

UNE QUESTION D'HONNEUR
Pour une politique canadienne cohérente
envers le Sud globalisé

Inter Pares
Mai 2001

UNE QUESTION D'HONNEUR

Pour une politique canadienne cohérente envers le Sud globalisé¹

Introduction

Ce document se veut une contribution au débat qui a lieu au sein des institutions gouvernementales et du grand public sur le rôle moral et politique du Canada dans le monde. C'est avant tout une réflexion sur les relations du Canada avec les pays du «Sud globalisé»² dans le cadre d'un projet international concerté pour éradiquer la pauvreté dans le monde et réduire la très grande vulnérabilité des pauvres face aux terribles conséquences de la malnutrition chronique, des catastrophes naturelles et provoquées, de la tyrannie et de la violence civile.

L'analyse présentée par Inter Pares dans ce document est le fruit de vingt-cinq années d'expérience et d'actions contre la pauvreté, de discussions avec des collègues du Sud globalisé et d'échanges sur les politiques publiques au Canada et en Europe. Cette analyse a aussi bénéficié du débat d'orientation politique au sein du Conseil canadien pour la coopération internationale et vient compléter le document récemment publié par le CCCI sur le programme canadien d'aide internationale.³

Nous nous intéressons ici aux importants débats internes et aux processus de changements au sein de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), en prenant bien soin de les situer dans leur contexte général. En effet, l'ACDI n'agit pas seule; elle joue plutôt les seconds violons de la politique étrangère. Par conséquent, l'impact de son action pour éliminer la pauvreté est affaibli, voire annulé, par les activités et programmes du gouvernement et d'autres acteurs canadiens. Les changements en cours à l'ACDI sont donc examinés à la lumière des tendances politiques et idéologiques qui délimitent l'action de l'Agence. Notre document débouche sur des mesures essentielles au renforcement du rôle du Canada, incluant celui de l'ACDI, à la tête du combat pour éradiquer la pauvreté dans le monde au cours du vingt et unième siècle.

La réflexion que nous proposons est axée sur la définition d'une politique cohérente optimale envers le Sud globalisé qui respecte l'engagement du Canada à contribuer à

¹ Ce texte est une version résumée du document d'Inter Pares intitulé *An Honourable Commitment, Policy Coherence in Canada's Relations with the Global South*, publié en anglais en février 2001.

² On préfère parler de «Sud globalisé» (en anglais, «Global South») ou simplement de «Sud» plutôt que de «pays en développement». Si, pour des raisons historiques, les populations qui vivent dans la pauvreté structurelle la plus noire vivent sous les latitudes méridionales, celles-ci ne se trouvent pas exclusivement dans l'hémisphère sud; par ailleurs, ce ne sont ni tous les pays méridionaux ni tous ceux qui y vivent qui sont également frappés de pauvreté et d'exclusion au sens où on l'entend généralement. «Global South», une expression utilisée par Walden Bello et d'autres, est une métaphore servant à décrire le triple phénomène de privations profondes, de marginalisation économique et d'exclusion politique que l'on constate dans un ensemble de pays. Dans son ouvrage récent, *La globalisation du monde* (Écosociété, Montréal, 2001), Jacques Gélinas reprend la même notion et établit la distinction entre mondialisation et globalisation. Voir pages 48 et 49.

³ CCCI, *Vers une stratégie à long terme pour le programme canadien d'aide internationale : cadre de consultation de l'ACDI, Commentaires du CCCI*, Ottawa, janvier 2001 (www.web.ca/ccic-ccci).

l'élimination de la pauvreté dans le monde.

Il y a déjà sept ans, dans le cadre d'une consultation parlementaire pour un examen de la politique étrangère du Canada, Inter Pares avait recommandé que l'État renforce son appui à l'ACDI et qu'il veille à ce que son action soit claire et cohérente. Pour ce faire, nous recommandions que l'ACDI reçoive, en vertu d'une loi, un mandat bien établi et la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique étrangère axée sur la promotion de la justice, de la paix et du développement humain durable dans le monde.⁴

La position d'Inter Pares n'a pas changé. Sept ans plus tard, l'harmonisation des politiques est une question qui se pose avec plus d'acuité que jamais dans le débat au sein des institutions nationales et internationales et dans les discussions multilatérales. Qu'il s'agisse de gouvernance nationale ou internationale, il faut en priorité freiner puis inverser les processus de destruction socio-économique dans le monde résultant de l'évolution technologique, de la tyrannie des marchés et de la concentration sans précédent d'un pouvoir et d'une richesse inouïs aux mains d'entreprises privées qui échappent à toute réglementation et à toute forme de responsabilisation. La situation est d'autant plus inquiétante qu'on assiste simultanément à l'érosion du rôle modérateur que l'État est légitimement appelé à jouer.

Ce document comporte cinq parties. Dans la première, nous nous penchons sur le «consensus» qui entoure le modèle de développement intégré annoncé, sans ironie aucune, par l'ACDI dans son *Cadre de consultation* sur la Stratégie à long terme⁵. Nous remettons en question le fond et la forme de ce consensus et nous portons un regard critique sur la notion de croissance «en faveur des pauvres».

Dans la deuxième partie, nous étudions la nécessité d'harmoniser la politique étrangère canadienne et l'action des ministères fédéraux concernés si le Canada veut entretenir des rapports mutuellement éclairés avec les pays du Sud globalisé tout en respectant son engagement et ses aspirations à prendre la tête du combat contre la pauvreté dans le monde. Nous proposons d'établir un cadre formel et législatif définissant l'engagement du Canada à éliminer la pauvreté dans le monde en vue de parvenir à un consensus politique réel et opérationnel, pilier de politiques cohérentes et fondement d'une action profonde et intégrée pour s'attaquer à la pauvreté dans le monde et parvenir à l'éliminer.

Dans la troisième partie, nous examinons l'ACDI, ses objectifs et ses priorités. On y traite de certaines questions soulevées par l'Agence dans le *Cadre de consultation* et qui devraient être soumises à un examen public. On y explique pourquoi l'ACDI doit être une organisation forte dotée de politiques claires afin d'assumer l'encadrement et la supervision de la mise en œuvre des programmes et stratégies de lutte contre la pauvreté inter et intra-ministériels.

⁴ Inter Pares, *Submission to the Parliamentary Review of Canada's Foreign Policy*, Ottawa, 1994.

⁵ ACDI, *Vers une stratégie à long terme pour le Programme canadien d'aide internationale, cadre de consultation*, Ottawa, 19 octobre 2000.

Dans la quatrième partie, nous nous penchons sur les relations de l'ACDI avec les organisations et institutions non gouvernementales canadiennes (ONG et ING) et autres composantes de la société civile à la lumière de l'engagement renouvelé du Canada de s'investir dans le combat de longue haleine contre la pauvreté dans le monde.

En conclusion, nous analysons les dilemmes auxquels font face ceux et celles qui sont préoccupés par la pauvreté dans le monde. Comment faire face à l'intransigeance profonde, inébranlable et souvent violente de ceux qui résistent à toute tentative pour renforcer la solidarité avec les pauvres et les exclus ? Quelle est notre obligation en tant que militants pour la justice sociale lorsque ceux et celles que nous accompagnons et soutenons dans leur combat sont confrontés à la violence et à la tyrannie ? Ne sommes-nous pas nous-mêmes la proie de conflits d'intérêts qui nous empêchent d'appuyer ceux et celles qui plaident pour une transformation politique et économique substantielle de leur communauté, de leur pays et du monde ? Notre action est-elle purement humanitaire (partager un peu de ce que nous avons pour «aider» les victimes) sans volonté politique réelle de remettre en question les valeurs et les structures qui sont à l'origine de tant de pauvreté ?

Notre analyse s'achève sur un appel pour que les relations du Canada avec le Sud globalisé et l'engagement à éliminer la pauvreté dans le monde au vingt et unième siècle s'inscrivent dans le cadre du respect des droits de la personne et d'une éthique du développement. C'est le défi que lance l'histoire, le fil qui guide notre action et l'objectif qui détermine notre vision du monde à venir au siècle prochain. L'État, les organisations de bénévoles, les institutions publiques et privées ont la possibilité d'engager un dialogue avec les Canadiens, citoyens de leur pays et du monde, afin de forger un solide pacte national pour œuvrer avec les peuples du Sud globalisé en faveur d'une cause commune : l'élimination de la pauvreté et l'édification d'un monde pacifique et prospère pour tous, en particulier les enfants, pour les siècles à venir.

Un mot sur le «développement»

Dans ce document, on entend par développement celui des individus et des communautés dans lesquelles ils vivent. C'est un processus historique par lequel les membres d'une communauté agissent main dans la main, apprennent ensemble, font des choix politiques et économiques concertés pour s'inventer un monde qui réponde à leurs aspirations. Le développement est un processus permanent et dynamique de création culturelle et de transformation sociale.

Souvent, le développement prend forme dans un cadre national mais il naît d'abord de la libre participation des citoyens à la création et au renouvellement de leur société et de leur communauté. Ce sont eux les premiers agents du développement et de l'évolution sociale. À mesure qu'ils se transforment, ils transforment leur société et leur nation. C'est l'essence même de la démocratie, moteur de tout développement véritable.

