

Réflexions sur la mise en œuvre des stratégies pour une aide efficace de l'ACDI dans les neuf pays de concentration

Résumé des points saillants et des conclusions

**Brian Tomlinson
Équipe Orientation politique
Mars 2004**



Canadian Council for International Co-operation
Conseil canadien pour la coopération internationale

Réflexions sur la mise en œuvre des stratégies pour une aide efficace de l'ACDI dans les neuf pays de concentration

Résumé des points saillants et des conclusions¹

Depuis six mois, le CCCI collabore avec ses membres à l'évaluation des répercussions de la politique de septembre 2003 de l'ACDI, *Le Canada contribue à un meilleur monde - Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Le CCCI continue à appuyer les principes qui sous-tendent l'énoncé de politique et les orientations globales. Comme nous l'avons souligné dans notre commentaire sur la politique quand celle-ci a été diffusée, nous sommes préoccupés par le fait que le moyen principal par lequel l'ACDI contribue à la réduction de la pauvreté est presque exclusivement centré sur les relations entre gouvernements. L'énoncé de politique ne comprend pratiquement pas de discussion des importants rôles de la société civile dans la mise en œuvre efficace des nouvelles approches de programmation visant la réduction de la pauvreté et la coopération au développement.

Le CCCI a effectué une étude avec la participation de ses membres dans le but d'examiner l'expérience des deux dernières années, en particulier dans les neuf pays auxquels l'ACDI accorde la priorité². Cette étude porte principalement sur la question suivante :

De quelles façons et dans quelle mesure l'ACDI poursuit ou étend sa collaboration active avec l'engagement des intervenants de la société civile³ (au Sud et au Canada) dans les neuf pays visés par sa programmation au développement ?

Nous déterminons dans quelle mesure l'ACDI compte sur les organisations de la société civile (OSC) pour les décaissements du programme d'aide et examinons le lien entre les Cadres de programmation-pays (CPP) et les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), et le positionnement efficace de la société civile dans le cadre de ces stratégies reliées aux pays.

Il n'existe pas d'information détaillée de l'ACDI ou de sources indépendantes qui permettrait d'apporter des réponses définitives à cette question. Par conséquent, nos conclusions sont quelque peu provisoires et l'analyse ci-après est préliminaire. Elle repose presque entièrement

¹ On peut obtenir le document en faisant demand au Conseil, de même que des graphiques détaillés pour huit des neuf pays de concentration pour lesquels de l'information est disponible. Les documents et graphiques sont disponible en anglais seulement. La version française de ces derniers sera téléchargée sur le site du CCCI (www.ccic.ca) au cours de l'été 2004.

² Les pays sont le Bangladesh, la Bolivie, le Honduras, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie.

³ Aux fins de cette étude, les organisations de la société civile comprennent les organisations non gouvernementales, les organisations s'appuyant des sympathisants telles que les syndicats, ainsi que les universités, collèges et établissements. Elles comprennent aussi des organismes représentatifs du secteur privé, tels que le Conference Board of Canada, mais pas des entités à but lucratif.

sur les renseignements statistiques relatifs aux décaissements financiers de l'ACDI dans les neuf pays (comparaison de 1999-2000 à 2002-2003) ainsi que sur les cadres stratégiques de programme-pays provisoires de l'ACDI qui ont été publiés aux fins de consultation après septembre 2002. Le CCCI a aussi cherché à obtenir des commentaires informels du personnel chargé des programmes des OSC canadiennes collaborant avec des organisations homologues de la société civile ainsi qu'avec l'ACDI dans la plupart de ces pays. Toutes ces sources permettent d'étayer les conclusions du document. Le rapport est un travail en cours; il sera peaufiné à mesure que nous aurons accès à plus de renseignements de l'ACDI, des membres du CCCI et de leurs partenaires.

Diminution des décaissements de l'ACDI par l'entremise de la société civile

1. Les décaissements du projet bilatéral de l'ACDI par l'entremise des organisations de la société civile diminuent depuis 1999-2000, accusant un recul de 36,6 p. 100 à 24,2 p. 100 du total des décaissements bilatéraux, entre cette année et 2001-2002. Cette tendance est très évidente dans six des neuf pays de concentration même avant la diffusion de l'énoncé politique de septembre 2002; en effet, on observe une augmentation correspondante de la proportion du programme de l'ACDI mise en œuvre plus directement dans le cadre d'ententes entre gouvernements.
2. La baisse des niveaux de décaissements de projet de l'ACDI effectués par l'intermédiaire de différents agents d'exécution, entraîne la marginalisation des organisations de la société civile comme interlocutrices de l'ACDI dans les neuf pays de concentration. Étant donné les importantes contributions de l'ACDI aux gouvernements qui se concentrent sur les approches sectorielles des programmes et le soutien budgétaire visant la mise en place le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) d'un pays, cette tendance augmentera considérablement en 2003-2004 et au cours des années suivantes.

