

ENCADRÉ 11 – LE CANADA EN BREF

Quel montant le Canada accord-t-il à l'aide ?

En 2002, le CANADA a donné 2 006 millions (m) de dollars E.U., soit 3150 m de dollars canadiens

Cela signifie qu'en 2002, chaque personne au CANADA a donné 64 dollars E.U., soit 100 dollars canadiens

En 2002, l'aide du CANADA a augmenté de 474 m de dollars E.U. en valeur au comptant. Par suite de l'inflation et des variations du taux de change, l'aide a progressé de 31,2 p. 100 en valeur réelle.

Comment se mesure la générosité du Canada?

Le CANADA a donné 0,28 p. 100 de sa richesse en 2002.¹ Ce chiffre peut être comparé à un effort moyen par pays de 0,41 p. 100 et au point culminant de 0,54 p. 100 qu'avait atteint le CANADA en 1975.

Le CANADA a été moins généreux que les 11 autres donateurs, mais plus généreux qu'en 2001, année où l'aide représentait 0,22 p. 100 du RNB.

Quelle proportion de l'aide canadienne va aux pays et aux personnes les plus pauvres?

35,5 p. 100 de l'aide bilatérale (533,9 m de dollars E.U.) est allée aux pays les moins avancés et à faible revenu, où vivent 3,5 milliards de personnes (60 p. 100 de la population mondiale) et où le revenu moyen est inférieur à deux dollars par jour.

Quelle proportion de l'aide du CANADA a été consacrée aux soins de la santé primaires, à l'éducation de base, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement?**Le CANADA a alloué**

3,99 p. 100 de son aide bilatérale (68,77 m de dollars E.U.) à l'éducation de base.
3,08 p. 100 de son aide bilatérale (52,98 m de dollars E.U.) aux soins de la santé primaires.
1,67 p. 100 de son aide bilatérale (28,73 m de dollars E.U.) à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement.

¹ Les données statistiques du CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques]) relativement à la performance de l'aide canadienne en 2001 et 2002 sont différentes de celles de l'ACDI (Agence canadienne de développement international) et du CCCI (Conseil canadien pour la coopération internationale). Cela tient au fait que les chiffres du CAD correspondent à l'année civile tandis que ceux de l'ACDI s'appliquent à l'année financière. Ainsi, les contributions multilatérales de l'ACDI rendues publiques par le CAD semblent dérisoires parce que deux versements effectués en 2002 à l'ACDI portaient sur deux exercices financiers. L'ACDI calcule à 0,27 p. 100 du RNB sa performance pour l'exercice 2001-2002 (comparé à 0,22 p.100 dans le rapport du CAD) tandis que le CCCI parvient au même résultat pour 2002-2003.

Doubler le budget n'est que l'un des défis

Brian Tomlinson, Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)

Le soir de novembre 2003 où Paul Martin, premier ministre du Canada, a été élu chef du Parti libéral, son invité, M. Bono, l'a mis au défi déterminante son autorité musclée en faveur de la justice mondiale – l'annulation de la dette, la promotion du commerce équitable, l'éradication de la pauvreté et du VIH-sida en Afrique. À titre de premier ministre, M. Martin a formulé la nouvelle vision de la politique étrangère canadienne, grâce à laquelle il entendait accroître son action à l'échelle internationale, «en élaborant une nouvelle réflexion sur la manière dont la communauté internationale se conduit »¹.

Il reste à voir si le premier ministre se montrera à la hauteur des défis lancés par M. Bono. Parmi ses premières initiatives, M. Martin a tenté d'« améliorer » les relations du Canada avec les États-Unis (participation à la défense au moyen de missiles intercontinentaux), mais aussi de créer un forum pour le dialogue Nord-Sud, en vue de faciliter la communication et modifier les relations avec les pays en développement. Bien que les orientations données à la politique canadienne de coopération internationale ne soient pas encore claires (en février 2004), il paraît probable qu'elles se distingueront par des modifications significatives et par la continuité s'inscrivant dans la ligne de la conférence précédente de Chrétien. Le budget courant a augmenté l'aide canadienne de 8 p. 100 pour 2002-2003 et pour chacune des deux années suivantes jusqu'en 2004-2005. Il a renouvelé l'engagement de doubler l'assistance d'ici 2010, en se concentrant sur neuf pays prioritaires et en attribuant la moitié de la hausse aux pays d'Afrique subsaharienne².

