

**À TABLE OU AU FOURNEAU ?
NOUVELLES STRATÉGIES D'AIDE DE L'ACDI, PRISE EN CHARGE
LOCALE ET CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE**

**DOCUMENT D'INFORMATION
CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE
INITIATIVE D'HALIFAX**

Brian Tomlinson (équipe Orientation politique, CCCI)
Pam Foster (coordonnatrice, Initiative d'Halifax)

Septembre 2004

À TABLE OU AU FOURNEAU ?

NOUVELLES STRATÉGIES D'AIDE DE L'ACDI, PRISE EN CHARGE LOCALE ET CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE¹

Les approches-programmes permettent maintenant aux donateurs tels que l'ACDI de s'asseoir à la table de dialogue sur les politiques, mais les « chefs », ceux qui « mijotent » les politiques dans la cuisine, c'est-à-dire la Banque mondiale et le FMI, sont restés les mêmes.

1.0 INTRODUCTION

En septembre 2002, l'ACDI publiait un important énoncé de politique en matière d'aide internationale, *Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Entre autres aspects, cette nouvelle stratégie impose à l'Agence les outils suivants : à affecter ses ressources d'aide à des programmes de développement planifiés et pris en charge par les pays bénéficiaires (les pays partenaires), concentrer davantage ses efforts sur la réduction de la pauvreté et les Objectifs de développement du millénaire, réduire le fardeau des opérations liées à des projets multiples avec les pays en développement partenaires et améliorer la coordination avec des donateurs aux vues similaires, tout en s'engageant à réduire le lien entre l'aide canadienne et l'approvisionnement canadien.

L'ACDI n'était pas la seule organisation à examiner ses pratiques d'aide d'un œil plus critique. Au cours des années 1990, les donateurs, par le truchement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont cherché de nouvelles approches pour répondre à l'apparent échec de l'aide internationale à réduire significativement la pauvreté. En même temps, d'importants donateurs s'entendaient avec les institutions financières internationales (IFI) pour réduire la dette des pays très endettés les plus pauvres à condition que ces derniers acceptent de consacrer des ressources additionnelles à des efforts de réduction de la pauvreté. À partir de 1999, les IFI ont exigé, comme condition d'allègement de la dette de ces pays, que ces projets soient définis dans un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) élaboré et « pris en charge » par les gouvernements nationaux.

Au cours de l'année 2000, tous les pays ont adopté la Déclaration du millénaire des Nations unies, ainsi que sa liste d'Objectifs de développement du millénaire (ODM) axés sur une réduction significative des conditions d'extrême pauvreté. Depuis ce temps, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, dont l'ACDI, ont axé davantage leurs programmes d'aide sur les CSLP, considérés comme des guides à suivre par les pays en cause pour atteindre les ODM. Dans son énoncé de politique d'aide de septembre 2002, l'ACDI s'est jointe à d'autres importants donateurs pour exprimer son adhésion à un recours accru à l'approche-programme comme instrument clé de mise en œuvre des CSLP et d'avancement dans les pays les plus défavorisés.

¹ Le présent article réunit d'une part, une recherche réalisée à la demande du CCCI par Pam Foster, coordonnatrice de l'Initiative d'Halifax, portant sur les relations et le rôle de l'ACDI au sein de la Banque mondiale et du FMI et sur la conditionnalité de l'aide par les approches-programmes et une recherche menée par Brian Tomlinson, de l'équipe Orientation politique, d'autre part du CCCI, avec la collaboration de membres du Conseil, qui traite la mise en œuvre des nouvelles politiques d'aide internationale de l'ACDI. Dans le premier cas, l'auteur a bénéficié de plusieurs entrevues avec des fonctionnaires de l'ACDI affectés aux approches-programmes, lesquels ont fourni des aperçus et des indications bibliographiques. Nous leur sommes reconnaissants.

Pour les donateurs, les approches-programmes tendent à corriger les faiblesses intrinsèques qui nuisaient à l'efficacité des politiques d'acheminement de l'aide par le passé. L'ACDI définit l'approche-programme comme

un mode de coopération pour le développement qui repose sur le principe de l'appui coordonné à un programme de développement pris en charge localement. Cette formule comprend quatre éléments clés : le leadership exercé par le pays ou par l'organisation hôte; un cadre budgétaire et de programmation unique; un processus formel de coordination entre les donateurs et d'harmonisation des méthodes; des efforts en vue d'accroître l'utilisation des systèmes locaux en ce qui trait à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation.²

L'efficacité des projets conventionnels de donateurs avait été largement critiquée, ces initiatives étant jugées sans grande portée et sans répercussions durables au-delà des « îlots d'excellence » qu'elles représentaient. La prise en charge locale des politiques de développement est unanimement considérée comme essentielle si l'on veut rendre l'aide internationale plus efficace. Les approches-programmes doivent soutenir les programmes gouvernementaux de réduction de la pauvreté dans les pays en développement en coordonnant le soutien extérieur et les programmes sectoriels gérés par les pouvoirs publics dans les domaines de la santé, de l'agriculture ou de l'éducation (approches sectorielles), ou en affectant des ressources aux budgets nationaux des gouvernements (aide budgétaire). Les approches-programmes assureront aux pays en développement partenaires une plus grande prise en charge des priorités soutenues par les donateurs, et de la part de ceux-ci qu'une meilleure coordination de la part des donateurs et des niveaux d'aide prévisibles et accrus.

Dans le présent document d'information, les auteurs tentent de saisir dans la mise en œuvre par l'ACDI de ses orientations, de l'incidence des trois éléments convergents suivants : son utilisation des CSLP pour définir les priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté, son soutien aux approches-programmes en vue de fournir une aide budgétaire accrue à la réduction de la pauvreté et sa coordination meilleure avec la Banque mondiale et les autres importants donateurs qui contribuent à ces approches-programmes.

Les approches-programmes de l'ACDI répondent-elles efficacement, *dans la pratique*, aux conditions et priorités de la majorité des personnes dont la vie est restreinte par la pauvreté ? Ou bien les approches-programmes ont-elles, en fait, favorisé la complicité de l'ACDI avec les donateurs quant aux conditions imposées par et largement déterminées par la Banque mondiale et le FMI, aux transferts d'aide, minant considérablement la prise en charge par les bénéficiaires et le choix véritable en matière de politiques ?

Pour examiner la dynamique de prise en charge dans les relations donateur-bénéficiaire de l'ACDI, cet article se penche sur plusieurs questions clés :

- Quelle est la portée actuelle et l'étendue future des approches-programmes dans la programmation de l'ACDI (section 2) ?
- Comment l'ACDI détermine-t-elle ses objectifs de réduction de la pauvreté en termes de résultats tout en cherchant à mettre en place des stratégies de réduction de la pauvreté *prises en charge* par les pays partenaires (section 3) ?

² Lavergne, R., Alba, A., *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACIDI, Direction des politiques, septembre 2003, disponible sur le site extranet à accès restreint de l'ACDI sur les approches-programmes (<http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas>), p. 2.

- ❑ Dans le contexte d'un dialogue amélioré entre les donateurs et les gouvernements nationaux grâce aux approches-programmes, quelle voix et quelle influence l'ACDI et les autres donateurs de moyenne importance peuvent-ils avoir en ce qui a trait aux conditionnalités³ actuellement imposées par la Banque mondiale et le FMI et qui limitent, pour les pays en développement, le choix des politiques à établir (section 4) ?
- ❑ De quelle manière l'ACDI a-t-elle collaboré avec les intervenants de la société civile⁴ (des pays du Sud et du Canada) dans le cadre de son programme de développement, dont l'aide budgétaire et les approches sectorielles constituent d'importants éléments stratégiques (section 5) ?

Ni l'information détaillée de l'ACDI sur les approches-programmes ou sur les objectifs prioritaires de l'Agence dans les neuf pays qu'elle a choisis comme partenaires⁵ ni les études analytiques indépendantes liées aux nouvelles stratégies d'aide du Canada ne sont encore disponibles. Il n'est donc pas possible de formuler des réponses définitives à ces questions. Pour cet article, il a cependant été possible de puiser à même l'expérience de l'Agence dans plusieurs pays et de situer cette expérience dans le contexte plus large de la recherche effectuée par les universités et la société civile sur les stratégies de réduction de la pauvreté, l'aide budgétaire approches sectorielles.

Cet article propose en conclusion un certain nombre de recommandations visant à affermir le rôle et les pratiques actuels de l'ACDI pour qu'elle contribue à réduire efficacement de la pauvreté, ainsi qu'à favoriser des relations donateur-bénéficiaire plus équitables.

En résumé, l'information probante indique que les donateurs en tant que groupe ont augmenté leur propre part d'influence et de contrôle sur un éventail accru de secteurs stratégiques accessibles aux gouvernements des pays en développement. La Banque mondiale et le FMI, notamment, semblent exercer une grande domination par les approches-programmes, notamment par les programmes d'aide budgétaire. Cependant que la Banque mondiale est soumise à de plus importantes négociations dans les approches-programmes, le FMI continue de s'exclure largement des cercles de donateurs. S'ils pouvaient adopter une approche coordonnée, les donateurs bilatéraux pourraient bénéficier de possibilités accrues et d'une base pour contester les politiques de ces organismes. Mais jusqu'à maintenant, il y a peu d'indices de l'émergence d'un dialogue inter-donateurs susceptible de mettre en question l'approche recherchée, sans doute avec quelque compétence, par la Banque mondiale et le FMI. Pour ce qui est des récents progrès sur le plan de l'harmonisation des procédures de la part des donateurs, on y voit plutôt l'harmonisation de leurs politiques avec les politiques macroéconomiques et sectorielles de la Banque mondiale et du FMI.

On peut penser que les approches-programmes assurent aux donateurs tels que l'ACDI une place à la table de dialogue sur les politiques, mais que les « chefs » qui font mijoter les politiques dans la cuisine, soit la Banque mondiale et le FMI, restent les mêmes. Résultat, le menu offert aux pays partenaires en matière de politiques est tout à fait familier et des plus maigre. Dans les sections suivantes de l'article, nous donnons plus de détails sur l'influence directe grandissante des institutions financières internationales (IFI) sur la programmation de l'ACDI. Nous suggérons certains secteurs où l'ACDI pourrait avoir de meilleurs résultats en se montrant plus indépendante dans sa collaboration avec d'autres donateurs et avec les pays partenaires.

³ La Banque mondiale, les autres donateurs et le FMI exigent de plus en plus de mesures préalables pour avoir droit à l'aide, mesures parfois appelées engagements, en comparaison et en plus des conditionnalités habituelles liées au versement de prêts.

⁴ Pour les besoins de la présente étude, les organisations de la société civile comprennent toutes les organisations non gouvernementales, les groupes d'intérêt, tels que les syndicats, de même que les universités, les collèges et les institutions gérées indépendamment du gouvernement. Elles comprennent également des organisations représentant le secteur privé, tel que le Conference Board du Canada, mais excluent les groupes à but lucratif.

⁵ Le gouvernement a choisi neuf pays qui recevront les nouvelles ressources d'aide : la Bolivie, le Honduras, le Bangladesh, le Mali, le Sénégal, le Ghana, l'Éthiopie, la Tanzanie et le Mozambique. Voir l'annexe 1 qui présente l'évolution récente des changements survenus dans les sommes versés par l'ACDI à ces neuf pays à titre d'aide bilatérale.

2.0 LES APPROCHES-PROGRAMMES DANS LA STRATÉGIE D'AIDE DE L'ACDI

Les critiques de la société civile et les donateurs officiels considèrent les approches-programmes comme un moyen de rendre l'aide internationale plus efficace et, à ce titre, ils reconnaissent l'importance de leurs objectifs louables : mettre l'accent sur la prise en charge nationale et sur le renforcement de leurs capacités, diminuer les coûts d'opération liés à l'aide (réduire les centaines de missions axées sur les projets et les rapports particuliers exigés des gouvernements des pays en développement) et améliorer la coordination entre les donateurs et les pays partenaires permettant l'établissement d'un dialogue constant. Les approches sectorielles, notamment, consistent souvent, en pratique, en une série de projets conçus par les des donateurs. Or les objectifs et les résultats de ces projets sont concorder avec le cadre stratégique agréé entre le donateur et le bénéficiaire dans les approches sectorielles ou les CSLP, plutôt que propres à un projet donné.⁶

Les approches-programmes constituent une tendance lourde dans la structuration des relations donateur-bénéficiaire qu'entretient l'ACDI avec les pays défavorisés. En janvier 2004, l'Agence signalait que 35 approches-programmes étaient en cours de réalisation ou d'élaboration – et parmi celles-ci se trouvaient 16 approches sectorielles et 2 initiatives d'aide budgétaire destinées à aider les gouvernements du Ghana et de la Tanzanie à mettre en œuvre leur stratégie de réduction de la pauvreté. De même, une aide budgétaire générale destinée à soutenir la stratégie de réduction de la pauvreté de l'Éthiopie était à l'étude, et l'ACDI avait contribué, pour la Jamaïque, à un programme d'aide à l'encadrement macroéconomique coordonné par les donateurs. Les engagements pluriannuels courants pour ces approches-programmes (qui ont connu une expansion rapide en 2003 et 2004) avoisinent les 750 millions \$ provenant des ressources de l'ACDI.⁷ Bien qu'elles soient l'objet d'une grande attention, l'ACDI estime que les nouvelles modalités de programmation absorberont grosso modo 15 p. 100 de la part du budget d'aide publique au développement (APD) de l'ACDI d'ici 2005-2006.⁸

Les approches-programmes tendent à être concentrées en Afrique subsaharienne et dans plusieurs secteurs sociaux, à savoir l'éducation, la santé et l'agriculture. En décembre 2002, le gouvernement annonçait que les augmentations à venir de l'aide canadienne seraient concentrées dans un nombre plus restreint de pays et de secteurs, et que la moitié des augmentations promises de 8 p. 100 par année irait à l'Afrique subsaharienne. L'aide canadienne à l'Afrique subsaharienne a augmenté de 58 p. 100, passant de 217,5 millions \$ en 1999-2000 à 343,2 millions \$ en 2003-2004.⁹ L'ACDI estime également que, d'ici 2005-2006, 60 p. 100 de son aide à l'Afrique subsaharienne – qui compte six des pays prioritaires désignés par l'ACDI – sera versé dans le cadre d'approches-programmes. Déjà, en 2003-2004, 48 p. 100 de son financement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du transport était versé sous forme d'aide budgétaire ou d'approches sectorielles. Mais, malgré des engagements substantiels de la part de l'ACDI dans le secteur de l'éducation, la part proportionnelle du Canada dans les fonds mis en commun par les donateurs pour le financement des approches sectorielles et de l'aide budgétaire demeure habituellement minime – par exemple, la contribution de l'ACDI à l'approche sectorielle en éducation de la Tanzanie ne représentait que 2 p. 100 du budget de cette approche

⁶ Une recherche du Secrétariat de Strategic Partnership with Africa portant sur les approches-programmes en Afrique révélait qu'en 2003, 11 p. 100 de l'aide internationale provenait de fonds mis en commun par les donateurs, 35 p. 100 était sous forme d'aide directe au budget national des pays et 53 p. 100 était sous forme d'aide à des projets, de soutien à des ONG ou d'autres éléments hors budget.