Cadres de programme-pays et Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté de l'ACDI

3. Dans tous les Cadres de programme-pays (CPP) de l'ACDI qui font l'objet d'examen pour les neuf pays de concentration, il est à supposer que le CPP est l'expression définitive du consensus d'un pays à l'égard des priorités en matière de développement pour la réduction de la pauvreté et, par conséquent, la prémisse pour la « prise en charge », locale, des priorités de l'aide de l'ACDI dans ce pays. Les CPP contiennent peu de réflexion pertinente, ou aucune, sur les critiques étendues et documentées de la qualité de la participation des citoyens, des organisations de la société civile et des parlementaires. Bon nombre de ces organisations ont élaboré des options pour les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) dans leur pays respectif, mais elles sont largement été ignorées. Il faut accorder une attention soutenue à la complexité de ces questions et d'autres questions qui sous-tendent le développement et la mise en œuvre des CSLP, sinon les Cadres de programmation stratégique de l'ACDI risquent de perpétuer toutes leurs faiblesses inhérentes.

Rôles de la société civile dans les stratégies de développement de l'ACDI

4. Tous les CPP font principalement état des questions reliées à la consolidation des relations programmatiques de l'ACDI avec les gouvernements des pays en voie de développement qui mettent efficacement en œuvre les stratégies de développement du gouvernement en coordination avec d'autres donateurs. La société civile semble être marginale par rapport à la considération, par l'ACDI, de ces relations et des questions de responsabilité, de capacité et d'efficacité du gouvernement à satisfaire les attentes en matière de développement. Dans l'ensemble, l'information et la base analytique sur la société civile dans les Cadres de programmation-pays est très faible (à l'exception notable du CPP pour la Bolivie).
5. En ce qui concerne l'équilibre de la programmation qui tient compte de la société civile, il n'est pas facile de généraliser au sujet des neuf pays. Les plans de programmation de l'ACDI dans quelques-uns des neuf pays examinés (Mali, Mozambique, Bangladesh, ainsi que l'Afrique du Sud et peut-être l'Indonésie en-dehors des neuf pays) ont établi d'importants rôles pour la société civile relativement à la réalisation des objectifs de développement de l'ACDI. Cependant, même ces plans comportent souvent un éventail de tensions et de contradictions dans l'approche de l'Agence vis-à-vis de la société civile. Le niveau de ressources et la nature du programme ne sont souvent pas clairs, surtout en rapport avec les CSLP gérés par les gouvernements (par exemple en Éthiopie et au Bangladesh).

Mécanismes de financement pour les organisations de la société civile dans les nouveaux CSLP

6. Les organisations de la société civile (OCS) canadiennes travaillant sur une grande échelle à des projets bilatéraux réactifs dans bon nombre des neuf pays de concentration, et qui possèdent souvent plusieurs décennies d'expérience dans le domaine, sont abandonnées par l'ACDI en faveur du financement de programmes mis en œuvre avec des gouvernements. Parfois, les OCS sont invitées à rechercher des contrats du gouvernement en question comme organismes de services. Dans le cas de la Bolivie, le CPP suggère explicitement que les propositions des OSC ayant trait au « mécanisme réactif » doivent soutenir le CSLP pour la Bolivie, ainsi que les priorités de développement nationales et sectorielles établies par les partenaires dans ce pays. Mais, on accorde peu d'importance aux importantes contributions des organisations de la société civile dans ce programme, et dans beaucoup d'autres, en particulier les programmes régionaux et locaux, qui vont parfois à l'encontre des stratégies de réduction de la pauvreté à l'échelle nationale. Dans plusieurs documents et lors de dialogues avec des responsables de l'ACDI, des intervenants remettent en question la légitimité et la « prise en charge » par le Sud des partenariats entre les OCS canadiennes et les OCS du Sud et supposent parfois qu'ils sont dictés par le Canada. À divers paliers, les organisations et les gouvernements du Sud contribuent, de façon indépendante ou complémentaire, à l'efficacité des stratégies de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de leur prise en charge.

Complémentarité entre la programmation bilatérale et la Direction générale du partenariat canadien

7. Jusqu'à présent, les CSLP (à l'exception de ceux de la Bolivie et de l'Indonésie) comprennent seulement des commentaires superficiels sur la relation entre les priorités de la programmation bilatérale dans les neuf pays et les programmes réactifs soutenus par la Direction générale du partenariat canadien (DGPC). Le CSLP pour la Bolivie souligne que la complémentarité des programmes « ne sera pas facile si... les ONG continuent à travailler isolément ou en faveur de mécanismes de prestation de services traditionnels qui risquent de créer un système double de prestation de services publics au lieu de se relier à des programmes de l'ACDI plus étendus ou des institutions et des processus de réforme stratégique boliviens qui existent déjà » [Traduction]. Par ailleurs, le document de consultation sur le CSLP pour l'Indonésie indique que « certains éléments de la programmation de la DGPC se situeront en-dehors des objectifs de programme établis, mais qu'ils traiteront quand même des facteurs déterminants et de l'ampleur de la pauvreté » [Traduction], en particulier dans les domaines de la consolidation de la paix et de la résolution des conflits ainsi que de la satisfaction des besoins fondamentaux au niveau communautaire.