Comme prévu, le nouveau premier ministre a honoré l'engagement d'une augmentation de 8 p. 100, dans son budget de mars 2004. Cette année, l'aide du Canada devrait atteindre 0,28 p. 100 du RNB.

Tableau 6
Résultats canadiens en matière d'aide (y compris des hausses annuelles de 8 p. 100)

2000-2001	0,25 p. 100 du RNB
2001-2002	0,27 p. 100 du RNB
2002-2003	0,27 p. 100 du RNB
2003-2004	0,26 p. 100 du RNB
2004-2005	0,28 p. 100 du RNB
2005-2006	0,28 p. 100 du RNB
2009-2010	0,32 p. 100 du RNB

Note : Estimations du CCCI de 2002-2003 à 2009-2010.

Ces orientations doivent être définies dans le cadre d'un Examen de la politique internationale pendant la seconde moitié de 2004.

Le budget fédéral de Jean Chrétien pour 2003 remplissait les engagements qu'il avait pris en 2002, lors du Financement pour le développement (FpD) organisé dans le cadre des Nations unies.

Si le gouvernement parvenait à la doubler d'ici à 2009-2010, l'aide canadienne pourrait atteindre cette année-là 0,32 p. 100 du RNB. CCCI exhorte le gouvernement à adopter un plan pour réaliser l'objectif des Nations unies, fixé à 0,7 p. 100 d'ici 2015 et, dans le même temps, contribuer à ce que le Canada verse une juste part de nouvelles ressources au titre de l'aide pour réaliser à l'échelle mondiale les objectifs de développement du millénaire (ODM) établis aux Nations unies³.

Au cours de l'Étude de la politique internationale, les organisations canadiennes de la société civile (OSC) continueront à faire pression sur le gouvernement, pour qu'il harmonise ses ambitions internationales de chef de file dans les relations Nord-Sud et les ressources nécessaires pour répondre aux

obligations que le Canada a contractées à l'égard des ODM et de l'élimination de la pauvreté vis-à-vis des pays en développement.

Au cours des trois dernières années, la politique de coopération internationale du Canada a subi des réformes notables. Elles continueront à éclairer les modifications apportées à la fourniture et au contenu de l'APD canadienne, sous le nouveau gouvernement⁴.

- En septembre 2002, l'ACDI a adopté une nouvelle politique prioritaire, « Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide plus efficace », qui présente de nouvelles stratégies d'aide. Elles comprennent entre autres 1) une participation accrue à des actions coordonnées par les donateurs avec les gouvernements dans le cadre d'approches sectorielles (AS) et un soutien budgétaire aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), 2) un renforcement de la concentration par secteur et par pays pour l'aide canadienne, 3) des approches de programmation et l'abandon de l'orientation axée sur les projets, et 4) la réduction de l'aide liée. Les OSC canadiennes ont accueilli favorablement les principes de la politique privilégiant la prise en charge locale, la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté et la cohérence accrue de l'action quant à l'aide canadienne. Elles ont toutefois été déçues du fait que sur le plan stratégique, ces nouvelles orientations ne tiennent pas compte de leur rôle dans la société civile⁵.

Le CCCI a constaté un net recul de la participation des OSC à la mise en œuvre des programmes de l'ACDI entre 1999-2000 et 2002-2003 (de 28,7 p. 100 à 16,6 p. 100 de l'APD), même avant les nouvelles orientations définies pour l'aide. En ce qui concerne les neuf pays que l'ACDI estime prioritaires, le rôle des pouvoirs publics canadiens et des gouvernements des pays bénéficiaires dans l'application directe des programmes bilatéraux est passé au cours de cette période de 39 p. 100 à 52 p. 100, tandis que la mise en œuvre assurée par les CSO et le secteur privé a diminué en conséquence⁶. Étant donné l'importance accordée par la politique de septembre 2002 aux approches sectorielles et au soutien budgétaire, il est probable qu'il

faudra attendre les prochaines années pour que la marginalisation des partenariats avec les OSC s'atténue. Le CCCI continue à demander un cadre d'orientation global de l'ACDI qui précise le rôle important joué par les OSC dans le processus de développement⁷.

