Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

Canada

Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté

Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté

A. INTRODUCTION

Dans son nouvel énoncé de politique étrangère intitulé *Le Canada dans le monde* et publié le 7 février 1995, le gouvernement expose clairement le mandat de l'aide publique au développement (APD).

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

Le programme canadien d'aide au développement reconnaît qu'il existe un lien étroit entre la réduction de la pauvreté et le développement durable, qui exige la mise en oeuvre intégrée d'une vaste gamme de programmes et de politiques.

La pauvreté résulte d'un manque de ressources humaines, physiques et financières pour maintenir un minimum de qualité de vie. Elle résulte aussi de l'inégalité en ce qui concerne l'accès aux ressources (politiques, sociales, économiques ou autres), aux bénéfices que procurent ces ressources et à leur contrôle. Dans un monde interdépendant, la pauvreté qui frappe les pays en développement affecte de plus en plus le bien-être économique, social et politique des pays développés. La pauvreté peut engendrer de graves problèmes à l'échelle mondiale tels la dégradation de l'environnement, l'instabilité politique et économique, et une migration massive de populations à la recherche d'une vie meilleure.

La réduction de la pauvreté est une question complexe et délicate. Malgré l'expérience considérable que possède l'ACDI dans la lutte à la pauvreté, le défi reste entier. L'approche que doit adopter l'Agence suppose donc :

- une meilleure compréhension des caractéristiques de la pauvreté dans les différents pays;
- une coordination des projets et des programmes, de l'appui institutionnel et des interventions au niveau des politiques, pour maximiser leurs retombées;
- une juste perception du rôle et des capacités de l'Agence.

Dans cette perspective, la politique doit fournir un cadre et des orientations dans les six domaines de programmation prioritaires pour la nouvelle APD : les besoins humains fondamentaux, les femmes dans le développement, les services d'infrastructure, les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement, le développement du secteur privé, et l'environnement.

Face aux défis que pose le problème de la pauvreté, il importe de faire la distinction entre « soulagement » et « réduction ». Le soulagement de la pauvreté vise à assurer la survie des pauvres ainsi qu'à résoudre leurs problèmes immédiats et à atténuer les effets des inégalités dont ils sont victimes. Il ne permet pas aux pauvres d'obtenir et de conserver une source de revenus ou de mettre un terme au cycle continu de la pauvreté.

La réduction de la pauvreté est un processus par lequel on s'attaque aux *causes* du dénuement et des inégalités. Certes, les activités de « secours » peuvent être déterminantes dans les cas de famine et autres catastrophes. En fait, les stratégies à court terme sont cruciales pour la survie des plus démunis. Mais la difficulté consiste à passer des activités de secours à court terme à des interventions qui contribuent à réduire la pauvreté à long terme.

B. POLITIQUES

La réduction de la pauvreté sera au coeur de notre programme de coopération au développement. Dans ses programmes, l'Agence déploiera des efforts concertés pour contribuer à la fois à faire baisser de façon durable le nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans les pays en développement et à diminuer l'étendue de leur dénuement.

(1) Définition de la réduction de la pauvreté adoptée à l'Agence

La réduction de la pauvreté signifie une diminution durable du nombre de pauvres et de l'étendue de leur dénuement. Cela exige de s'attaquer aux causes profondes et aux facteurs structurels du phénomène. La réduction de la pauvreté met l'accent sur les capacités des gens d'éviter le dénuement. Ceci implique notamment la reconnaissance de l'important potentiel des pauvres eux-mêmes et le développement de celui-ci par la responsabilisation; des investissements visant à augmenter leur capacité d'action et de production; et la réduction des obstacles qui entravent la participation des pauvres à la société. La réduction de la pauvreté vise essentiellement à améliorer l'accès des pauvres aux ressources économiques, sociales et naturelles ainsi qu'à la prise de décision, à accroître leur contrôle sur ces ressources et les avantages qu'ils en retirent.

