

Le Canada

Bilan de l'aide 2000

(The Reality of Aid 2000)

Brian Tomlinson,
Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)

Table des matières

[Le gouvernement est engagé fortement à « mettre un terme à la pauvreté mondiale »](#)

[Plan d'action destiné à renouveler l'aide pour lutter contre la pauvreté](#)

[Axer l'aide sur les personnes vivant dans la pauvreté](#)

[Promouvoir les droits des personnes pauvres au sein de la société civile, condition sine qua non de stratégies durables de réduction de la pauvreté](#)

[Renforcer les capacités des bénéficiaires de l'aide de l'ACDI à participer à un dialogue de fond](#)

[La participation des Canadiens](#)

[Reconstituer les ressources de l'APD destinées à la coopération en matière de développement](#)

[L'enseignement de base : un domaine opportun pour le renouvellement de l'aide](#)

[1. L'égalité et la qualité des possibilités d'éducation](#)

[2. La prise en main](#)

[3. Le rôle de l'assistance technique](#)

[4. Les modalités d'application des stratégies sectorielles](#)

[Conclusion](#)

[Références](#)

Le gouvernement est engagé fortement à « mettre un terme à la pauvreté mondiale »

En mars 1999, le CCCI et plus de 30 personnalités canadiennes ont adressé une lettre ouverte au Premier ministre et au Cabinet réclamant que les responsables du gouvernement veillent à ce que la lutte contre la pauvreté constitue l'objectif central réel, et non simplement théorique, du programme canadien d'aide.

La lettre était étayée par des recommandations détaillées, énoncées dans le document d'orientation plus long *Une action contre la pauvreté dans le monde : renouvellement de la politique et des pratiques de l'aide canadienne*¹. Depuis 1991, les budgets de l'aide canadienne ont enregistré un recul spectaculaire de 37 pour 100, tandis que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ainsi que les autres donateurs ont dû assumer de plus

en plus de responsabilités – établir la paix dans les pays sortant d'un conflit civil, améliorer les systèmes de gestion des affaires publiques, appuyer le secteur privé et entretenir les infrastructures. Par comparaison aux 21 pays donateurs membres de l'OCDE, seuls la Belgique, l'Italie, la Finlande et les États-Unis ont plus amputé que le Canada leurs engagements au titre de l'APD pendant les années 90. Les réductions considérables du financement ont aggravé le problème découlant d'un programme d'aide dispersé et visant de nombreux objectifs contradictoires.

Même si des politiques clairement énoncées sont maintenant appliquées, il manque au programme d'aide, un cadre stratégique global qui permettrait au Canada de concrétiser ses engagements en faveur de la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. Dans sa lettre ouverte, le CCCI affirme que si les contributions canadiennes sont destinées à accroître le développement et la sécurité des êtres humains il faut que le programme d'aide comporte une orientation claire et stratégique vers l'élimination de la pauvreté. La *qualité* de la relation d'aide canadienne, complétée par des ressources suffisantes, constitue la question fondamentale au coeur de la réduction durable de la pauvreté.

Les compressions de l'aide ont été tellement profondes et l'évolution du contexte international si considérable qu'il importe de toute urgence de repenser les objectifs prioritaires et pratiques de l'aide. Le défi consiste à intégrer stratégiquement les objectifs du programme d'aide à d'autres mesures ayant trait au commerce, aux finances et à l'environnement, prises par les pouvoirs publics à l'échelle nationale et internationale. Le document d'orientation du CCCI indique que le rôle futur de l'aide doit être évalué tout autant par son volume que par les normes et les valeurs qu'il apporte à l'ensemble des politiques de l'État. Ces dernières doivent agir de façon cohérente, en vue de mettre un terme à la pauvreté mondiale.

Grâce à la réflexion qu'il a engagée sur l'aide, le CCCI s'est efforcé de susciter un débat, parmi un vaste éventail d'acteurs du développement, en vue d'améliorer notre compréhension de l'aide axée sur la lutte contre la pauvreté et de renforcer sa mise en oeuvre par l'ACDI, les ONG et tous les partenaires. En réponse à la lettre ouverte, Jean Chrétien, premier ministre du Canada, s'est dit certes d'avis que le programme d'aide se fixe comme objectif principal la réduction de la pauvreté, mais a aussi noté qu'il faut en faire bien davantage².

