

LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACDI-PCI	Programme de coopération industrielle de l'ACDI
AEC	Affaires Étrangères Canada
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
CEE	Central and Eastern Europe
DGECE	Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est
DGEMM	Direction générale de l'Europe, du Moyen-Orient et du Maghreb
EAI	Enveloppe de l'aide internationale
ECE	Europe centrale et de l'Est
EDC	Exportation et développement Canada
EPI	Énoncé de politique internationale
FCIL	Fonds canadiens d'initiatives locales
FSI	Fonds sociaux d'intégration
GAR	Gestion axée sur les résultats
MAECI	Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international
ODACE	Official Development Assistance in Central Europe
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et le développement en Europe
REE	Renaissance en Europe de l'Est
RPP	Rapport de performance de projet
RRP	Rapport de rendement de projet
UE	Union européenne

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST (DGECE)	4
LE PROGRAMME DES PAYS EN GRADATION.....	6
LE PROCESSUS DE GRADATION DANS L'ECE.....	7
LE PLAN DE GRADATION DE 1997	7
<i>Les déterminants de la gradation</i>	<i>8</i>
<i>Les principes de la gradation</i>	<i>9</i>
<i>Les mécanismes de la gradation.....</i>	<i>10</i>
LE PLAN DE GRADATION 2002-2005.....	13
<i>Les indicateurs de la gradation</i>	<i>14</i>
LES DÉFIS DE LA GRADATION.....	19
<i>Le choix des indicateurs de gradation.....</i>	<i>19</i>
<i>Les mécanismes de la gradation.....</i>	<i>20</i>
<i>Les principes de gradation.....</i>	<i>20</i>
<i>La gestion du processus.....</i>	<i>22</i>
<i>La gestion des ressources</i>	<i>23</i>
LES IMPACTS DE LA GRADATION	24
L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA : LE DÉVELOPPEMENT.....	26
L'EPI ET LE PROGRAMME D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST.....	28
CONCLUSION.....	31
BIBLIOGRAPHIE	33

INTRODUCTION

L'objet du présent document n'est pas de présenter en détail les tâches exécutées au cours du stage à la DGEMM, d'où la présentation sommaire du mandat de la stagiaire faite précédemment. Il s'agit plutôt de proposer l'analyse d'un processus observé au sein du programme des Balkans et de celui des Pays en gradation, c'est à dire la « gradation ».

Le concept de « gradation » est utilisé à l'ACDI pour désigner « le passage d'une catégorie donnée de pays à une autre, et l'accès à une nouvelle classe de pays ». ¹ Il s'agit d'un processus graduel qui amène les pays récipiendaires d'aide publique à devenir autonomes quant à leur développement économique et social et parfois même, comme c'est le cas pour certain pays en gradation, de devenir à leur tour, donateurs d'aide publique au développement. Ce processus de gradation ne doit pas être vu comme un retrait définitif du Canada dans la région, mais davantage comme l'évolution de la relation d'assistance technique vers une relation plus mature de partenariat.

La gradation, en est à ses débuts, puisque à l'heure actuelle, seulement huit pays de l'Europe Centrale et l'Est (ECE) ont complété le processus. Néanmoins, d'autres pays tels que la Malaisie et la Thaïlande, dont les programmes relèvent de la Direction Générale de l'Asie, ne reçoivent plus d'aide de l'ACDI. Ils ont également atteint un niveau de développement suffisant et ne requièrent plus le support du Gouvernement canadien. La gradation est certes un phénomène nouveau qui concerne pour le moment essentiellement les pays de l'Europe Centrale et de l'Est, mais à la lumière des nouvelles orientations en matière de développement prises par le Gouvernement canadien², plusieurs considèrent que ce processus pourrait être mis en place pour un nombre grandissant de pays. On pense particulièrement aux Balkans et à la Russie.

Face à ce constat, il a semblé pertinent d'analyser et de comprendre le processus permettant le passage d'un pays receveur d'aide à un pays gradué. Bien que chaque pays ait ses spécificités, reliées en particulier à son contexte historique, politique et socio-

¹ACDI, *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*, p.1.

² Voir : *L'Énoncé de Politique Internationale du Canada, Fierté et influence: notre rôle dans le monde – Développement*, paru en 2005.

économique, plusieurs étapes menant à la gradation d'un pays peuvent être appliquées indépendamment du contexte régional.

Le 31 mars 2005, huit pays relevant de la Direction Générale de l'Europe du Moyen-Orient et du Maghreb³ (alors encore appelée DGECE) ont complété leur gradation. Chaque pays ayant suivi un processus individuel, il semblait particulièrement complexe de procéder à une étude au cas par cas. Afin de comprendre la « gradation », il s'agira essentiellement d'analyser le processus général suivi par le programme pour graduer les pays de l'Europe Centrale et de l'Est. Une observation de l'élaboration du plan stratégique de gradation, des principes et des indicateurs nous permettrons de mettre en évidence les enjeux et les impacts à retenir pour la gradation de d'autres régions dont celle des Balkans. Puisque la gradation de cette dernière a officiellement été fixée à la fin de l'année fiscale 2009-2010, nous tenterons d'analyser l'impact de la nouvelle politique internationale sur le programme et sa fermeture prochaine.

³ La création de la Direction Générale de l'Europe du Moyen Orient et du Maghreb est le résultat d'un remaniement organisationnel qui a eu lieu en 2005.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST (DGECE)

L'ACDI fut créée en 1968 pour remplacer le Bureau d'Aide Extérieure du Ministère des Affaires Étrangères dans la gestion de l'aide humanitaire. Alors associée au Bloc soviétique et considérée comme une région relativement prospère, l'ECE ne se qualifiait pas comme pays récipiendaire de l'aide canadienne. Ce n'est qu'avec la nouvelle donne internationale résultant de la chute des régimes communistes, en 1989, qu'est apparue la nécessité de contribuer à la démocratisation et à la transition économique de l'ECE. Le Gouvernement canadien et d'autres pays donateurs ont donc rapidement noté la possibilité d'offrir une assistance technique dans la région; aide qui proviendrait d'une enveloppe spéciale, appelée « Aide Publique » (AP) se distinguant de celle d'Aide Publique au Développement (APD) destinée aux pays ayant des revenus par habitants très faibles.⁴

Les priorités du gouvernement canadien dans la région se distinguaient alors du mandat général de l'ACDI principalement axé sur la réduction de la pauvreté. Il s'agissait dans le cas de l'ECE essentiellement :

*1) d'appuyer la transition vers une économie de marché; 2) d'encourager la bonne gouvernance la démocratie, le pluralisme politique, la primauté du droit et l'observation des normes internationales; 3) faciliter la création de liens commerciaux et d'investissements entre le Canada et la région; 4) participer aux efforts internationaux afin de réduire les menaces à la sécurité internationale et canadienne.*⁵

Afin de contribuer à l'atteinte de ces objectifs, un programme d'aide à l'intention de la Pologne et de la Hongrie, fut mis sur pied en 1989, programme devenu officiel en mars 1990 lors de la création du groupe de travail sur l'Europe Centrale et l'Europe de l'Est

⁴ ACDI, « Histoire de la DGECE » p.1

⁵ ACDI, *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*, p.3.

par le Ministère de Affaires Étrangères et Commerce International Canada (MAECI). L'affectation de cette enveloppe spéciale d'aide technique au MAECI s'expliquait entre autres par la particularité de l'aide offerte et les intérêts politiques du Gouvernement dans la région.

L'effondrement de l'Union soviétique en 1991 contribua à l'élargissement du groupe de travail afin d'assister les 27 nouveaux pays indépendants (28 avec l'intégration de la Turquie). Le groupe de travail en 1993 fut rebaptisé la Direction Générale de l'Europe Centrale et de l'Est et pourvu de ressources et d'effectifs permanents. La DGECE travailla sous l'égide des Affaires Étrangères, jusqu'à son transfert à l'ACDI en 1995.⁶ Ce transfert, résultat de l'énoncé de la nouvelle politique étrangère « le Canada dans le monde »,⁷ répondait à la volonté de maximiser l'expertise développée par l'ACDI dans le domaine de l'aide internationale et d'en faire bénéficier les pays de la région.