⁷ Il s'agit d'un calcul effectué par le CCCI et basé sur les rapports d'engagement de l'ACDI à l'égard des approches-programmes répertoriées. Un grand nombre de ces engagements, bien que beaucoup plus vastes que ceux de projets antérieurs, couvrent des périodes d'aujourd'hui à 2008 ou 2010. L'aide budgétaire a augmenté en 2004, alors que 93 millions \$ étaient récemment affectés au programme d'aide budgétaire à la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana. Mais les approches sectorielles continuent d'accaparer la plus grande partie des ressources destinées aux approches-programmes : 85 millions \$ octroyés au programme d'agriculture et de sécurité alimentaire du Ghana, 50 millions \$ pour l'approche sectorielle du Sénégal en éducation et 80 millions \$ pour l'approche sectorielle de la Tanzanie en éducation, par exemple.

⁸ Natalie Folster, « CIDA's experience with General Budget Support », février 2004, affiché sur le site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes.

⁹ Les calculs du CCCI sont basés sur les chiffres fournis par l'ACDI.

sectorielle en 2003-2004. Les principaux donateurs participant à l'aide budgétaire et aux approches sectorielles sont la Banque mondiale, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui affectent respectivement 57 p. 100, 65 p. 100 et 71 p. 100 de leur financement à un même secteur.¹⁰

Pour l'ACDI, la nouvelle politique a mis l'accent sur le renforcement des relations de programmation avec les gouvernements et des capacités de ceux-ci à réaliser les approches-programmes. Comme nous le montrerons plus loin (section 5), les organisations de la société civile, notamment celles qui représentent les intérêts des collectivités défavorisées et marginalisées, entrent rarement dans les préoccupations de l'ACDI à propos de la responsabilité, de la capacité et de l'efficacité des gouvernements à répondre aux attentes de développement en vue de réduire la pauvreté. L'engagement de l'ACDI à améliorer la prise en charge par le pays bénéficiaire de l'aide au développement dans une optique d'élimination de la pauvreté sera difficile à réaliser en l'absence de tout cadre formel d'engagement avec les organisations de la société civile (OSC). Un tel cadre, équivalent à celui établi par l'ACDI en 2003 pour définir le rôle du secteur privé dans le développement, analyserait le rôle des OSC dans la coopération au développement et traiterait de questions telles que l'autonomie par opposition à la cooptation, la prise en charge et la responsabilité des OSC face à des groupes de collectivités touchées. Il rechercherait les moyens pour les bénéficiaires de tirer profit de leur participation et servirait de guide pour choisir des programmes appropriés et des mécanismes efficaces d'acheminement de l'aide.

3.0 L'ACDI ET LES CADRES STRATÉGIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (CSLP)

Les orientations des programmes-pays de l'ACDI pour les pays ayant une programmation significative avec celle-ci sont définies dans ses cadres stratégiques de programme-pays (CSPP). Ces cadres stratégiques contiennent l'analyse par l'ACDI du contexte de développement de chaque pays, les objectifs fondamentaux de l'Agence et les principaux objectifs du programme, compte tenu de l'expérience et des contributions spécialisées de l'Agence. Le CSPP est habituellement mis au point à la suite d'analyses approfondies dirigées par l'ACDI et de consultations, au moins dans le pays en développement concerné. Cependant, de tous les CSPP qui ont été examinés aux fins de la présente étude, on émet le postulat que le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est **l'ultime** expression du consensus du pays en cause quant aux objectifs de développement à cibler pour réduire la pauvreté et qu'il constitue, par conséquent, le fondement de la « prise en charge » locale des stratégies d'aide établies pour ce pays par l'ACDI.

Comme mentionné précédemment, depuis 1999, la Banque mondiale et le FMI ainsi que les principaux donateurs ont aidé les gouvernements de pays en développement à élaborer un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) en tant que base d'allègement de leur dette multilatérale. Depuis ce temps, de nombreux donateurs ont élevé leur conception des CSLP au point de les considérer comme l'expression déterminante d'une prise en charge pour les pays du Sud les plus défavorisés qui dépendent de l'aide extérieure, et donc comme cadre d'établissement de leurs priorités en matière d'aide à un pays donné. En cela, l'ACDI ne fait pas exception.

Par exemple, dans le cas des orientations des programmes de l'ACDI pour le Bangladesh, « le CSLP intérimaire permet d'établir un consensus à l'égard des principaux problèmes et des solutions à apporter ». Dans le cas du Honduras, le CSLP est devenu « le document clé qui oriente le programme canadien de développement [et qui] établit des lignes directrices et des objectifs clairs pour tous les intervenants, tant à l'échelle nationale qu'internationale, en faveur du développement au Honduras ». Pour ce qui est de la Tanzanie et du Ghana, l'ACDI a participé de façon substantielle à des fonds d'aide budgétaire mis en commun par les donateurs (et gérés par la Banque mondiale) pour que les gouvernements de ces pays mettent en œuvre leur CSLP respectif.

¹⁰ *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 13.

Mais jusqu'à quel point un CSLP représente-t-il une stratégie nationale « prise en charge » et qui devrait être l'unique politique servant à encadrer les orientations des programmes de l'ACDI dans un pays donné ? Dans un rapport interne sur les enjeux du programme pour 2002-2003, l'Agence reconnaissait que « certaines tensions sont inhérentes au processus [...] et compliquent l'application des stratégies locales ». ¹¹ Or, depuis ce temps, la qualité et l'importance du CSLP dans la détermination de stratégies efficaces de réduction de la pauvreté et de « prises en charge localement » ne sont à peu près pas contestées dans le contexte de l'élaboration d'un CSPP. Dans un document de référence antérieur, alors que l'ACDI préparait un nouveau CSPP pour la Bolivie, l'Agence reconnaissait « les limites du CSLP de la Bolivie ». Mais dans le CSPP subséquent 2003 – 2007, l'ACDI fait une longue analyse pour montrer la « cohérence de plus en plus grande entre les objectifs collectifs, les résultats et les indicateurs de rendement décrits dans le CSLP ». ¹² En 2003, l'ACDI attendait avec impatience les révisions du plan de la Bolivie, lequel a ensuite été vertement critiqué par la Commission sociale de la Conférence des évêques boliviens. La stratégie de réduction de la pauvreté de « deuxième génération » de la Bolivie pour 2004-2007 a été soumise par le gouvernement bolivien (maintenant destitué) à la conférence conjointe du Groupe consultatif de donateurs tenue à Paris en octobre 2003 sans que les organisations de la société civile bolivienne concernées aient pu la voir et encore moins en débattre publiquement en déterminer la pertinence.

Malgré les sérieuses réserves de la part des responsables des programmes par pays à l'ACDI au sujet du processus d'élaboration de CSLP particulier à chaque pays, les CSPP ont rarement proposé des approches ou des stratégies différentes pour raffermir le dialogue en vue d'améliorer la prise en charge locale dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans les CSLP. Les stratégies des pays donateurs doivent tenir compte d'un large éventail d'intervenants dans les pays en développement, notamment les acteurs de la société civile, qui mesurent souvent des intérêts réels et conflictuels aux solutions de rechange et aux réformes structurelles (telles que la redistribution des terres) requises pour une réduction durable de la pauvreté. ¹³

Parmi les donateurs, ce sont la Banque mondiale et le FMI qui exercent le plus d'influence sur le CSLP car ce sont finalement les conseils de ces institutions qui doivent approuver le CSLP comme condition d'allègement de la dette. Bien que les CSLP soient censés être des stratégies de développement national prises en charge localement, de nombreuses études constatent le degré anormal de similitude entre les objectifs de différents CSLP, ce qui donne à penser que les gouvernements des pays en développement adoptent des stratégies qu'ils savent susceptibles de recevoir l'agrément des conseils de la Banque mondiale et du FMI. Dans un important rapport d'analyse paru en 2004, le Bureau d'évaluation indépendant du FMI concluait que, jusqu'à maintenant, le processus d'élaboration des CSLP n'avait pas réussi à favoriser autant qu'il le pouvait la prise en charge du développement par le pays bénéficiaire. Le même rapport indiquait qu'en règle générale, le personnel du FMI n'informait pas activement les intervenants locaux du débat d'orientation sur les enjeux

¹¹ CCCI, « Rapport sur les plans et les priorités de 2002-2003 » accessible à http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2002-03_cida_spending_estimates.pdf. Au cours d'une série de « réunions-déjeuner en 2001 et 2002, les fonctionnaires et les conseillers de l'ACDI ont été souvent très critiques quant aux des limites du processus CSLP qu'ils rencontraient dans plusieurs pays où l'Agence jouait un rôle en même temps que d'autres donateurs. Dans certains cas, ce rôle était très positif, par exemple le soutien accordé pour aborder les problèmes d'égalité entre hommes et femmes au cours du processus d'élaboration du CSLP au Malawi. Voir Brian Tomlinson, « Promoting Ownership and gender equality », dans *The Reality of Aid Report 2002, Focus on Conditionality and Ownership*, IBON Foundation, Manille, 2002, accessible à http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_roa_2002_final_gender_chapter.pdf ou à www.realityofaid.org.

¹² ACDI, *Aide de l'ACDI à la Bolivie, 2003-2007*, accessible à [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/development/\\$file/Bolivia%20CDPF.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/development/$file/Bolivia%20CDPF.pdf). Voir *Annexe D - Liste de contrôle pour harmoniser les programmes de l'ACDI avec le CLSP de la Bolivie*.

¹³ Voir le compte rendu du Dialogue CCCI-ACDI 2003 sur la nécessité d'une meilleure compréhension de la question complexe de « prise en charge », au-delà de l'approbation des CSLP par les gouvernements et leur agrément par la Banque mondiale et le FMI. Le compte rendu « Prise en charge locale : rôles des organisations de la société civile du Canada et du Sud » est disponible à http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2002_ccic-cida_dialogue.pdf.

macroéconomiques au cours du processus d'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il omettait habituellement d'explorer d'autres options macroéconomiques alternatives. Le rapport souligne le fait important que, dans les cas relativement peu nombreux où c'est tenu un débat plus large, celui-ci a eu un effet positif sur les résultats de la politique.¹⁴

Le processus politique profondément boiteux qui préside à l'élaboration des CSLP a été analysé de façon indépendante dans une série d'études sur le terrain, faisant autorité mais très critiques, réalisées par l'Institut d'études sur le développement, Université d'Helsinki, et parrainées par le gouvernement finlandais.¹⁵ S'appuyant sur des entrevues et des études à grande échelle dans le pays, l'étude sur la Tanzanie conclut que, loin d'être hautement consensuel, en réalité, le CSLP « représente le point de vue d'un "triangle d'airain" restreint et homogène de professionnels transnationaux installés dans les ministères clés et les organismes donateurs à Dar es Salaam ». Les consultations ont été « superficielles et tendancieuses ». Un acteur non étatique clé tel que TCTT, une coalition tanzanienne de la société civile, a été « écarté dès qu'il a soulevé des questions qui n'étaient pas dans le consensus donateurs-État ». Le processus s'est dégradé pour devenir un exercice de « budgétisme », opposé à la prise en compte des politiques optionnelles possibles en Tanzanie pour réduire la pauvreté et négligeant en grande partie les enjeux structurels en ce qui touche les moyens de subsistance des personnes démunies pour privilégier les affectations de ressources dans le secteur social.

Pourtant, selon l'ACDI, en appui à sa contribution à la mise en œuvre de son CSLP :

« Le CSLP de la Tanzanie représente un pas important en avant dans l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté à moyen terme plus clairement définie. Dans un contexte de saines politiques macroéconomiques, le CSLP vise à s'attaquer aux principales causes de la pauvreté : faible croissance, manque d'accès aux infrastructures et aux services essentiels et une gouvernance faible. Il représente une stratégie crédible de réduction de la pauvreté en Tanzanie. »¹⁶

Seules de brèves références aux problèmes de corruption et de responsabilité ont été faites, où « les donateurs se sont engagés à renforcer les principales institutions, à préciser les rôles et les responsabilités et à promouvoir le rôle de la société civile de réclamer plus de responsabilité. ».¹⁷ Pourtant, aucune dimension apparente de l'aide de l'ACDI ne semble donner une voix indépendante plus forte à la société civile tanzanienne.

Dans le cas du processus de la stratégie hondurienne de lutte contre le pauvreté, selon une autre étude des stratégies de développement international, « en somme, les donateurs bilatéraux, la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont soutenu et favorisé la participation d'acteurs non étatiques, mais ils n'ont pas fait objection lorsque le FMI a imposé une partie du cadre sans consultation ni participation publique ».¹⁸ Dans la foulée de l'ouragan Mitch et avec la carotte du statut de PPTTE, l'étude concluait que les donateurs avaient réussi à ouvrir un espace pour leur propre participation à l'élaboration des politiques publiques et à « imposer un programme de réduction de la pauvreté au gouvernement hondurien – dans la lettre sinon dans l'esprit ».¹⁹ Dans ce processus, les

¹⁴ EURODAD, « Critical Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers », août 2004, accessible à <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=547>. L'évaluation indépendante du FMI est accessible à <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprgrf/eng/index.htm>.

¹⁵ Jeremy Gould, Julia Ojanen, « Merging in the Circle: The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy », Institute of Development Studies, University of Helsinki, Policy Papers 2/2003, disponible à <http://www.valt.helsinki.fi/kmi/policy/merging.pdf>. Voir aussi Maari Seppanen, « Transforming the Concessional State? The Politics of Honduras' Poverty Reduction Strategy », Institute of Development Studies, University of Helsinki, Policy Papers 3/2003, disponible à <http://www.valt.helsinki.fi/kmi/policy/Honduras.pdf>.