Dans un important discours de politique étrangère prononcé à la fin de mars, le Premier ministre a exprimé le souhait de reconstituer le budget de l'aide et d'oeuvrer, avec ses partenaires du Groupe des Sept, en faveur d'une remise de la totalité de la dette des pays les plus pauvres. Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, et le Premier ministre ont fait la promotion du cadre de politique étrangère de « sécurité humaine », alors que le Canada siège au Conseil de sécurité des Nations unies. Bien que jusqu'à présent, ce programme d'action paraisse étroitement ciblé sur les conflits entre États et l'établissement de la paix, Diane Marleau, ministre de la Coopération internationale, a laissé entendre que « toute aide au développement est un investissement dans la sécurité humaine. » Le Premier ministre et M^{me} Marleau ont souligné l'importance de la coopération avec les partenaires de l'ACDI pour tirer les leçons de notre expérience, afin de mieux adapter le programme d'aide du Canada au XXI^e siècle.

Désireux de contribuer au processus de redéfinition du rôle de l'aide au sein de la politique étrangère canadienne, le CCCI entend coopérer avec les principaux ministres et hauts fonctionnaires responsables de la politique internationale du Canada, en vue d'approfondir et de concrétiser les recommandations formulées dans *Une Action contre la pauvreté dans le monde*.

[Haut de page](#)

Plan d'action destiné à renouveler l'aide pour lutter contre la pauvreté

La lettre ouverte et le document d'orientation formulent des propositions précises destinées à renouveler et à réformer la pratique de l'aide canadienne, ce qui permettra de réduire la pauvreté dans quatre objectifs principaux :

- axer l'aide sur les personnes vivant dans la pauvreté ;
- trouver de nouveaux moyens de promouvoir la « prise en main » dans la relation d'aide ;

- sensibiliser et rallier les Canadiens ;
- reconstituer les ressources de l'aide et tenter d'obtenir une vaste remise de dette.

[Haut de page](#)

Axer l'aide sur les personnes vivant dans la pauvreté

Pour se concentrer sur les besoins et les intérêts des personnes vivant dans la pauvreté, le CCCI propose qu'au moins 60 pour 100 de l'aide canadienne améliore les conditions de vie des groupes défavorisés et renforce leurs droits³. Le reste de l'aide (soit 40 pour 100) serait consacré à des activités conçues pour combattre indirectement la pauvreté. Les recommandations énoncées supposent notamment que soient réunies les conditions suivantes :

- Cibler davantage l'aide sur les pays à faible revenu et les pays les moins avancés, en tenant compte de l'importance de renforcer les capacités institutionnelles et les politiques favorables aux pauvres dans les pays bénéficiaires, afin d'assurer la viabilité des actions engagées ;
- Répondre aux besoins humains fondamentaux en axant au moins 30 pour 100 de l'aide (autre que l'aide d'urgence) sur ces objectifs ;
- Centrer davantage l'aide sur les secteurs et les régions les plus touchés par la pauvreté (notamment par une analyse systématique de la problématique hommes-femmes), en accordant par exemple une attention accrue aux collectivités défavorisées des économies rurales et aux besoins de l'Afrique subsaharienne ;
- Faire abstraction des intérêts commerciaux de notre pays dans l'affectation de l'aide canadienne, tout en reconnaissant le rôle important que joue le secteur privé dans le domaine de l'aide, par le biais des partenariats fondés sur l'action passée et attendue de ce dernier, en matière de réduction de la pauvreté. À cette fin, il faudra notamment maximiser l'emploi et la formation pour les personnes pauvres et les groupes vulnérables, s'assurer d'un effet équilibré, positif et durable sur les collectivités, introduire des technologies adaptées et renforcer les capacités locales du secteur privé.

