

Réaction au document de l'ACDI
« Vers une stratégie à long terme pour le Programme canadien d'aide internationale : Cadre de consultation »

Quelques questions à l'intention des membres du CCCI

Brian Tomlinson
Équipe Orientation politique du CCCI
Novembre 2000

A. Introduction

Sous la direction de son président, Len Good, et de son vice-président à la Direction générale des politiques, Brian Emmet, l'ACDI est en train d'entreprendre un examen exhaustif des questions stratégiques liées à la contribution du Canada dans le secteur de la coopération internationale. L'ACDI a produit un document interne, intitulé « *Vers une stratégie à long terme pour le Programme canadien d'aide internationale : Cadre de consultation* », et a demandé à ses employés de lui faire part de leurs commentaires. Le CCCI a reçu un exemplaire de l'ébauche de ce document de consultation, qui date d'octobre 2000. Comme ce document est à l'étude et qu'il évoluera à la lumière des commentaires reçus des employés de l'ACDI, le CCCI a décidé d'en résumer les principaux points plutôt que de diffuser largement l'ébauche du mois d'octobre. (Une nouvelle version de ce document est normalement prévue pour janvier 2001.)

L'analyse et les questions à débattre par les cadres supérieurs de l'ACDI sont cruciales pour tous ceux et celles qui se préoccupent du Programme d'aide du Canada. Nous avons donc résumé les enjeux et les questions soulevées dans le *Cadre de consultation* afin de stimuler le débat au sein des ONG. Nous vous serions reconnaissants de transmettre vos commentaires à Brian Tomlinson de l'équipe Orientation politique du CCCI (btomlinson@ccci.ca). Le CCCI organisera, vers la fin de février 2001, une table ronde sur plusieurs de ces questions à laquelle participeront ses membres et les cadres supérieurs de l'ACDI. Le CCCI espère que des consultations publiques sur une ébauche de Stratégie à long terme de l'ACDI seront prévues au cours du printemps 2001, et que ces consultations déboucheront sur une stratégie officielle d'ici l'automne 2001.

Le *Cadre de consultation* (ébauche d'octobre) est une réflexion approfondie sur les enjeux stratégiques à long terme auxquels l'ACDI et d'autres organismes donateurs officiels se trouvent confrontés. Plusieurs questions liées à la Stratégie à long terme (SLT) trouvent, bien entendu, leurs origines dans les débats qui portent depuis longtemps sur l'aide canadienne et la coopération internationale et dans les études qui ont déjà été faites à ce sujet. Mais ces questions sont aussi bien ancrées dans les débats plus récents (qui, dans une certaine mesure, les ont provoquées) au sujet d'une démarche plus centrée sur la réduction de la pauvreté avec les donateurs qui font partie du Comité d'aide au développement de l'OCDE, du système des Nations unies et de la Banque mondiale (p. ex. : le *Rapport sur le développement dans le monde 2000*, de la Banque mondiale, consacré à la pauvreté). Les questions soulevées par la SLT se

refléteront également dans les plans d'action sur les quatre grandes priorités sociales qui ont été établies par la ministre Minna, cet automne. En ce qui concerne le CCCI, l'analyse faite par notre groupe et les questions qu'il a soulevées, en 1999, dans le document intitulé *Une action contre la pauvreté : Renouveau de la politique et des pratiques de l'aide canadienne*, sont également bien représentées dans le *Cadre de consultation* de l'ACDI.

- À notre avis, le *Cadre de consultation* et les discussions sur la Stratégie à long terme de l'ACDI présentent une excellente occasion, au cours des six prochains mois, de contribuer aux grands efforts de renouvellement des pratiques de l'aide canadienne et de les renforcer et, aussi, de se pencher sur les grands enjeux cachés et absents de l'itération actuelle de la SLT.

