

Les priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action

Résumé et analyse du CCCI

**Équipe Orientation politique
Note de synthèse n^o 3 sur l'aide canadienne**

Septembre 2000

Table des matières

Introduction

Partie I : Que comprend le *Cadre d'action pour les priorités de développement social à l'échelle internationale* ? (Résumé)

1. Grands secteurs prioritaires
2. Santé et nutrition
3. Éducation de base
4. VIH-sida
5. Protection des enfants
6. Autre programmation
7. Nouvelles mesures pour mettre en oeuvre les priorités de développement social
8. Financement des priorités

Partie II : Analyse et commentaires préliminaires du CCCI - Questions en suspens

1. Un grand virage en faveur d'une programmation centrée sur la réduction de la pauvreté justifie un examen plus approfondi de l'aide publique

2. Importantes questions de programmation devant être prises en compte dans la mise en oeuvre des priorités

2.1 Mettre en oeuvre les priorités dans un cadre analytique de réduction de la pauvreté

2.2 Appuyer le droit des pauvres au développement social et renforcer leurs moyens d'action

2.3 Accorder de l'attention aux moyens de subsistance des pauvres

2.4 Engagement du public canadien et priorités sociales

3. Miser sur l'expérience des ONG et des ING pour les consultations sur les plans d'action
4. Incidence sur le programme adapté aux besoins et sur les projets des ONG et des ING à la Direction générale du partenariat canadien
5. Prise en charge par le Sud de la réalisation des stratégies de développement social
6. Priorités de développement social et cohérence des politiques au sein du gouvernement

7. Nécessité d'adopter une « lentille de réduction de la pauvreté » et des critères pour la réaffectation des ressources de programmation de l'ACDI

Notes de fin de texte

Introduction

Le 5 septembre, la ministre Minna a officiellement présenté les Priorités de développement social de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), attendues depuis longtemps. Ce plan quinquennal donne la priorité à quatre grands secteurs du développement social dans les programmes de l'ACDI : la santé et la nutrition, l'éducation de base, le VIH-sida et la protection des enfants. Le *Cadre d'action* donne une vue d'ensemble de la justification de chacune de ces priorités et propose certains secteurs pour les programmes de l'ACDI. Ce document contient également un cadre financier prévoyant d'importantes augmentations du financement de l'ACDI dans chacun de ces quatre secteurs prioritaires, des codes de programmation de l'ACDI qui sont compris dans chacun des secteurs et de nouvelles approches pour la programmation de l'ACDI qui auront une incidence sur la mise en oeuvre de la nouvelle programmation du Programme social .¹

Les Priorités de développement social de la ministre ont été annoncées dans le *Rapport de l'ACDI (Partie III) sur les plans et priorités*, de mars 2000. Le *Cadre d'action* a été entériné par le Cabinet cet été. Comme elle le précise dans une lettre qu'elle a envoyée au CCCI vers la fin juin, la ministre demande à l'ACDI de préparer un Plan d'action pour chaque secteur, et ce, en collaboration avec des partenaires chevronnés du Canada et du Sud, y compris les ONG. Le Plan d'action pour le VIH-sida a été diffusé aux fins de consultations, au début du mois de juin, et mis au point avant d'être présenté à la Conférence internationale sur le sida qui s'est tenue au début du mois de juillet, à Durban. On s'attend à la diffusion d'autres plans d'action devraient être

diffusés au cours des quatre prochains mois et l'ACDI organisera des consultations sur leur teneur, avant de les rendre officiels.

La Partie I des présentes Notes de synthèse du CCCI résume l'approche globale et les principales caractéristiques de chacune des priorités de développement social de la ministre, telles qu'elles sont énoncées dans le *Cadre d'action*, ainsi que tout autre renseignement supplémentaire dont le Conseil canadien pour la coopération internationale a pris connaissance. La Partie II contient une analyse et des commentaires du CCCI sur le *Cadre d'action* et sur un certain nombre de questions en suspens, dont il faudrait tenir compte à mesure que l'ACDI adoptera un programme mieux centré sur la réduction de la pauvreté dans le cadre de ses programmes d'aide. Cette partie tient également compte des commentaires reçus des membres du CCCI depuis la publication du *Cadre d'action*.

Partie I: Que comprend le *Cadre d'action* pour les priorités de développement social à l'échelle internationale ?

1. Grands secteurs prioritaires

Dans l'appel qu'il a lancé en 1999 en vue d'un renouvellement de la politique et des modalités de l'aide canadienne, par l'entremise du document intitulé *Une action mondiale contre la pauvreté dans le monde*, le CCCI demandait que l'APD du Canada soit centrée sur l'élimination de la pauvreté et proposait que l'ACDI consacre 60 p. 100 de son budget aux programmes qui contribuent directement à améliorer le sort et les droits des pauvres.² Dans l'optique de ce nouveau cadre de gestion de l'aide canadienne, la lettre ouverte que le CCCI a adressée au premier ministre de l'époque lui demandait d'établir des objectifs de financement pour que les ressources de programmation répondent aux besoins humains fondamentaux des pauvres (à l'exclusion de l'aide alimentaire d'urgence et de l'aide humanitaire), la priorité devant aller aux mesures qui prônent des moyens de subsistance viables, l'égalité entre les sexes et des écosystèmes naturels. Le *Cadre d'action* porte sur des aspects très importants du programme *en commun* du CCCI pour éliminer la pauvreté et présente un plan visant à diriger d'importantes ressources de l'ACDI vers les besoins prioritaires des pauvres.

Dans sa première phrase, le *Cadre d'action* réaffirme que « le principal objectif de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est de réduire la pauvreté » et que, malgré tous les progrès enregistrés, « la pauvreté demeure un défi de taille » (7). Il précise que :

« La réduction de la pauvreté est au coeur du Cadre d'action. Cet objectif incontournable sera étayé par des investissements dans d'autres secteurs. L'un d'entre eux, et non le moindre, est celui de l'économie. Il faut en effet stimuler une croissance économique durable et équitable à grande échelle dans les pays en développement. Toutefois, à elle seule, la croissance économique ne permettra pas de réduire la pauvreté. Si nous n'investissons pas dans les secteurs prioritaires de développement social, des centaines de millions d'individus continueront d'être laissés-pour-compte. » (11)

Le *Cadre d'action* de l'ACDI vise à mieux centrer sa programmation « là où son action est la plus susceptible d'entraîner de réels changements ». Citant la Banque mondiale, il précise qu'il est en effet prouvé « que de bons investissements faits dans la santé de base, la nutrition et l'éducation de base peuvent produire des résultats supérieurs au rendement des investissements faits dans d'autres secteurs d'intervention ». (9) Contrairement aux priorités antérieurement convenues sur les besoins humains fondamentaux, la ministre exclut explicitement le financement de l'ACDI pour l'aide alimentaire d'urgence et l'aide humanitaire des priorités de développement social à l'échelle internationale.

