

**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**

RÉSUMÉ

Brian Tomlinson (coordonnateur, 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'AIDE ¹

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 à la cuisine, c'est-à-dire la Banque mondiale et le FMI, sont restés les mêmes.

RÉSUMÉ

1.0 INTRODUCTION

En septembre 2002, l'Agence canadienne de développement international (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 obligations suivantes : 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 (ODM). L'ACDI n'était pas la seule organisation à examiner ses pratiques d'aide d'un œil plus critique et à se centrer plus résolument sur la réduction de la pauvreté. Tous les donateurs ont axé davantage leurs programmes d'aide sur les CSLP, considérés comme des guides à suivre pour atteindre les ODM. À partir de 1999, les Institutions financières internationales (IFI) ont exigé, comme condition d'allègement de la dette des pays en développement les plus pauvres, que ceux-ci mettent au point un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Dans son énoncé de politique d'aide de septembre 2002, l'ACDI se joignait à d'autres importants donateurs en annonçant un recours accru à l'approche-programme comme instrument clé de mise en œuvre des CSLP et d'avancement des ODM dans les pays les plus défavorisés.

Pour les donateurs, les approches-programmes tendent à corriger les faiblesses inhérentes aux projets traditionnellement menés par les donateurs. Ces initiatives, largement critiquées, avaient été jugées sans grande portée et sans répercussions durables au-delà des « îlots d'excellence » qu'elles représentaient. 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 approche 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 a trait à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation.²

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.

² Lavergne, R., Alba, A., *Guide d'introduction aux approches-programmes*, ACDI, Direction des politiques, septembre 2003, disponible sur le site extranet à accès restreint de l'ACDI sur les approches-programmes (<http://remoted4.acdi-cida.gc.ca/pbas>), p. 2.

Dans le présent document d'information, les auteurs tentent de saisir l'incidence des trois éléments convergents suivants dans la mise en œuvre par l'ACDI de ses politiques de 2002 : 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 une meilleure coordination 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 les activités sont restreintes par la pauvreté? Ou bien ont-elles, en fait, intensifié la complicité de l'ACDI avec les conditions imposées aux transferts d'aide par les donateurs, et largement déterminées par la Banque mondiale et le FMI, minant considérablement la prise en charge par les bénéficiaires et le choix véritable en matière de politiques?

Cet article, s'appuie sur les expériences de l'ACDI dans plusieurs pays et que l'on situe dans le contexte plus large des recherches universitaires et de la société civile. En résumé, l'information probante indique que les donateurs en tant que groupe ont accru leur part d'influence et de contrôle sur un éventail élargi de secteurs stratégiques ouverts aux gouvernements des pays en développement semblent avoir contribué à accroître la domination par l'entremise des approches-programmes, plus particulièrement les programmes d'aide budgétaire du FMI et de la Banque mondiale. Cependant, cette dernière est soumise à de plus importantes négociations dans les approches-programmes. Si les donateurs pouvaient adopter une approche coordonnée, ils pourraient bénéficier de possibilités accrues et d'une meilleure base pour contester les politiques de la Banque mondiale et du FMI. Mais jusqu'à maintenant, on voit 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.

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

Les critiques de la société civile et les donateurs officiels reconnaissent l'importance des objectifs louables des approches-programmes : mettre l'accent sur la prise en charge nationale et sur le renforcement des capacités des pays partenaires, 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 permanent.

Les approches-programmes constituent une tendance lourde dans la structuration des relations donateur-bénéficiaire qu'entretient l'ACDI avec les pays défavorisés. En décembre 2004, l'ACDI signalait que 45 approches-programmes étaient en cours de réalisation ou d'élaboration. Les engagements pluriannuels courants pour ces approches-programmes avoisinent les 1,4 milliards \$ provenant des ressources de l'ACDI³ 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. Les approches-programmes tendent à se concentrer sur l'Afrique subsaharienne et dans plusieurs secteurs sociaux (éducation et santé), ainsi qu'en agriculture. D'ici 2005-2006, l'ACDI estime que 60 p. 100 de son aide à l'Afrique subsaharienne – qui compte six des neuf pays prioritaires désignés par l'ACDI – sera versé dans le cadre d'approches-programmes.