B. Quels sont les points positifs de l'analyse préliminaire de la SLT de l'ACDI ?

Le *Cadre de consultation* sur la SLT de l'ACDI pose un certain nombre de questions importantes que l'on retrouve, depuis longtemps, dans les efforts déployés par les ONG canadiennes pour promouvoir l'aide :

1. Il situe l'aide dans un large cadre de politique étrangère qui comprend l'incidence, sur le développement, des politiques adoptées en matière de commerce, d'investissement et d'environnement, qui ont de grandes conséquences pour les pays en développement, et il reconnaît l'importance de la cohérence des politiques et le rôle que l'ACDI doit jouer;
2. Il fait ressortir l'importance, pour les pays en développement, d'élaborer eux-mêmes leurs stratégies de développement, de même que l'incidence des politiques d'aide sur la participation locale;
3. Bien qu'il aborde l'aide du point de vue de la sécurité humaine, il reconnaît l'importance (et la difficulté) de régler les problèmes postérieurs à un conflit par l'entremise de programmes d'aide à long terme;
4. Il précise que la plupart des cadres de l'ACDI passent beaucoup trop de temps à s'occuper de la micro-gestion des projets de développement;
5. Il reconnaît que l'APD du Canada a connu de fortes réductions et propose (à l'instigation du CCCI) des plans pour reconstituer l'aide canadienne;
6. Il prône un déliement important de l'aide canadienne (tout en faisant preuve de circonspection).

C. Comment le CCCI et ses membres devraient-ils réagir aux enjeux et aux questions à débattre dans l'analyse préliminaire de la SLT de l'ACDI ?

Dix enjeux de taille

Le CCCI abordera les enjeux précisés dans le *Cadre de consultation* sur la SLT sous deux angles -- d'une part, les questions soulevées par l'ACDI dans le *Cadre de référence* en tant que

tel et, d'autre part, les enjeux et les questions qui sont absents des consultations au sein de l'ACDI. On trouvera, dans les dix points qui suivent, les enjeux qui ont été déterminés par l'ACDI dans son document. Les questions supplémentaires que pose le CCCI, mais qui n'ont pas été soulevées dans le document de l'ACDI, sont mises en relief.

1. **Une raison d'être de l'aide en pleine évolution** La SLT revient sur la question de la raison d'être de l'aide. À la démarche axée sur les valeurs « traditionnelles » (éthique, justice et solidarité humaine), avec la pauvreté au centre des efforts en matière d'aide, elle ajoute la notion d' « intérêt personnel éclairé » issue de la mondialisation et de l'interdépendance internationale croissante, cette dernière mettant l'accent sur l'aide par l'entremise du système multilatéral, soit le concept de « biens publics mondiaux ». L'accent mis sur les « intérêts personnels éclairés » était beaucoup plus fort dans l'ébauche de septembre que dans l'ébauche actuelle, du mois d'octobre.

QUESTIONS DE L'ACDI

- Est-ce que cette raison d'être de la coopération au développement en pleine évolution est susceptible de plaire aux Canadiens ou devrait-on s'en tenir à la raison d'être plus traditionnelle et la faire converger davantage sur les messages de réduction de la pauvreté ? Qu'est-ce que cette nouvelle raison d'être changerait pour notre objectif de réduction de la pauvreté, du moins pour ce qui est des programmes que nous appuierions et des pays avec lesquels nous travaillerions ?
2. **Quel « consensus » et quel modèle de développement ?** La SLT sous-entend un large consensus au sein du « secteur du développement » sur un modèle de développement intégré – sans précédent dans l'histoire de la coopération au développement – sur les caractéristiques d'un développement efficace. Ce consensus est exprimé dans le document de 1996 du CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* et dans le modèle de développement intégré de la Banque mondiale. Ce modèle sous-entend la nécessité d'interventions de développement « plus stratégiques et davantage axées sur les politiques ». À cette hypothèse vient s'en greffer une autre, à savoir que « la mondialisation a aidé à élargir les perspectives de millions de personnes autour du monde. . . En même temps, les retombées de cette mondialisation n'ont pas été réparties de façon équitable entre les pays en développement et maints défis de taille persistent. » (15-16)

QUESTIONS du CCCI

- Quel a été le rôle des pays en développement et des organisations civiques du Sud dans l'obtention de ce « consensus » ? Qui partage ce consensus dans le « secteur du développement » ? Dans quelle mesure la SLT tient-elle compte de l'opposition croissante des populations du Nord et du Sud aux manifestations de la mondialisation (libéralisation des échanges et crise économique) ?
- Quelles sont, dans la SLT, les conséquences de ces hypothèses sur la mondialisation pour les stratégies de l'ACDI visant à réduire la pauvreté ?