Le *Cadre d'action* réaffirme l'importance cruciale de l'égalité entre les sexes dans le développement social, tout en faisant valoir l'importance permanente des droits, surtout pour ce qui est de la protection des enfants (voir la Partie II, section 2.2 ci-après). Cela signifie que l'ACDI déploiera ses efforts « en s'inspirant de bonnes analyses comparatives entre les sexes, qu'elle cherchera toutes les occasions possibles de renforcer l'autonomie des femmes et des hommes, de promouvoir le respect des droits de la personne et de contribuer à combler ce fossé entre les sexes, qui entrave ou ralentit le développement humain » (11).

Les chapitres bien distincts traitent des défis et des objectifs de chaque priorité, de certaines leçons retenues de la programmation actuelle, en mettant l'accent sur la programmation en cours et en donnant quelques exemples de nouvelles initiatives à prendre. Dans l'annexe au document, on nous donne une définition des quatre secteurs prioritaires conformément aux codes de programmation de l'ACDI, et une meilleure vue d'ensemble des domaines compris dans chaque secteur.

2. Santé et nutrition

Les objectifs fixés en matière de santé et de nutrition s'inscrivent dans la foulée de ceux énoncés dans le document de l'OCDE intitulé « *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* », à savoir : réduire les taux de mortalité des nouveaux-nés et des enfants, ainsi que les taux de mortalité maternelle; offrir à tous l'accès à des services de santé générique; éradiquer la polio; réduire le taux d'anémie provoquée par une carence en fer chez les femmes; réduire les décès causés par la rougeole et le paludisme; réduire le nombre de personnes souffrant de malnutrition.

Tout en continuant ses interventions en faveur de l'immunisation et des micronutriments et en poursuivant la lutte contre le paludisme et la tuberculose, l'ACDI concentrera davantage ses efforts dans les domaines de la santé génésique et de la maternité sans risque, et pour renforcer les systèmes de santé dans les pays en développement. L'ACDI a mis au point une initiative pour le leadership du Canada en matière de santé et de nutrition, afin d'accélérer la mise en oeuvre de la Stratégie de santé, qu'elle a lancée en 1996.

Dans ce secteur prioritaire, la programmation comprend les domaines suivants :

- les soins de santé primaires, y compris la prévention et le contrôle des maladies, les soins curatifs de base, la sensibilisation à la santé, le perfectionnement du personnel de la santé, (sauf la formation médicale pour les soins tertiaires), le renforcement des capacités des institutions fournissant des soins de santé primaires et l'élaboration de politiques pour améliorer les programmes de soins de santé primaires;
- la planification familiale et la santé génésique, y compris les services de planification familiale, les services de base en matière de santé génésique et le renforcement des capacités en systèmes d'analyse statistique de données sur la santé ventilées par sexe;
- l'alimentation et la nutrition, y compris la sécurité alimentaire des ménages en vue d'améliorer leur accès et celui de la collectivité aux produits alimentaires, la sécurité alimentaire pour les travailleurs sans terre et les ménages pauvres des régions urbaines et péri-urbaines, le soutien local à l'amélioration de la production alimentaire, les programmes de lutte contre la carence en micronutriments, la mise en valeur des capacités, la participation des collectivités et le renforcement de leur autonomie, et l'amélioration des stratégies et des programmes visant à assurer la sécurité alimentaire de la population à long terme;
- l'eau et l'assainissement, y compris l'approvisionnement en eau potable, le traitement de l'eau, l'hygiène, la sensibilisation aux maladies d'origine hydrique, l'éducation à la santé et la mise en valeur des capacités, la participation communautaire et le renforcement des moyens d'action.

Bien que la sécurité et la production alimentaires soient compris dans cette priorité, le chapitre du *Cadre d'action* consacré à la santé et à la nutrition ne porte que sur les programmes de lutte contre la carence en micronutriments. Au nombre des initiatives nouvelles ou renforcées proposées pour l'ACDI, citons : l'immunisation, l'appui au projet mondial Halte à la tuberculose, le partenariat mondial pour faire reculer le paludisme, l'appui aux programmes de maternité sans risque et de planification familiale, et un plan en matière d'eau et d'assainissement.

3. Éducation de base

Les objectifs fixés pour l'éducation de base s'inscrivent dans la foulée du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar, en avril 2000. Le Canada et la communauté internationale y ont réaffirmé leur appui aux objectifs convenus en matière d'éducation primaire pour tous les enfants de tous les pays d'ici 2015. L'ACDI a mis au point une stratégie et un plan d'action en matière d'éducation avant le Forum de Dakar, avec l'apport considérable des ONG canadiennes qui souhaitent qu'elle intensifie sa programmation dans ce secteur.

La priorité accordée à l'éducation de base comprendra :

- le développement des jeunes enfants, y compris l'éducation des enfants en difficulté, de même que la stimulation et l'apprentissage grâce à des programmes en milieu familial ou communautaire;

- l'enseignement primaire et les programmes parallèles, l'aménagement des infrastructures, l'élaboration de programmes pédagogiques, la formation des enseignants, la fourniture de matériel d'apprentissage et les programmes d'alimentation en milieu scolaire;
- l'éducation de base pour les jeunes et les adultes, y compris les programmes d'alphabétisation et d'enseignement du calcul, les programmes d'éducation en milieu conventionnel et parallèle, l'acquisition de compétences de base dans les domaines de la santé et de l'agriculture, et les programmes d'éducation par l'intermédiaire des médias traditionnels et modernes;
- la mise en valeur des capacités, y compris l'amélioration de la gestion des institutions, l'élaboration de mesures coordonnées pour l'exécution des programmes d'éducation de base, et les programmes visant à éliminer les obstacles à l'accès des filles et des femmes à l'éducation de base.