[Haut de page](#)

La pauvreté est un phénomène complexe qui nécessite une compréhension nuancée des conditions selon des réalités locales distinctes, notamment les relations de pouvoir, la culture ainsi que les inégalités économiques et politiques mondiales. S'agissant des donateurs, l'humilité, un engagement à long terme et une culture de l'apprentissage constituent des éléments essentiels d'une coopération efficace au service du développement. Dans la plupart des cas, c'est par leurs propres efforts que les personnes défavorisées se sont affranchies de la pauvreté. Dans cette optique, l'APD atteint son efficacité maximale lorsqu'elle catalyse la lutte contre la pauvreté. On obtient les résultats les plus efficaces et les plus durables en élaborant et en appliquant des stratégies et programmes qui favorise une importante participation des citoyens, notamment de ceux qui vivent dans la pauvreté.

Dans la relation d'aide, la qualité du partenariat est donc primordiale. Pour éviter que l'aide ne soit marginalisée dans les rapports entre le Nord et le Sud, il importe que l'ACDI améliore le dialogue sur ses politiques ainsi que la mise en œuvre de ses programmes, dans le cadre de ses relations de travail avec les partenaires du Sud et les autres donateurs. Dans les propositions qu'il a formulées, le CCCI accorde un rôle fondamental au partenariat orienté par des stratégies de développement qui sont établies à l'échelon local, sans oublier les capacités et les compétences nécessaires dans les institutions des pays bénéficiaires ou donateurs. Étant donné le consensus qui se dégage parmi les donateurs sur l'importance de la « prise en main » par les intéressés, il se peut que le Canada doive être mieux disposé à participer à un dialogue de fond dans les pays bénéficiaires, ce qui amènera sans doute l'ACDI à trouver des formules originales pour déterminer les lieux et les instances locales en charge de l'affectation de ses ressources humaines.

Dans la lutte contre la pauvreté, la promotion de la prise en main à l'échelon local passe par les mesures suivantes :

[Haut de page](#)

Promouvoir les droits des personnes pauvres au sein de la société civile, condition sine qua non de stratégies durables de réduction de la pauvreté.

Un développement favorable aux pauvres relève, en fin de compte, de la politique : il s'agit d'influer sur les relations de pouvoir et les intérêts socio-culturels qui perpétuent la répartition inéquitable des débouchés économiques et des ressources sociales dans la société. Une telle entreprise est à la fois complexe et délicate.

D'après les données recueillies, force est de constater que la plupart des dépenses consacrées par l'ACDI aux droits de la personne et à la bonne gestion des affaires publiques au cours des années 90 n'ont souvent soutenu qu'indirectement les droits des peuples et les organisations représentant les personnes pauvres ou exclues du processus politique. À cet égard, le CCCI a proposé une initiative en faveur de la société civile qui permettrait à l'ACDI d'élaborer un cadre stratégique global destiné à renforcer les interventions susceptibles de favoriser une plus grande participation des organisations de la société civile au processus de développement. L'ACDI s'engagerait notamment à évaluer ces interventions en fonction des droits fondamentaux des travailleurs, comme le réclament les membres des syndicats.

[Haut de page](#)

Renforcer les capacités des bénéficiaires de l'aide de l'ACDI à participer à un dialogue de fond.

Il s'agit à la fois de créer les conditions d'une intervention efficace dans la lutte contre la pauvreté, et de coordonner et de déterminer le rôle qui revient aux donateurs. Les propositions suivantes ont notamment été formulées :

- Recourir plus systématiquement aux cadres d'orientation par région et par pays de l'ACDI lesquels prévoient de rendre compte explicitement des progrès tendant vers la priorité absolue que constitue la réduction de la pauvreté.
- Réduire la proportion relativement élevée de l'aide du Canada liée à l'achat de biens et de services canadiens, tout en appliquant (et en encourageant parmi les autres donateurs) des modes d'approvisionnement favorables aux pauvres.
- Envisager avec les organisations du Canada et du Sud la possibilité, pour le gouvernement canadien, de promouvoir et de financer des partenariats axés sur un commerce équitable, notamment l'appui à des stratégies visant à améliorer l'accès aux marchés pour les produits faisant l'objet d'un commerce équitable.