³ Calcul effectué par le CCCI à partir de données fournies par l'ACDI.

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 périodiquement dans ses cadres stratégiques de programme-pays (CSPP). Tous les CSPP examinés dans le cadre de la présente étude pour les neuf pays prioritaires, font état du postulat que le CSLP est l'**ultime** expression du consensus du pays en cause sur les priorités de développement à établir 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.

Malgré les signes de sérieuses réserves de la part des responsables des programmes par pays à l'ACDI en ce qui concerne le processus d'élaboration de CSLP propres à chaque pays, appuyés par les conclusions d'un récent rapport d'analyse du Bureau d'évaluation indépendant commandé par le FMI, les CSPP ont rarement proposé des approches ou des stratégies dynamiques visant à renforcer un dialogue réel et une prise en charge locale significative des stratégies de réduction de la pauvreté par les acteurs locaux, particulièrement ceux qui représentent les personnes défavorisées et marginalisées. Au contraire, dans les nouveaux CSPP des neuf pays partenaires, l'ACDI met l'accent presque entièrement sur le renforcement des capacités et de la responsabilité des gouvernements envers les donateurs, souvent à la direction centrale des ministères concernés.

Les stratégies des pays donateurs doivent tenir compte d'un large éventail d'intervenants dans les pays en développement, notamment des acteurs de la société civile, qui ont souvent des intérêts réels et conflictuels à l'égard des solutions alternatives et des questions structurelles (telles que la redistribution des terres) requises pour réduire durablement la pauvreté. Sans une attention considérable à la complexité de ces questions et de questions connexes qui nuisent 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.

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 la « prise en charge locale », au mieux, comme le partage du pouvoir en matière des politiques et d'approches de développement, comme le montre l'exemple du processus d'élaboration des CSLP.

Les donateurs, tels que l'ACDI, laissent entendre que les approches-programmes peuvent représenter le mode d'aide la plus approprié lorsqu'un « consensus » existe entre l'État bénéficiaire et les donateurs à l'égard des politiques et des priorités budgétaires et de l'ensemble plus large des politiques de réduction de la pauvreté. 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 de services.

Par exemple, un programme général d'aide budgétaire à la Tanzanie contient une cinquantaine de mesures préalables (mesures politiques comprises dans le Cadre d'évaluation de la performance, adopté mutuellement, comprenant aussi les mesures préalables exigées par la Banque mondiale) et examine 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).

Plutôt que de réduire la conditionnalité, les donateurs ont fait la promotion d'une « harmonisation » des programmes et méthodes dans la gestion de la relation donateurs-bénéficiaire. Les observateurs critiques sont préoccupés du fait que l'harmonisation des pratiques des donateurs accroît le pouvoir de ceux-ci dans une relation donateurs-bénéficiaire déjà hautement inégale. Un article récent préparé par une organisation de la société civile (OSC) du Royaume-Uni⁴ 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 « mondialisée » assortie de conditionnalités mondiales pour lesquelles aucun d'eux 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.

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 ».⁵

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 auraient 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.

Les donateurs et leurs partenaires bénéficiaires sont censés s'entendre sur les transferts de ressources grâce à un 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. Les donateurs mobilisent des ressources considérables pour collaborer avec les gouvernements à l'élaboration de plans de travail détaillés, de matrices de politiques ou de cadres d'évaluation du rendement. Mais les véritables indicateurs de rendement proviennent souvent de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (instrument du FMI), des engagements pris pour être admissible à l'allègement de la dette des PPTE et de divers instruments de la Banque mondiale et du FMI.

Le gouvernement du Ghana, par exemple, doit se concentrer pendant les deux premières années du programme d'aide budgétaire sur cinq réformes clés : l'intégration de la stratégie ghanéenne de réduction de la pauvreté au budget, les réformes du secteur public, la gestion des finances publiques, la gouvernance et la décentralisation. Ce n'est que lorsque des progrès auront été faits dans ces secteurs de réforme que l'attention se tournera vers des secteurs de programme tels que la santé, l'éducation, les routes, l'énergie. 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 total d'aide au Ghana.