Pendant sa tournée en Afrique, au mois d'avril dernier, la ministre Minna a annoncé qu'une somme de 73 millions de dollars sera allouée à des programmes d'éducation de base devant être mis en oeuvre sur une période de plusieurs années en Afrique subsaharienne, là où l'ACDI a déjà une certaine expérience de la programmation avec l'UNICEF et d'autres partenaires. Le *Cadre d'action* laisse entendre que l'ACDI :

- appuiera le développement du secteur de l'éducation dans certains pays qui veulent entreprendre une véritable réforme de ce secteur et qui visent l'universalité d'accès à l'éducation primaire;
- améliorera la programmation dans le secteur de l'éducation;
- investira dans l'éducation des filles;
- intensifiera les mesures de lutte contre le VIH-sida grâce à l'éducation;
- favorisera l'intégration des efforts des communautés et des organisations non gouvernementales en matière d'éducation dans le cadre des grandes réformes du système d'éducation officiel;
- renforcera l'engagement politique aux objectifs convenus à l'échelle internationale pour l'éducation de base.

4. VIH-sida

En ce qui concerne le VIH-sida, cette priorité s'explique par le fait qu'il représente « une pandémie mondiale qui menace la vie de millions de gens » et que contrôler sa propagation est un « défi de taille pour les pays pauvres et leurs gouvernements », particulièrement en Afrique subsaharienne. La propagation du VIH-sida « compromet l'aptitude des gens à façonner le développement de leur société et à contribuer au progrès social et économique ». (29) Les objectifs fixés pour cette priorité sont ceux qui ont été convenus par la communauté internationale : l'accès à l'information, à l'éducation et aux services nécessaires qui leur permettra de réduire leurs risques d'infection au VIH, et la réduction de la prévalence d'infection chez les jeunes de 15 à 24 ans. Diffusé au début du mois de juin, le *Plan d'action de l'ACDI en matière de lutte contre le VIH-sida* comprend des principes directeurs, les leçons retenues, les projets envisagés, les possibilités d'interventions plus efficaces et les défis pour les programmes futurs

de l'ACDI. Ce Plan d'action a été préparé par l'ACDI après de nombreuses consultations avec ses propres employés, mais il semblerait, d'après le Plan d'action, que les ONG n'aient pas été invitées à ces consultations avant sa publication, en juin dernier. Il a été mis au point au début de juillet dernier.

Pour cette priorité, les interventions de lutte contre le VIH-sida se définissent comme étant toutes les activités ayant pour but d'enrayer la propagation du VIH-sida et des autres maladies transmises sexuellement, p. ex. : l'information, la sensibilisation et la communication, le dépistage, la prévention, le traitement et les soins, la recherche et les soins prodigués aux orphelins du VIH-sida. Les aspects des soins médicaux de base, de la nutrition et de la protection des enfants qui touchent le VIH-sida seront compris dans cette priorité.

Sous la rubrique des leçons retenues, le *Cadre d'action* fait ressortir la nécessité de traiter toutes les maladies transmissibles sexuellement et de contrôler leur propagation pour minimiser les risques d'infection au VIH, de renforcer les capacités des communautés et d'appuyer l'aide entre pairs. La problématique homme-femme, le stigmate social, la dépendance à l'égard de l'appui des donateurs, le manque de souplesse face à de nouvelles méthodes et le manque d'intérêt pour les programmes intégrés en matière de santé génésique demeurent d'importants domaines dans lesquels il faudra déployer des efforts. Le *Plan d'action* précise également des initiatives en matière de programmation visant à améliorer les liens entre les programmes consacrés à la santé génésique et le VIH-sida, y compris dans le secteur de l'éducation pour sensibiliser les jeunes, l'importance de la recherche sur des moyens de prévention contrôlés par les femmes et un plus grand appui pour la mise au point de vaccins.

5. Protection des enfants

Les objectifs prioritaires relatifs à la protection des enfants proviennent des accords internationaux dont le Canada est signataire. Parmi ces accords, il y a la Convention relative aux droits de l'enfant et, notamment, l'article 32 qui reconnaît le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique, de même que l'article 39 qui porte sur les mesures appropriées à prendre pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de sévices, de traitements dégradants ou de conflit armé. Il y a également la Convention de l'OIT de 1999 sur l'élimination des pires formes de travail des enfants. Le *Cadre d'action* laisse entendre que dans le travail de l'ACDI, les enfants « seront considérés comme acteurs de leur propre développement ». (38)

Les activités se concentreront sur l'aide aux enfants ayant besoin d'une protection spéciale, sur la main-d'oeuvre enfantine (enfants de moins de 14 ans, situations de servitude pour dettes et travail dans des conditions dangereuses, y compris dans l'industrie du sexe), sur les enfants touchés par les conflits armés, les enfants de la rue, les enfants victimes d'abus sexuels, les enfants victimes de la traite et les enfants de groupes ethniques minoritaires.

Le *Cadre d'action* précise que l'ACDI se concentrera sur la main-d'oeuvre enfantine et les enfants touchés par la guerre pour maximiser l'impact de son action en matière de protection des

enfants. Ce document donne plusieurs exemples d'approches de programmation dans ces deux secteurs.

6. Autre programmation

L'annexe au *Cadre d'action* précise deux catégories de programmes qui entrent dans la définition des priorités de développement social : les besoins humains fondamentaux intégrés et les contributions versées aux organisations multilatérales qui ont beaucoup d'activités dans les secteurs du développement social.

Les besoins humains fondamentaux intégrés comprennent :

- les stratégies intégrées articulées autour de plusieurs secteurs (comme la santé, l'éducation, l'eau, la production et la distribution d'aliments);
- le développement communautaire (fonds en faveur du développement local, fonds visant à minimiser les répercussions négatives de l'ajustement structurel, appui à des organisations communautaires et fonds de contrepartie);
- renforcement institutionnel en vue d'améliorer la prestation de services sociaux essentiels, réformes du secteur public liées à la refonte des programmes sociaux visant à répondre aux besoins humains fondamentaux.

