

*Pour une aide internationale plus efficace
les nouvelles approches du programme canadien
d'aide internationale,*

Un document de l'ACDI (Juin 2001)

Enjeux des consultations

Conseil pour la coopération internationale
Juillet 2001

Table des matières

[1. Affirmer solennellement que l'APD du Canada est consacrée entièrement à l'élimination de la pauvreté](#)

[2. Quelles sont les parties au consensus ? Qui est l'initiateur du modèle de développement ?](#)

[3. Actualiser la prise en charge par le Sud dans la pratique de l'aide canadienne](#)

[4. Renforcer le rôle de la programmation ponctuelle pour une coopération au développement plus efficace avec l'engagement direct des citoyens](#)

[5. Rallier les Canadiennes et les Canadiens à titre de citoyens du monde](#)

[6. La mise en valeur des capacités en élaboration de politiques pour mettre fin à la pauvreté](#)

[Annexe 1](#)

L'ACDI fait peau neuve. L'Agence s'attèle à la tâche d'optimiser l'aide canadienne par une démarche plus axée la programmation, une démarche orientée stratégiquement, fondée sur les connaissances et plus orientée vers les programmes. Au cours des huit derniers mois, les partenaires de l'ACDI ont eu l'occasion unique d'examiner et de commenter ses réflexions sur les nouvelles stratégies.¹ Des consultations publiques plus formelles sont prévues à l'automne 2001 et une étude très détaillée proposant de nouvelles approches pour le programme d'aide internationale du Canada.² Quels ont été les résultats des interventions de ces derniers mois ? Quelles sont les autres questions à débattre dans le cadre des consultations publiques ?

Les membres du CCCI appuient fermement le renouvellement des principes et méthodes relatifs à l'aide canadienne. Le document sur l'efficacité de l'aide reflète de nombreux enjeux et orientations que la communauté des ONG et d'autres observateurs qui suivent de près le dossier de l'aide canadienne ont déjà proposés. Le document soulève plusieurs questions indispensables pour arriver à éliminer la pauvreté, objectif poursuivi par la campagne *en commun* du CCCI. Les

stratégies visant à rendre l'aide plus efficace, ainsi que les priorités sociales pour le développement établies récemment par la ministre de la Coopération internationale renforcent l'argument qu'il faut un investissement substantiel dans l'aide canadienne qui sera nécessaire pour atteindre réellement les objectifs fixés par l'ACDI en ce qui a trait au développement social et aux nouvelles approches proposées.

Le document relatif à l'efficacité de l'aide présente des approches et de nouvelles orientations positives :

- il y est reconnu que la pauvreté est l'objectif global de la coopération internationale du Canada et d'une cohérence politique;
- l'ACDI s'efforcera de concevoir ses programmes dans le cadre des priorités conçues et dirigées par les homologues du Sud;
- l'accent est mis sur le besoin d'intégrer les méthodes de programmation par une plus grande coordination des donateurs en vue d'alléger le fardeau administratif des partenaires des pays en développement;
- l'ACDI reconnaît le fardeau pénible que représentent les exigences du processus accrues au fil des temps et cherche à simplifier ses méthodes bureaucratiques;
- l'Agence jouera un rôle catalyseur dans les discussions sur les politiques dans tous les ministères;
- il en ressort l'importance d'une politique générale et de réseaux de programmation tournés vers l'ACDI en tant qu'« organisation fondée sur le savoir ».

Cependant, au cours des huit derniers mois, les membres du CCCI ont relevé des lacunes considérables dans l'élaboration des orientations stratégiques de l'ACDI, lesquelles à notre avis affaibliront et mineront peut-être la concrétisation des valeurs et intérêts que nous partageons avec les populations pauvres en vue d'optimiser la coopération au développement. Ces faiblesses, pour la plupart, n'ont pas été corrigées de manière adéquate dans le document intitulé *Pour une aide internationale plus efficace* mis à la disposition du public aux fins de consultation.

1. Affirmer solennellement que l'APD du Canada est consacrée entièrement à l'élimination de la pauvreté

Le document *Pour une aide internationale plus efficace* reconfirme le mandat global de l'APD établi en 1995.³ Il confirme également que, pour l'ACDI et d'autres donateurs, l'élimination de la pauvreté reste un élément central de la coopération au développement (pages 12 et 42). Plusieurs des approches proposées dans le document traitent de la complexité que représente la réalisation d'un tel objectif. En même temps, la réduction de la pauvreté n'est qu'un modeste rôle pour l'ACDI qui reste en deça des engagements officiels pris par le Canada aux conférences des Nations unies à l'égard d'un programme consacré à l'élimination de la pauvreté, tel le Sommet mondial pour le développement social en 1995 ou la Conférence internationale sur la population et le développement.