3. **Changements dans le profil des programmes de l'ACDI pour exercer davantage d'influence sur les politiques** La SLT vise à modifier le profil de la programmation de l'ACDI pour qu'elle puisse concentrer davantage d'efforts sur l'influence des politiques et sur des tâches qui font appel plus pleinement à ses connaissances du développement, et moins sur des tâches orientées vers la gestion de projets axés sur les processus. Ces changements (concentration sectorielle, concentration géographique, concentration sur certains organismes multilatéraux, équilibre de l'aide humanitaire) auront une incidence sur l'ACDI en tant qu'institution, sur ses relations avec certains ministères, avec les partenaires canadiens, avec les organismes multilatéraux et d'autres organismes bilatéraux, et avec les pays en développement.

QUESTIONS DE L'ACDI

- Est-il raisonnable de poser en principe que la notoriété du Canada et son influence sur le développement s'accroîtront si les secteurs dans lesquels nous intervenons sont moins nombreux et bien définis ? Dans l'affirmative, quels devraient être ces secteurs, outre les priorités de développement social ?
- L'ACDI devrait-elle accroître sa concentration géographique ? Dans quelle mesure ? Quels critères devraient s'appliquer au choix des pays de concentration ? Devrions-nous nous concentrer sur les pays qui ont le plus besoin de notre aide, qui peuvent en faire la meilleure utilisation, qui comptent le plus pour nous ou qui sont nos meilleurs amis ? Faudrait-il adopter une politique de gradation plus officielle et plus rigoureuse pour les pays en développement avancé ?
- Qu'est-ce qui devrait constituer un juste équilibre entre l'investissement dans l'aide humanitaire et l'investissement dans l'aide au développement à long terme ? Et dans la réponse humanitaire, qu'est-ce qui devrait constituer un juste équilibre entre répondre aux conflits, aux catastrophes naturelles, ou investir dans la prévention ?
- Quelles mesures le Canada peut-il adopter pour combler l'écart entre l'aide humanitaire et l'assistance à plus long terme ?

QUESTIONS DU CCCI

- Quelle est l'approche de concentration géographique ou de concentration sectorielle qui permettrait à l'ACDI de centrer ses efforts sur la réduction de la pauvreté, de même que sur les besoins et les droits des personnes qui vivent dans la pauvreté ?
 - Quelles seront les répercussions de ces changements dans les dimensions du profil actuel de l'aide de l'ACDI sur les ONG et d'autres intervenants de la société civile ?
4. **Nouvelles approches, investissements stratégiques et moins d'importance accordée aux projets spécifiques** Dans l'ensemble, la SLT laisse entendre que les « nouvelles approches » issues du modèle de développement des donateurs (partenariats plus forts,

prise en charge locale, coordination avec d'autres donateurs, etc.), amèneront l'ACDI à mettre davantage l'accent sur l'influence des politiques, sur un transfert accru des connaissances et sur des investissements d'aide plus stratégiques. Cependant, ce modèle accorde moins d'importance aux projets spécifiques. D'après la SLT, les projets devraient s'inscrire directement dans la foulée des stratégies adoptées par les pays en développement pour réduire la pauvreté, si bien que l'ACDI pourrait délaissier ceux proposés indépendamment par des partenaires canadiens qui ne sont pas étroitement liés aux priorités de ces pays. Une de ces approches est la programmation sectorielle coordonnée par les donateurs (approches sectorielles) en collaboration avec les ministères qui œuvrent dans les secteurs sociaux. (L'analyse de cette approche fait l'objet d'un document distinct, que l'on trouvera sur le site Web du CCCI en cliquant sur « Orientation politique ».)