L'action menée dans ce sens doit favoriser le caractère permanent des améliorations, promouvoir l'autosuffisance et éviter les rapports de dépendance entre les donateurs, leurs partenaires et les bénéficiaires de l'aide.

La pauvreté est le résultat de processus systémiques aux niveaux individuel et collectif, aux niveaux national et international. Il faut clairement reconnaître que les activités visant à réduire la pauvreté peuvent être mise en oeuvre à l'échelle communautaire, locale, régionale, nationale et internationale, puisque c'est à tous ces niveaux que les différentes catégories de pauvres peuvent subir des contraintes ou profiter de certaines possibilités. Il faut faire une nette distinction entre ces différents niveaux d'intervention pour pouvoir s'attaquer aux causes systémiques de la pauvreté et élaborer une programmation efficace.

(2) Les *profils et stratégies de réduction de la pauvreté* seront intégrés aux cadres de politiques conçus par pays ou région et l'on fera en sorte que les stratégies déployées complètent celles des pays bénéficiaires.

Un profil de la pauvreté permet d'analyser les causes profondes et les différents éléments qui contribuent à la pauvreté, et d'examiner la question de la pauvreté dans le contexte économique, institutionnel et social d'un pays. Il permet aussi de faire une synthèse de l'information recueillie sur les sources de revenu, les modèles de consommation, les activités économiques, l'accessibilité aux services et les conditions de vie des pauvres, et d'examiner quel est le rapport entre la pauvreté et certaines caractéristiques comme le sexe, la race ou autres. Pour élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté, il faut comprendre la nature spécifique de la pauvreté dans un pays ou dans une localité, définir les conditions requises pour améliorer la situation, et évaluer les secteurs où l'action de l'ACDI aura le plus d'impact en fonction de ses ressources. Les activités retenues par l'ACDI contribueront à réduire les contraintes que subissent les personnes pauvres ou à améliorer les possibilités pour le plus grand nombre possible d'entre elles. Les gens, les organisations et les gouvernements devront travailler ensemble afin de déterminer quelles sont les contraintes et les possilibités communes à un grand nombre de pauvres au sein d'un groupe ou d'un pays, et participer au choix des activités visant à réduire la pauvreté.

(3) La programmation de l'Agence sera élaborée en fonction de l'objectif de réduction de la pauvreté

La programmation de l'ACDI sera évaluée en fonction de son incidence sur les pauvres. Conformément à l'objectif de réduction de la pauvreté, les programmes et les projets – même ceux qui ne visent pas directement les pauvres – devront avoir dans la mesure du possible une incidence négative minimale sur les pauvres et exploiter les aspects complémentaires susceptibles de leur être bénéfiques. (Par ex., dans les cas où le développement du secteur privé pourrait contribuer à réduire la pauvreté grâce à la génération de revenus et à la croissance de l'emploi, l'ACDI appuiera la mise sur pied d'entreprises locales, notamment de microentreprises, de coopératives et de petits commerces.)

Ceci implique que les bénéficiaires cibles de tous les programmes doivent être recensés ainsi que les groupes sur lesquels les retombées indirectes de ces programmes peuvent être négatives, que les profils de la pauvreté doivent être utilisés dans le cas d'interventions dans d'autres secteurs et que des indicateurs doivent être mis au point pour mesurer l'impact des projets.

(4) L'ACDI concentrera son action dans les domaines où elle possède un avantage comparatif : les interventions axées sur la pauvreté et les interventions sur le plan des politiques.

La réduction de la pauvreté revêt de multiples facettes, mais l'ACDI ne peut pas « tout faire pour tout le monde ». L'Agence doit concentrer ses efforts dans les domaines où elle possède un avantage comparatif, c'est-à-dire dans lesquels elle interviendra utilement, compte tenu de ses ressources. Les interventions stratégiques supposent une analyse des capacités de l'Agence et le recensement des secteurs d'intervention possibles. Il faut veiller à toujours assurer la complémentarité des projets, programmes, appuis institutionnels et interventions sur le plan des politiques.