La direction de l'ECE même après son transfert à l'ACDI conserva sa division en plusieurs programmes, soit : les programmes des Balkans, du sud du Caucase, celui des pays en voie de gradation et enfin le programme d'assistance humanitaire. Le financement de ces quatre programmes entre 1989 et 2004 s'élevait à près de 1.4 milliards de dollars, une part importante (\$225 millions) ayant été déboursée en réponse à la crise du Kosovo en 1999. Du large portefeuille de 28 pays dont était responsable la DGECE en 1995, la tendance du gouvernement canadien vers une plus grande concentration de l'aide, a amené progressivement la direction à concentrer son assistance sur six pays : la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et Monténégro, la Russie, l'Ukraine, la Georgie et le Tadjikistan. Tout porte à penser qu'avec le nouvel énoncé de politique étrangère paru en avril 2005, la tendance à la concentration de l'aide, s' accentuera dans les années à venir.

⁶ ACDI, « Histoire de la DGECE » P.1

⁷ ACDI, *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*, 1995, 57 p.

Le programme des pays en gradation

Le 1^{er} mai 2004, marquait une nouvelle page de l'histoire de l'Union européenne. Jusqu'alors constituée de 15 pays, l'UE s'élargissait de 10 nouveaux membres dont plusieurs anciens pays du Bloc soviétique (République Tchèque, Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Slovénie). L'élargissement concrétisait d'importants efforts de la part de ces pays devant préalablement remplir les critères de convergence et prouver leur capacité à s'intégrer au système de marché et à soutenir leur compétitivité. Le développement et l'atteinte des « Acquis européens » fut le résultat d'efforts soutenus d'une part des gouvernements, mais aussi des donateurs bilatéraux et multilatéraux qui contribuèrent à la transition des anciens pays communistes vers l'économie de marché. Ainsi, entre 1991 et 2005, le Canada contribua à hauteur de 240 millions de dollars aux efforts de transition et de développement économique des pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) et des quatre Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne, République Slovaque).⁸ Le programme pour les pays en voie de gradation qui avait vu le jour avec la fin des régimes communistes sous l'impulsion du groupe de travail des affaires étrangères, mettait officiellement fin à ses activités dans les sept pays ayant accédé à l'Union européenne le 31 mars 2005. Seul demeure actif à ce jour, un programme trilatéral supportant l'élaboration et l'implantation des mécanismes nécessaires pour fournir une assistance au développement efficace à des pays tiers.⁹

Le processus de gradation suivit pour mener à la cessation définitive des activités dans cette région constitue un précédent à l'ACDI, qu'il apparaît fort pertinent d'analyser. Les lignes directrices qui ont permis de procéder à la gradation des pays de l'ECE ont suivi un cadre précis qui s'il ne peut être calqué, peut toutefois inspirer d'autres directions dans l'élaboration de futures stratégies de gradation.

⁸ ACDI, « Rapport – Synthèse de la revue de programme des pays en gradation de la Direction générale de l'Europe Centrale et de l'Est (ECE) » p.1

⁹ Le programme ODACE (Official Development Assistance in Central Europe) permet le transfert de compétences en matière de gestion de programme d'aide au développement entre l'ACDI et les gouvernements des quatre Visegrad. (Source : ACDI, « Official Development Assistance in Central Europe » p.1)

LE PROCESSUS DE GRADATION DANS L'ECE

Le plan de gradation de 1997

La décision d'entamer la gradation des pays de l'Europe de l'Est semble avoir reposé davantage sur des raisons politiques et stratégiques que sur une évaluation préliminaire des avancées en matière de développement socio-économique et politique des pays concernés. Les débuts de cette démarche s'inscrivent dans un contexte stratégique particulier. En effet la tendance privilégiée par le gouvernement canadien depuis 1995 encourage une plus grande concentration de l'aide pour en maximiser l'efficacité. Ainsi le Cadre Stratégique de la Politique étrangère de 1995, mettait en évidence la nécessité de « cibler ses efforts dans un nombre restreint de pays, tout en maintenant des programmes dans les autres pays grâce à des mécanismes peu dispendieux et faciles à administrer. »¹⁰

Lors d'une rencontre interdépartementale en décembre 1996, réunissant ACIDI, les Affaires étrangères, Exportation et développement Canada et Industrie Canada, il fut décidé qu'une stratégie de sortie de la région de l'Europe de l'Est devait être entreprise. Une série de principes sous-jacents à la gradation fut donc ciblée par AEC et CIDA en janvier 1997, débouchant sur la publication dans le courant de la même année du document « An Approach to Graduation in Central Europe and the Baltics ». Ce dernier avait pour objectif principal de préciser le concept de « gradation » et la méthodologie qui serait utilisée pour l'implanter dans la région de l'ECE.¹¹

La DGECE et les départements ayant des intérêts dans la région se sont entendus sur l'importance d'élaborer officiellement un agenda pour la gradation ainsi qu'un ensemble de principes et des mécanismes permettant sa mise en application.

Comme le Cadre Stratégique de la Politique étrangère du Canada de 1995, mettait l'accent sur l'importance de la « formule du partenariat », c'est le concept de *pays*

¹⁰ ACIDI, *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement* p.6

¹¹ ACIDI, « An Approach to Graduation in Central Europe and the Baltics » p.1

partenaire associé à celui des *intérêts du Canada* dans la région, qui semblent avoir été les déterminants de la gradation des pays de l'ECE.

Les déterminants de la gradation

En ce qui concerne les pays partenaires, la gradation aurait été certainement plus facile à programmer s'il avait existé des indicateurs politiques, économiques et sociaux objectifs permettant de juger de l'avancement de la transition des pays. Cependant, les données économiques ou sociales prises séparément ne permettaient pas toujours de juger de la bonne gouvernance, des réformes structurelles ou du respect des droits civils d'un État. Si un ensemble de facteurs avait dû être pris en compte afin de déterminer si les pays de l'ECE étaient prêts à graduer, le Gouvernement canadien jugea dans sa stratégie de gradation de 1997 que le rôle de l'Union européenne serait le principal déterminant. Puisqu'ils achevaient leur processus d'intégration à l'UE, c'est que les pays de l'ECE devaient être prêts à voir évoluer leur relation avec le Canada vers une relation davantage axée sur le partenariat et la collaboration.

Les intérêts du Canada en ECE ont influencé la stratégie de la DGECE depuis le début du programme d'assistance technique. Lors de l'élaboration des lignes directrices de la stratégie de gradation, la DGECE avait ciblé plusieurs intérêts canadiens à promouvoir dans les pays de l'ECE. Il s'agissait de l'implantation d'interventions durables et du développement de nouveaux mécanismes dont le renforcement des liens avec le secteur privé. Bien que les intérêts du Canada dans la région semblent être fortement liés à l'importance de la communauté ethnique originaire d'Europe de l'Est, ils varient d'un pays à un autre en fonction du contexte économique, social et politique. Face à l'importance plus ou moins grande des intérêts canadiens dans les pays de l'ECE, un consensus a émergé au sein de la direction concernant le processus de gradation : la gradation doit s'étaler sur plusieurs années et requiert une évaluation au cas par cas ainsi que la préparation d'un agenda de transition.¹²

¹² Idem. p.3

En définitive, c'est l'objectif général de la gradation, tel que défini par la DGECE, qui a inspiré les grandes lignes de la stratégie de gradation : « To leave behind interventions that have an enduring impact and to lay the groundwork for a new bilateral relationship through mechanisms such as municipal or private sector links, a business bridge, or professional and alumni associations »¹³. La définition d'un objectif clair a permis de cibler neuf principes sous-jacents à la gradation, qui seront applicables non seulement à l'ECE, mais aussi à d'autres régions.