Toutefois, le document de l'ACDI donne clairement une autre justification de l'aide que sont les intérêts éclairés du Canada, ce qui pourrait avoir pour effet de détourner l'aide destinée aux pays

et aux populations les plus démunies. Au cours de la dernière décennie, les membres du CCCI ont constaté les progrès de la pauvreté, les inégalités entraînant la détérioration des droits de la personne et de la gouvernance démocratique dans maintes parties du monde. Les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale, longtemps soutenus par les bailleurs de fonds ont contribué à marginaliser les pauvres et à détériorer leur condition. *Pour une aide internationale plus efficace* fait peu de cas des critiques qui dénonçaient ces politiques et la responsabilité des donateurs au regard de ces stratégies erronées. De l'avis du CCCI, les stratégies d'élimination de la pauvreté devraient déterminer les intérêts éclairés du Canada dans ses relations avec les pays en développement.

Ça et là dans le document, l'ACDI constate l'ampleur de la pauvreté, son caractère multidimensionnel et l'apport de l'Agence dans la réalisation des objectifs de développement international grâce à son plan d'action pour les priorités sociales, mais elle néglige d'élaborer un cadre conceptuel de réduction de la pauvreté.⁴ Un tel cadre permettrait de relier les nouvelles approches de l'ACDI aux objectifs de lutte contre la pauvreté et d'établir clairement des lignes de responsabilité d'ordre bureaucratique et de programmation relativement aux objectifs.

Se référant au chapitre I, « L'importance grandissante de la coopération internationale » (pages 3 à 9) :

Le CCCI recommande que le gouvernement déclare l'élimination de la pauvreté comme étant la seule finalité de l'aide canadienne et l'objectif premier des relations du Canada avec les pays en développement.

2. Quelles sont les parties au consensus ? Qui est l'initiateur du modèle de développement ?

Le document *Pour une aide internationale plus efficace* situe les principes et méthodes de l'ACDI en vue d'optimiser le développement dans « le modèle intégré de développement largement accepté par les organismes internationaux, qu'il s'agisse des institutions financières internationales (IFI) ou de l'ONU, par les donateurs bilatéraux et par le monde en développement » (page 15). Ces principes et approches sont définis dans un document très prisé provenant du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, *Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXIème siècle* et dans le Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale auxquels n'ont pu réellement contribuer ni les pays en développement ni les autres acteurs du développement.

Tout en constatant les lacunes de la version précédente du « Consensus de Washington », le document de l'ACDI pour une aide plus efficace omet de vérifier dans quelle mesure la situation des pauvres a vraiment changé. Une analyse exhaustive du Breton Wood Project parrainé par les ONG du Royaume-Uni illustre le peu de progrès réalisé par le FMI qui ne s'est pas donné la peine d'évaluer sa stratégie macro-économique à la lumière du nouvel engagement convenu pour la réduction de la pauvreté. Les incidences de la mondialisation et le maintien par le FMI des exigences d'ajustement structurel et de réforme visant les populations pauvres sont des facteurs vivement dénoncés. Dans l'ensemble les organisations de la société civile du Nord et

particulièrement du Sud sont profondément sceptiques quant à l'aide et elles s'opposent fermement à son emploi comme outil visant à favoriser les intérêts économiques, politiques et diplomatiques du Nord.

Comme le signale M. Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale, dans son allocution lors des Journées du développement international 2001 de l'ACDI, ce qu'il faut de plus pour mettre en oeuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté dépasse les principales compétences des IFI. La multiplicité des points de vue y compris celui des organismes bilatéraux qui interviennent indépendamment des IFS, est essentielle si l'on veut contribuer au développement et en fin de compte recueillir un véritable consensus.

Pour une aide internationale plus efficace fait fond sur les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale et du FMI, comme étant l'expression même de stratégies véritablement nationale prises en charge localement (pages 13 et 37).⁵ Tout en questionnant la stratégie pour la réduction de la pauvreté, le CCCI et ses membres appuient fermement les programmes d'aide conformes aux stratégies de lutte contre la pauvreté véritablement établies à l'échelle nationale avec une participation étendue des collectivités. Ces stratégies doivent déterminer :

- qui sont les pauvres et quelles sont les conditions et politiques qui influent sur leur vie ?
- quels sont les outils d'orientation nécessaires pour s'attaquer à la pauvreté ?
- quels rôles incombent aux gouvernements, à la société civile, aux intervenants du secteur privé et aux donateurs ?