Le financement d'organisations multilatérales sera affecté a posteriori aux priorités du *Cadre d'action*, compte tenu de la proportion de la contribution globale du Canada à ces organisations. Plusieurs organisations onusiennes, dont l'UNICEF, le FNUAP, l'OMS et l'UNIFEM, peuvent être considérées comme contribuant presque entièrement à l'ensemble des priorités de développement social du Canada.

7. Nouvelles mesures pour mettre en oeuvre les priorités de développement social

Le *Cadre d'action* reprend certaines préoccupations au sujet des approches actuellement adoptées par l'ACDI pour mettre en oeuvre son mandat en matière de développement, préoccupations qui avaient également été mises en évidence dans **ACDI 2000-2001 *Partie III Rapport sur les plans et les priorités***. Il réaffirme que « l'ACDI adoptera...une programmation mieux centrée et plus stratégique, qui privilégiera la coordination qu'offre l'approche sectorielle, par opposition aux projets individuels ». (43) Quatre principes définiront cette nouvelle approche, et les nouvelles initiatives prises dans le cadre des Priorités de développement social s'en inspireront sans doute. Ces principes sont les suivants :

- le savoir-faire comme fondement de l'aide au développement : l'ACDI s'efforcera de devenir un « chef de file spécialisé » dans les quatre secteurs prioritaires, et ses décisions en matière de programmation reposeront sur un examen minutieux des avenues possibles et de sa connaissance de l'efficacité de ces avenues.

- des résultats à l'échelle sectorielle : l'ACDI participera de plus en plus à l'approche sectorielle reposant sur une analyse exhaustive d'un secteur donné et sur des plans établis conjointement avec d'autres donateurs.
- des résultats à l'échelle nationale : selon le *Cadre d'action*, « l'ACDI concentrera les nouvelles ressources [associées à ses priorités de développement social] dans un certain nombre de pays où l'aide canadienne peut vraisemblablement entraîner des changements réels », c'est-à-dire dans des pays où l'ACDI compte déjà un programme bien établi, où les besoins sont manifestes dans au moins un des quatre secteurs prioritaires et qui ont fait la preuve de leur engagement à réaliser des progrès dans ces domaines. (44-45)
L'ACDI identifiera ces pays au cours des prochains mois.
- La coordination des interventions et la prise en charge locale : l'ACDI recherchera un plus grand nombre d'occasions de coordonner ses interventions avec celles de donateurs qui partagent sa perspective et avec les principales organisations multilatérales de développement (comme l'Initiative d'éducation des filles de l'UNICEF). Dans tous les cas, l'ACDI se donnera comme principes fondamentaux d'améliorer la coordination des interventions et de favoriser la prise en charge locale – « c'est-à-dire l'orchestration des interventions par les pays en développement » – dans tous les programmes d'aide du Canada.

8. Financement des priorités

L'aspect sans doute le plus caractéristique du *Cadre d'action*, qui le distingue des autres stratégies et programmes sectoriels de l'ACDI, est l'établissement d'objectifs annuels pour les décaissements se rapportant à chacune des priorités, et ce, jusqu'en 2005-2006. Le *Cadre d'action* présente un plan quinquennal d'investissement dynamique pour chaque secteur prioritaire. Il précise également que « le *Cadre d'action* sera financé à partir de réaffectations du budget de l'ACDI ». On s'attend à ce que les réaffectations se fassent lorsque arriveront à terme les engagements contractuels pris dans le cadre des projets actuels. Comme l'illustre le Tableau I, les dépenses dans les quatre secteurs prioritaires augmentent considérablement par rapport à l'année de base 1999-2000, le plus grand nombre de nouveaux investissements et de réaffectations éventuelles devant se faire pendant la troisième année.

Tableau I :
Objectifs d'investissement annuels

Source: *Les priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action*

Priorité	Année de base 1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	Pourcentage d'augmentation sur 5 ans
Santé et nutrition	152 \$	182 \$	203 \$	248 \$	275 \$	305 \$	100,7%
Éducation de base	41 \$	49 \$	82 \$	110 \$	150 \$	164 \$	290,5%
VIH-sida	20 \$	22 \$	36 \$	62 \$	70 \$	80 \$	300,0%
Protection des enfants	9 \$	10 \$	18 \$	27 \$	31 \$	36 \$	300,0%
BHF intégrés	94 \$	90 \$	101 \$	101 \$	101 \$	101 \$	7,5%
Organisations multilatérales*	26 \$	26 \$	26 \$	32 \$	35 \$	38 \$	46,2%
Total	342 \$	379 \$	467 \$	580 \$	662 \$	724 \$	111,7%

* L'UNICEF, l'UNIFEM, le FNUAP et l'OMS

Il est précisé que « le Cadre d'action sera financé à partir de réaffectations du budget de l'ACDI et de l'affectation des ressources annoncées dans le Budget 2000 ». En ce qui concerne ce dernier point, il est évident que peu de nouvelles ressources provenant de l'augmentation de 100 millions de dollars à l'APD en 2000-2001 peuvent être allouées pour l'augmentation de 37 millions de dollars prévue pour les dépenses consacrées aux priorités de cette année.³ Pour les deux prochaines années, le Budget 2000 propose une augmentation de 45 millions de dollars par an, ce qui n'est même pas la moitié des 201 millions de dollars en nouvelles ressources requises pour atteindre l'objectif fixé pour 2002-2003. Le CCCI a prôné un renouvellement important du financement pour l'APD du Canada, soit 300 millions de dollars chaque année, pour que le ratio de notre APD par rapport au PNB atteigne 0,35 p. 100 d'ici à 2005-2006. D'après les projections actuelles, ce ratio continue de diminuer.

Pour ce qui est du présent exercice (2000-2001) et du prochain, chacune des directions générales s'est vue attribuer une partie des objectifs fixés pour ces deux exercices et il leur

incombera de déterminer la meilleure façon de les réaliser. Pour ce qui est des trois exercices suivants, on s'attend que les cadres supérieurs de l'ACDI élaborent une stratégie d'affectation générale, à l'échelle de l'Agence, avec l'approbation de la ministre. Chaque année, un rapport d'étape sera rendu public pour que l'ACDI se sente comptable des réalisations du *Cadre d'action*. À mesure que se terminent les phases actuellement en cours des projets, ceux-ci seront réévalués en fonction de leurs mérites et à la lumière des priorités de développement social.