QUESTIONS DE L'ACDI

- Quel rôle devrions-nous jouer dans ces nouvelles approches de la programmation ? Quelles sont leurs conséquences sur le déliement de l'aide, la visibilité canadienne et les procédures ? Quelles sont leurs répercussions sur la responsabilité et le rôle des partenaires de l'ACDI en matière de programmes d'aide ?
- Que signifient ces nouvelles orientations pour les modalités de financement avec les partenaires de l'ACDI – notamment en ce qui concerne le financement de programmes et le financement qui repose sur des projets ?
- Qu'allons-nous faire dans les pays où ces nouvelles approches ne sont pas possibles – par exemple, ceux où la corruption sévit, où la capacité du gouvernement est limitée, où les conflits sont courants ?

QUESTIONS DU CCCI

- Existe-t-il un rôle permanent pour les projets dans le cadre du Programme d'aide du Canada ? Dans l'affirmative, quelle est leur raison d'être dans le contexte des stratégies d'aide des donateurs et (ou) de la société civile mettant l'accent sur l'importance capitale de la « prise en charge locale » ?
- Quelle est l'approche de la SLT de l'ACDI à l'égard de la conditionnalité dans nos relations sur le plan de l'aide ? Aujourd'hui, les approches sectorielles comprennent de nombreuses « entreprises » entre donateurs et pays bénéficiaires, ces derniers ayant été en grande partie choisis par les donateurs et les ministères dans le cadre de dialogues au niveau des politiques. Pour les pays à faible revenu qui dépendent de l'aide, ces « entreprises » n'entraîneront-elles pas davantage de micro-conditions et (ou) moins de marge de négociation avec les différents donateurs qui, dans le cadre d'une approche sectorielle, doivent s'entendre entre eux et avec le gouvernement concerné sur la programmation à adopter ?

5. **Convergence des priorités en matière de commerce, d'environnement et de développement** L'examen de plus en plus attentif des liens entre le commerce, la croissance économique et la réduction de la pauvreté, et des liens complexes qui existent entre la durabilité de l'environnement et le développement, n'est pas sans avoir des conséquences sur le mandat de l'ACDI. L'intégration des priorités en matière d'environnement, de commerce et de développement, nécessitera des liens plus étroits entre les représentants de ces trois secteurs. On pourrait assister à de nouvelles formes de collaboration, au sein même des organismes multilatéraux et entre ces derniers. L'ACDI entrevoit des développements semblables au sein de la société civile, de même que la naissance de nouvelles alliances stratégiques. L'ACDI subira de plus en plus de pressions et se verra offrir plus de possibilités pour aider les pays en développement à participer à de nouvelles ententes mondiales relatives au commerce et à d'autres biens publics mondiaux. Pour qu'il y ait intégration des priorités, l'ACDI devra s'engager plus vigoureusement dans l'élaboration de positions de principe canadiennes sur le commerce et l'environnement.

QUESTION DE L'ACDI

- Dans quelle mesure une agence de développement peut-elle, au XXI^e siècle, remplir le rôle défini ci-dessus ?

QUESTIONS DU CCCI

- Qui devrait participer aux discussions politiques sur le commerce et l'environnement ? Avec qui l'ACDI doit-elle s'engager pour formuler ses politiques et quel sera le rôle des intervenants de la société civile au Canada dans le cadre de ce processus et pour défendre leurs propres intérêts auprès d'autres intervenants du gouvernement canadien dans le secteur de l'élaboration des politiques ?
 - L'ACDI devrait-elle tenir compte des priorités générales du Sud en matière de commerce et d'environnement ou se concentrer plutôt sur les priorités qui, dans ces deux secteurs, ont une incidence directe sur la réduction de la pauvreté ?
6. **Participation des organismes fondés sur le savoir** Pour mettre en œuvre un modèle de développement mieux intégré, il faut un organisme « fondé sur le savoir » pour lequel les projets sont un moyen d'intervenir au niveau des programmes, et non une fin en soi. Pour faire les choses différemment et plus efficacement, l'ACDI doit réduire ses tâches orientées vers les transactions pour se concentrer davantage sur les activités axées sur le savoir.

