

Note d'information du CCCI :
Budget des dépenses 2002-2003 de l'ACDI
Partie III – Rapports sur les plans et les priorités

Faits saillants :

- Selon les estimations du CCCI, le ratio APD/PNB pour 2002-2003 s'établit à 0,28 p.100 par rapport à 0,27 p.100 pour 2001-2002.
- Compte tenu du récent engagement pris par le premier ministre à Monterrey, lors de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement, le CCCI calcule que moyennant une hausse annuelle de 8 p. 100 de l'enveloppe d'aide internationale* (selon des probabilités composées), le ratio atteindra 0,33 p. 100 d'ici 2006-2007.
- Parmi les directions générales, seuls les Programmes géographiques bilatéraux ont bénéficié d'une hausse significative de leur budget en 2002-2003. La Direction générale du partenariat canadien, avec 253,9 millions de dollars, enregistre une baisse de 9,5 millions de dollars, soit 3,6 p. 100 par rapport au Budget des dépenses 2001-2002 et 18,2 millions de dollars (6,7 p. 100) en comparaison des décaissements prévus pour l'année passée.
- Bien que nous croyions comprendre que la ministre de la Coopération internationale présentera au Cabinet, cet été ou au début de l'automne, une version finale des stratégies pour l'efficacité de l'aide, examiné en profondeur au cours de consultations tenues en 2001, le Budget des dépenses 2002-2003 indique clairement que l'ACDI se prépare à mettre en place les principales orientations définies dans *Pour une aide internationale plus efficace*.
- Les Plans et Priorités 2002-2003 pour l'ACDI contenus dans la Partie III du Budget des dépenses sont structurés en fonction d'un nouveau cadre de résultats, qui se concentre sur quatre grands résultats stratégiques ou résultats de développement pour les programmes de l'ACDI – le bien-être économique, le développement social, la viabilité environnementale et la gouvernance.

* L'enveloppe d'aide internationale (EAI) contient les crédits budgétaires affectés par le gouvernement fédéral à l'aide internationale et est publiée chaque année dans le Budget des dépenses de l'ACDI de la Partie III. L'EAI comprend les allocations à l'ACDI, au MAECI et au ministère des Finances. Une petite part de l'EAI n'est pas incluse dans l'APD, car elle est affectée à des pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS qui n'ont pas droit à l'APD. L'aide publique au développement (APD) comprend la totalité de l'EAI admissible à l'APD ainsi que d'autres sommes allouées par les administrations canadiennes, dont le Comité d'aide au développement de l'OCDE autorise l'inclusion dans l'APD – les dépenses engagées durant la première année d'accueil de réfugiés, les dépenses d'aide des administrations provinciales,

les remises des dettes bilatérales, les coûts imputés aux études effectuées par des étrangers au Canada, etc. Ces derniers montants doivent être estimés par le CCCI afin d'établir des prévisions de l'APD pour telle ou telle année, jusqu'à ce que l'ACDI publie ses statistiques officielles de l'APD pour cette période. La dernière année pour laquelle on dispose de statistiques officielles est 1998-1999.

Introduction

Le Budget des dépenses de la Partie III constitue le rapport de l'ACDI au Parlement sur la répartition de l'enveloppe d'aide internationale pour 2002-2003, ainsi qu'il est présenté dans le budget de décembre, de même qu'une analyse des principaux objectifs et des résultats prévus pour l'ensemble de l'ACDI et pour chacune de ses directions générales. On peut consulter le Budget des dépenses de la Partie III sur le site web du Conseil du Trésor.

