

Le 31 octobre 2002

L'honorable Susan Whelan  
Ministre de la Coopération internationale  
200, Promenade du Portage  
Hull (Québec) K1A 0G4

**Objet : Le Canada contribue à un monde meilleur :  
Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace**

Madame la Ministre,

La présente a pour but de soulever certaines questions non résolues dans le contexte de la récente publication de l'ACDI intitulée *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. En même temps, je désire faire certaines propositions en vue de poursuivre le dialogue sur l'engagement du public et sur le rôle de la société civile en matière de coopération internationale.

Nous sommes heureux de voir que la politique comprend plusieurs des principes et rôles essentiels de l'ACDI dans le domaine de la coopération internationale, que nos membres préconisent depuis longtemps, dont les suivants :

- ◆ allouer les ressources d'aide aux domaines stratégiques, y compris le développement rural et l'agriculture afin de réduire la pauvreté;
- ◆ répondre aux initiatives de développement définies et prises en charge par nos homologues du Sud;
- ◆ mettre en valeur des approches de programmation intégrées avec une meilleure coordination des donateurs en vue de réduire le fardeau administratif des partenaires des pays en développement, et délier encore plus l'aide canadienne;
- ◆ faire jouer par l'ACDI un rôle de catalyseur pour que les préoccupations de réduction de la pauvreté dans le monde figurent au centre des discussions de politiques de tous les ministères gouvernementaux;
- ◆ ré-outiller l'ACDI comme organisation axée sur les connaissances et simplifier les procédures bureaucratiques actuelles.

Tel qu'il est mentionné dans l'introduction du document, cette politique servira de cadre dans le but de mieux orienter la répartition géographique et sectorielle des ressources de programmation de l'ACDI dans une nouvelle ère de coopération internationale. Les organisations non gouvernementales du Canada appliquent ces principes depuis déjà un certain temps dans leurs relations avec leurs homologues du Sud et dans leur dialogue avec l'ACDI sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Au cours des consultations de septembre 2001 et dans une lettre du CCCI à l'ancienne ministre Maria Minna datée du 28 septembre 2001, les membres du CCCI ont affirmé ces principes, mais ils ont également relevé certaines faiblesses critiques au niveau de l'articulation des approches stratégiques de l'ACDI. Selon nous, ces questions peuvent nuire à la réalisation de nos objectifs communs de coopération canadienne efficace en matière de développement.

À cette occasion, nous avons noté une constance des recommandations faites au cours des consultations, presque indépendamment du secteur ou de l'organisation qui commentait, et qui comprenaient les points suivants :

- ◆ L'ACDI devrait se doter d'une vision plus large consistant à établir des processus démocratiques afin d'éliminer la pauvreté tout en accordant une attention accrue aux partenariats entre gouvernements;
- ◆ Plutôt que de simplement optimiser ses contributions aux fonds communs surtout décidés par d'autres donateurs plus importants, l'ACDI (comme donateur relativement petit) doit considérer une gamme plus vaste d'activités reliées à un créneau de compétences (égalité des sexes, intervenants non gouvernementaux en développement) dans un pays donné qui approfondissent les objectifs de réduction de la pauvreté au niveau des approches sectorielles à la programmation ou du financement en vue de mettre en œuvre le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP);
- ◆ Les stratégies et les mécanismes de réduction de la pauvreté de l'ACDI au niveau des pays doivent tenir compte des DSRP de la Banque mondiale et du FMI, mais ils doivent également refléter de façon plus importante la perspective des pays qui est enracinée dans leurs processus authentiques et inclusifs permettant d'établir les priorités en matière de réduction de la pauvreté;
- ◆ L'ACDI doit accorder d'urgence une attention à l'établissement d'une stratégie globale et d'un cadre opérationnel en vue d'améliorer considérablement ses efforts en ce qui concerne l'engagement du public à l'égard des enjeux mondiaux; et
- ◆ L'ACDI devrait renforcer ses partenariats avec les organisations non gouvernementales canadiennes de façon à rendre l'aide plus efficace, en favorisant des partenariats Nord-Sud équitables, en appuyant des engagements sur le terrain et en créant de l'espace pour l'innovation et le renforcement des capacités dans le Sud.

Lors des consultations CCCI-ACDI d'avril 2002, vous avez assuré à nos membres que vous examineriez les contributions aux consultations, lors de la consolidation de la stratégie sur l'efficacité de l'aide en vue de la présentation au Cabinet. Malheureusement, en lisant l'énoncé de politique finale, nous sommes déçus de constater que les orientations stratégiques ne contiennent presque aucune référence à ces points. À titre d'exemple, j'aimerais expliquer brièvement trois de ces préoccupations. J'ai joint des commentaires plus détaillés pour votre information.

