



Le Canada contribue à un monde meilleur

ÉNONCÉ DE POLITIQUE EN FAVEUR
D'UNE AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE



Le Canada contribue à un monde meilleur dans les pays en développement



Le Canada et le monde se trouvent au seuil d'un âge d'or de la coopération internationale. Plus que jamais auparavant, un consensus se fait jour sur les moyens les plus susceptibles de promouvoir le développement durable.

Pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI), voilà qui s'annonce bien. Au cours des deux dernières années, l'ACDI a évalué l'efficacité de ses programmes d'aide. En tirant les enseignements de son expérience et en profitant des conseils des autres donateurs et des partenaires du Canada et des pays en développement, l'Agence a parachevé ses politiques d'aide de façon à les cibler davantage.

Ce document décrit la conjoncture internationale dans laquelle s'inscrit le programme de renforcement de l'efficacité de l'aide de l'ACDI. Il présente également les principes qui guideront les efforts de l'Agence, notamment une attention accrue au rôle de direction des pays en développement, une meilleure coordination avec les autres donateurs et une cohérence plus forte des politiques canadiennes ayant des répercussions sur les partenaires des pays en développement. Conformément à ces principes, ce document fournit un cadre

selon lequel l'Agence décidera de la répartition sectorielle ou géographique de ses ressources. On y indique également les changements que l'ACDI devra réaliser dans sa politique d'aide liée si elle souhaite gagner en efficacité ainsi que les mesures à prendre pour se renforcer à titre d'institution.

Le Canada contribue à un monde meilleur dans les pays en développement et désire tirer parti de ses réussites. Pour ce faire, l'ACDI maintiendra le cap sur les quatre priorités de développement social établies en 2001, à savoir : santé et nutrition, éducation de base, VIH/sida, protection des enfants. La promotion de l'égalité entre les sexes fera partie intégrante de ces quatre secteurs de programmation. En outre, l'Agence accordera une attention plus soutenue au développement rural et à l'agriculture. De récentes recherches ont en effet mis en évidence l'importance primordiale que revêtent ces secteurs, non seulement au regard de la sécurité alimentaire, mais comme moteur de la croissance économique. Conformément aux priorités exposées par le premier ministre Chrétien au Sommet du G8, l'Afrique demeurera au cœur de notre action.

C'est le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) qui traduit le mieux cette évolution des relations. Inauguré par les dirigeants africains, le NPDA privilégie la responsabilité et le respect mutuels et insiste sur la nécessité, pour les pays en développement, de fixer leurs propres priorités.

Des enquêtes révèlent que les Canadiens s'enorgueillissent de la contribution de leur pays à la lutte contre la pauvreté dans le monde sans, toutefois, en saisir toute l'ampleur. Il importe au plus haut point que l'ACDI maintienne et intensifie ses rapports avec le public canadien. On lancera à cet effet une nouvelle stratégie visant à entretenir l'engagement des Canadiens et à les informer tout en leur montrant qu'eux aussi peuvent contribuer à un monde meilleur.

À l'aube de cette nouvelle ère de la coopération internationale, je suis fière de vous présenter le nouvel *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* de l'ACDI.

L'honorable Susan Whelan
Ministre de la Coopération internationale

LE CANADA CONTRIBUE À UN MONDE MEILLEUR

**ÉNONCÉ DE POLITIQUE EN FAVEUR
D'UNE AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE**

Agence canadienne de développement international

Septembre 2002

Agence canadienne de développement international (ACDI)

200, promenade du Portage
Hull (Québec) K1A 0G4
Canada

Téléphone :

(819) 997-5006 1 800 230-6349 (sans frais)

Ligne pour les malentendants et les personnes ayant des
difficultés d'élocution :

(819) 953-5023 1 800 331-5018 (sans frais)

Télécopieur : (819) 953-6088

Site Web : www.acdi-cida.gc.ca

Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Septembre 2002

© Ministère des Travaux publics et des
Services gouvernementaux Canada, 2002

N° de catalogue CD4-2/2002

ISBN 0-662-66877-4

Imprimé au Canada





TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Approches intégrées de la coopération au développement	5
<i>Principes d'efficacité du développement</i>	5
<i>Approches de programmation plus efficaces</i>	6
<i>Outils de programmation</i>	8
Concentration par pays et partenariats renforcés	10
<i>Répartition géographique de l'aide canadienne dans les pays en développement</i>	10
<i>Le spectre des pays en développement partenaires du Canada</i>	10
<i>Raisons justifiant la concentration de l'aide</i>	11
<i>Le concept de partenariat renforcé</i>	12
Priorités sectorielles	14
<i>Priorités de développement social de l'ACDI</i>	14
<i>Faciliter la croissance économique</i>	16
Cohérence des politiques	18
<i>Aperçu</i>	18
<i>L'accès au marché</i>	20
<i>L'aide liée</i>	21
<i>Le débat sur le déliement de l'aide</i>	21
<i>La politique canadienne</i>	21
<i>L'accord du CAD de l'OCDE</i>	22
<i>Motifs justifiant la modification de la politique canadienne</i>	22



Concentration accrue sur l’Afrique	25
<i>Défis et changements en Afrique</i>	25
<i>Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique</i>	26
<i>Plan d’action du G8 pour l’Afrique</i>	26
<i>Fonds canadien pour l’Afrique</i>	27
Changements institutionnels	29
<i>Devenir une institution davantage axée sur le savoir</i>	29
<i>Renforcer la présence sur le terrain</i>	30
<i>Mesurer les résultats</i>	31
Conclusion	33



INTRODUCTION

Cet énoncé a comme toile de fond un nouveau consensus international sur les buts et principes de la coopération au développement.

Il s'agit d'un consensus issu de plus d'un demi-siècle d'expérience de la coopération au développement et de travaux de recherche toujours plus nombreux sur l'efficacité de l'aide. Ce consensus s'appuie sur la théorie suivant laquelle les approches passées de la coopération au développement — qu'il s'agisse de l'ère de reconstruction de l'Europe des années 1950, des efforts de planification des États des années 1960 ou de la confiance sans bornes dans les solutions axées sur le marché et l'ajustement structurel des années 1980 — tendaient à avoir une cible restreinte et négligeaient souvent de prendre en compte le contexte culturel et politique dans lequel s'inscrivait le développement. Ce consensus se veut le reflet de l'évolution du concept de développement, lequel s'accompagne d'un essor formidable du nombre d'organisations et d'institutions qui participent à la coopération au développement et de la reconnaissance subséquente du rôle important des intervenants non étatiques comme agents d'exécution de l'aide au développement, défenseurs du changement social et politique dans le monde en développement et véhicules de sensibilisation accrue du public à l'importance de la coopération internationale.

Le modèle intégré de développement, découlant de cette évolution du concept de développement, est axé sur un ensemble d'objectifs largement acceptés et reconnaît que le développement ne saurait passer par une voie unique. Ce modèle souligne la nécessité de trouver un juste milieu qui tient compte des dimensions politiques, économiques, sociales et institutionnelles du développement. Il insiste sur l'importance d'une bonne gouvernance et d'un enchaînement propice des réformes, sur la nécessité de renforcer les capacités afin d'assurer la durabilité et sur la mobilisation de la société civile.

Le dynamisme international à l'appui de cette approche plus intégrée du développement a évolué à un rythme que bien peu de gens auraient cru possible il y a à peine trois ans.

- En septembre 2000, 147 chefs d'État se réunissaient à New York et établissaient la Déclaration du millénaire qui énonce leur engagement collectif en faveur du développement durable et de la réduction de la pauvreté.



- En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies demandait au Secrétaire général de préparer un « plan de campagne » en vue de mettre en œuvre la Déclaration. S'appuyant sur les travaux précédents entrepris par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹, l'annexe de ce plan de campagne établissait huit **Objectifs de développement du millénaire**, assortis de 18 cibles et de 48 indicateurs visant à mesurer les progrès vers leur réalisation. Depuis, un dynamisme puissant s'est créé à l'appui de ces objectifs qui traduisent la mesure de l'engagement des pays donateurs à l'égard d'un financement durable du développement, ainsi que de celui des pays en développement à l'égard de l'élimination de la pauvreté et de la faim, grâce à l'investissement dans les secteurs de la santé et de l'éducation, à la promotion de l'égalité entre les sexes et à la réalisation de la durabilité de l'environnement.
- En novembre 2001, les ministres du Commerce se sont réunis à Doha, au Qatar, et ont convenu de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales internationales sur le développement. Dans ce contexte, les pays en développement ont accepté de négocier de nouveaux enjeux portant sur l'investissement, l'approvisionnement, la concurrence et la facilitation du commerce en échange d'engagements des pays développés pour qu'ils fournissent un appui accéléré au renforcement des capacités commerciales et se penchent sur les difficultés de mise en œuvre auxquelles se heurtent les pays en développement en s'ajustant aux cycles précédents. D'autres facteurs viennent s'ajouter à ce compromis : des engagements à l'égard de l'incidence des droits de propriété intellectuelle sur la gestion des crises dans le secteur de la santé et un engagement à long terme en faveur de l'élimination des subventions à l'exportation sur les produits agricoles.
- L'esprit d'obligations parallèles s'est fait intensément sentir à la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002. Cette conférence a réussi à mettre en place le cadre d'un « pacte pour le développement » selon lequel les engagements pris par les pays en développement à l'égard de la transparence, de la bonne gouvernance et du respect des droits de la personne et de la primauté du droit sont contrebalancés par des engagements de la part des donateurs à l'égard de la cohérence des politiques et d'un appui accéléré pour les pays qui font leurs preuves. Dans ce contexte, des engagements majeurs en faveur d'une aide étrangère accrue ont été pris par les États-Unis, l'Union européenne et le Canada. Le premier ministre du Canada a annoncé un engagement à long terme afin d'accroître l'aide internationale au développement de 8 % par année, outre l'engagement précédent annoncé dans le budget de 2001, se chiffrant à 500 millions de dollars sur trois ans pour l'Afrique.