La présente Note d'information met en relief certains crédits pour 2002-2003 et fait ressortir certaines modifications à la manière dont l'ACDI sera tenue responsable des résultats en matière de développement. Les fondements globaux de la programmation de l'ACDI restent très proches des objectifs définis dans *Pour une aide internationale plus efficace*. En établissant les plans et les priorités, le Budget des dépenses constate que l'ACDI est depuis longtemps reconnue comme un leader « en matière de développement et d'égalité entre les sexes, ainsi que pour la participation des organisations non gouvernementales à son programme d'aide. L'ACDI a également été l'un des premiers organismes à préconiser l'intégration des dimensions environnementales dans les programmes de développement. »

A. Crédits :

Le Budget des dépenses donne le détail des crédits affectés à l'Enveloppe d'aide internationale en 2002-2003, pour l'ACDI et les autres secteurs de l'aide publique au développement (APD). Malheureusement, contrairement au Budget des dépenses de la Partie III des années antérieures, les récents Budgets des dépenses de la Partie III contenaient très peu de prévisions de dépenses effectives pour l'année qui vient de se terminer, c'est-à-dire 2001-2002. Faute de données financières préliminaires, il est impossible d'analyser les plans futurs au regard des tendances observées ces dernières années. Après la fin de l'exercice, l'ACDI peut mettre de 18 à 20 mois pour préparer son rapport financier officiel.

Faits saillants du Budget des dépenses 2002-2003 :

- D'après le Budget fédéral de décembre 2001, l'enveloppe d'aide internationale pour 2002-2003 atteignait au total 2 312,7 millions de dollars, soit une augmentation de 52 millions de dollars par rapport à l'année précédente. L'EAI ne comporte aucune portion des 500 millions de dollars promis en faveur du Plan d'action du G7 pour l'Afrique (qui sera désormais administré par l'ACDI). Dans

le calcul du ratio APD/PNB, le CCCI a tablé sur un décaissement arbitraire de 300 millions de dollars du Fonds pour l'Afrique en 2002-2003. À partir de cette hypothèse, le CCCI situe le ratio APD/PNB en 2002-2003 à 0,28 p. 100, contre 0,27 p. 100 pour 2001-2002. (Se reporter à l'Annexe 1 pour de plus amples détails.)

- Lors du sommet des Nations unies à Monterrey, le premier ministre s'est engagé à accroître l'APD d'au moins 8 p. 100, au cours de chacune des prochaines années. À supposer un autre décaissement de 300 millions de dollars du Fonds pour l'Afrique en 2002-2003, le CCCI calcule que les décaissements prévus dans le cadre de l'EAI au cours de cette année seront supérieurs de 3,4 p. 100 par rapport à 2001-2002 (estimations corrigées du Budget supplémentaire des dépenses et des crédits prévus par le budget de décembre 2001 pour 2001-2002). L'amélioration de la performance de l'APD passe par l'engagement du gouvernement à accroître l'EAI effective pour 2002-2003 dans le budget 2003 (et à le faire pour les années ultérieures). Le CCCI calcule que moyennant une hausse annuelle de 8 p. 100 de l'Enveloppe d'aide internationale* (selon des probabilités composées), le ratio atteindra 0,33 p. 100 d'ici à 2006-2007 (se reporter à l'Annexe 1).
- Parmi les directions générales, seuls les Programmes géographiques bilatéraux ont bénéficié d'une hausse significative de leur budget en 2002-2003, soit 47,9 millions de dollars de plus que ne le prévoyait le Budget des dépenses et 71,8 millions de dollars ((9,7 p. 100) par rapport aux décaissements prévus pour 2001-2002.
- La Direction générale du partenariat canadien, avec 253,9 millions de dollars, enregistre une baisse de 9,5 millions de dollars, soit 3,6 p. 100 par rapport au Budget des dépenses 2001-2002 et 18,2 millions de dollars (6,7 p. 100) en comparaison des décaissements prévus pour l'année passée. Au sein de la Direction, les programmes de soutien au secteur bénévole subissent une réduction de 6,7 millions de dollars et sont ramenés à 183,0 millions de dollars. Le Budget des dépenses de la Partie III n'indique pas de ventilation des décaissements prévus pour 2002-2003.
- Le programme d'information sur le développement de la Direction générale des communications diminue légèrement, passant de 4,9 millions de dollars en 2001-2002 à 4,3 millions de dollars en 2002-2003.
- L'administration de l'ACDI verra son budget passer de 147,4 millions de dollars prévus dans le Budget des dépenses pour 2001-2002 à 194,8 millions de dollars en 2002-2003 (soit une hausse considérable de 32,1 p. 100). La dotation en personnel reste toutefois constante, avec 1 403 postes équivalents temps plein entre les deux années. Cette augmentation ne s'accompagne d'aucune explication.