Les principes de la gradation

- 1- La gradation d'un pays doit être entamée au moins trois ans avant la fin du financement du programme et cela afin de laisser le temps au Canada de procéder à la clôture des projets tout en assurant leur durabilité.
- 2- La gradation suivra une approche de « décroissance progressive » afin de répondre aux objectifs de programmation spécifiques à chacun des pays et d'assurer la pérennité des projets implantés.
- 3- Une approche « Team Canada » est conseillée. L'implication d'autres départements dans les discussions concernant la gradation permet d'harmoniser les stratégies de sorties et de faciliter la communication interdépartementale.
- 4- Impliquer activement les départements et agences ayant des intérêts dans la région à participer au processus de gradation.
- 5- Une fois le processus de gradation entamé, l'ACDI devrait cibler les *Champions*, c'est à dire, les projets qui offrent une possibilité de partenariat approfondie au-delà de la gradation.
- 6- La DGECE assurera une approche davantage pro-active afin de maintenir une assistance focalisée durant la phase finale de son programme.
- 7- L'ACDI cherchera à stimuler une approche innovatrice afin que les partenaires canadiens implantent dans la région de l'ECE des projets pouvant possiblement être transférables d'un pays à l'autre.
- 8- Les retombées économiques et la capacité de levée de fonds des partenaires seront essentielles dans le choix des projets pour les dernières années de programmation.

¹³ Ibid.

- 9- La durabilité constituera le principal critère de sélection des projets qui seront amenés à débiter pendant la phase de gradation du programme.

Le choix de ces principes a permis de mettre en exergue les mécanismes nécessaires à la mise en application du processus de gradation. Ainsi le document stratégique, “An Approach to graduation in Central Europe and the Baltics »¹⁴ souligne l’importance de choisir des options reflétant l’évolution de la relation de partenariat entretenue avec les pays de l’ECE. L’adéquation de ces mécanismes détermine la réussite de la gradation, qui se mesure par la durabilité des initiatives, les liens de partenariats développés et l’image laissée par le Canada dans le pays.

Les mécanismes de la gradation

Plusieurs types de collaboration ont été proposés par les ministères participant à l’élaboration de la stratégie de gradation. Ces derniers visaient essentiellement à faciliter le retrait du Canada tout en assurant la viabilité et la durabilité des projets encore actifs dans la région. Par ailleurs, l’image du Canada en tant que partenaire fut une considération importante des options sélectionnées par l’ACDI et l’AEC. L’objectif étant de démontrer que l’assistance technique dans la région avait contribué efficacement aux transformations structurelles et à l’intégration des pays dans l’économie de marché.

Pour les pays qui graduent dans les années à venir, il fut entendu que les mécanismes régionaux seraient favorisés afin de faciliter la transition. Alors que pour certains pays (Pologne, Hongrie, République Tchèque), la contribution financière pour les projets bilatéraux devait se terminer en 2000-2001, ce mécanisme de projets régionaux permettrait de maintenir une certaine présence dans la région, tout en encourageant les partenaires à participer plus activement au développement de compétences transférables à l’échelle régionale.

Outre les projets régionaux, l’accent devait être mise sur le développement de liens commerciaux entre le secteur privé canadien et celui de l’ECE, liens qui pourraient

¹⁴ Ibid.

perdurer au-delà de l'assistance technique de l'ACDI. Plusieurs mécanismes devaient favoriser la création et le développement d'opportunités commerciales pour les entreprises canadiennes dans la région de l'ECE.

Existant depuis 1990, le programme Renaissance Europe de l'Est (REE) avait justement été créé dans la perspective d'encourager l'investissement canadien dans la région. Il s'agissait d'aider « les entreprises à identifier les risques propres aux pays en transition et à y faire face au moyen d'études de faisabilité à frais partagés et d'activités de transfert de technologie ». ¹⁵ Ce programme qui s'est élevé à environ \$3 millions entre les années 2000-2004 avait été ciblé comme une option à privilégier dans la phase de gradation de l'ECE. La direction pensait alors que ces projets de faisabilité mèneraient à la mise sur pied concrète de projets.

Au programme REE, s'ajoutait une autre option encourageant les liens commerciaux, le « CEE Business Bridges program » existant pour la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie; ce mécanisme pouvait être éventuellement étendu à l'ensemble des pays de l'ECE. Par ce programme le Canada entendait promouvoir le développement de liens entre les entreprises canadiennes et polonaises. Le Canada Poland Entrepreneurs Fund, mis sur pied en 1989, constitue le meilleur exemple de réussite d'un tel mécanisme puisqu'il contribue, via la création d'une marge de crédit, au développement du secteur des petites et moyennes entreprises en Pologne. ¹⁶

Les expériences antérieures ont démontré l'incapacité de créer des liens commerciaux durables sans la garantie du bon fonctionnement des infrastructures publiques et du système législatif. ¹⁷ Par conséquent, les stratégies de ponts commerciaux ne pouvaient être implantées durablement sans que soit encouragé en parallèle le développement des liens entre le secteur public canadien et ceux de l'ECE. Ainsi la stratégie de gradation de 1997 prévoyait l'augmentation de la coopération entre les gouvernements de la région et

¹⁵ ACDI, *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est* p.23

¹⁶ JASZSZOLT Krzysztof (2003). "Evaluation of Canadian Assistance for Poland, Project Evaluation (1989-2003) : Canada-Poland Entrepreneurs Fund" p.11

¹⁷ ACDI, *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*, p.15

le Canada, en ce qui attrait aux politiques et systèmes régulateurs dans le but de contribuer efficacement aux renforcements des secteurs publics de l'ECE. Ces échanges prendraient, entre autres, la forme de conseils et de visites de courte durée de hauts fonctionnaires afin de renforcer leurs compétences.

Outre, la création de ponts pour les secteurs privés et publics, l'ACDI, dans sa stratégie de gradation de 1997, ciblait les *Fonds canadiens* comme des programmes efficaces et peu coûteux. Administrés par les ambassades, ces fonds permettaient de financer de petits projets locaux et de répondre aux besoins des minorités (surtout la communauté Rom en ECE), des enfants et personnes plus vulnérables. À ceux-ci, s'ajoutait le développement de liens avec d'autres départements du Gouvernement canadien, intéressés à représenter les intérêts nationaux dans la région, entre autres, à Industrie Canada, Environnement Canada et AEC.

Enfin, l'ACDI entrevoyait un renforcement de la collaboration avec les agences multilatérales et la collaboration trilatérale comme un moyen efficace de se retirer progressivement de la région. Ce renforcement devait permettre de faire évoluer la nature de la relation avec la région de l'ECE, tout en passant les rênes aux institutions ayant davantage d'intérêts dans la région telles que l'OSCE, l'UE.

Une fois les mécanismes de gradation élaborés, la DGECE dut se doter d'un échéancier menant à la fin des déboursés dans la région, puis à la fermeture du programme. Lors de l'élaboration des lignes directrices pour la gradation, aucune date précise n'avait été fixée pour la gradation de l'ECE. Des dates non officielles avaient été proposées, mais l'élément déterminant la date de gradation des pays de l'ECE restait l'entrée dans l'Union européenne.

En 1997, la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie avaient entamé leur demande d'accession à l'Union et plusieurs pensaient que le processus d'intégration serait assez rapide. En conséquence, on prévoyait la gradation de l'ECE en trois phases afin de représenter l'état d'avancement des pays. La première catégorie de pays à graduer comprendrait les trois pays sus-mentionnés, dont le financement bilatéral pour de

nouveaux projets, cesserait officiellement à fin de l'année fiscale 2000-2001. Les Baltiques et la Slovaquie intégrant une deuxième « vague », devaient graduer en 2005-2006. Finalement la Roumanie, dont les indicateurs socio-économiques accusaient un retard par rapport au reste de la région, graduerait ultérieurement.

