

Table ronde d'orientation politique CCCI-*en commun* Stratégies de renouvellement de l'aide internationale du Canada

Ottawa, décembre 1999

Compte rendu

**Équipe d'Élaboration Politique du CCCI
Février 2000**

Sommaire du compte rendu de la Table ronde

La Table ronde *en commun* sur l'avenir de l'aide internationale du Canada a conclu que le milieu de la coopération internationale doit saisir l'occasion, qui se présente dans les 10 à 12 mois, pour obtenir des changements significatifs à la politique et aux pratiques de l'aide canadienne. L'événement marquait le lancement du *Bilan de l'aide 2000 (The Reality of Aid)*, une étude indépendante annuelle de l'aide publique au développement (APD) des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le *Bilan de l'aide 2000* brosse un tableau peu reluisant de l'aide octroyée par les pays de l'OCDE, y compris le Canada; cette aide n'a jamais été si faible en trente ans, alors que le nombre de gens vivant dans la pauvreté absolue a grimpé à plus de 1,3 milliard. Les auteurs du rapport accusent les pays donateurs de « tourner délibérément la tête » pour oublier leurs engagements, et réclament que l'action stratégique cible sans ambiguïté l'élimination de la pauvreté. Pour ce faire, le rapport souligne la nécessité de se doter d'urgence d'une approche concertée et innovatrice qui remplacera l'ancien modèle de l'aide axé sur les donateurs.

Les participants à la table ronde, y compris des parlementaires, des dirigeants de l'ACDI, des universitaires et des membres de la communauté des ONG, ont fait porté le débat sur deux grands thèmes : la prise en main par les pays en développement des programmes de développement dans le cadre de partenariats, et l'accès de leurs populations à l'enseignement de base.

Dans son discours d'ouverture (prononcé par le nouveau président de l'ACDI, M. Len Good), la ministre de la Coopération, Maria Minna, a félicité le CCCI pour sa contribution à un débat éclairé. Son allocation a mis en lumière les points suivants :

- « Le temps est venu » de recommencer à investir considérablement dans l'aide publique au développement, après les réductions budgétaires des années passées;
- Le besoin urgent d'adopter de nouvelles formules qui permettent l'appropriation des projets et de leurs résultats par les pays en développement partenaires;
- Son engagement à titre de « championne » de la cause de l'enseignement de base comme étant la pierre angulaire du développement humain, social et économique;
- L'importance d'une collaboration interministérielle; Il faut reconnaître l'apport des autres ministères et organismes et ensemble tirer le meilleur parti de la somme des efforts.

De son côté, M. Good a signalé la nécessité pour l'ACDI de coordonner ses approches stratégiques. Il pense que l'Agence « en tant qu'institution a un peu trop centré son attention sur les projets ». Malgré les efforts productifs déployés récemment pour assurer la cohérence des politiques publiques, il admet que « nous n'y sommes pas tout à fait ».

Le message clé livré par les participants à la session sur la **prise en main locale** veut que les programmes d'aide soient planifiés, conçus, mis en œuvre et évalués par les bénéficiaires, sans quoi ils ne seront pas viables. Les conférenciers et les participants de la table ronde ont insisté pour que les donateurs se concertent au lieu de faire valoir leurs propres programmes axés sur le développement.

Le professeur Gerry Helleiner du Centre for International Studies, University of Toronto, a fait dix propositions précises pour que nous dépassions un consensus de pure forme :

- Faire une déclaration de principe en matière d'aide publique au développement qui donne clairement la priorité à la prise en main par les bénéficiaires de tous les aspects de leur processus de développement;
- Accepter d'élargir l'horizon élargi en ce qui a trait aux résultats favorables au recul de la réduction de la pauvreté;
- Examiner l'ensemble de l'aide technique et la réduire;
- Regrouper les fonds des donateurs canadiens à l'échelle nationale ou sectorielle et en confier l'utilisation à une instance gouvernementale locale (avec la participation élevée de la société civile);
- Améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds en assurant leur participation à de vastes programmes sectoriels.
- Rehausser la transparence parmi les donateurs en fournissant l'information pertinente aux autorités récipiendaires;
- Délivrer l'aide;
- Appuyer le contrôle indépendant des bailleurs de fonds dans le pays bénéficiaire.

Margaret Hilson de l'Association canadienne de santé publique, qui participait à la discussion, s'est ralliée à l'appel resté longtemps en suspens pour la prise en main locale, mais a souligné l'importance d'étendre le contrôle local à l'échelon communautaire. Elle se désolait de constater

que les donateurs n'avaient pas appris grand-chose de toutes ces années de coopération en développement international et manquaient de coordination.

Le message essentiel de la session sur **l'enseignement de base** est que cette responsabilité incombe à tous. Au-delà des discours, il faut la volonté politique, les ressources, la synergie et l'engagement de la part des bailleurs de fonds comme des pays en développement. Le forum mondial sur l'éducation qui aura lieu à Dakar en avril 2000 sera l'occasion pour le Canada et le reste du monde de mobiliser les ressources en vue de réaliser l'universalisation de l'éducation élémentaire d'ici à 2015.

Rex Fyles de Oxfam-Canada a dressé un bilan plutôt déprimant des maigres avancées vers l'éducation pour tous d'ici à l'an 2015, et a donné des exemples d'inégalités flagrantes qui ont cours à l'échelle de la planète. De telles inégalités ne sont pas fortuites mais découlent des ravages délibérés du Fonds monétaire international relativement à la capacité de l'État à respecter ses obligations à l'égard des enfants, et des relations de pouvoir dans les pays en développement qui visent l'exclusion des enfants, notamment les filles, ceux des familles pauvres et des minorités culturelles. Il a présenté deux recommandations :

- Que le gouvernement canadien prenne de nouveaux engagements dans le cadre d'un plan d'action global sur l'enseignement de base et envoie une délégation imposante au forum de Dakar en avril prochain;
- Que le ministre des Finances M. Martin préconise une réforme en profondeur du FMI axée sur la pauvreté, ainsi que le désendettement plus rapide et plus complet des pays très endettés.

Madame Marilyn Blæser, spécialiste en politique de l'éducation à l'ACDI, a parlé de l'élaboration par l'Agence d'une stratégie de l'éducation et de sa participation au forum de Dakar.

Les participants ont fait valoir l'importance d'une approche intégrée en insistant sur le lien entre l'éducation et la sécurité économique. Malgré les données décourageantes et les enjeux de taille, Mme Blæser a dit espérer des résultats fructueux grâce à l'énergie, l'engagement et la créativité, tant des acteurs gouvernementaux que des autres intervenants.

Stratégies de renouvellement de l'aide internationale du Canada

Compte rendu

Hôtel Château Laurier, Ottawa

Décembre 1999

1. Introduction

Le 7 décembre 1999 avait lieu une table ronde sur l'avenir de l'aide internationale du Canada organisée par le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) et la campagne **en commun**. L'événement marquait le lancement du *Bilan de l'aide 2000*, étude indépendante annuelle de l'aide publique au développement (APD). Il rassemblait des personnalités de divers secteurs : parlementaires, hauts responsables de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), chercheurs et représentants du milieu des ONG. Le nouveau président de l'ACDI, Len Good, a présenté l'allocation de la ministre de la Coopération internationale, madame Maria Minna, puis il a fait ses propres commentaires. D'autres conférenciers ont participé à deux panels sur la **prise en main locale** et la **scolarisation**.

2. Allocution liminaire de l'honorable Maria Minna, ministre de la Coopération internationale (prononcée par Len Good, président de l'ACDI)

La ministre a félicité le CCCI pour sa contribution au *Bilan de l'aide 2000*, un « examen international indépendant [qui] nous offre la possibilité de nous situer, non seulement par rapport à nos propres attentes, mais également par rapport aux réalisations d'autres pays donateurs ». La ministre et le président de l'ACDI ont souligné leur volonté d'écouter et « d'améliorer les consultations entre l'ACDI et le milieu canadien du développement ». Dans son discours, la ministre affirme que « de bonnes politiques sont en place, sur lesquelles nous pouvons nous appuyer. [...] Nous devrions donc chercher, dans notre dialogue, à améliorer constamment la mise en œuvre de ces politiques sur le terrain ».

Dans son allocution, la ministre aborde maintes questions relatives au renouvellement de l'aide canadienne (on en trouvera le texte intégral au site web de l'ACDI, à <http://www.acdi-cida.gc.ca>).

