

PA438 BILODEAU Liens entre la réduction de la pauvreté et la gestion de l'environnement en Afrique

Le programme canadien d'aide publique au développement (APD)

L'objectif de l'APD canadienne est de soutenir le développement durable dans les pays en développement afin d'en réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère.

A cette fin, l'APD canadienne concentre les ressources disponibles dans six volets prioritaires, à savoir :

Les besoins humains fondamentaux, afin d'appuyer les efforts dans les domaines des soins de santé élémentaires, de l'éducation de base, de la planification familiale, de la nutrition, de l'eau, de l'hygiène et du logement. Le Canada continuera de fournir une aide humanitaire dans les situations d'urgence, et consacrera 25 p. 100 de son APD aux besoins humains fondamentaux comme moyen de renforcer l'accent donné à la question de la sécurité de l'individu.

L'Égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, afin d'encourager la pleine participation des femmes, à titre de partenaires égales, au développement durable de leurs sociétés.

Les services d'infrastructure, afin d'aider les pays en développement à fournir des services d'infrastructures respectueux de l'environnement, l'accent étant mis sur les groupes les plus démunis et sur la création de capacités.

Les droits de la personne, la démocratie et la bonne gouvernance, afin d'accroître le respect des droits de la personne, y compris ceux des enfants, de promouvoir la démocratie et une meilleure gestion des affaires publiques, et de renforcer à la fois la société civile, et la sécurité de l'individu.

Le développement du secteur privé, afin de promouvoir une croissance économique soutenue et équitable par un appui au secteur privé dans les pays en développement.

L'environnement, afin d'aider les pays en développement à protéger leur environnement physique et à contribuer à la gestion des enjeux environnementaux aux niveaux régional et mondial.

L'aide canadienne au développement soutient l'objectif et les priorités énoncées ci-dessus dans certains pays clés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique. Dans le cadre de ses priorités de programmes, l'APD est étendue dans des secteurs importants pour le Canada et les pays en

voie de développement comme l'agriculture, la forêt et les pêches. Les programmes sont fermement enracinés dans chaque pays, mais le soutien aux initiatives régionales croîtra à mesure que celles-ci prendront de l'importance. L'Afrique continuera de recevoir la plus grande part de cette aide en raison des défis immenses auxquels ce continent est confronté.

Une efficacité accrue

Les Canadiens appuient le développement international; cependant, en période d'austérité budgétaire, ils se préoccupent beaucoup des fruits de leur investissement dans la coopération internationale et de l'efficacité des programmes d'APD du Canada. Voilà pourquoi le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour accroître l'efficacité opérationnelle de l'ACDI.

Le gouvernement se propose de renforcer la cohérence des programmes entre les instruments de politique étrangère qui touchent les pays en développement et de s'assurer de la complémentarité des programmes et des politiques de développement dans les pays et les régions.

L'ACDI a adopté des directives pour l'établissement de programmes efficaces, basées sur les principes suivants :

- I. **Besoins et participation des pays en développement** : répondre aux besoins et aux priorités des partenaires dans les pays en développement et insister fortement sur la participation et la propriété locales à toutes les étapes des programmes.
- II. **Connaissance du contexte** : fonder nos programmes sur une connaissance approfondie des conditions locales et tirer profit des leçons apprises, afin que nos politiques et programmes soient mieux adaptés.
- III. **Promotion de l'autonomie** : viser des résultats qui continueront de profiter aux individus sur place et de soutenir les efforts locaux une fois l'aide canadienne terminée.
- IV. **Coordination avec les autres intervenants** : travailler de concert avec les gouvernements et les institutions des pays en développement et avec les agences de développement et organisations internationales afin de mieux coordonner les efforts de chacun.
- V. **Mise à profit des capacités canadiennes** : renforcer la coopération avec les partenaires canadiens afin que le savoir-faire canadien profite aux pays en développement dans les sphères d'activité où le Canada possède un avantage comparatif manifeste.