Le plan de gradation 2002-2005

Alors que le Canada, s'attendait en 1997 à ce que la première catégorie de pays intègre rapidement l'UE, les démarches pour accéder à l'Union furent plus longues qu'anticipées. Si les lignes directrices proposées dans la stratégie gradation de 1997, ont constitué une base solide pour entamer le processus de gradation en ECE, il s'est avéré que les échéanciers basés en partie sur l'entrée dans l'Union n'étaient pas réalistes. Une revue interne de la stratégie de gradation entreprise fin 2001, a mis en exergue les lacunes du plan de 1997.¹⁸ Cette évaluation interne à la DGCECE a permis de mettre en évidence les leçons apprises depuis lors et de réévaluer la stratégie initiale. Cette prise en compte de l'expérience de programmation depuis 1998 a facilité l'élaboration du plan de gradation officiel paru en 2001, l'Europe Centrale et de l'Est : Plan de Gradation 2002-2005.¹⁹

La publication du *Plan de gradation de l'Europe Centrale et de l'Est 2002-2005*, lançait publiquement le processus de gradation et établissait une date de retrait de la région. Ainsi l'Agence proposait de cesser toutes ses activités le 31 mars 2005, ce qui comprenait, les projets bilatéraux, les *Fonds canadiens*, les activités régionales, l'assistance humanitaire, le programme de Coopération technique et les mécanismes multilatéraux.²⁰ Cette date de gradation plus tardive que celle proposée initialement à l'interne prenait en compte les délais du processus d'intégration des pays dans l'UE, ainsi que leur accession en une seule « vague ». Afin de faciliter la transition pour la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie dont le financement cessait en 2001, l'ACDI a approuvé la mise sur pied de mécanismes sub-régionaux qui supplanteraient les projets

¹⁸ ACDI. "Graduation Strategy Update" p.2

¹⁹ Ibid.

²⁰ ACDI, « Central and Northern Europe; Graduation Plan 2002-2005" p.1

bilatéraux. Cette transition, en accord avec les mécanismes ciblés en 1997, permettait d'entamer officiellement la phase de transition devant mener à la fin définitive de l'assistance dans la région.

Le plan de gradation publié en 2002 sur le site Internet de l'ACDI a offert au public l'opportunité de comprendre le programme d'assistance technique et les raisons sous-tendant la fin du programme dans la région de l'ECE. Il proposait également une définition des indicateurs sélectionnés pour cibler les pays éligibles à la gradation. Ces indicateurs au nombre de quatre, sont le résultat des leçons apprises dans la revue interne de 2001. Alors que le plan de 1997 utilisait *l'entrée dans l'Union européenne*, comme indicateur principal de gradation, la longueur du processus d'accession a mis en exergue l'importance d'inclure dans les indicateurs les contextes économiques, sociaux et politiques spécifiques à chaque pays.

Les indicateurs de la gradation

Les indicateurs officiels présentés dans le plan de gradation 2002-2005 sont de quatre ordres, la transition politique et économique, le processus d'intégration à l'Union européenne, l'accomplissement du mandat de l'ACDI et les approches de gradation adoptés par les autres donateurs.

La transition politique et économique

La fin des régimes communistes en 1989 livrait à eux-mêmes, des États aux prises avec de graves difficultés structurelles, une économie lourde et improductive, une tradition de parti unique et l'absence de libertés civiles. Néanmoins, la chute du communisme a rapidement permis l'instauration de gouvernements représentatifs et démocratiques. Le soutien fourni par la communauté internationale afin d'activer les réformes du secteur public a largement contribué à la démocratisation, l'ouverture de l'économie et la libéralisation des marchés. Au niveau économique, d'ailleurs, la privatisation des entreprises étatiques a été entreprise et des initiatives ont été implantées pour attirer les investissements étrangers.

En ce qui concerne le secteur financier et bancaire, d'importantes réformes ont été amorcées. La possibilité d'intégrer rapidement l'Union européenne constituait un incitatif de taille pour les pays en gradation. Les gouvernements ont travaillé d'autant plus fort pour aligner leurs politiques et leur économie aux standards internationaux qu'ils désiraient accroître leur chance d'accéder rapidement à l'UE.

Le bilan dressé par l'ACDI concernant la transition politique et économique de la région est très positif malgré certaines faiblesses des pays dont l'augmentation du chômage, des inégalités, et les lacunes des filets sociaux existants.

L'accession à l'Union européenne

Lors de l'élaboration du plan de gradation en 2001, les pays de l'ECE prévoyaient déjà d'accéder à l'UE au plus tard en 2004; l'avancée du processus devant permettre l'intégration constituait donc un déterminant essentiel à la stratégie de gradation. Afin de déterminer l'avancement de ces étapes, l'ACDI a examiné le rapport annuel 2001 de la Commission européenne concernant les progrès d'accession des candidats. Ce dernier attestait que les pays avaient tous rempli les critères d'accession : la stabilité des institutions démocratiques, l'existence d'une économie de marché compétitive, la capacité de remplir les obligations des membres de l'UE et l'alignement de leur système législatif et judiciaire sur les acquis communautaires.

En 2001 déjà, les huit pays de l'ECE candidats à l'UE remplissaient la quasi-totalité des 31 acquis communautaires, quelques efforts demeuraient à faire pour certains, en matière de croissance économique, de chômage et de déficit fiscal.²¹ Malgré ces difficultés, la Commission européenne dressait un portrait d'ensemble de la région suffisamment positif pour que l'ACDI puisse envisager le retrait de son aide publique d'ici 2004-2005.

L'ACDI dans la région : un mandat complété

Certes, l'accès à l'Union européenne constitue un indicateur de choix attestant de la réussite de la transition des pays de l'ECE. Néanmoins, l'ACDI n'aurait pu annoncer

²¹ACDI, "Graduation Plan: Central and Northern Europe Graduation Plan 2002-2005." p.6

officiellement la fin de ses activités dans la région sans témoigner de l'accomplissement du mandat dont le groupe de travail des Affaires Étrangères s'était initialement doté en 1990. En définitive, les années d'assistance technique en ECE ont-elles permis la promotion de la sécurité, de la stabilité, le passage à l'économie de marché, le développement de liens d'affaires et la sécurité nucléaire?

L'ACDI, en partenariat avec d'autres départements, ministères fédéraux, provinciaux, municipalités et ONG, s'est attardée à sélectionner des domaines d'assistance dans lesquels elle possédait une certaine expertise. Cette attention particulière pour un certain nombre de niches, répondait à sa volonté de maximiser l'impact de l'aide publique canadienne investie dans la région.

En matière de gouvernance et de démocratisation des institutions, une série de projets a permis de renforcer les législations hongroise, tchèque et slovaque dans le traitement par exemple des minorités Rom. D'autres initiatives, tel qu'un projet d'immersion linguistique pour la minorité russe en Estonie, a prouvé que l'ACDI, en collaboration avec le Toronto School Board, pouvait contribuer concrètement aux efforts du gouvernement pour intégrer ses minorités.

Les réformes législatives et judiciaires ont également été encouragées et appuyées activement dans plusieurs pays, dont les États baltes, les Républiques tchèque et slovaque. Outre, la formation des forces de police, de nombreux petits projets gérés par le programme de Ponts pour le Secteur Public (PSBP) ont permis le renforcement du système administratif, des institutions gouvernementales et le développement des compétences des administrateurs publics.²² Nombre de projets ont contribué également au renforcement des compétences dans le domaine de la gestion environnementale, au développement de stratégies de gestion des déchets et de l'eau, domaines pour lesquels le Canada bénéficie d'une expertise reconnue.

²² Idem, p.7

L'appui aux réformes du secteur public a également permis d'encourager la transition vers l'économie de marché en offrant un environnement politique stable et démocratique. Plusieurs initiatives ont été implantées pour développer un secteur privé attractif et compétitif tant sur la scène régionale qu'internationale. Le programme Renaissance (REE) visait, tel que mentionné précédemment, à encourager le développement de liens entre les entreprises canadiennes et celles de l'ECE. Le *fonds Canada-Pologne pour les entrepreneurs*, constitue un autre exemple de projet visant à développer le secteur privé.