- **À propos de l'augmentation de l'APD.** « Je ferai tout en mon pouvoir pour convaincre le ministre des Finances et mes autres collègues que le temps est venu de recommencer à investir considérablement dans l'aide publique au développement. Je crois que nous avons des arguments irréfutables en ce sens. »
- **À propos des tensions dans le milieu du développement international et de la nécessité d'un débat.** « J'ai appris que les pressions exercées sur le programme canadien d'APD, notamment en ce qui a trait aux liens entre l'aide que nous fournissons, le commerce, l'environnement et nos autres stratégies, ont été à l'origine de tensions entre

les divers intervenants canadiens du milieu du développement international. [...] ce genre de tensions ne me dérange pas. Je crois qu'elles sont plutôt salutaires. Elles nous font remettre en question nos façons de penser et nos hypothèses. » « Je tiens à féliciter le CCCI pour la contribution qu'il a apportée à la préparation de ce rapport [*Bilan de l'aide 2000*]. Les résultats de votre analyse, conjugués aux conclusions des tables rondes que vous avez organisées cet après-midi, contribueront à éclairer le débat au sujet de l'APD. »

- **À propos de la prise en main locale et d'un regard critique sur les partenariats.** « On m'a aussi appris qu'un débat entoure la question du partenariat, aussi bien dans les pays du Nord que du Sud. D'ailleurs, le secteur volontaire n'hésite pas à rappeler aux pays donateurs que les partenariats que nous appuyons doivent être de véritables partenariats. Je sais en outre que les ONG du Sud lancent ce défi amical aux ONG du Nord, dans l'esprit d'une démarche constructive visant à définir ce que nous entendons tous en parlant de l'appropriation du développement par la population locale. » La ministre appuie les formules nouvelles, comme les approches sectorielles et le Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale. Len Good a ajouté que le CDI est le fruit de l'expérience des vingt dernières années. Dans son allocution, la ministre précise qu'il « s'agit aussi de réduire le fardeau que représentent, pour les pays en développement, les exigences administratives des donateurs. Par ailleurs, ces approches remettent en perspective le rôle fondamental des pays en développement : c'est à eux qu'appartiennent les projets de développement, comme c'est à eux qu'appartiennent les résultats qui découlent de ces projets ».
- **À propos de la société civile.** « Le Cadre de développement intégré repose notamment sur la pleine participation de la société civile dans la correction d'un cadre d'action commun et sa mise en œuvre. Cela peut représenter tout un défi. Quand on dit que "les pays en développement doivent être à la barre", on entend habituellement "les gouvernements" de ces pays, du moins, au départ. Or lorsque l'interaction entre le gouvernement et la société civile laisse à désirer, la situation peut poser problème. »
- **À propos de la scolarisation.** La ministre s'engage à faire avancer ce dossier. « Il ne fait aucun doute dans mon esprit que l'éducation, et particulièrement l'éducation des filles, peut remplir un rôle d'une extrême importance dans la lutte contre la pauvreté et dans la recherche de solutions liées aux grands enjeux économiques et sociaux que sont, par exemple, la santé, la nutrition, la fertilité, le revenu et la productivité. L'éducation est la pierre angulaire du développement humain, social et économique. » La ministre a mis en lumière plusieurs initiatives de l'ACDI et salué le travail des ONG dans ce secteur. L'ACDI est en train d'élaborer une stratégie qui « mettra l'accent sur l'éducation non seulement comme élément de la première priorité de l'ACDI — la satisfaction des besoins humains fondamentaux — mais aussi en tant que composante essentielle de la démarche de l'Agence en matière de réduction de la pauvreté ».
- **À propos de l'équilibre des priorités.** Malgré le grand intérêt qu'elle porte à l'éducation, la ministre préconise une approche équilibrée pour l'APD. « Même si nous décidions de consacrer à l'enseignement de base tout notre budget d'aide publique au développement, cela ne suffirait pas pour éliminer la pauvreté. Pour paraphraser les

auteurs du *Bilan de l'aide*, je dirais que lorsqu'un système scolaire est en difficulté, il faut se pencher sur des questions aussi fondamentales que la démocratie, l'équité et le bon gouvernement, dans le contexte plus général de la société. »

- **À propos du secteur privé.** « Le secteur privé canadien est un partenaire important dans le domaine du développement. Pour les pays en développement, il représente une source éventuelle d'investissement, de financement, de technologie et de connaissances. Comme le souligne le *Bilan de l'aide*, l'APD la plus efficace, dans la lutte contre la pauvreté, c'est une aide utilisée comme catalyseur pour arriver à un effet de levier. L'APD n'est pas une fin en soi. » La ministre a rappelé qu'alors que l'APD oscille autour de 50 milliards de dollars américains à l'échelle mondiale depuis quatre ans, les flux de capitaux privés, eux, frisent les 200 milliards. « Il y a là une occasion que le Canada ne devrait pas laisser échapper. Je parle de la possibilité de diriger des capitaux privés vers les endroits où les besoins sont les plus pressants. Le Programme de coopération industrielle nous permet d'exploiter cette possibilité. Si la responsabilité de ce programme nous était retirée, nous perdriions une occasion de faire œuvre utile. » La ministre a reconnu que certaines régions, comme l'Afrique subsaharienne, ne profitent pas de ces apports. « Mais ce n'est pas une raison pour dévaloriser le rôle du secteur privé. Bien au contraire, si nous voulons éliminer la pauvreté, nous devons trouver des moyens d'encourager un engagement accru du secteur privé en Afrique. L'État ne peut manifestement pas éradiquer la pauvreté à lui seul. »
- **À propos de l'aide liée.** « Nous reconnaissons le lien qui existe entre la levée des conditions et la promotion de la responsabilisation, de l'appropriation et de l'efficacité de l'aide dans nos pays partenaires. [...] Nous sommes à la recherche de moyens d'élargir la levée des conditions aux pays les moins développés, mais nous croyons que cela devra se faire dans un contexte multilatéral. [...] Il s'agirait par exemple de s'assurer de la transparence des méthodes d'adjudication des contrats. [...] Il s'agirait de s'assurer que les connaissances associées à un projet donné ont bel et bien été transférées au pays en développement après la fin du projet. Ce qui compte pour nous tous, finalement, c'est que les Canadiens et les Canadiennes continuent de contribuer leur savoir-faire... qu'ils maintiennent les liens qui les rattachent aux pays en développement... qu'ils continuent d'accorder l'importance qu'ils accordent à la coopération internationale. Là aussi, c'est une question d'équilibre : l'équilibre entre le travail que nous réalisons par l'entremise de la société canadienne et celui que nous réalisons par l'entremise de la communauté internationale. Ces deux volets sont essentiels. »
- **À propos de la collaboration interministérielle.** « J'ai collaboré avec plusieurs de mes collègues du Cabinet, y compris avec le ministre Rock en ce qui concerne le VIH. Et j'entretiendrai une collaboration étroite avec le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, qui comme vous le savez peut-être vient d'être nommé président du Groupe de travail de l'OMC chargé de veiller à ce que les pays en développement bénéficient du commerce international. Je vous assure que je ferai valoir mon point de vue — et le vôtre. Il est temps pour nous d'adopter une approche plus horizontale, de

reconnaître la contribution que peuvent apporter les autres ministères et organismes, et de faire en sorte, ensemble, de tirer le meilleur profit possible de la somme de nos efforts. »

- **Importance de la coordination des stratégies de l'ACDI.** Après avoir prononcé l'allocution de la ministre, M. Good a ajouté quelques commentaires et écouté les questions et observations des participants de la table ronde. D'après lui, l'ACDI « a un peu trop concentré son attention sur les projets. Il faut se demander comment les projets s'intègrent à des approches qui sont mieux harmonisées et plus stratégiques en faisant participer un plus grand nombre de gouvernements, d'autres bailleurs de fonds, plus d'ONG et s'assurer que nous suivons un cadre qui soit stratégique ». Parallèlement à cela, répondant aux préoccupations exprimées au sujet des capacités de gestion quotidienne de l'ACDI, il a déclaré que l'ACDI doit examiner attentivement l'ampleur du problème, « car la meilleure stratégie du monde ne mènera à rien si on n'a pas les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre ».