1 Comité d'aide au développement (CAD), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, 1996.



- Le Sommet du G8 à Kananaskis, au Canada, en juin 2002, a constitué un pas de plus vers la solidification du concept d'un pacte pour le développement. Les dirigeants du G8 ont fermement souscrit au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) et se sont engagés à soutenir cette initiative dirigée par les Africains par de nouveaux investissements importants dans les pays qui exercent une gouvernance juste, qui investissent dans leur propre peuple et qui prônent la liberté économique.

En regard de cette toile de fond façonnée par des événements qui se succèdent rapidement et par un consensus accru sur les objectifs et les principes de la coopération au développement, le présent document expose les mesures que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) met en place pour renforcer l'efficacité de son aide. Tandis que les éléments de cette réponse touchent tous les aspects de la programmation de l'ACDI, l'énoncé porte particulièrement sur sa programmation bilatérale et insiste sur les pays à faible revenu qui ont souscrit aux réformes.

Les orientations exposées dans le présent document ont largement tiré parti des consultations menées sur le document de travail *Pour une aide internationale plus efficace*, publié par l'ACDI en juin 2001. Du 4 au 20 septembre 2001, la ministre de la Coopération internationale a rencontré des particuliers et des organisations de partout au Canada pour entendre leurs commentaires sur ce document. Un peu plus de 1 000 personnes ont participé à ces rencontres. De plus, un site Web interactif a été créé afin de permettre aux Canadiens et aux personnes de l'étranger de présenter leurs observations et de diffuser leurs commentaires en ligne relativement aux enjeux soulevés dans le document de travail. Au total, 6 000 personnes ont visité ce site Web et une centaine de commentaires distincts y ont été diffusés. En outre, plus de 160 exposés et observations ont été présentés à la ministre et à l'ACDI. Une douzaine de rapports ont été présentés à la lumière des consultations entre les partenaires et les Canadiens qui travaillent dans le monde en développement.

Un large éventail d'enjeux ont été abordés lors de ces consultations. Toutefois, deux éléments ressortent. Premièrement, l'approche adoptée par l'ACDI à l'égard d'une aide internationale plus efficace doit tenir compte du rôle de la société civile dans le programme canadien d'aide et dans le développement en général. Deuxièmement, nombreux sont ceux qui ont soutenu qu'un programme d'engagement plus ferme du public à l'égard des enjeux du développement était essentiel pour étayer la programmation de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace et pour créer un consensus chez les Canadiens à l'égard d'un financement renouvelé en faveur de la coopération au développement.

La mobilisation de la société civile et des personnes directement touchées par les programmes d'aide fait partie intégrante du modèle intégré de développement proposé dans ce document. L'ACDI convient de l'importance de définir et de réaliser la prise en charge locale dans le cadre



de processus consultatifs engageant le gouvernement, la société civile et d'autres groupes des pays en développement, et elle continuera de cibler sa programmation en ce sens. L'ACDI élaborera une approche qui privilégiera la programmation réactive qui s'harmonise aux stratégies de réduction de la pauvreté prises en charge par le pays. Des discussions continues avec les partenaires sur les meilleurs moyens de concrétiser cette approche s'imposeront.

Dans cet ordre d'idées, on se penche actuellement sur les meilleures façons d'appliquer les principes et orientations proposés dans le présent document à la programmation de l'ACDI exécutée par sa Direction générale du partenariat canadien et sa Direction générale des programmes multilatéraux. L'ACDI s'emploie également à élaborer une nouvelle stratégie d'engagement du public visant à remplacer le programme actuel qui se terminera à la fin de l'année.



APPROCHES INTÉGRÉES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Une approche plus intégrée de la coopération au développement se dessine à la lumière des leçons tirées des 50 dernières années. Il s'agit d'une approche qui se caractérise par un ensemble de grands principes d'efficacité du développement et par leur concrétisation dans des approches plus programmatiques de l'exécution de l'aide au développement.

Principes d'efficacité du développement

Les **Objectifs de développement du millénaire** susmentionnés représentent un élément important du nouveau consensus sur la coopération au développement. Par ailleurs, un ensemble de grands principes d'efficacité du développement s'appuyant sur l'expérience d'un demi-siècle de coopération au développement constitue un deuxième élément important. Ces principes sont énoncés clairement dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, document charnière publié en 1996 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ces principes sont les suivants :

- **Prise en charge locale**, ce qui signifie que, pour être durables, les stratégies de développement doivent être élaborées par les pays bénéficiaires, par le gouvernement et par la population, et refléter leurs priorités plutôt que celles des donateurs.
- **Amélioration de la coordination entre les donateurs**, ce qui signifie que les pays bénéficiaires ont au premier chef la responsabilité de coordonner leur coopération au développement avec les autres pays et institutions.
- **Partenariats plus étroits**, grâce à l'élaboration d'accords précisant les responsabilités des pays en développement et de leurs partenaires extérieurs, ainsi que les responsabilités communes.
- **Approche axée sur les résultats**, alliée à une amélioration du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.
- **Plus grande cohérence** des politiques des pays industrialisés dans des domaines autres que celui de l'aide, par exemple, les politiques en matière de commerce, d'investissement et de transfert de technologie, qui peuvent avoir des effets profonds sur le monde en développement.



Outre ces principes, voici trois autres facteurs qui sont d'une importance capitale pour l'utilisation efficace des investissements au titre de l'aide :

- **Une bonne gouvernance** – La gouvernance forme le contexte global du développement et sa qualité a un effet profond sur le succès du développement et sur l'efficacité de l'aide. L'importance déterminante de la bonne gouvernance et d'un environnement stratégique sain pour le succès des programmes d'aide a été démontrée de façon concluante dans un certain nombre d'études, dont les rapports de recherche publiés par la Banque mondiale sous les titres *Assessing Aid* (1998) et *The Role and Effectiveness of Development Assistance* (2002).
- **Renforcer les capacités** – Le renforcement des capacités — dans les secteurs public et privé — est également essentiel au développement durable et à la participation efficace des pays en développement au commerce international et à l'élaboration d'accords multilatéraux sur l'environnement. Les programmes d'aide antérieurs ont souvent échoué parce qu'ils visaient le transfert de ressources et ne soutenaient pas suffisamment les efforts de développement des capacités locales en vue de maintenir les investissements une fois que les pays donateurs avaient retiré leur appui.
- **Mobiliser la société civile** – Les processus de participation, particulièrement ceux qui mobilisent la société civile et les personnes qui sont censées bénéficier de l'aide, sont essentiels pour que soient établies, en matière de coopération au développement, des priorités claires et prises en charge localement et pour que les investissements au titre de l'aide permettent de répondre aux besoins des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées de la société.

Approches de programmation plus efficaces

Ces dernières années, les programmes de développement ont évolué vers l'élaboration d'outils qui intègrent le mieux les principes d'efficacité du développement. Cette évolution signifie essentiellement que nous passons de plus en plus des approches traditionnelles axées sur les projets à des formes de coopération au développement faisant davantage appel aux programmes.

Les projets ont longtemps été le moyen traditionnel de mettre en œuvre l'aide au développement. Les projets de développement ont procuré de nombreux avantages aux populations des pays en développement, que ce soit en améliorant leur accès à une eau potable saine ou en leur apportant de meilleurs systèmes d'enseignement. Ils ont aussi servi à expérimenter de nouvelles approches du développement et à faire ressortir la nécessité de procéder à des réformes politiques dans les pays concernés.



Par ailleurs, les approches axées sur les projets présentent des faiblesses auxquelles il faut s'attaquer. Par le passé, les projets étaient souvent élaborés et mis en œuvre sans prendre suffisamment en compte le contexte général, ce qui pouvait avoir une incidence sur leur impact ou même le compromettre. Par exemple, un projet visant à accroître les taux d'alphabétisation dans les régions rurales pouvait être mis en place sans guère tenir compte du fait que la structure générale des salaires des enseignants empêchait d'attirer vers la profession des personnes qualifiées. Ainsi, des projets individuels ont pu avoir du succès à court terme mais n'exercer qu'un impact limité à long terme sur une collectivité ou un pays dans son ensemble.

D'autre part, trop se fier à la prestation d'aide sous forme de projets peut mener à une segmentation sectorielle non concertée et artificielle des investissements dans le développement et à une approche fragmentée et non coordonnée du développement. Une telle situation peut créer, dans les pays en développement, un sentiment de non-appropriation, de manque d'orientation et de contrôle à l'égard de l'ensemble du processus national de développement.

Dans le même ordre d'idées, le problème sans doute le plus fondamental à régler reste l'épuisement des capacités. L'appui apporté par les donateurs à une multiplicité de projets distincts, pouvant se chiffrer par centaines dans un secteur donné, peut générer une immense contrainte administrative pour les capacités déjà limitées des institutions des pays en développement. Les pays bénéficiaires doivent relever le défi de négocier et de gérer un éventail de projets dans un grand nombre de secteurs et auxquels participent une dizaine de donateurs distincts ou même plus, et de faire rapport sur ces projets. Chaque projet exige habituellement la présentation de rapports trimestriels, chacun obéissant à des méthodes et des systèmes distincts. Les projets occasionnent en outre de nombreuses visites par des représentants des donateurs. Les gouvernements des pays en développement doivent composer avec toutes ces demandes contradictoires.

Face à ces problèmes, les donateurs sont passés à des formes de soutien du développement davantage axées sur les programmes et à des approches qui permettent de mieux intégrer les projets dans des stratégies globales. Ces approches-programmes mettent davantage l'accent sur la planification intégrée et concertée dans un secteur donné ou dans un domaine d'intervention non sectoriel, ou encore dans le cadre d'un plan national plus vaste de réduction de la pauvreté. En outre, elles privilégient davantage le dialogue en matière d'élaboration de politiques et d'aide stratégique. Par exemple, des investissements sont faits dans un secteur précis, comme la santé, pour aider à financer la prestation des services, le soutien des politiques et le renforcement des capacités étant assurés pour renforcer le système de santé. La coordination entre les donateurs, idéalement sous la direction et le leadership des pays en développement, est un élément clé de ces approches. Il en est de même de la prise en charge locale. L'objectif final est d'aider à établir les institutions, les capacités et l'assise en ressources humaines nécessaires au développement durable et autonome.



Outils de programmation

Les approches-programmes visent à appuyer les programmes de développement pris en charge par le pays. Au niveau le plus élevé, ces programmes se résument en général à une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Ils peuvent également englober des programmes sectoriels, des programmes thématiques (comme une stratégie environnementale) ou les programmes d'une organisation donnée (comme une organisation non gouvernementale).