À la lumière des évaluations et revues de projets terminés ou en cours en ECE, l'ACDI pouvait officiellement se targuer d'avoir accompli en 2001 le mandat dont elle s'était chargée en 1990. Aussi, l'Agence dans son plan de gradation 2002-2005 déclarait « While the graduating countries themselves clearly played a major part, CIDA's efforts stimulated, reinforced and helped ensure a successful reform process. »²³

Les approches de gradation des autres donateurs

Afin de s'assurer que la diminution de l'aide à la région corresponde à un consensus international quant à la réussite de la transition des pays de la région. L'ACDI s'est imposé comme dernier indicateur de gradation, la complémentarité de son plan de gradation avec celui des autres donateurs en ECE. Une revue des fonds déployés dans la région a permis de souligner que la majorité des donateurs avait commencé à réduire leur assistance technique. Les pays donateurs et les organisations multilatérales semblent avoir suivi la même tendance que le Canada au fur et à mesure que l'échéance d'intégration à l'UE approchait. Seuls les Pays Bas continuaient d'augmenter leur assistance en vue de contribuer activement à l'atteinte des acquis communautaires des futurs membres.

Les quatre indicateurs élaborés dans la stratégie de gradation 2002-2005 ont permis de justifier de façon intelligente le retrait progressif de l'aide publique dans la région. Une prolongation du programme aurait par ailleurs été difficilement justifiable aux yeux des Canadiens, davantage préoccupés par les problèmes de pauvreté en Afrique que par la

²³ Idem, p.3

transition des pays de l'ECE. La parution du plan de gradation en ECE en 2001 correspondait à la volonté grandissante du gouvernement canadien d'accroître l'efficacité de son aide au développement. *L'énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, paru peu après,²⁴ précisait la nouvelle orientation de l'ACDI en faveur d'une plus grande concentration de l'aide; concentration d'ailleurs renforcée récemment dans le nouvel énoncé de politique internationale paru en 2005.²⁵

L'implantation de la gradation

Le plan de gradation visait certes à présenter au grand public la stratégie adoptée par la DGECE, mais il avait principalement pour objectif d'optimiser les dernières années de financement du programme et de préparer une sortie progressive de la région garantissant ainsi la continuité des initiatives amorcées.

Dans une perspective d'efficience, la DGECE a donc décidé dans sa phase finale de gradation, de concentrer son assistance pour de nouveaux projets uniquement dans trois secteurs, la gouvernance, l'intégration des minorités ethniques et la lutte contre le VIH/SIDA. Cette aide s'adressait essentiellement à la Slovaquie et aux États Baltes puisque la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie n'étaient plus éligibles pour de nouveaux financements, à partir de 2001.

Le plan 2002-2005 constituait un outil stratégique permettant d'aligner la politique de gradation. Au plan de gradation succédèrent d'autres outils permettant d'évaluer la réussite du programme dans la région. Ainsi, entre 2002 et 2003, la DGECE réalisa un certain nombre d'évaluations dans les pays de l'ECE. Ces évaluations se rapportant à la période 1989-2003, effectuées par des consultants externes, visaient d'une part à juger de la pertinence et de l'efficacité du programme et de l'autre, à souligner les bons coups, les faiblesses, et de faire ressortir les leçons apprises pouvant servir dans la gradation d'autres programmes, tels que ceux de la Russie ou des Balkans. L'évaluation de la

²⁴ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur, Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, septembre 2002, 33 p.

²⁵ACDI, *Énoncé de Politique Internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Développement*, avril 2005, 37 p.

Hongrie, premier pays à avoir été soumis à l'exercice, a servi de modèle pour le reste dans sept pays évalués.²⁶ Les évaluations suivaient un plan en deux étapes, d'une part l'évaluation d'un échantillon de projets individuels représentant un pourcentage important des fonds déboursés entre 1989 et 2003, de l'autre, l'analyse du programme du pays dans son ensemble. À titre d'exemple, l'évaluation de la Pologne s'attardait sur un échantillon de 33 projets équivalent à 60% des fonds déboursés entre 1989 et 2003²⁷. Ces évaluations effectuées, il était alors possible pour la DGECE de synthétiser les leçons apprises sur la base des programmes-pays et d'en produire un document interne de travail destiné à la gradation de la Russie, programmée pour 2010.

Les défis de la gradation

Si l'élaboration d'une stratégie de gradation constitue un exercice indispensable permettant d'assurer la durabilité des initiatives et le retrait progressif du Canada d'un pays, il ne présente pas moins plusieurs défis de taille. En effet, une analyse du processus de gradation entrepris en ECE et des leçons apprises permettent de mettre en évidence quelques difficultés rencontrées tant sur le plan du management interne qu'au niveau de la communication avec le publique et les partenaires.

Le choix des indicateurs de gradation

Tel que souligné ultérieurement, l'expérience a démontré que l'utilisation de l'accession à l'UE comme repère pour la gradation ne devait pas constituer l'unique indicateur. Cette leçon certes, quoique peu utile pour la gradation de la Russie, qui n'a pas la prétention de devenir membre de l'UE, pourrait servir lors de la gradation de la Roumanie et des Balkans, prévue respectivement pour 2006 et 2010. En somme, une leçon applicable à toute gradation indépendamment de la région peut être retenue : la gradation doit se faire sur la base d'un ensemble de critères complémentaires incluant, les contextes politiques, socio-économiques, l'intégration dans le système international et la position des autres donateurs.

²⁶ POTKANSKI Tomasz, « Evaluation of the Canadian Assistance Program For Poland (1989-2003)», p.4

²⁷ Ibid.

Les mécanismes de la gradation

L'élaboration de la stratégie de gradation de 1997 avait permis à la DGECE de souligner les mécanismes qui seraient privilégiés pendant les dernières années du programme des pays en gradation. Parmi eux, se retrouvaient les programmes Renaissance (REE) ainsi que le programme de Ponts commerciaux. Quels ont été les résultats de ces programmes? Ont-ils permis la création de relations d'affaires durables entre les secteurs privés canadiens et ceux d'ECE? Les différentes évaluations des pays ont mis en évidence l'impact tout relatif du programme Renaissance dont le but était de financer des études de faisabilité. Le peu d'intérêt démontré par les entreprises canadiennes pour ce mécanisme ailleurs que dans les pays de l'ECE, la lourdeur administrative reliée à la gestion du programme, ainsi que la fin du programme des pays en gradation ont entraîné en 2003 le transfert du Programme REE à ACIDI-PCI, le programme de coopération industrielle de l'ACDI. Par conséquent il est peu envisageable que ce mécanisme soit réutilisé dans le cadre de la gradation de la Russie ou des Balkans.

Les principes de gradation

Parmi les neuf principes de gradation proposés dans la stratégie initiale de 1997, un accent avait été mis de façon particulière sur l'importance d'adopter une approche « Team Canada ». Bien qu'AEC ait été impliquée dans l'élaboration de la stratégie de gradation et du plan de communication au sein de ses ambassades, l'approche Team Canada regroupant diverses agences canadiennes, ne semble pas avoir été effective.

Pour maximiser l'efficacité et la communication, il serait important à l'avenir de s'attarder davantage à développer une collaboration entre les ministères et agences ayant des intérêts dans la région ou le pays en gradation.

La communication dans le processus de gradation

Le processus devant mener à la fin de l'assistance technique nécessite une bonne communication d'une part à l'interne afin que les employés de l'ACDI comprennent la

nécessité de s'impliquer activement dans le processus, mais aussi à l'externe auprès du public et des partenaires.

Dans un souci d'efficacité, la DGECE a dû activement impliquer son personnel dans l'élaboration de la stratégie et du plan de gradation. Ce faisant, les gestionnaires responsables de projets dans les pays concernés pouvaient expliquer adéquatement à leurs partenaires les raisons pour lesquelles l'ACDI discontinuerait son assistance à partir de 2004-2005.

Bien qu'une bonne communication au sein de la direction contribue à la communication à l'externe, elle ne suffit généralement pas à faire comprendre aux partenaires locaux les raisons du retrait du Canada dans la région. La communication a constitué un défi important puisqu'il s'agissait de faire accepter la fin de l'assistance technique, tout en faisant comprendre aux partenaires canadiens et locaux l'importance d'assurer la durabilité et la viabilité des projets en court.

Des missions sur le terrain ont dû être planifiées par les gestionnaires de projets pour rencontrer les organisations partenaires locales et procéder correctement à la fermeture des programmes. Les partenaires canadiens qui, pour leur part, continuaient de solliciter la contribution de l'ACDI pour des projets en ECE essayèrent des refus.