B. Plans et Priorités :

Les fondements globaux de la programmation de l'ACDI restent très proches des objectifs définis dans *Pour une aide internationale plus efficace*. En établissant les plans et les priorités, le Budget des dépenses constate que l'ACDI est depuis longtemps reconnue comme un leader « en matière de développement et d'égalité entre les sexes, ainsi que pour la participation des organisations non gouvernementales à son programme d'aide. L'ACDI a également été l'un des premiers organismes à préconiser l'intégration des dimensions environnementales dans les programmes de développement. »

Un nouveau cadre de résultats axé sur quatre grands résultats de développement

L'ACDI travaillera dans un nouveau cadre de résultats, visant à atteindre, par l'intermédiaire des programmes de l'Agence, quatre résultats stratégiques ou résultats de développement :

- le bien-être économique (une croissance économique équitable et une amélioration du niveau de vie pour les pauvres),
- le développement social (l'amélioration du niveau de vie des pauvres grâce à de meilleurs services sociaux, la gestion de l'impact social des réformes et la réalisation de progrès vers l'égalité entre les sexes);
- la viabilité et la régénération environnementales (amélioration de l'environnement, par la protection, la conservation et la gestion de la diversité et de l'intégrité écologiques), et
- la gouvernance (renforcement des structures de gouvernance et des capacités institutionnelles dans les pays partenaires, de la société civile, des droits et principes démocratiques).

Le Budget des dépenses ventile les budgets de chacune des directions générales en fonction de ces quatre résultats stratégiques.

Bien-être économique L'ACDI consacrera près de 30 p. 100 de son budget à la réalisation des objectifs associés au bien-être économique. Il s'agit de créer un environnement propice à la croissance économique, et à la réforme des institutions publiques et privées, tout en développant les capacités des pays à établir de solides partenariats commerciaux pour qu'ils deviennent des « partenaires égaux et à part entière du système commercial mondial ». Tout en mettant l'accent sur une croissance « équitable », les Plans et Priorités de l'ACDI ne proposent ni repères ni stratégies pour orienter l'Agence vers cet objectif, si ce n'est le renforcement de la croissance. Les activités comprennent le développement du micro-crédit et de la micro-entreprise, mais permettent aussi « aux entreprises canadiennes d'atténuer les risques associés à un investissement », par le Programme de coopération industrielle de l'ACDI.

Développement social Le Budget des dépenses affirme que 40 p. 100 des ressources de l'ACDI seront consacrées à des résultats en matière de développement social. En dépit d'objectifs financiers annuels précis pour les quatre priorités de développement social (PDS) pour l'ACDI – éducation de base, santé et nutrition, protection des enfants et VIH/sida – l'Agence se contente de préciser dans le Budget des dépenses qu'elle a dépassé les objectifs de dépenses fixés pour les PDS au cours de l'exercice actuel [sans doute 2001-2002] dans tous les domaines sauf un, sans donner de

chiffres pour l'année passée, ni de prévisions pour 2002-2003. Contrairement aux engagements précédents au titre des PDS, l'ACDI et l'aide d'urgence sont comprises dans les crédits destinés à réaliser les objectifs de développement social fixés pour l'ACDI. Quelques exemples de programmation au titre des PDS sont fournis. Étant donné qu'au cours des dix-huit derniers mois, l'Agence a élaboré des plans d'action détaillés pour chaque PDS, il aurait été plus opportun qu'elle fournisse un bref commentaire sur l'importance relative des priorités de programmation assignées dans le cadre des plans d'action pour 2002-2003.

Viabilité de l'environnement Pour réaliser les résultats de développement en matière de viabilité environnementale, il faudra un peu plus que les 11 p. 100 des ressources de l'ACDI prévus en 2002-2003. Une place de choix est réservée au Fonds canadien de développement pour le changement climatique et au renforcement des capacités de gestion environnementale. L'ACDI contribuera à des initiatives régionales et globales touchant la biodiversité, la conservation écologique et l'utilisation durable des ressources naturelles. L'action de l'ACDI dans la lutte contre la désertification reçoit une attention particulière. En 2002-2003, l'Agence procédera à une mise à jour de sa politique environnementale en matière de développement durable.