Il y a maintenant plusieurs outils de programmation reconnus à l'échelle internationale qui incarnent cette approche. Les **documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté** (DSRP) comptent parmi les plus importants. Les DSRP exposent les politiques et les programmes macro-économiques, structurels et sociaux d'un pays en vue de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté. Le processus des DSRP favorise la modification des politiques et des programmes publics en faveur des pauvres et se traduit par un processus budgétaire et par des affectations budgétaires qui tiennent davantage compte des besoins des pauvres. Les DSRP sont préparés par les gouvernements des pays en développement grâce à un processus participatif engageant la société civile et les partenaires du développement, dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Essentiellement, les DSRP devraient être des plans nationaux de réduction de la pauvreté pris en charge par le pays. Dans les pays à faible revenu, le DSRP devient le cadre principal de mobilisation et de programmation de l'aide extérieure. Se voulant au départ un mécanisme visant à faire le lien entre l'allégement de la dette des pays pauvres très endettés et les mesures de réduction de la pauvreté, le processus de DSRP s'est maintenant élargi à tous les autres pays à faible revenu. Le fait d'avoir un DSRP ou un DSRP provisoire en place constitue en général une condition préalable pour les pays sollicitant un allégement de la dette ou un financement accru de l'aide au développement auprès de la communauté des donateurs.

Pour appuyer les DSRP, il y a les **approches sectorielles**, qui supposent un effort concerté afin d'établir une approche stratégique dans un secteur donné (santé, éducation). Dans certains cas, cela pourra signifier la mise en œuvre de projets qui appuient des plans sectoriels ou le versement de fonds d'aide à une caisse commune que le pays en développement peut ensuite utiliser pour mettre en œuvre son plan sectoriel. Quel que soit l'outil choisi, ces stratégies accordent une place privilégiée à la prise en charge locale et à la concertation entre donateurs et comportent également des approches intégrées du développement. Elles reflètent aussi une forte détermination à renforcer la capacité des gouvernements des pays en développement, grâce à la prestation d'une assistance technique, et à établir des milieux politiques qui favorisent les progrès sociaux et économiques. Cette façon de faire est conforme aux données de recherche et d'expérience en matière de développement qui montrent qu'une bonne gouvernance et un milieu politique sain sont les deux fondements les plus importants du développement durable et de l'efficacité de l'aide.



Le plan de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace est fermement ancré dans la nouvelle vision de la coopération au développement qui s'est instaurée au cours de la dernière décennie. L'ACDI gère des programmes dans un grand nombre de pays qui participent maintenant au processus des DSRP, et elle axe de plus en plus sa programmation sur les priorités établies par les gouvernements dans leurs DSRP. L'ACDI poursuit maintenant des approches-programmes de divers genres, dont une douzaine d'approches sectorielles et de nombreuses initiatives axées sur des programmes non sectoriels. La plupart des approches sectorielles sont menées en Afrique.

- **Au fil du temps, l'ACDI réorientera sa programmation dans les pays les plus pauvres vers de nouvelles approches axées sur les principes d'efficacité du développement. Pour appuyer cette réorientation, l'ACDI se dotera d'un portefeuille d'initiatives reflétant ces principes d'efficacité. Ce portefeuille éclairera et façonnera les activités futures de l'ACDI afin que les pratiques exemplaires soient plus fermement intégrées à l'ensemble des activités de l'Agence.**
- **Conformément aux principes de prise en charge locale et de coordination entre les donateurs, l'ACDI situera fermement l'orientation de sa programmation-pays dans les cadres stratégiques locaux définis par les pays en développement, particulièrement grâce au processus des DSRP; elle considère que ce processus implique une approche participative légitime. En outre, elle intensifiera ses efforts en vue d'une coordination accrue avec les autres donateurs, notamment en harmonisant davantage les processus et procédures des donateurs.**



CONCENTRATION PAR PAYS ET PARTENARIATS RENFORCÉS

Répartition géographique de l'aide canadienne dans les pays en développement

Quelle que soit la voie choisie (voie multilatérale et partenariats compris), l'aide acheminée par le Canada atteint pratiquement chacun des quelque 120 pays en développement du monde (ceux qui ont un indice de développement humain moyen ou faible). L'ACDI a toujours dit de son aide bilatérale qu'elle était axée sur 30 pays et régions de base (ou de catégorie 1) situés un peu partout en Asie, dans les Amériques et en Afrique. La plupart de ces pays sont des bénéficiaires importants de l'aide canadienne depuis au moins 20 ans. Quelques-uns sont devenus récemment des bénéficiaires plus importants et ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de base, tandis que d'autres (un très petit nombre) ont peu à peu été rayés de cette liste.

Malgré cette « concentration » dans 30 pays et régions, l'aide canadienne peut être considérée comme très « éparpillée », offrant au moins une programmation bilatérale dans une centaine de pays. Parmi tous les pays donateurs membres du CAD, le Canada a toujours été celui dont l'aide était la *moins* concentrée. En 1999-2000, les 15 pays bénéficiaires en tête de liste du programme canadien d'aide ont reçu 15,8 % de l'APD totale du Canada. La moyenne, pour les autres pays donateurs, s'élevait à 25 %, et aucun autre donateur n'avait donné moins de 20 % de son aide à ses 15 pays bénéficiaires de base.

Le spectre des pays en développement partenaires du Canada

Les pays en développement partenaires du Canada peuvent se diviser essentiellement en trois grandes catégories de pays, dans un spectre qui situe leur niveau de développement et leur capacité de faire bon usage de l'aide au développement.

Les pays du premier groupe sont des pays en développement relativement à l'aise, où les revenus sont moyens. Outre qu'ils jouissent d'un revenu par habitant plus élevé, on peut en général les décrire comme des pays ayant une capacité de gouvernance relativement forte et évoluée. Même si ces pays peuvent compter un grand nombre de personnes extrêmement pauvres, ils ont habituellement mis en place leurs propres plans sectoriels ou nationaux de réduction de la pauvreté. Leurs besoins en matière d'aide au développement sont en général bien définis et visent souvent une assistance technique précise et de haut niveau plutôt que d'importants transferts de ressources. L'aide à ces pays enregistre souvent un taux de succès élevé et permet d'obtenir des résultats durables. Le Canada maintient d'importants programmes de coopération au développement dans



des pays à revenu moyen. Toutefois, notre présence dans ces pays obéit surtout à des considérations de politique étrangère, quoique le contenu de nos programmes d'aide réponde à des priorités de développement.

Les pays à faible revenu se situent à l'extrémité opposée du spectre du développement. Ce sont des pays très pauvres qui ont une capacité de gouvernance extrêmement faible en général, parce qu'ils sont en pleine guerre civile ou qu'ils en sortent à peine. La corruption y est souvent omniprésente, et la détermination à mettre des réformes en place fait cruellement défaut. La programmation du Canada dans ces pays se limite souvent à l'aide humanitaire d'urgence, aux initiatives de consolidation de la paix ou aux projets mis en œuvre par des organisations non gouvernementales. Les organisations de la société civile dotées d'une bonne capacité et jouissant de liens solides avec les personnes les plus vulnérables sont des partenaires clés pour l'ACDI dans ce genre de pays. L'ACDI, de concert avec d'autres donateurs, cherche à trouver de nouvelles approches pour répondre aux besoins des pays à faible revenu qui sont en crise. Lorsque des possibilités existent, elles peuvent prendre diverses formes : créer un environnement propice afin que les systèmes politiques soient davantage à l'écoute des besoins de la population; renforcer les capacités des organisations gouvernementales et non gouvernementales engagées à l'égard de la réduction de la pauvreté; collaborer avec la communauté internationale pour garantir le maintien de l'aide requise en temps de crise.

Entre ces deux extrêmes du spectre se situent les autres pays à faible revenu. Ce sont aussi des pays très pauvres, mais leur gouvernement fonctionne, même s'il n'a qu'une capacité réduite. Quoique la corruption puisse aussi représenter un problème dans ces pays, ceux-ci sont déterminés (à divers degrés) à apporter des réformes et à accroître la transparence et la démocratie. Leurs besoins en matière de ressources extérieures peuvent être importants, mais ils sont également résolus à prendre en charge leur propre développement. L'ACDI poursuit souvent une programmation très axée sur la société civile dans ces pays, mais son principal interlocuteur est le gouvernement lui-même.

Raisons justifiant la concentration de l'aide

C'est dans ce dernier groupe de pays en développement — ceux qui sont pauvres, mais qui ont également souscrit à une gouvernance améliorée et à une utilisation efficace des ressources — où l'utilisation accrue d'approches programmatiques est la plus pertinente. Les approches programmatiques supposent une collaboration étroite avec le pays bénéficiaire, assortie d'un volet important de dialogue sur les politiques dans les secteurs d'intervention. Ces approches impliquent aussi une collaboration étroite avec les autres donateurs et peut-être même la mise en commun des



diverses ressources des donateurs. Pour jouer un rôle dans la réforme d'un secteur donné, un donateur doit en général offrir une certaine masse critique de fonds de programmation pour pouvoir participer efficacement à un tel effort sectoriel.

Toutefois, la concentration insuffisante de l'aide canadienne, combinée aux répercussions des restrictions budgétaires imposées au budget d'aide canadien dans les années 1990, a entraîné une réduction importante de la programmation moyenne dans nos pays bénéficiaires de base. En 1990-1991, 16 pays recevaient des versements d'aide supérieurs à 20 millions de dollars². Dix ans plus tard, soit en 2000-2001, le nombre de ces pays était tombé à sept et, en termes réels (dollars de 1990), il n'en restait plus que cinq.

Le concept de partenariat renforcé

Le partenariat est un concept fondé sur les principes du partage équitable des droits, des rôles et des responsabilités. Une stratégie de partenariat renforcé prévoit des ententes où les partenaires auront défini les objectifs communs et les responsabilités convenues. On s'attend à ce que ces principes en viennent à guider les relations entre l'ACDI et les pays en développement auxquels des ressources accrues seront consacrées et où est appliquée une approche privilégiant davantage une programmation axée sur la prise en charge locale.