La période de discussion a porté principalement sur deux grands thèmes : le **rôle des investissements privés** et la **cohérence politique**. Sur le premier sujet, une personne a mis en doute le fait que les 200 milliards de dollars de capitaux privés mentionnés par la ministre jouent un rôle utile et complémentaire par rapport à l'APD. Les véritables investissements directs à l'étranger ne représentent qu'une fraction de ce montant, et une part infime du gâteau aboutit vraiment dans les pays les plus pauvres. Il n'en reste pas moins, a répondu M. Good, que l'augmentation des flux de capitaux privés a été marquante dans les années 90, ce qui montre que les investisseurs reconnaissent une plus grande « maturité » des marchés des pays en voie de développement après vingt à trente ans de développement du secteur privé. M. Good a admis que l'ouverture du marché des « Tigres de l'Asie » n'a pas été sans problèmes du fait que les cadres réglementaires et financiers n'étaient pas encore au point. Enfin, il a précisé que les responsables des politiques internationales attribuent un rôle inaliénable à l'État « pour ce que l'État sait faire (gestion des affaires publiques, sécurité sociale), mais que c'est inévitablement le marché et l'investissement qui alimenteront la croissance durable ». Les capitaux privés ne remplacent pas l'APD, mais ils sont importants.

Plusieurs intervenants ont soulevé la question de la **cohérence des politiques gouvernementales**, indiquant que les politiques de commerce et d'investissement semblent entrer en contradiction avec la politique d'APD. Ainsi, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) s'est parfois démarquée de ces politiques dans ses prises de position. Or la politique commerciale du Canada a une incidence importante sur le développement. Parfois des initiatives financées par le gouvernement semblent nuire à l'environnement et aux droits de la personne, alors que l'ACDI est censée promouvoir ces valeurs comme fondamentales.

M. Good a reconnu que malgré les efforts visant à atteindre une certaine cohérence, « nous n'y sommes pas encore tout à fait ». « On ne voit pas actuellement entre les actions des ministères le genre de cohérence que l'on souhaiterait idéalement. Mais cela dit, qu'est-ce qu'un gouvernement, sinon un ensemble de points de vue et d'objectifs en concurrence? » Alors que l'ACDI était considérée autrefois comme un peu « coupée » de certains autres ministères, on reconnaît maintenant que des ministères dont le mandat était essentiellement intérieur (Énergie, Environnement) s'occupent aujourd'hui de dossiers internationaux qui ne sont pas sans lien avec

l'action de l'ACDI. « La cohérence prend forme lentement, mais c'est à nous d'y veiller. [...] C'est à nous de travailler dans une optique plus stratégique. »

Sur la question du commerce et de la réunion récente de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, M. Good a déclaré : « Si les pourparlers reprennent, je souhaite que le développement et l'environnement fassent partie des débats. » Tout en reconnaissant l'absence d'un « plan » d'harmonisation interministérielle, M. Good a déclaré que la ministre Minna travaillait en étroite collaboration avec le ministre Axworthy sur la question de la sécurité humaine et avec le ministre Rock au chapitre de la santé. Le dossier de l'éducation est moins simple puisqu'il relève des provinces.

3. Lancement du *Bilan de l'aide 2000* et plaidoyer pour le renouvellement de la politique et des pratiques canadiennes de coopération internationale

3.1 Communications de Brian Tomlinson de l'équipe Orientation politique, au CCCI, sur le *Bilan de l'aide 2000* et de Betty Plewes, présidente-directrice générale du CCCI, sur la constitution d'un groupe de travail canadien pour le renouvellement de l'aide internationale

Le *Bilan de l'aide 2000* brosse un tableau peu reluisant de l'aide internationale accordée par les pays de l'OCDE, y compris le Canada. Il indique que cette aide n'a jamais été aussi faible en trente ans, alors que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue a grimpé à plus de 1,3 milliard. Cette étude annuelle est signée par une coalition mondiale d'ONG qui surveille la réalisation des programmes d'aide internationale en visant la réduction de la pauvreté dans les pays donateurs et dans le Sud. Les auteurs dénoncent le fait que les pays bailleurs de fonds « tournent délibérément la tête » pour oublier leurs engagements et réclament que l'action stratégique cible sans ambiguïté l'élimination de la pauvreté. L'édition 2000 traite en particulier de la scolarisation, activité reconnue comme indispensable à la réduction de la pauvreté, mais toujours inaccessible à des millions d'enfants dans les pays en développement.

Brian Tomlinson a fait état des lignes de force du livre, insistant sur quatre suggestions précises énoncées dans le chapitre canadien pour améliorer l'action du Canada.

- Cibler les personnes vivant dans la pauvreté en vue d'améliorer directement leur condition et le respect de leurs droits.
- Aider les pays à se prendre en main en trouvant de nouveaux modes de collaboration avec eux.
- Informer les Canadiens et Canadiennes et les engager dans un débat sur les enjeux internationaux.
- Reconstituer les ressources d'aide canadiennes et plaider sur la scène internationale la cause de l'annulation de la dette.

Il a conclu en encourageant les ONG et l'ACDI à continuer de se concerter pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies concrètes visant à maximiser l'utilité des modestes ressources

consacrées à l'élimination de la pauvreté. (On peut lire le chapitre canadien de l'ouvrage dans le site web du CCCI : www.web.net/ccic-ccci.)

Betty Plewes a parlé brièvement d'une proposition visant la mise sur pied d'un petit groupe de travail, ou comité consultatif, qui aurait pour mandat de déterminer des moyens de concentrer les programmes d'aide axés sur la pauvreté, de les mettre en valeur et d'en accélérer la réalisation, ainsi que de proposer un plan d'action pour le renouvellement de l'aide canadienne selon les quatre axes énumérés dans le chapitre canadien du *Bilan de l'aide*. Le groupe ou comité examinerait avec le président de l'ACDI des propositions inspirées de modèles nouveaux de partenariats Nord-Sud visant la sécurité humaine à long terme. Cette action ne serait pas dirigée par des groupes d'intérêt. Le comité serait plutôt composé de spécialistes canadiens du développement international, si possible avec une participation du Sud. M^{me} Plewes a précisé que le CCCI tient à profiter du regain d'énergie et d'attention que l'on observe dans les milieux politiques à l'égard de la coopération internationale et que la constitution d'un groupe de travail pourrait contribuer à créer une synergie pour faire avancer de nouvelles idées visant à maximiser l'efficacité de l'aide canadienne en matière de réduction de la pauvreté.

3.2 Débat

La recommandation selon laquelle l'APD du Canada et des autres pays devrait être nettement orientée vers l'**élimination de la pauvreté** a fait l'objet d'un débat. Bien que l'ACDI ait déjà une liste de six objectifs prioritaires ayant trait à la réduction de la pauvreté, il existe peu de données permettant d'en juger les résultats. L'ACDI s'emploie d'ailleurs à améliorer ses mécanismes de gestion de l'information relative à ses projets et programmes.

Le CCCI comprend qu'il faille un certain temps pour que l'aide internationale se concentre sur la question de la pauvreté. Certains pays donateurs commencent à **tirer des leçons** quant à l'efficacité de leurs programmes au vu de l'objectif d'élimination de la pauvreté. Pour savoir comment les rendre plus efficaces, il faut s'interroger sur l'application du principe de la prise en main locale et sur le rôle de la société civile, en particulier des organismes qui représentent les intérêts des pauvres. Selon M. Tomlinson, « ce n'est pas tant une question de fixer des objectifs chiffrés précis ou de privilégier certains pays, c'est une question de processus : comment peut-on définir le rôle de la coopération en fonction des priorités des pays en voie de développement? »

4. Panel sur la « prise en main » par les pays en développement des stratégies et programmes de réduction de la pauvreté et sur le renouvellement de l'aide canadienne [sous la présidence de Len Good, président de l'ACDI]

4.1 Commentaire du professeur Gerry Helleiner (Centre for International Studies, University of Toronto)

Le professeur Helleiner a fait des remarques sur la prise en main locale dans le contexte des messages du *Bilan de l'aide* et des déclarations encourageantes de Len Good à propos du courant de pensée qui prévaut actuellement à l'ACDI. D'après lui, le financement n'est qu'une des

facettes de la crise de la coopération internationale qu'on connaît depuis quelques années; une autre facette concerne le problème de l'efficacité. Cependant, « ce qui donne lieu d'espérer, depuis une décennie environ, c'est le vaste consensus que l'on observe chez les bailleurs de fonds, les bénéficiaires, les universitaires, les ONG et le secteur privé au sujet des erreurs commises dans le passé. [...] Il existe un discours international qui reconnaît ces erreurs. Ce discours [...] indique clairement que la prise en main locale est indispensable au succès de tout effort de développement. » Autrement dit, il ne faut plus « donner » : il faut laisser l'autre « prendre en charge ». Le professeur Helleiner a traité des points suivants pendant sa communication et pendant la période de questions :