Photo ACDI : David Barbour

C. STRATÉGIES DE PROGRAMMATION

À la lumière des leçons apprises et des nouveaux défis que présente le développement, et afin de faire de la réduction de la pauvreté un thème central et cohérent des actions de l'Agence, l'ACDI devra :

(1) Traiter les causes profondes et les facteurs structurels de la pauvreté :

Pour que les effets de l'action menée soient durables, il faut traiter les causes profondes et les facteurs structurels de la pauvreté en mettant particulièrement l'accent sur l'amélioration des capacités humaines et productives des pauvres et sur l'élimination des obstacles à leur participation à la société. Ainsi, un élément clé de la réduction durable de la pauvreté est d'améliorer la capacité des pauvres à s'assurer des moyens d'existence durables.

(2) Adopter une stratégie à multiples niveaux :

Les démarches en vue de réduire la pauvreté peuvent intervenir au niveau des individus ou de la collectivité et à celui des institutions. La première touche directement ceux qui vivent dans la pauvreté ou qui y sont exposés et s'attaque aux contraintes auxquelles ils sont soumis au niveau individuel ou de la collectivité (p. ex. acquisition de biens, formation). La seconde démarche intervient au niveau des politiques ou des institutions et vise à traiter les causes et facteurs systémiques plus profonds qui contribuent à la pauvreté.

(3) Adopter une approche à trois volets : programmes ciblés expressément sur la réduction de la pauvreté, programmes intégrant la lutte contre la pauvreté et interventions sur le plan des politiques.

a. Programmes ciblés expressément sur la réduction de la pauvreté

Dans ce cadre, les intervenants travailleront directement avec les pauvres en vue d'améliorer leur bien-être. Pour entrer dans cette catégorie, un projet doit répondre aux deux critères suivants :

- les pauvres doivent constituer le groupe cible (ex. : les femmes sans ressources, les paysans sans terre);
- les principales interventions doivent mener à une réduction de la pauvreté grâce à la promotion de moyens d'existence durables et à une plus grande participation des pauvres à la société.

Depuis 1982, le Programme d'entretien rural de CARE Canada au Bangladesh a fourni un emploi permanent à plus de 60 000 femmes des milieux ruraux travaillant au sein d'équipes chargées d'entretenir un réseau de routes dans le pays. Le programme aide maintenant ces femmes à lancer leurs propres entreprises. Bien que leur travail ne rapporte que quelques dollars par semaine, il représente un revenu régulier et stable pour ces gens parmi les plus démunis vivant dans un des pays les plus pauvres de la planète.

Grâce à ce projet, les conditions de vie des travailleuses et de leurs familles se sont grandement améliorées. Les enfants ont un meilleur régime alimentaire et peuvent aller à l'école et, de façon générale, les femmes sont en meilleure santé et ont une vie familiale et communautaire plus active.

Une nouvelle phase du projet veut encourager les femmes à être autonomes et à mettre sur pied de petites entreprises. Elles sont embauchées pour une période de quatre ans et, au cours de la troisième année, elles participent à un programme d'épargne obligatoire. On leur offre alors une formation de base en marketing et en gestion des affaires.

Jusqu'à maintenant, quelque 24 000 femmes ont participé avec succès à ce programme et ont entrepris de se lancer en affaires. Elles ont confiance en elles-mêmes et sont considérées avec respect par les membres de leurs collectivités.

b. Programmes intégrant la lutte contre la pauvreté

Ce type de programmes profitent aux pauvres mais ne les mettent pas directement à contribution. En voici quelques exemples :

- développement des capacités au sein des organisations qui travaillent avec les pauvres;
- changements institutionnels pour répondre à leurs besoins;
- activités telles la recherche sur les techniques agricoles à petite échelle que pourraient utiliser les agriculteurs démunis.

Pour entrer dans cette catégorie, un projet doit profiter à un nombre beaucoup plus important de pauvres que de non pauvres.