En outre, les questions de gouvernance, y compris le respect des droits de la personne, l'égalité entre les sexes, le développement démocratique et la primauté du droit, occuperont une place importante dans les relations entre l'ACDI et les pays visés par un partenariat renforcé. Tirant parti du savoir-faire reconnu du Canada dans ce domaine, l'ACDI aidera ces pays à accroître leur capacité à cet égard, en particulier dans le secteur de l'administration publique. Cette aide est dans le droit fil de l'importance accordée à la pérennité des réformes dans ces pays et du rôle primordial joué par la bonne gouvernance et le renforcement des capacités dans le nouveau paradigme de développement décrit précédemment.

Il est aussi à noter qu'un « partenariat renforcé » avec les pays les plus pauvres résolu à utiliser efficacement l'aide consolide considérablement les obligations mutuelles qui sont au cœur du Consensus de Monterrey issu de la Conférence sur le financement du développement tenue à Monterrey, en

2 Aux fins de ces statistiques, le terme versements englobe l'aide versée par le mécanisme bilatéral, par le Fonds canadien et par l'aide alimentaire bilatérale. Il exclut l'aide versée par la Direction générale du partenariat canadien et par les mécanismes multilatéraux où l'ACDI exerce, en pratique, peu de contrôle sur l'affectation de l'aide par pays.



mars 2002. Dans le cadre de ce consensus, les pays en développement ont pris des engagements à l'égard de l'adoption de politiques judicieuses, de la bonne gouvernance et de la primauté du droit. Ils se sont également engagés à mobiliser leurs propres ressources pour favoriser leur développement. En retour, les pays développés se sont engagés à appuyer les réformes allant dans ce sens par l'intermédiaire d'une hausse de l'aide, d'un allègement accru de la dette et d'une plus grande ouverture du système commercial international.

- **Un nombre limité de pays parmi les plus pauvres de la planète seront choisis en vue des partenariats renforcés avec l'ACDI.**
- **Les critères qui présideront au choix de ces pays sont notamment un niveau élevé de pauvreté, mesuré en fonction du revenu par habitant, et la détermination à assurer l'efficacité du développement, concrétisée par les efforts pour améliorer la gouvernance, garantir la prise en charge locale des stratégies de réduction de la pauvreté, mettre fin à la corruption et utiliser les fonds d'aide de manière efficace. Une attention spéciale sera accordée aux pays qui sont aptes à exercer un leadership au niveau régional.**
- **Les pays sélectionnés pour les partenariats renforcés recevront une plus grande partie des ressources additionnelles attribuées à l'Agence. Celle-ci y répartira de façon stratégique les ressources entre un petit nombre de secteurs. Par conséquent, avec le temps, ces pays excéderont largement les seuils de financement nécessaires pour une participation efficace à des approches programmatique d'aide au développement.**



PRIORITÉS SECTORIELLES

L'Énoncé de politique étrangère du Canada publié en 1995 établissait six priorités visant la programmation de développement : besoins humains fondamentaux; égalité entre les sexes; services d'infrastructure; droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance; développement du secteur privé; et environnement. Néanmoins, ces priorités ne fournissent pas un cadre d'action ciblé pour l'ACDI. Elles constituent plutôt un menu général d'options thématiques.

Priorités de développement social de l'ACDI

Le lancement en septembre 2000 du document *Les priorités de développement social : Un cadre d'action* est un pas important vers une concentration sectorielle accrue à l'ACDI. L'Agence a en effet signalé à cette occasion son intention d'accroître l'importance relative du développement social, plus particulièrement des quatre secteurs clés suivants : la santé et la nutrition, le VIH/sida, l'éducation de base et la protection des enfants. Un élément clé de cette initiative de développement social est l'engagement de doubler sur cinq ans les sommes consacrées au développement social, des objectifs précis étant fixés pour chaque secteur prioritaire et pour chaque année jusqu'en 2005.

Le financement pour la santé et la nutrition aura plus que doublé entre 2000 et 2005, passant de 152 millions de dollars à 305 millions de dollars par an. Cela représente un investissement total de plus de 1,2 milliard de dollars sur cinq ans. Le *Plan d'action de l'ACDI en matière de santé et de nutrition* énumère plusieurs secteurs d'intervention et présente l'objectif global, à savoir le renforcement des systèmes de santé. Ces secteurs sont la sécurité alimentaire et la nutrition, l'accès à l'eau propre et l'assainissement, la prévention des maladies transmissibles et la lutte contre ces maladies, la santé sexuelle et la santé génésique, y compris la maternité sans risques, et la prévention des maladies non transmissibles comme les maladies mentales et les maladies liées au tabagisme. En ce qui concerne la prévention des maladies transmissibles et la lutte contre ces maladies, le Canada a investi des sommes considérables par l'intermédiaire du Fonds mondial de la santé, de l'Alliance mondiale pour la vaccination et la production de vaccins et de la campagne d'éradication de la polio.

L'ACDI estime que l'ampleur de la pandémie mondiale du VIH/sida et ses effets sur le développement sont tels qu'il faut leur accorder une attention particulière en tant que priorité de développement social distincte. *Les priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action* prévoit l'octroi de 270 millions de dollars sur cinq ans pour lutter contre le VIH/sida. Le document *Le VIH et le sida : le Plan d'action de l'ACDI* repose sur la promotion et la protection des droits de la personne et donne un aperçu de certains secteurs de programmation : prévention et éducation; autonomisation



des femmes et des filles; appui à la défenses des droits, à l'élaboration des politiques et à la législation; renforcement de la capacité des communautés à aider et à soigner les personnes vivant avec le VIH/sida; appui à la recherche dans le domaine du développement d'un vaccin et de microbicide.

L'ACDI a affecté à la protection des enfants 122 millions de dollars sur cinq ans, période qui se termine en 2005. Le *Plan d'action de l'ACDI pour la protection des enfants* présente une approche fondée sur la promotion des droits des enfants ayant besoin de mesures de protection spéciales contre l'exploitation, les mauvais traitements et la discrimination. Le plan prévoit que le travail des enfants et les enfants touchés par les conflits seront des thèmes centraux stratégiques. L'ACDI a également mis sur pied un Fonds de recherche pour la protection des enfants pour faire en sorte que les interventions dans ce domaine tiennent compte des réalités quotidiennes des enfants.

En avril 2002, l'ACDI a lancé son *Plan d'action en matière d'éducation de base*, qui énonce comment l'ACDI s'y prendra pour investir 555 millions de dollars sur cinq ans dans ce secteur (quadruplant ainsi ses investissements dans l'éducation de base pour cette période). Les trois grands objectifs du Plan d'action sont l'accès pour tous à une éducation primaire gratuite et obligatoire, l'élimination des disparités entre les sexes et l'amélioration de la qualité de l'éducation de base. En juin 2002, le premier ministre a annoncé que le Canada doublerait les fonds consacrés à l'éducation de base en Afrique, qui atteindraient 100 millions de dollars en 2005. Cet engagement s'ajoute à celui de quadrupler les ressources pour l'éducation de base qui est mentionné plus haut.

Le Canada joue également un rôle clé dans la promotion du programme international d'appui à l'Éducation pour tous (EPA) grâce à la participation de la ministre de la Coopération internationale à la réunion annuelle du Groupe de haut niveau sur l'EPA et à la présidence canadienne du Groupe de travail sur l'Éducation pour tous du G8, dont les recommandations ont été entérinées par les dirigeants en juin 2002. De plus, le Canada a activement soutenu l'initiative de « procédure accélérée » de la Banque mondiale qui vise à concentrer l'aide des donateurs là où elle peut être la plus efficace et il coprésidera en novembre 2002 la première réunion des donateurs en vue de la réalisation cette initiative.

Ces deux dernières années, l'ACDI a dépassé ses objectifs d'investissements sectoriels dans le cadre des *Priorités de développement social*. L'objectif général des *Priorités de développement social* est d'investir stratégiquement dans les quatre secteurs prioritaires afin de contribuer davantage au mieux-être économique et d'accélérer les progrès vers l'atteinte des **Objectifs de développement du millénaire**. Au cours des deux dernières années, l'importance cruciale de ces quatre secteurs dans la victoire contre la pauvreté s'est vue accorder une plus grande attention dans le programme de développement international.



- L'ACDI respectera ses engagements relativement à l'accroissement des ressources pour les quatre Priorités de développement social — la santé et la nutrition, la lutte contre le VIH/sida, l'éducation de base et la protection des enfants — l'égalité entre les sexes constituant un thème transversal. L'ACDI cherche à doubler, au moins, ses investissements globaux dans ces secteurs au cours d'une période de cinq ans.

Faciliter la croissance économique

Cependant, une approche équilibrée de réduction durable de la pauvreté nécessite aussi l'adoption de mesures visant à stimuler la croissance économique. La recherche³ indique que, en moyenne, chaque point de pourcentage additionnel dans la consommation par ménage (qui est étroitement liée à la croissance) entraîne une diminution d'environ 2 % du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Toutefois, les écarts par rapport à cette moyenne peuvent être assez importants et indiquent que certaines stratégies et politiques de croissance économique favorisent davantage les pauvres que d'autres.

Un secteur qui se détache nettement dans ce contexte est l'agriculture et le développement rural. Près de 75 % des gens qui vivent dans la pauvreté absolue habitent dans des régions rurales. Les femmes, qui forment la majorité de ces pauvres (jusqu'à 70 %), jouent un rôle crucial dans les stratégies de survie et l'économie des ménages ruraux démunis. Il sera impossible d'atteindre les **Objectifs de développement du millénaire** sans accroître de manière significative les revenus et les possibilités des ruraux, qui sont souvent liés à l'agriculture. Il existe des liens horizontaux entre l'agriculture et d'autres grandes priorités de développement, y compris : la santé et l'éducation; l'environnement; l'eau et l'assainissement. En effet, l'agriculture fournit les fondements économiques pour l'investissement dans ces secteurs. Malgré l'importance de l'agriculture dans le développement, les investissements à la fois des pays en développement et des pays donateurs dans ce secteur ont reculé au cours de la dernière décennie, en raison, dans une certaine mesure, des changements dans les priorités des gouvernements de ces pays et des institutions financières internationales. Les fonds consacrés par l'ACDI à l'agriculture ont aussi accusé un recul, une tendance qu'il faudra renverser.