- **Qu'est-ce que la prise en main locale?** « La prise en main consiste à faire participer le plus grand nombre possible de bénéficiaires, que ce soit globalement, sur un plan sectoriel ou à l'échelle d'un projet. Le principe de base, c'est que c'est le bénéficiaire qui décide. C'est lui qui oriente la planification, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. »
- **Au-delà des discours.** Le professeur Helleiner a indiqué qu'il existe un « consensus théorique » au sujet de l'inefficacité de la coopération. On le remarque à la Banque mondiale, au PNUD et à l'OCDE. Même le FMI parle de remplacer sa « facilité d'ajustement structurel renforcée » par une « facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ». Cependant, « si l'on ne laisse pas les premiers intéressés orienter la coopération, on n'ira pas très loin. [...] Tant qu'on s'en tient aux principes sans changer les programmes et les projets concrètement, tout cela n'est que du vent. » L'attitude des bénéficiaires est tout aussi déterminante. « En un sens, la prise en main, ça ne se donne pas : ça se prend, ça se saisit; au départ, il importe que le gouvernement local ait carrément la volonté de "passer à l'action" et, quand c'est le temps, de dire "non". C'est d'ailleurs le seul pouvoir réel dont disposent les pays en voie de développement face au donateur : celui de dire "non". Et j'en ai vu le faire, ce qui est nouveau. Je crois que c'est encourageant, mais il y a encore du chemin à faire. »
- **Le Canada par rapport aux autres pays donateurs.** « Le Canada n'est pas un chef de file. La Scandinavie, les Pays-Bas, le nouveau gouvernement britannique en sont. Ces gouvernements ont modifié leur comportement, ils ont regroupé leurs fonds et ont insisté auprès des autres donateurs – généralement en vain – pour qu'ils se joignent à eux. Je suggère que nous nous unissions de plein gré aux chefs de file, à ceux qui pensent comme nous, que nous le disons et que nous disposions de notre argent selon nos convictions, c'est-à-dire dans les fonds regroupés que nous aurons choisis. »
- **À propos de la visibilité.** Le professeur Helleiner reconnaît qu'il est beaucoup plus difficile de prouver l'efficacité de l'action canadienne quand on mise sur un lent processus de développement des capacités locales pris en charge par les gens de l'endroit. Il faut apprendre aux Canadiens et aux Canadiennes à être fiers de l'engagement de leur pays sous toutes ses formes, pour toute une gamme de donateurs et de bénéficiaires et pour des grands projets d'importance planétaire à long terme. Une intervenante a fait valoir que selon son expérience, la population tient plus à la qualité et à l'utilité des programmes qu'à la visibilité du Canada en soi. Elle a ajouté : « Ce qu'il nous manque

souvent, c'est le courage de prendre des risques nous-mêmes, et ensuite nous nous servons [du public] comme excuse pour dire que nous ne pouvons pas faire ceci ou cela. »

- **À propos des relations avec les gouvernements dont la volonté de réduire la pauvreté est douteuse.** « Il se peut aussi, bien sûr, qu'un grand nombre d'autorités bénéficiaires ne soient pas en mesure ou ne veuillent pas établir les conditions administratives et politiques minimales suffisantes pour inspirer confiance aux donateurs. Là, il est indéniable qu'il faut alors trouver d'autres voies, et ce sont les ONG qui remplissent ce rôle traditionnellement. » Le professeur Helleiner reconnaît le dilemme qui se pose lorsqu'on donne les rênes à un gouvernement local pour qui la réduction de la pauvreté n'est pas une priorité. Dans ce cas, « il n'y a pas de réponse simple ». D'après lui, « tout ce que l'on peut préconiser, c'est de continuer à rechercher un dialogue franc et honnête » et à surveiller le détail des ententes concernant les programmes et le rôle de la société civile.
- **À propos des capacités de gestion financière des pays pauvres.** « Il existe aussi un dilemme réel dans le fait que la plupart des pays pauvres à qui l'on voudrait offrir plus de ressources pour leur permettre de s'attaquer directement au problème de la pauvreté sont aussi ceux dont les capacités de gestion financière sont les plus faibles. Que faire? Une des solutions (celle que retiennent traditionnellement les donateurs) consiste à monter son propre système comptable et à créer ses propres îlots de responsabilité, ce qui, après coup, ne laisse aucune trace et est donc tout sauf durable : de cette façon, les capacités locales ne se développent pas, on ne laisse rien derrière soi, et les gens de l'endroit ont la nette impression [...] que la question ne les concerne pas vraiment. L'autre solution, que je considère comme réaliste, et que d'aucuns ont commencé à mettre en pratique, consiste à faire un effort conscient pour développer à long terme des capacités de gestion financière en formant des vérificateurs et des comptables et en implantant des systèmes de gestion financière. »
- **À propos des attentes irréalistes.** « Les donateurs, le FMI et la Banque mondiale, pour des raisons qui leur appartiennent, ont eu tendance à énoncer des attentes irréalistes et, voyant qu'ils ne pouvaient atteindre leurs objectifs, à jeter le blâme sur le pays. C'est mauvais pour le moral, c'est irréaliste et ça n'aide en rien à l'instauration d'un lien de confiance ni au transfert des processus décisionnels. »
- **À propos des espoirs de changement.** Une personne participant à la table ronde a fait remarquer que le problème de la prise en main – aide liée, concertation des donateurs, limitation de l'aide technique du Nord – a été soulevée il y a trente ans dans le rapport Pearson. Avons-nous vraiment fait des progrès? Le professeur Helleiner convient que les questions restent les mêmes. Le problème s'explique par l'absence d'un sens réel d'égalité entre donateurs et bénéficiaires. Il a cité un observateur qui a déclaré, à l'époque de la Commission Pearson : « Il est évident qu'il y a deux séries de règles : la simple égalité des chances et le dialogue ne sont pas des conditions suffisantes pour établir une parité dans les processus décisionnels. » Bien que les choses aient peu évolué, le professeur Helleiner voit quand même des signes de changement. Il a cité les progrès

accomplis en matière de prise en main locale et de coordination des donateurs (voir le point 6 ci-dessous). « Nous percevons des signes de la part, je dirais, d'une demi-douzaine de grands bailleurs de fonds et d'une douzaine de pays en voie de développement parmi les plus pauvres, qui nous montrent l'émergence d'une nouvelle relation d'aide. [...] Il est décourageant [de voir] la lenteur des progrès – mais s'il y a une chose que j'ai apprise avec le temps, c'est que tout ce qui vaut la peine exige de la patience. »

Pendant sa communication, le professeur Helleiner a formulé 10 suggestions précises pour faire de la prise en main locale une réalité.

1. « Il faut **une prise de position claire de l'ACDI** [...] qui mette l'appropriation au premier plan des préoccupations et qui indique que les bénéficiaires visés doivent diriger tous les volets du processus et que la société civile, lorsqu'il y a lieu, participe pleinement aux projets sur tous les plans appropriés. » Le Canada pourrait s'inspirer par exemple de la politique suédoise d'aide à l'Afrique. Cette politique a renversé le système des incitatifs pour les fonctionnaires et a ainsi modifié les comportements.
2. Accepter de se donner **un horizon à long terme** en matière de transfert des responsabilités. « On ne peut pas continuer de réclamer des résultats à court terme et de juger les fonctionnaires selon leur aptitude à obtenir des résultats rapides et à faire circuler l'argent. »
3. Mener **une étude exhaustive de l'aide technique** et en particulier de l'aide liée. L'aide technique doit être réduite. « Une bonne partie de cette aide n'est pas demandée, n'est pas utile, est orientée par les donateurs et, jusqu'à un certain point, ne sert qu'à surveiller leurs projets. » Ainsi, « il y a 100 000 expatriés travaillant en Afrique à des projets d'aide technique. S'il existe une justification quelconque à ce chiffre énorme – et nous savons tous ce que cela coûte –, bien des Africains, ainsi que moi-même, ne la connaissons pas encore. Ce sujet suscite de plus en plus le mécontentement des gouvernements bénéficiaires. »
4. Favoriser **le développement des capacités locales**. « Il s'agit notamment de recourir à des consultants locaux plutôt qu'à ceux de l'extérieur, mais ce n'est pas tout. Car il va de soi qu'il faut développer des capacités dans la société civile, dans le secteur privé, dans les ONG et non seulement dans les gouvernements centraux mais aussi dans les administrations locales. »
5. Accepter **le risque** comme un facteur incontournable. « Il ne faut pas avoir peur du vérificateur général, qui, après tout, lorsqu'il évalue des organisations comme le CRDI, ne surveille pas uniquement l'utilisation et la comptabilisation de l'argent mais vérifie aussi l'excellence en tant qu'institution. » D'après lui, il faut considérer que les coûts et les risques que comportent ces changements en valent la peine « parce que les coûts et les risques associés au statu quo sont inacceptables ».
6. **Faire des regroupements de fonds** à l'échelle nationale ou sectorielle et en confier l'utilisation à une autorité gouvernementale locale ou à toute autorité responsable, en collaboration avec les donateurs. « Cela permet d'économiser ainsi sur les ressources limitées dont disposent tous les bailleurs de fonds – pas seulement l'ACDI – en matière de gestion et d'administration. Le professeur Helleiner a cité l'exemple de la Tanzanie, où les donateurs ont décidé de regrouper une partie de leurs fonds dans au moins trois

secteurs (les routes rurales, la santé et l'éducation). « On ne voyait pas cela il y a dix ans. La Tanzanie était alors le pays où l'on trouvait le plus grand nombre de projets distincts administrés par les donateurs. »