Photo ACDI : David Barbour

Depuis 1988, le Fonds Pérou-Canada a permis d'améliorer la vie de plus d'un million de démunis au Pérou et de stimuler l'économie de centaines de petites villes et villages situés dans les régions les plus isolées et les plus pauvres du pays.

Le Fonds Pérou-Canada, fondation privée sans but lucratif, appuie un large éventail de projets communautaires dans les barrios et les collectivités rurales les plus défavorisées du Pérou. Avec l'aide d'un réseau d'organismes communautaires, d'organisations non gouvernementales et de gestionnaires de projets, le Fonds a aidé à créer des emplois, à accroître la production agricole, à mettre sur pied de petites entreprises et à soutenir la commercialisation des produits.

Les fonds versés aux projets communautaires sont générés grâce à un programme novateur et très efficace de « lignes de crédit » administré par l'ACDI. Les entreprises péruviennes qui achètent du matériel canadien paient directement leurs achats au fonds de développement; c'est l'ACDI qui s'occupe de payer le fournisseur canadien. Ainsi, les acheteurs péruviens importent des pièces d'équipement fabriqués au Canada dont ils ont grandement besoin et qu'ils paient en devises locales, ce qui améliore l'infrastructure économique du Pérou tout en ménageant les précieuses réserves nationales de devises étrangères et permet également de financer le Fonds Pérou-Canada.

Depuis sa création, le Fonds a accordé un financement à plus de 170 projets qui ont profité directement à 1,3 million de gens démunis. La valeur de leur contribution -- que l'on estime au double du montant fourni par le Fonds -- ce sont leurs idées et leur travail.

Le Fonds Pérou-Canada est considéré comme un modèle de coopération par les autres pays donateurs dans la région.

c. *Interventions sur le plan des politiques*

Les interventions qui influent sur l'environnement politique sont également essentielles à la réduction de la pauvreté. Lever les obstacles systémiques aussi bien au niveau national qu'international peut être un moyen de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté des populations et des nations. Par exemple :

- promouvoir des politiques équitables de croissance;
- réorienter les dépenses publiques vers les priorités sociales;
- promouvoir des droits de propriété équitables pour les femmes et l'enchâssement de ces droits;
- instaurer un dialogue national sur les questions de pauvreté;
- participer aux tribunes internationales pour réduire la pauvreté à l'échelle planétaire.

Le Canada, par l'entremise de l'ACDI, participe activement au Programme spécial d'aide aux pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne (PSA). Ce regroupement international de donateurs, présidé par la Banque mondiale, coordonne le soutien aux réformes économiques dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne.

Depuis son lancement en 1987, le PSA a adressé un message clair à l'Afrique et au reste du monde, à savoir qu'il existe un lien étroit et vital entre une saine politique économique et la réduction de la pauvreté.

Les représentants du Canada au sein de ce programme ont joué un rôle déterminant en insistant pour que l'on adopte une nouvelle orientation en matière de réforme économique en Afrique. Ils ont exhorté leurs partenaires et les autres pays donateurs à réexaminer les modèles de croissance économique et à concevoir des programmes et des politiques économiques qui peuvent engendrer une croissance soutenue et un développement durable, tout en s'attaquant directement à la pauvreté.

Un des changements les plus spectaculaires a trait à la problématique hommes-femmes; on a pris conscience que les hommes et les femmes ne sont pas affectés de la même façon par les réformes économiques. Les femmes africaines, par exemple, font le gros du travail agricole et commercial, mais n'ont qu'un accès limité au crédit. L'ACDI a fait valoir avec succès que toute politique économique qui ignore l'écart entre les rôles social et économique et la situation des hommes et des femmes ne peut tout simplement pas être pleinement efficace.

Suite à l'acceptation par le PSA de cette problématique comme partie intégrante du programme structurel, le Canada a mis sur pied l'initiative Ajustement structurel et rapports hommes-femmes en Afrique -- ou SAGA -- dans le cadre de laquelle les donateurs au PSA et les groupes de travail peuvent discuter de ces questions. Lors d'une conférence tenue à Ottawa en octobre 1995, l'ACDI a présenté les résultats d'études de cas faisant état des contraintes qui limitent la capacité des femmes de réagir aux nouvelles mesures incitatives sur le plan économique, notamment le peu d'accès à des services de vulgarisation adéquats en matière d'agriculture, une charge de travail déjà lourde, etc.