Une telle conception prend en considération les intérêts de tous les citoyens, même les

UNE QUESTION D'HONNEUR - Introduction

plus défavorisés. Le développement national profite aux plus pauvres lorsqu'il assure, non seulement la création de la richesse, mais sa répartition équitable. Le développement national protège et vient en aide aux plus défavorisés et à leurs communautés seulement lorsque son objectif est d'alimenter les économies locales qui les soutiennent.

Ainsi toute aide internationale pour le développement qui se veut effective ne peut être uniquement axée sur les nations et les États mais doit aussi tenir compte des aspirations de la population. La meilleure aide est celle qui permet aux communautés de poursuivre leur action et qui reconnaît que ce qu'elles apportent à la lutte contre la tyrannie et la pauvreté, leur talent, leur courage et leur volonté de vivre, est plus précieux que la modeste assistance qu'on leur offre. La véritable aide est celle qui valorise les qualités des populations et des communautés auxquelles elle est destinée et celle qui nourrit leur force et leur vision.

PREMIÈRE PARTIE

Consensus véritable ou imposé ?

On a bien vanté le nouveau «consensus» dont la définition a été produite en septembre 2000 par la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*⁶ et dans son «Cadre stratégique de développement intégré». Les représentants des pays industrialisés donateurs, dont le Canada, qui composent le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques présentent ce consensus comme l'accomplissement de la vision décrite cinq ans plus tôt par l'OCDE dans une étude phare sur le rôle de la coopération pour le développement pour ses membres⁷. Ce consensus est aussi perçu comme une justification de la réforme de l'Aide publique au développement (APD) dans les pays de l'OCDE, dont l'examen de la Stratégie à long terme de l'ACDI n'est que le reflet.

En réalité, plus qu'une victoire morale, ce consensus de façade permet aux pays du CAD de pousser un soupir de soulagement. Durant plusieurs années, l'édifice du développement international a été traversé de failles. Assailli de toutes parts, le «consensus de Washington» était même remis en question au moment où les dissensions entre diverses institutions comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale prenaient de l'ampleur. L'action de la société civile, comme la campagne «50 years is Enough !» qui était une critique du régime de Bretton Woods ou encore la Campagne Jubilé 2000 qui portait, entre autres, sur l'élimination de la dette des pays du Sud, a permis de resserrer l'attention de l'opinion publique, au Nord comme au Sud, sur la faillite de l'ordre économique mondial. Ce mécontentement est largement démontré par la pagaille qui règne dans les rues et les centres de conférence lors des réunions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres organisations internationales.

On a donc choisi de colmater les brèches à coup de déclarations ambiguës et au moyen d'une rhétorique qui cherche à harmoniser des priorités et des politiques pourtant viciées dès le départ et qui sont source de contradictions à l'intérieur des pays de l'OCDE, au sein de cette organisation, des institutions des Nations unies et de celles de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international) qui disent mener, mais en fait entravent, le projet d'élimination de la pauvreté au vingt et unième siècle.

Ce consensus revu et corrigé est glorifié dans le Cadre de consultation de l'ACDI. En réalité, il n'y a pas de consensus. Il n'y en pas au sein du caucus du parti au pouvoir au Canada, il n'y en pas au sein de l'ACDI (il suffit pour s'en convaincre d'être attentif au débat interne intense et très sain qui s'y déroule), ni entre l'ACDI et les autres institutions publiques concernées (où le débat est probablement plus sourd et moins sain). Il n'y en a

⁶ Banque mondiale, *Combattre la pauvreté, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, Washington, septembre 2000.

⁷ OCDE, *Le rôle de la coopération internationale pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, 1996.

pas parmi les pays de l'OCDE. Il n'y en a pas à la Banque mondiale ni au FMI ni entre ces deux institutions et les institutions-clés des Nations unies, en particulier le PNUD. En outre, pour parvenir à forger un semblant de consensus interne, la Banque mondiale a d'abord dû se débarrasser de Joseph Stiglitz, son économiste en chef et vice-président principal en 1999, puis de Ravi Kanbur, économiste principal et chargé de la rédaction de la version 2000-2001 du *Rapport sur le développement dans le monde*.

Il n'y a pas plus de consensus entre les gouvernements des pays donateurs et des pays bénéficiaires qu'entre la société civile et les gouvernements partout dans le monde, y compris au Canada.

Ce consensus annoncé en grande pompe par les pays donateurs est en réalité un consensus forcé, imposé par ceux qui possèdent le pouvoir à ceux qui n'en ont pas. Tentative de marginalisation de tout point de vue opposé ou dissident, il supprime et escamote le débat interne.

Tout compte fait, s'il est possible d'imposer des politiques à court et moyen terme, il est impossible de forcer le consensus, même à court terme et quelle que soit la manière dont on réprime la dissidence pour créer l'illusion d'une entente. Or, en l'absence de consensus véritable, les politiques prônées au sein de la «communauté officielle du développement» ne donneront jamais de résultat.

Yao Graham, un collègue de *Third World Network-Africa* au Ghana, a qualifié ce consensus forcé de «monoculture du développement»⁸. C'est une métaphore appropriée et prophétique. En dépit de la rhétorique sur «l'appropriation du développement», la participation et l'autodétermination, le «consensus nouvelle version» résiste – voire s'oppose en l'annulant – à la diversité d'opinions au présent et à la diversité d'options pour l'avenir. Ainsi, les fruits d'un tel consensus ne peuvent être qu'âpres, amers et stériles.

Le monde d'aujourd'hui

Le Cadre de consultation de l'ACDI montre clairement que ce «consensus nouvelle version» se fonde sur l'affirmation qu'en dépit des échecs essuyés au cours de cinq décennies, le bilan du «développement» dans le Sud globalisé est positif. En fait, il s'agit plus d'une thèse idéologique que d'une conclusion empirique. Les pays donateurs semblent convaincus que le «modèle de développement intégré» qui se trouve au cœur du «consensus» n'est pas seulement le *meilleur* modèle mais encore le *seul* modèle possible. Ils ne peuvent donc qu'affirmer son efficacité bien que la réalité fasse tous les jours la preuve du contraire ; il suffit de se référer au document de l'ACDI pour constater qu'en valeur absolue le nombre de pauvres ne cesse de croître et le fossé entre riches et pauvres de s'élargir.

Ce n'est pas une vaine querelle. Il s'agit de savoir si le «modèle intégré» – lire capitalisme et «liberté» des marchés – convient à la majorité des pauvres dans le monde. Il faut donc revoir l'hypothèse de départ en admettant que ce modèle *est loin de*

⁸ Yao Graham, dans le cadre du Dialogue de politiques organisé par le CCCI, 22 janvier 2001.

fonctionner de manière satisfaisante et qu'il faut le changer plutôt que d'en vanter les mérites.

Pour savoir si l'état du monde et du Sud globalisé est meilleur aujourd'hui qu'il y a cinquante ans, il faut revenir à la définition de la pauvreté et par conséquent à ce qu'humanité et liberté signifient. Or, pour pousser la réflexion, il faut d'abord abandonner la démarche réductrice qui consiste à ériger les projections de revenus quotidiens en indicateurs de pauvreté. Cette démarche se fonde sur une évaluation chiffrée et, une fois de plus, «consensuelle» établissant une équivalence entre la pauvreté absolue et un revenu inférieur ou égal à un dollar américain par jour, indépendamment du pays, du contexte et de tout autre facteur.

Que signifie cette mesure arbitraire ? En poursuivant la réflexion sur l'élimination de la pauvreté et en formulant un rôle adéquat pour le Canada dans l'effort de réduction de la pauvreté, il faut affiner l'analyse en essayant d'imaginer ce que serait le monde si la pauvreté était effectivement éliminée. Une chose est sûre : ce but ne sera pas atteint même si on parvenait à relever le revenu quotidien d'une famille d'un dollar américain en l'an 2001 à deux dollars en 2010.

La croissance en faveur des pauvres

Il est impératif de revoir la notion de croissance économique et de se demander si, en soi, elle permet de réduire la pauvreté et, à terme, de l'éliminer. Il ressort sans l'ombre d'un doute que la croissance économique ne suffit pas à réduire la pauvreté; pire encore, elle contribue parfois à son expansion. Il apparaît aussi que la pauvreté entrave la croissance. Ces conclusions ne sont pas sujettes à controverse car elles sont communément admises dans les théories économiques et constamment réaffirmées dans les Rapports sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, dans les documents de l'OCDE et par l'ACDI.⁹

Si les États du monde ont vraiment l'intention de lancer un programme de croissance économique équitable et progressiste dans le Sud globalisé pour éliminer la pauvreté, ils devront revoir le processus de développement économique capitaliste. Moins qu'une proposition polémique, c'est une idée logique et reconnue, depuis Davos jusqu'à Dacca. Cette conclusion inévitable qui ressort en filigrane des documents des pays donateurs et des institutions multilatérales – et qui a été explicitée dans les allocutions prononcées au cours du dernier «Sommet économique» de Davos en 2001 – ne constitue pas encore l'un des fondements du nouveau modèle de développement parce que le consensus annoncé est plus rhétorique que politique. Dans les centres du pouvoir économique, en particulier au sein des grands conglomérats américains et chez leurs mandataires, il existe une grande résistance à admettre publiquement que le capitalisme et l'économie de marché sont en crise et qu'il convient de les transformer.