7. **Améliorer la coordination entre donateurs.** « Le mode le plus efficace [de coordination des donateurs] que j'aie vu jusqu'ici, ce sont ces regroupements de fonds gérés en commun pour des programmes sectoriels. Cela irait encore mieux si on pouvait le faire à un niveau plus élevé, et peut-être le fera-t-on effectivement avec des sommes modestes. »
8. **Informier les autorités des pays bénéficiaires.** « En Tanzanie, [...] plus des deux tiers de l'aide internationale qui entre au pays est inconnue du gouvernement. Le gouvernement n'a aucune information. Cet argent ne passe pas par lui [...] et la majorité des donateurs, à de très rares exceptions près, refusent de fournir l'information ou déclarent qu'ils ne peuvent pas le faire. Comment peut-on concilier le principe de la prise en main avec le fait que le gouvernement du pays bénéficiaire ne sait même pas ce qui se passe sur son propre territoire? Les fonds vont directement arrondir des salaires, sont remis directement à des consultants privés, aux ONG locales, aux administrations ou arrivent directement à destination par toutes sortes d'autres moyens. »
9. **Délier l'aide.** Le professeur Helleiner reconnaît qu'il n'est pas facile de délier l'aide, alors qu'on est souvent aux prises avec des exigences très concrètes de la part des donateurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, qui veulent se faire valoir ou faire valoir des résultats précis de programmes d'aide qui entrent parfois en conflit avec les besoins des pays en voie de développement ou d'autres bailleurs de fonds. Il a cependant précisé : « Ce n'est pas une raison pour laisser tomber. C'est long et l'entreprise est complexe, je sais, mais il faut tenir bon. »
10. **Établir un suivi indépendant** du respect des accords conclus entre bénéficiaires et donateurs. « Ce genre d'opération s'avère toujours extrêmement difficile si elle n'est pas confiée à une personne indépendante venant de l'extérieur. »

4.2 Margaret Hilson, Association canadienne de santé publique (ACSP), en réponse à la communication du professeur Helleiner

M^{me} Hilson a expliqué que ses commentaires seront vraiment spontanés, car elle a été invitée « au pied levé ». Elle a mentionné qu'elle-même et beaucoup de gens autour de la table qu'elle connaît bien œuvrent à la coopération internationale depuis plus de trente ans. Or, a-t-elle observé, « il nous reste encore à apprendre comment accomplir notre travail. Je crois que, dans toute ma carrière, je n'ai jamais autant qu'aujourd'hui senti à quel point nous ne savons pas toujours comment nous y prendre pour être efficaces ».

La question de la prise en main n'est pas nouvelle; on a seulement changé les termes. En ce qui concerne le secteur de la santé, qu'elle connaît le mieux, M^{me} Hilson a déclaré : « Il faut donner plus de capacités à notre gouvernement. [...] La **mise en commun des fonds** est une excellente formule. Je ne crois pas non plus qu'il faille mettre tous nos œufs dans le même panier. Car dans bien des pays, les fonds communs sont toujours administrés par les donateurs, et ce n'est pas le secteur de la santé lui-même qui décide de la meilleure façon de s'en servir dans la mise en œuvre de ses propres programmes. »

Dernièrement, à une réunion de bailleurs de fonds en Afrique du Sud sur la question du sida, M^{me} Hilson a été abasourdie de constater à quel point il y avait peu de **coordination entre les donateurs**. « Venant d'une ONG, je croyais que les organismes donateurs officiels commençaient à se concerter beaucoup plus. Mais ce n'est absolument pas le cas. Ces gens n'avaient pas appris grand-chose des erreurs de méthode et autres commises dans le passé. Tous les donateurs avaient leur propre programme et les réponses qu'ils voulaient donner à [...] leurs maîtres politiques respectifs. »

D'après M^{me} Hilson, les formules d'aide traditionnelles sont impuissantes dans la lutte, par exemple, contre l'effarante épidémie de sida en Afrique. **Le développement local doit commencer à la base**. Il y a de quoi espérer si « la collectivité locale mise sur les forces dont elle dispose à l'intérieur de ses modèles traditionnels pour apporter les changements qu'il faut en vue de réduire les risques d'infection des jeunes et des femmes ». Mais « nous n'avons pas vraiment appris encore à travailler avec les collectivités locales ». Une personne a observé que « le mot "local" peut s'entendre à plusieurs niveaux, depuis le plan national jusqu'au ménage » et conclu qu'il faudrait travailler davantage auprès des ménages. Par la **décentralisation** du financement, on permet aux collectivités locales de s'engager davantage à l'échelle du district dans les programmes d'aide.

M^{me} Hilson a aussi fait valoir l'importance de **la représentation**. « Je ne parle pas seulement des Canadiens et Canadiennes qui pourraient réclamer des changements à l'ACDI – bien que cela doive évidemment se faire aussi; je parle de l'action politique internationale et du partage des expériences dans ce domaine. » D'après elle, « il y a beaucoup de domaines où l'action politique peut donner au partenariat un visage différent. Sur ce plan, il n'y a pas de donnant-donnant : il s'agit de sur un pied d'égalité. »

M^{me} Hilson a aussi abordé la question de **la dette**. « Je ne suis pas économiste, mais il me semble qu'un pays qui doit verser une grande proportion de son PNB au Nord pour rembourser sa dette n'aurait pas besoin de nos budgets d'aide internationale si les créanciers radiaient cette dette. »

En conclusion, M^{me} Hilson a préconisé l'intégration d'un **processus d'apprentissage** dans toutes nos activités. « C'est là un objectif que les ONG et l'ACDI doivent se fixer. »

4.3 Débat sur la prise en main locale

Les participants à la table ronde ont soulevé deux autres questions.

Un des problèmes soulevés a été appelé le « **développement de bureau** ». Selon l'intervenant, après 10 ans de « vénération croissante de la notion de reddition de comptes », toutes les parties prenantes à un programme d'aide, depuis le cabinet du ministre jusqu'au travailleur de terrain, sont « paralysées à l'idée de sortir de leur cadre » ou d'entreprendre quoi que ce soit qui risque de mettre le ministre sur la sellette à la Chambre des communes. On en arrive ainsi à « un programme d'aide très limité et étroitement surveillé » qui « nuit à toute tentative de partenariat local. [...] Si nous nous intéressons vraiment aux résultats, il nous faut tenir compte de la **notion de résultat**, mais savoir aussi la relativiser. [...] On ne peut probablement pas observer des résultats au bout d'un projet de deux ou trois ans. [...] Le fait est que les gens [de l'ACDI], par

crainte d'être critiqués, dans un système qui ne récompense pas réellement l'innovation et qui relève très rapidement les erreurs, ne sont pas enclins à courir des risques. »

Une autre personne a remis en cause l'idée du professeur Helleiner selon laquelle le Canada n'est pas un chef de file en matière d'APD. « Ce n'est pas vrai non plus que le Canada n'est pas un chef de file. En fait, il l'est dans plusieurs domaines : dans l'organisation de Margaret, dans beaucoup d'ONG, il y a eu de nombreuses innovations. Le problème, entre autres, c'est qu'on n'en parle à personne, je veux dire sur la scène internationale. Deuxièmement, nous nous en sommes souvent tenus à l'innovation, sans augmenter l'envergure de nos projets et sans accroître nos investissements. » D'après cette personne, **le Canada jouit d'un « avantage comparatif »** sur les plans de l'égalité des sexes, des droits de la personne, de la société civile et de la démocratie.