¹⁶ Danuta Szachanska, « Survey Results on SWAps and SWAp-like Initiatives in CIDA Case of Tanzania Poverty Reduction Budget Support (PRBS) », accessible sur le site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Seppanen, *op. cit.*, p. 43

¹⁹ *Ibid.*, p. 44.

donateurs ont aussi joué un important rôle en assurant un espace politique où des intervenants non étatiques choisis pourraient exercer une influence politique sur le gouvernement du Honduras. Or ces intervenants n'étaient pas représentatifs des organisations de la société civile qui avaient milité pendant des années dans les domaines de la réforme agraire et de l'égalité socio-économique – les organisations paysannes, les syndicats ou même les organisations féminines étaient en grande partie absents du processus participatif. Ils ont plutôt favorisé la création d'une « élite technocratique d'ONG » établies à Tegucigalpa, tout en « écartant [du processus de détermination de la stratégie de réduction de la pauvreté] les voix qui ne parlaient pas le langage technique de la communauté épistémique des économistes ». Cela a eu pour conséquence « d'exclure les pauvres (ainsi que les femmes et les minorités ethniques) de l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté ».²⁰

En dépit de la promotion officielle, dans le processus d'élaboration du CSLP, d'une « prise en charge nationale » de la part des gouvernements des pays en développement, les pays partenaires (et particulièrement les groupes de personnes défavorisées et marginalisées) ont rarement eu la capacité de déterminer leurs priorités et de les mettre en œuvre. Jusqu'à maintenant, l'expérience constante des acteurs de la société civile se limite à la faible possibilité de participer à l'élaboration des CSLP ne laissant aucune place à des approches de l'élimination de la pauvreté qui diffèrent de l'approche néolibérale grandement privilégiée par les élites politiques des gouvernements et des donateurs.

En l'absence d'une attention cruciale quant à la complexité de ce dossier et de questions connexes qui sont sous-jacentes au développement et à la mise en œuvre des CSLP, les stratégies de programmation par pays de l'ACDI risquent d'intégrer toutes les faiblesses de ces cadres stratégiques. Dans les nouveaux CSPP des neuf pays partenaires, l'Agence ne semble pas prévoir d'interventions significatives en matière de développement pour les acteurs locaux, particulièrement ceux qui représentent les personnes défavorisées et marginalisées et travaillent avec elles, et ceux qui s'attaquent à la pauvreté par des initiatives pouvant mettre en question les gouvernements aussi bien que les inclure. Au contraire, l'accent est mis presque entièrement sur le renforcement des capacités et de la responsabilité des gouvernements envers les donateurs, souvent au niveau central des ministères concernés.

4.0 LA PRISE EN CHARGE LOCALE, L'HARMONISATION DES PRATIQUES D'AIDE ET LES CONDITIONNALITÉS DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE CONTENUES DANS LES APPROCHES-PROGRAMMES

Dans le contexte des approches-programmes, les donateurs définissent au mieux la « prise en charge locale » comme le partage du pouvoir en matière de politiques et d'approches de développement, comme le montre l'exemple du processus d'élaboration des CSLP. C'est là une amélioration par rapport au contrôle quasi exclusif des donateurs. Cependant, le processus est encore loin de représenter une véritable prise en charge locale, assortie d'un éventail de différentes stratégies possibles de réduction de la pauvreté, ces stratégies et leurs conséquences étant parfaitement compris par les citoyens des pays en cause. Tandis que les gouvernements des pays en développement s'installent au volant, les donateurs occupent le siège du passager, avec les cartes routières en main et un deuxième système de freins et d'embrayage.

L'élaboration et l'approbation des CSLP ne sont qu'un autre moyen par lequel ce pouvoir s'exerce. Les initiatives visant à regrouper les ressources dans des approches-programmes et à améliorer l'harmonisation des politiques et des pratiques des donateurs dans une perspective de soutien des CSLP sont des instruments clés qui permettent aux donateurs d'exercer un contrôle soutenu sur les processus de développement dans les pays les plus défavorisés. Dans la présente section, on examine les

²⁰ *Ibid.*, p. 65-67 Elle conclut que « les plus importantes conséquences politiques du processus d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté pour le Honduras a été la technocratisation et la professionnalisation de certains groupes d'acteurs de la société civile, les élites des ONG de pression, et leur intégration croissante dans l'élite politique générale de l'État hondurien ». (résumé, page 2)

différentes façons par lesquelles les donateurs continuent d'insister sur les conditionnalités de leur aide, qu'il s'agisse des approches sectorielles ou de l'aide budgétaire. Ces conditions, imposées par le poids de la coordination des donateurs, vont au-delà des habitudes politiques macroéconomiques, s'immiscent dans les zones de gouvernance et risquent de miner l'autonomie et les avantages déjà limités des CSLP.

L'ACDI reconnaît l'impossibilité structurelle d'une véritable prise en charge locale. Selon le *Guide d'introduction aux approches-programmes* de l'ACDI : « l'approche-programme implique une participation élevée des donateurs dans l'élaboration des projets et par conséquent une certaine perte de souveraineté de la part de ce pays. Il est donc peu probable qu'elle soit considérée comme acceptable par ce pays à moins qu'il ne soit très dépendant de l'aide. »²¹

Le *Guide* poursuit en soulignant que « les gouvernements, la société civile, les bénéficiaires et les donateurs sont tous en mesure de revendiquer la prise en charge locale. Réclamer cette prise en charge ne signifie pas réclamer des droits absolus [décider des projets, affecter les ressources et appliquer les programmes] au bénéfice d'une partie en particulier, ce qui ferait basculer l'équilibre du pouvoir en faveur de certains intervenants au détriment des autres. » Alors que l'ACDI affirme que les approches-programmes « augmentent les demandes des partenaires locaux et font basculer l'équilibre du pouvoir dans leur direction »²², que nous apprend l'harmonisation et la pratique récente des donateurs au sujet de cet équilibre du pouvoir dans les approches-programmes ?

Les donateurs, tels que l'ACDI, laissent entendre que les approches-programmes peuvent représenter le modalité d'aide le plus approprié lorsqu'un « consensus » existe entre l'État bénéficiaire et les donateurs à l'égard des politiques et des priorités à propos du budget et de l'environnement politique plus large de la réduction de la pauvreté.²³ Bien que l'ACDI reconnaisse que les approches-programmes ne sont pas sans conditionnalité, elle croit que les conditions sont prises en charge mutuellement par les bénéficiaires et les donateurs, contrairement à la situation antérieure où les conditions étaient imposées par les donateurs, ce que l'ACDI reconnaît comme étant en grande partie inefficace.²⁴

De nombreux porte-parole de la société civile indiquent cependant que les approches-programmes, et tout particulièrement les initiatives d'aide budgétaire, constituent une nouvelle étape de l'interférence et du profond contrôle exercés par les donateurs extérieurs dans les pays les plus pauvres. Cette approche fait intervenir les donateurs dans un plus large éventail de domaines de responsabilité des gouvernements, non seulement dans les politiques économiques et sociales, mais aussi à tous les niveaux de l'administration publique et de la prestation des services. Par exemple, dans un programme général d'aide budgétaire à la Tanzanie, le gouvernement danois a établi les conditions suivantes : une cinquantaine de mesures préalables (initiatives d'orientation comprises dans le Cadre d'évaluation de la performance, adoptées mutuellement, comprenant aussi les mesures préalables exigées par la Banque mondiale) et une soixantaine d'indicateurs de résultat choisis par un système de contrôle de la stratégie de réduction de la pauvreté (en vue d'un dialogue sur les politiques et non de l'attribution de fonds par les donateurs).²⁵

²¹ *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 21.

²² *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 37.

²³ ACDI, « Tools Samples to Operational Guidelines, Annex B. » Version préliminaire. 2004.

²⁴ Voir, par exemple, *The Reality of Aid 2004 Report: Focus on Governance and Human Rights in International Cooperation*, IBON Foundation, Philippines, 2004. p. 17-19. Joseph Stiglitz, ex-économiste en chef à la Banque mondiale dans les années 1990, par exemple, est cité ainsi : « Il est de plus en plus démontré que [la conditionnalité] n'a pas été [efficace] – les bonnes politiques ne s'achètent pas, tout au moins de façon durable. Autre constat également grave : il est à craindre que la façon dont les changements ont été appliqués a miné le processus démocratique. » Cité dans Kapur, D., et Webb, R., « Governance related conditionalities of the International Financial Institutions », document de travail du G-24, série 6, UNCTAD, août 2000, p. 7-8.

²⁵ SPA Budget Support Working Group, « Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes », Strategic Partnership with Africa (SPA), janvier 2004, p. 33.

L'étude du groupe Partenariat stratégique pour l'Afrique qui porte sur l'alignement de l'aide budgétaire avec les stratégies de réduction de la pauvreté arrivait à une conclusion révélatrice :

« La conditionnalité pèse de tout son poids sur les mesures politiques, y compris la gouvernance politique et les résultats par secteur. [...] [L]a gouvernance et les résultats sont plus susceptibles que d'autres secteurs d'être l'objet d'une « évaluation globale » plutôt que d'une conditionnalité spécifique; pourtant, les conditionnalités spécifiques, ou les combinaisons de conditionnalités spécifiques et d'évaluation globale, sont appliquées également dans ces secteurs par un nombre relativement élevé de donateurs. [...] [L'étude] confirme que nous sommes bien loin d'entrer dans l'ère post-conditionnalité où les donateurs d'aide budgétaire seraient prêts à réduire significativement la référence aux évaluations spécifiques ou générales avant d'autoriser les décaissements. »²⁶

Un des éléments d'alourdir la conditionnalité a été la promotion par les donateurs de la notion d'« harmonisation » des méthodes et des politiques dans la gestion de la relation donateurs-bénéficiaire.²⁷ Cette harmonisation comporte un élément politique significatif qui est tiré des négociations macroéconomiques du FMI et de la Banque mondiale, des ententes visant à réduire la dette des PPT et de l'approbation finale des CSLP par le FMI et la Banque mondiale. Les observateurs critiques s'inquiètent du fait que l'harmonisation des pratiques des donateurs accroît leur pouvoir dans une relation donateurs-bénéficiaire déjà hautement inégale. Un article récent préparé pour l'organisation War on Want, au Royaume-Uni²⁸, indique qu'en même temps qu'ils réduisent la valeur de l'aide bilatérale liée à leurs intérêts nationaux, les donateurs sont en train d'établir un régime d'aide « mondialisé » assorti de conditionnalités mondiales pour lesquelles aucun donateur n'accepte d'être tenu individuellement responsable. Ces conditions mondiales sont plutôt déterminées et convenues par les institutions financières internationales et les principaux donateurs, appuyés par le pouvoir de contrainte que représentent les ressources et les mesures mises en commun par les donateurs (annulation de la dette, aide budgétaire et approches sectorielles) qui se cachent derrière ces conditions.

Dans cette optique, la conditionnalité politique mondiale « a des répercussions beaucoup plus étendues que l'ancienne conditionnalité liée aux contrats de projets : les ressources des donateurs sont liées à des politiques qui modifient la structure d'un secteur entier ». ²⁹ En effet, les donateurs offrent « un "front uni" aux bénéficiaires, de sorte que la proportion d'aide disponible sans ces conditions est considérablement réduite ». ³⁰ Conséquemment, au lieu d'une meilleure prise en charge des stratégies nationales, les gouvernements des pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide internationale voient diminuer la possibilité de tenter des approches de développement différentes lorsque tous les donateurs se rallient derrière un cadre d'orientation commun. Ce cadre, même s'il est formulé par les fonctionnaires locaux, fera écho à la volonté des donateurs, notamment ceux qui disposent d'un grand pouvoir. ³¹

²⁶ *Ibid.*, p. 45. Les conclusions d'étude du SPA « ne contredisent pas le sentiment de certains observateurs, à savoir que le poids et la complexité de la conditionnalité politique ont augmenté et non diminué au cours des dernières années », p. 65.

²⁷ Forum à haut niveau sur les pratiques des donateurs, « Déclaration de Rome sur l'harmonisation », Rome, Italie, février 2003, accessible à <http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf>. Voir aussi la critique de Jeff Powell, « Harmonization and Coherence: White Knights or Trojan Horses? », Bretton Woods Project Briefing, juillet 2003, accessible à <http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-16735>.

²⁸ Hall, D et de la Motte, R., « Dogmatic Development: Privatization and Conditionality in Six Countries », rapport préparé pour War on Want, février 2004, accessible à <http://www.waronwant.org/?lid=7540>.

²⁹ *Ibid.*, p. 4.

³⁰ *Ibid.*, p. 3.

³¹ Certains fonctionnaires de l'ACDI semblent reconnaître ce danger. Dans un commentaire sur la solide harmonisation entre les donateurs et le gouvernement de la Tanzanie, l'un de ces fonctionnaires note le « paradoxe de Rome » : « comme tous les donateurs ont une voix, ils peuvent avoir une plus grande influence sur les orientations principales du programme que le gouvernement de la Tanzanie. [...] En d'autres termes, le processus d'harmonisation pourrait, en définitive, aller à l'encontre de l'objectif de prise en charge locale qui est au cœur des nouvelles approches-programmes. » Plutôt que d'envisager des approches susceptibles d'amoindrir cet effet de l'harmonisation, le fonctionnaire est certain que le gouvernement de la Tanzanie « est encore aux commandes du programme ». Voir ACIDI, « Tanzania: A Big Step Towards Harmonization », CIDA Magazine, miméographié, avril 2004.