Renforcer la participation, la voix et les droits de ceux qui vivent dans la pauvreté constitue l'une des dimensions importantes des stratégies de lutte contre la pauvreté. Le développement n'est pas une modification technique. Profondément enraciné dans la vie politique, il engage les gens, en particulier, les gens pauvres et sans pouvoir à négocier entre eux, avec leurs gouvernements et avec la communauté internationale les politiques qui améliorent tous les aspects de leur existence.

Mais jusqu'ici, ça n'a pas été le cas pour la société civile engagée dans les DRSP. Les rapports des participants de la société civile en Bolivie, au Nicaragua et au Ghana indiquent qu'il n'y a pas eu de véritable consultation participative au sujet de ces stratégies.⁶ De plus, ces mêmes gouvernements négocient encore à huis clos avec le FMI et sont contraints d'accepter les politiques macro-économiques qui limitent grandement leur capacité à satisfaire les besoins des plus pauvres en services sociaux, comme ceux qui figurent dans les priorités de développement social de l'ACDI et des Orientations internationales du développement.

Se référant au chapitre III, « Réponse de l'ACDI » [section (b) « Nouvelles approches de la programmation »], (pages 17-18) :

Le CCCI recommande que l'ACDI établisse les points de référence précis dans l'établissement des plans et priorités de la programmation par pays, dans les programmes des pays de concentration, qui témoignent de la transparence et répondent aux exigences de l'Agence. Le CCCI soutient fortement les programmes qui sont dirigés par les propres

stratégies anti-pauvreté du pays concerné avec la participation de tous, pour lequel un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) peut ou non se révéler pertinent.

Ces points de référence doivent au minimum préciser de quelle manière les plans intégreront les préoccupations et le travail des acteurs légitimes et représentatifs du développement touchant la pauvreté ou qui oeuvrent à lever les obstacles entretenant la pauvreté dans un pays déterminé.

3. Actualiser la prise en charge par le Sud dans la pratique de l'aide canadienne

Le CCCI et ses membres sont entièrement d'accord sur le principe reconnu dans le document *Pour une aide internationale plus efficace*, à savoir que les stratégies de développement et les programmes sous la direction véritable des bénéficiaires sont le fondement d'actions coordonnées, efficaces et viables de la part des donateurs. Les ONG canadiennes ont accumulé une vaste expérience grâce à leurs activités constructives et aux tensions créatrices d'un partenariat de longue date dans la programmation dirigée par le Sud et fondé sur des valeurs partagées. Cet apport est généreusement soutenu par l'ACDI depuis trois décennies. La prise en charge par le Sud implique le transfert dans ces pays du pouvoir, des ressources, de la prise de décision et de la responsabilisation pour amener les pauvres et les personnes marginalisées à prendre le contrôle de leur propre développement. Si le document de l'ACDI fait état des problèmes que posent aux donateurs l'actualisation de ce principe dans leur pratique (pages 16 et 17), il est aussi urgent de se pencher davantage sur les répercussions d'une programmation dirigée par le Sud pour la réalisation des orientations de l'ACDI dans sa pratique courante, si tant est que ce principe ne reste pas lettre morte.

Les nouvelles approches des donateurs, telles les Approches sectorielles, sont courantes dans les activités des donateurs et récipiendaires et largement dirigées vers les récipiendaires qui assument seuls leur mise en oeuvre. Les conditionalités accrues de l'aide pour les fins de la politique macro-économique ou des niveaux ministériels, quelle qu'en soit la raison, dépassent largement les capacités institutionnelles des pays pauvres à s'y conformer. À l'exception de l'aide déliée, le document néglige de dégager d'autres initiatives de l'ACDI susceptibles de renforcer directement la prise en charge.

En dernier lieu, les donateurs doivent s'efforcer d'accroître les capacités des citoyens des pays en développement et de leurs organisations pour tous les acteurs du développement, y compris les donateurs étrangers, responsables des politiques et programmes de développement.