Gouvernance Enfin, plus de 18 p. 100 des ressources de l'ACDI visent à améliorer la gouvernance. Auparavant, le Budget des dépenses a fait état de l'importance de la mobilisation de la société civile dans le processus de démocratisation et d'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement – ce qui rend la participation possible et permet à celles et ceux qui ne sont pas représentés de réclamer une meilleure gouvernance. En dépit de l'accent mis sur la société civile, les activités de la Direction générale du partenariat canadien n'occupent que la moitié de cette section! En 2002-2003 l'ACDI élaborera une nouvelle stratégie de programmation de la gouvernance en Afrique et au Moyen-Orient, qui consistera entre autres à améliorer les niveaux de responsabilité entre l'État et la société civile, et à consolider la gestion financière publique. En Asie, l'Agence appuiera tout spécialement la décentralisation de l'État et le soutien aux collectivités locales. Dans les Amériques, elle s'attachera surtout à appuyer les organisations des droits de la personne, la participation de la société civile aux processus régionaux et les fonds de réforme du secteur public.

Résultats porteurs La réalisation des objectifs de développement sera facilitée par des résultats porteurs qui orienteront la prise de décision dans des domaines cruciaux de programmation et de gestion :

- piloter de nouvelles méthodes de programmation;
- faciliter la prise en charge locale;
- promouvoir une programmation reposant sur les orientations ainsi qu'une cohérence accrue entre les politiques de l'ACDI et celles de ses partenaires;
- trouver un juste équilibre entre les programmes dirigés et les programmes spontanés, et
- lier les investissements de l'ACDI aux processus nationaux de développement.

Bien que nous croyions comprendre que la Ministre de la Coopération internationale présentera au Cabinet, cet été ou au début de l'automne, une version finale des stratégies pour l'efficacité de l'aide, examiné en profondeur au cours de consultations tenues en 2001, le Budget des dépenses pour 2002-2003 indique clairement que l'ACDI se prépare à mettre en place les principales orientations définies dans *Pour une aide internationale plus efficace* (PAIPE).

Nouvelles stratégies De nouvelles stratégies seront mises en oeuvre dans le cadre de projets pilotes, en insistant sur le dialogue à propos des orientations, les investissements stratégiques au titre de l'aide, la coordination entre les donateurs et le leadership des pays en développement – cadres de développement intégré, cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et approches sectorielles. Le Budget des dépenses réitère la notion changeante de projet définie dans *PAIPE* : « Les projets à venir devraient être étroitement intégrés à une stratégie plus globale de pays et s'appuyer sur une bonne connaissance du contexte du pays. Ces projets devraient avoir une portée, un effet de levier et une incidence accrues et mettre l'accent sur l'efficacité de l'élaboration des politiques et de leur mise en oeuvre. »

Le Budget des dépenses confirme que d'ici à 2004-2005, « En Afrique, on recherchera ce modèle de partenariat efficace par les voies suivantes : ... en mettant l'accent sur les réformes et sur la coordination des efforts des donateurs dirigées par le pays; en accordant la priorité non plus aux relations fondées sur les projets, mais aux relations axées sur les programmes et les politiques; en participant aux échanges sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et ses objectifs de développement pour le continent africain. » Dans sa préface, la ministre Whelan décrit le NPDA comme un « nouveau plan remarquable élaboré par certains des leaders les plus progressistes de l'Afrique. »

Un encadré spécial du Budget des dépenses reconnaît que « certaines tensions sont inhérentes au processus ... et compliquent la mise en oeuvre des stratégies locales », mais affirme aussi que « l'Agence, de concert avec les pays partenaires, cherche à renforcer la capacité des pays bénéficiaires à gérer leur développement et à mettre en oeuvre leurs plans nationaux de lutte contre la pauvreté ». Un nouveau cadre de programmation pour le Sénégal adopte les mêmes objectifs que le CSLP, de manière à « s'assurer que les activités de programme puissent être adaptées lorsque les priorités locales évoluent ». Au Honduras, par exemple, en collaboration avec le CRDI et le PNUD, l'ACDI appuie la mise en application du CSLP par le renforcement de la capacité des tables rondes (*mensas*) qui réunissent plusieurs parties prenantes.