Orientation selon les stratégies de pauvreté prises en charge localement Les membres du CCCI ont proposé sans équivoque que les efforts d'aide du Canada ainsi que d'autres aspects importants de nos relations avec les pays en développement, notamment le commerce, doivent s'appuyer sur des stratégies de réduction de pauvreté efficaces et largement prises en charge par les pays. Cependant, *Le Canada qui contribue à un monde meilleur* accepte sans aucune forme de critique les DSRP comme la concrétisation de stratégies prises en charge localement en matière de réduction de la pauvreté. L'énoncé de politique ne fait pas état des répercussions sur l'efficacité de l'aide des « tensions inhérentes au processus des DSRP qui remettent en question l'adoption de stratégies prises en charge localement », tel que le remarque l'ACDI elle-même dans son Rapport sur les plans et priorités de 2002-2003. La CNUCED a récemment examiné 27 DSRP en Afrique et a conclu qu'ils n'apportent « aucune modification fondamentale quant au genre de conseil d'orientation stratégique préconisé par... le Consensus de Washington » [Traduction]. La CNUCED a noté que les pays de l'Afrique subsaharienne doivent faire face en moyenne à 114 conditions reliées aux prêts multilatéraux, dont presque les trois quarts à la gestion publique. La mise en commun et l'harmonisation de l'aide canadienne en matière de mécanismes de financement de programmes, souvent avec la participation de la Banque mondiale et de donateurs importants, soumettront-elles les ressources d'aide canadienne à des conditions plus rigoureuses plutôt qu'à une prise en charge locale accrue pour l'allocation de ces fonds d'aide ?

Engagement du public canadien *Le Canada qui contribue à un monde meilleur* reconnaît « qu'un programme plus ferme d'engagement du public à l'égard des enjeux du développement...[est] essentiel pour étayer la programmation de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace et pour recueillir un consensus chez les Canadiennes et les Canadiens à l'égard d'un financement renouvelé en faveur de la coopération au développement ». Les membres du CCCI ont réitéré à maintes reprises que l'engagement du public est primordial, ce que vous avez vous-même relevé, lors des consultations CCCI - ACDI en avril. Mais l'engagement du public ne doit pas être un ajout intérieur mineur à des stratégies et mécanismes de financement en matière de coopération au développement dictés de l'extérieur. Les initiatives de développement durable visant à mettre fin à la pauvreté dépendent indiscutablement d'un ensemble de citoyens organisés et actifs tant dans les pays en développement que dans les pays du Nord comme le Canada.

Il est essentiel que l'ACDI adopte une stratégie globale d'engagement du public afin d'améliorer l'efficacité de l'aide canadienne. Une telle stratégie porterait sur un continuum de possibilités et de moyens permettant aux Canadiens bien informés d'agir comme citoyens mondiaux auprès de nos homologues du Sud dans le but de renforcer la reddition de comptes publics en matière d'engagements à l'égard de l'élimination de la pauvreté. Nous reconnaissons

qu'il y a beaucoup de travail à faire, et nous avons espéré que l'énoncé de politique aurait accru le sens d'orientation et de priorité institutionnelle en vue du renouvellement d'une stratégie d'engagement du public. Selon nous, il faut accorder autant d'importance à l'engagement soutenu et systématique du public canadien et à la coopération efficace au développement de citoyen - à - citoyen qu'on semble en avoir accordé à la réforme des efforts de coopération pour le développement de l'ACDI à l'étranger. Nos membres désirent vivement relever le défi de poursuivre le dialogue avec l'Agence au cours des prochains mois, et ils sont prêts à le faire. Mais qu'en est-il du leadership des cadres supérieurs de l'ACDI face à cette lacune critique qui perdure quant aux politiques efficaces en matière de citoyenneté mondiale ?

La place des organisations de citoyens dans la coopération canadienne pour le développement Plus tôt au cours du mois, le ministre des Affaires étrangères Bill Graham s'est adressé au *Forum international de Montréal* lors de la Conférence sur la gouvernance mondiale 2002. À cette occasion, il a précisé avec éloquence les rôles essentiels des ONG en matière de gouvernance mondiale et de politique étrangère canadienne. Il a ajouté que « les gouvernements doivent... être plus ouverts aux importantes ressources disponibles à tous les niveaux de la société, tant localement que mondialement. À cet effet, la société civile offre un riche bassin d'expérience, d'analyse et de compétences qui sont souvent irremplaçables » [Traduction]. M. Graham a souligné les contributions remarquables de la société civile canadienne à la politique étrangère du Canada, notamment en interdisant les mines antipersonnelles et les armes légères et en annulant les dettes.