Suite à l'initiative du Canada, plusieurs recommandations ont été approuvées par les participants à la toute dernière réunion plénière, qui a eu lieu à Paris en novembre 1995. Ces recommandations ont pour objet la prise en compte formelle et systématique de la problématique hommes-femmes dans les programmes de réforme économique. Les points saillants sont entre autres :

- *l'analyse franche et ouverte de la problématique au stade de l'élaboration des activités d'ajustement;*
- *la sauvegarde et l'augmentation des dépenses publiques qui favorisent l'équité entre les hommes et les femmes, comme l'éducation primaire et les services de santé de base;*
- *des moyens novateurs d'accroître la participation des Africaines à la prise de décision dans le domaine économique.*

Il existe un large consensus sur le fait qu'une intégration efficace de ces questions dans la conception et la mise en oeuvre des mesures visant à appuyer les réformes économiques en Afrique peut mener à de meilleurs résultats.

(4) Associer croissance économique et investissements sociaux :

La croissance économique n'entraîne pas forcément la réduction de la pauvreté. Elle réduit la pauvreté lorsque la capacité de production des pauvres se trouve là où sont les secteurs de croissance et qu'elle correspond aux besoins de ces secteurs. Une saine gestion économique, l'ouverture du commerce intérieur et international et la libéralisation des investissements, le développement du secteur privé, l'investissement dans les services d'infrastructure et dans le secteur social afin de satisfaire les besoins fondamentaux ont été des éléments clés de politique nationale, qui ont raffermi les liens entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

À cet égard, la volonté des gouvernements nationaux et des dirigeants politiques de réduire la pauvreté est un facteur fondamental. Les conditions créées par les politiques économique et sociale des gouvernements sont déterminantes pour la viabilité des mesures adoptées. Ce sont les gouvernements qui établissent le cadre d'action économique, redistribuent les ressources, investissent dans des programmes sociaux essentiels pour les pauvres et formulent les lois régissant les droits de propriété et les instruments juridiques abolissant l'inégalité entre les hommes et les femmes.

(5) Satisfaire les besoins fondamentaux :

Répondre aux besoins prioritaires comme l'éducation de base, les soins de santé primaires, la nutrition et la planification familiale, l'eau et l'assainissement, et le logement jouent un rôle central en matière de réduction de la pauvreté. L'éducation, particulièrement l'éducation de base, est très profitable aux pauvres car elle leur permet d'augmenter leurs revenus, d'accroître leur participation à la société grâce à une plus grande sensibilisation aux questions sociales. L'éducation des filles, en particulier, est l'instrument de développement le plus rentable.

(6) Assurer la sécurité alimentaire :

La sécurité alimentaire permet aux gens de protéger et de maintenir leurs sources de revenus, tandis que l'insécurité alimentaire peut entraîner l'impuissance, la dépendance, la souffrance, de même qu'un retard dans le développement physique et intellectuel. L'insécurité alimentaire renforce le cycle de la pauvreté.

L'ACDI prendra des mesures pour que l'aide alimentaire soit conforme et mieux intégrée aux stratégies globales de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire.

Les programmes et les projets d'aide alimentaire, qui servent de mécanisme d'exécution des programmes bilatéraux, doivent être explicitement intégrés aux stratégies globales de programmation, afin d'accroître leur efficacité. L'aide alimentaire doit être reconnue comme un des aspects parmi d'autres de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté et doit être étroitement intégrée aux autres programmes et initiatives de développement.