5. Panel sur la scolarisation dans la politique et les stratégies d'aide canadiennes

[Sous la présidence d'Esperanza Moreno, directrice adjointe, CCCCI]

5.1. Communication de Rex Fyles (Oxfam-Canada)

En guise d'introduction, Rex Fyles a demandé au groupe de réfléchir à l'influence que l'école élémentaire a eue dans leur vie. Ce phénomène n'est pas moins vrai dans le Sud. Il a décrit ce qu'il a vu dans les écoles élémentaires des régions rurales du Mozambique. « Quand on visite une école dans le Mozambique profond, on se retrouve dans une petite hutte faite de matériaux locaux (boue et chaume); les bancs sont fabriqués avec des troncs d'arbre, le tableau est fait avec un mélange de boue et de charbon de bois, et l'argile blanche ou la cendre servent de craie. Le professeur est un homme d'âge moyen qui a lui-même dû quitter l'école après la sixième année parce qu'on avait besoin de lui pour enseigner [...]. Il n'a jamais reçu de formation pédagogique. Il n'a pas été payé depuis des mois. [...] Il passe plus de temps à faire du commerce et à cultiver ses champs qu'à enseigner, ce qui est bien compréhensible. Quand on vient du Canada, [...] il y a deux choses qui frappent : premièrement, de voir à quel point les enfants veulent apprendre [...] même au prix d'un sacrifice considérable pour eux-mêmes et pour leur famille. [...] Deuxièmement, on se demande comment il est possible d'apprendre quoi que ce soit dans ces conditions. Il est évident que l'école et l'enseignant ne pourront pas éteindre la soif d'apprendre des élèves. »

Quelques éléments fondamentaux soulevés par Rex Fyles dans sa communication :

- **L'inégalité d'accès à un enseignement de qualité n'est pas fortuite.** « On ne peut s'empêcher d'avoir la très désagréable impression que [...] des personnes, des entreprises, des gouvernements et des institutions multilatérales puissants ont pris une série de décisions qui ont eu pour effet de priver les enfants pauvres d'une éducation convenable [...], ce qui est carrément inacceptable. On a amplement démontré le rôle qu'a joué le FMI dans la destruction de la capacité des États à offrir un enseignement par ses programmes d'ajustement structurel des années 80 et 90. »

- **Il y a lieu d'espérer.** « La bonne nouvelle, c'est qu'il existe un consensus, du moins théorique, selon lequel tout enfant d'âge scolaire doit avoir accès à l'école; [...] ce principe a été formulé et adopté pour la première fois par 150 gouvernements à Jomtien en 1990, puis réaffirmé par les gouvernements et les institutions internationales dans toutes les grandes conférences de l'ONU depuis dix ans. Les gouvernements du Nord et du Sud ont promis d'atteindre cet objectif d'ici l'an 2015. [...] Il y a lieu d'espérer [...] quand on pense que depuis dix ans, le taux d'inscription dans les écoles élémentaires a augmenté. »
- **L'école pour tous, c'est faisable.** « Oxfam International et l'UNICEF estiment qu'il faudrait huit milliards de dollars pour assurer une éducation de qualité à tous les enfants du monde. Ce prix est extrêmement abordable, surtout quand on sait que c'est moins de la moitié de ce que les Nord-Américains dépensent en jouets chaque année [et que] cela équivaut à quatre jours de dépenses militaires à l'échelle mondiale. Nous en avons les moyens : ce qui semble manquer, c'est la volonté. »
- **Il n'est pas exagérer de parler d'une crise de l'éducation.** « Cette situation s'est manifestée au Canada au cours des dernières années. Dans le Sud, il s'agit plutôt d'une catastrophe. [...] Il y a autant d'enfants qui ne vont pas à l'école dans les pays en voie de développement qu'il y a d'enfants à l'école élémentaire dans toute l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Imaginez : c'est comme si vous voyagiez de Vancouver à Berlin sans voir une seule école élémentaire. Sans compter que même les enfants qui fréquentent l'école décrochent avant leur quatrième année. Alors il faut ajouter 150 000 000 de décrocheurs de l'école primaire aux 125 000 000 d'enfants qui ne sont jamais entrés dans une classe de leur vie. Un enfant qui ne peut pas aller à l'école devient un adulte qui ne sait ni lire ni écrire. Oxfam International estime qu'il y a actuellement 852 000 000 d'adultes analphabètes, soit un adulte sur quatre dans les pays du Sud. »
- **Dakar : nous risquons de rater une occasion.** « Le Forum mondial de l'éducation qui se prépare à Dakar [avril 2000] sera l'occasion pour les pays et les intervenants de faire un bilan dix ans après Jomtien. [...] Le processus de Dakar [...] n'a pas reçu l'attention et le soutien qu'il mérite, et à moins de s'y mettre dès maintenant, il représentera probablement une autre occasion ratée de se doter d'un plan sérieux pour atteindre l'objectif de 2015. »
- **Il faut un plan d'action mondial.** « La campagne *Education Now* d'Oxfam International, qui milite pour l'établissement d'un plan d'action mondial, profite maintenant de l'adhésion de l'Internationale de l'éducation, qui représente 23 000 000 d'enseignants dans le monde, d'Action Aid, la marche mondiale contre le travail des enfants, et d'une foule d'organisations de la société civile. [...] Ce processus aurait pour but de permettre à tous les intéressés d'analyser les obstacles à l'universalité de l'enseignement primaire dans leur pays, de concevoir des stratégies et de définir des balises qui permettraient aux États, aux bailleurs de fonds et aux acteurs de la société civile de mesurer leurs progrès. [...] Le risque, pour le moment, c'est que si les parties ne préparent pas un cadre concret avant le sommet de Dakar, [...] nous nous retrouverons probablement autour de la même table dans 5 ans, 30 ans, proposant la même solution

évidente et fondée sur le bon sens au même problème, sauf que celui-ci sera encore plus grave. »

- **Le Canada peut jouer un rôle de chef de file.** « Le Canada est membre du comité directeur d'Éducation pour tous, qui dirige le processus de Dakar. Il a joué un rôle de chef de file en catalysant la création du groupe des 20, qui a pour mandat d'étudier la réforme du Fonds monétaire international. Le gouvernement du Canada [...] jouit d'une assez bonne réputation en ce qui a trait à la consultation et à la participation de la société civile aux processus gouvernementaux et multilatéraux à l'échelle internationale, ce qui constitue évidemment un volet important du plan d'action mondial. Toutefois, le Canada, comme la majorité des autres pays de l'OCDE, ne brille pas actuellement par son initiative sur la question de l'attribution de son APD à la scolarisation. »

M. Fyles a fait quatre suggestions à court terme :

1. Que le gouvernement canadien envoie une délégation de hauts responsables au Forum de Dakar pour montrer son intérêt réel, et que la ministre Minna y soit représentée.
- 2) Que la société civile canadienne soit représentée dans la délégation.
- 3) Que le gouvernement canadien prenne de nouveaux engagements relativement à la scolarisation dans son prochain budget en vue d'améliorer ses résultats et de mieux asseoir sa crédibilité avant les rencontres de Dakar.
- 4) Que les parlementaires canadiens incitent le ministre des Finances Paul Martin à préconiser activement une réforme en profondeur du FMI ainsi que le désendettement plus rapide et plus complet des pays très endettés.

5.2 Réponse de Marilyn Blæser, spécialiste en politique de l'éducation (ACDI)

En réponse à Rex Fyles, M^{me} Blæser a rappelé certains changements qui ont touché l'enseignement élémentaire au cours des dix dernières années : « Nous vivons dans un monde fondamentalement différent de celui qui a vu la naissance des stratégies d'*Éducation pour tous* à Jomtien en 1990 ».