⁹ Voir, entre autres, *Cadre de fonctionnement sur la réduction de la pauvreté* de la Division des politiques et de la planification stratégique de l'ACDI, Direction générale de l'Asie, avril 2000.

La brèche – qui laisse présager la faillite politique du modèle consensuel du développement – se retrouve dans le nouveau discours sur la croissance «en faveur des pauvres». Partout dans le monde, on assiste à un débat sur le modèle de croissance ; on se demande si la croissance peut être le moteur de la transformation des sociétés en communautés justes, humaines, inclusives. Même parmi les tenants du «modèle intégré», il n'y a pas de véritable consensus sur les programmes et politiques susceptibles de favoriser une croissance économique optimale et simultanément capable de réduire, sinon d'éliminer, la pauvreté en veillant à ce que les pauvres bénéficient des fruits de la croissance. Sur ce point, les pays donateurs de l'OCDE sont divisés et des tensions profondes se font sentir autour des différences importantes de politiques socio-économiques nationales et des divisions idéologiques quant à l'efficacité, voire la moralité, des préceptes du néolibéralisme et du rôle de l'État dans la sauvegarde de l'équité et du bien-être social.

Équité et égalité

Dans l'évolution du discours international, cette dernière notion est reprise dans le concept de «croissance équitable et égalitaire». Lorsqu'on réalise que le FMI et la Banque mondiale se sont rangés, une fois de plus, du côté du «marché», on comprend que le «consensus nouvelle version» exige de nous que l'on s'engage dans un débat fondamental sur la nature des politiques visant à promouvoir une répartition équitable des bénéfices et une égalité des chances, fruits de la croissance économique. Ce débat portera sur les politiques nécessaires à la réalisation de l'égalité sociale. Cela signifie évidemment qu'il faudra débattre du rôle de l'État, de celui des citoyens dans la définition d'un tel rôle et des politiques qui permettent à l'État de définir et de promouvoir l'équité et l'égalité.

Comment réaliser l'égalité économique dans le climat politique et économique mondial actuel ? Selon Yao Graham de *Third World Network-Africa*, «l'accès aux marchés» n'est pas le développement ; l'améliorer ne garantit ni ne favorise le développement.¹⁰ Les prescriptions des politiques néolibérales, telles qu'elles existent, n'ont pas pu et ne peuvent pas profiter aux pauvres ni à la croissance «en faveur des pauvres».

Quelque chose doit changer, sinon *rien* ne changera.

C'est pourquoi il est impératif d'harmoniser les politiques, autant celles des institutions publiques canadiennes que celles des pays donateurs et des pays du Sud globalisé.

¹⁰ Yao Graham, dans le cadre du dialogue de politiques du CCCI, 22 janvier 2001.

DEUXIÈME PARTIE Cohérence et politiques

Bien qu'elle n'apparaisse qu'à la fin du Cadre de consultation, la question de la cohérence des politiques du Canada à l'égard du Sud globalisé et de son engagement pour éliminer la pauvreté dans le monde est au cœur du débat sur la réforme de l'ACDI et du programme canadien d'aide au développement. Dans son document de Stratégie à long terme, l'ACDI plaide pour le renforcement de son rôle de chef de file de la politique étrangère afin d'influencer les politiques publiques, d'assurer une plus grande cohérence des politiques fédérales ayant une incidence sur le développement et d'en suivre l'évolution.

Inter Pares, parmi d'autres, prône depuis longtemps l'adoption d'une telle approche¹¹. De toutes les réformes actuellement débattues, c'est sans doute la plus cruciale. Si le Canada veut améliorer l'efficacité et l'impact de sa contribution à l'élimination de la pauvreté dans le Sud globalisé, il doit à tout prix harmoniser ses politiques. Les Canadiens et les Canadiennes devraient appuyer avec vigueur un tel changement de cap.

L'OCDE, qui aura bientôt fini de mettre en place des lignes directrices communes pour la réduction de la pauvreté, rappelle la nécessité d'adopter des politiques cohérentes et identifie les domaines qui devraient être couverts par l'effort d'harmonisation et de coordination.

- *Commerce international et investissements directs* : régime commercial international de biens et services, échanges préférentiels multilatéraux et régionaux, financement des exportations, investissements étrangers directs, transferts de technologie, technologies de l'information et «fossé numérique»;
- *Agriculture et sécurité alimentaire* : commerce de produits alimentaires et politiques agricoles nationales, aide et sécurité alimentaires, biotechnologie et agriculture;
- *Flux financiers internationaux* : structures financières internationales, portefeuilles de placement et réduction de la dette;
- *Ressources naturelles et environnement* : utilisation durable des ressources renouvelables, exportation de la pollution, changements climatiques mondiaux et pêcheries internationales;
- *Questions sociales* : travail, migration, santé publique et drogues illicites;
- *Gouvernance et conflits* : droits de la personne, démocratie participative et bonne gouvernance, prévention et résolution des conflits et exportations d'armes.

Une telle proposition d'harmonisation des politiques suscite le scepticisme, voire l'hostilité, chez de nombreux fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, du Commerce et des Finances. Par ailleurs, plusieurs pays donateurs ont acquis une expérience considérable dans l'harmonisation des politiques liées à la réduction de la

¹¹ Voir, par exemple, Peter Gillespie, "Development Prospects in Bangladesh: Critical Options for Canadian Aid", *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XII, No. 1, 1991.

pauvreté. Cette expérience confirme qu'une plus grande cohérence peut accroître substantiellement l'efficacité des efforts contre la pauvreté et promouvoir la crédibilité des pays donateurs dans leurs relations avec les pays du Sud.

Dernièrement, la Finlande a mis l'accent sur la réduction de la pauvreté et la sécurité collective dans sa Politique globale de relations avec les pays en développement. La Suède a créé une commission parlementaire pour harmoniser les politiques de réduction de la pauvreté à l'ère de la mondialisation. En Suisse, les Lignes directrices Nord-Sud sont axées sur la nécessité d'introduire une certaine cohérence entre les politiques ayant un impact sur les pays en développement. En Allemagne, les règlements en vigueur depuis l'an 2000 stipulent que toute nouvelle loi sera analysée par le ministère de la Coopération pour le développement (BMZ) afin de s'assurer qu'elle est en harmonie avec les politiques en vigueur. Par ailleurs, le BMZ est représenté au Conseil de sécurité fédéral afin de faciliter l'intégration des politiques de prévention des crises et de règlement des conflits dans les politiques de développement. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement s'est ouvertement engagé à s'assurer que les politiques qu'il élabore soient cohérentes et harmonisées.

L'exemple que le réseau sur la pauvreté (POVNET) de l'OCDE/CAD met en exergue est celui du Royaume-Uni qui a publié un Livre blanc sur l'élimination de la pauvreté dans le monde¹² où sont énoncés les principes d'établissement de partenariats et de mise en place de politiques harmonisées dans un vaste éventail de domaines. À la suite de la publication du Livre blanc, le gouvernement britannique a institué des structures et procédures officielles afin d'assurer la coordination nécessaire à l'harmonisation des politiques. À cette fin, on a octroyé au Secrétaire pour le développement international le rang de membre du Cabinet en gage de reconnaissance pour le rôle essentiel joué par le *Department For International Development* (DFID) dans l'élaboration de politiques.

Inter Pares recommande que :

- **le gouvernement incite les hauts fonctionnaires à définir pour l'ACDI un rôle politique de premier plan qui fera de l'Agence un élément moteur de la politique étrangère canadienne, en particulier en matière de relations avec le Sud globalisé et d'élimination de la pauvreté dans le monde;**
- **le gouvernement, comme point de départ d'une harmonisation des politiques, entreprenne un examen parlementaire public des relations du Canada avec le Sud globalisé et de son engagement à éliminer la pauvreté dans le monde en vue de dégager un consensus politique réel et opérationnel permettant d'adopter des politiques cohérentes et de renforcer l'action du Canada pour l'élimination de la pauvreté dans le monde.**

La nécessité d'harmoniser les politiques n'est pas nouvelle; elle est au cœur de l'étude phare réalisée il y a quinze ans par la Commission Winegard chargée d'examiner le

¹² *White Paper on Eliminating World Poverty*, Department for International Development, UK, 2000.

programme d'aide étrangère du Canada.¹³ Le rapport de la Commission parlementaire présidée par William Winegard qui a siégé en 1986 et 1987 comportait un double message. En premier lieu, la Commission réaffirmait la primauté des principes moraux et éthiques de l'aide au développement international en lien avec la promotion des droits de la personne et la séparation de l'APD des intérêts commerciaux et géopolitiques du Canada. En second lieu, elle insistait sur la nécessité que l'ACDI, protagoniste de la politique étrangère, soit autonome et jouisse d'une certaine autorité. Dans les quinze années qui ont suivi la publication de ce rapport, ces principes n'ont nullement été respectés. Au contraire, l'APD et l'ACDI n'ont été que des instruments secondaires, subordonnés aux acteurs principaux de la politique étrangère, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère des Finances.