Ainsi, les budgets et les programmes sectoriels, de même que les stratégies de réduction de la pauvreté, sont souvent l'expression de ce qu'un analyste a appelé « la politique du miroir », qui consiste à s'adresser aux donateurs éventuels « en utilisant le langage qui leur est le plus agréable et, surtout, celui qui renforce le mieux la conviction selon laquelle ils [les donateurs extérieurs] savent ce que [le bénéficiaire] désire ». ³² Par exemple, dans une étude pilote sur la conditionnalité menée au Burkina Faso par le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), dont l'ACDI faisait également partie, on a demandé au gouvernement du Burkina Faso d'élaborer une grille appropriée d'indicateurs de performance et de mise en œuvre pour mesurer le progrès en matière de réduction de la pauvreté. Les indicateurs dégagés se sont révélés, comme il fallait s'y attendre, extrêmement proches des critères contenus dans l'Initiative PPTTE et le document-cadre de politique économique du FMI. L'étude concluait que « ce résultat était décevant puisque le test avait pour objectif d'amener le gouvernement du pays bénéficiaire à trouver lui-même de nouvelles méthodes de travail plutôt que de reprendre les « vieux » indicateurs proposés par les donateurs ». ³³

4.1 Les approches-programmes, les capacités de gouvernance et les conditionnalités

Les approches-programmes visent à travailler à l'intérieur des systèmes gouvernementaux, en particulier les systèmes de planification et d'exécution budgétaires, de comptabilité, d'approvisionnement et de gestion du rendement. Toutefois, on cherche encore le pays en développement dont les systèmes ont été jugés adéquats par les donateurs. Une priorité clé pour les donateurs consiste donc à renforcer les ministères et les systèmes de gouvernance par les approches-programmes. ³⁴ L'aide budgétaire et les approches sectorielles offrent aux donateurs l'occasion de s'attaquer à ce qu'ils considèrent comme les facteurs responsables de l'échec des programmes d'aide antérieurs, soit la piètre gouvernance et la capacité institutionnelle limitée, dans ce qu'ils considèrent comme étant un contexte d'ajustement structurel « amélioré » pour l'Afrique.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les conditionnalités dans le contexte des approches-programmes sont considérées comme totalement différentes des anciennes conditionnalités en ce que les « engagements » et les « déclencheurs » des gouvernements sont censés avoir leur origine dans la stratégie de réduction de la pauvreté. Les donateurs et leurs partenaires bénéficiaires sont censés s'entendre sur les transferts de ressources grâce au dialogue sur les politiques. Par conséquent, l'approche-programme permet aux donateurs de participer au dialogue sur un éventail de questions beaucoup plus large que l'approche-projet, qu'il s'agisse de fournir de l'aide applicable à un secteur de base comme la santé ou l'éducation ou à un cadre macroéconomique ou institutionnel élargi pour l'exécution du budget du CSLP. ³⁵

³² Sogge, D. *Give and Take, What's the matter with foreign aid*, Reading: Zed Books, 2002, p. 48. Les donateurs bilatéraux tels que l'ACDI sont d'avis que les approches sectorielles sont des occasions de discussion plus ouvertes à partir de l'élaboration des politiques de réduction de la pauvreté par les gouvernements. Cependant, bien que le langage de la conditionnalité soit moins utilisé dans les approches sectorielles et que les pays puissent effectivement formuler leur propre grille politique, « les gouvernements [des pays bénéficiaires] seront conscients que leur accès futur aux ressources de l'ACDI dépend de l'évaluation de leurs politiques par la Banque mondiale, et ils seront aussi conscients, grâce au dialogue sur les politiques, des aspects particuliers de la combinaison de politiques qui concerne le plus la Banque ». Ce n'est pas seulement vers la Banque mondiale mais aussi vers les autres donateurs que les gouvernements doivent diriger le miroir. Voir Brown *et al.*, p. 20.

³³ Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, 2000, p. 3.

³⁴ Selon les termes du *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, (septembre 2003) : « Il y aura toujours des problèmes de capacité et d'imputabilité dans les pays qui dépendent de l'aide et qui ont grandement besoin de l'appui budgétaire. [...] En effet, l'aide budgétaire peut offrir l'occasion nécessaire d'engager le dialogue avec les gouvernements des pays en développement sur les façons de réduire les contraintes de capacité. » (page 31)

³⁵ Lors d'entrevues, des fonctionnaires de l'ACDI ont signalé la nécessité que les donateurs aient, sur le terrain, des représentants différents des habituels experts en santé et en éducation, mais aussi des experts en gestion financière, en approvisionnement, en réforme des services publics, en décentralisation, etc.

Les donateurs sont habituellement certains qu'au mieux, les CSLP sont de vastes déclarations d'intention, accompagnées d'un urgent « besoin d'être mises en œuvre » par les gouvernements des pays en développement concernés. Par exemple, dans un document-cadre sur l'alignement de l'aide budgétaire avec les CSLP, la Banque mondiale et le FMI déclaraient : « Les stratégies établies dans les CSLP devraient d'abord être traduites en politiques et en mesures applicables concrètement et accompagnées d'objectifs et d'indicateurs de rendement clairement définis. Une pression considérable s'exercera ainsi sur la capacité institutionnelle limitée du gouvernement en cause. »³⁶ Les approches-programmes veulent permettre aux donateurs de travailler avec les gouvernements à l'élaboration de plans de travail détaillés, de matrices de politiques ou de cadres d'évaluation du rendement sur le vaste éventail de questions abordées par les concepts de « bonne gouvernance » habituellement inspirés par les donateurs.³⁷

Comment cela fonctionne-t-il en pratique ? Cette participation au Projet de soutien de la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana en offre un exemple. Cette participation avec d'autres donateurs, au programme d'aide budgétaire repose sur un « cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats ». Le cadre définit à la fois les « déclencheurs » (conditions particuliers devant être préalablement remplies pour qu'une tranche d'aide soit versée par les donateurs) et les « objectifs » (réformes de politiques servant à préciser le dialogue entre les donateurs et le gouvernement du Ghana). Des déclencheurs et des objectifs propres seront définis chaque année par le gouvernement et les donateurs, formant une matrice des politiques.

Selon le document-cadre, le gouvernement du Ghana doit s'attaquer pendant les deux premières années du programme d'aide budgétaire à cinq réformes clés : l'intégration dans le budget de la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana, les réformes du secteur public, la gestion des finances publiques, la gouvernance et la décentralisation. Des déclencheurs et des objectifs sont élaborés pour chaque secteur. Ce n'est que lorsque des progrès auront été faits dans ces secteurs de réforme que « l'attention se tournera vers des enjeux de secteurs particuliers, comme la santé, l'éducation, les routes, l'énergie », en incluant les objectifs des secteurs clés comme principaux déclencheurs à compter de 2005. Les progrès seront déterminés par les donateurs à partir d'une « évaluation indépendante des progrès réalisés au cours de la période précédente, qui repose sur les rapports existants et mettant l'accent sur la consolidation, la vérification et la validation ». Le document-cadre est explicite quant au fait que « les partenaires de développement feront [aussi] appel au système de contrôle du FMI (qui est élaboré et de qualité supérieure reconnue) ». Le décaissement du versement de base dans une année donnée « sera déterminé par un résultat positif de l'examen annuel de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI au cours de l'année précédant l'année d'exécution budgétaire du Ghana ». Considérant les engagements actuels des donateurs, les contributions totales attendues sur trois ans dépassent 800 millions \$US, ce qui représente potentiellement près de 40 p. 100 de l'apport d'aide total pour le Ghana.³⁸

Dans le cas du Burkina Faso, les donateurs ont recruté un conseiller pour élaborer un plan de travail relatif au CSLP, liant les versements d'aide par les donateurs aux objectifs de rendement. L'enquête menée au nom des donateurs par le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) et portant sur l'alignement budgétaire concluait toutefois que les pays tels que le Burkina Faso doivent généralement, à la demande des donateurs, faire rapport sur des indicateurs de rendement qui ne proviennent pas du CSLP, bien que les donateurs allèguent que la plupart des indicateurs sont au moins largement conformes au CSLP. Au contraire, les indicateurs de rendement réels sont précisés dans la facilité pour

³⁶ FMI / Banque mondiale, Document-cadre sur l'alignement de l'aide budgétaire avec le processus de CSLP, p. 11.

³⁷ Au sujet du discours des donateurs à l'égard la « bonne gouvernance », voir Kaviljit Singh, « Aid and Good Governance: A Discussion Paper for Reality of Aid », 2003, accessible à www.realityofaid.org.

³⁸ ACDI, « Results-Based Management and Accountability Framework for the Ghana Poverty Reduction Strategy Budget Support (GPRS-BS) Project, Annex A », novembre 2003, accessible sur le site extranet de l'ACDI (mot de passe requis). Pour plus de détails, voir pages 14, 15 et 16, de même que les annexes B et C. L'ACDI engage 93 millions \$CAN entre 2003-2004 et 2008-2009, avec des octrois spécifiques de 1,5 million \$ en 2003-2004, 15,5 millions \$ en 2004-2005 et 17 millions en 2005-2006.

la réduction de la pauvreté et la croissance (instrument du FMI), et les engagements sont prévus pour être admissibles à l'allègement de la dette des PPTTE et à divers instruments de la Banque mondiale et du FMI, dont le Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté, le Crédit d'ajustement structurel, l'Évaluation des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (Country Financial Accountability Assessment – CFAA) et le Rapport analytique sur la passation des marchés (Country Procurement and Assessment Review – CPAR).³⁹

4.2 Les approches-programmes et les conditionnalités « chien de garde » du FMI et de la Banque mondiale

L'influence omniprésente du FMI et de la Banque mondiale sur les politiques des donateurs par l'intermédiaire du soutien budgétaire pour les CSLP (et parfois pour les approches sectorielles) apparaît de façon évidente dans les déclencheurs et les objectifs des cadres de rendement. Ces institutions internationales définissent en grande partie pour les autres donateurs la conceptualisation, l'analyse et la « certification » de ce qui peut être considéré comme un bon choix en matière de politique de développement.

L'ACDI reconnaît l'important effet « chien de garde » des conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI sur la tenue de discussions politiques élargies au chapitre des stratégies de réduction de la pauvreté. Le *Guide d'introduction* publié par l'Agence relève que, pour les donateurs offrant un soutien budgétaire, une approche privilégiée consiste à adopter des conditionnalités conformes aux politiques du FMI et de la Banque mondiale déjà en place ou en cours de négociation de manière à promouvoir la stabilité macroéconomique, en plus des conditions sectorielles ou des conditions relatives à l'approche-programme du pays en cause.⁴⁰ Certains donateurs, tels que l'Union européenne, cherchent à remplacer les conditions liées au processus au bénéfice d'une évaluation globale du rendement qui reposent sur des indicateurs axés sur les résultats. Toutefois, comme d'autres donateurs, l'UE se réfère encore au FMI et parfois à la Banque mondiale pour attester la fiabilité d'un cadre macroéconomique. La dépendance au FMI pour déterminer si des progrès sont satisfaisants, et ce en l'absence de preuves concluantes de l'efficacité de la réforme des conditionnalités contenues dans les programmes du FMI et de la Banque mondiale, est de nature à miner les perspectives d'établissement d'indicateurs plus ouverts, pris en charge par les pays bénéficiaires et négociés avec des donateurs bilatéraux tels que l'UE.

En tant que « chien de garde », le FMI n'est souvent même pas présent à la table de négociations réunissant des donateurs multiples et des pays partenaires en développement sur les programmes de soutien budgétaire. Par contre, il est toujours dans la cuisine à préparer le menu. La présence et les pressions du FMI dans la coulisse sur des approches-programmes visant à assurer la conformité avec leurs indications sont renforcées davantage encore, car dérailler serait courir à une catastrophe financière plus grande impliquant d'autres donateurs. Une cote de solvabilité établie par le FMI à partir d'examen des politiques macroéconomiques ou l'attestation d'un « environnement politique faible » par la Banque mondiale aura des répercussions non seulement sur les niveaux de financement et de crédit accordés par les IFI, mais influencera fortement aussi les flux d'aide bilatérale au pays en question.⁴¹ Un observateur bien informé de la société civile de l'Ouganda concluait ainsi une étude du nouveau système d'aide :

³⁹ Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, *op. cit.*, p.14.

⁴⁰ *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACIDI, septembre 2003, p. 32.

⁴¹ Voir par exemple l'importante influence de l'exercice annuel d'évaluation des politiques et des institutions nationales de la Banque mondiale (EPIN) qui classe les pays en développement selon leur conformité à un vaste éventail de critères de gestion économique, de politiques structurelles (commerce, opérations de change, environnement concurrentiel du secteur privé), de politiques d'inclusion sociale et de gestion du secteur public déterminés par la Banque mondiale et le FMI. Nancy Alexander, « Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments », Citizens' Network on Essential Services, avril 2004, accessible à http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/judge_jury_scorecard.shtml.

« La conditionnalité est très puissante lorsqu'elle est imposée de manière collective. Au cours des dernières années, les donateurs bilatéraux individuels ont cédé la plus grande partie de leur pouvoir décisionnel au FMI, qui atteste que la gestion macroéconomique d'un pays est saine et digne d'être soutenue. En outre, les donateurs ont augmenté la coordination entre eux et présentent de plus en plus aux pays bénéficiaires une position unifiée. »⁴²

Cette présence collective est délibérée. La Banque mondiale et le FMI ont récemment établi un comité conjoint de mise en œuvre comme instrument additionnel pour aider les équipes nationales de personnel de la Banque et du FMI à conclure des accords sur la conditionnalité. Un des moyens donnés pour renforcer la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale est de réduire au minimum « le risque de "prospection des institutions financières", où les gouvernements peuvent rechercher de préférence l'appui d'une institution donnée [...] en raison des mesures de réforme et de la conditionnalité associées à ce soutien et jugées moins onéreuses. »⁴³. Ce comité conjoint de mise en œuvre, tout comme l'obligation pour les représentants du FMI et de la Banque mondiale de présenter à leur Conseil respectif une évaluation interne conjointe du CSLP de chaque pays bénéficiaire, représentent pour certains le gage d'une amélioration de la cohérence et d'un progrès dans l'harmonisation et l'alignement de l'aide, mais, pour d'autres, ils enlèvent aux gouvernements des pays en développement la possibilité de choisir leur source de financement.