On reconnaît de plus en plus que, pour la plupart des pays en développement, particulièrement les plus pauvres, la transformation du secteur rural est un élément clé de la réduction durable de la pauvreté et que sans cette transformation il sera impossible d'atteindre les **Objectifs de développement du millénaire**. Une tâche déterminante consistera donc à promouvoir l'agriculture durable

3 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : Combattre la pauvreté*, p. 55.



comme source de croissance économique capable d'entraîner une telle transformation. À cet égard, il faut s'attaquer à une question clé : la désertification et la dégradation des terres. Cette dernière touche peut-être jusqu'aux deux tiers des terres agricoles de la planète et a de graves répercussions sur la productivité agricole, tant sur le plan du rendement que du contenu nutritionnel des récoltes vivrières. La dégradation des ressources naturelles peut aussi être une source de tension et de conflit. En qualité de président de la Conférence des parties de la Convention sur la lutte contre la désertification, le Canada peut un jour jouer un rôle de premier plan dans ce dossier.

Le secteur privé joue aussi un rôle fondamental dans la promotion de la croissance économique, l'agriculture constituant souvent son élément le plus important dans les pays en développement. On admet généralement que le développement du secteur privé dans ces pays est une force puissante pour réduire la pauvreté. Par exemple, l'économie parallèle est une source de revenus particulièrement importante pour les groupes marginalisés. Les micro-entreprises ont un effet direct sur la réduction de la pauvreté, surtout en ce qui a trait aux femmes, lorsque s'ajoutent des stratégies complémentaires pour lever les obstacles juridiques, sociaux et autres. Presque la totalité des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaborés actuellement par les pays en développement comprennent un volet « développement du secteur privé ». Habituellement, ils se concentrent sur le développement des petites et moyennes entreprises, de la micro-finance et de la micro-entreprise, qui sont considérés par les pays en développement comme des instruments essentiels pour réduire la pauvreté. Une évaluation de la programmation de l'ACDI en matière de développement du secteur privé montre aussi son effet positif sur la réduction de la pauvreté.

- **L'ACDI élaborera un cadre de politique pour orienter sa programmation dans le domaine de l'agriculture et du développement rural et accroîtra ses investissements dans ce domaine.**
- **L'ACDI reverra et achèvera son cadre de politique pour sa programmation en matière de développement du secteur privé afin de définir clairement les orientations qui présideront à ses activités dans ce domaine, tout en veillant à ce que ce cadre tienne compte d'abord et avant tout des besoins et des priorités des pays en développement.**



COHÉRENCE DES POLITIQUES

Aperçu

La mondialisation est caractérisée par des liens accrus entre les États et entre les enjeux de politique publique. De ce fait, les actions d'un État-nation dans un domaine stratégique peuvent désormais avoir des répercussions d'une portée considérable sur d'autres pays, et ce, dans plusieurs domaines stratégiques. Par exemple, les politiques commerciales des pays industrialisés influent sur l'environnement, la santé et les niveaux de vie des habitants des pays plus pauvres.

Dans ce contexte, la question de la cohérence des politiques est devenu un thème central des discussions relatives à la coopération pour le développement. Essentiellement, la cohérence des politiques signifie que les politiques gouvernementales doivent tendre vers la réalisation d'objectifs communs plutôt que d'agir dans des sens différents. Dans un environnement où les investissements dans les pays en développement et les échanges commerciaux avec ces pays éclipsent les apports d'aide au développement, il est plus nécessaire que jamais de veiller à ce que les principales politiques qui influent sur l'investissement et le commerce aillent dans le même sens.

L'objectif de cohérence des politiques, qui vise essentiellement à réduire la pauvreté, a reçu l'aval et un large appui de l'OCDE, du G8, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et du système des Nations Unies. Toutefois, concrétiser ces principes s'est révélé difficile, et rare sont ceux qui soutiendraient que les pratiques de la majorité des pays sont idéales.

Il y a des raisons à cela. Premièrement, la démocratie oblige les élus à faire des choix parmi des objectifs concurrents; la réduction de la pauvreté défendue par les agences d'aide ne sera qu'un choix parmi de nombreux autres qui se disputeront leur attention. Deuxièmement, l'organisation verticale de la majorité des gouvernements rend difficile la coordination horizontale et la cohérence entre les différents secteurs de politique dans le meilleur des cas. Cette difficulté est exacerbée lorsque les fonctionnaires des différents ministères ne sont pas habitués à collaborer. Enfin, souvent, on ne possède pas les informations nécessaires pour comprendre les répercussions des différentes politiques sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

De concert avec d'autres agences de développement novatrices, l'ACDI travaille à promouvoir la cohérence des politiques adoptées par le gouvernement du Canada. Elle a récemment pris des mesures pour accroître ses capacités au regard de l'élaboration des politiques en matière de commerce et d'environnement, et ce, en partie pour que le volet « développement » soit pris en compte dans



la position de principe du gouvernement du Canada lors des négociations sur les accords multilatéraux — accords qui ont d'importantes répercussions sur la nature et l'ampleur des investissements dans les pays en développement. Par exemple :

- En plus d'encourager certaines initiatives visant à renforcer la capacité des pays en développement à participer de manière constructive au système de commerce international, les hauts fonctionnaires de l'ACDI prennent une part active à l'élaboration des positions de principe du Canada dans le domaine du commerce, et ce, pour donner suite à la promesse faite à Doha de lancer un cycle de négociations commerciales multilatérales axé sur le développement.
- L'ACDI participe activement aux négociations actuelles sur les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et est l'agence responsable au sein du gouvernement du Canada de la Convention sur la lutte contre la désertification des Nations Unies. Elle est l'organisme de financement du Fonds mondial pour l'environnement, la principale source de financement des AME, et travaille à élaborer des politiques en matière de gouvernance et de financement qui assureront à ce fonds un rôle permanent.

L'OCDE a désigné six secteurs ayant une importance particulière pour la cohérence des politiques :

- le commerce international et l'investissement direct étranger;
- la finance internationale;
- l'alimentation et l'agriculture;
- les ressources naturelles et la durabilité de l'environnement;
- les questions sociales (p. ex. les normes du travail, l'immigration, la santé publique, les drogues illégales);
- la gouvernance et les conflits.

Le Canada rend compte de ses efforts dans ces secteurs dans son mémoire au Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui réalise en 2002 un examen par les pairs du Canada. C'est le premier pays à présenter un compte rendu détaillé de ses efforts pour assurer la cohérence des politiques, et il prévoit que le rapport de l'OCDE aidera à déterminer les futures orientations.

- **L'ACDI continuera d'étudier les possibilités d'améliorer la cohérence des politiques du gouvernement du Canada qui touchent les pays en développement et est résolue à collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux pour y arriver.**



L'accès au marché

Il est clair que la croissance économique est une condition préalable fondamentale de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Tout indique qu'il ne peut y avoir de croissance économique rapide et soutenue sans une expansion du commerce extérieur. Tous les pays qui ont enregistré une telle croissance ont connu parallèlement à celle-ci une expansion de leur commerce extérieur.

Dans ces circonstances, les politiques commerciales des pays développées sont de plus en plus souvent passées au crible lors des débats sur la cohérence des politiques. Bien que le lien entre commerce et développement constitue une vaste question, deux types de politiques commerciales ont fait l'objet d'une attention particulière : les droits de douane, les contingents et les entraves réglementaires touchant les produits pour l'exportation des pays en développement; les subventions à l'exportation, particulièrement dans le secteur agricole, qui détrônent la production intérieure des pays en développement et rend difficile, voire impossible, la concurrence sur les marchés d'exportation.

L'accès au marché pour les pays en développement sera examiné dans le cadre du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha axé sur le développement. Le Canada participera activement à ces négociations et est résolu à respecter les promesses faites à Doha. Dans ce contexte, l'octroi d'un appui accru aux initiatives de renforcement des capacités en matière de commerce a été désigné prioritaire, et l'ACDI élargira sa programmation à cet égard.

Cependant, on ne peut attendre l'achèvement du cycle de négociations de Doha pour s'attaquer aux obstacles à l'accès au marché auxquels sont confrontés les pays les plus pauvres de la planète. Les pays les moins avancés regroupent environ 11 % de la population mondiale, soit près de 660 millions de personnes. Toutefois, ils interviennent pour 0,5 % seulement des exportations mondiales de biens et services. En 2000, les importations totales canadiennes provenant des pays les moins avancés ne représentaient que 0,1 % du total des importations canadiennes et étaient évaluées à 425 millions de dollars par année. Environ 58 % des importations canadiennes provenant des pays les moins avancés sont assujettis à des taxes ou à des droits de douane. Et le Canada impose des contingents sur plusieurs produits de pays moins avancés, dans des secteurs comme le vêtement et les textiles.

Le 27 juin, à Kananaskis, le premier ministre a annoncé l'engagement du Canada d'ouvrir davantage son marché aux pays moins avancés.

- **À partir du 1^{er} janvier 2003, le gouvernement du Canada étendra l'accès en franchise et hors contingent aux importations en provenance des 48 pays les moins avancés, à l'exception des produits laitiers, de la volaille et des œufs.**



L'aide liée

Le débat sur le déliement de l'aide

Depuis des décennies, l'aide liée est une question controversée au sein des agences bilatérales. Exiger que les fonds d'aide servent à acheter des biens et services dans le pays donateur est considéré par de nombreuses personnes comme un exemple flagrant d'incohérence en matière de politique et va à contre-courant des tendances à la libéralisation du commerce et à la levée des obstacles à l'investissement. Les critiques attirent l'attention sur des études qui permettent de penser que l'aide liée peut accroître de 15 % à 30 % le coût des achats financés par l'aide internationale. L'aide liée est également considérée comme incompatible avec la promotion de véritables partenariats de développement, la prise en charge locale et les stratégies de renforcement des capacités. Elle peut accroître la complexité des contrôles administratifs auxquels sont assujettis les programmes de développement et nuire à une coordination accrue des donateurs. Les biens et services fournis aux pays en développement provenant de différents donateurs sont parfois incompatibles, ce qui alourdit la charge de travail des administrations des pays en développement et monopolisent des ressources rares qui autrement seraient utilisées de manière plus productive.