Se référant au chapitre III, « Réponse de l'ACDI » (pages 17 à 24) :

Le CCCI recommande que l'ACDI favorise une plus grande prise en charge par le Sud en se penchant sur son cadre de développement par

- **une analyse de la portée et des objectifs de l'aide technique du Canada, de manière à guider et à perfectionner les compétences dans le Sud et à soutenir la demande de reddition de comptes par les citoyens des pays en développement;**
- **un engagement plus grand des mouvements de citoyens et des ONG locales pour qu'ils tiennent les gouvernements et les institutions responsables des programmes axés sur l'élimination de la pauvreté;**
- **une plus grande harmonisation entre les méthodes contractuelles et de présentation de rapports et le développement pris en charge par le bénéficiaire, les connaissances et la participation locales au processus décisionnel;**
- **l'acceptation des délais déterminés sur le terrain pour la réalisation des objectifs de programme;**
- **la compréhension que des risques raisonnables, souvent imprévisibles, sont inhérents à la coopération internationale; et**
- **la mise sur pied d'un programme d'aide délié important.**

4. Renforcer le rôle de la programmation ponctuelle pour une coopération au développement plus efficace avec l'engagement direct des citoyens

Les programmes d'allègement de la pauvreté ne seront pas efficaces si la prise en charge par la collectivité et l'action des mouvements sociaux qui représentent les pauvres ne sont pas renforcées. Cela ne peut se faire sans l'apport de la société civile. Dans son document, l'ACDI reconnaît à plusieurs reprises l'importance des organisations de la société civile, leur rôle d'innovateurs dans le domaine du développement, de partenaires dans la prestation de programmes, d'analystes de politiques et de porte-parole (pages 11 et 36).

Une initiative de la Direction générale du partenariat de l'ACDI s'appuyant sur une étude récente des questions relatives à la société civile, aide à mieux saisir son rôle en tant qu'agent clé de la démocratisation.⁷ Il fait état de la grande diversité des organisations qui ensemble défendent les intérêts des citoyens pour que les collectivités se dotent de moyens de subsistance productifs et viables, jouissent de leurs droits, spécialement dans le cas des femmes et des enfants, s'attaquent à la résolution des conflits et à l'édification de la paix, militent pour la survie culturelle et les droits des autochtones et pour la responsabilisation des entreprises. Le rôle des citoyens en fonction du droit au développement n'est pas formulé dans le document sur l'efficacité de l'aide, malgré le dialogue intense avec l'ACDI sur la nécessité de tenir compte des rôles de la société civile dans tous les aspects de la coopération au développement.⁸ Il s'agit d'une grave lacune du document.

Les organisations de la société civile ont été de grands innovateurs dans tous ces domaines, notamment en ce qui concerne l'égalité des sexes, la défense des droits de la personne, l'établissement de partenariats à long terme en développement, la promotion de la paix, sans oublier l'essor de la micro-finance dans l'économie informelle.⁹ Les ONG ont été les premières à concevoir des méthodologies de participation, à amorcer la prise en charge par les gens pauvres dans la perspective de leurs droits, ainsi qu'à préconiser une meilleure gestion des affaires publiques, bien avant que l'ACDI en ait tenu compte dans sa politique et dans sa programmation

bilatérale. Une telle innovation aurait été impossible sans le soutien constant et la souplesse du programme de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC). Les partenaires de la société civile, s'appuyant sur la programmation ponctuelle de la DGPC, ont toujours été fidèles au mandat et aux priorités de l'APD canadienne, mais ne s'en sont jamais tenu aux priorités particulières du secteur de programmes bilatéraux par pays. Pendant trois décennies, le programme ponctuel de la DGPC, unique parmi les donateurs, a assuré un financement institutionnel au niveau de la programmation, ménageant ainsi un espace au talent des nombreux innovateurs de la société civile canadienne. ¹⁰

Le document *Pour une aide internationale plus efficace* propose un changement fondamental à cette relation avec la programmation ponctuelle de la DGPC. « À l'avenir, ... il importera de veiller à ce que les projets ponctuels soient compatibles avec les plans de développement dans les pays qui ont mis au point des stratégies véritablement nationales, par exemple dans un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ». « ..., il serait mal avisé de soutenir des projets ponctuels dans un pays en développement s'ils ne s'inscrivent pas dans la stratégie de développement prise en charge au niveau local [c'est nous qui soulignons] » (page 38). L'ACDI établira ses propres priorités pour chacun des pays de concentration (qui seront au nombre de 15 à 20) conformément à leur propre plan de développement national. Si cette directive est mise en vigueur, elle minera des décennies de partenariat de la société civile canadienne dans les pays de concentration, freinera l'innovation et, éventuellement, rendra vulnérables les partenaires de la société civile du pays en développement qui pourraient avoir de bonnes raisons de contester les stratégies de prise en charge locale de leurs gouvernements.