Le choix entre diverses options de financement constitue un élément essentiel de la prise en charge locale des stratégies de développement du point de vue des pays en développement. Un test décisif pour la « prise en charge » est la question de ce qu'il advient d'une entente de soutien budgétaire harmonisée par les donateurs lorsque le pays bénéficiaire est jugé par les IFI comme ayant « failli » à ses engagements envers elles, particulièrement pour n'avoir pas réussi à mettre en œuvre une réforme controversée sur le plan national, et même sur le plan international. Dans son étude du soutien budgétaire, PSA notait que « le défaut par le gouvernement bénéficiaire de répondre aux conditions de versement de l'aide est apparu comme le plus important facteur [...] des délais de décaissement. »⁴⁴ Une harmonisation des pratiques des donateurs dans les approches-programmes risque donc d'entraîner une grave rupture de financement dans des secteurs qui sont censés être essentiels à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (ODM). Or, en entrevue, les fonctionnaires de l'ACDI ont laissé entendre que l'Agence ne semblait pas avoir prévu des mesures dans le cadre d'une approche-programme, advenant que le pays « déraile », faute de pouvoir « prendre en charge » les conditions qu'il est tenu de mettre en œuvre. L'ACDI n'aborde pas cette question dans son *Guide d'introduction aux approches-programmes*.⁴⁵

Disposer d'une variété de modalités d'aide, de même que de partenaires non gouvernementaux, peut s'avérer crucial, de la part de donateurs tels que l'ACDI, pour établir une coopération efficace dans le but de réduire la pauvreté. Bien qu'il soit essentiel que les donateurs collaborent entre eux pour raffermir les finances et les capacités des gouvernements nationaux en matière de fourniture de services, dans le but d'atteindre les ODM, les incertitudes qui existent dans de nombreux pays laissent à penser que le soutien de projets visant explicitement les droits et les conditions des personnes vivant dans la pauvreté importe tout autant.

⁴² Nyamugasira, Warren, Uganda Debt Network, cité dans Hall, p. 6

⁴³ FMI et Banque mondiale, *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report*, 24 février 2004, p. 25. Accessible à <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/eng/022404.pdf>.

⁴⁴ Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, *op. cit.*, p. 65. Les « problèmes administratifs », tant du côté des donateurs que du côté des bénéficiaires, faisaient aussi partie de la liste des obstacles importants au maintien sur la bonne voie et aux versements d'aide réguliers et prévisibles qui s'ensuivent.

⁴⁵ Certains donateurs demandent un peu de souplesse à l'avantage de décaissements soutenus. La Commission européenne, par exemple, indique que « le postulat de base, ici, est que le programme n'a pas complètement déraillé en matière de politiques macroéconomiques et structurelles, auquel cas les décaissements seraient *naturellement* suspendus. (L'italique est ajouté.) Or délai d'achèvement d'un contrôle du FMI à cause d'un décalage mineur par rapport à certains objectifs ou politiques macroéconomiques ne devrait pas entraîner automatiquement une rupture du financement lié aux réformes structurelles dans l'intérêt des programmes de réduction de la pauvreté. Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, *op. cit.*, p. 12.

4.3 Limiter les risques pour les donateurs moyens : S'en remettre au diagnostic des politiques du IFI

La capacité du FMI et de la Banque mondiale à continuer de jouer leur rôle de « chiens de garde » pour les donateurs moyens comme l'ACDI est mue par l'aversion pour le risque de ces derniers à l'égard des approches-programmes, ainsi que par leurs inquiétudes quant aux capacités des gouvernements des pays les plus défavorisés. L'Agence met l'accent sur la nécessité d'« évaluer avec soin les systèmes de gestion financière du pays, ou son adhésion à de saines politiques » afin de décider de participer ou non à un soutien budgétaire.⁴⁶ Selon les donateurs, les plus importants risques liés aux approches-programmes sont le risque de fongibilité ou d'additionalité (les ressources du donateur remplacent les ressources nationales sans augmentation nette des allocations dans un secteur donné), le risque fiduciaire (les ressources du donateur ne sont pas utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées et il y a un manque de reddition de comptes) et le risque de mise en œuvre et de sous-performance (obstacles imprévus à la mise en œuvre des programmes de la part des bénéficiaires et le fait de ne pas atteindre les résultats prédéterminés).

Les pays en développement, pour ne pas dire les personnes vivant dans la pauvreté, peuvent avoir, sur le risque dans la relation donateur-bénéficiaire, des idées bien différentes mais celles-ci constituent rarement la principale préoccupation des donateurs. Pour l'ACDI, comme pour le réseau de donateurs qui participent à des approches-programmes,⁴⁷ jusqu'à maintenant l'attention s'est concentrée sur le risque de fongibilité et le risque fiduciaire, c'est-à-dire la responsabilité envers les intérêts et les politiques du donateur. Pour évaluer ces risques, l'ACDI analyse des documents pertinents, dont bon nombre proviennent de la Banque mondiale ou du FMI – le Rapport analytique sur la passation des marchés (CPAR), l'Évaluation des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (CFAA), l'Examen des dépenses publiques (Public Expenditure Review – PER) et le guide de gestion des dépenses publiques (Public Expenditure Management Handbook) de la Banque mondiale, ainsi que le manuel sur la transparence fiscale (Manual on Fiscal Transparency) et le rapport sur le respect des normes et des codes (Report on the Observance of Standards and Codes – ROSC) du FMI.

Toutefois, les fonctionnaires de l'ACDI concernés par les approches-programmes reconnaissent la faible capacité effective de l'Agence d'analyser ces documents et l'importance d'améliorer ses propres capacités. Bien qu'une augmentation de son personnel technique soit sans doute nécessaire, l'Agence ne semble pas vraiment se préoccuper de l'occasion pourtant offerte, à elle et aux autres donateurs, par les nouvelles modalités d'aide et les efforts d'harmonisation des pratiques des donateurs, de contester la « sagesse collective » du FMI et de la Banque mondiale sur la politique macroéconomique et de déterminer ce qu'il lui faudrait pour rehausser sa capacité d'analyse. Les fonctionnaires de l'ACDI qui ont fait l'objet d'entretiens dans le cadre de la présente étude, ont commenté à maintes reprises les avantages techniques comparatifs de la Banque mondiale et du FMI dans ce domaine.

Les lignes directrices du CAD (OCDE) sur l'harmonisation de l'aide incitent les donateurs à compter autant que possible sur les examens diagnostiques des autres donateurs pour répondre à leurs besoins.⁴⁸ L'ACDI s'en remet actuellement au FMI, faisant valoir qu'elle a besoin d'être assurée que le cadre macroéconomique et les efforts de réforme sont bien en place, particulièrement lorsqu'elle contribue une aide budgétaire. L'approche de l'ACDI semble plutôt relever de la division du travail, et de sa confiance inconditionnelle envers le FMI ne semble pas reposer sur un consensus conscient à l'égard

⁴⁶ *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 16.

⁴⁷ L'ACDI a joué un important rôle de direction dans les discussions tenues sur les approches-programmes au sein du Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (LENPA), qui a été l'hôte de plusieurs conférences sur ces thèmes. La Direction générale des politiques de l'ACDI gère un site extranet très actif sur les approches-programmes auquel ont accès les membres du LENPA et quelques autres utilisateurs. Le CCCI apprécie la possibilité qu'il a eue de consulter cette source d'information très fouillée sur les approches-programmes.

⁴⁸ OCDE, « Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD : Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité », 2003, p. 48-49, cité dans ACDI, « Operational Guidelines for Pooled Fund and Budget Support Initiatives », décembre 2004.

des exigences de cette institution.⁴⁹ Il existe peu de signes d'un engagement de l'ACDI à l'égard de conditionnalités liées à certaines facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), par exemple, dans des pays où l'Agence intervient au niveau du soutien budgétaire ou d'approches sectorielles.

S'agissant du Mali, cependant, l'ACDI et d'autres donateurs ont réussi à contester l'orthodoxie de la Banque mondiale. L'enjeu était l'approvisionnement national en manuels scolaires dans le cadre de l'approche sectorielle malienne en éducation. La Banque mondiale faisait pression en faveur d'un appel d'offres concurrentiel international, dont la France aurait été le vainqueur probable. L'ACDI a réussi à convaincre la France, principal promoteur, après la Banque mondiale, d'un approvisionnement international dans ce cas, par l'entremise du mécanisme de dialogue Maliens-donateurs prévu à l'approche sectorielle, de soutenir les capacités de production locale de manuels par le service d'approvisionnement national. Bien que l'ACDI n'ait pas convaincu la Banque mondiale, celle-ci s'est retrouvée nettement isolée sur cette question. Le gouvernement du Mali a également réussi à se servir du processus de l'approche sectorielle pour demander aux donateurs de soutenir sa position plutôt que celle de la Banque mondiale. Ce succès a été attribué en partie au savoir-faire de l'ACDI dans le secteur en cause et à ses relations avec le gouvernement malien et les autres donateurs.

Également dans le cas du Mali, le personnel de l'ACDI attaché au bureau de l'administrateur canadien de la Banque mondiale s'est vu demander d'exercer des pressions sur son bureau dans ce pays. (L'ACDI n'a pas de représentant en poste au FMI.) Le bureau de l'administrateur au siège social de la Banque mondiale à Washington peut exercer une certaine pression, mais celle-ci est plus efficace lorsque d'autres donateurs en font autant.

Bien que l'exemple du Mali montre que les donateurs moyens ne sont pas sans voix ni sans influence, l'espace pour être entendus et exercer leur influence en appui à des pratiques de développement différentes est encore en très grande partie défini par les hiérarchies de pouvoir habituelles dans la communauté des donateurs. Les diagnostics politiques des donateurs, qui jettent les bases et les conditions de l'approche-programme, sont clairement le reflet de ces hiérarchies.

Le Groupe d'étude du CAD de l'OCDE sur les pratiques des donateurs a adopté un principe directeur selon lequel le pays hôte doit participer aux examens diagnostiques et les prendre en charge.⁵⁰ Les entrevues réalisées avec des fonctionnaires de l'ACDI et une analyse documentaire indiquent que les pays hôtes qui participent à ces examens diagnostiques travaillent beaucoup en complémentarité avec la Banque mondiale et le FMI, bien que certains donateurs considèrent cette situation comme provisoire, en attendant d'accroître leurs capacités.

Dans l'enquête du PSA, on notait que, dans la plupart des cas, les gouvernements africains avaient participé d'une façon ou d'une autre à l'exercice diagnostic. Cependant, l'importance de cette participation variait considérablement, allant de la direction active du processus à une participation aux seules consultations sur le processus ou sur sa préparation.⁵¹ Au cours d'une réunion tenue par l'ACDI, un directeur financier régional de la Banque mondiale pour l'Afrique faisait observer que la Banque était de plus en plus disposée à collaborer avec les partenaires du développement et à inviter les pays bénéficiaires à participer aux différents exercices diagnostiques, tels que les évaluations des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (CFAA). En pratique, cependant, admettait-il, c'est la Banque mondiale qui tient la plume. Actuellement, en Afrique, presque toutes les CFAA font maintenant place à une collaboration *entre les donateurs*, au point, parfois, de compter « trop de chefs »,

⁴⁹ Les capacités et les attitudes de l'ACDI sont réglées par la division du travail au sein du gouvernement canadien, le ministère des Finances étant chargé de maintenir les relations politiques globales du Canada avec la Banque mondiale et le FMI. Pour sa part, l'ACDI est responsable des relations avec les banques régionales de développement.

⁵⁰ Cité dans le *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 43.

⁵¹ Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, *op. cit.*, p. 16.

comme le disait le fonctionnaire de la Banque mondiale. Celui-ci proposait l'analogie suivant laquelle, s'il est souhaitable de réunir un grand nombre de partenaires autour d'une table, ceux-ci ne doivent pas s'attendre à se retrouver tous également dans la cuisine.⁵²

La déférence des donateurs bilatéraux envers les IFI en matière d'évaluation des capacités et des politiques nationales soulève la question de savoir si les efforts diagnostiques actuels ont pour effet de renforcer la prise en charge locale des CSLP ou de la miner. Presque tous les exercices diagnostiques mènent à un plan d'action ou une série de recommandations sur lesquels les citoyens et même les gouvernements des pays en développement ont peu d'influence pour ce qui est de réformes proposées. Comme le montre l'étude du PSA, « dans certains cas, on pouvait se demander si les recommandations et les plans d'action avaient été préparés par le gouvernement concerné ou adoptés par lui. »⁵³ L'influence du travail diagnostique parrainé par la Banque mondiale et le FMI, qui agit comme « conditionnalité en amont » ne peut être ignorée.⁵⁴ Comme on l'a déjà noté, les recommandations et les plans d'action issus de l'exercice diagnostique sont généralement inclus par les donateurs dans les cadres d'évaluation de la performance des approches-programmes, qui contiennent les matrices de politiques servant de base au dialogue politique et de déclencheurs pour le versement de l'aide. Dans le cas du programme de soutien budgétaire du Ghana, dont il a été question plus haut, la détermination d'objectifs de réduction de la pauvreté et de secteurs d'intervention fera partie d'une évolution subséquente, c'est-à-dire une fois que les secteurs de gouvernance jugés faibles d'après les diagnostics de la Banque mondiale et du FMI auront accru leur capacité.

4.4 Un « consensus politique » imposé par les donateurs ?

Dans le contexte des approches-programmes, tous les donateurs participants lient les versements d'aide aux mesures gouvernementales visant à améliorer les méthodes ou à renforcer les capacités dans des secteurs tels que la gestion des finances publiques, l'approvisionnement et la décentralisation de la surveillance. Si un grand nombre de changements peuvent être tenus pour des valeurs universelles – la transparence dans l'approvisionnement ou dans les dépenses budgétaires, par exemple – d'autres mesures de « création de capacités » peuvent être considérées comme susceptibles de réduire la prise en charge et le choix à l'égard d'une politique donnée au profit d'une décision technique de gestion bureaucratique. Les processus utilisés pour gouverner et l'inclusion des citoyens dans le choix des options pour réaliser leurs droits sont clairement politiques et uniques à chaque pays. Les donateurs dépolitisent le processus national d'élaboration des politiques en négociant avec les gouvernements (souvent en secret) des politiques standardisées et apparemment techniques dont on suppose qu'elles font l'objet d'un consensus politique. Ces conditions techniques minent non seulement la responsabilisation nationale à l'égard de l'établissement de politiques efficaces de réduction de la pauvreté, mais elles favorisent également certaines approches de prestation de services, telles que la privatisation et les partenariats publics-privés, qui ont eu de graves répercussions sur le droit d'accès aux services essentiels pour les personnes démunies.⁵⁵

⁵² ACDI. « Notes from meetings on PBAs and Public Sector Financial Management, February 18, March 7 and March 11, 2003 ». Préparé par Réal Lavergne, 16 mars 2003, miméographié, disponible sur le site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes.

⁵³ Groupe de travail sur le soutien budgétaire, PSA, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁴ Voir l'analyse détaillée des processus de diagnostic de la Banque mondiale et du FMI dans le document d'information du Bretton Woods Project et de World Vision, « Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank analysis determines PRSP Policies », 2002.