Des résultats tangibles

Les canadiens veulent que les deniers publics versés à l'aide internationale soient utilisés efficacement. En outre, ils veulent que cette aide contribue réellement à améliorer le sort des personnes bénéficiaires en les rendant plus autonomes. Le gouvernement partage cette préoccupation et s'est engagé à améliorer l'efficacité de l'aide internationale et à en démontrer les résultats aux Canadiens.

À cette fin, le gouvernement veut s'assurer d'abord que les résultats des programmes et des projets puissent être démontrés à la lumière d'objectifs clairs, et spécifier des résultats réalistes aux priorités des programmes.

Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace

Historique

Cet énoncé a comme toile de fond un nouveau consensus international sur les buts et les 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.

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.

I. 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.

II. 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'OCDE, 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.

III. 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 ont fait leurs preuves.

IV. 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 Nouveau partenariat 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 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'ACDI met en place pour renforcer l'efficacité de l'aide au niveau de la réduction de la pauvreté et de la gestion de l'environnement.

APERÇU DE L'ÉVALUATION DE LA DURABILITÉ

L'évaluation de la durabilité constitue en gros l'intégration de la prise en compte, à court et à long terme, d'un ensemble de facteurs et d'objectifs de durabilité inter-reliés. Elle est au centre de la prise de décisions et non pas une simple contribution. L'évaluation de la durabilité a donc un impact sur la sélection, la conception, la mise en œuvre, l'évaluation ainsi que le suivi des politiques, des programmes et des projets.

Principes généraux de durabilité

Le concept de durabilité a évolué de façon significative au cours des 15 dernières années. Il est souvent perçu comme reposant sur un certain nombre de priorités sectorielles. L'ACDI a intégré cinq de ces priorités dans sa démarche vers la durabilité (l'écologie, la politique, la société, l'économie et la culture). Cependant, l'approche par priorité tend à faire paraître moins important le travail à l'intersection des secteurs. Afin de favoriser une meilleure connaissance des interdépendances, l'Unité de l'Évaluation et de la conformité environnementales de la Direction générale des politiques de l'ACDI a fait faire une étude présentant sept principes de durabilité touchant aux éléments-clé du développement durable. Il y a six principes approfondis, à savoir l'intégrité, l'autosuffisance et les occasions à saisir, l'équité, l'efficacité, la démocratie et la société civile, l'approche préventive et l'adaptation. Le septième principe souligne la nécessité d'une intégration immédiate et à long terme des six autres principes afin d'assurer une évaluation approfondie.

Ces principes généraux indiquent les secteurs où les efforts en faveur de la durabilité doivent être concentrés. Les contraintes liées à une situation particulière et les processus dictés par des intérêts et des circonstances locales doivent être pris en compte. Le tableau ci-dessous fournit une brève explication des principes généraux de durabilité. Le lecteur trouvera une

description plus détaillée des implications à des fins d'évaluation dans le rapport initial de consultations au sujet de l'évaluation de la durabilité de l'ACDI (Gibson, 2002).

Principes généraux de durabilité

Intégrité socio-écologique

Établir des relations humaines-écologiques pour établir et conserver l'intégrité à long terme des systèmes socio-biologiques qui protègent les irremplaçables fonctions vitales dont dépendent le bien-être humain.

Auto-suffisance et occasions à saisir

Assurer une vie décente à tout le monde et des occasions d'améliorer leur sans compromettre les mêmes chances pour les générations à venir.

Équité

Assurer l'autosuffisance et la possibilité d'effectuer des choix efficaces tout en réduisant les écarts dangereux entre les riches et les pauvres (au niveaux de la santé, de la reconnaissance sociale, de l'influence politique etc.).

Efficacité et réduction de la consommation

Assurer des modes de vie durables pour tout le monde tout en réduisant les menaces à long terme à l'intégrité des systèmes socio-écologiques, en évitant le gaspillage et en réduisant l'exploitation exagérée des ressources et de l'énergie par unité de bénéfice.