Afin de faciliter la communication et d'éviter la confusion, l'ACDI et le gouvernement canadien eurent recours à plusieurs outils. Par le biais d'une consultation intitulée *Cap sur l'an 2010*, réalisée à l'échelle nationale en 2002-2003, l'ACDI a pu présenter les résultats et leçons apprises du programme des pays en gradation.²⁸ Ce document destiné officiellement à élaborer le cadre de programmation de l'ECE jusqu'en 2010, fut aussi utilisé comme moyen de communication avec l'ensemble des canadiens.

Les publications parues entre 2003 et 2005 pour les pays en gradation constituent un autre instrument destiné à clarifier l'impact du Canada dans la région. Ces documents également publiés dans la langue respective du pays ont contribué à communiquer avec les partenaires locaux. Malgré le recours à divers moyens de communication, il est à retenir que le processus de gradation demeure complexe et peut être source de sérieuses

²⁸ACDI, *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*, p.17

complications, d'où l'importance de préparer le terrain, plusieurs années à l'avance. Enfin, une plus grande collaboration avec les agences canadiennes ayant des intérêts dans la région lors de l'élaboration d'un plan de communication pourrait faciliter la transition.

La gestion du processus

Outre les enjeux de communication, la fin du financement des activités dans une région a des implications sur la gestion du programme et des ressources. Tout d'abord, la fermeture d'un programme requiert la clôture de l'ensemble des projets bilatéraux et régionaux encore actifs. Ce processus relativement administratif nécessite que chaque gestionnaire s'assure de la réception des rapports narratifs et financiers finaux, tel que stipulé dans l'accord de contribution signé entre les parties. Les différents paramètres²⁹, constituant le *Rapport de Rendement du Projet (RRP)*, doivent être mis à jour dans le système SAP de l'agence, la contribution finale doit être effectuée et les différents formulaires permettant la fermeture du projet, doivent être complétés et signés par les personnes autorisées. Ces diverses étapes, lors de la gradation de l'ECE, ont nécessité un temps considérable de la part des gestionnaires de projets qui devaient gérer la fermeture progressive du programme de l'ECE et tout en fournissant un soutien continu aux projets encore actifs jusqu'en avril 2005. L'important taux de roulement du personnel au sein de la DGECE durant les années précédant la gradation, a par ailleurs alourdi le suivi du processus de fermeture de projet. La DGECE, s'est aperçue avant la fin de l'année financière 2005 que de nombreux projets, dont les activités étaient terminées, n'avaient pas été fermés. Tandis que d'autres, avaient été fermés dans le système informatique par des gestionnaires alors que les étapes administratives de fermeture n'avaient pas été complétées. Ces problèmes de gestion ont nécessité que plusieurs employés et stagiaires procèdent à la fermeture adéquate des projets, dans les mois précédant la fin de l'année fiscale 2004-2005.

²⁹ L'ACDI a adopté depuis dix ans la Gestion par Résultat. Une chaîne des résultats est appliquée aux différents niveaux de l'Agence, projets, programmes, direction. Cette chaîne s'articule selon un principe de causalité: intrants, activités, extrants (résultats à court terme), effets (résultats à moyen terme), impact. Pour plus de détails sur la gestion par résultats appliquée à l'ACDI, voir : ACDI, *RBM Handbook on developing results chains*, december 2000.

Cette expérience met en évidence une leçon certainement applicable à plusieurs directions dans l'agence. Il est indispensable que les agents de projets fassent un suivi continu des projets dont ils ont la responsabilité, même lorsque les activités sont terminées. De plus la bonne transmission des connaissances et des dossiers doit être une priorité lors d'un départ pour un autre poste.

La gestion des ressources

La clôture d'un programme implique la fermeture dans les pays concernés, des bureaux de l'ACDI, le retour du personnel canadien, le rapatriement des documents et dossiers, et parfois, lorsque c'est le cas, la mise à pied du personnel local. Dans le cas des pays en gradation, le personnel canadien en poste a été progressivement rappelé au Canada, laissant les projets encore actifs sous la responsabilité de personnel employé localement (PEL). Ces derniers travaillaient au sein des ambassades pour superviser les derniers projets, en particulier les Fonds canadiens d'initiatives locales (FCIL) et les Fonds sociaux d'intégration (FSI), deux mécanismes visant à financer les initiatives des organisations locales. Ces employés travaillant pour l'ACDI ont dû se chercher de nouveaux emplois, souvent à des salaires inférieurs à ceux payés par le gouvernement canadien. À ce jour, tous les PEL ont été mis à pied à l'exception d'une personne en Roumanie qui devrait quitter le bureau d'ici décembre 2005.

La fermeture des postes a engendré des réticences, des frustrations chez des employés des fois au service de l'ACDI depuis les débuts du programme en ECE. La gestion du personnel, ainsi que la nécessité de rapatrier les dossiers des projets gérés localement (FCIL et FSI), a demandé aux gestionnaires seniors d'effectuer plusieurs missions sur le terrain, entraînant des coûts supplémentaires pour la DGECE.

La gestion du changement au sein de la DGECE, semble avoir été administrée correctement. À la fin de l'année fiscale 2004-2005, l'ensemble des projets dans les pays en gradation était terminé et les postes sur le terrain définitivement fermés. Malgré

l'élaboration d'un plan de gradation et de communication³⁰ informant les organisations concernées, des changements à venir, des frustrations et une certaine déception ont été ressenties chez certains partenaires désireux de poursuivre leur collaboration avec l'ACDI.

Les impacts de la gradation

La fin du programme des pays en gradation de la direction de la DGECE, maintenant appelée DGEMM, implique la réallocation des ressources financières mais également du personnel travaillant jusqu'alors dans le programme.

Les dernières années d'activités du programme des pays en gradation ont permis progressivement de faire évoluer les tâches des gestionnaires de projets. Alors que la date de gradation approchait, ces derniers ont consacré une part grandissante à l'évaluation des pays, l'analyse des résultats et à la fermeture des projets³¹. La gestion de projets en tant que telle laissait progressivement place à l'analyse. Bien que les évaluations aient été entreprises par des consultants externes, la collaboration des gestionnaires ayant géré les projets des pays a été requise. Ces tâches nouvelles ont permis de maintenir le nombre d'employés pendant les dernières années d'activités du programme. Maintenant que la gradation des pays est complétée, le programme des pays en gradation devrait progressivement se terminer et les employés relocalisés dans d'autres programmes régionaux. Ainsi les huit employés canadiens sur le terrain en 2003 ont dû être rappelés au siège social de l'ACDI, afin de ne plus laisser de représentants canadiens de l'Agence en ECE.³² Par ailleurs, certains programmes ont été graduellement transférés à d'autres divisions et directions. Le programme Renaissance en Europe de l'Est fut transféré en août 2003 à la Direction Générale du Partenariat Canadien, les projets de l'Institut des cadres supérieurs en gestion des télécommunications du Canada (TEMIC) et de Jeunesse

³⁰ ACDI, "Communication Plan Graduation in Eastern Europe" 3 p.

³¹ ACDI, "Balkans and Graduating countries 2004/2005 to 2005/2006, Program Work Plan", p.21

³² Ibid.

Canada Monde suivirent peu après et enfin une partie du Programme de Partenariat International (programmes régionaux et multilatéraux) alla à la division RZF en 2004.³³

La gestion du personnel a été facilitée d'une part par le transfert graduel des programmes jusqu'alors gérés par le programme des pays en gradation, mais également par un nombre important de départs en retraite dans le courant de l'année 2005, réduisant le nombre d'employés à relocaliser. Néanmoins, la fermeture du programme nécessite une bonne gestion des ressources humaines. À ce moment-ci, les employés demeureront encore en poste pour quelques mois, puisque l'équipe anciennement assignée aux pays en gradation, est actuellement en charge de l'élaboration de la Revue des Balkans, qui devrait être terminée d'ici 2006.

Outre la réallocation du personnel, la fin du programme des pays en gradation signifie la libération de fonds jusqu'alors utilisés pour les projets dans la région. En Mai 2003, le Ministre a approuvé la réallocation interne des « dividendes de la gradation », s'élevant à \$23 millions sur quatre ans.³⁴ Ce transfert de fonds au programme des Balkans permettra d'atténuer les coupures dans le budget attribué à la région.