Inter Pares réaffirme, comme elle l'a fait en 1994 dans le cadre de l'examen parlementaire de la politique étrangère, son appui total aux propositions essentielles de la Commission Winegard. Elle recommande que :

- **le gouvernement adopte une Charte de l'aide au développement qui reprenne les principes élaborés par la Commission Winegard et intègre la notion de croissance «en faveur des pauvres» à la politique étrangère canadienne sous tous ses aspects y compris celui de la promotion des échanges commerciaux ;**
- **la Charte, promulguée et protégée par une loi, soit une partie visible et intégrante du programme canadien d'aide au développement et de la politique étrangère en général ;**
- **le gouvernement crée un Conseil consultatif sur le développement international chargé de superviser et d'examiner la politique canadienne d'aide publique au développement et d'émettre des recommandations quant à son intégration comme élément moteur de la politique étrangère du Canada ;**
- **le gouvernement manifeste son attachement aux principes du rapport de la Commission Winegard qui porte sur la primauté du respect des droits de la personne dans la mise en œuvre de la politique d'aide au développement et dans les relations du Canada avec les pays tiers ;**
- **le gouvernement se plie à un examen parlementaire public annuel de son action pour la réduction de la pauvreté dans le monde et la promotion des droits de la personne et des relations équitables avec les pays du Sud globalisé.**

Inter Pares recommande en plus que :

- **le ministre chargé de la coopération internationale soit formellement élevé au rang de membre de premier plan du cabinet au même titre que le ministre des**

¹³ *Qui doit en profiter?*, Un rapport sur les politiques et programmes d'aide publique au développement du Canada, Chambre des Communes/Imprimeur de la Reine, Ottawa, mai 1987.

Finances ou le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international pour en finir avec la subordination envers ces ministères.

TROISIÈME PARTIE Le renouveau de l'ACDI

Le renouveau du programme canadien d'aide au développement s'inscrit dans le cadre plus large de la revitalisation de la fonction publique canadienne axée sur l'adoption, au sein des ministères fédéraux, d'une programmation fondée sur le savoir et orientée vers les politiques. Il s'agit d'améliorer la capacité du gouvernement canadien, à travers les ministères, de relever les défis et d'exploiter les possibilités offertes par les transformations technologiques, économiques et politiques complexes décrites, et parfois masquées, par la «globalisation». Ce processus est mené au sommet de la hiérarchie par ceux que l'on appelle de manière plus ou moins affectueuse les *fonctionnaires sans frontières*, des gestionnaires généralistes dont les atouts ne sont pas leur spécialisation mais leur attachement à une méthode de programmation axée sur le savoir et orientée vers les politiques et l'innovation.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la réforme de l'ACDI. Dans une allocution récente, Mel Cappe, mentor du Conseil privé dans ce processus de revitalisation, a insisté sur la nécessaire refonte de la fonction publique au Canada. Selon lui, à l'ère de la mondialisation, l'État doit véritablement agir dans le sens de l'intérêt public. «Nous devons être conscients de la valeur marginale du temps et nous assurer de l'optimiser ». M. Cappe considère aussi qu'il est essentiel «d'étudier soigneusement les conséquences des politiques» et de rechercher toujours le «conseil crucial» pour le succès des innovations proposées.¹⁴

Les limites, mais aussi la force, de l'approche *fonctionnaires sans frontières* résident en ce que les principaux meneurs du processus de transformation ne sont précisément pas experts dans les sujets traités par les ministères soumis à ce processus. Ils sont spécialistes de la *forme* pas du fond ; et, paraphrasant McLuhan, ils insisteront souvent, avec quelque raison, que la forme *est* substance. Mais, cette dernière ne peut être négligée, en particulier lorsqu'il s'agit d'aide au développement, une question qui est loin, comme on l'a vu, de faire consensus.

Un examen public des relations du Canada avec le Sud globalisé et de son engagement à éradiquer la pauvreté dans le monde permettra au gouvernement de regarder la situation de près et de rechercher les conseils cruciaux pour relever l'incroyable défi de la pauvreté dans le monde.

Il est donc important de reconnaître, sans recourir à la métaphore, que les institutions telles que l'ACDI ou même le Conseil privé, ne sont pas les «silos» que décrivent M. Cappe et consorts. Ils ont en fait certaines caractéristiques secondaires qui les font

¹⁴ Les remarques de M. Cappe font partie d'une allocution prononcée lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000, *canada@lemonde.ca*, organisée par le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral en novembre 2000 et retranscrite dans le bulletin du PRP, *Horizons*, Vol. 3, No. 5, 30 novembre 2000.

ressembler à des silos lorsqu'on essaie de leur insuffler un «souffle nouveau». Comme pour toute métaphore réussie, celle-ci est maintenant un cliché éculé. Les connotations d'une image un temps utile masquent aujourd'hui les qualités profondes et essentielles de l'ACDI qu'il convient d'exploiter et de renforcer si l'on veut que le projet d'élimination de la pauvreté s'enracine durablement dans la réalité.

La réforme et la revitalisation de l'ACDI doit explicitement respecter, reconnaître et exploiter l'expérience et le savoir acquis par les fonctionnaires en 40 ans de travail. Cela ne signifie pas se résoudre à suivre ceux et celles qui ont désespéré du développement et ne croient plus au changement. Au contraire, il faut lancer au sein de l'ACDI et à l'extérieur de l'Agence un débat sur les leçons les plus importantes tirées d'un long passé de programmation dynamique.

Questions pour un débat

Ce document n'a pas la prétention d'offrir de réponses toutes faites aux enjeux des relations du Canada avec le Sud globalisé et de son engagement pour l'élimination de la pauvreté dans le monde. Nous nous contentons de souligner certains thèmes récurrents des discussions de politiques auxquelles Inter Pares a pris part et qui apparaissent dans le Cadre de consultation de l'ACDI.

i) Éliminer la pauvreté

En filigrane des discussions de politiques actuelles, ressort la distinction entre *réduction* et *élimination* de la pauvreté dans le monde. Dans sa campagne **En commun**, le CCCI a lancé un appel pour que soit adopté un programme intensif d'élimination de la pauvreté. Inter Pares appuie cet objectif. Il n'en faut pas moins pour faire honneur à notre humanité.

Certes, il s'agit d'un effort graduel et de longue haleine. L'élimination de la pauvreté dans le monde est un défi sans pareil dans l'histoire de l'humanité. C'est pourquoi les tenants de l'élimination de la pauvreté considèrent que les objectifs de réduction de la pauvreté annoncés par les pays donateurs au cours des cinq dernières années ne sont qu'un pas dans la bonne direction. Appuyer ces objectifs est une avancée symbolique vers un engagement véritable, à la fois politique et moral, pour l'élimination de la pauvreté. Cependant, force est aussi de reconnaître que ces objectifs sont superficiels, inadéquats, arbitraires et généralement imposés par les pays donateurs plutôt que le résultat de la collaboration entre les gouvernements et la société civile dans le Sud globalisé. On n'a d'ailleurs pas tardé à reconnaître de toutes parts que ces objectifs, aussi modestes et limités qu'ils soient, ne seront pas atteints en 2015 comme cela avait été proposé.¹⁵

Ceci étant dit, toute réduction significative de la pauvreté exige la mise en œuvre de programmes et politiques axés sur son élimination complète et permanente de la planète.

¹⁵ La dernière analyse a été effectuée par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) dans *The Challenge of Ending Rural Poverty: Rural Poverty Report 2001*, FIDA et Oxford University Press, Oxford et New York, Février 2001.

La pauvreté, ce n'est pas «les pauvres». La pauvreté, ce sont les conditions dans lesquelles les pauvres vivent et l'expérience qui façonne leur vie. Des personnes pauvres naissent, vivent puis meurent; d'autres prennent leur place dans les poches de pauvreté. D'autres encore, en raison d'une catastrophe personnelle ou autre, tombent dans la pauvreté. Il y a aussi ceux et celles qui trouvent des ressources ou obtiennent une aide extérieure qui leur permettent de fuir une situation dont la majorité demeure toutefois prisonnière. Si les pauvres changent, la pauvreté demeure. Partout, elle est inhérente à des structures socio-économiques et politiques telles qu'il y aura toujours des pauvres parmi nous.

Éliminer la pauvreté doit donc viser la transformation des structures responsables de la misère des uns et de l'opulence des autres. On n'a pas encore trouvé les moyens d'y parvenir bien que de nombreux modèles et expériences, à la fois positifs et négatifs, puissent servir d'inspiration. Il faut concevoir un projet historique qui, galvanisant la volonté universelle, permette de découvrir les moyens d'atteindre ce but.

Dans ce contexte, **un examen public des relations du Canada avec le Sud globalisé doit établir que l'élimination de la pauvreté dans le monde au cours du vingt et unième siècle est son objectif ultime et débattre ouvertement des moyens d'y parvenir.**

ii) Promouvoir l'égalité

L'égalité comme but du développement mondial est le fondement des Nations unies et de ses instruments internationaux; c'est un principe auquel le gouvernement et le peuple canadiens ont manifesté leur attachement depuis un demi-siècle. Dans le cadre du dialogue de politiques actuel, ce principe est reflété dans la promotion de l'équité dans la croissance économique, dans la distribution de la richesse nationale et des biens publics mondiaux et dans l'amélioration des chances socio-économiques pour tous.

Ce principe fondamental doit donc être au cœur des politiques et programmes nécessaires pour réduire puis, finalement, éliminer la pauvreté. Il doit aussi être au centre des stratégies de développement fondées sur la croissance économique.