Dans les pays en développement, ces rôles ne sont pas moins importants qu'au Canada. Les membres du CCCI soutiennent clairement le renforcement des gouvernements des pays en développement pour qu'ils puissent donner une orientation globale aux stratégies de réduction de la pauvreté spécifiques aux pays et fournir des services permettant d'atteindre les *Objectifs de développement pour le millénaire*. C'est à juste titre que *Le Canada contribue à un monde meilleur* accorde une attention renouvelée à la responsabilité du gouvernement d'améliorer l'efficacité de l'aide canadienne. Mais ces nouvelles orientations ne seront pas efficaces si nos stratégies d'aide ne réussissent pas non plus à reconnaître les limites du gouvernement et les contributions essentielles des autres voix des pauvres, et au niveau de l'innovation et de l'expérimentation communautaire et du soutien de l'initiative locale. Tous ces éléments sont fortement ancrés dans les partenariats des ONG canadiennes.

Même dans les pays d'Afrique qui dépendent le plus de l'aide, où les donateurs reconnaîtraient peut-être que les stratégies de pauvreté des gouvernements jouissent d'une légitimité démocratique, l'allocation des ressources en développement est hautement contestée et possiblement un foyer de conflits et de violations des droits de la personne. Comme principaux ingrédients du processus démocratique, les organisations civiques, les associations communautaires, les groupes de producteurs ou les observateurs veillant au respect des droits de la personne doivent jouer des rôles indépendants.

Il n'existera pas de mécanismes efficaces de reddition de comptes aux pauvres et aux collectivités marginalisées à moins qu'on puisse améliorer la capacité des groupes de citoyens et qu'on leur fasse jouer un rôle actif. Ces collectivités et organisations dépendent de partenariats soutenus avec les organisations de développement du Nord tant pour la solidarité

que pour les sources de fonds. En mettant exclusivement l'accent sur des initiatives de développement gouvernementales dans le domaine de la santé ou de l'agriculture, qui sont dirigées du haut vers le bas dans les pays de concentration, l'ACDI nuira au bout du compte aux actions efficaces et essentielles des citoyens des pays en développement visant l'élimination de la pauvreté.

Les organisations, églises et syndicats du Canada ont joué des rôles de chefs de file en préconisant des rapports Nord - Sud réciproques et axés sur les priorités des partenaires. Souvent, les ONG canadiennes réagissent à des besoins locaux qui apparaissent dans le « champ de vision » des stratégies nationales, mais qui fournissent un soutien aux collectivités locales où les pauvres vivent et travaillent. Nous sommes profondément déçus de constater que dans l'énoncé de politique en faveur d'une aide efficace, on ne reconnaît pas le partenariat continu et unique entre l'ACDI et les intervenants canadiens non gouvernementaux en développement comme élément essentiel à son efficacité globale dans le domaine de la coopération internationale. Au cours des 30 dernières années, les ONG canadiennes ont fait preuve d'innovation à maintes reprises, que ce soit au niveau des pratiques agricoles durables, de l'intégration des droits de la personne au cœur du développement, du rôle de pionnier qu'elles ont joué dans la consolidation de la paix de la base vers le haut, de la promotion des perspectives d'équité entre les hommes et les femmes comme un élément essentiel à la réduction de la pauvreté, et ce, avec l'appui soutenu de la Direction générale du partenariat canadien et des ressources importantes des programmes bilatéraux.

Les membres de notre organisation sont tout à fait prêts à travailler avec vous et avec l'ACDI à la mise en œuvre des orientations et principes énoncés dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*. Mais nous nous attendons à ce que la mise en œuvre de nouvelles approches de l'ACDI ne fera pas fi de l'expérience et des enseignements inestimables acquis par les nombreuses organisations canadiennes qui ont fait des contributions substantielles et novatrices à la coopération internationale. L'engagement au tout début de l'énoncé de politique de « tenir compte du rôle de la société civile dans le programme canadien d'aide et dans le développement en général » offre une occasion de proposer des façons efficaces en vue d'appuyer et d'accroître ces contributions.

Dans cet esprit d'engagement à poursuivre les consultations, le CCCI et ses membres proposeront la tenue d'une série de tables rondes avec des représentants appropriés de l'ACDI au cours des six prochains mois pour mettre l'accent sur les incidences des stratégies en faveur d'une aide efficace en rapport avec le rôle des partenaires en développement canadien au niveau du programme d'aide officiel du Canada. Nous chercherons à dégager les moyens pour nos membres de continuer à contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté dans tous les pays où nous œuvrons. Nous communiquerons avec les cadres supérieurs de l'ACDI pour planifier le calendrier et les lieux pertinents à la poursuite du dialogue.

Nous désirons vivement obtenir des clarifications sur votre vision de l'aide internationale canadienne et sur les points soulevés dans cette lettre. Comme toujours, je serai heureux d'examiner ces questions avec vous en personne, car je sais que nous partageons un objectif commun, qu'exprime si bien *Le Canada contribue à un monde meilleur*, soit de renforcer les contributions du Canada afin de réduire la pauvreté à l'échelle mondiale.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués

Gerry Barr  
Président-directeur général

c.c. Len Good, président, ACDI  
Josée Touchette, vice-présidente, Direction générale du partenariat canadien, ACDI