Comme nous l'avons déjà mentionné, en établissant les priorités pour l'ACDI et la société civile canadienne, les ONG se sont résolument alignées sur les stratégies et programmes véritablement établis à l'échelon local afin de réduire la pauvreté. Mais ces stratégies ne peuvent se résumer à une simple carte routière sur laquelle l'ACDI réduit toutes ses relations de programme à un ensemble restreint de priorités par secteur. Dans les pays les plus pauvres et qui dépendent le plus de l'aide, même si une certaine légitimité démocratique (comme en Ouganda) satisfait les donateurs, la demande d'allocation des ressources de développement est encore fortement contestée et le risque existe de conflit et de violation des droits de la personne. Les rôles indépendants des acteurs de la société civile sont essentiels au processus démocratique et aux mécanismes de responsabilité envers les organisations de citoyens et les collectivités pauvres qui sont marginalisées pour des raisons politiques ou autres. Ces organisations communautaires et nationales comptent sur le partenariat pour obtenir la solidarité de la société civile du Nord et trouver des sources de financement. La nouvelle approche de l'ACDI diminuera la capacité des ONG canadiennes d'accompagner et d'appuyer les activités des organisations communautaires et nationales dans les circonstances précaires.

Bien qu'il y ait matière à amélioration, les ONG canadiennes, les Églises et les syndicats ont pris l'initiative de relever le défi : passer du modèle donateur-réципиendaire à la formule de dialogue réciproque et transparent et au soutien des priorités des partenaires.¹¹ Les ONG canadiennes ont souvent répondu aux besoins locaux qui échappent au « radar » des stratégies nationales. Mais elles apportent leur soutien au renforcement des collectivités où vivent et travaillent les pauvres. Grâce à la diversité de leurs engagements dans un pays donné, les ONG canadiennes ouvrent une fenêtre sur la société civile et sont à l'écoute de ses préoccupations. Ces connaissances résultent

des partenariats participatifs de longue date qui ont progressivement créé des liens entre les organisations de la société civile dans tous les secteurs et ont influé sur le processus décisionnel local. Les diverses connaissances résultant de l'expérience communautaire sont essentielles au savoir collectif de la société civile, à son apprentissage et sa capacité d'innover.

La Direction générale du partenariat canadien a été parmi les donateurs un des premiers initiateurs en finançant les programmes de ses premiers partenaires de la société civile du Canada. Bien que les ONG canadiennes recueillent annuellement des fonds considérables (environ 500 millions de dollars) de sources canadiennes privées, la DGPC reste un partenaire essentiel. Il n'existe pas, comme en Europe ou aux États-Unis, de grandes fondations privées dont le mandat comprend le financement international aux fins de développement. Le financement de programme par la DGPC, loin d'être l'idéal sur le plan administratif, permet tout de même aux ONG, parmi les plus notables, une planification à plus long terme de manière à appuyer les partenariats et les programmes qui s'étendent sur les deux secteurs (l'agriculture, la santé, etc.) et dans tous les pays (pour l'apprentissage et les échanges). Exiger que ces ententes relatives au financement des programmes s'alignent sur les priorités particulières du programme-pays de l'ACDI aurait pour conséquence d'altérer les relations de programmation avec les partenaires. Or, cette directive ne semble pas avoir pour objectif la satisfaction des besoins en développement du Sud, mais plutôt la satisfaction du besoin bureaucratique de maintenir un profil cohérent de tous les programmes financés par le Canada dans le pays bénéficiaire.

Le document *Pour une aide internationale plus efficace* justifie la directive d'alignement de la programmation ponctuelle du point de vue des approches stratégiques de la coopération en développement et des « principes du partenariat réel et de prise en charge locale » (page 37). Mais qui détermine la qualité du partenariat et de la prise en charge locale ? Nous avons relevé dans le document des hypothèses sur les DSRP qui, de l'avis des partenaires de la société civile canadienne et du Sud, sont absolument erronées. L'expérience de la société civile quant au processus visant à déterminer les stratégies de programme-pays a été marquée par des consultations très décevantes et des priorités rarement axées sur les préoccupations de la société civile et les relations de programmation dans ces pays. Nous ne pouvons qu'être sceptiques au sujet de la prise en compte de ces intérêts à l'avenir. Qu'il s'agisse de l'apartheid en Afrique du Sud ou du retour des réfugiés durant la guerre civile au El Salvador, les ONG recevant un financement de leur programme ont réussi à appuyer ces initiatives qui n'auraient jamais pu figurer parmi les priorités du cadre conceptuel des programmes-pays et dans les accords de gouvernement à gouvernement qui s'y rapportent. L'ACDI est-elle prête maintenant à se délester de cette souplesse cruciale résultant de plus de 30 ans de confiance dans la capacité des ONG canadiennes de se trouver à l'avant-garde de la justice sociale et des droits de la personne dans son travail de développement ?