[Haut de page](#)

La participation des Canadiens

S'il est vrai que les Canadiens vivent dans un pays relativement prospère, il n'existe aucune solution uniquement canadienne qui les isolent des bouleversements survenus de par le monde. Les valeurs fondamentales exprimées lors des sondages d'opinion sont partagées par un grand nombre de Canadiens – la justice, l'équité et le respect des droits individuels et collectifs de la personne – ce qui porte à croire que les citoyens du Canada devraient être disposés à jouer un rôle novateur et à exercer des activités créatrices, en qualité de citoyens du monde. Cependant, au cours des dernières années, cet engagement ne s'est pas manifesté dans certains dossiers comme la dégradation de l'environnement ou la pauvreté mondiale.

Les Canadiens ne sont pas suffisamment interpellés à l'égard des dossiers internationaux dont les effets se répercutent sur leur quotidien. Dans un monde aux prises avec des crises humanitaires à la complexité croissante,

l'enjeu consiste, au-delà des intentions charitables immédiates, à amener le public à comprendre et à agir. Il faut de toute urgence opérer des choix difficiles, afin de lutter contre la pauvreté dans notre société et à l'échelle internationale.

La citoyenneté mondiale se concrétise lorsque la population canadienne – agriculteurs, pêcheurs ou étudiants – ont l'occasion de dialoguer et d'échanger avec leurs homologues des pays en développement sur des moyens innovateurs de parvenir à un développement national et international. Le CCCI propose que l'État joue un rôle de premier plan pour encourager une compréhension et un débat publics sur les enjeux mondiaux et sur la nécessité impérieuse d'éliminer la pauvreté. Les ONG membres du CCCI ont fait de la participation du public une priorité élevée de la campagne *en commun* qui a pour objectif d'accorder une plus large place à la lutte contre la pauvreté mondiale dans la politique canadienne d'intérêt général⁴. L'ACDI a investi des ressources accrues dans l'information et la sensibilisation relatives au développement ; en 1999, elle adoptera une stratégie diversifiée de participation du public, notamment des partenariats avec les écoles, les ONG, les organisations communautaires et les médias. Le document de fond du CCCI énonce certains des éléments essentiels pour engager de nouvelles initiatives dans ce domaine :

- S'assurer que la citoyenneté mondiale ait un sens au quotidien ;
- Organiser des échanges et des apprentissages entre les citoyennes et citoyens du Canada et ceux des pays en développement (en particulier les jeunes) sur des préoccupations communes ;
- Établir des occasions et des modalités nouvelles de participation des Canadiens aux délibérations communautaires publiques sur les choix d'orientation liés aux problèmes mondiaux ;
- Verser un financement en rapport avec ces objectifs, en portant à 2,5 pour 100 les ressources de programmation de l'ACDI destinées à la participation du public, d'ici à 2005-2006.

[Haut de page](#)

Reconstituer les ressources de l'APD destinées à la coopération en matière de développement

Après plus de sept années de compressions pendant les années 90, il n'est guère possible de financer une programmation innovatrice sans accroître les ressources de façon prévisible. Le CCCI a proposé que l'État s'engage publiquement à respecter un calendrier portant au moins à 0,35 pour 100 l'APD canadienne, d'ici à 2005-2006 – soit la moitié de l'objectif de 0,7 pour 100 annoncé par le Canada pour les cinq prochaines années.

L'adjonction d'un financement extraordinaire et rétroactif au titre de l'APD, qui a été opérée dans le cadre des deux derniers budgets fédéraux, ne crée pas les conditions d'une planification ni d'un renouvellement à long terme. Les crédits inscrits au budget de 1999-2000 pour l'aide sont inférieurs aux dépenses réelles pour 1998-1999⁵. Les fonds réaffectés de nombreux ministères, y compris de l'ACDI, pour financer les coûts de la participation du Canada à l'intervention de l'OTAN au Kosovo et en Serbie, ainsi que les contributions prévues à la reconstruction après la guerre, risquent fort de maintenir l'aide canadienne à 0,26 pour 100 du PNB pour cette année (contre 0,29 pour 100 en 1998-1999).