La clôture du programme aura donc des répercussions non seulement à l'échelle du programme, mais aussi sur la DGEMM dans son ensemble. En effet la réallocation des fonds au programme des Balkans devrait permettre d'atténuer quelque peu les coupures anticipées suite à la parution du nouvel énoncé de politique étrangère, paru en avril 2005

³³ ACIDI, "Balkans Program Work Plan 2005-2006" p.6

³⁴ Idem. p.8

L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA : LE DÉVELOPPEMENT

Résultat d'une consultation publique à l'échelle nationale, l'énoncé de Politique Internationale du Canada intitulé, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, paru en 2005, présente les nouvelles orientations du gouvernement canadien en matière de politique internationale. Il distingue quatre champs d'action, la diplomatie, la défense, le commerce et le développement. La publication du nouvel énoncé de politique internationale (EPI) était très attendue à l'ACDI, puisque l'on anticipait avec elle, l'annonce d'une nouvelle stratégie pour la gestion de l'aide au développement.

La maximisation de l'efficacité de l'APD canadienne est une préoccupation centrale de la nouvelle stratégie. Elle répond essentiellement à la volonté du Canada de contribuer efficacement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire³⁵ et de remplir ses engagements pris lors de la Conférence de Monterrey, en 2002.³⁶ Avant la publication de l'EPI, le principe de l'efficacité de l'aide avait déjà été mis de l'avant par l'ACDI, dans sa publication de 2002 : *Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Néanmoins, d'importants changements restaient à être implantés pour que l'APD canadienne soit pleinement maximisée.

L'annonce d'une concentration de l'aide dans cinq secteurs constitue la première réponse du gouvernement aux exigences du principe d'efficacité. Cette concentration sectorielle a été déterminée par trois critères : l'accélération de la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire, les besoins et priorités des pays en développement et enfin, les principaux domaines d'expertise du Canada. La prise en compte de ces déterminants dans le choix des secteurs à privilégier était essentielle pour assurer une harmonisation et une cohérence des efforts du Canada avec ceux des autres donateurs. Par ailleurs, une

³⁵ Les objectifs du millénaire, au nombre de huit, sont le résultat d'un engagement pris par 147 pays à New York en 2000 pour réduire la pauvreté d'ici 2015.

³⁶ Les donateurs s'étaient engagés dans le cadre du Consensus de Monterrey d'augmenter le volume de leur aide publique au développement (source : Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierte et influence: notre rôle dans le monde - Développement* p.5)

cohérence entre les besoins des pays en développement et les avantages comparatifs du Canada permettront de maximiser les retombées de l'Aide Publique au développement. Cette dernière devrait donc s'articuler dans les années futures autour des pôles suivants : la bonne gouvernance, la santé, l'éducation de base, le développement du secteur privé, l'environnement; l'égalité entre les sexes constitue maintenant un thème transversal à tous les programmes. Cette concentration sectorielle, restructurée dans l'énoncé 2005, ne constitue pas cependant une réforme majeure par rapport au livre blanc, *le Canada dans le monde* de 1995 qui proposait alors une APD s'articulant autour de six priorités. Le nouvel EPI se distingue néanmoins de l'ancienne politique, en ce qu'il propose une concentration de l'aide dans un nombre plus restreint de pays.

La concentration de l'aide par pays constitue le deuxième volet de la stratégie adoptée par le Gouvernement du Canada pour accroître son efficacité. Jusqu'en 2003-2004, le programme d'aide du Canada s'adressait à plus de 155 pays. Une analyse de l'aide fournie a démontré que la fragmentation du portefeuille de l'ACDI nuisait grandement à l'efficacité des programmes ainsi qu'à leur impact sur le terrain. À titre d'exemple, 54 de ces pays recevaient moins de 1 million de dollars durant la même année.³⁷ Le nouvel énoncé de politique propose donc de concentrer ses efforts dans 25 pays, dont quatorze pays africains. Cette nouvelle orientation impliquera que d'ici 2010, 40% de l'aide internationale soit redirigée vers ces nouveaux « pays partenaires du développement. »³⁸ Le reste de l'aide internationale sera utilisé pour l'assistance aux autres pays; aide dont la nature variera en fonction de leur catégorie. Toujours dans un souci d'efficacité, l'ACDI s'est proposée de classer les pays en quatre catégories : les pays partenaires du développement, les États en déroute et États fragiles, les Pays à revenu intermédiaire : vers la gradation, et les autres pays admissibles à l'ADP. Cette classification nouvelle influencera fortement l'importance des portefeuilles des directions générales et la nature de leurs programmes.

³⁷GOUVERNEMENT DU CANADA, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence: notre rôle dans le monde - Développement*. P.7

³⁸Idem. p.27

Parmi les pays de l'Europe Centrale et de l'Est, un seul figure dans 25 pays prioritaires : l'Ukraine. Les programmes des Balkans, du sud du Caucase et les Pays en gradation, sont associés à la catégorie *pays à revenu intermédiaire : vers la gradation*. Dans le cadre d'une plus grande concentration de l'aide vers l'Afrique entre autres, comment envisager l'avenir du programme de l'ECE? Quels seront les impacts directs de la nouvelle restructuration de l'aide? Bien que la publication de l'EPI soit encore récente, certains impacts ont déjà été notés et d'autres peuvent être anticipés.

L'EPI et le programme d'Europe Centrale et de l'Est

Si la nouvelle orientation en matière d'aide internationale n'affecte pas le programme des pays en gradation, dont il reste uniquement le programme ODACE, elle aura certainement des impacts sur le programme des Balkans actuellement en période de consolidation.

Le programme des Balkans qui inclue l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Moldavie, la Roumanie, la Serbie et Monténégro et la Slovénie, devrait graduer d'ici 2010. Entamant sa période de consolidation dans la région, l'Agence a entrepris une vaste réflexion en 2001 afin de planifier la future orientation de son programme jusqu'en 2010.³⁹

Anticipant les réductions budgétaires liées à la fin du financement supplémentaire jusqu'alors octroyé par la Ministre, la DGECE avait décidé de concentrer ses efforts dans les Balkans principalement en Bosnie-Herzégovine et en Serbie-Monténégro (qui inclue le Kosovo).⁴⁰ À cette concentration géographique s'ajoutait une concentration sectorielle. Le cadre de programmation des Balkans 2004-2010, proposait un programme mettant

³⁹ Cette consultation avait donné lieu à la rédaction d'un document de consultation intitulé : *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*.

⁴⁰ L'aide publique donnée aux pays de l'ECE provenait d'une enveloppe séparée autorisée par le Cabinet. Ce financement additionnel s'est terminé le 31 mars 2004, il a cependant été suppléé par un financement externe permettant une transition graduelle de la région.

l'accent sur trois champs d'expertises canadiens : la santé, l'éducation and la primauté du droit.⁴¹

La DGECE anticipait dans son cadre de programmation pour les Balkans, une réduction annuelle de son budget de 21% jusqu'en 2010. Cependant des coupures budgétaires additionnelles de 15% ont été annoncées à la suite du processus de révision des dépenses entrepris cette année. Ces réductions ont eu plusieurs impacts directs sur la programmation.⁴² Tout d'abord la gradation du programme planifiée pour 2010-2011 a été ramenée à 2009-2010, entraînant une perte de \$6 millions.⁴³ Par conséquent, le programme devra essayer d'intensifier ses efforts afin d'obtenir le maximum de résultats, mais il est à craindre que la durabilité des projets en soit affectée. En plus de remettre en question la durabilité des projets, les coupures budgétaires ont entraîné une diminution notable du nombre de projets dans la région; de 67 en 2003-2004 (projets et programmes multilatéraux), ils sont passés à 47, l'année suivante.⁴⁴ Bien que la réduction du programme dans les Balkans réponde à une nécessité de transition, le nouvel EPI pourrait accélérer ce processus.