Se référant au chapitre IV, Optimisation de l'efficacité du développement : Les principaux défis stratégiques [section (e) « Rôle de la programmation ponctuelle »], (pages 36 à 38) :

Le CCCI propose un autre langage dans les quatre derniers paragraphes de cette section (voir l'Annexe 1) où l'ACDI reconnaît l'importance d'un processus démocratique pour assurer l'efficacité de l'aide et met en valeur cet élément.

Le CCCI recommande que le document fasse état du partenariat exceptionnel entre l'ACDI et la société civile canadienne et l'apport éventuel de cette dernière aux nouveaux modèles et stratégies à l'intention de l'ACDI en convenant de ce qui suit :

- **une solide intégration de la société civile, dans les pays en développement et au Canada, dans l'établissement des priorités pour les cadres de programmes pays auxquels souscriraient les ONG qui attendent de la Direction bilatérale un financement ponctuel;**
- **le respect des fonds indispensables au programme de réduction de la pauvreté pris en charge au niveau local, ainsi qu'à l'innovation et à l'apprentissage en ce qui concerne la société civile du Canada, grâce aux possibilités offertes par la programmation ponctuelle de la Direction générale du partenariat canadien. Celle-ci s'inspire du mandat global et des objectifs prioritaires de l'APD canadienne, à l'exclusion des plans et priorités du programme-pays de l'ACDI et des priorités de l'Agence dans les pays de concentration.**

5. Rallier les Canadiennes et les Canadiens à titre de citoyens du monde

Les membres sont profondément déçus que le document *Pour une aide internationale plus efficace* n'aborde pas la question urgente d'un programme intégré pour l'engagement des Canadiens dans les activités de coopération internationale. Nous sommes convaincus que nous partageons avec l'ACDI l'impératif de rallier de façon systématique les Canadiens à nos programmes et à nos débats politiques. Sans leurs connaissances et leur engagement, nos politiques et programmes échoueront en bout de ligne. Les orientations stratégiques à long terme de l'ACDI doivent correspondre à cet impératif tant dans les programmes de communication que par un appui constant à l'éducation du public au développement international qui, depuis de nombreuses années, est reconnue dans les principaux établissements d'éducation publique au Canada et dans les activités de citoyens dans leurs collectivités. Cette lacune dans le document dénote un manque de vision alors que nous recherchons l'appui du public en vue d'obtenir une hausse du financement de l'APD canadienne ce qui permettra à l'ACDI de réaliser ses objectifs et, en particulier, ses priorités de développement social.

Reconnaissant l'exclusion de l'engagement des Canadiens du document *Pour une aide internationale plus efficace*,

Le CCCI recommande que l'ACDI se donne un cadre de fonctionnement assorti d'importantes ressources, tant humaines que financières, pour la mise en oeuvre de sa stratégie actuelle visant l'engagement du public.

6. La mise en valeur des capacités en élaboration de politiques pour mettre fin à la pauvreté

Les membres du CCCI ont toujours voulu donner à l'ACDI et à d'autres acteurs de l'aide canadienne un rôle de catalyseur dans la politique étrangère du Canada. Nous nous réjouissons donc que le document souligne l'importance d'harmoniser la politique avec l'objectif ultime qui est de réduire la pauvreté (page 45). Nous sommes favorables au renforcement des capacités stratégiques de l'ACDI pour qu'elle collabore à la formulation des politiques commerciale et environnementale du gouvernement étant donné que celles-ci ont des répercussions sur les pays en développement. Un mandat clair pour l'ACDI afin d'éliminer la pauvreté, tel qu'il est proposé ci-dessus, comme dans la définition des « intérêts éclairés » dans nos relations avec les pays en développement, rehaussera la légitimité de l'ACDI dans l'élaboration de ces politiques canadiennes. Compte tenu des tensions possibles avec d'autres ministères clés du gouvernement, il sera vital pour l'ACDI d'aider les organisations de la société civile à consolider leur rôle en élaboration de politiques pour faire le contrepoids avec la vision étroite des intérêts nationaux de la politique étrangère du Canada.

Se référant au chapitre V « Au-delà de l'APD : Mobiliser une réponse plus large » (pages 45 à 48) :

Le CCCI recommande que l'ACDI collabore avec les organisations de la société civile canadienne et renforce leur rôle en matière de politique.