QUESTIONS DE L'ACDI

- Quels sont les moyens pour faire évoluer l'ACDI d'une institution de projets à une institution fondée sur le savoir et orientée vers les politiques ?

- Quelles sont les autres mesures nécessaires pour que l'ACDI puisse influencer davantage sur les politiques ?
- Comment élaborer et mettre en œuvre ces mesures pour optimiser leurs chances de réussite ?

QUESTIONS DU CCCI

- Qui détermine la « connaissance du développement » et dans l'intérêt de qui cherche-t-on à promouvoir le savoir ?
 - Dans quelle mesure la « prise en charge locale » entre-t-elle dans le domaine du savoir et quels sont les moyens pratiques devant permettre à l'ACDI d'interagir avec les connaissances ancrées dans l'expérience vécue par les pauvres ?
7. **L'aide liée** L'aide liée est devenue une question litigieuse pour les organismes bilatéraux et, depuis plusieurs décennies, les ONG canadiennes prônent l'axiome du déliement de l'aide pour améliorer les pratiques de développement. Depuis longtemps, on estime que la volonté de délier l'aide reflète le degré d'engagement des pays donateurs à l'égard de l'efficacité de l'aide, de l'optimisation des ressources et du développement durable dans les pays en développement. Au sein du CAD, le Canada se classe troisième parmi les donateurs dont l'aide est liée. Mais dans les négociations actuelles sur le déliement de l'aide aux pays les moins développés, le cadre que plusieurs grands donateurs ont adopté libéralise leur accès aux contrats, sans que l'on sache quels sont les avantages de cette libéralisation pour les pays les plus démunis.

QUESTIONS DE L'ACDI

- Du point de vue canadien, l'aide liée est-elle une contrainte importante ? Si oui, de quelle façon ? Que peut-on faire pour y remédier ?
- Devrait-on inverser la politique actuelle et considérer les limites actuelles de déliement de l'aide comme des niveaux minimums ?
- Doit-on continuer de chercher à atteindre un consensus au sein du CAD ou aller de l'avant avec un groupe plus restreint de pays donateurs qui partagent le même point de vue ?
- Peut-on délier l'aide sous réserve que les fonds non liés soient utilisés pour l'approvisionnement dans les pays en développement plutôt que dans les pays industrialisés ? Ou devrait-on délier l'aide sans imposer de condition sur la manière dont les pays en développement choisissent de se procurer les produits et les services dont ils ont besoin ?

QUESTION DU CCCI

- Comment l'ACDI peut-elle modifier ses pratiques de l'aide et ses activités de renforcement des capacités pour garantir des options d'approvisionnement en faveur des pays pauvres à mesure que de petits pays donateurs comme le Canada délient l'aide dans leurs contrats ?
8. **Renforcement de la cohérence des politiques** La SLT reconnaît le besoin de renforcer les relations entre l'ACDI et certains ministères afin d'obtenir une meilleure cohérence au niveau des politiques et de veiller à ce que les objectifs de développement tiennent davantage compte des problèmes des pays en développement. Mais le *Cadre de consultation* reconnaît aussi qu'il existe des tensions et que celles-ci continueront de se manifester. Il fait valoir que la politique étrangère est essentiellement la projection des intérêts et des valeurs d'un pays. Ces intérêts ne cadreront pas nécessairement avec le concept de prise en charge locale pour que les pays en développement puissent planifier et gérer leur propre développement. Ils ne permettront pas non plus de déterminer que les problèmes d'équité sur les plans économique et politique sont des problèmes structurels dans l'ordre mondial actuel.