Quelques mois après la parution de l'EPI, des coupures ont été annoncées dans des secteurs jusqu'alors privilégiés, affectant directement la programmation en Serbie-Monténégro et en Bosnie-Herzégovine. En effet, la programmation 2005-2006 a été revue à la baisse, le secteur de la primauté du droit a été réduit à un projet de réforme judiciaire d'un montant de \$10 millions et quelques petites contributions complémentaires. Trois initiatives, dans les domaines de la police et des réformes parlementaires, encore à un stade peu avancé, ont été abandonnées. En ce qui concerne l'éducation, plus d'initiatives nouvelles ne seront approuvées. Enfin le programme en santé, quoique épargné, demeure dans l'incertitude quant à l'approbation de deux projets importants. Le budget initialement planifié pour ces deux initiatives a déjà été réduit de 30%. L'ensemble de la procédure d'élaboration et le cadre de référence du projet ont été

⁴¹ ACIDI, "Balkans Development Programmes Framework: 2004-2010 » p.15

⁴³ ACIDI, "Balkans Program Work Plan 2005-2006" p.5

⁴⁴ Ibid.

terminés en avril 2005, cependant les portefeuilles restent à être approuvés par la Ministre. Dans l'attente d'une approbation, les agents de projets assignés au secteur de la santé demeurent dans l'incertitude. L'attente est d'autant plus difficile, que leur avenir dans le programme dépend fortement de la mise en œuvre de ces projets. Un abandon signifierait une nouvelle répartition des portefeuilles entre les agents et peut être même pour certain, une réaffectation de tâches.

Dans le domaine de la primauté du droit, l'abandon des trois projets a coïncidé avec le départ de deux gestionnaires seniors. Pour le moment, les portefeuilles restant ont été répartis entre les gestionnaires déjà en poste.

Paru il y a seulement quelques mois, l'EPI a donc déjà imposé des changements substantifs au sein de la DGEMM. Bien que l'ACDI se soit engagée à maintenir la programmation pour l'année en cours, l'avenir du programme et les projets pour approbation future pourraient être remis en question. Au regard des nouvelles orientations, l'avancement de la date de gradation du programme à 2008-2009 pourrait peut être envisagé. La mise en route cette année de la phase de gradation permettrait cette éventualité tout en respectant le principe de la phase de transition de trois ans.

CONCLUSION

L'assistance technique en Europe de l'Est et dans les Balkans, telle qu'entreprise en 1990, tend à évoluer progressivement vers une relation de maturité davantage axée sur le partenariat. Depuis le 1^{er} avril 2005, l'assistance dans les pays en gradation a cessé; demeure néanmoins une assistance trilatérale par le biais du projet ODACE. Le succès de ce projet à développer les capacités de donateur des pays de l'ECE en fait un modèle pour des régions prêtes à voir leurs partenariats évoluer vers de relations plus maturité.

La réussite du projet ODACE comme outil de la gradation couronne un programme qui dans l'ensemble a surpassé les attentes. Bien que l'assistance canadienne ait été relativement peu importante par rapport à d'autres donateurs, elle a répondu à des besoins spécifiques en s'implantant dans des niches délaissées par d'autres. La réussite du programme dans les pays en gradation a été récemment mise en évidence par un ensemble d'évaluation. Cet exercice d'évaluation s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de gradation a pu souligner les leçons apprises dans les différents pays du programme. Se rapportant tant à la programmation qu'au processus de gradation, ces leçons devraient servir aux programmes des Balkans et de la Russie.

Le processus de gradation, tel qu'adopté par la DGECE, constitue une première qui inspirera certainement d'autres directions générales. Plusieurs documents décrivant le processus, ses principes, et mécanismes, ont été rédigés à cette fin; les leçons apprises de chaque pays ont été compilées en un rapport. Malgré un nombre important d'outils élaborés afin de transmettre l'expertise développée par le programme de l'ECE en matière de gradation, il est à craindre que le personnel des autres directions ne soit pas en mesure d'en maximiser les leçons apprises. En effet, le grand nombre de documents produits sur le sujet de la gradation et le haut taux de roulement du personnel pourraient nuire à la rétention des connaissances. Dans ce cas, une présentation préparée par les gestionnaires de la direction ne suffirait pas pour garantir la transmission de l'expertise. Il serait donc intéressant de préparer un dossier comprenant l'ensemble des documents utiles à l'élaboration d'une stratégie de gradation. Ce dossier qui inclurait des exemples de Mémoire au ministre, de plan de communication, de stratégie générale et de

sommaire des leçons apprises, pourrait guider les gestionnaires dans l'élaboration de leur stratégie de gradation spécifique.

BIBLIOGRAPHIE

ACDI (2005). « L'ACDI présente ses nouveaux partenaires du développement: les pays en développement où la contribution du Canada peut être profitable », Communiqué de presse du 19 avril 2005 (2005-17), 3 p.

ACDI (2004). *Le Canada et la Pologne, Partenaires en transition*, 11 p.

ACDI (2002). *Cap sur l'an 2010 : L'ACDI en Europe centrale et de l'Est*, Document de consultation, automne 2002, 36 p.

ACDI (2002). Le Canada contribue à un monde meilleur, *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, 33 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2005). *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence: notre rôle dans le monde - Développement*, 37 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA (2005). *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence: notre rôle dans le monde - Survol*, 33 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1995). *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*, 57 p.

LANDRY Claude (2005). *Le programme des Balkans de l'Agence canadienne de Développement International (ACDI) : Réflexion sur le suivi de la gestion du rendement et des connaissances*, 63 p.

Autres sources

Documents internes de l'ACDI

ACDI (2005). « Plan de travail du Programme des Balkans et des pays en gradation 2004-2005/2005-2006 », DGEMM, 23 p.

ACDI (2005). « Cadre de programmation pour les Balkans 2004-2010 », DGEMM, 25 p.

ACDI (2005). « Plan de travail du Programme des Balkans 2005-2006 », 25 p.

ACDI (2005). « Histoire de la DGECE », Site Intranet Entre Nous, 2 p.

ACDI (2005). «Communication Plan Graduation in Eastern Europe», 3 p.

ACDI (2005). « Balkan's Graduation and the Proposed Health Program 2004-2010 », DGEMM, 8 p.

ACDI (2004). «Summary of Lessons Learned re: Graduation», DGECE, 11 p.

ACDI (2003). « OCDE / CAD », Site Intranet Entre Nous, 3 p.

ACDI (2003). « Rétrospective: les 35 ans de l'ACDI », Site Intranet Entre Nous, 8 p.

ACDI (2003). « Vision stratégique de la DGECE – Horizon 2010 », Site Intranet Entre Nous, 13 p.

ACDI (2003). « Rapport- Synthèse de la revue de programme des pays en gradation de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est » (ECE) by Mardi Weltman and al. 40 p.

ACDI (2002). “Graduation Plan: Central and Northern Europe Graduation Plan 2002-2005.” 15 p.

ACDI (2000). “RBM Handbook on Developing Results Chains, The Basics of RBM as Applied to 100 Project Examples”, Performance Review Branch, 139 p.

ACDI (1997). “Regional Framework; Canada’s Cooperation Program with CEE-NIS Countries in Transition”, DGECE, 21p.

ACDI (1997). “ Graduation Plan: An Approach to Graduation In Central Europe and the Baltics”, DGECE, 12 p.

JASZSZOLT Krzysztof (2003). “Evaluation of Canadian Assistance for Poland, Project Evaluation (1989-2003) : Canada-Poland Entrepreneurs Fund” Warsaw 61 p.

POTKANSKI Tomasz (2003). « Evaluation of the Canadian Assistance Program For Poland (1989-2003)», Warsaw, 73 p.

Site Internet de l'ACDI : www.acdi-cida.gc.ca

ACDI, « Europe centrale et de l'Est/Balkans programmes », <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/0B86D4665C67754C85256B61006C3423>

ACDI (2005). « Consultations - Cadre de programmation de l'ACDI pour la région des Balkans », 2 p. <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/0B86D4665C67754C85256B61006C3423>>

ACDI (2005). « Kosovo/Balkans », 2 p. <<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocFr/5F40699CCCBF905F85256E97004A7714>>