Partie II: Analyse et commentaires préliminaires du CCCI - Questions en suspens

1. Un grand virage en faveur d'une programmation centrée sur la réduction de la pauvreté justifie un examen plus approfondi de l'aide publique

Le *Cadre d'action* témoigne du leadership de la ministre et prône un grand virage, puisque dans ses programmes sociaux, l'ACDI viserait les personnes des pays les plus démunis qui vivent dans la pauvreté et sont vulnérables. Ce document répond à l'appel lancé depuis longtemps par les ONG en faveur d'une augmentation importante des dépenses dans les programmes sociaux. Les soins de santé primaires, l'éducation de base, la nutrition, la sécurité alimentaire et la protection des enfants vulnérables figurent au nombre des grandes préoccupations des pauvres.⁴ Ces priorités sont également celles de la société civile au Canada et, notamment, des ONG internationales dont les partenaires à l'étranger bénéficient d'une grande expérience depuis des dizaines d'années. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les principaux objectifs du *Cadre d'action* et de plusieurs programmes proposés se rapprochent beaucoup de la réforme que prône la campagne *en commun* en ce qui concerne les objectifs et les modalités de l'aide canadienne. Le *Cadre d'action* fait non seulement ressortir des options en matière de programmation et des objectifs monétaires pour les priorités de développement social, mais il contient également certains principes devant amener l'ACDI à renouveler sa vision de la coopération au développement.

Il s'agit d'un grand virage dans les priorités, qui a des répercussions évidentes sur le reste du programme d'aide et qui le modifie. Compte tenu de cette réalité, de même que des défis et de la complexité des nouvelles orientations pour la gestion de l'aide canadienne qui découlent du *Cadre d'action*, il serait opportun d'envisager un examen public de l'aide canadienne. Cet examen, qui serait assorti d'un mandat précis et d'un processus efficace, pourrait être l'occasion pour les ONG et d'autres intervenants de la société civile de faire valoir leur expérience de la réduction de la pauvreté auprès de la ministre, des parlementaires et de l'ACDI. Il importe d'entendre directement la voix des partenaires du Sud qui ont une grande expérience dans le domaine du développement. Cet examen devrait porter sur les défis et sur les moyens d'établir des liens constructifs entre les nouvelles priorités de développement social et le reste du programme d'aide, et avec d'autres programmes relevant des affaires étrangères et qui pourraient limiter la portée d'interventions fructueuses, notamment ce qui concerne la remise de la dette et les politiques d'ajustement structurel. Enfin, il faudrait prévoir les ressources requises au cours des cinq prochaines années pour donner suite à l'engagement pris par le premier ministre, soit de permettre au Canada d'assumer sa juste part des contributions financières à la coopération

internationale dans le monde afin d'alléger la pauvreté, après les considérables réductions subies depuis 1995, par l'APD canadienne (et notre crédibilité en tant que partenaire international). À peine 0,35 p. 100 du PNB contribuerait grandement à nous redonner notre place parmi les donateurs les plus généreux et à fournir les ressources nécessaires pour obtenir des résultats durables dans le cadre du programme d'aide.

2. Importantes questions de programmation devant être prises en compte dans la mise en oeuvre des priorités

Le fait de reconnaître dans le *Cadre d'action* que l'ACDI doit miser davantage sur les connaissances, en mettant l'accent sur les leçons retenues, avec la collaboration des réseaux de donateurs, de partenaires et de praticiens, peut et devrait permettre aux partenaires de contribuer à la définition des plans d'action et des stratégies pour atteindre les objectifs fixés pour les priorités sociales. Pour faire le bilan de ces leçons, il est essentiel que tout le monde à l'ACDI adopte à l'égard des plans d'action une stratégie de consultation appropriée, cohérente et transparente. Plusieurs questions de programmation n'ont PAS été traitées de façon appropriée dans le *Cadre d'action* et il faudrait en tenir compte pour la mise en oeuvre des nouvelles initiatives dans l'optique des priorités.

2.1 Mettre en oeuvre les priorités dans un cadre analytique de réduction de la pauvreté :

Nous sommes heureux de constater la grande détermination de l'ACDI, dont le principal objectif est de réduire la pauvreté et qui a donné une large définition de la programmation de chaque priorité; l'Agence n'a cependant pas accordé suffisamment d'attention à un cadre analytique de réduction de la pauvreté. Une analyse des programmes de lutte contre la pauvreté financés par des donateurs et des gouvernements au sein du CAD⁵ et ailleurs fait ressortir que les racines multidimensionnelles de la pauvreté exigent des stratégies complexes et divers degrés d'intervention pour s'attaquer à la pauvreté dans chacun des secteurs déterminés. L'expérience des ONG nous apprend que les dimensions sociales de la pauvreté doivent nécessairement être rattachées à la gouvernance (et notamment au respect des droits), aux activités génératrices de revenus et à l'équité dans la répartition des actifs productifs et des revenus. Par exemple, l'aide canadienne limitée à l'éducation de base risque de ne pas donner les résultats escomptés si les gouvernements, les intervenants de la société civile et les donateurs ne s'attaquent pas aux questions de moyens de subsistance et d'emplois durables dans les régions rurales – sans ceux-ci, les parents les plus démunis risquent de retirer leurs enfants de l'école, quel qu'en soit l'accès (qui leur est donné).

Un cadre global d'allégement de la pauvreté ne diminuerait pas l'importance des priorités de l'ACDI. Cela veut cependant dire qu'il ne faudrait pas établir les stratégies sectorielles individuelles et les options de programmation, de même que la réaffectation des ressources devant les financer, soient en dehors d'un cadre analytique. En effet, elles doivent nécessairement tenir compte des causes multidimensionnelles de la pauvreté, dont l'inégalité

entre les sexes (ce qui est déjà fait dans le *Cadre d'action*), les moyens de subsistance durables, l'insécurité environnementale et l'exclusion politique et sociale. Ces dernières dimensions peuvent prendre la forme de programmes subventionnés par l'Agence, par des ONG canadiennes et par leurs partenaires, ou par d'autres donateurs et gouvernements. Elles constitueront un complément essentiel aux initiatives sociales mises de l'avant dans le *Cadre d'action*. Pour accorder davantage d'attention aux résultats à l'échelle d'un pays, il faut que les plans visant certaines priorités sociales de l'ACDI soient adaptés à chaque pays et qu'ils s'harmonisent aux programmes de développement ciblant à d'autres dimensions de la réduction de la pauvreté dans ce pays.