QUESTIONS DE L'ACDI

- De quelle manière le gouvernement peut-il le mieux agir pour mettre en œuvre les programmes prioritaires – tels que la sécurité humaine – qui touchent à la fois la politique étrangère et la politique de développement (et qui, de plus en plus, englobent la politique étrangère et intérieure) ? Avons-nous besoin de critères plus robustes pour évaluer les avantages comparatifs des ministères individuels, des ONG et du secteur privé ? Si tel est le cas, quels sont-ils ?
- Pourrait-on utiliser certains mécanismes, ou en créer, pour échanger des points de vue de façon plus efficace et mieux coordonner des activités avec le MAÉCI et avec d'autres ministères s'occupant de questions internationales ?
- Quels changements pourraient être nécessaires au sein de l'ACDI pour permettre davantage à d'autres ministères de participer à la programmation de l'Agence ?

QUESTIONS DU CCCI

- La cohérence de la politique étrangère (pour que le Canada ne parle que d'une seule voix) est-elle souhaitable à n'importe quel prix ? Comment les intervenants de la société civile au Canada pourraient-ils contribuer à contrebalancer les intérêts nationaux, plutôt étroits, qui caractérisent la politique étrangère du Canada ?
- Comment l'ACDI pourrait-elle se positionner à l'égard de ses partenaires au Canada et à l'étranger de telle sorte qu'elle puisse, au niveau des politiques, intégrer un plus grand

nombre de questions de développement (notamment les problèmes d'ordre structurel qui ont une incidence sur l'égalité dans l'ordre mondial actuel) dans la formulation de la politique étrangère du Canada ?

9. **Financement de l'APD canadienne** La SLT reconnaît clairement le grand écart qui existe entre les objectifs énoncés et le financement actuel de l'APD canadienne. Une façon de se rapprocher de l'objectif établi de 0,7% du PNB serait d'établir des objectifs financiers intermédiaires, tout en reconnaissant « les limites à la mesure dans laquelle l'ACDI serait capable d'absorber d'importantes injections d'argent neuf et de dépenser celui-ci efficacement » (40). Une autre façon serait de relier directement l'augmentation de l'APD à l'amélioration de la situation budgétaire du Canada (qui serait fonction, par exemple, de la baisse du rapport dette-PIB du Canada).

QUESTION DE L'ACDI

- Serait-il souhaitable de fixer des objectifs financiers intermédiaires (permettant de se rapprocher progressivement de 0,7%) qui sont réalisables sur le plan financier et qui s'accordent à la capacité de l'ACDI d'utiliser ces fonds comme il se doit ?

10. **Un modèle intégré pour la mobilisation de la société civile** La SLT, à plusieurs reprises, s'interroge sur l'efficacité des partenariats avec les organismes et les institutions de la société civile au Canada. Dans un petit paragraphe, la SLT précise que la mobilisation de la société civile est l'un des nombreux éléments du modèle intégré de développement auxquels souscrivent les pays donateurs. Elle met essentiellement l'accent sur la participation : « L'un des enseignements les plus clairs tirés de l'expérience du développement est que la question de la participation doit orienter les décisions relatives au choix, à la conception et à l'exécution des interventions de développement » (18) Cependant, le *Cadre de consultation* ne soulève aucune question au sujet des conséquences de cet enseignement essentiel sur l'orientation de l'ACDI face aux nouvelles approches préconisées dans la SLT. La société civile est en grande partie perçue, dans la SLT, comme réalisatrice de projets dont le rôle est essentiel pour l'obtention de résultats, mais non comme un intervenant dynamique sur les plans de la démocratisation, de la justice économique et sociale et de la reddition de comptes.

QUESTIONS DU CCCI

- Quels sont les éléments d'une approche stratégique à l'égard de la société civile qui intégreraient les organismes de la société civile dans tous les aspects de la SLT de l'ACDI ?
- Comment l'ACDI pourrait-elle, sur le plan stratégique, collaborer avec les organismes de la société civile dans les pays en développement et au Canada ? Comment les ONG et

d'autres intervenants de la société civile au Canada dans le secteur du développement pourraient-ils s'associer à une ACIDI mieux centrée sur le plan stratégique et plus orientée vers les politiques ?

- Quel est le rôle, dans la SLT, de la mobilisation du public canadien dans le secteur de la coopération au développement ?

Traduit à la pige.