Bien entendu, c'est plus vite dit que fait. **Le débat actuel doit établir si la politique étrangère du Canada en matière d'aide au développement, d'échanges commerciaux et de gestion financière multilatérale favorise ou hypothèque la distribution équitable des fruits de la croissance économique mondiale.**

Il est tout aussi important de se pencher sur la problématique du poids relatif des stratégies et interventions économiques (c.-à-d. axées sur la croissance) et non économiques. La croissance ne pourra à elle seule régler le problème de la pauvreté dans l'immédiat ni l'éliminer à terme. Il est donc nécessaire de soulever certaines questions complexes :

- Quelles sont les stratégies socio-politiques nécessaires à des transformations structurelles permettant d'éliminer la pauvreté mondiale au cours de ce siècle?
- Comment le gouvernement canadien entend-il les promouvoir dans ses programmes et politiques ?
- Comment le gouvernement canadien entend-il harmoniser ses politiques internes afin de s'assurer que les programmes et politiques mis en œuvre par un ministère n'annulent ni n'affaiblissent les résultats obtenus par un autre ?

iii) Sauvegarder les intérêts à long terme

Dans son Cadre de consultation, l'ACDI tente de clarifier et d'approfondir sa démarche dans le domaine de la coopération internationale dont – il faut s'en souvenir – l'aide au développement ne constitue qu'un élément. L'ACDI préconise une conception intégrée et évolutive de la coopération internationale de plus en plus orientée vers les intérêts à long terme communs au Canada et à d'autres pays, en particulier en matière d'échanges commerciaux, d'environnement, de migration, de santé et de sécurité.

Bien que ces questions soient importantes, elles ne sont pas neuves. Inter Pares et d'autres organisations dont le CCCI ont avancé des propositions concrètes au cours du dernier examen de politique étrangère en 1994. Une réévaluation des relations du Canada avec le Sud globalisé et de l'engagement du Canada à éliminer la pauvreté dans le monde devrait permettre d'enrichir, d'approfondir et d'affiner la définition des «enjeux». Ce sera une occasion de cerner les objectifs politiques que le Canada élabore pour traiter justement de ces questions par le biais de l'ACDI et d'autres ministères.

iv) Influencer la politique étrangère

Dans son Cadre de consultation, l'ACDI affirme qu'un engagement constructif avec le monde en développement est une condition nécessaire à la réalisation d'objectifs vitaux pour le Canada en matière d'échanges commerciaux, d'environnement, de santé, de justice sociale, de paix et de sécurité. Si le gouvernement a réellement l'intention de traduire ce point de vue dans des programmes, il devra inévitablement accorder à l'ACDI un rôle de premier plan dans l'évolution, la mise en œuvre et la supervision de la politique étrangère canadienne dans le domaine des relations avec le Sud globalisé et de l'élimination de la pauvreté dans le monde. Si le Canada veut que sa politique étrangère soit dynamique, opportune, cohérente et informée, il ne peut se passer de l'expérience et de l'analyse de l'ACDI. Si les ministères doivent être tenus responsables de l'impact de leurs politiques et programmes sur le développement, ils ne peuvent non plus se dispenser des conseils éclairés de l'ACDI.

Cette approche ne fera certes pas l'unanimité, ni au sein des institutions gouvernementales ni en dehors. D'aucuns prétendront que ce projet n'est pas réaliste; d'autres qu'il n'est pas souhaitable et d'autres enfin qu'il n'est ni l'un ni l'autre. Le débat doit être public et toutes les possibilités explorées. **La démarche des ministères qui pèsent aujourd'hui d'un poids incontesté dans la «vraie» politique étrangère (*realpolitik*) du Canada doit passer l'épreuve du test de cohérence. Ces ministères doivent répondre du monopole qu'ils exercent sur un domaine essentiel à l'avenir du Canada et à son rôle dans le monde.**

v) Promouvoir la coopération internationale au Canada

Dégager un large consensus et rallier la volonté politique des Canadiens pour que des générations déploient leurs efforts en vue d'éliminer la pauvreté dans le monde exigent que l'État s'engage activement dans ce sens et qu'il aide les organisations et les associations de la société civile à lui emboîter le pas. La promotion de la coopération internationale ne doit plus être un exercice futile de relations publiques pour le gouvernement, le ministre du jour ou encore pour l'Agence même. Cela doit être la mission première de l'ACDI et l'activité qui sous-tend toutes les autres. On ne peut blâmer les Canadiens pour le cynisme qu'ils manifestent à l'égard de «l'aide extérieure» tant que ceux et celles qui se sont engagés dans l'aide pour le développement la présentent, la rationalisent et la défendent de manière blasée et manipulatrice à la fois.

Un examen public doit permettre d'élucider le rôle et les méthodes de l'ACDI en matière d'éducation du public et de promotion de l'engagement des citoyens en faveur de la coopération internationale; il doit aussi identifier la manière dont cette action peut être placée au cœur de la mission de l'ACDI.

vi) Revoir les activités dans le cadre du mandat révisé de l'ACDI

L'examen du mandat opérationnel de l'ACDI soulève un certain nombre de questions connexes qui méritent un débat ouvert et approfondi. Il permettra de s'assurer que l'État bénéficie de la meilleure expertise possible ; ce qui améliorera les probabilités de voir apparaître chez les différents acteurs un consensus véritable et un engagement sincère pour rendre ce mandat opérationnel.

On constate de manière générale que le Cadre de consultation expose certaines questions en forçant des distinctions qui ne sautent pas aux yeux dans la pratique quotidienne de l'ACDI et de ses homologues comme ce document le prétend. Ce cadre tend à établir des dichotomies qui ne sont ni réelles ni absolues. Celles-ci imposent un choix parmi un ensemble artificiel d'options qui masque d'autres avenues plus dynamiques et englobantes. Ainsi le document se présente comme une rationalisation *a posteriori* de conclusions tirées indépendamment du cadre d'analyse et imposées comme inévitables car découlant d'une logique échappant à toute remise en question.

En voici pour exemple trois enjeux qui se dégagent du Cadre de consultation de l'ACDI.

(a) Projets versus politiques. Le Cadre de consultation établit une distinction, voire une opposition, entre les approches centrées sur les projets et les approches orientées sur les politiques. Il est certes bon que l'ACDI s'affranchisse de la mentalité de projets et la plupart des fonctionnaires de l'Agence apprécieront qu'on les libère de ce carcan. Il faut aussi reconnaître que cette approche n'est pas unique à l'Agence ; elle a été imposée au cours des décennies à toutes les institutions publiques responsables du développement social. L'approche centrée sur les projets a permis d'assurer une certaine imputabilité aussi superficielle que diffuse. Se plaindre, comme le font aujourd'hui des hauts

responsables, de ce que les chefs de projets exercent un pouvoir démesuré sur les priorités de dépenses revient à oublier que des générations de hauts fonctionnaires et de politiciens ont entretenu cette culture institutionnelle afin de se prémunir contre les pressions résultant de priorités politiques concurrentes et les conséquences de mauvaises décisions.

Ceci étant dit, il faut aussi se rappeler qu'il y a de très bonnes raisons pour que les décisions soient laissées, dans une large mesure, aux responsables des opérations d'une institution de financement, en particulier si celle-ci aspire à être gérée de manière informée et dans le respect des politiques. À l'ACDI, c'est précisément au niveau opérationnel que se trouvent le savoir et l'expérience. C'est là que les politiques et priorités de l'Agence sont confrontées à la réalité.

Il faut donc explorer la transition d'une approche centrée sur les projets à une approche *programmative* qui intègre le processus d'élaboration des politiques et les objectifs à long terme à un programme composé d'un ensemble *intégré* d'activités similaires. Ces activités peuvent être considérées comme des projets bien qu'elles diffèrent par leur nature et leur fonction de projets autonomes.

Il ne s'agit pas de choisir entre les politiques et les projets. La réponse doit se traduire dans une approche programmatique qui concilie ces deux éléments.

Il est donc primordial que les principes politiques se fondent sur les buts et objectifs à long terme et qu'ils découlent du savoir et de l'expérience, fruits de la pratique sur le terrain. La programmation appliquée, telle qu'elle est mise en œuvre et soutenue par l'ACDI, ne doit pas seulement être considérée comme une simple application de ces principes mais aussi comme une source d'enrichissement et d'amélioration. C'est un processus cybernétique et synergique à la fois.

Un ministère informé et axé sur les politiques fonctionne plus comme un organisme intelligent que comme une machine. Il se définit non pas comme une mécanique mais comme un système ouvert qui dépend de la synergie entre ses composantes et qui a la capacité de traiter rapidement et avec créativité l'information qu'il reçoit afin de modifier son propre comportement. L'ACDI doit s'assurer de ne pas devenir un cerveau sans système nerveux, coupé de son environnement et de toute information sur son activité.

(b) Concentration géographique. La concentration géographique des efforts est une question qui a été soulevée à maintes reprises dans les discussions sur la politique étrangère du Canada et l'aide au développement international. On se demande souvent si la rareté des ressources ne devrait pas conduire à l'adoption d'une stratégie ciblée et à la concentration des efforts sur les régions où l'APD permettrait d'atteindre les objectifs fixés avec une efficacité accrue où, en d'autres termes, elle aurait plus d'impact. Dans ce cas, quels critères dicteront l'octroi de l'aide au développement ? Le Canada devra-t-il accorder la priorité aux plus pauvres ? Aux pays les plus pauvres ? Faudra-t-il établir des lignes directrices nuancées et orientées selon des axes thématiques et sectoriels ?