Les partisans de l'aide liée font valoir que cette pratique présente certains avantages. Cette aide assure aux pays donateurs des retombées économiques nationales intéressantes et peut contribuer à créer une clientèle politique en faveur de l'aide internationale. La participation active d'entreprises, d'organisations et de citoyens canadiens à des projets dans des pays en développement aide à projeter une image positive du pays à l'étranger et à faire progresser nos intérêts sur la scène internationale. Les partisans de l'aide liée s'inquiètent également de l'absence de règles équitables à l'échelon international et craignent que l'aide canadienne bénéficie à des entreprises et organisations d'autres pays développés qui peuvent décider de ne pas délier leur aide.

La politique canadienne

Conformément aux politiques adoptées par de nombreux autres organismes d'aide, la politique canadienne combine les deux points de vue. En ce qui concerne l'aide alimentaire, elle autorise l'ACDI, dans des situations d'urgence et d'autres circonstances particulières, à acheter des produits alimentaires et d'autres éléments nutritifs dans d'autres pays à la condition que le total des achats n'excède pas 10 % du budget annuel de l'aide alimentaire. Seulement de 40 % à 60 % du budget restant va à l'achat de produits alimentaires canadiens, le reste servant à payer les frais de transport au Canada ou entre le Canada et les pays en développement. Il convient de noter que le contenu canadien du volet transport international est souvent assez faible. À ce titre, le pourcentage du budget lié à l'achat de biens et services canadiens est largement inférieur à 90 %.



En ce qui concerne l'aide non alimentaire, la politique canadienne varie selon le mécanisme d'aide utilisé. La Direction générale du partenariat canadien fournit une aide seulement à des institutions ou à des organisations canadiennes. Conformément à une politique de 1987, les plafonds établis pour l'aide non liée qui est fournie par les mécanismes bilatéraux sont respectivement de 50 % pour les pays subsahariens et moins avancés et de 33 1/3 % pour tous les autres pays en développement. Ces autorisations en matière de déliement de l'aide visaient principalement à faciliter le financement des coûts locaux. Aux termes de la politique, jusqu'à 10 % des fonds d'un projet pouvaient être utilisés pour s'approvisionner directement auprès d'autres pays industrialisés, mais seulement s'il est impossible de se procurer des biens ou services de remplacement régionaux, locaux ou canadiens ou si ces derniers sont inappropriés.

L'accord du CAD de l'OCDE

L'aide fournie par le mécanisme bilatéral aux pays les moins avancés a été au cœur des discussions internationales sur le déliement de l'aide ces dernières années. Au Sommet du G8 tenu en 2000, les dirigeants ont exhorté les pays dont le niveau de l'aide non liée pour les pays les moins avancés était faible à le relever. Selon le rapport de 2000 de l'OCDE sur la coopération pour le développement, 66 % de l'aide bilatérale canadienne est liée. Cela place le Canada au troisième rang des donateurs pour l'aide liée, derrière l'Espagne et les États-Unis.

Au sommet du G8 tenu en 2001, les dirigeants ont approuvé un accord conclu par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cet accord engage les donateurs à délier l'aide pour sept catégories d'aide aux pays moins avancés⁴. L'accord ne s'applique pas à l'aide alimentaire et aux arrangements ayant trait exclusivement aux services de gestion et à la coopération technique.

Motifs justifiant la modification de la politique canadienne

Des changements à la politique canadienne sur le déliement de l'aide consentie par l'intermédiaire de mécanismes bilatéraux sont requis pour respecter la Recommandation du CAD, composer avec les problèmes de mise en œuvre associés aux politiques actuelles et appuyer les principes de l'efficacité de l'aide.

La Recommandation du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide se fonde sur une définition de l'aide non liée qui repose sur la capacité d'autres pays en développement de rivaliser pour des projets financés par des pays donateurs. Selon ce concept, l'aide est considérée comme étant non

4 Balance des paiements et appui à l'ajustement structurel; annulation de la dette; aide-programme sectorielle et multisectorielle; aide aux projets d'investissement; appui à l'importation et aux produits de base; contrats de services commerciaux; aide publique au développement à des organisations non gouvernementales pour des activités liées à l'approvisionnement.



liée à condition que l'approvisionnement financé par l'aide puisse se faire dans la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide et des pays de l'OCDE. Dans ce contexte, par exemple, un projet d'aide qui a été approvisionné exclusivement auprès de fournisseurs canadiens serait toujours considéré comme un projet d'aide non liée si d'autres pays sont libres de rivaliser dès le départ pour ce projet.

Par contre, la définition du déliement de l'aide aux fins de l'administration de l'aide bilatérale canadienne était fondée sur le concept du contenu canadien par rapport au contenu étranger, mesuré à l'étape de l'approbation du projet. En d'autres mots, selon ce concept, l'aide était considérée comme non liée si elle ne débouchait pas sur l'achat de biens ou de services canadiens.

Si l'on ne change pas la politique, l'ACDI se verra contrainte d'administrer deux politiques sur le déliement de l'aide dans le contexte du programme bilatéral — une politique pour certaines catégories d'aide aux pays les moins avancés, et une politique pour tous les autres pays en développement et les catégories d'aide aux PMA non visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE — chacune comportant une définition distincte de l'aide liée et non liée. La complexité et les possibilités de confusion d'un tel système seraient considérables.

L'ACDI a également connu des problèmes majeurs dans la mise en œuvre de la politique d'aide bilatérale actuelle. Comme la politique se fonde sur le concept du contenu canadien, l'ACDI ne peut administrer cette politique qu'en déterminant, à l'étape de l'approbation du projet, quelle proportion des fonds seront dépensés à l'extérieur du Canada. Il est très difficile de déterminer le contenu canadien, même pour l'approvisionnement auprès d'entreprises qui font des affaires au Canada. De plus, des changements sont souvent apportés aux projets après l'étape de conception initiale, et il faudrait mener un important exercice de vérification et de comptabilité pour déterminer si la répartition de l'aide liée et non liée prévue au départ s'est en fait réalisée.

La troisième et plus importante raison pour laquelle il faut modifier la politique sur l'aide liée concerne les principes d'efficacité de l'aide. Les nouvelles approches-programmes basées sur les concepts de la coordination des donateurs et de la prise en charge locale font valoir la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement afin qu'ils puissent réaliser un développement qui soit durable. Dans ce contexte, les règlements de l'ACDI sur la passation des marchés constituent un obstacle majeur. Bien que les entreprises canadiennes autorisées à faire office d'agents d'exécution canadiens peuvent attribuer des contrats de sous-traitance à des entreprises étrangères, l'ACDI n'est pas autorisée à conclure des marchés directement avec des entités à l'extérieur du Canada, ce qui l'empêche de mettre à profit les capacités existantes dans les pays en développement et de favoriser le renforcement de ces capacités. Enfin, la participation aux approches-programmes novatrices par l'entremise d'approches sectorielles, ou la promotion d'une coopération trilatérale engageant le Canada et deux pays en développement ou plus, seront limitées tant que le Canada ne disposera pas des pouvoirs requis pour passer des marchés avec des entités non canadiennes.



- L'ACDI
 - abolira la politique de 1987 sur le déliement de l'aide et le concept du contenu canadien minimal qui y est associé pour les programmes bilatéraux;
 - mettra en œuvre la Recommandation du CAD de l'OCDE pour les pays les moins avancés;
 - adoptera la définition du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide, qui permet de mesurer l'aide liée et non liée dans les programmes bilatéraux;
 - rendra compte des niveaux de l'aide liée et non liée, en fonction de cette définition, dans son Rapport sur le rendement destiné au Parlement;
 - demandera des modifications à ses règlements sur la passation des marchés :
 - afin d'étendre, au cas par cas, l'admissibilité à soumissionner des marchés de l'ACDI à des entités de l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés, sous réserve de l'approbation de la ministre de la Coopération internationale;
 - afin de recourir aux appels d'offres internationaux dans les situations visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE;
 - afin de recourir aux appels d'offres internationaux dans les situations autres que celles visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE, sous réserve de l'approbation de la ministre de la Coopération internationale;
 - n'apportera aucun changement pour l'instant à la politique d'aide liée touchant l'aide alimentaire, ou la programmation de la Direction générale du partenariat canadien.



CONCENTRATION ACCRUE SUR L'AFRIQUE

Défis et changements en Afrique

Le continent africain est caractérisé par un niveau anormalement élevé de pauvreté et de sous-développement, situation qui nécessite une attention spéciale de la communauté internationale. L'Afrique est de plus en plus mise à l'écart de la croissance et de la prospérité découlant de la mondialisation, alors que le VIH/sida, les conflits, la corruption, les inégalités entre les sexes et la pauvreté généralisée continuent de faire obstacle au développement et à la croissance. Par exemple, plus des deux tiers des pays les moins avancés du monde se situent en Afrique; la part du commerce mondial qui revient à l'Afrique subsaharienne n'est que de 2 %. L'Afrique abrite 70 % des personnes infectées par le VIH/sida; aussi l'espérance de vie moyenne a-t-elle chuté pour passer à 47 ans en Afrique subsaharienne. Ces problèmes et bien d'autres constituent de toute évidence des obstacles plus importants que dans toute autre région en développement.

Parallèlement toutefois, la région traverse une période de démocratisation. Bien que le rythme et l'ampleur de la transition soient inégaux, les dirigeants démocratiquement élus dans plusieurs pays importants ont manifesté clairement leur engagement à apporter des changements positifs et prennent les mesures requises pour le faire. Ainsi, les saines politiques ont permis à certains pays d'enregistrer des taux élevés de croissance économique, par exemple le Sénégal, l'Ouganda, la Tanzanie et le Botswana.