D'après le Budget des dépenses, l'Agence se proposerait de « réorienter l'objectif du travail ...davantage à l'échelle des programmes, pour le faire porter sur les programmes-pays et les principaux partenaires institutionnels », ce qui permettra une coopération avec les pays en développement et les autres donateurs. Dans le même temps, « la mise à jour ou encore la création de nouveaux cadres stratégiques de programme-pays ou visant les

institutions s'appuiera sur les connaissances étendues des Canadiens en matière de développement international et sur leur apport à l'égard des enjeux qui s'y rattachent. »

Équilibre entre programmes spontanés et programmes dirigés Alors que le Président de l'ACDI a indiqué clairement en avril 2002, lors d'une consultation entre le CCCI et l'Agence, que les mécanismes spontanés resteront largement inchangés, le Budget des dépenses semble indiquer qu'une réflexion est actuellement engagée sur l'équilibre à trouver entre la spontanéité (concernant la prise en charge par les pays) et l'intervention directe de l'ACDI : « Ces deux mécanismes de programme offrent un certain nombre d'avantages aux partenaires des pays en développement. Entre les programmes spontanés et les programmes dirigés, on déterminera la formule qui convient le mieux en s'appuyant sur le dialogue avec les pays ou les institutions partenaires, et aussi avec les autres donateurs. Ce choix prendra également en considération la capacité des pays d'administrer les processus de développement de façon à en prendre véritablement charge. »

Concentration géographique Le Budget des dépenses réitère les préoccupations de PAIPE quant à la concentration géographique et à l'hypothèse selon laquelle les activités de l'ACDI sont très dispersées (« À l'opposé de ceux des autres donateurs, les programmes de l'ACDI sont largement dispersés. ») L'Agence examine des moyens de concentrer ses ressources sur un nombre limité de pays. L'étude du CCCI portant sur les 30 principaux pays bénéficiant de programmes de l'ACDI en 1999-2000 conteste cette assertion, car elle montre, preuves à l'appui, que sur cette période, ces pays ont reçu 74 p. 100 des décaissements bilatéraux autres que régionaux ou à titre d'urgence. La concentration sectorielle et géographique sera étudiée « au cours des prochaines années ».

Cohérence des politiques Face à la nécessité reconnue d'améliorer la cohérence des politiques, il est dit dans le Budget des dépenses que l'ACDI doit intégrer l'expérience des pays en développement dans la formulation de la politique du gouvernement canadien. On s'attachera particulièrement à promouvoir une amélioration de l'analyse et du dialogue sur les questions humanitaires avec les ONG canadiennes, par l'intermédiaire du Groupe d'action des politiques sur la réponse aux situations d'urgence. Toujours selon le Budget des dépenses « la Direction générale des politiques assumera donc un nouveau rôle à cet égard, en fournissant des subventions et des contributions à des organismes canadiens et internationaux pour soutenir des activités en matière de politiques visant les pays en développement. »

Engagement du public Étant donné la nécessité d'accorder une attention accrue à la mobilisation du public, le Budget des dépenses annonce que la stratégie fera l'objet d'un examen « pour s'assurer qu'elle reflète adéquatement l'évolution du contexte international et des perceptions du public » . L'ACDI attend les résultats de deux initiatives – Le monde en classe et une autre initiative à l'intention des journalistes. L'Agence élaborera un programme d'information sur l'Afrique, qui recevra une attention particulière durant le sommet du G8.

Résultats de gestion

Les résultats de gestion constituent un troisième niveau regroupant les ressources humaines, la gestion de l'information et de la technologie, la planification stratégique et la rationalisation du processus de gestion. Face aux exigences découlant des nouvelles stratégies et à la nécessité d'acquérir des connaissances relatives au pays, l'ACDI évaluera sa présence sur le terrain ainsi que le pouvoir délégué à ses agents sur place, y compris le personnel recruté à l'échelon local. Dans le même temps, le Budget des dépenses précise aussi que l'ACDI élabore une stratégie en trois volets de l'évaluation des risques et que chaque projet comporte des stratégies d'évaluation et de gestion des risques.