Dans ses premières déclarations de politique internationale, le premier ministre Martin a souligné l'importance du « Consensus de Montréal », adopté par les ministres des Finances du G-20 en 2001, suivant duquel les conditions favorables à la croissance durable dans les pays en développement doivent « faire en sorte que des politiques sociales opportunes existent – de sorte que les bienfaits de cette croissance s'étendent à tous les citoyens, équitablement. » M. Martin ajoute, « nous devons faire tout cela de façon inclusive, de sorte que ces politiques répondent aux besoins que les citoyens expriment eux-mêmes »⁸. L'ACDI a élargi le soutien qu'elle accorde au titre des priorités de développement social – éducation de base, santé primaire, protection des enfants et VIH-sida – depuis 2000. Les questions de gouvernance joueront également un rôle capital dans les relations futures du Canada avec les pays en développement dans le domaine de l'aide et de la politique étrangère.

Le soutien global à l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement a augmenté, passant de 10,5 p. 100 du total de la programmation de l'ACDI en 1995 à 16,4 p. 100 en 2002-2003⁹. Les initiatives de gouvernance comprennent à la fois le renforcement du secteur public, et de la société civile ainsi que les droits de la personne. Le programme de gouvernance de l'ACDI en 2002-2003 était divisé à part quasiment égale entre ces deux domaines. Les ressources consacrées au second augmenteront sensiblement, à mesure que croîtront les décaissements au titre des AS et du soutien budgétaires. Par le passé, les OSC ont été les principales partenaires du programme de gouvernance de l'ACDI et ont exécuté entièrement 38,8 p. 100 des opérations en 2002-2003¹⁰.

- En 2003, l'ACDI a adopté un cadre d'orientation pour le développement du secteur privé (DSP), dans le programme de la coopération canadienne pour le développement. Sur le plan positif, ce cadre encourage une large définition du secteur privé, y compris l'économie informelle, et soumet les initiatives de DSP à trois angles

analytiques : un angle favorable aux pauvres (stratégies favorisant les moyens de subsistance pour les pauvres), un angle portant sur les entreprises et un angle concernant la gouvernance¹¹. En 2003, le premier ministre Martin a coprésidé la Commission du PNUD sur le secteur privé et le développement. Il a laissé entendre que les recommandations de cette instance (prévues pour le début de 2004) éclaireraient les futures priorités de programmation de l'ACDI. À DAVOS en 2004, le premier ministre Martin a indiqué que le renforcement d'un vigoureux secteur privé autochtone dans le monde en développement est essentiel pour réduire la pauvreté et que cela « deviendra une priorité de la politique étrangère [canadienne]. » Il est à espérer qu'en vertu de cette priorité, on préservera l'objectif de la réduction de la pauvreté à l'ACDI, afin de définir les initiatives canadiennes opportunes.

- En 2003-2004, il est possible que l'engagement pris par le gouvernement en faveur de la réduction de la pauvreté en Afrique et de neuf pays prioritaires ait été compromis par les engagements considérables qu'a pris l'ACDI en ce qui concerne l'aide à l'Afghanistan et à l'Iraq après la guerre. Entre 2002 et 2004, 350 millions de dollars canadiens ont été affectés aux programmes d'aide humanitaire et de reconstruction en Afghanistan, le plus grand engagement jamais pris par le Canada en faveur d'un seul pays¹². Une force militaire comptant 2000 membres et la direction de la Force internationale d'aide à la sécurité, dans le cadre de l'OTAN, s'ajoutent à cette obligation. La politique relative à l'Afghanistan est étroitement coordonnée par la Défense, les Affaires étrangères et l'ACDI. Les OSC canadiennes craignent que le Canada n'envisage d'apporter son soutien aux équipes de reconstruction provinciale (ERP) mixtes, dans le cadre de la défense et de l'aide. D'après les OSC, les ERP accroîtront l'insécurité de la population, des employés des OSC et du gouvernement, en partie du fait que les limites entre les mandats militaires et humanitaires sont floues. S'agissant de l'Iraq, en octobre 2003, le Canada a annoncé des engagements de 300 millions de dollars canadiens, au titre de