[Haut de page](#)

L'enseignement de base : un domaine opportun pour le renouvellement de l'aide

Certaines des tendances globales des allocations de l'ACDI au titre des besoins humains fondamentaux (à l'exception de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire d'urgence) font apparaître une modeste amélioration durant les années 90, puisque la part de ces ressources est passée de 13 pour 100 de l'APD au début des années 90 à 17 pour 100 en 1997-1998.

Bien qu'on ne dispose d'aucune donnée permettant de déduire des tendances analogues dans le domaine de l'enseignement de base, le CCCI (avec le soutien de l'ACDI) a réalisé certains calculs détaillés pour 1997-1998. Au cours de cette année, quelque 74 millions de dollars ont été affectés à l'enseignement de base⁶. Ces décaissements représentent 2,9 pour 100 de l'APD (en faisant abstraction d'une portion inconnue des prêts accordés par la BIRD, dans le cadre de l'IDA, au titre de l'enseignement de base, qui peut être attribuée au Canada pour la même année) et 4,8 pour 100 des ressources de programmation de l'ACDI.

Dans le cadre de sa campagne *Education Now* (l'éducation maintenant), OXFAM international a fixé un objectif de 8 pour 100 de l'APD des donateurs pour l'enseignement de base, ce qui permettrait de remplir les engagements internationaux destinés à instaurer un enseignement de base universel pour tous d'ici à 2015. Pour réaliser un tel objectif, il aurait fallu que le Canada porte ses décaissements à 193,5 millions de dollars, en proportion de l'APD totale, ou à 123,1 millions de dollars par rapport aux ressources de programmation de l'ACDI en 1997-1998.

Les donateurs, tout comme les ONG, ont souligné l'importance fondamentale de l'enseignement de base pour atteindre les objectifs d'élimination de la pauvreté. En 1999, l'ACDI a lancé un processus trop longtemps attendu, destiné à élaborer une stratégie dans le domaine de l'enseignement de base, qui prendra fin en 2000. Le chapitre de l'année dernière sur *La bilan de l'aide* faisait ressortir le nombre assez réduit de projets bilatéraux dont il était possible de tirer des enseignements pour éclairer cette stratégie. Il reste à surmonter d'importants problèmes institutionnels pour accorder une priorité plus élevée à l'enseignement de base (et à l'APD axée sur la lutte contre la pauvreté en général). Néanmoins, le processus engagé, qui privilégie l'inclusion et la participation en vue d'élaborer cette stratégie, permettra certainement de mieux faire comprendre et (il est à espérer) d'étendre les engagements de l'ACDI en faveur de l'enseignement de base. Une analyse de certains programmes de l'Agence dans ce domaine permet de dégager des considérations et des orientations importantes pour la stratégie envisagée⁷.

[Haut de page](#)

1. L'égalité et la qualité des possibilités d'éducation

À travers le monde, les systèmes d'éducation sont en crise. Dans nombre de pays, les causes fondamentales de ce phénomène se situent en dehors du système d'enseignement. Elles comportent les inégalités socio-économiques croissantes, les contraintes financières imputables à l'endettement qui pèsent sur l'État, la corruption à tous les niveaux d'administration, les obstacles culturels et la discrimination systémique entravant la participation des filles et des femmes, ainsi que l'absence de recours démocratiques s'offrant aux citoyens pauvres pour amorcer un changement.

Les donateurs, les pouvoirs publics et les ONG cherchent à élargir les possibilités d'éducation pour les pauvres et les groupes marginalisés. Cependant, tandis que les sociétés deviennent de plus en plus polarisées et inégales, peut-être se dégage-t-il aussi une tendance vers une scolarisation universelle de la majorité pauvre, dans des établissements dysfonctionnels et de qualité médiocre, dispensant un enseignement de base, et vers un enseignement privé de qualité et offrant des débouchés, accessible à une élite. Les stratégies des donateurs en matière d'enseignement de base doivent tenir compte de l'ensemble des politiques et des perspectives touchant les groupes défavorisés, pour éviter que leurs interventions ne renforcent de telles inégalités.