À cet égard, nous sommes fort heureux de constater que chacune des priorités de développement social énoncée dans l'Annexé du *Cadre d'action* est assortie de plusieurs activités de programmation envisagées, mais il n'est pas clair dans quelle mesure on s'attachera aux options de programmation autres que celles avancées dans le *Cadre d'action*. Les objectifs financiers qu'il présente nous amènent à penser que d'autres activités de réduction de la pauvreté risquent, en fait, de devenir relativement moins importantes -- la programmation des besoins humains fondamentaux est incluse, mais aucune augmentation n'est prévue dans son cas au cours des cinq prochaines années, alors que les sommes allouées à d'autres priorités sociales ont considérablement augmenté. C'est là un indice inquiétant. Bon nombre d'ONG canadiennes et d'autres institutions n'exécutent plus directement les projets sociaux. Elles travaillent plutôt avec des partenaires dans le but de renforcer la société civile pour que celle-ci tienne les gouvernements responsables de la réalisation des objectifs fixés dans les domaines de la santé et de l'éducation. Plusieurs ONG inscrivent ces activités dans le code d'objet « besoins humains fondamentaux intégrés » de l'ACDI.

2.2 Appuyer le droit des pauvres au développement social et renforcer leurs moyens d'action :

Au Canada et à l'étranger, les ONG ont, depuis plusieurs années, fait valoir qu'il était essentiel de *renforcer les moyens d'action* des pauvres. Le Rapport sur le développement de la Banque mondiale consacré à l'allègement de la pauvreté, qui paraîtra prochainement, reconnaît également l'importance de ce renforcement des moyens d'action, de même que les tensions politiques qui se font rapidement lorsque les pauvres réclament leurs droits et participent à l'élaboration de programmes censés répondre à leurs besoins. Sauf en ce qui concerne la protection des enfants, les autres priorités de développement social formulées reconnaissent à peine l'importance qu'il faut donner aux droits dans les projets de développement social. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, les méthodologies de développement du secteur social doivent donner un rôle de premier plan à l'appui de la capacité d'organisation de la société civile – qu'il s'agisse des travailleurs, des femmes, des agriculteurs, des personnes handicapées, des réfugiés ou des personnes déplacées. Il est essentiel de renforcer la capacité des pauvres de s'exprimer et de faire valoir leurs droits pour que les donateurs et les gouvernements soient tenus responsables des priorités que les pauvres ont eux-mêmes établies.

2.3 Accorder de l'attention aux moyens de subsistance des pauvres :

L'Examen du rendement des programmes sur les besoins humains fondamentaux de l'ACDI, en 1998, a conclu que nécessaire, mais non suffisant, d'accorder de l'attention aux besoins fondamentaux – soins de santé primaires ou éducation de base. Une des principales conclusions voulait que pour obtenir des résultats dans la programmation du secteur social, il fallait accorder de l'attention aux moyens de subsistance et à une participation significative des pauvres aux stratégies de développement qui les toucheront de près. Or le *Cadre d'action* le mentionne à peine. Il y est dit qu'il faut, pour réduire la pauvreté, faire des investissements visant à stimuler « une croissance économique durable et équitable à grande échelle dans les pays en développement » (11). Bien que certaines formes de croissance contribuent substantiellement à la réduction de la pauvreté, les types d'investissements requis pour que la croissance ait une incidence favorable sur les pauvres prêtent à la controverse. Les ONG, s'appuyant sur des études indépendantes, font valoir que la croissance doit tenir compte de l'environnement, qu'elle doit offrir des moyens de subsistance et assurer la répartition des revenus dans l'intérêt des pauvres à long terme. Les stratégies de mise en oeuvre des priorités de développement social ne doivent donc pas ignorer certaines interventions qui contribuent à augmenter les revenus et les ressources productives des pauvres, et à améliorer leur sort tant dans les villes qu'en milieu rural.

2.4 Engagement du public canadien et priorités sociales :

En novembre dernier, la ministre Minna a annoncé un processus et de nouvelles ressources en vue d'accroître l'appui de l'ACDI à l'engagement du public canadien vis-à-vis de la coopération au développement. Dans tous les secteurs de la vie au Canada, nombreuses sont les expériences acquises en ce qui concerne les questions de développement social, l'engagement de certains intervenants face à l'importance des contributions canadiennes pour éliminer la pauvreté dans le monde et l'appui à l'apprentissage et aux échanges Nord-Sud en vue de répondre à des préoccupations communes telles que la sécurité alimentaire, le VIH-sida ou la promotion des femmes. Le public canadien souscrit largement aux genres de priorités annoncées par la ministre pour permettre au Canada de cibler la coopération internationale. Le *Cadre d'action* ne fait aucun cas de l'importance des liens avec la stratégie d'engagement du public de l'ACDI qui prône un engagement soutenu des Canadiennes et des Canadiens, la connaissance des problèmes sociaux dans le monde et les interventions requises, de même que les causes systémiques de la pauvreté, aux plans national et international, qui ont limité les progrès dans le passé.

3. Miser sur l'expérience des ONG et des ING pour les consultations sur les plans d'action

Il importe d'avoir des consultations systématiques et régulières avec les ONG et les ING partenaires, au Canada et dans le Sud, pour bien comprendre les enseignements tirés de leur expérience de la conception des plans et de certains secteurs d'activité touchant les quatre priorités. Ces consultations ne devraient pas simplement se faire lorsque les ébauches des plans d'action seront prêtes; elles devraient également tenir compte des leçons apprises par les ONG et

par d'autres intervenants dans le cadre de l'élaboration des projets de plans. De façon générale, il y a eu une grande corrélation entre les programmes des ONG et des ING appuyés par l'ACDI et les programmes et projets consacrés aux secteurs sociaux et à la réduction de la pauvreté. En Afrique subsaharienne, par exemple, presque la moitié des projets d'ONG financés bilatéralement sont axés sur les priorités de développement social.⁶ En Asie aussi, les ONG et les institutions consacrent 47 p. 100 des ressources bilatérales aux priorités de développement social.