Ces questions ne peuvent être réglées que dans le cadre d'un examen approfondi des relations du Canada avec le Sud globalisé et des mécanismes et instruments qui régissent les rapports du Canada avec la communauté internationale. Ce faisant, il faut se souvenir que l'aide au développement est un élément des relations du Canada avec les pays du Sud globalisé ; dans la mesure où son usage est limité géographiquement, le Canada se prive d'un important instrument d'action diplomatique.

C'est pourquoi Inter Pares recommande fortement à l'ACDI de ne pas limiter son champ d'action à certains pays où elle pense avoir un impact maximal.

Il est extrêmement tentant de concentrer ainsi ses ressources ; mais c'est une démarche qui relève d'une interprétation naïve et simpliste d'un processus aussi complexe que le développement national et du rôle et de l'effet de l'aide au développement. Quand bien même l'ACDI ne ciblait qu'un seul pays, elle ne produirait pas un résultat justifiant la concentration des efforts, et à plus forte raison si elle s'intéressait qu'à une poignée de pays.

À y regarder de près, la concentration géographique est un faux problème. Le produit fondamental de l'aide au développement n'en est pas l'impact, une obsession qui, heureusement, commence à passer de mode dans les secteurs novateurs étant donné la vision follement étroite des choses qu'elle présuppose. On ne peut non plus mesurer, exclusivement ou de façon significative, l'effet de l'aide au développement en termes quantitatifs, comme l'exigent le cadre stratégique d'analyse ou la gestion par résultats.

Le produit essentiel de l'aide au développement c'est *l'influence*, élément implicite de l'approche de politiques axée sur les «bénéficiaires de l'aide» autour de laquelle s'articule le Cadre de consultation. Cependant, le raisonnement qu'on nous présente comporte une erreur dans sa logique. Le document repose sur la conviction que l'influence est quelque chose qu'on peut acheter et qu'elle doit être achetée. Ceci obligerait le Canada à cibler l'utilisation de ses rares ressources. C'est un point de vue *machiste* : pour jouer dans la cour des grands, le Canada doit faire une mise qui lui donne du poids et force le respect des autres joueurs.

Cette hypothèse doit être revue. Trente années d'expérience dans la programmation pour l'aide au développement par l'ACDI et par les ONG et ING canadiennes le montrent bien : l'influence que le Canada a gagnée par l'aide au développement et autres formes de coopération internationale est moins fonction du *montant* de l'assistance que de sa *qualité*. Celle-ci ne se résume pas à la générosité matérielle mais surtout à la *générosité du cœur*, à la solidarité et à la volonté de prendre des risques et à participer à cette aventure qu'est la ré-invention d'une société.

L'humilité et la réciprocité sont indissociables de la générosité et de la solidarité. L'influence devient une démarche réciproque qui permet à chacun d'apprendre de l'autre à travers la coopération dans laquelle ils se sont engagés. C'est seulement ainsi que

l'ACDI sera une institution éclairée, informée et axée sur les politiques. C'est aussi la meilleure manière d'exercer cette influence que le Cadre de consultation met au cœur de la mission et de la Stratégie à long terme de l'ACDI.

En outre, quelles que soient les sommes que le Canada apportera à la table, que ce soit dans un ou plusieurs pays, sa sphère d'influence ne s'en trouvera pas transformée. Celle-ci est déterminée par l'histoire, la taille de l'économie et la géopolitique dont l'inévitable voisinage des États-Unis et les relations inextricables liant ces deux pays. L'amplitude et l'efficacité de l'influence du Canada ne sont pas fonction du niveau d'aide bilatérale ou multilatérale, mais se mesurent à son comportement et à l'usage qu'il fait de modestes ressources pour établir et maintenir des rapports qui pourront influencer sur les politiques et les processus socio-politiques.

Enfin, il ne faut pas oublier le leadership et l'influence de l'ACDI sur les instances responsables de la politique étrangère du Canada. Si l'ACDI doit être responsable de l'établissement et de la supervision des politiques touchant les relations avec le Sud globalisé et l'élimination de la pauvreté dans le monde, elle doit être présente là où la pauvreté est la plus impitoyable et doit être un élément inhérent des relations avec les pays et peuples du Sud globalisé qui recherchent la solidarité du Canada dans leur combat contre la pauvreté.

Il s'ensuit que l'APD du Canada ne doit pas se limiter à quelques pays pour répondre à un quelconque impératif de résultat. Au contraire, le Canada doit diversifier et élargir ses relations et ses approches. Il doit insister sur la qualité de ses rapports, les processus et la méthodologie ainsi que sur la réciprocité dans ses relations avec d'autres pays.

(c) Approches sectorielles. Dans le mémoire présenté au Comité parlementaire chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada en 1994, Inter Pares avait recommandé que les priorités de l'ACDI soient établies sur une base thématique et sectorielle. L'ACDI s'est d'ailleurs réorientée dans ce sens comme il ressort du Cadre de consultation.

Nous avons aussi recommandé que les décisions de mise en œuvre des priorités soient prises à la suite d'une analyse des capacités du Canada de faciliter et de susciter une transformation progressive et durable portée par les efforts et les capacités des populations à qui l'aide au développement est destinée.

Les acteurs du développement conviendront que l'ACDI doit abandonner les objectifs et les résultats à court terme, y compris les réponses politiques ponctuelles à une question d'actualité. L'Agence doit plutôt mettre l'accent sur la promotion, l'enrichissement et le renforcement d'approches susceptibles de produire des effets locaux, nationaux, régionaux et mondiaux à long terme. L'évolution à laquelle on assiste depuis quelques années s'est traduite par un regain d'intérêt pour le renforcement fondamental des capacités des populations et des institutions de prendre part au développement à long terme de leur communauté et de leur pays.

Cependant, la proposition selon laquelle les nouvelles approches intégrées, connues sous le nom d'approches sectorielles dans les milieux de l'APD, seront la principale stratégie de programmation de l'aide canadienne au développement est une toute autre affaire. L'approche sectorielle met l'accent sur des programmes concertés d'aide bilatérale, axés sur certains secteurs dans certains pays où l'on estime que l'impact de l'assistance sera élevé. L'approche sectorielle convient parfaitement aux donateurs puisqu'elle permet de maximiser le montant de l'assistance tout en réduisant les contraintes bureaucratiques de supervision et le coût monétaire de l'assistance. De plus, cette approche suppose un «dialogue politique» avec les gouvernements récepteurs qui fournira le cadre formel permettant aux donateurs d'obtenir ce qu'ils cherchent, en l'occurrence influencer les politiques intérieures.

Le CCCI a évalué les limites et les points forts de cette approche dans sa réaction au document de l'ACDI ainsi que dans un document de référence antérieur préparé pour les discussions de politiques internes¹⁶. Nous nous contentons ici d'enrichir cette analyse par quelques éléments de réflexion.

L'approche sectorielle trouve son origine dans un discours qui met l'accent sur l'autorité et les priorités du gouvernement. C'est un discours auquel il est facile d'adhérer puisqu'il est à la base de l'appui dont bénéficie cette approche dans la communauté des ONG. Or, l'approche sectorielle présuppose certaines conditions qui réduisent l'autorité ou les options réelles des gouvernements récepteurs. En outre, pendant que les gouvernements nationaux négocient les approches sectorielles, ils deviennent imperméables aux efforts des acteurs de la société civile et même des autorités locales à influencer sur les politiques et programmes nationaux.

Les approches sectorielles présupposent aussi une harmonisation et une concertation entre les pays donateurs de sorte que les priorités et prescriptions économiques des donateurs soient assurées. En réalité, les gouvernements récepteurs ont une marge de manœuvre si réduite qu'ils se retrouvent dans une situation où ils n'ont qu'à prendre ou à laisser.

Les approches sectorielles dans le combat contre la pauvreté prennent pour acquis que les gouvernements récepteurs accordent la priorité aux politiques et programmes «en faveur des pauvres» et qu'ils ont la volonté et les capacités de les mettre en œuvre. Ces approches ne peuvent être qu'un élément permettant de réduire la pauvreté, même lorsque ce présupposé se vérifie, ce qui est rarement le cas. Par ailleurs, les conditions imposées par les donateurs ne favorisent ni le développement ni les réformes structurelles qui pourraient être avantageux pour les pauvres à court et moyen termes, c'est-à-dire, de leur vivant.

¹⁶ CCCI, Les approches sectorielles dans la coopération au développement - Quels sont les enjeux ?, novembre 2000. Ce document et les autres publications du CCCI peuvent être consultés sur le Web à l'adresse www.web.ca/ccic-ccci.

Il faut donc conclure que les décisions quant à l'aide bilatérale et les approches sectorielles coordonnées par les donateurs dans le cadre de l'assistance fournie doivent tenir compte des qualités du gouvernement récepteur, de son engagement et de ses capacités de mettre en œuvre un programme intensif de réduction de la pauvreté, de promotion et de protection des droits de la personne et d'une large participation citoyenne à la gouvernance.