[Haut de page](#)

2. La prise en main

Puisque l'État est chargé de satisfaire les besoins de ses citoyens en matière d'éducation, l'ACDI obtient des résultats considérables avec des ressources limitées, lorsque les interventions sont de toute évidence coordonnées par le gouvernement bénéficiaire. Cette démarche est illustrée par la programmation actuelle dans le secteur de l'éducation en Afrique du Sud. Une telle expérience laisse entrevoir l'importance de plusieurs facteurs :

- un projet de société et des politiques claires, de la part du gouvernement bénéficiaire ;
- une vigoureuse autorité politique dans le processus de coordination ;

- un renforcement des capacités techniques des ministères compétents ;
- une division du travail clairement établie par le gouvernement bénéficiaire ;
- la transparence des activités des donateurs et des gouvernements bénéficiaires

Dans la coordination des interventions des donateurs, les autorités nationales devraient s'efforcer d'assurer un équilibre relatif et une répartition des ressources parmi l'ensemble des provinces ou districts, en fonction de leur niveau de développement.

Bien qu'il ait été convenu que les organisations de la société civile joueraient un grand rôle dans la prise en main, à l'échelon local, de l'enseignement de base, les responsables de la programmation de l'ACDI intervenant dans les divers projets en Afrique ont une attitude assez ambiguë à l'égard de la contribution de ces dernières aux processus élargis d'établissement des politiques et des priorités. Les activités de promotion sont manifestement importantes, en particulier pour les groupes d'envergure nationale telles que les fédérations d'enseignants. Toutefois, l'expérience à ce jour semble indiquer que peu d'organisations de la société civile possédant de vastes connaissances, compétences et capacités participent effectivement au dialogue sur la politique régissant les institutions nationales. L'un des rôles assumés par les donateurs pourrait être de renforcer ces capacités au sein des principales organisations.

[Haut de page](#)

3. Le rôle de l'assistance technique

Les gouvernements et les institutions bénéficiaires doivent gérer avec soin l'assistance technique externe dans le domaine de l'enseignement. En Afrique du Sud, par exemple, le ministère compétent prévoit que toutes les compétences techniques soient pleinement intégrées au programme d'éducation nationale et que les experts soient des praticiens actifs, et non des consultants, travaillant avec leurs homologues sud-africains, afin de régler des questions et des problèmes précis. Dans le secteur de l'éducation en Afrique du Sud, la collaboration technique du Canada prend la forme d'équipes constituées par l'ACDI, dont les membres proviennent des universités, des collèges, des ministères provinciaux de l'Éducation et des ONG. Ces équipes réalisent des missions à court terme avec des équipes de collègues sud-africains. Souvent, toutefois, les gouvernements bénéficiaires sont amenés à accepter de nombreux experts techniques (aux tâches inadaptées et mal définies), par suite de l'accent mis par le Canada et les autres donateurs sur l'aide liée.

Comme l'ACDI a recours actuellement à des consultants dans la programmation relative à l'enseignement de base, elle a perdu la capacité de tirer des leçons et une expérience de sa politique. Elle dispose de peu de compétences internes en matière d'enseignement de base, car seuls trois ou cinq personnes possèdent des connaissances spécialisées, sur des effectifs comptant environ 1 100 années-personnes permanentes. En l'absence de structure centrale d'apprentissage (les consultants en programmation n'ont aucun lien officiel avec le spécialiste de l'enseignement de base de la Direction générale des politiques), il n'est pas étonnant que ce secteur n'ait pas figuré parmi les grandes priorités de la programmation et ait fait l'objet d'une interprétation différente selon les divers agents chargés de la programmation.