4. Incidence sur le programme adapté aux besoins et sur les projets des ONG et des ING à la Direction générale du partenariat canadien

Bien que plusieurs grands organismes canadiens aient réussi à réaliser des projets bilatéraux dans ces secteurs, le programme adapté aux besoins de la Direction générale du partenariat canadien constitue une ressource importante à long terme pour stimuler et favoriser les ONG canadiennes et leurs partenariats avec d'autres ONG à l'étranger. L'indépendance ainsi acquise par les ONG, qui peuvent entreprendre des programmes créatifs et novateurs dans le cadre de partenariats à l'étranger établis depuis longtemps, en a souvent fait des agents de changement pour des programmes qui sont désormais tenus pour acquis par l'ensemble des donateurs – en ce qui concerne les droits de la personne et le développement social, la participation et le renforcement des moyens d'action, ou le micro-crédit, par exemple.

Si l'on concentre trop les ressources actuelles ou les nouvelles ressources de la Direction générale du partenariat canadien sur un mécanisme adapté aux quatre priorités de développement social, plutôt que de les augmenter pour appuyer les programmes des ONG et des ING, il y a un risque de compromettre les objectifs de programmation à long terme des ONG et de leurs partenaires. Autrement dit, on risquerait, pour réaliser les objectifs de développement social de la Direction générale, de succomber à la tentation de s'écarter des critères initiaux de financement des programmes des ONG canadiennes et d'établir le financement de projet adapté aux besoins, compte tenu des priorités de développement social, pour que les ONG s'attaquent plus rapidement aux priorités. Ce genre de mécanisme irait à l'encontre de l'objectif visé, à savoir que l'ACDI gère un moins grand nombre de projets. Les ONG financées dans le cadre d'un programme (ou d'un projet) pourraient s'attaquer aux priorités, mais dans le contexte d'autres dimensions de la pauvreté et du renforcement des moyens d'action, qui deviendront une source importante de leçons pour l'intégration sociale des pauvres.

Le Rapport annuel de 1998-1999 sur les réalisations de la Direction générale du partenariat canadien estime qu'au moins 28 p. 100 de l'ensemble des décaissements aux ONG et ING sont directement consacrés aux priorités sociales axées sur les besoins humains fondamentaux. Mais également, 26 p. 100 sont consacrés à la promotion de l'égalité des sexes, des droits de la personne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

5. Prise en charge par le Sud de la réalisation des stratégies de développement social

Bien qu'énoncé comme principe à l'appui des nouvelles approches, il existe une tension évidente dans le *Cadre d'action* entre, d'une part, la déclaration de la ministre quant à la nécessité d'établir un bon programme social et de bonnes priorités pour l'ACDI et, d'autre part, l'engagement à l'égard des programmes dirigés par le Sud et la prise en charge des stratégies de développement. Il ne fait aucun doute que, dans le Sud, certains gouvernements et intervenants de la société civile donnent également la priorité à de telles initiatives. Pour que la « prise en charge par le Sud » se concrétise, il faudra discuter davantage des méthodologies de programmation, du dialogue sur les politiques et de la transparence à l'égard des pays en développement (notamment avec leurs sociétés civiles), et examiner le rôle de l'assistance technique par rapport au renforcement des capacités sur place, de même que le déliement de l'aide canadienne, surtout en ce qui concerne les pays les plus pauvres et la programmation du secteur social. (Nota : en réponse à une question d'un journaliste, la ministre Minna a réaffirmé l'engagement que le Canada a pris pour tenter de réduire l'aide liée aux pays les moins avancés.

6. Priorités de développement social et cohérence des politiques au sein du gouvernement

Dans une récente lettre au CCCI, la ministre Minna a précisé que l'ACDI devrait prendre des mesures pour s'assurer qu'il y ait cohérence dans les politiques au sein du gouvernement. L'Agence peut jouer un important rôle proactif dans la prise de décisions du gouvernement sur les politiques internationales qui touchent les objectifs de développement visant à éliminer la pauvreté. Ces politiques sont non seulement propres à certains secteurs, comme c'est le cas du VIH-sida avec Santé Canada, mais elles devraient également influencer sur la position du Canada à l'égard de la Banque mondiale et du FMI dans le débat permanent sur les conditions imposées par l'ajustement structurel. Depuis plus de 15 ans, ces conditions ont grandement miné la capacité des pays en développement, de leurs gouvernements et de leurs sociétés civiles de poursuivre les politiques sociale, environnementale, commerciale et en matière d'investissement susceptibles de créer des conditions durables pour réduire la pauvreté. Les ONG ont été les premières à réclamer que les politiques d'ajustement structurel tiennent compte des besoins des pauvres. Or les conditions imposées par les donateurs continuent de réduire la capacité des pays en développement de se prendre en charge et les empêchent bien souvent d'obtenir des résultats dans les secteurs prioritaires de développement social identifiés dans le *Cadre d'action*. Si l'on veut que les objectifs sociaux énoncés dans le *Cadre d'action* se traduisent par des résultats durables, il est essentiel d'amorcer un dialogue sur les politiques avec d'autres donateurs et avec le ministère des Finances relativement aux politiques d'ajustement structurel actuellement requises de plusieurs pays en développement les plus démunis, de même que sur l'ampleur et le calendrier de la remise de la dette.

7. Nécessité d'adopter « une lentille de réduction de la pauvreté » et des critères pour la réaffectation des ressources de programmation de l'ACDI

Le *Cadre d'action* énonce des objectifs d'investissement très importants pour chacune des priorités sociales. L'ampleur de la réaffectation des ressources sur cinq ans est considérable. Comme on peut le voir dans le Tableau II qui suit, lorsque l'on supprime les frais d'administration de l'ACDI et les affectations aux banques de développement régionales et aux organismes de l'ONU qui ne sont guère susceptibles d'avoir un grand apport dans les Priorités de développement social, le plan d'investissement représente une réaffectation d'environ 40 p. 100 des ressources de programmation actuelles de l'ACDI d'ici à 2005-2006 (à supposer que, pendant cette période de cinq ans, le budget de l'ACDI n'augmente pas au-delà de ce qui a été annoncé dans le Budget des dépenses 2000).