⁵⁵ Pour une analyse du récent *Rapport sur le développement dans le monde 2004* de la Banque mondiale sur la prestation des services essentiels, voir Tom Kessler, « Review of the 2004 *World Development Report* (WDR), Making Services Work for Poor People » Citizens' Network on Essential Services, septembre 2003.

Par exemple, l'ACDI, comme d'autres donateurs, suppose l'existence d'un consensus à l'égard de la participation du secteur privé à la prestation de services, consensus qui, en réalité, n'existe pas parmi les gouvernements et certainement pas au sein de la société civile.⁵⁶ Ainsi, ces donateurs présentent peut-être les anciennes conditionnalités sous l'apparence de mesures de création de capacités.

Le *Guide d'introduction aux approches-programmes* de l'ACDI mentionne que, dans les cas où la capacité de prestation de services publics d'un pays en développement est faible, l'Agence devrait voir s'il est « souhaitable d'envisager l'adoption de réformes axées sur le marché afin de réduire le besoin d'accroître les capacités dans le secteur public, en recourant à la participation du secteur privé ou des ONG ». ⁵⁷ Un des indicateurs dont se sert l'ACDI pour décider du soutien à une approche-programme est « la vision politique du secteur à l'égard du rôle du gouvernement dans la prestation de services d'une façon adéquate et efficace », dont « une approche de la question de la prestation de services publics basée sur les gains d'efficacité potentiels pouvant découler de la sous-traitance de services gouvernementaux auprès d'organisations non gouvernementales (ONG) ou du secteur privé ». Un des critères servant à déterminer si le cadre institutionnel du programme sectoriel est adéquat est le suivant : « Sur le plan de la prestation de services, une distinction est tracée entre le financement et la fourniture des services, ce qui permet la sous-traitance de la prestation de services vers le secteur privé et les ONG. »⁵⁸

L'approvisionnement est un autre domaine où les donateurs semblent supposer l'existence d'un consensus sur la définition d'une « politique saine ». Manifestement, l'approvisionnement est un domaine susceptible de corrompre les fonctionnaires gouvernementaux. D'autre part, comme dans l'exemple malien cité plus haut, c'est également un véhicule clé dont les gouvernements peuvent se servir pour favoriser et soutenir le développement et l'innovation dans le secteur privé local qui, à son tour, génère des emplois locaux. Cependant, l'intérêt des donateurs pour la réforme de l'approvisionnement porte généralement sur la réduction de la corruption. En même temps, les pays développés encouragent l'application de règles d'approvisionnement libéralisées dans les négociations commerciales (une des « questions de Singapour » de l'OMC) afin d'assurer l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Dans cette optique, des règles d'approvisionnement favorisant les entreprises nationales des pays en développement sont considérées comme des barrières commerciales.

Alors que les fonctionnaires de l'ACDI désignent l'approvisionnement comme un secteur litigieux dans l'ensemble des efforts d'harmonisation des pratiques des donateurs, les politiques de l'Agence dans ce domaine semblent refléter le Consensus de Washington et le programme de libéralisation de l'OMC. Dans le guide de l'ACDI sur l'évaluation des risques en matière d'approvisionnement, on souligne que « la réforme des pratiques d'approvisionnement est maintenant considérée comme essentielle à l'obtention d'un soutien à l'égard d'approches-programmes efficaces, telles que les approches sectorielles ». ⁵⁹ Le guide allègue que les discussions des donateurs autour d'un accord de développement avec le pays bénéficiaire porteront en partie sur les progrès de la réforme de l'approvisionnement public. L'accord en question, l'ACDI le définit comme « un engagement à la transparence, à une bonne gouvernance, au respect des droits de la personne et à la règle de droit, critères dont la contrepartie chez les donateurs est l'engagement à l'égard de la cohérence des politiques et d'un soutien accéléré à ceux qui obtiennent une bonne performance ». Quoique l'ACDI ait élaboré son propre guide, on peut lire dans celui-ci que « la plupart des réponses à l'information de la liste de contrôle se trouvent dans le Rapport analytique sur la passation des marchés (CPAR) de la Banque mondiale ». ⁶⁰

⁵⁶ En Afrique, notamment dans les pays qui ont connu un conflit récent, les ONG jouent un rôle important dans la prestation de services d'éducation et de santé. On fait l'hypothèse que cette présence devrait inclure et accélérer la participation du secteur privé, même si la capacité de l'État est ainsi renforcée.

⁵⁷ *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, septembre 2003, p. 31.

⁵⁸ ACDI, « Copy of PBA Sub Criteria Detailed Testing » (rév. 1), accessible sur le site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes.

⁵⁹ Banque mondiale, « Public procurement reform project, Bangladesh », avril 2002, cité dans ACDI, « Procurement issues and considerations », mai 2003, p. 4.

⁶⁰ ACDI. « Procurement Risk Assessment and Mitigation », p. 4.

Les pays en développement ont clairement exprimé, à Cancún et ailleurs, qu'ils ne veulent pas des questions de Singapour, y compris des nouvelles règles sur l'approvisionnement qui font partie intégrante des négociations actuelles de l'OMC. Même si le Canada et d'autres pays développés font valoir que les règles d'approvisionnement de l'OMC assureront la transparence du processus, de nombreux fonctionnaires gouvernementaux, chercheurs et OSC, tant au Nord qu'au Sud, y voient plutôt le point de départ qui permettra aux firmes internationales d'avoir accès aux pays en développement.

En dépit de la forte opposition des gouvernements des pays du Sud à une codification plus poussée des règles d'approvisionnement contenues dans les accords de l'OMC, le guide de l'ACDI pour la détermination du risque lié à l'approvisionnement dans les approches-programmes note que le manque de compatibilité de la part d'un pays avec les principaux accords de l'OMC, ce qui comprend le traitement accordé aux entreprises et aux fournisseurs nationaux et étrangers, en fait un pays à haut risque à l'égard de l'approche-programme. « L'accord de l'OMC représente l'accord de choix pour ce qui est de l'harmonisation de la terminologie, des processus, des règles, des pratiques concurrentielles et des règles de procédure de redressement en matière d'approvisionnement. Il représente un processus mondialement acceptable et transparent. Toutes les entreprises d'harmonisation devraient refléter en général l'esprit, les principes et les pratiques commerciales contenues dans l'accord de l'OMC *bien qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme juridique de conformité* ». ⁶¹ (L'italique est ajouté.)

Un fonctionnaire de l'ACDI a indiqué que l'Agence ne recherchait pas le respect rigoureux des règles d'appel à la concurrence internationale mais désirait seulement que le traitement accordé aux fournisseurs étrangers et nationaux soit clair et raisonnable. Cependant, un guide interne à l'intention des gestionnaires de projet de l'ACDI apporte une clarification : « Indépendamment du caractère "non lié", d'un point de vue comptable, de l'aide par programme, le programme pour la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient et les agents de gestion des contrats ont la responsabilité de s'assurer que l'approvisionnement effectué selon les accords d'approche sectorielle [...] se fera de manière à : promouvoir la concurrence et favoriser une participation maximale des fournisseurs et des entrepreneurs (y compris du Canada) à la fourniture des biens, travaux ou services requis. » ⁶² Le guide interne de l'ACDI encourage « fortement » l'approvisionnement en ligne, dans le but de maximiser la participation de tous les intervenants du secteur privé, y compris les Canadiens. ⁶³

Les outils diagnostiques de la Banque mondiale, de même que ceux de l'ACDI, supposent l'existence de consensus dans de nombreux secteurs de politiques de développement contestés où « [la Banque mondiale] a tendance à interpréter la notion de procédure commune comme étant soit l'utilisation de ses procédures par tous, soit l'utilisation d'un système conçu pour convenir à ses besoins. » ⁶⁴ L'approche de la participation des partenaires du développement aux diagnostics des programmes soulève des questions semblables concernant la prise en charge. La participation comprend-elle la possibilité de décider des formes de diagnostic requises, une analyse des données et la possibilité de s'assurer que la formulation des recommandations sera faite par des fonctionnaires représentant d'autres ministères que les ministères décisionnels pour rejoindre les ministères d'exécution, ainsi que la société civile et la population ? Le fait que la Banque mondiale ne permette pas la divulgation de rapports diagnostiques tels que l'Évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN) donne à penser elle poursuit une pratique fondée sur une définition très étroite de la participation et de la prise en charge nationale. Ces questions soulèvent des inquiétudes quant au rôle des organisations de la société civile à l'égard des stratégies de développement visant à réduire la pauvreté et des nouvelles modalités d'aide, telles que les approches-programmes.

⁶¹ *Ibid.*, p. 7.

⁶² ACDI, « Guide for developing a Joint Framework Agreement », p. 5.

⁶³ ACDI, Guide interne de la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (DGAMO), p. 10.

⁶⁴ Brown, *et. al*, p. 43.

5.0 LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA PRISE EN CHARGE DANS LES APPROCHES-PROGRAMMES DE L'ACDI

La place de la société civile dans le processus du développement représente un enjeu d'une importance croissante au moment où les donateurs tendent à concentrer leur aide dans les approches-programmes. Il peut sembler que le rôle des organisations de la société civile est valorisé davantage dans les nouvelles modalités d'aide, qui mettent l'accent sur la participation à l'établissement des priorités des CSLP. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la participation aux CSLP a bien été encouragée pour la forme par les donateurs, mais la qualité de la participation des OSC pourrait aisément être qualifiée d'engagement comme une fin en soi.⁶⁵ Les donateurs se sont montrés nettement plus intéressés par le nombre d'OSC représentées aux événements organisés par les gouvernements qu'à la façon dont leur contribution a été reçue.

À titre d'exemple, dans une recherche réalisée par le personnel du Department for International Development (DFID – Royaume-Uni), on reconnaissait que « la représentation des populations défavorisées demeure faible dans de nombreux pays, tout comme la participation des parlementaires ». Les chercheurs faisaient remarquer qu'« il est impérieux de trouver des façons pour ces groupes de participer plus efficacement à une responsabilisation nationale accrue face aux processus stratégiques de réduction de la pauvreté ».⁶⁶ Toutefois, le personnel du DFID semblait incapable de préciser comment les donateurs pourraient légitimement rendre compte de facteurs politiques aussi délicats en ce qui a trait à leur travail dans les pays partenaires. Ouvrir les processus de consultation liés aux CSLP à un plus large échantillon de groupes représentatifs pourrait s'avérer utile. Une étude réalisée d'ActionAid notait que, dans un certain nombre de pays, les gouvernements s'autocensurent et orientent les consultations de façon à éviter les conflits avec la Banque mondiale et le FMI. Les OSC signalent qu'elles ont été exclues de toute participation aux discussions de politique macroéconomique et de politique structurelle lors des consultations qui ont effectivement eu lieu.⁶⁷

Tandis que certaines OSC proposent des améliorations au processus consultatif pour la prochaine phase d'élaboration des CSLP (voir nos recommandations dans le présent document), d'autres demeurent très sceptiques. Dans cette optique,

« le CSLP n'est guère plus qu'une réponse tactique à la constatation [par les donateurs] que l'ajustement structurel et les politiques de stabilisation classiques ne se laissent plus abuser. En conséquence, la participation sous le contrôle de gestionnaires nationaux a essentiellement pour but d'ancrer le Consensus de Washington dans la société, alors que l'objectif "supérieur" d'éradication de la pauvreté donne aux préceptes de croissance économique et politique un soupçon de légitimité. »⁶⁸

⁶⁵ Voir, par exemple, Susanne Possing, « Between Grassroots and Governments: Civil Society Experiences with the PRSPs, A Study of Local Civil Society Response to the PRSPs », North South Coalition PRSP Program, fonctionnant depuis le Danish Institute for International Studies, Copenhague, Danemark, septembre 2003, (<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=530>) p. iv. Voir aussi Diana Sanchez et Katherine Cash, « Reducing poverty or repeating mistakes? A civil society critique of Poverty Reduction Strategy Papers », Church of Sweden Aid, Diakonia, Aide à l'enfance – Suède, et le Swedish Jubilee Network, (<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=511>), décembre 2003, et Walter Eberie et Heike Henn, « Parliaments in Sub-Saharan Africa: Actors in poverty reduction? », GTZ (agence allemande de coopération technique), décembre 2003, (<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=521>).

⁶⁶ « Update on DFID's Engagement with the PRSP Process » *PRSP Connections*, février 2004, p. 1, accessible à <http://www.prspsynthesis.org/connections%2010.pdf>. L'étude effectuée par le personnel du DFID est disponible à <http://prspsynthesis.org.uk>.

⁶⁷ ActionAid International – Ouganda et É.-U., « Rethinking Participation: Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs », Document de travail, avril 2004, accessible à http://www.actionaidusa.org/images/rethinking_participation_april04.pdf. Cet article contient en annexe une liste très utile de questions clés en matière de développement qui ne sont jamais à l'ordre du jour des consultations des OSC sur les CSLP.

⁶⁸ Spanger, H-J., Wolff, J., « Poverty Reduction through Democratization? PRSP Challenges of a New Development Assistance Strategy », Rapport PRIF no 66, Peace Research Institute, Francfort, juin 2003, page 53, accessible à http://www.hsfk.de/publication_detail.php?publicationid=2430&language=en.

Il faudra réduire le pouvoir du FMI et de la Banque mondiale pour qu'une prise en charge efficace du développement devienne possible, et les donateurs devront créer des relations politiques avec un éventail d'acteurs de la société civile dans les pays en développement pour réussir à avoir une participation réelle.