L'ACDI ne peut se permettre de s'investir dans une approche de programmation unique, ce que l'intérêt marqué pour les approches sectorielles dans le Cadre de consultation laisse supposer. Comme le savent déjà de nombreuses personnes chargées de la programmation à l'ACDI, les approches sectorielles ne sont pas une formule magique. Il n'y en a pas et quand bien même il y en aurait eu une, elle ne serait pas aussi simple que les approches sectorielles. Celles-ci sont sans doute très efficaces dans certains contextes mais elles ne peuvent être que l'une des cordes à l'arc de la complexe stratégie de programmation de l'ACDI.

S'il semble tout à fait approprié que l'ACDI oriente une partie de ses activités programmatiques dans le sens d'une problématique thématique et sectorielle, **une approche exclusive et purement technique, à l'instar des approches sectorielles, n'est pas indiquée pour le programme d'aide bilatérale au développement du Canada. L'ACDI doit étendre, non restreindre, son éventail d'outils et de méthodes et opter pour une méthodologie qui lui permette de déployer ses ressources avec agilité, souplesse et subtilité.**

QUATRIÈME PARTIE

Partenariat entre l'ACDI et la société civile canadienne

La Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI est parfois présentée comme un élément en marge de la véritable mission et des procédures de politiques internes de l'ACDI, devant être asservi aux politiques, priorités et programmes bilatéraux de l'Agence. Même les acteurs non gouvernementaux qui reçoivent l'appui de cette Direction sont souvent, et non sans ironie, accusés de représenter des «intérêts particuliers» par ceux et celles qui considèrent que les priorités des ONG et des ING sont une diversion et leurs plaidoyers de politiques des défis embarrassants. Il est donc inévitable de rencontrer au sein de l'ACDI des personnes qui prônent l'intégration des acteurs non gouvernementaux aux programmes bilatéraux où les activités sont, dans une large mesure, réalisées par des contractuels ou des agents de mise en œuvre plutôt que par des homologues.

Nous ne nous lancerons pas ici dans un plaidoyer en faveur d'un rôle central et indépendant pour la société civile canadienne dans les relations du Canada avec le Sud globalisé ou dans le projet d'élimination de la pauvreté dans le monde. Cette cause a été plaidée maintes fois, dont dernièrement lorsque le CCCI a fait connaître ses réactions à la Stratégie à long terme de l'ACDI. Elle sera encore défendue par les chefs de file de l'action internationale pour le développement. Mieux encore, elle l'est tous les jours à travers les activités des acteurs de la société civile canadienne – un vaste ensemble d'organisations religieuses, de syndicats, d'institutions et d'associations publiques et du secteur tertiaire, des organisations communautaires et des ONG – au Canada et ailleurs, et elle continuera de l'être grâce à la cause commune qui unit ces organisations et leurs collègues et homologues dans le Sud globalisé. Ce sont des relations anciennes et durables qui ont survécu et survivront encore à de nombreuses épreuves.

Cependant, dans le cadre de l'examen des relations du Canada avec le Sud globalisé, il est essentiel d'évaluer la relation de l'ACDI avec les organisations de la société civile et l'appui que l'Agence apporte à ces organisations et institutions canadiennes dans leurs relations avec les organisations populaires, ONG et ING dans le monde.

D'une certaine manière, la contribution la plus importante de l'ACDI au combat contre la pauvreté au cours des trente dernières années pourrait bien avoir été son programme de partenariat et la promotion du militantisme citoyen dans les domaines de la coopération internationale et de la justice sociale dans le monde. L'investissement humain et financier de la Direction du partenariat, qui n'a représenté au fil des ans qu'une petite part des dépenses de l'ACDI, a donné naissance à un vaste mouvement canadien de coopération internationale pour la paix, la justice économique et la dignité humaine. C'est un mouvement qui a noué de profondes relations avec les organisations sœurs de la société civile dans les pays du Sud globalisé. L'apparition dans la société civile d'un fort mouvement de coopération internationale était l'un des objectifs fixés lors de la mise en place des mécanismes réactifs. En somme, la Direction du partenariat réalise sa mission,

ce qui n'est pas aussi clair pour les autres directions de l'ACDI.

Les conséquences d'un tel succès sont essentielles à l'ACDI et au rayonnement du Canada dans le monde. Lorsque les responsables et ministres canadiens se retrouvent avec leurs homologues d'autres pays, Mexique, Afrique du Sud ou encore Chili, pour ne citer que les exemples les plus probants, ils s'aperçoivent que les relations les plus profondes et les plus chaleureuses que leurs homologues ont avec le Canada et les Canadiens sont celles qui les lient aux acteurs des organisations et institutions non gouvernementales canadiennes qui les ont soutenus pendant des années dans leur lutte pour la justice, la démocratie et les droits de la personne. C'est la Direction du partenariat qui a eu la vision et le courage nécessaires pour appuyer et défendre ces relations quand d'autres considéraient qu'elles étaient source d'embarras politiques.

En outre, nombreuses sont les questions et «leçons» formant aujourd'hui le cadre du discours sur l'élimination de la pauvreté dans le monde qui sont tirées de l'expérience, du questionnement et des propositions du secteur non gouvernemental. Le Cadre de consultation de l'ACDI vante l'expérience acquise au cours de la longue histoire de l'aide au développement. Cette expérience, fruit des efforts du secteur non gouvernemental, lui a été transmise par la Direction du partenariat. Une fois de plus, celle-ci a eu la vision et le courage nécessaires pour appuyer les expériences des ONG et ING canadiennes et de leurs homologues, leur questionnement et leur critique même lorsque certains membres du gouvernement réagissaient de manière défensive aux défis qui leur étaient lancés. Immanquablement, ces défis se révélaient valides et finissaient par être intégrés à l'action de l'ACDI et du gouvernement.

Tandis que les relations diplomatiques et institutionnelles du Canada sont en mutation constante, la présence sur le terrain des ONG et ING canadiennes, les alliances locales qu'elles ont forgées et la connaissance de la société et de l'histoire locales sont des éléments stabilisateurs des relations du Canada avec le Sud globalisé et sur lesquels l'ACDI et le MAECI tablent lorsque la conjoncture internationale les force à s'intéresser à un pays ou à une région donnés. À l'ACDI, la Direction du partenariat, qui a saisi l'importance de ces enjeux, œuvre avec le secteur des ONG et des ING, l'appuie et l'alimente tout en gérant les relations de l'ACDI avec la communauté des organisations canadiennes de coopération internationale. C'est pourquoi, **si l'on considère que le renforcement des responsabilités de l'ACDI est essentiel à la politique étrangère du Canada, il est impératif que la Direction du partenariat soit mieux intégrée aux processus de programmation et de mise en place des politiques de l'ACDI.**

Cela ne dispense pas pour autant le secteur non gouvernemental et la Direction du partenariat de poursuivre le processus d'apprentissage et de renouveau. Les ONG, ING et autres acteurs de la société civile doivent être plus enclins à écouter les critiques constructives et ne doivent pas être sur la défensive lorsque leur expérience ou les idées reçues sont remises en question. Pour sa part, la Direction du partenariat doit jouir d'une plus grande autorité et d'une assise plus large au sein de l'Agence. Elle doit aussi faire prévaloir le fond sur la forme dans l'application des procédures – qu'il s'agisse des cadres d'analyse stratégique ou de la gestion par résultats – aux homologues canadiens

qui estiment que ces procédures et les exigences de la Direction sont, sans raison, de plus en plus lourdes. Ceci étant dit, il faut reconnaître que cette remarque s'applique tout autant à l'ACDI dans son ensemble qu'à la Direction du partenariat.

Il est grand temps de renouveler et de revitaliser la société civile, l'ACDI et les rapports entre l'ACDI et les organisations de la société civile. Si nous voulons conjuguer nos efforts pour éliminer la pauvreté et ses effets dévastateurs, il faudra donner corps et souffle à des idées novatrices permettant de développer et de protéger des communautés et des sociétés créatrices, vivantes, tolérantes, humaines et dynamiques. L'ACDI doit être à la fine pointe du savoir social pour tester les idées et stratégies de développement, chercher et appuyer les innovations et les expériences, mettre à jour des tendances, approches et enjeux nouveaux qui n'existent encore qu'en marge des grands débats. C'est à elle que revient la responsabilité d'identifier les problèmes ancrés dans les pratiques actuelles et de faire ressortir des critiques radicales des approches et hypothèses ayant cours.

La Direction du partenariat a été à la tête de cette mission de l'ACDI grâce à ses relations avec les organisations de la société civile canadienne et à l'intérêt qu'elle porte à leurs activités au Canada et ailleurs. On pourrait même affirmer qu'elle a été à la fois le «système d'alerte précoce» et le «laboratoire» du développement de l'ACDI.

La Direction du partenariat remplit une fonction essentielle au sein d'une institution fondée sur le savoir. Elle doit donc être complètement intégrée aux processus d'élaboration de politiques qui guident l'ACDI ainsi qu'aux processus que l'ACDI lancera à l'avenir au fur et à mesure qu'elle acquerra pouvoir et influence sur le débat de politique étrangère au sein du gouvernement.

CONCLUSION

Dilemmes vécus, leçons partagées

Il arrive un moment où les intérêts de la société civile canadienne et ceux du gouvernement convergent; c'est le point de rencontre des activités visant à changer le monde. C'est le terrain sur lequel les dilemmes sont vécus et les leçons partagées.