Outre cet engagement accru à l'égard de changements positifs de la part de dirigeants africains, on s'entend de plus en plus dans le monde sur l'importance d'accélérer la démarginalisation du continent. On s'entend aussi sur la nécessité d'utiliser de nouvelles approches pour ce faire. Au centre de ces nouvelles approches se trouve la reconnaissance du fait que ce sont les Africains mêmes qui doivent diriger et coordonner leurs propres initiatives ainsi que les initiatives internationales de développement. Les pays développés admettent qu'ils doivent faire plus pour appuyer les initiatives africaines, surtout celles des pays engagés à l'égard de la réforme. De plus, ils reconnaissent désormais qu'il faut aller au-delà de l'amélioration des politiques si l'on veut satisfaire les besoins fondamentaux du continent en matière d'accroissement du commerce et des capitaux d'investissement.



Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

Lors du Sommet du G8 qui s'est tenu à Gênes en 2001, les dirigeants africains ont présenté un énoncé clair de leur engagement à apporter des changements positifs sous la forme d'un plan visant à promouvoir la stabilité, à réduire la pauvreté et à mettre fin à la marginalisation de l'Afrique. Dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), les dirigeants africains s'engagent devant leurs populations à raffermir la démocratie, à mettre en œuvre de saines politiques de gestion économique et à promouvoir la paix, la sécurité et le développement axé sur les personnes. Le NPDA est le premier plan de développement exhaustif qui ait été créé par des dirigeants africains, ce qui témoigne de leur volonté politique et de leur leadership. Il ne blâme aucunement les pays développés pour les problèmes de l'Afrique ni ne suggère que l'accroissement de l'APD ou de l'allègement de la dette puisse régler, seul, les problèmes. Au cœur du NPDA se trouve la création d'un nouveau partenariat entre l'Afrique et les pays développés, partenariat fondé sur le respect et la responsabilité mutuels et sur les principes internationaux de l'efficacité de l'aide. Le NPDA réitère l'importance de créer des partenariats avec l'Afrique, auxquels s'associe une responsabilité mutuelle des pays africains à l'égard de l'atteinte de leurs objectifs. Le plan fait valoir la prise en charge du processus de développement par l'Afrique; les conditions propices au développement seront créées principalement par les Africains, avec l'aide des partenaires du développement.

Le NPDA répond directement aux questions et aux préoccupations des partenaires du développement; aussi ces derniers doivent-ils en tenir compte. L'ACDI entend miser pleinement sur le NPDA, y compris les plans de mise en œuvre et les mécanismes d'examen par les pairs. Cette démarche est tout à fait conforme au principe du renforcement de l'efficacité de l'aide, qui se fait en appuyant la prise en charge locale et les stratégies de développement locales énoncées dans la partie précédente.

Plan d'action du G8 pour l'Afrique

Pour ce qui est de l'initiative du premier ministre Chrétien, les pays du G8 ont élaboré un Plan d'action pour l'Afrique qui décrit comment ils donneront suite au NPDA. Le Plan d'action a été approuvé au Sommet du G8 à Kananaskis qui a eu lieu en juin 2002. Le but premier est de créer un nouveau partenariat entre le G8 et les pays africains, lequel mobilisera davantage de ressources financières et techniques — à la fois publiques et privées — sur une longue période. Le G8 appuie les initiatives africaines qui visent à faire participer la population africaine au NPDA; il consultera les partenaires africains afin de savoir comment les donateurs peuvent apporter leur soutien à cet égard. Le Plan d'action favorise les partenariats au sein des partenaires du Sud et entre eux, avec d'autres donateurs, ainsi que les secteurs privé et sans but lucratif. Il complète, plutôt que reproduit, des initiatives existantes du G8.



En outre, les pays du G8 établiront des partenariats renforcés avec les pays africains qui ont entériné les principes du NPDA, comme en témoignent la mesure des résultats et les examens par des pairs. Cela comprend l'engagement politique et financier des gouvernements à réformer les politiques, à gouverner de façon juste, à investir dans leurs propres populations et à promouvoir la liberté et la croissance économiques. Les pays membres du G8 pourraient acheminer à ces pays au moins la moitié des nouvelles ressources pour l'aide au développement qu'ils ont annoncées à la récente Conférence sur le financement du développement. Ils collaboreront également avec des pays à « partenariat de transition » qui ne satisfont pas encore les normes du NPDA mais qui sont sur la bonne voie. Ce type de partenariat consistera surtout en des activités de renforcement des capacités. Les pays donateurs ne travailleront pas avec les gouvernements qui font fi des intérêts et de la dignité de leurs populations. Cependant, ils continueront de réagir aux situations d'urgence humanitaires, quel que soit le gouvernement, et continueront de se pencher sur les questions fondamentales que sont la dignité humaine et le développement. Chaque partenaire du G8 décidera avec quels pays africains établir des partenariats renforcés. Au prochain Sommet du G8, on examinera les progrès accomplis relativement à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique.

Fonds canadien pour l'Afrique

Le Fonds canadien pour l'Afrique constitue la contribution du Canada à la mise en œuvre du Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Le Canada a été le premier pays à établir un montant précis pour appuyer le Plan d'action.

Le Fonds canadien pour l'Afrique est entré en vigueur au Sommet de Kananaskis tenu en juin 2002. Il prévoit un montant de 500 millions de dollars sur trois ans, en plus de l'APD habituelle du Canada destinée à l'Afrique. Le Fonds sera géré par l'ACDI et demeurera un élément distinct de la programmation régulière en faveur de l'Afrique. La gestion du Fonds sera coordonnée par le processus du G8 et d'autres ministères canadiens. Le Fonds visera un nombre relativement limité de vastes programmes hautement visibles, et comportera une diversité d'initiatives du G8, de l'Afrique et du Canada. Les pays visés par les partenariats seront choisis sur la base du processus d'examen par les pairs du NPDA, et sur la base de l'utilisation des principes d'efficacité de l'aide, comme la prise en charge locale, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, la coordination entre les donateurs, les approches sectorielles, la responsabilité mutuelle, et la gestion axée sur les résultats. Ces pays doivent se montrer résolus à l'égard de la démocratie, du bon gouvernement et des droits de la personne. Parmi les partenaires admissibles aux initiatives financées par le Fonds, mentionnons des institutions internationales et multilatérales reconnues; d'autres donateurs; des gouvernements africains; des institutions régionales, nationales et locales panafricaines; des entreprises du secteur privé; et des organisations de la société civile. Le Fonds canadien pour l'Afrique



exposera le leadership du Canada dans la poursuite d'un développement efficace grâce à une série d'initiatives d'envergure et de premier plan à l'appui du NPDA et du Plan d'action du G8 pour l'Afrique.

Les initiatives relatives à la mise en œuvre du Fonds touchent trois volets : promouvoir la croissance économique (y compris accroître l'accès aux marchés et encourager l'investissement du secteur public); renforcer les institutions et la gouvernance; et investir dans les populations et dans l'avenir de l'Afrique (y compris la santé, la nutrition, l'eau et l'agriculture, et l'éducation de base). Certaines de ces initiatives sont directement liées au travail du Groupe d'experts du G8 sur l'accès aux nouvelles technologies. La participation du public à la recherche de solutions africaines aux problèmes est un élément clé de ces initiatives.

- **L'ACDI solidifiera l'engagement à long terme avec l'Afrique, au moyen d'investissements stratégiques à l'appui des initiatives africaines de développement dans des secteurs clés. Les investissements dans des programmes en Afrique reposeront sur les principes d'efficacité de l'aide reconnus internationalement, l'accent étant mis sur le renforcement des partenariats avec les pays engagés à l'égard de la réforme. Une attention spéciale sera accordée aux pays qui sont aptes à exercer un leadership au niveau régional.**
- **Au total, le Canada versera 6 milliards de dollars sous forme de ressources existantes et nouvelles sur cinq ans, afin de promouvoir le développement de l'Afrique, dont un montant de 500 millions de dollars pour le Fonds canadien pour l'Afrique.**
- **L'ACDI élaborera une stratégie en deux parties, d'une part pour raffermir notre engagement envers les pays plus pauvres d'Afrique qui présentent une bonne fiche sur les plans de la gouvernance et de la volonté d'une réforme, et d'autre part pour fournir une réponse aux pays qui continuent d'affronter des problèmes de conflit et d'instabilité.**



CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Il est clair que les changements énoncés dans ce document auront d'importantes répercussions sur la façon de faire de l'ACDI. Au fur et à mesure que l'ACDI adoptera des approches plus programmatiques dans un certain nombre de pays visés par le renforcement des partenariats, des changements majeurs seront apportés aux structures et aux systèmes existants de l'Agence.

Devenir une institution davantage axée sur le savoir

Les approches programmatiques mettent au premier plan le savoir d'un organisme de développement. La véritable valeur ajoutée des organismes d'aide tient à leur savoir-faire en matière de développement, c'est-à-dire à leur connaissance du pays, de la situation et des besoins de ce dernier en fait de développement, des solutions souhaitées et de la façon de les réaliser, ainsi que des ressources physiques et intellectuelles qui peuvent être exploitées pour relever les défis du développement.

L'ACDI est une organisation qui compte déjà de nombreux praticiens hautement compétents et expérimentés. La question est de savoir comment l'ACDI partage et exploite ses connaissances et comment elle y accède, dans le but d'améliorer la prestation du programme d'aide. L'ACDI a mis en œuvre une initiative sur la gestion des connaissances afin de se pencher directement sur la question. Cette initiative comporte deux objectifs : 1) faire de l'ACDI une organisation qui met constamment à l'épreuve son expérience et qui la transforme en connaissances qui sont directement mises à la disposition de l'ensemble de l'organisation; 2) veiller à ce que l'ACDI utilise systématiquement des approches qui permettent de transmettre les connaissances provenant de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation aux personnes compétentes afin de rendre le soutien de l'ACDI plus efficace.

L'ACDI a déjà commencé à mettre en place une série de changements internes qui, collectivement, renforceront sa capacité à exploiter ses connaissances pour relever les défis du développement, entre autres :

- renforcer la capacité d'élaboration de politiques au sein de l'Agence;
- renouveler l'effectif du personnel scientifique et technique de l'Agence;
- prendre des mesures pour renouveler le bassin des ressources humaines de l'Agence afin de les mieux préparer à un rôle davantage axé sur le savoir, notamment par le recrutement de jeunes agents;
- moderniser et reconstruire ses systèmes de technologie et de gestion de l'information;



- revoir son approche de la gestion de l'information;
- renforcer ses réseaux internes de savoir.