L'ACDI, à l'opposé, a concentré ses efforts presque exclusivement sur le renforcement de sa relation programmatique avec les gouvernements et sur la mise en œuvre effective des stratégies de développement du gouvernement, en coordination avec d'autres donateurs. Globalement, au cours des trois années comprises entre 1999 et 2002, les sommes versées par l'ACDI à ses partenaires pour la mise en œuvre de projets par la société civile ont diminué de plus de 17 p. 100 (passant de 527 millions \$ à 433 millions \$), et les sommes dépensées par l'intermédiaire des OSC dans des programmes bilatéraux ont diminué, pour leur part, de 53 p. 100.⁶⁹

La démarche de l'ACDI face aux approches-programmes inclut, en principe, la société civile et le secteur privé. Par exemple, « La société civile et le secteur privé jouent déjà un rôle important dans la prestation de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. » De plus, « les ONG participent souvent à des programmes communautaires fondés sur une démarche plus holistique ou faisant appel à des approches participatives novatrices. Ce faisant, ils sont souvent en mesure de promouvoir des liens plus étroits entre les programmes gouvernementaux et d'autres mécanismes visant la réduction de la pauvreté ». Enfin,

« Les organismes de la société civile ont aussi un rôle de plaidoyer et de dialogue à jouer et peuvent ainsi contribuer au suivi et à l'évaluation des approches-programmes menées par le gouvernement. Ils peuvent aussi jouer *un rôle important* au plan de la responsabilisation tant des gouvernements bénéficiaires que des donateurs eux-mêmes, mais ceci *requiert la présence d'une société civile forte et indépendante.* »⁷⁰ [L'italique est ajouté.]

Mais malgré ces observations faites par la Direction des politiques de l'ACDI, la société civile apparaît marginale face à l'examen de ces relations par l'Agence et aux questions de responsabilité, de capacité et d'efficacité des gouvernements quant aux attentes en matière de développement. L'information et la base analytique sur la société civile, tenant compte rigoureusement de l'apport des OSC nationales et canadiennes dans l'ensemble des CSPP, sont très déficientes (le CSPP pour la Bolivie constituant une remarquable exception).⁷¹

Certains programmes-pays bilatéraux de l'ACDI ont fait peu de place aux organisations de la société civile en matière de programmation (Tanzanie). D'autres ont connu des interactions intenses (Mali et Mozambique), d'où la difficulté de généraliser. Le CSPP pour le Mali, par exemple, prévoit confier des rôles importants à la société civile dans les programmes de gouvernance locale, tant en matière de prestation de services qu'en ce qui concerne la participation des citoyens à l'établissement d'orientations stratégiques de développement global pour le Mali. Bien que les fonctionnaires de l'ACDI affectés à

⁶⁹ Calcul effectué par le CCCI à partir des données fournies par l'ACDI. Proportionnellement aux ressources de l'aide publique au développement, de l'Agence, les déboursements des OSC ont été de 29 p. 100 en 1999-2000 et de 21 p. 100 en 2002-2003.

⁷⁰ Citations extraites de Lavergne, R., « Les approches-programmes : Une nouvelle façon d'opérer », ACIDI, L'Express sur le développement, décembre 2003, accessible à http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/E7C73177F40985E885256E28004B6646?OpenDocument.

⁷¹ Fortes, bien souvent, d'une expérience de plusieurs décennies, les OSC canadiennes réalisant à une échelle significative des projets bilatéraux flexibles dans bon nombre des neuf pays prioritaires, sont mises à l'écart par l'ACDI en faveur du financement de programmes établis avec les gouvernements locaux. Ces OSC se sont parfois vu conseiller de solliciter des contrats d'agents de prestation de services auprès du gouvernement en question. Dans le cas de la Bolivie, le CSPP indique explicitement que les propositions des OSC touchant le « mécanisme souple » doivent viser à soutenir le CSLP ainsi que le développement national et les priorités sectorielles établies par les partenaires boliviens. Mais ce programme, comme bien d'autres, témoigne d'une faible reconnaissance de la contribution des organisations de la société civile, notamment dans les programmes régionaux et locaux, qui sont parfois en tension avec des stratégies de réduction de la pauvreté menées à l'échelon national. Plusieurs articles et des conversations avec certains fonctionnaires de l'ACDI mettent en cause la légitimité et la « prise en charge », par les acteurs du Sud, des partenariats canadiens (ou présumés tels) avec les OSC.

l'élaboration du programme pour le Mozambique aient été, dit-on, ouverts et engagés envers la société civile dans une démarche de dialogue, de collaboration et d'apprentissage, il y a peu de place pour l'analyse conceptuelle des rôles de la société civile dans le document de la nouvelle stratégie nationale. Ce document indique que l'agence bilatérale collaborera avec la société civile afin de soutenir certains secteurs gouvernementaux décentralisés et certains secteurs du développement rural et agricole. Toutefois, le renforcement de la gouvernance semble représenter une bien faible part des allocations prévues aux programmes de l'ACDI pour le Mozambique.

Lorsque les relations directes avec la société civile ont été fortes et efficaces par le passé, comme avec BRAC et PROSHIKA au Bangladesh, l'ACDI s'est résolue à poursuivre son soutien. Mais globalement, l'Agence conçoit le rôle de la société civile comme un rôle de subordination et d'orientation de service relativement à la programmation du secteur gouvernemental. Participant, au Bangladesh, à une approche sectorielle en éducation soutenue par les donateurs, l'ACDI considère que son rôle est d'amener les acteurs des grandes ONG du secteur informel de l'éducation à s'aligner davantage sur le système gouvernemental formel. Par ailleurs, l'ACDI a d'importantes réserves sur sa participation à une approche sectorielle complète dans le secteur de la santé au Bangladesh. Elle souligne, en effet, dans son document de programme que « les mécanismes centralisés manqueront d'efficacité par rapport à l'amélioration de la santé de la majorité de la population qui vit dans la pauvreté, à moins que la prise en charge bangladeshi soit renforcée par la conclusion d'accords de gestion et de coordination en collaboration pleine et entière avec les OSC ». Les services de santé publics sont utilisés par 13 p. 100 seulement de la population « et sont habituellement évités même par les personnes démunies ».⁷²

Le modèle théorique conçu en 2003 par l'ACDI pour le nouveau CSPP éthiopien semble se contredire.⁷³ D'une part, il indique qu'« il serait important d'appuyer les efforts pour alléger les tensions interethniques par l'établissement de la paix et le règlement des conflits au niveau de la collectivité, par une tolérance plus ouverte du gouvernement à l'égard du dialogue et du débat politique et l'acceptation de l'apport des organisations de la société civile aux mécanismes politiques, économiques et de développement du pays. D'autre part, il souligne que le rôle futur de la société civile dans les programmes de développement de l'ACDI pour ce pays devront tenir compte du fait que « le gouvernement de l'Éthiopie estime que la programmation des ONG doit être plus étroitement liée au PRPDD [le CSLP de l'Éthiopie] et, par conséquent, aux programmes du gouvernement à divers niveaux ». Cependant, les OSC éthiopiennes ont eu l'impression d'avoir une bien mince influence sur le processus de CSLP.⁷⁴ Un collègue Éthiopien membre d'une OSC, qui participait au Dialogue CCCI-ACDI 2003 sur la prise en charge, mentionnait que le gouvernement de l'Éthiopie savait utiliser le soutien inconditionnel du CSLP par les donateurs pour faire taire les critiques de la société civile, qui tentaient de faire valoir des points de vue différents enracinés dans les expériences communautaires et régionales du pays. L'appui financier de l'ACDI au travail de consolidation de la société civile éthiopienne soutenue par la communauté des ONG canadiennes est devenu très incertain depuis que l'Éthiopie est passée au rang de pays partenaire de l'ACDI. Et ceci, malgré les évaluations très positives et la reconnaissance qu'un tel travail contribue efficacement à la prise en charge locale.⁷⁵

Les plans de programme de l'ACDI pour l'Afrique du Sud montrent aussi les tensions et les contradictions au sein de l'Agence relativement à la programmation de la société civile. L'ACDI et le gouvernement de l'Afrique du Sud ont commandé conjointement une étude indépendante du programme de l'Agence dans ce pays pour les années 1994 à 2002. Cette étude est arrivée à des conclusions importantes qu'il est utile de citer en détail :

⁷² Janik Bouchard, *Survey Response, CIDA Support to the Health Sector in Bangladesh*, février 2004, p. 20. Disponible sur le site de l'ACDI PBA / approches-programmes /Extranet site.

⁷³ ADCL, « Cadre de programmation pour l'Éthiopie », Document de discussion pour les intervenants canadiens, avril 2003.

⁷⁴ Selon Christian Relief and Development Association (CRDA), un organisme-cadre représentant 70 p. 100 de toutes les ONG d'Éthiopie.

⁷⁵ Voir les nombreuses études de cas préparées par le CCCI et ses membres pour la Consultation CCCI-ACDI, en mars 2003, dont l'une souligne le travail de développement de capacité avec la société civile éthiopienne, disponible à www.ccic.ca.

« En travaillant en partenariat avec les ONG et les OSC, l'ACDI a pu rejoindre et soutenir les groupes défavorisés et marginalisés par des voies qui n'étaient pas à la portée des gouvernements. [...]

« La diminution de l'engagement financier de l'ACDI envers la société civile (qui était conforme à la situation majoritaire dans la communauté des donateurs) n'a fait qu'exacerber les effets d'un déclin des forces vives des ONG (provoquée par une fuite des compétences au profit de la fonction publique) et de leur incapacité de s'adapter à l'ère post-apartheid. [...]

« Plus particulièrement, l'ACDI n'a pas fourni aux OSC un soutien complet, substantiel et stratégique pendant la période où la société civile en avait cruellement besoin. Par conséquent, la plus grande partie des investissements a été dispersée dans l'ensemble de la société civile sans stratégie ni cadre global cohérent, sans secteurs privilégiés et sans grande coordination ou collaboration entre les projets. [...]

« Un intérêt quasi exclusivement concentré sur la création des capacités de l'État s'est traduit par un intérêt insuffisant pour la capacité de la société civile à influencer sur les enjeux socioéconomiques. La pandémie VIH-SIDA a démontré le rôle essentiel qui revient aux OSC en l'absence de mesures adéquates de la part des gouvernements. Il est fondamental que la société civile soit renforcée pour qu'elle devienne une force motrice capable, essentielle et efficace de mettre de l'avant un ordre du jour socioéconomique plus complet. »⁷⁶

Reste à savoir si le CSPP de l'ACDI pour l'Afrique du Sud tiendra compte de ces observations et de ces préoccupations. Car, bien qu'elles soient propres au contexte du pays, les leçons sud-africaines sur la marginalisation de la société civile sur le plan de la programmation pourraient aussi avoir l'avantage d'informer les directions générales de l'ACDI des priorités qui semblent émerger dans les neuf pays prioritaires.

La Direction des partenariats de l'ACDI n'a pas encore vraiment clarifié sa capacité ni, par conséquent, celle des ONG canadiennes, à s'engager dans les approches-programmes. Cette Direction devrait-elle encourager les ONG canadiennes à intégrer en partie du approche-programme à leur propre travail dans les pays en développement ou dans les relations de l'ACDI avec les OSC des pays concernés par l'approche-programme ?⁷⁷ Les fonctionnaires de l'ACDI participant aux approches-programmes parlent de la nécessité d'établir une discussion sérieuse sur les retombées des approches-programmes à l'égard de l'aide aux OSC, qu'elles soient canadiennes ou locales. En 2004, la Direction générale du partenariat canadien a amélioré sa capacité à se rattacher aux processus de développement de programme dans les pays partenaires de l'ACDI.

⁷⁶ « Building Together from Strength: Joint Review of the CIDA South Africa Program (1994 – 2002) », préparé pour la Trésorerie nationale, Afrique du Sud et ACDI, mai 2003, p. 13, 21 et 26.

⁷⁷ Lavergne, dans son étude des approches-programmes comme nouvelle modalité d'aide reconnaît la menace au soutien essentiel du Canada à la coopération internationale par l'entremise des ONG canadiennes. Il indique qu'il existe deux scénarios possibles : « Dans le premier, les partenaires canadiens s'engagent auprès de leurs homologues du Sud et renforcent ainsi le rôle que la société civile peut jouer dans les approches-programmes dans leurs propres pays. Dans l'autre, les ONG canadiennes elles-mêmes adoptent des approches-programmes à l'égard de leurs homologues du Sud. » Il continue en reconnaissant que les ONG canadiennes ont acquis leur propre expérience dans des approches-programmes. Lavergne, *op.cit.*, p. 12.

Bien qu'utile, cette analyse évite les questions difficiles concernant les relations et les attitudes des partenaires canadiens des pays du Sud envers les stratégies de réduction de la pauvreté de leur propre gouvernement. Comme on le fait remarquer dans l'étude hondurienne des politiques du CSLP du Honduras, un problème clé, dans ce pays, pour les donateurs, est que « l'élite politique ne considère pas la pauvreté comme le problème du pays » et que les organisations de la société civile rencontrent la répression lorsqu'elles contestent cette élite. Seppanen, *op. cit.*, p. 33.

L'ACDI entamer à peine cette discussion complexe avec ses partenaires canadiens. Certaines OSC canadiennes font état de difficultés significatives à maintenir des projets bilatéraux de longue date dans un certain nombre de pays (Éthiopie, Ghana, Mali et Bolivie), en dépit de l'évaluation positive de ces projets bien adaptés. On leur dit, le plus souvent, que ces décisions n'ont rien à voir avec le projet comme tel mais résultent plutôt de l'engagement de l'ACDI à l'égard d'une approche-programme avec le gouvernement local, dans laquelle de tels projets n'ont ni rôle ni pertinence. Dans certains cas, on a laissé entendre aux responsables de ces projets dans la société civile qu'ils devraient sans doute s'adresser au gouvernement en question pour obtenir une aide soutenue.⁷⁸

Lors de la rencontre du Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (LENPA), en novembre 2003, les donateurs ont discuté des approches-programmes et du rôle des acteurs non étatiques. La nécessité du soutien aux acteurs non étatiques a été liée aux questions de reddition de compte et d'exigence de bonne gouvernance. Tout comme la Direction générale des politiques de l'ACDI ci-dessus, les « acteurs non étatiques » sont définis de manière à inclure le secteur privé, ce qui montre que les acteurs non étatiques sont globalement considérés comme des fournisseurs de services. Plusieurs études de cas portant sur différents pays et présentées à cette rencontre constataient qu'un important déterminant du succès d'un programme est le soutien accordé à la société civile parallèlement au soutien gouvernemental.⁷⁹

Certains participants au forum du LENPA ont fait remarquer, de plus, que « les agences de développement doivent prendre des dispositions pour inclure la participation des acteurs non étatiques, même si elles doivent pour cela laisser tomber certains dogmes dans le contexte des approches-programmes »⁸⁰, le dogme en question étant vraisemblablement l'accent exclusif qui est mis sur le renforcement des systèmes gouvernementaux. Le danger, ici, est que les appels à la privatisation lancés aux gouvernements seront partiellement justifiés car « l'objectif [de la deuxième génération de programmes sectoriels] est d'offrir un cadre favorisant la participation d'une grande diversité d'acteurs ».⁸¹

Des analystes du Royaume-Uni et de l'Ouganda ont attiré l'attention sur les implications des « changements significatifs qui sont en train de s'opérer dans la conceptualisation par les donateurs du rôle des OSC et de leur place dans les processus de développement ».⁸² Ils soulignent que ce nouveau rôle se résume à la prestation de services. Au regard des nouvelles modalités, on s'attend à ce que les OSC soient disponibles comme sous-traitants du gouvernement et qu'elles puissent **en même temps**, en tant des organismes de pression demander des comptes aux gouvernements. Les donateurs du LENPA ont exhorté leurs pairs à considérer comme artificielle la différence entre les OSC de service et les OSC militantes, en soulignant que ce sont les OSC de service qui possèdent l'expérience réelle susceptible de valoriser de la valeur à la revendication.