Dans les relations avec les pays du Sud globalisé et dans l'engagement pour éliminer la pauvreté dans le monde, la marche à suivre par les Canadiens et leur gouvernement n'est ni simple ni sans équivoque. Les impératifs sont bien plus évidents que les moyens d'action. Pour s'engager à fond dans la mission décrite dans ce document et dans le Cadre de consultation de l'ACDI, il ne faut pas seulement changer le monde mais aussi accepter les conséquences de ces changements. Mobiliser la volonté politique pour réaliser un tel projet est un défi de taille qui exige un large consensus national. Même ainsi, éliminer la pauvreté dans le monde ne sera pas aisé mais entrera peut-être dans l'ordre du possible.

Résistance au changement

Nous le savons : éliminer la pauvreté ou même la réduire de manière importante revient à confronter la puissance et les privilèges nés d'intérêts enracinés qui n'abdiqueront pas facilement. Le combat pour la justice et l'égalité se heurte à une résistance profonde et violente. Plus ces valeurs s'enracinent dans les sociétés du monde, plus il faut s'attendre à ce que la résistance croisse et durcisse. Plus nous nous engageons à éliminer la pauvreté, plus les conflits s'accroîtront et s'intensifieront là où nous œuvrons et là où nous sommes engagés avec l'État et les citoyens à promouvoir un changement radical.

Relever ce défi exige de prendre conscience du courage et de la conviction nécessaires pour offrir toute la solidarité et l'appui à ceux et celles avec qui nous sommes engagés dans un tel combat.

Engagement auprès des homologues

Ce ne sont pas ceux qui appuient le changement de loin par leur argent et leurs discours qui sont confrontés à la violence de la résistance au changement social ; ce sont les organisations locales, les pauvres qui résistent à l'oppression en se mobilisant et les responsables publics qui ont le courage de se ranger du côté des pauvres et préconisent le recours à des mesures socio-économiques en leur faveur.

S'engager à éliminer la pauvreté c'est aussi protéger et défendre ceux et celles dont on appuie l'action et l'activité, qu'il s'agisse d'autorités nationales, de collectivités locales ou d'organisations ou d'institutions de citoyens. Cela signifie être *présent*, faire cause commune autour de processus que l'on appuie et auxquels on participe. Cela signifie reconnaître qu'on a pris parti pour ceux qui combattent la pauvreté.

Droits de la personne et charité

La justice et l'élimination de la pauvreté relèvent des droits de la personne universellement reconnus. Il ne s'agit ni de charité ni d'un sursaut humanitaire. Il s'ensuit que l'axe politique et éthique autour duquel doivent s'articuler les relations du Canada avec le Sud globalisé et le programme d'aide au développement doit être fondé sur les droits de la personne, non pas sur la charité ni une vague promesse de développement «neutre». Cela signifie que le gouvernement et les Canadiens ont un rôle actif à jouer dans la promotion de la justice et de la protection et la défense des droits de la personne. Il convient donc d'explicitier cette notion dans l'énoncé des objectifs et les lignes directrices des différents ministères et d'en faire l'étalon de mesure du progrès ou de l'échec dans la mise en œuvre des programmes publics.

Conflits d'intérêts

Ouvrir dans le champ de la coopération internationale une ère nouvelle axée sur l'élimination de la pauvreté représente un défi de taille pour la population et le gouvernement du Canada. Il nous faudra avant tout, et ce n'est pas une mince affaire, résoudre les conflits d'intérêts qui empêchent le Canada de se lancer à fond dans un programme qui fait cause commune avec les pauvres dans le monde. C'est là que des enjeux tels que les échanges commerciaux, les migrations, la santé, la sécurité et l'environnement - les intérêts que le Canada, selon l'ACDI, partage avec d'autres pays - sont à double tranchant. Dire que le Canada «partage» ces intérêts ne signifie nullement que ces intérêts sont «communs». Au contraire !

L'ACDI considère que les échanges commerciaux font, par exemple, partie des intérêts que le Canada partage avec d'autres pays. Dans le Cadre de consultation, l'ACDI décrit les «échanges commerciaux» comme le moteur du développement et la clé de la réduction de la pauvreté, affirmation qui est au cœur d'un certain nombre d'hypothèses. Mais ces «échanges commerciaux» sont invoqués sans aucun esprit critique comme s'ils étaient un bien absolu ou aussi inoffensifs qu'un nouveau-né. C'est qu'il faut se souvenir qu'à l'origine les échanges commerciaux étaient une opération d'échange de biens de valeur équivalente au cours de laquelle les commerçants trouvaient leur compte selon leurs valeurs, leurs désirs et leurs besoins respectifs. Mais ce que l'on qualifie aujourd'hui d'échanges commerciaux ou d'intérêts commerciaux du Canada n'a rien à voir avec les échanges et se limite au *commerce*, c'est-à-dire à la vente et à l'achat de biens, dans sa forme la plus agressive et inégalitaire.

Le commerce international n'apporte pas de réels avantages au développement de pays pauvres dont la balance commerciale est largement déficitaire, parce que le pays importe plus qu'il n'exporte, et, souvent, la plus grande partie des capitaux privés est en sécurité dans des banques étrangères. Il en résulte une perte constante et cumulée des richesses parmi lesquelles on compte le capital humain. La situation est doublement catastrophique si l'on privilégie les produits d'exportation et le commerce aux dépens de l'économie nationale et du marché intérieur, sachant que les exemples de développement économique national véritable et durable au cours de ce siècle, dont l'exemple japonais,

ont été le fruit d'une stratégie visant d'abord à développer et servir le marché intérieur¹⁷.

Les intérêts commerciaux du Canada ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des pays du Sud globalisé. Il y a même un grand conflit d'intérêts qui déborde du cadre des échanges. Ainsi, dans le domaine de la sécurité, le Canada fait rhétoriquement la promotion de la paix tout en protégeant et subventionnant un important secteur, celui de la production et de l'exportation d'armes et d'équipements militaires. Dans le domaine de la santé, le Canada défend et protège agressivement les brevets des grandes sociétés pharmaceutiques, faisant fi des tentatives des pays du Sud globalisé de développer leurs capacités de produire des médicaments génériques à l'intention des marchés intérieurs et régionaux.

Dans le domaine de l'environnement, la consommation par habitant d'énergie et d'autres ressources au Canada dépasse de loin celle de tous les pays du Sud globalisé sans que cela n'empêche le Canada de prôner la maîtrise de la consommation énergétique dans d'autres pays. Pour ce qui est de l'immigration, le Canada ne se prive pas de rechercher et de recruter les cadres les plus dynamiques et les mieux formés partout dans le monde tout en collaborant avec les pays industrialisés à la mise en place de barrières considérables aux flux d'immigrants et de réfugiés et à la militarisation des frontières pour limiter l'entrée des plus pauvres et des plus désespérés.

Ce ne sont là que quelques exemples de conflits d'intérêts devant être réglés si le Canada veut sérieusement nouer avec les pays du Sud globalisé des relations justes et nouvelles et s'il a l'intention d'honorer l'engagement qu'il a pris pour éliminer la pauvreté dans le monde. On pourrait avancer d'autres exemples ; comme il est aussi certain que de nouvelles questions apparaîtront à l'avenir. C'est le défi commun auquel nous devons tous faire face courageusement en posant un regard ouvertement critique sur les choix du gouvernement et des institutions afin qu'ils soient tenus responsables de la cohérence et de la cohésion internes de leurs politiques.

Mobilisation des Canadiens

Le gouvernement et la population canadienne réussiront à tenir la promesse d'éliminer la pauvreté dans le monde et à renouveler leur engagement auprès des pays du Sud globalisé dans la mesure où le gouvernement et les organisations de la société civile parviendront à rallier le plus large consensus possible parmi une population qu'il faudra convaincre que cette mission de longue haleine est à la fois nécessaire et réalisable. C'est une condition essentielle à l'obtention de l'appui politique à la réforme des politiques que cet engagement suppose pour le Canada et la communauté internationale.

Un examen public des relations du Canada avec le Sud globalisé et du défi posé par l'élimination de la pauvreté dans le monde sera le point de départ de ce processus. L'élan

¹⁷ Lire Oscar Ugarteche, *The False Dilemma: Globalization, Opportunity or Threat*, traduit par Mark Fried, ZED Books et Inter Pares, Londres, 2000.

UNE QUESTION D'HONNEUR – Conclusion : Dilemmes vécus, leçons partagés

pourra être renforcé et soutenu si l'ACDI est chargée de superviser l'action conjuguée du gouvernement, des organisations citoyennes locales et nationales et des ONG et ING canadiennes indispensable à la réalisation du consensus parmi les Canadiens.

Ce sont finalement les dirigeants politiques qui décideront de l'avenir des relations du Canada avec le Sud globalisé et de la contribution du pays à la mission historique qu'est la réduction puis l'élimination de la pauvreté dans le monde. Si la population canadienne et son gouvernement saisissent l'occasion qui se présente aujourd'hui, alors, les générations à venir rendront hommage à leur sagesse, leur vision et leur courage. Sinon, l'héritage qu'on leur laissera ne sera guère cause de réjouissances.