l'aide à la reconstruction. La plupart de ces sommes sont versées par l'intermédiaire de mécanismes multilatéraux et des Nations unies¹³. En janvier 2004, le Canada a convenu d'annuler une dette de 750 millions de dollars canadiens contractée par l'Iraq dans le cadre d'un accord multilatéral. Le CCCI examinera de près les statistiques de l'ACDI portant sur l'aide en 2003-2004, pour s'assurer que ces fonds de reconstruction ne compromettent pas le respect des engagements pris par le gouvernement dans le budget de 2003, en faveur d'une aide supplémentaire à l'Afrique subsaharienne et du développement à long terme¹⁴.

- Les nouvelles initiatives internationales du Canada s'accompagneront d'une coordination interministérielle accrue, ou d'une mobilisation de l'ensemble du gouvernement qui est déjà mise à l'essai pour la gestion canadienne de la politique afghane. Il se peut qu'une telle approche se répercute sur les modalités de fourniture de l'aide canadienne et se traduise par une plus grande intégration des ressources de l'ACDI au sein du ministère des Affaires étrangères. Le CCCI et ses membres craignent vivement qu'une telle restructuration ne modifie le contenu de l'aide canadienne, et ne diminue considérablement les ressources consacrées à la réduction de la pauvreté à long terme dans les pays les plus pauvres, en faveur des autres intérêts canadiens plus immédiats de la politique étrangère. Un important indicateur de ces tensions est l'intérêt manifesté par le Canada au Comité d'aide au développement de l'OCDE, pour une définition élargie de l'APD, de manière à inclure les ressources consacrées à la sécurité et à la « guerre contre le terrorisme », ce qui compromettrait encore la place de choix accordée à la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de l'assistance internationale¹⁵.

Le CCCI met au défi le nouveau gouvernement d'adopter un plan pour atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 d'ici à 2015 fixé par les Nations unies et, dans le même temps, de verser une juste part des nouvelles ressources au titre de l'aide qui sont indispensables pour réaliser les objectifs de développement du millénaire énoncés par les Nations unies.