Selon le *Cadre d'action*, d'ici à 2005-2006, on aura dépensé 382 millions de dollars de plus dans ces secteurs. D'ici là, il est prévu que 40,4 p. 100 de l'affectation actuelle de l'ACDI provenant de l'Enveloppe de l'aide internationale destinée à l'APD sera consacrée aux priorités de développement social (soit 42,9 p. 100 de toutes les ressources de programmation). Des augmentations accordées à l'Enveloppe de l'aide internationale, dans les prochains budgets du gouvernement fédéral, pourraient être consacrées aux allocations fixées pour ces priorités, mais si ces augmentations ne sont suffisantes, il ne faut pas s'attendre à ce que les objectifs augmentent. Par conséquent, les nouvelles ressources de l'ACDI devraient permettre une plus grande souplesse dans les affectations aux différentes dimensions d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Le CCCI suivra cette hypothèse de près.

Tableau II :**Évaluation des ressources de programmation de l'ACDI disponibles aux fins de réaffectation**

(À supposer qu'il n'y ait pas de nouvelles ressources de programmation provenant de l'augmentation des budgets pour l'APD du Canada)

Affectation totale de l'APD à l'ACDI (Enveloppe de l'aide internationale pour 2000-2001)	1 794,1 \$
Moins les frais d'administration de l'ACDI pour l'APD	108,0
Moins l'aide alimentaire d'urgence et l'aide humanitaire/Kosovo	250,0
Moins les engagements/cotisations (net, organismes multilatéraux qui se consacrent aux priorités sociales)	222,5
Moins les affectations de base du <i>Cadre d'action</i> aux Priorités de développement social (1998-1999) ⁷	342,0
Plus les nouvelles ressources nettes disponibles dans le Budget 2000 pour 2001-2002 et 2002-2003	90,0
Égale les ressources de programmation de l'ACDI qui peuvent être réaffectées :	961,6 \$
Total des nouvelles affectations prévues dans le <i>Cadre d'action</i> pour les Priorités de développement social d'ici 2005-2006 (724millions \$ en 2005-2006 – 342 millions \$ actuellement versés)	382,0 \$
Pourcentage des ressources disponibles devant être réaffectées d'ici à 2005-2006	39,7%

Source : Calculs du CCCI à partir du *Rapport sur les plans et priorités de l'ACDI (Partie III)*

Dans sa récente lettre au CCCI (en date du 7 juillet 2000), la ministre Minna prône l'adoption d'une « lentille d'éradication de la pauvreté » pour les choix que l'ACDI devra faire au fur et à mesure que les phases actuelles des projets en cours se termineront. À cet égard, le *Cadre opérationnel de réduction de la pauvreté* que la Direction générale de l'Asie vient de terminer l'engage à entreprendre une analyse détaillée de la pauvreté pour tous les projets imminents. Il faudra que l'ACDI fasse preuve de transparence et qu'elle suive de près les décisions prises en matière d'affectations pour s'assurer que celles-ci aient une plus grande incidence sur la réduction de la pauvreté et qu'elles ne soient pas prises, comme ce fut le cas vers la fin des

années 90, pour des raisons opportunistes sans protéger les activités axées sur la réduction de la pauvreté.

Bien qu'elles reconnaissent le rôle que le secteur privé peut jouer dans les interventions axées sur la réduction de la pauvreté, les ONG canadiennes demandent depuis plusieurs années que l'ACDI réduise le grand nombre de projets de type commercial qu'elle finance, dont les retombées sont faibles pour les pauvres. Par exemple, en 1998-1999, près de 67 millions de dollars ont été versés à des partenaires d'exécution canadiens dans le cadre de projets de pétrole et de gaz naturel et dans les secteurs de l'énergie électrique et des mines, tandis que les entreprises canadiennes cherchent à obtenir des investissements étrangers en ce qui les concerne.

En conclusion, le *Cadre d'action* représente pour les ONG une excellente occasion de faire progresser les priorités de développement social axées sur la réduction de la pauvreté. Bien qu'il reste encore d'importantes questions à régler sur le plan de sa mise en oeuvre (et nous en avons relevées certaines dans le présent document), c'est là une bonne nouvelle de la part d'un organisme qui n'a pas été en mesure de centrer sa programmation. Des consultations significatives entre les directions générales des politiques et des programmes de l'ACDI et les intervenants de la société civile contribueront non seulement à améliorer les stratégies et les plans d'action annoncés, mais aussi à garantir une plus grande synergie de ces orientations et pour les programmes qui en découleront dans la grande famille canadienne du développement et au sein du public.

Notes de fin de texte :

¹ L'intégral du texte du *Cadre d'action* est téléchargé dans le site Web de l'ACDI (www.acdi-cida.gc.ca).

² Il a été proposé que les 40 p. 100 restants soient consacrés aux programmes ayant une incidence indirecte manifeste sur la réduction de la pauvreté.

³ Voir CCCI, « Analyse du Budget des dépenses 2000-2001 (Partie III), avril 2000, www.web.net/ccic-ccci.

⁴ Voir, par exemple, Deepa Narayan et coll., *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press pour le compte de la Banque mondiale, 2000 et la Société asiatique des partenaires et coll., *The Good, the Bad, the Well and the Ill: Popular Perspectives on Poverty from Four Asian Countries*, Ottawa: Société asiatique des partenaires, 1999.

⁵ Le Comité d'aide au développement de l'OCDE qui réunit tous les pays bailleurs de fonds, a mené une analyse exhaustive de l'expérience de ces derniers en matière d'allègement de la pauvreté. Le Programme de développement humain du PNUD souligne aussi l'importance d'adopter une démarche intégrée et cohérente en vue de la lutte contre la pauvreté.

⁶ Calcul fait par le CCCI à partir des codes d'objet pour les projets bilatéraux mis en oeuvre par des ONG canadiennes en 1998-1999.

⁷ La répartition des projets par codes d'objet dans la Mémoire centrale de l'ACDI sous-évalue bien souvent l'accent mis sur un objectif donné. Ainsi, un projet peut être codé à 50 p. 100 pour l'éducation de base et à 50 p. 100 pour le renforcement des capacités, alors qu'il est entièrement consacré à l'éducation de base. Dans le but de faire disparaître cette anomalie, le CCCI a effectué ses propres calculs des ressources que l'ACDI consacre à l'éducation de base et a obtenu un chiffre de 74 millions de dollars pour 1998-1999, plutôt que les 40 millions de dollars avancés dans le *Cadre d'action*.