Annexe 1

Texte révisé des quatre derniers paragraphes et les « Questions à débattre » de la section (e) « Rôle de la programmation ponctuelle » (pages 36 et 37) :

Les organismes d'aide bilatérale et les organismes partenaires adoptent depuis un certain temps des approches stratégiques de la coopération au développement. Les deux groupes sont maintenant appelés à agir suivant les principes d'un véritable partenariat et de prise en charge locale et à harmoniser leurs activités de réduction de la pauvreté avec les stratégies élaborées par les partenaires des pays en développement. Cette nouvelle forme de coopération aura des répercussions sur la programmation ponctuelle de l'ACDI. Les stratégies et les mesures adoptées au cours des deux dernières décennies en vue d'alléger la pauvreté peuvent être vivement contestées par les États et les acteurs non étatiques dans un contexte politique particulièrement dynamique.

Premièrement, il sera vital de faire en sorte que les stratégies de réduction de la pauvreté recueillent en effet un vaste consensus dans les pays en développement. La programmation ponctuelle peut s'avérer un levier efficace de la démocratisation grâce à la participation des groupes communautaires, des syndicats et d'autres secteurs de la société civile, y compris, mais non exclusivement, le dialogue national nécessaire à l'élaboration de ces stratégies. C'est particulièrement le cas dans les pays où la capacité d'élaborer des stratégies de développement

nationales est faible et où le gouvernement est peu représentatif et peu sensible aux besoins des pauvres. Les programmes ponctuels peuvent alors jouer un rôle essentiel pour aider à définir les besoins des plus pauvres, favoriser le changement au sein de la société et faire en sorte que l'aide canadienne parvienne aux plus démunis.

Deuxièmement, à l'avenir, la prise en charge locale signifie que les activités ponctuelles avec leurs équivalents de la société civile dans les pays ayant mis au point de véritables stratégies de réduction de la pauvreté (possiblement un CLSP) jouent des rôles importants. Les acteurs de la société civile des pays ne se contenteront pas seulement de suivre de près les stratégies du gouvernement et des donateurs et les plans de mise en oeuvre, mais soutiendront également la programmation participative et innovatrice laquelle, avec le temps, pourrait remettre en question les objectifs prioritaires et les approches des gouvernements et des donateurs.

La prise en charge locale constitue, comme pour l'ACDI, des enjeux pour les organisations de la société civile canadienne, celles-ci ayant évolué et tablé sur des décennies de partenariats sur le terrain. Leur apport doit se traduire de plus en plus par les rôles en matière de politique et leur appui aux priorités du développement qui sont déterminées au niveau local par un éventail d'organisations partenaires des pays en développement, y compris dans les pays de concentration auxquels est destinée la programmation bilatérale de l'Agence. Au cours des 30 dernières années, les mécanismes ponctuels à l'ACDI, en particulier les programmes de la Direction générale du partenariat canadien, ont été en harmonie avec le mandat global de l'Agence et les objectifs prioritaires de ses programmes. Les programmes financés à même les fonds bilatéraux favorisent la mise en oeuvre des stratégies par pays de l'ACDI. Celle-ci a joué le rôle de chef de file parmi les donateurs en encourageant les partenariats canadiens en faveur de l'engagement de la société civile dans le Sud. L'Agence a souvent appuyé l'innovation pour la justice sociale et les droits de la personne dans l'activité de développement.

Questions à débattre

Les programmes ponctuels de l'ACDI devraient aider à promouvoir l'innovation et l'engagement civique et démocratique dans les pays en développement qui sont en harmonie avec les véritables démarches participatives globales pour l'élaboration de stratégies de développement prises en charge localement.

Dans les pays où le gouvernement est faible et peu représentatif et où aucune stratégie de réduction de la pauvreté bien définie n'est prise en charge localement, l'ACDI devrait acheminer ses programmes bilatéraux en mettant fermement l'accent sur le dialogue politique - en liaison avec ces stratégies. Il faudrait épauler la programmation ponctuelle, conçue en partenariat avec les organisations locales, dans les programmes bilatéraux si elle est compatible avec ces stratégies de réduction de la pauvreté et avec le rôle confié à l'ACDI dans l'action coordonnée des donateurs, et non dans le cas où ils déborderaient de ce cadre.

La programmation de la Direction du partenariat s'appuiera sur le mandat global et les objectifs prioritaires de programmation pour l'APD du Canada et sur de véritables relations de partenariat, mais non sur les objectifs des plans et priorités propres au programme-pays de l'ACDI dans les pays de concentration.