⁴ 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>.

⁵ Sogge, D. *Give and Take, What's the matter with foreign aid*, Reading: Zed Books, 2002, p. 48.

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

L'ACDI reconnaît l'important effet « chien de garde » des conditionnalités de la Banque mondiale et du FMI dans le contexte de discussions politiques élargies au chapitre des stratégies de réduction de la pauvreté. Son *Guide d'introduction* relève qu'une approche privilégiée par les donateurs offrant un soutien budgétaire 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.

Le FMI, en tant que « chien de garde », n'est souvent même pas présent à la table de négociations sur les programmes de soutien budgétaire réunissant des donateurs multiples et des pays partenaires en développement. Par contre, il est toujours dans la cuisine à préparer le menu. La présence et les pressions exercées par le FMI dans la coulisse des approches-programmes en vue d'assurer la conformité avec ses indications sont renforcées davantage encore, car dérailler serait courir à une catastrophe financière plus grande susceptible d'impliquer d'autres donateurs. Les programmes de soutien budgétaire de l'ACDI ne semblent pas prévoir de plan concernant les mesures qu'elle prendrait advenant qu'un pays « déraile » par rapport à son programme avec le FMI, bien qu'en général, les pays qui déraillent ainsi le font parce qu'ils n'étaient pas « en charge » des conditions qu'ils sont tenus de mettre en œuvre.

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. Les incertitudes qui existent dans de nombreux pays portent à croire que le soutien de projets visant explicitement les droits et les conditions des personnes vivant dans la pauvreté importe tout autant pour le soutien budgétaire ou pour les approches sectorielles.

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

Inquiets des capacités limitées des gouvernements des pays les plus défavorisés, les donateurs moyens tels que l'ACDI ont mis l'accent sur la nécessité d'évaluer avec soin les plus grands risques liés aux approches-programmes. Celles-ci ont donc été axées sur le risque de fongibilité ou d'additionnalité (les ressources du donateur remplacent les ressources nationales sans augmentation nette des allocations dans un secteur donné), le risque fiduciaire (les ressources des donateurs 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 lors de la mise en œuvre des programmes pour les 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 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'ACDI d'analyser ces documents.

Bien qu'une augmentation du personnel technique de l'ACDI soit sans doute nécessaire, l'Agence ne semble pas vraiment se préoccuper de l'occasion pourtant offerte, à elle et à d'autres donateurs, par les nouvelles modalités d'aide et les efforts d'harmonisation des pratiques des donateurs, de mettre en question la « sagesse collective » du FMI et de la Banque mondiale. 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.

Cette soumission aux IFI en matière d'évaluation des capacités et des politiques nationales soulève la question de savoir si les efforts diagnostiques actuels des donateurs ont pour effet de renforcer la prise en charge locale des CSLP ou, en fait, de la miner. Les entrevues réalisées avec des fonctionnaires de l'ACDI et une analyse documentaire indiquent que les pays hôtes qui participent à ces examens diagnostiques sont très dépendants du rôle de la Banque mondiale et du FMI, bien que certains donateurs considèrent cette situation comme provisoire, en attendant une augmentation de leurs capacités. Presque tous les exercices diagnostiques mènent sur 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 la nature des réformes proposées.

4.4 Un « consensus politique » imposé par les donateurs ?

Les donateurs dépolitisent le processus national d'élaboration des politiques en négociant avec les gouvernements (souvent en secret) des politiques standardisées et apparemment techniques ou des améliorations de capacité dont ils supposent qu'elles font l'objet d'un consensus politique. Ce faisant, ils minent les processus de gestion des affaires publiques et l'inclusion des citoyens dans le choix d'options visant la réalisation leurs droits, qui sont plutôt uniques à chaque pays. Ces a priori des donateurs au sujet des consensus politiques touchent plusieurs secteurs qui sont pourtant très contestés.