Démocratie et société civile

Développer les capacités, la motivation et l'inclination naturelle des individus, des communautés et des décideurs à appliquer les principes de durabilité au moyen de discussions plus ouvertes et mieux informées, d'une plus grande attention à une prise de conscience réciproque et à des responsabilités collectives ainsi qu'à l'usage plus intégré de pratiques de prise de décisions administratives et personnelles ainsi que de marché et d'exploitation.

Mesures préventives et adaptation

Respecter l'incertitude, éviter les risques de dommages (même incertains) graves ou irréversibles au fondement de la durabilité, être réceptif aux nouveautés et aux surprises et s'adapter.

Intégration immédiate et à long terme

Mettre en application tous les principes de durabilité comme un ensemble de composantes distinctes en recherchant les bénéfices mutuels.

Éléments du processus privilégié d'évaluation de la durabilité

En plus des principes de durabilité, Gibson a identifié douze caractéristiques de base pour le développement et la mise en œuvre d'un processus d'évaluation de durabilité. Ces

caractéristiques sont identifiées dans l'Annexe 1. Un processus privilégié d'évaluation de la durabilité comprend les aspects suivants :

- Au niveau de l'évaluation de la durabilité, les politiques sont reliées à la livraison du programme et du projet, et toutes les initiatives importantes sont reconnues dans un processus itératif relié;
- Le savoir est recueilli par l'entremise de toutes les parties impliquées et intéressées;
- Une attention soutenue est accordée à l'intégration des facteurs sociaux, économiques, culturels, politiques et environnementaux par l'utilisation de critères de prise de décision reconnaissant l'interaction de ces influences et par l'intégration de considérations spécifiques au contexte local du travail à évaluer;
- Prise en compte des effets directs, indirects, immédiats et cumulatifs tout en augmentant les effets positifs et en atténuant ou éliminant les effets négatifs;
- L'évaluation de la durabilité devrait être effectuée au tout début des propositions lorsque des problèmes ont été identifiés et des options générales envisagées;
- La mise en œuvre et les effets sont suivis afin d'identifier les problèmes et les alternatives, tout en tenant compte des incertitudes et en faisant preuve de prudence;
- Les promoteurs doivent comprendre et respecter les exigences inhérentes à l'évaluation au cours de l'étape de planification de la proposition tandis que les autorités responsables devraient des motifs légaux ou autres pour assurer la conformité.

Les politiques principales de l'ACDI sur le mandat du Ministère et en matière de développement durable sont exposées au niveau de leur compatibilité et de leur adhérence aux principes de durabilité et aux caractéristiques de base dans les tableaux 1 et 2 de cette présentation. Dans ces tableaux, un crochet signifie que les caractéristiques de base et les principes sont pris en compte à cette étape précise du processus de façon directe ou indirecte ou à tout le moins partiellement. On ne mesure pas le niveau de considération à ce point. L'absence de crochet indique qu'on n'a pas pu identifier de relation entre les principes/caractéristiques de base d'évaluation de la durabilité et l'élément du processus étudié à l'étape présente. Un astérisque signifie que la politique/programme/projet est en voie de révision afin d'inclure l'évaluation de la durabilité.

Avantages reliés à l'utilisation de l'évaluation de la durabilité

Si un Ministère ou un organisme décide d'effectuer une évaluation de la durabilité, il devra adopter des mesures d'encouragement de la conformité. Un processus approfondi d'évaluation centrée sur la durabilité présente des avantages certains. Par exemple :

- Fournit un instrument de spécification et d'application d'un ensemble de politiques centrées sur la durabilité de manière concrète, visible et intégrée;
- Met l'accent sur la recherche de bénéfices multiples à l'intérieur des programmes et des projets;
- Permet l'intégration et la rationalisation des évaluations des programmes, des projets, des discussions et de la documentation connexe;

- Dépasse les exigences de la Directive du Cabinet sur l'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) et des Règlements de la *LCÉE* en ce qui a trait à l'évaluation au niveau du projet, et par conséquent
 - élève la norme de l'évaluation et de la prise de décision au sein de l'organisation
 - facilite les négociations en faveur d'un Règlement adapté aux besoins du Ministère (permettre des variations ou substitutions à la *loi* sur l'évaluation environnementale en place s'avère plus facile lorsque les modifications visent à faciliter l'établissement de processus d'ÉE excédant les exigences de la Directive du Cabinet et de la *loi*)

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES, DE PROGRAMMES ET DE PROJETS

L'exercice d'examen des politiques, des programmes et des projets à la lumière de l'évaluation de la durabilité proposé ici exige beaucoup d'efforts, cependant, l'établissement d'un ensemble de politiques intégrées pourrait réduire sensiblement la somme de travail à long terme. Il servira notamment à simplifier les processus en place et à assurer une meilleure cohérence entre les politiques et les processus.