Notes

- ¹ L'honorable Paul Martin, « Réponse au discours du Trône », Chambre des communes, 3 février 2004.
- ² En décembre 2002, le gouvernement a annoncé que neuf pays prioritaires – Bangladesh, Honduras, Bolivie, Éthiopie, Tanzanie, Mozambique, Sénégal, Mali, Ghana – bénéficieraient des futures hausses de l'aide canadienne. L'ACDI applique ses stratégies de renforcement de l'efficacité de l'aide dans ces neuf pays avec ces ressources accrues. Au moins la moitié des augmentations de l'aide doit être consacrée aux besoins de développement en Afrique.
- ³ Pour de plus amples détails sur le plan budgétaire du CCCI en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 pour l'aide et les autres propositions destinées à redonner au Canada un rôle de chef de file dans les relations avec les pays en développement, voir « La réalisation des Objectifs de développement du millénaire : une mission pour le Canada » (http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2003-10-21_call_on_gouvernement_to_meet_its_un_commitments.pdf) et « Pour une politique étrangère canadienne axée sur l'équité et la justice » (http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2003-12-19_global_justice_policy_brief.pdf) sur le site web du CCCI, www.ccic.ca.
- ⁴ Pour connaître ces modifications en détail, il faudra attendre que se soient déroulées les élections fédérales, possiblement en avril ou mai 2004. Voir le site web du CCCI, www.ccic.ca, ou l'évolution de la politique d'aide canadienne au cours de la période post-électorale.
- ⁵ Pour la critique du CCCI à l'égard des nouvelles orientations de l'aide à l'ACDI, voir « Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé d'une politique en faveur d'une aide internationale plus efficace de l'ACDI – Sommaire des points saillants et incidences pour le CCCI » à l'adresse http://www.ccic.ca/f/002/aid_cidas_canada_making_a_difference_in_the_world.shtml et « Compte rendu du dialogue CCCI-ACDI 2003 – Prise en charge locale : Rôle des organisations de la société civile du Canada et du Sud » à l'adresse http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2002_ccic-cida_dialogue.pdf.
- ⁶ Ces statistiques calculées par le CCCI se fondent sur un examen de l'agence d'exécution pour tous les projets de la Direction générale du partenariat canadien, notamment les projets bilatéraux, au cours de ces deux années, à partir de statistiques par projet fournies par l'ACDI. Y figurent les organismes appliquant des projets d'assistance humanitaire à la Direction générale multilatérale. L'information relative à la Direction générale multilatérale et à la Direction générale des politiques était incomplète.
- ⁷ Comme il est noté ci-dessous, un tel cadre de politique pour le secteur privé a été défini et publié en 2003, à l'initiative de l'ancienne ministre de la Coopération internationale.
- ⁸ Le premier ministre Paul Martin, « Le Premier ministre Paul Martin s'exprime lors de la cérémonie d'inauguration du Sommet spécial des Amériques, Déclaration du Premier ministre », le 12 janvier 2004, Monterrey, Mexique.
- ⁹ Conseil du Trésor, « Agence canadienne de développement international : rapport sur le rendement », diverses années.
- ¹⁰ Les calculs du CCCI reposent sur des statistiques par projet de l'ACDI pour 2002-2003 pour les Directions géographiques et la Direction générale du partenariat canadien. Le codage gouvernement et société civile comprend les sous-codes suivants – renforcement de la société civile, droits de la personne, déminage, démobilisation, instauration de la paix post-conflit (NU), libre-circulation de l'information, élections, administration de l'État, développement juridique et judiciaire, gestion financière du secteur public, et politique/planification du développement économique. Parmi ces statistiques, les deux premières visent le renforcement de la société civile et les quatre dernières portent sur le renforcement de l'État et du secteur public. L'appui aux « élections » représentait 1,2 p. 100 du total des décaissements de l'État en 2002-2003.
- ¹¹ La stratégie de l'ACDI pour le secteur privé se trouve à l'adresse http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/AllDocIds/C21E4EA87075A4CE05256CC2006FE2F3?OpenDocument#51
- ¹² Jusqu'à présent, les engagements bilatéraux de l'ACDI envers l'Afghanistan s'élevaient à 73,8 millions de dollars canadiens par l'entremise de la Banque mondiale, à 45,4 millions de dollars canadiens par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies, et à 15,1 millions de dollars canadiens par le truchement de partenaires canadiens.

- ¹³ Ces engagements pour l'Iraq comprennent 100 millions de dollars canadiens pour l'assistance humanitaire au début de 2003 (dont 55 millions de dollars canadiens sont allés aux organisations de l'ONU) et 200 millions de dollars canadiens pour la reconstruction après la guerre, dont 40 millions de dollars canadiens pour l'UNICEF, 100 millions de dollars canadiens destinés à la Facilité du Fonds pour l'Iraq, 5 millions de dollars canadiens pour CARE et 10 millions pour former les agents de police iraquien. L'annulation de la dette iraquienne n'aura pas d'incidence sur les allocations budgétaires, mais sera incluse dans l'APD canadienne l'année où la dette sera annulée.
- ¹⁴ La hausse de 8 p. 100 de l'aide canadienne pour 2003-2004 était approximativement de 230 millions de dollars canadiens, avec un complément de 423 millions de dollars canadiens figurant dans les prévisions budgétaires supplémentaires au cours de l'année financière.
- ¹⁵ Voir « A CCIC Commentary on a Development Cooperation Lens on Terrorisme: Key Entry Points of Action », Déclaration de politique du Comité d'aide au développement, OCDE, avril 2003, document produit par le CCCI en novembre 2003, situé à http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2003-11_CCCI_commentary_dac_terror_prevention.pdf.