Les donateurs, et notamment l'ACDI, favorisent des approches de la prestation de services, telles que la privatisation et les partenariats publics-privés, qui ont eu de graves répercussions sur le droit d'accès des personnes démunies aux services essentiels. En matière d'approvisionnement, par exemple, les donateurs insistent pour qu'il y ait compatibilité avec les initiatives des pays développés de l'OMC visant à accorder un traitement égal aux entreprises locales et étrangères, malgré la force et l'unanimité de l'opposition des gouvernements des pays du Sud devant l'OMC.

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

Le rôle des organisations de la société civile peut sembler valorisé dans les nouvelles modalités d'aide, qui mettent l'accent sur la participation à l'établissement des priorités des CSLP. Toutefois, bien que la participation aux CSLP ait été encouragée, pour la forme, par les donateurs, la qualité de la participation des OSC pourrait aisément être qualifiée d'engagement comme un fin en soi.⁶ Les donateurs se sont montrés nettement plus intéressés par le nombre d'OSC représentés aux activités organisées par les gouvernements qu'à la façon dont leur contribution a été reçue. Certaines OSC indiquent que les CSLP sont un moyen tactique utilisé par les donateurs pour ancrer et légitimer les politiques dirigistes du Consensus de Washington dans la société.

⁶ 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, dont les bureaux sont situés au 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 Eberlei 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>).

Donc, l'ACDI 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 ont diminué de plus de 6 p. 100, alors que les sommes dépensées par l'intermédiaire des OSC dans des programmes bilatéraux ont diminué, pour leur part, de 25 p. 100.⁷

La société civile apparaît marginale face à l'examen de ces relations par l'ACDI 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).

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 une approche-programme dans une partie de leur propre travail dans les pays en développement ou dans les relations de l'ACDI avec les OSC dans les pays concernés par l'approche-programme? Les fonctionnaires de l'Agence participant aux approches-programmes parlent de la nécessité d'établir une discussion sérieuse sur les répercussions des approches-programmes sur l'aide aux OSC, qu'elles soient canadiennes ou locales.

Globalement, les donateurs considèrent le rôle de la société civile comme un rôle de service dans le cadre de la programmation du secteur gouvernemental. 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. 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" ».⁸

Une voie à suivre serait que les donateurs soutiennent les capacités politiques et militantes des OSC de prestation de services traditionnelles, comme dans les pays donateurs dans les pays bénéficiaires, et que leur indépendance soit assurée par des partenariats d'aide plus traditionnels, tels que les partenariats entre deux OSC. L'amélioration de la volonté politique des donateurs bilatéraux, en tant qu'administrateurs principaux de la Banque mondiale et du FMI, de démocratiser le processus d'élaboration des politiques à l'intérieur de ces IFI constituerait aussi un élément déterminant d'une prise en charge locale effective du développement et d'une vraie participation de la société civile dans les pays en développement. Ces questions influenceront sur la manière dont l'ACDI peut résoudre ses relations avec les OSC dans le cadre des approches-programmes.

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 des réformes profonds aux modalités actuelles d'aide et de gouvernance de la part de leurs gouvernements et des donateurs. Comme le rapportait *The Reality of Aid Report 2004*, le Bilan d'aide 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.⁹

⁷ Calcul effectué par le CCCI à partir des données fournies par l'ACDI. Proportionnellement aux ressources de l'Aide publique au développement, de l'ACDI, les déboursements des OSC ont été de 29 p. 100 en 1999-2000 et de 21 p. 100 en 2002-2003.

⁸ Sarah Lister et al., p. 93.

⁹ *The Reality of Aid Report, 2004*, sur la gouvernance et les droits dans la coopération internationale, p. 29-30.

En tant que donateur moyen respecté, l'ACDI peut continuer à jouer un rôle de premier plan dans l'évolution d'approches-programmes axées sur la réduction de la pauvreté en adoptant les propositions suivantes.

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

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

- 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.
- 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.
- c) Soutenir et suivre 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, plutôt que de conditionner l'aide bilatérale et multilatérale à des CSLP motivés de l'extérieur.
- 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.
- 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.

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

- a) Développer une capacité accrue au sein de l'ACDI de réaliser des travaux interdisciplinaires – analyses économiques, institutionnelles, politiques et de développement social.
- 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.

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 :*

- 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.