Avec le temps, les processus opérationnels de l'ACDI sont devenus inutilement complexes; les employés consacrent trop de temps à gérer les processus au lieu d'optimiser les connaissances sur le développement. Le gouvernement faisant de plus en plus affaire en ligne, l'ACDI a profité de l'occasion pour réduire ses 34 processus opérationnels à trois catégories simples mais exhaustives : le modèle directif, le modèle réactif et le modèle de base/institutionnel. Brièvement, le modèle directif correspond à des initiatives pour lesquelles l'ACDI coordonne les étapes d'identification et de conception, et gère l'étape de la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. Le modèle réactif comprend des initiatives pour lesquelles l'ACDI fournit un soutien financier et peut-être même un soutien stratégique dans le cadre de programmes ou de projets précis d'autres organisations. Enfin, le modèle de base/institutionnel vise des initiatives pour lesquelles l'ACDI soutient les activités d'autres organisations au niveau institutionnel ou de programme.

L'avantage principal que présenteront ces nouveaux modèles pour nos partenaires de l'extérieur, c'est qu'ils apporteront plus de clarté et de transparence à la façon de faire affaire de l'ACDI. Autre avantage : une fois la période d'apprentissage passée, les agents de développement de l'ACDI auront plus de temps pour consacrer leur énergie au développement et au partage de leurs connaissances.

L'utilisation accrue des approches-programmes devrait également réduire le nombre de projets de l'ACDI ainsi que le nombre d'opérations qui accompagnent ces projets.

- **Afin de favoriser la prestation efficace du programme d'aide canadien sur le terrain, l'ACDI poursuivra sur sa lancée afin de devenir une organisation axée sur le savoir.**

Renforcer la présence sur le terrain

La présence de l'ACDI dans les pays visés par le renforcement des partenariats est une question qui est étroitement liée au rôle de l'Agence en tant qu'institution axée sur le savoir. L'utilisation accrue des approches programmatiques met l'accent sur la connaissance des pays, sur la présence à la table d'élaboration des stratégies sectorielles, et sur l'accès aux réseaux nationaux où l'influence et le soutien émanent du dialogue sur les politiques. La présence sur le terrain aide aussi les organismes donateurs à se faire une meilleure idée de ce que la prise en charge locale signifie dans un pays donné. Elle peut aussi aider à améliorer la coordination sur place des initiatives de développement à la fois du pays en développement et de ses donateurs.



Comparativement à d'autres donateurs, le Canada a tendance à être assez centralisé et à avoir une présence relativement modeste sur le terrain. Si l'ACDI a obtenu des résultats positifs en général, l'examen par les pairs effectué par le Comité d'aide au développement (CAD) a jugé qu'elle est trop centralisée. Dans le rapport du Bureau du vérificateur général de 1998, on signale aussi une détérioration de nos connaissances sur le terrain et on met en lumière le lien qui existe entre une compréhension plus poussée de nos pays partenaires et une programmation efficace.

Il était généralement admis que l'expérience antérieure de l'ACDI en fait de décentralisation avait contribué à améliorer véritablement ses connaissances des contextes locaux et sa capacité à prendre des décisions rapides, éclairées et pertinentes. Cependant, cette présence accrue sur le terrain peut engendrer des coûts considérables, selon le modèle choisi. L'expérience de l'ACDI avec la décentralisation à la fin des années 1980 a été une entreprise coûteuse qui a contribué à la décision de revenir à des opérations plus centralisées. Le passage à une présence accrue sur le terrain augmenterait probablement les coûts de fonctionnement de l'ACDI.

Cependant, il existe plusieurs façons de limiter l'impact sur le budget opérationnel de l'ACDI. Tout d'abord, on élargit le rôle de nombreuses unités d'appui aux programmes afin qu'il touche les fonctions administratives, de programmation et d'élaboration de politiques. En second lieu, le recours à des professionnels recrutés sur place est un autre moyen d'accroître la présence sur le terrain, à un coût moindre. Ces professionnels auront l'avantage de posséder une expérience et une connaissance approfondies du pays, contrairement au personnel canadien. Enfin, et avant tout, le nombre de pays où l'on choisira de renforcer la présence sur le terrain sera limité.

- **L'ACDI accroîtra sa présence sur le terrain dans les pays visés par le renforcement des partenariats afin qu'elle puisse mettre en œuvre, de façon efficace, les nouvelles approches-programmes.**

Mesurer les résultats

Au fur et à mesure que l'ACDI aura davantage recours à de nouvelles approches en vue d'une aide plus efficace, elle devra modifier sa façon de mesurer ses résultats et ses réalisations.

Au niveau macro le plus élevé, la communauté internationale suivra annuellement, par l'intermédiaire des Nations Unies, les progrès accomplis vers l'atteinte des **Objectifs de développement du millénaire**. Pour cela, elle mesurera au niveau des pays la progression vers les 18 cibles de développement (p. ex. l'éducation primaire universelle) et les 48 indicateurs connexes (p. ex. les



taux d'alphabétisation). Cette information permettra aussi à l'ACDI de déterminer, de façon générale, la mesure dans laquelle ses investissements en matière d'aide se traduisent en résultats, particulièrement dans les pays de concentration qu'elle aura choisis.

À l'échelle de son organisation, l'ACDI s'est attachée à aligner son cadre de résultats en fonction des **Objectifs de développement du millénaire** et des nouvelles approches pour une aide plus efficace. Elle a établi un cadre de **Résultats clés de l'Agence**, les **Objectifs de développement du millénaire** et les cibles connexes étant les résultats globaux en matière de développement qu'elle cherche à obtenir. Ces Résultats clés sont en voie d'intégration dans la structure de planification, de budgétisation et de compte rendu existante de l'Agence, de manière que le Parlement soit tenu au courant, chaque année, des principaux résultats et objectifs de l'ACDI aussi bien que de ses réalisations.

Au sein de la communauté internationale des donateurs, l'ACDI est réputée pour ses succès dans la mise en œuvre d'une approche axée sur les résultats au niveau des projets. Le défi qui se pose à l'ACDI aujourd'hui, selon les nouvelles approches-programmes, consiste à déplacer l'accent mis sur les résultats au niveau du programme et du pays. À l'étape de la planification et de la mise en œuvre, il faudra pour cela s'entendre avec le pays partenaire et les autres donateurs sur le suivi approprié pour mettre en œuvre la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou un plan équivalent, établir des objectifs à atteindre dans un délai précis (p. ex. accroître les taux d'alphabétisation, le ratio filles-garçons à l'école, les taux de vaccination), concevoir un cadre commun de mesure du rendement et de responsabilisation et effectuer une évaluation et un suivi conjoints des progrès.

À l'étape de l'évaluation et de la vérification, un changement d'approche semblable sera nécessaire. L'évaluation et la vérification au niveau du projet, bien que nécessaires, peuvent fournir une perspective trop étroite du rendement de l'ACDI. Un projet en tant que tel peut obtenir une évaluation favorable quant aux résultats escomptés, mais si le secteur ou le pays visé n'affiche toujours aucuns progrès, on peut se demander avec raison si le problème que tentait de résoudre le projet était bien « le bon » au départ.

- **Avec le recours accru à l'approche-programme pour la coopération, l'Agence évaluera dorénavant les résultats non plus en fonction du projet mais plutôt en fonction du programme et du pays, et ciblera davantage leur viabilité. De plus en plus, ces résultats seront directement liés à l'atteinte des cibles énoncées dans les Objectifs de développement du millénaire.**
- **L'ACDI adoptera également une nouvelle façon d'évaluer le rendement. Les évaluations et les vérifications seront désormais effectuées aux niveaux du programme et du pays, l'accent étant mis sur l'évaluation des institutions et des pays qui bénéficient d'un soutien plus important de l'ACDI.**



CONCLUSION

La position présentée ici témoigne de l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard du renforcement de l'efficacité de son programme d'aide au développement, et des principes et approches qui guideront l'ACDI sur le chemin de la réforme et du renouveau.

Il reste beaucoup à faire pour mettre en œuvre cette approche, y compris choisir les pays visés par le renforcement des partenariats, opérationnaliser la nouvelle approche dans le contexte de l'aide liée, élaborer des cadres stratégiques pour le développement de l'agriculture et du secteur privé, et de faire progresser notre nouveau partenariat avec l'Afrique.

Parallèlement au raffermissement de l'objectif concernant l'efficacité de l'aide, l'ACDI saisira les occasions d'élargir la portée de cette réforme. Dans ce contexte, on examine actuellement la façon dont les principes et les approches présentés précédemment peuvent être le mieux intégrés dans les programmes mis en œuvre par la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des programmes multilatéraux.

Un travail plus poussé est également nécessaire en ce qui a trait à l'approche-programme appropriée de l'ACDI dans les pays en développement plus avancés. Dans ces pays toutefois, la présence de l'ACDI traduit en grande partie les principes de la politique étrangère. Il faudra attendre la révision actuelle de cette politique avant de modifier toute approche de l'Agence.

Comme on l'a mentionné au départ, le milieu mondial de la coopération au développement a évolué rapidement à la suite d'événements mondiaux tenus à New York, à Doha, à Monterrey, à Kananaskis et à Johannesburg. De toute évidence, les choses ont changé depuis que l'ACDI a lancé, il y a deux ans, son initiative sur le renforcement de l'efficacité de l'aide. Et les choses continueront de changer. Aussi, le renouveau continu de l'ACDI s'effectuera-t-il dans un milieu en constante évolution. L'Agence devra être prête à s'adapter à ces changements.

Tout au long de ce processus, deux principes guideront le travail de l'ACDI. Tout d'abord, une forte concentration sur les résultats. Dans ce contexte, l'ACDI évaluera, dans deux ans, les progrès faits à l'égard de sa stratégie ainsi que son incidence sur l'efficacité de l'aide, dans le but d'apporter, s'il y a lieu, des corrections à mi-parcours.

Le second principe est la transparence. L'approche stratégique de l'ACDI face au renforcement de l'efficacité de l'aide a été mise en œuvre dans un contexte de grande transparence, en tenant compte des points de vue des employés et des intervenants de l'extérieur tout au long du processus. Ce dialogue sera maintenu pendant tout le processus de renouveau de l'ACDI.