Elle a donné trois exemples. « Le premier est **la pauvreté et la dette**, qui ont atteint des proportions insurmontables dans de nombreux pays en voie de développement. Il n'est pas exagéré de dire qu'un grand nombre de pays auraient pu atteindre les objectifs de base d'*Éducation pour tous* s'ils avaient pu consacrer à l'enseignement les sommes qu'ils ont dû affecter au service de la dette. [...] Nous reconnaissons que les projets des pays donateurs ne peuvent pas à eux seuls régler le problème; ils doivent s'associer à des stratégies globales de réduction de la dette. »

Le deuxième problème concerne **le sida**. « En Zambie seulement, trois enseignants meurent tous les jours : cela fait plus de 1000 par année. [...] Dans un pays où les enseignants spécialement formés constituent une ressource rare et précieuse, le sida sape les efforts d'universalisation de

l'enseignement. [...] Des chiffres aussi effarants nous indiquent qu'il est impossible d'atteindre tout de suite les objectifs en matière d'éducation sans une meilleure coordination des autres secteurs et de tous les partenaires. »

Le troisième exemple touche **la mondialisation**. « Ce phénomène fait des gagnants et des perdants dans le monde entier, et il est intimement lié à l'éducation, aussi bien pour les pays que pour les personnes. Ironiquement, les forces du marché et les politiques d'ajustement ont trop souvent pour effet de priver les personnes qui en ont le plus besoin des ressources qui pourraient être consacrées à l'enseignement. Cette conséquence n'est pas forcément calculée, mais elle détruit les espoirs d'universalisation de l'enseignement. Maintenant que les gouvernements du monde entier ont affirmé que la scolarisation est un droit et une priorité pour tous, et non un privilège pour l'élite, on ne peut plus permettre que l'accès à une instruction de qualité soit réservé aux personnes qui ont les moyens. » M^{me} Blæser appuie le principe des approches sectorielles conçues et prises en charge par les pays en développement pour l'utilisation des ressources qu'il faut consacrer à la scolarisation.

Au sujet du **Forum mondial sur l'éducation de Dakar**, M^{me} Blæser a indiqué que le cadre d'action proposé « établira les nouveaux objectifs et les nouvelles stratégies d'universalisation pour au moins une décennie. [...] Je crois que ce cadre aura une influence majeure sur les plans et les politiques des pays en voie de développement. » Un tel cadre intégrera certaines des nouvelles tendances en matière d'approches sectorielles et de concertation avec les collectivités locales et la société civile. « Je souhaite que la stratégie de l'ACDI sur l'éducation, qui sera lancée l'an prochain, tienne compte des résultats du forum de Dakar. »

M^{me} Blæser a expliqué qu'à son point de vue, « la consultation, le partage et le partenariat sont indispensables. **L'éducation, c'est une responsabilité collective**. Il n'y aura pas de progrès si l'on n'arrive pas à canaliser les énergies, la synergie, les ressources et la volonté de tout le monde, aussi bien au Canada que dans les pays en développement. [...] Pour aider ces pays, le Canada devra puiser dans ses propres capacités, qui se trouvent dans les écoles, les conseils scolaires et les ministères provinciaux de l'éducation, ainsi que chez nos partenaires traditionnels et chez les gens avec qui nous travaillons déjà : les ONG, le secteur privé, les universités. »

M^{me} Blæser a souligné le travail important actuellement accompli par les **ONG canadiennes** et leurs partenaires étrangers en matière d'éducation. Elle a cité plusieurs exemples de programmes de qualité en enseignement de base et salué OXFAM pour sa campagne internationale *Education Now*. À l'ACDI, la Direction générale de l'Afrique a fait des progrès en matière de programmes novateurs. Compte tenu de l'ampleur des défis, M^{me} Blæser plaide pour une action commune des gouvernements, de la société civile et en particulier des ONG. « **La représentation** est importante. [...] Le Canada a du mal à rassembler ses énergies et ses expériences fructueuses pour que tous nos partenaires potentiels dépassent nos frontières. Nous devons prendre des risques et dresser un plan. [...] J'espère que la stratégie d'éducation [de l'ACDI] motivera les Canadiens à collaborer pour trouver des moyens d'aider les pays en voie de développement à universaliser leur réseau d'éducation. »

5.3 Débat sur la scolarisation

À la suite des communications, nous avons notamment mentionné **le caractère fluctuant des objectifs prioritaires** de l'APD canadienne et le peu d'énergie consacré au suivi des progrès par rapport aux engagements. Un participant a fait remarquer que, comme en fait mention le rapport Weingard de 1986, l'éducation de base, surtout pour les filles, devait constituer une priorité pour le Canada.

Compte tenu que, selon le *Bilan de l'aide 2000*, seulement 2,9 p. 100 de l'APD canadienne est consacrée à l'enseignement de base, et que la part consacrée à la santé est à peine plus grande, certains participants considèrent que le bilan est peu reluisant. Une personne a fait observer qu'« il ne s'agit pas seulement d'un engagement quinquennal, mais d'un engagement à long terme ». Plusieurs participants se sont dits impressionnés par le **consensus** atteint sur la question. Nous vivons une époque particulièrement propice à l'action et à l'avancement réel.

La question du **rôle des ONG dans l'enseignement** est également soulevée. Nous tenons pour acquis que l'enseignement élémentaire relève invariablement du gouvernement, mais comme une personne l'a fait remarquer, « ce principe est démenti par l'histoire du monde, et même par l'histoire de notre propre pays. Il y a cent ans, un grand nombre d'écoles élémentaires n'étaient pas dirigées par l'État : elles étaient dirigées par les parents, qui créaient leurs propres conseils scolaires, engageaient leurs propres enseignants, établissaient eux-mêmes leurs programmes, etc. » Il a été suggéré que l'on s'inspire des expériences réussies, comme le programme d'enseignement primaire parallèle soutenu par l'ACDI et la Fondation Aga Khan au Bangladesh. On a aussi mentionné le rôle des ONG dans la promotion des pédagogies novatrices.

En revanche, d'autres participants ont fait valoir les **complexités** importantes qu'il faut résoudre dans une stratégie d'éducation. Par exemple, ils ont noté le problème qui se pose lorsqu'une personne scolarisée ne trouve pas d'emploi intéressant. « Si on brise l'estime de soi des enfants en leur faisant fréquenter l'école puis en les poussant dans un cul-de-sac où ils vivront un sentiment d'échec, il vaut mieux ne pas les envoyer à l'école du tout. Au lieu de constater un "développement du capital humain", on se rend compte que de nombreuses personnes qui sortent de l'école vont grossir les rangs des chômeurs dans la rue. » Un autre intervenant a fait remarquer qu'« il y a d'autres problèmes sur le plan économique ou au sujet de la concurrence du monde de la drogue ou du crime. Dans les Antilles orientales, par exemple, il y a un très fort taux de décrochage chez les garçons. Cela ne se produit pas dans un vide. Il y a beaucoup d'autres voies qui concurrencent l'école et font que l'école n'est plus considérée comme un choix rentable pour le jeune. » Dans la stratégie d'éducation et dans nos interventions, **le lien entre enseignement et sécurité économique** est essentiel.

Du point de vue pédagogique, un participant a rappelé l'étendue de la problématique. « On ne peut pas parler de scolarisation sans parler d'éducation de la petite enfance. Il faut parler de l'éducation des adultes. Il faut parler de la famille. Il faut parler de la formation des maîtres. Il est inutile de préconiser l'enseignement de base sans promouvoir l'utilisation des **langues locales**. »

Il y a aussi un autre inconvénient à l'instruction, comme l'a rappelé une personne, à savoir qu'elle favorise le développement du **sentiment d'identité culturelle et ethnique**, ce qui devient souvent une **source de conflits**. « Ainsi, dans beaucoup de pays en développement, l'instruction est devenue le point de ralliement des critiques du gouvernement. C'est pourquoi les gouvernements renoncent à consacrer des sommes croissantes à un système qui n'offre pas tant d'avantages en soi, étant donné que les rues sont remplies de jeunes en chômage. »

Il est aussi question de l'éducation dans les zones de **conflit armé**. Ce genre de situation est compliqué pour les ONG, car « on ne peut pas obtenir des fonds pour la scolarisation à titre de financement humanitaire dans une situation d'urgence », alors qu'un enfant peut parfois vivre dans un camp de réfugiés pendant des années.

Une personne a mentionné la question complexe du **pouvoir** dans le domaine de la politique en matière d'éducation sur le plan des relations entre les sexes, des classes et des cultures. « Il faut certaines conditions socio-économiques et un minimum d'infrastructure pour mettre sur pied un réseau d'enseignement. Cela ne sert à rien d'admettre dans une classe un enfant qui a faim : il n'apprendra pas. » Quelqu'un a signalé les besoins en concurrence et le défi de la « prise en main » dans le domaine de l'éducation.

Une autre personne a mentionné la **parcimonie des donateurs**. Certains frais liés à l'enseignement, comme l'achat de manuels et de fournitures, la formation des professeurs, etc., reviennent chaque année. Il y a aussi d'autres **champs prioritaires en concurrence** comme l'environnement, la population, le développement social, etc. Même si l'éducation est reconnue comme un droit fondamental, d'autres besoins essentiels requièrent des interventions. Comme a dit un participant : « Qu'est-ce qu'on fait en premier lieu pour l'enfant : faut-il le nourrir ou l'immuniser ? »

L'ACDI devra aussi effectuer des choix délicats dans la planification de sa stratégie d'éducation. Que va-t-elle soutenir concrètement? L'achat de manuels? L'inscription des filles à l'école? La réforme des programmes éducatifs? La formation des maîtres? L'amélioration des infrastructures? L'élaboration de nouvelles méthodes pédagogiques?