Le plus gros problème se situe au niveau des politiques et des lignes directrices existantes qui pourraient y perdre de leur crédibilité.

L'évaluation de la durabilité sert à simplifier, renforcer et améliorer la compréhension collective des tâches. Elle permet d'orienter les actions, les efforts et les priorités, à la fois dans le court terme et le moyen terme. Elle a été conçue pour aider les organismes à mieux aligner leur travail sur leur mandat et elle illustre la détermination de ceux-ci à améliorer leur fonctionnement, afin d'être plus efficace en matière de développement.

ANNEXE 1 : LES POLITIQUES DE L'ACDI ET LES CONSIDÉRATIONS DE DURABILITÉ – POINTS FORTS ET DIVERGENCES

Douze caractéristiques de base pour assurer de meilleures pratiques d'évaluation de la durabilité ont été identifiées comme étant des composantes essentielles à l'atteinte de celle-

ci. Les sept principes de durabilité fournissent aussi des lignes directrices utiles au sujet des dimensions importantes du développement durable.

De courtes définitions des sept principes de durabilité sont fournies à la page de cet exposé. Les douze caractéristiques de base de l'évaluation optimale de la durabilité décrites ici sont les suivantes :

Stratégique et spécifique – s'applique à toutes les propositions susceptibles d'être importantes, tant au niveau stratégique qu'au niveau du projet, de manière à relier le travail aux deux niveaux.

Centrée sur des bénéfices optimaux – concentre l'attention sur les activités les plus importantes (aux niveaux stratégique et projet) et sur le travail susceptible d'être le plus bénéfique.

Ouverte à la participation – assure la participation volontaire des bénéficiaires identifiés, des communautés locales et des autres parties disposant de savoir important et de préoccupations devant être prises en compte et un souci d'effectuer une évaluation rigoureuse.

Approfondie et intégrée – accorde une attention soutenue aux facteurs sociaux, économiques, culturels, politiques et environnementaux, en s'inspirant d'un ensemble des considérations essentielles de durabilité qui respecte les interactions entre ces facteurs.

Connaissance du contexte – inclut les mécanismes permettant d'identifier et d'intégrer les considérations de durabilité spécifiques au contexte local et général des évaluations individuelles.

Large – comprend les effets indirects et cumulatifs ainsi que les effets directs et immédiats

Positive – met l'accent sur l'augmentation des effets positifs et sur l'évitement ou l'atténuation des effets négatifs.

Démarche en amont – commencée au début des discussions relativement à la politique, au programme et au projet dès que les problèmes et/ou les options possibles sont identifiés.

Critique – demande un examen critique des objectifs et des options et cherche à identifier les alternatives susceptibles de produire les plus grands bénéfices et d'éviter les options indésirables (plutôt que de simplement augmenter/atténuer les effets d'options déjà retenues)

Surveillance – contient des mesures efficaces afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre et de ses effets et de répondre de manière appropriée aux problèmes et options identifiés

Mesure de prévention et d'adaptation – tient en compte les incertitudes, recommande de faire preuve d'attention soutenue, préconise l'apprentissage continu et assure le suivi des décisions initiales en faveur d'un ajustement adaptatif au moyen du cycle de vie complet des activités évaluées

Motivation efficace – assurer que les promoteurs des activités et les autorités responsables sont au courant de leurs obligations en matière d'évaluation avant l'étape de planification et qu'ils ont des motifs tangibles (exigences juridique ou équivalent) de satisfaire à leurs obligations