[Haut de page](#)

4. Les modalités d'application des stratégies sectorielles

Pour l'Afrique en particulier, on a l'impression qu'une approche sectorielle est la seule option possible. Dans l'ensemble, les projets indépendants ont eu un succès limité et ne sont souvent pas viables. Une approche sectorielle de l'ACDI nécessitera de nouveaux modes de fonctionnement, pour que des employés qualifiés prennent part au dialogue d'orientation en cours et qu'une programmation canadienne spécialisée soit intégrée au processus. La réussite des stratégies sectorielles repose sur des conditions déterminantes qui comprennent notamment :

- un fonctionnement démocratique et ouvert de l'État ;

- la confiance entre les donateurs et les bénéficiaires (qui dépend beaucoup des personnes) ;
- la confiance entre les donateurs (largement fonction des personnes) ;
- la volonté d'avancer au rythme des capacités des pays bénéficiaires ;
- la volonté des donateurs de délier l'aide aux pays en développement, y compris l'assistance technique très coûteuse pilotée par les donateurs.

Les stratégies sectorielles pour la programmation en matière d'éducation et d'autres services sociaux de base sont opportunes sur le plan de la gestion de la relation d'aide entre le donateur et le gouvernement bénéficiaire. Cependant, une récente consultation menée par le CAD a soulevé d'importantes questions ayant trait aux conséquences d'une approche sectorielle sur la légitimité et la gestion des affaires publiques. Les stratégies sectorielles court-circuitent-elles des processus politiques particuliers au pays qui incluent davantage les acteurs politiques locaux ou régionaux ? Évacuent-elles ainsi la prise de décisions prioritaires, au profit d'un dialogue entre les spécialistes de l'aide publique de part et d'autre ? Il convient que l'ACDI s'engage avec précaution et de manière progressive dans des stratégies sectorielles, en prêtant dûment attention aux capacités de l'État et aux mécanismes de consultation qui englobent les acteurs de la société civile. Quelles sont les possibilités de programmation spécialisée de l'ACDI dans le domaine de l'enseignement de base ? L'expérience actuelle permet de proposer notamment :

- des interventions ciblées pour renforcer les capacités institutionnelles du système d'éducation public ainsi que les organisations qui encouragent de bonnes politiques et pratiques (p. ex. en intégrant l'analyse sexospécifique et la programmation);
- la souplesse nécessaire pour mener certaines initiatives déterminant les facteurs de réussite et tirant des leçons dans les principaux domaines à haut risque (p. ex. l'enseignement de base et le travail des enfants en Inde);
- le renforcement des capacités de dialogue efficace sur les politiques, entre l'ACDI et les bénéficiaires, notamment la participation de la société civile, le soutien et la diffusion des principaux documents d'orientation, en vue d'influer sur les objectifs prioritaires de l'État;
- la collaboration avec les autres donateurs et gouvernements, dans le cadre des programmes sous-sectoriels (p. ex., fonds pour le programme africain de l'ACDI destiné aux petites filles et appui au BRAC, Comité de promotion rurale, au Bangladesh, en vue d'intégrer les filles à l'enseignement de base formel et informel).

Dans l'ensemble, la stratégie de l'ACDI doit promouvoir la conformité avec les cadres directeurs de l'État bénéficiaire. Si ces derniers sont absents ou faibles, les interventions doivent encourager des « défenseurs » au sein du gouvernement, ou lancer des initiatives avec les acteurs de la société civile, en vue de créer un espace et une volonté propices à l'élaboration d'un cadre officiel d'orientation, pour soutenir les priorités en matière d'enseignement de base.

[Haut de page](#)

Conclusion

Au cours de la dernière année, de grands efforts ont été constatés dans les principaux programmes et politiques de l'ACDI, qui découlent des engagements pris au CAD et de l'action revendicatrice des ONG, en vue de traduire la lutte contre la pauvreté et les autres politiques récentes apparentées (notamment la satisfaction des besoins humains fondamentaux) en des directives de programmation plus rigoureuses. Ces voix au sein de l'ACDI ont des alliés vigoureux, quoique parfois contestataires, au Parlement ou parmi les ONG et les autres acteurs. Le processus conduisant à mettre en oeuvre une stratégie d'enseignement de base témoigne d'un effort destiné à créer une synergie entre ces alliés. Le document du CCCI intitulé *Une action contre la pauvreté dans le monde* est un

fondement à partir duquel l'ACDI et ses alliés pourraient s'employer de concert à préciser les changements indispensables pour atteindre les objectifs énoncés dans la politique de l'Agence axée sur la lutte contre la pauvreté.