Toutefois, étant donné la nature des activités de secours et les pays qui en sont les bénéficiaires, il se peut qu'il n'existe aucun cadre stratégique de programme-pays pour l'aide alimentaire d'urgence, les stratégies n'étant établies que pour les pays de concentration. Dans de tels cas, il est donc essentiel d'élaborer des stratégies de sécurité alimentaire et de bien choisir les partenaires. Il est très important que ceux-ci soient présents lorsqu'il s'agira de répondre aux besoins des populations lors de la période de transition et de reconstruction, une fois satisfaits les besoins immédiats.

(7) Promouvoir des méthodes participatives : former des réseaux et susciter l'engagement des gouvernements :

L'appui au travail des organisations non gouvernementales (ONG) locales et aux institutions financières internationales (IFI) est un domaine où l'ACDI continuera d'apporter une contribu-

tion. L'ACDI peut intervenir à une échelle beaucoup plus petite que les IFI, ce qui correspond mieux à la faible capacité d'absorption de bien des pays et de bien des secteurs.

Il est essentiel de travailler avec les gouvernements bénéficiaires à l'élaboration d'approches nationales en matière de réduction de la pauvreté. Par exemple, l'ACDI peut contribuer à l'élaboration de plans, en s'appuyant sur les stratégies en place pour l'éducation de base, les soins de santé primaires et l'amélioration du bien-être des enfants. La coordination entre les donateurs peut être facilitée si ces derniers intègrent leurs activités aux plans nationaux de lutte contre la pauvreté.

Pour favoriser la participation en matière de développement, l'ACDI s'emploiera à :

a. Donner aux gens les moyens de développer leur potentiel et d'atteindre leurs objectifs grâce à des méthodes participatives

La croissance découlant de l'industrialisation et de la modernisation, appuyée par la technologie, peut entraîner une plus grande marginalisation des pauvres car ceux-ci ne sont pas en mesure de participer ou d'être intégrés aux processus de production. L'habilitation des pauvres et la réduction durable de la pauvreté passent par la participation à la vie politique et économique de la société. Il est essentiel d'aider les pauvres à profiter des nouveaux débouchés.

b. Mettre en oeuvre des politiques et des programmes axés sur la problématique femmes-pauvreté

L'ACDI est également reconnue comme un chef de file international en ce qui concerne l'intégration de la femme au développement et l'égalité hommes-femmes. Toutefois, l'Agence a toujours travaillé au niveau-cible, et l'expérience montre qu'il faut aussi s'attaquer aux causes profondes des inégalités entre les hommes et les femmes. L'ACDI contribuera à l'élaboration de stratégies en matière de politiques et de programmes axés sur la problématique femmes-pauvreté.

c. Contribuer à la mise en place de mécanismes de coordination des donateurs

Étant donné l'intérêt accru des donateurs à l'égard des activités de réduction de la pauvreté, les consultations et la coordination des efforts revêtent une importance primordiale. En collaboration avec des donateurs qui partagent ses vues, l'ACDI prendra l'initiative d'harmoniser les interventions et les projets dont les objectifs sont contradictoires. Ceci est d'autant plus important pour pouvoir intégrer les objectifs à court et à long terme et favoriser la transition entre les activités de secours et celles de réduction de la pauvreté.

d. Appuyer le développement des capacités et le renforcement institutionnel de divers groupes et organismes

Accroître la capacité des populations et des pays de réduire eux-mêmes la pauvreté est essentielle pour obtenir des résultats durables. À cette fin, l'ACDI oeuvrera activement au développement des capacités et au renforcement institutionnel, notamment des ONG, des ministères, des administrations et des organes de recherche. Que ce soit à l'échelon de la collectivité ou du pays, des interventions durables supposent un engagement et une capacité d'action de la part du pays en développement.

Photo ACDI : Patricia Baeza

D. SUIVI

L'ACDI préparera à intervalles réguliers des rapports d'étape exposant les réalisations, les progrès dans la mise en oeuvre de la politique et les interventions prioritaires à mettre de l'avant. La politique fera l'objet d'une évaluation en bonne et due forme dans les cinq ans.

Photo ACDI : Roger LeMoyne