L'enseignement est un domaine tout désigné pour le **déliement de l'aide**. Bien qu'il existe beaucoup de compétences, d'intérêt et de capacités en matière d'enseignement au Canada, « le fait est qu'il y a aussi beaucoup de compétences dans le Sud, réalité dont il faudra tenir compte et trouver de nouvelles façons de faire ».

6. Conclusion

Dans la dernière partie de la table ronde, les participants se sont demandé comment toutes ces considérations pouvaient se traduire en actions concrètes. La discussion a tourné essentiellement autour des points suivants :

- **Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein?** Compte tenu des statistiques décourageantes concernant l'APD, la pauvreté, l'éducation et la « prise en main » après trente ans de développement international, plusieurs personnes adoptent un point de vue

pessimiste, estimant qu'il faudrait une véritable révolution pour changer vraiment les choses. « S'il y a du mouvement, même un capteur électronique ne pourrait pas le détecter. » En revanche, certains exemples récents de changement positif, de conscientisation, de consensus nouveaux et de projets novateurs inspirent de l'optimisme à d'autres membres du groupe. Comme un intervenant l'a indiqué : « Nous vivons un moment propice au Canada maintenant, mais il existe aussi à l'échelle internationale une occasion d'avancer alors que ce n'était pas possible dans une aussi grande mesure avant ». Au moins une personne, cependant, choisit une troisième voie en se demandant si le liquide qu'il y a dans le verre est « seulement potable ».

- **L'importance du long terme** est une des leçons que retiennent plusieurs participants. On a souvent fait allusion à cet aspect pendant la journée, soulignant qu'on ne peut pas espérer des résultats sensibles en travaillant à court terme. Dans le même ordre d'idées, **la durée** du financement dans des domaines tel l'enseignement de base est considérée comme un problème majeur, car « un système d'éducation occasionne toujours des dépenses ». Cependant, une personne a remis en question l'idée qu'un système d'éducation ou de santé puisse être économiquement viable, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Pour ce genre de programme, il faudra toujours une contribution de l'État.
- **Les critiques concernant la coopération devraient viser les ONG autant que l'ACDI.** Les critiques concernant la prise en main et l'éducation s'appliquent non seulement aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux mais aussi aux ONG. Les ONG doivent améliorer leur efficacité, mieux se concerter avec les autres bailleurs de fonds, développer les capacités locales et apprendre de leur expérience. Plusieurs intervenants ont évoqué la nécessité pour les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de se concerter dans leur réflexion et leur action.
- **Parce que les besoins sont trop nombreux, il faut faire des choix stratégiques.** Il est peut-être possible d'amasser les huit milliards de dollars dont parle Oxfam pour l'éducation, mais puisque cela représente le sixième de l'APD totale des pays du CAD, il faudrait alors sacrifier autre chose. En outre, pour choisir les meilleurs moyens d'intervention, il importe d'analyser plus en profondeur les expériences passées et les « pratiques optimales », que ce soit au Canada ou ailleurs. Un participant a remis en question l'idée selon laquelle tous les donateurs devraient se concentrer exclusivement sur la scolarisation, ou sur l'agriculture ou les droits de la personne. Le Canada doit-il tenir compte de certains « avantages comparatifs » quand il alloue son APD?
- Certaines **idées de suivi** ont été formulées, complétant la proposition du CCCI de mettre sur pied un groupe de travail (voir la section 3 ci-dessus), les recommandations de Gerry Helleiner rapportées à la section 4 et les suggestions de Rex Fyles énumérées à la section 5. Une suggestion concernait la création de groupes d'affinité, par exemple dans le secteur de l'enseignement de base entre les ONG et l'ACDI, pour discuter de la division du travail et des meilleurs moyens de faire avancer les choses.

Nous vivons une époque propice au changement. Les optimistes comme les pessimistes semblent tomber d'accord sur le fait que plusieurs facteurs « ouvrent la porte » à des

changements importants pour l'APD : le « consensus théorique » international actuel au sujet du besoin de changement, l'existence de plans et de programmes novateurs dans certains pays donateurs, l'amélioration de la transparence et des contacts entre les gouvernements et les ONG, les déclarations du gouvernement canadien selon lesquelles il est prêt à réinvestir dans la coopération, et le sang neuf à la tête de l'ACDI et du ministère de la Coopération internationale. Cependant, Betty Plewes a fait remarquer que cette occasion doit être saisie sans délai, sinon elle nous glissera entre les doigts. « Je ne pense pas que les portes vont s'ouvrir comme par magie : je crois qu'il faudra les forcer. J'ai encore une vue d'ensemble et je continue d'espérer des changements en profondeur. Si rien ne se passe d'ici 10 ou 12 mois, et que la politique canadienne de coopération est remaniée de nouveau, alors [...] il n'y aura pas de deuxième chance.

Participants de la Table ronde des Stratégies de renouvellement de l'aide internationale du Canada

Parlementaires

Mme Jean Augustine, députée
Dennis Gruending, député
Svend J. Robinson, député
La très révérende Lois M. Wilson, sénatrice

ONG-universitaires-consultants-secteur privé

Jack Baker
Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada

Dr. John Batten, directeur général
AMREF

Dal Broadhead
ET Jackson & Associates
New Economy Development Group

Laura Breuer
Unitarian Service Committee of Canada

Cameron Charlebois
Président du conseil d'administration du CCCI

Mohammed Chikhaoui
OXFAM-Québec

Marc Dolgin
Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC)

Tim Drainin
CCCI

Rex Fyles
Oxfam Canada

Joe Gunn, codirecteur, Affaires sociales
Conférence des évêques catholiques du Canada

Peter Hall, directeur national
Réseau canadien de l'environnement

Richard Harmston
Société asiatique de partenaires

Gerry Helleiner
University of Toronto

Chris Derksen Hiebert
Inter-Church Action for Relief, Development and Justice

Margaret Hilson,
Association canadienne de santé publique

Ted Jackson
Carleton University/ ET Jackson & Assoc.

Molly Kane
Inter Pares

Nazeer Aziz Ladhani
Fondation Aga Khan Canada

Esperanza Moreno
CCCI

Richard McClure
Université d'Ottawa

Francine Néméh
AQOCI

Tim Page
Association of Canadian Engineering Consultants

Betty Plewes
CCCI

Ian Smillie
Consultant

Peggy Teagle
Consortium canadien pour le développement social international

Brian Tomlinson
CCCI

Kathy Vandergrift
Vision mondiale Canada

Marion Villanueva
Programme de développement et d'assistance aux Philippines inc (PDAP)

Ann Weston
Institut Nord-Sud

Gouvernement

Marilyn Blaeser
Programme d'éducation - spécialiste
ACDI

Roger Ehrhardt
Directeur général
Institutions financières internationales, ACDI

Len Good
Président, ACDI

Blaine Marchand, directeur
Section des ONG francophones (Amériques),
Direction des ONG, Direction générale du partenariat canadien
ACDI

Kerry Max, économiste
Direction générale des politiques
ACDI

Bill Singleton, économiste en chef par intérim
Direction générale des politiques
ACDI

John Saxby, analyste principal
Dimension sociale, politique et économique
Direction générale du partenariat canadien
ACDI

Stephen Wallace
Directeur
Europe australe, Centrale, Asie
Assistance humanitaire
ACDI

Janet Zukowsky, vice-présidente
Direction générale du partenariat canadien, ACDI

Gerald Schmitz
Bibliothèque du Parlement

Corinne Macdonald
Bibliothèque du Parlement

Observateurs :

Eleanor Douglas
L'église anglicane du Canada

Nancy Drost
CARE Canada

Maija Kagis
La Société canadienne pour la santé internationale

Umit Kiziltan
CUSO

Ann Wardrop
Service d'assistance canadienne aux organismes

June Webber
Association des infirmières et infirmiers du Canada

Daniel Joly
Directeur

Coordination des politiques
Direction générale des politiques, ACDI

Bruce Rayfuse
Ministère des Finances

Stephen Millar
Ministère des Finances

Membres du cabinet de la ministre de la Coopération internationale :

Craig Ryan
Louise Laliberté
Robin Walsh

Du CCCI :

Denise Fournier
Katia Gianneschi
Victoria Smallman