Ces rôles sont en tension : « Il existe un danger que les changements aux modalités de financement entraînent une nouvelle dépendance forcée à l'égard des gouvernements, ce qui diminuerait la capacité des OSC de remplir le rôle que les donateurs tentent justement de promouvoir et qui consiste à "demander des comptes aux gouvernements" ».⁸³ En même temps, l'étude sur les OSC en Ouganda demandait, elle aussi, que l'on évite de séparer prestation de services et défense des droits comme étant

⁷⁸ Le DFID (Royaume-Uni) a aussi fait ressortir l'aide de gouvernement à gouvernement dans le cadre des approches sectorielles et l'aide budgétaire dans sa relation donateurs-bénéficiaire. Pour une critique pénétrante de l'efficacité des capacités et de l'autonomie des organisations de la société civile locale qui ont été renvoyées à leurs gouvernements locaux pour obtenir des contrats de service, voir Sarah Lister et Warren Nyamugasira, « Design Contradictions in the 'New Architecture of Aid'? Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organizations », dans *Development Policy Review*, 2003, 21 (1), p. 93-106.

⁷⁹ Dietvorst, Desirée, p. vi.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Lister, Sarah, et al. p. 95

⁸³ Lister, Sarah, et al. p. 93.

deux fonctions distinctes des OSC : « Dans un contexte de rareté des ressources, un modèle d'aide séparant les organismes de fourniture de services et les organismes de pression ne ferait qu'accroître la tendance à ce que les pressions soient exercées par des groupes urbains ayant peu de liens avec "la base" ». ⁸⁴

Toutefois, pour des OSC de prestation de services en racinées dans la collectivité, la capacité de s'engager efficacement dans des activités de pression diminuera habituellement à mesure qu'elles deviendront des fournisseurs de services pour le compte des gouvernements locaux et régionaux. Les questions d'indépendance sont donc d'une importance cruciale pour les OSC dans le contexte des nouvelles modalités d'aide. Une voie à suivre serait que les donateurs soutiennent les capacités politiques et militantes au sein d'OSC de prestation de services traditionnelles, dans les pays bénéficiaires comme dans les pays donateurs, et que leur indépendance soit assurée par des partenariats d'aide plus traditionnels, tels que les partenariats entre deux OSC. Ces questions influenceront sur la façon dont l'ACDI peut résoudre la question de ses relations avec les OSC dans les approches-programmes. Les OSC canadiennes ont proposé un cadre mandataire qui définit les rôles des OSC dans le processus de développement.

6.0 UNE VOIE À SUIVRE

Pour que les pays en développement se prennent en charge en donnant la priorité à des politiques et des programmes susceptibles de réduire significativement la pauvreté, il faudra apporter de profondes réformes aux modalités actuelles d'aide et de gouvernance applicables aux donateurs et aux gouvernements des pays en développement. Comme il est souligné dans le *Bilan de l'aide 2004*, rapport préparé par un réseau mondial d'OSC, « l'aide devrait être traitée comme un fonds en fiducie pour les personnes vivant dans la pauvreté » lequel doit être gérée de façon à protéger leurs droits. ⁸⁵ L'accent doit être mis sur le renforcement de la gouvernance démocratique, ce qui, fondamentalement, renvoie à la politique, au pouvoir et à l'exercice des droits dans la société. Également importante est la façon dont les donateurs gèrent le régime d'aide lui-même, particulièrement à l'égard des pays les plus pauvres. Comme nous l'avons montré ici, en adoptant l'aide budgétaire et les approches sectorielles, les donateurs continuent à imposer leurs conditions impossible à remplir dans la relation donateurs-bénéficiaire, défournant ainsi de l'attention politique des systèmes de contreponds où les citoyens devraient jouer un rôle significatif et influencer sur la politique publique.

Les quelques propositions qui suivent ont pour but d'accélérer l'atteinte du juste objectif de prise en charge locale comme fondement de stratégies d'aide pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté.

1. Aménager avec divers pays partenaires en développement un espace de prise en charge

La politique canadienne de coopération internationale devrait, avec celle d'autres donateurs bilatéraux, tendre à :

- a) Obtenir que le FMI et la Banque mondiale annulent totalement et inconditionnellement la dette des pays les plus pauvres en mettant à contribution les ressources actuelles des IFI. Ainsi, les gouvernements des pays en développement auront plus de jeu sur le plan fiscal pour affecter le maximum de ressources à des politiques de développement et des programmes sectoriels déterminés par eux. Les donateurs doivent aussi cesser de lier leurs promesses de soutien budgétaire, ainsi que le versement effectif de leur aide, aux résultats d'évaluations effectuées par la facilité pour la réduction de la pauvreté du FMI. Il est particulièrement urgent quand le FMI, sortant de ses attributions, empêche un gouvernement de maximiser le financement de la réduction de la pauvreté en imposant, par exemple, une

⁸⁴ Lister, Sarah, *et al.* p. 103.

⁸⁵ *The Reality of Aid Report, 2004*, sur la gouvernance et les droits dans la coopération internationale, p. 29-30.

- limite arbitraire à la taille du déficit fiscal. Les pays en développement les plus pauvres feront un meilleur usage de l'aide à la réduction de la pauvreté s'ils peuvent avoir accès aux ressources d'un plus grand éventail de donateurs qui ne dépendent pas des IFI comme « chiens de garde » politiques dans les transferts de ressources.
- b) Aider les gouvernements des pays en développement à mobiliser leurs propres ressources nationales. Dans la promotion de certaines politiques commerciales et financières, les pays développés devraient tenir compte des répercussions de celles-ci sur les capacités et les sources de revenu des pays en développement. Les donateurs devraient évaluer et contester les conditions de crédit et des IFI, ainsi que leurs « conseils », par lesquels ces dernières appuient leur programme commercial auprès de l'OMC et dont les retombées dans l'économie des pays pauvres passent par des réductions tarifaires ou un dumping de biens et de services. Les donateurs doivent résister aux politiques des IFI, qui cherchent à maximiser la privatisation, et soutenir des réformes susceptibles de favoriser des augmentations de revenu potentielles et des conditions plus équitables à l'égard de la fourniture de services aux groupes défavorisés.
 - c) Faire pression pour mettre fin à l'endossement des CSLP par le FMI et la Banque mondiale, éliminant du même coup le lien entre la provision d'une annulation de la dette et l'approbation du CSLP. Plutôt que de conditionner l'aide bilatérale et multilatérale à des CSLP motivés de l'extérieur, les donateurs devraient soutenir les processus politiques internes des pays en développement pour que ceux-ci puissent créer leurs propres stratégies de développement national et leurs propres plans de réduction de la pauvreté. Les donateurs peuvent faciliter le maintien d'un environnement porteur dans lequel les plans gouvernementaux sont publics et font l'objet de débats. Une véritable prise en charge de ces plans requiert, de la part des donateurs, un soutien constant et à long terme de la société civile et des gouvernements afin d'assurer la participation des populations défavorisées et traditionnellement marginalisées. Celles-ci doivent jouer un rôle réel dans l'analyse participative de la pauvreté, piloter des projets de développement alternatif et accroître leur capacité d'analyse politique et de défense de leurs droits.
 - d) Renforcer les capacités des gouvernements et de la société civile en vue de réaliser des recherches et des analyses politiques visant à déterminer leurs propres politiques de soutien à la réduction de la pauvreté. Les donateurs pourraient aussi adopter de nouveaux indicateurs de mesure d'autonomisation nationale, parallèlement à leur orientation largement technique envers la « prise en charge » par les gouvernements locaux.⁸⁶
 - e) Accroître le soutien aux capacités internes des gouvernements locaux et améliorer les relations avec les organisations de la société civile locale et communautaire *autonomes*, en même temps que les donateurs se retirent et laissent opérer les processus et les systèmes nationaux. Ceci pourrait entraîner une augmentation des coûts d'opération pour les donateurs mais contribuerait à réduire la standardisation aveugle fondée sur une volonté d'harmonisation des procédures et permettrait de bâtir des perspectives nouvelles moins axées sur les recommandations diagnostiques de la Banque mondiale et du FMI.

2. *Donner plus de place au discours et à l'action en faveur d'une diversité d'options politiques dans le dialogue donateur-bénéficiaire*

La politique canadienne de coopération internationale devrait inclure :

- a) Le renforcement d'une capacité au sein de l'ACDI, permettant à l'Agence de réaliser des travaux interdisciplinaires – analyses économiques, institutionnelles, politiques et de développement social : « Ce qui manque, c'est une analyse contextuelle élargie liée aux

⁸⁶ McKinley, p. 4. Stewart and Wang, 2003.

objectifs globaux de réduction de la pauvreté et de développement démocratique. Une des bases de cette image élargie, soit l'analyse économique, dépasse ce qui, dans une approche-projet, se réduit parfois à une justification économique de l'investissement. »⁸⁷

- b) Profiter des discussions entre donateurs touchant l'aide budgétaire pour soumettre les critiques et les contestations de l'approche essentiellement macroéconomique du FMI et de la Banque mondiale, reconnaissant la nature politique des choix de politiques macroéconomiques.
- c) « Nager à contre-courant » en rejetant l'idée qu'un consensus national sur le développement fait partie intégrante des processus actuels entourant l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté. Terry McKinley, conseiller aux questions macroéconomiques et de réduction de la pauvreté au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), s'exprime ainsi : « Derrière cet apparent consensus, il existe [...] des différences significatives. [...] Ces différences sont saines et devraient être encouragées et, de plus [...] réaliser un consensus international n'est pas un objectif souhaitable. [Au contraire], on devrait favoriser un "marché des idées" où existe une concurrence entre des opinions contradictoires. »⁸⁸

3. *Soutenir la société civile dans sa contribution à l'élaboration d'autres modes de développement susceptibles de toucher les populations défavorisées, ainsi que dans son rôle de défense des politiques*

La politique canadienne de coopération internationale devrait inclure :

- a) L'élaboration à l'échelle de l'ACDI, d'un cadre stratégique visant à intégrer la société civile au processus de développement et comprenant, entre autres, un engagement opportun et significatif conjoint avec les OSC du Canada et des pays en développement dans l'établissement de priorités pour les cadres stratégiques des programmes-pays (CSPP) de l'ACDI.
- b) Un soutien à la participation, au discours et aux programmes de la société civile, lesquels offrent des perspectives nouvelles et des voix différentes dans l'établissement de stratégies nationales de réduction de la pauvreté, reconnaissant ainsi la nécessité d'un « marché des idées » et les faiblesses contenues dans les processus nationaux actuels.
- c) Un soutien au développement de la promotion et de la défense des politiques dans les habituels OSC de prestation de services, tant au Canada que dans les pays bénéficiaires.
- d) Un soutien et un encouragement aux rôles spécialisés joués par des organisations de la société civile autonomes, de l'échelon communautaire à l'échelon national, dans toutes les phases des approches sectorielles.

En tant que donateur moyen respecté, l'ACDI peut continuer à jouer un rôle de premier plan dans l'adoption de nouvelles méthodes de coopération internationale par l'entremise des approches-programmes. Cependant, comme le faisait remarquer un commentateur canadien chevronné, « le bon développement peut être compromis lorsqu'ils [les donateurs bilatéraux] se muent en membres polis de 'coalitions de bonne volonté' dans l'établissement des CSLP. Il y a de l'intérêt de l'ACDI d'occuper l'espace tactique, de contester les politiques préjudiciables à des groupes vulnérables, et de promouvoir la justice sociale par l'entremise de l'État et de la société civile ».⁸⁹

⁸⁷ Riddell, « Implications of Agencies Pursuing SWAps in Education », 2000. p. 1.

⁸⁸ McKinley, « Economic Policies for Growth and Poverty Reduction », 2004. p. 1.

⁸⁹ Edward Jackson, professeur agrégé d'administration publique et d'affaires internationales à la Carleton University, cité dans Development Express, p. 17.

ANNEXE 1

DÉCAISSEMENTS BILATÉRAUX DE L'ACDI DANS NEUF PAYS PARTENAIRES	1999-2000	2003-2004	AUGMENTATION EN P. 100
	en millions \$ CAN		
Bangladesh	34,3 \$	37,3 \$	8,7 %
Bolivie	8,8 \$	13,1 \$	48,9 %
Éthiopie	13,2 \$	29,2 \$	121,2 %
Ghana	24,8 \$	23,3 \$	- 6,0 %
Honduras	8,1 \$	12,1 \$	49,4 %
Mali	18,1 \$	32,6 \$	80,1 %
Mozambique	13,6 \$	29,9 \$	119,9 %
Sénégal	11,7 \$	16,5 \$	41,0 %
Tanzanie	12,0 \$	28,5 \$	137,5 %
Total	144,6 \$	222,5 \$	53,9 %
Pourcentage bilatéral total	22,4 %	29,7 %	
Décaissement total par les OSC	40,4 \$	45,5 \$	12,6 %
Décaissement total par le secteur privé	47,8 \$	25,6 \$	- 46,4 %
Décaissement total par le gouv. / l'ONU / la BM	56,4 \$	151,4 \$	168,0 %
Pourcentage verser par les OSC / les entreprises privées	61,0 %	32,0 %	
Pourcentage verser par le gouv. / l'ONU / la BM	39,0 %	68,0%	
Calculs effectués par le CCCI à partir des données de l'ACDI			

Toutes les hausses en dollars dépensés par les OSC vont au Bangladesh où celles-ci continuent des décaissements inférieurs de 50 p.100 au montant du programme.