Stratégies d'évaluation

Les stratégies d'évaluation seront de plus en plus harmonisées avec les quatre grands objectifs de développement, les résultats porteurs et les résultats de gestion. L'Agence s'oriente vers une évaluation axée sur les programmes-pays et les principaux partenaires institutionnels, de manière à mieux tirer profit des connaissances et enseignements stratégiques et à collaborer efficacement avec les pays bénéficiaires et les autres donateurs.

Brian Tomlinson

Équipe Orientation politique du CCCI

Avril 2002

ANNEXE 1

Prévisions tirées du budget de décembre pour l'APD canadienne et l'annonce à Monterrey, faite par le premier ministre Chrétien, d'une croissance de 8 p. 100 pour l'APD

1. Prévisions tirées du budget de décembre (fondées sur le Budget des dépenses de l'ACDI de la Partie III – mars 2002)

Millions de \$ CAN	<u>2001-2002</u>	<u>2002-2003</u>	<u>2004-2005</u>
Enveloppe d'aide internationale			
Enveloppe d'aide internationale de base (EAI)	1 991 \$	1 991 \$	1 991 \$
Annonces d'augmentations dans les budgets précédents *	270	322	220
Aide humanitaire	100		
Paiement anticipé des contributions à l'ONU	115		
Budget supplémentaire des dépenses	51		
Fonds non affectés			285
Fonds pour l'Afrique **	_____	<u>300</u>	<u>200</u>
Total partiel de l'EAI	2 527 \$	2 613 \$	2 696 \$
Variation en pourcentage	3,4 p. 100	3,2 p. 100	
Moins EAI hors APD (Europe et remboursement de prêts)	113	123	188
<u>Plus compléments non budgétaires à l'EAI</u>	468	438	500
Prévision de l'APD totale	2 882 \$	2 928 \$	3 008 \$
Estimation du PNB (milliards de \$ CAN)	1 048 \$	1 062 \$	1 127 \$
Ratio APD/PNB (estimation en %)	0,27	0,28	0,27

* Il s'agit de montants qui ont été annoncés dans des budgets précédents (février 2000), ou des compléments non expliqués au titre de l'EAI qui apparaissent au cours de ces années.

** Le Fonds pour l'Afrique sera administré par l'ACDI et consacré au Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Toutes les prévisions de décaissements au cours des prochaines années représentent la meilleure estimation possible du CCCI. Il se peut que des modalités différentes de décaissement modifient le ratio APD/PNB pour telle ou telle année.

2. Prévisions du CCCI d'une augmentation de 8 p. 100 de l'EAI (annonce faite par le premier ministre à Monterrey)

Les prévisions suivantes d'une hausse de 8 p. 100 de l'Enveloppe d'aide internationale, pour la même période que celle visée par les annonces d'aide faites par les États-Unis et l'Europe, reposent sur les hypothèses suivantes :

- Les prévisions du CCCI prennent comme point de départ l'EAI effective pour l'exercice courant, 2002-2003, mais sans inclure le Fonds pour l'Afrique. Si le gouvernement utilise pour l'EAI la base inférieure de 1 991 millions de dollars, établie dans le budget fédéral 2000, les ratios de performance en seront réduits.
- Les augmentations sont composées chaque année, c'est-à-dire que l'accroissement de l'année précédente est ajouté à la base de l'EAI pour l'année suivante.
- Le ratio APD/PNB table sur une croissance de 2 p. 100 du PNB et sur des compléments non budgétaires de 500 millions de dollars à l'EAI.

	<u>EAI brute *</u>	<u>PNB**</u>	<u>Ratio APD/PNB (%)</u>
2001-2002	2 312 \$	1 062	0,27
2002-2003	2 500 \$	1 085	0,28
2003-2004	2 700 \$	1 110	0,29
2004-2005	2 920 \$	1 130	0,30
2005-2006	3 155 \$	1 155	0,32
2006-2007	3 410 \$	1 180	0,33

* Millions de dollars canadiens

** Milliards de dollars canadiens