L'histoire montre toutefois que des tendances et des voix positives ne suffiront pas à réorienter l'aide canadienne vers un engagement ferme tendant à éliminer la pauvreté à long terme. Des activités de promotion et un dialogue soutenus sont indispensables pour modifier la compréhension de l'aide et de la pauvreté parmi les dirigeants politiques et les autres décisionnaires du Canada, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. À court terme, le Cabinet devra manifester une vive détermination à faire de la lutte contre la pauvreté une priorité réelle, ce qui permettra d'intégrer l'aide dans une stratégie plus cohérente de politique étrangère canadienne, à l'aube du XXI^e siècle.

[Haut de page](#)

Références

1. La Lettre ouverte et le Document d'orientation sont accessibles sur le site web du CCCI (www.web.net/ccic-ccci). Le présent chapitre a été rédigé avec l'aide de collègues du CCCI : Betty Plewes, Gauri Sreenivasan, Tim Draimin et Esperanza Moreno. Le document d'orientation a bénéficié de la collaboration soutenue du CCCI avec l'Institut Nord-Sud à propos de la politique canadienne de l'aide. Les renseignements sur les activités de l'ACDI dans le domaine de l'enseignement de base n'auraient pu être recueillis sans l'échange d'opinions généreux réalisé lors de divers entretiens et discussions avec des employés de l'ACDI travaillant dans le domaine de l'enseignement de base. Cependant, le CCCI assume l'entière responsabilité de l'analyse et des conclusions.
2. La Lettre ouverte a largement retenu l'attention des principaux journaux et stations de radio dans l'ensemble du pays. L'importance que revêt l'aide a été mise en relief ainsi que le fait qu'actuellement, ses objectifs contradictoires compromettent la réalisation de son objectif manifeste, à savoir la satisfaction des besoins des plus pauvres.
3. On ne dispose d'aucune mesure du montant actuel de l'aide qui améliore directement les conditions de vie et renforce les droits des personnes vivant dans la pauvreté. Pour de plus amples renseignements, voir le tableau comparatif sur l'Intégration de la pauvreté, aux pages XX du *Bilan de l'aide*, afin de connaître l'état actuel des engagements de l'ACDI en faveur de la réduction de la pauvreté. En vertu des recommandations du CCCI, 60 pour 100 des programmes s'inscrivant dans les six domaines prioritaires de l'ACDI devraient être orientés vers des activités favorisant directement les personnes vivant dans la pauvreté (les bénéficiaires directs). Bien que l'ACDI n'évalue pas ses programmes de cette façon, le CCCI estime que l'application d'une telle proposition exigerait de modifier considérablement la teneur des programmes, au cours des cinq prochaines années.
4. On peut obtenir des renseignements sur la campagne *en commun* du CCCI sur le site web www.encommun.web.net.
5. Voir CCCI, « Mise à jour sur l'APD 1999-2000 : Budget des dépenses 1999-2000 de l'ACDI », sur la page web du CCCI (www.web.net/ccic-ccci).
6. Ce décaissement de 74 millions de dollars représente un indicateur plus exact de l'engagement de l'ACDI en faveur de l'enseignement de base que le montant communiqué chaque année au Comité d'aide au développement de l'OCDE. Calculés en moyenne sur trois années (de 1995 à 1997), les nouveaux engagements au titre de projets s'élevaient à 32 millions de dollars, dans le rapport du Canada au CAD.
7. La section suivante est un résumé des questions et observations relevées par le CCCI, à la suite d'une série de tribunes organisées par l'ACDI sur l'enseignement de base et d'entretiens individuels avec certains employés de l'ACDI possédant une expérience dans ce domaine. Les entretiens portaient sur un échantillon de projets bilatéraux de l'ACDI ; faute de temps, il n'a pas été possible d'effectuer une analyse de l'ensemble de la programmation de l'ACDI. En particulier, pour broser un tableau plus complet, il aurait fallu réaliser des entretiens avec des ONG et des autres partenaires chargés de l'application. L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance aux personnes qui se sont penchées avec lui sur ces questions et ont formulé des observations réfléchies.