Notes de fin de texte

1 Consulter à ce sujet le Commentaire du CCCI sur le document provisoire Efficacité de l'aide dans la section Élaboration de politiques dans le site web du CCCI, www.web.ca/ccic-ccci. Des membres comme Inter Pares (*Une question d'honneur, Pour une politique canadienne cohérente envers le Sud globalisé*, Inter Pares, mai 2001) ont contribué de leur analyse. Une table ronde qui a réuni en février 2001 les dirigeants de l'ACDI et des organisations membres du CCCI pour se pencher sur les questions soulevées dans le commentaire du CCCI. Le compte rendu de la table ronde est également accessible dans le site web du CCCI. Voir aussi un document de Ian Smillie, *Reinventing CIDA : Strengthening Canada's International Assistance Program ?* au nom du IDEA Group des ONG canadiennes.

2 Le document *Pour une aide plus efficace, les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale* est téléchargé dans le site web de l'ACDI www.acdi-cida.gc.ca/aideeffectiveness.

3 Tel qu'il est énoncé dans *Le Canada dans le monde*, « L'objectif de l'APD canadienne est de soutenir le développement durable... afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère ».

4 En 1999, le CCCI a émis quelques idées au sujet d'un cadre de lutte contre la pauvreté dans un document d'orientation intitulé *Une action contre la pauvreté : Renouveau de la politique et des pratiques de l'aide canadienne* dans lequel il soutient que pour structurer l'aide de manière à combattre la pauvreté, il faut :

- promouvoir le développement du **capital humain** par l'éducation et la prestation de services de santé;
- rejoindre **les pauvres dans leurs collectivités** là où sont réunies les pires conditions (en économie rurale, en agriculture et sécurité alimentaire, ainsi que dans les secteurs urbains informels);
- s'attaquer aux inégalités **fondées sur le sexe**;
- se concentrer sur la **redistribution** des biens de production (crédit et terre) pour améliorer les moyens de subsistance des pauvres; et
- renforcer la voix et les droits des pauvres de la société civile.

5 Par exemple, l'ébauche d'un plan de programmation bilatérale 2001-2002 pour le Honduras indique comme seule expression des stratégies de développement prises en charge localement le DSRP de l'Honduras sur lequel reposera le programme de l'ACDI. Celle-ci ne tient pas compte des graves préoccupations exprimées par la société civile de ce pays au sujet du processus suivi jusqu'ici pour établir des stratégies provisoires et du document final exigé par la Banque mondiale et le FMI pour l'admissibilité au programme d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés.

6 Lire, par exemple, Alain Whaites, « PRSPs: Good News for the Poor? », World Vision International, 2000; « Making PRSPs Work: The Role of Poverty Assessments », OXFAM International, avril 2001; Catholic Relief Services, « The Jubilee 2000 Forum in Bolivia: The Role of the Bolivian Church, CRS, and the US Church in Supporting Civil Society's Shaping of the Bolivian Poverty Reduction Strategy », octobre 2000; Globalization Challenge Initiative, « The IMF and World Bank Backed Poverty Reduction Strategy Papers – Comments from Southern Civil Society », mai 2000; et Charles Abugre, « Transformation at Last, or a New Instrument for Domination, An Analysis of the IMF and World Bank Poverty Reduction Strategy (PRS) Initiative », ISODEC (Ghana), 2000.

7 La DGPC (ACDI), *La Société civile et la coopération au développement : Un document de synthèse*, avril 2001, disponible dans la section Orientation politique sur le site web du CCCI (www.web.net/ccic-ccci).

8 Lire, par exemple, le rapport de la Table Ronde ACDI-CCCI publié en février 2001, en se reportant à la note de bas de page no 1.

9 Lire, à ce sujet les *Commentaires du CCCI sur l'ébauche de la stratégie à long terme du CCCI*, diffusés en janvier 2001 (note de bas de page no 1) pour un examen détaillé de l'apport de la société civile à la coopération au développement. Lire aussi l'*Annexe* aux *Commentaires* qui donne des exemples concrets de l'expérience des ONG canadiennes dans la programmation, laquelle est en parfaite harmonie avec les principes et objectifs sur lesquels se fondent les nouvelles approches de l'ACDI en vue d'optimiser l'aide. L'*Annexe*, un document en soi, est affichée à la page web Orientation politique du CCCI.

10 Par ailleurs, le financement bilatéral des ONG depuis la moitié des années 80, par le biais du Programme d'action convergente et maintenant par le programme ponctuel bilatéral, a toujours été guidé par les priorités établies dans le Cadre de projets bilatéraux.

11 Plusieurs exemples sont cités dans l'Annexe au Commentaire du CCCI paru en janvier. Consulter la section Élaboration de politiques dans le site web du CCCI, www.web.ca/ccic-ccci.