

CANADA
COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
EXAMEN PAR LES PAIRS

FAITS SAILLANTS

L'examen par les pairs effectué en 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) couvre un large éventail de questions relatives à la qualité de l'APD canadienne et aux engagements pris par le Canada de 2002 à 2006. Le document complet paraîtra dans le site Web du CAD à : www.oecd.org/dac. La présente analyse met l'accent sur certains points importants pouvant concerner les organisations de la société civile (OSC) membres du CCCI, mais elle ne constitue en aucun cas une analyse exhaustive.

ATTENTION PORTÉE À L'AFRIQUE

Tout en soulignant que le Canada a « relancé des activités en Amérique latine » depuis le début de l'examen, le CAD prend acte du soutien constant apporté à l'Afrique pendant la période examinée. L'examen précise que « le CAD salue ces initiatives et encourage les autorités canadiennes à élaborer une stratégie précise et cohérente visant à centrer l'aide sur des domaines essentiels pour le développement du continent, notamment l'agriculture, la gouvernance, l'investissement, les échanges, la santé, et la paix et la sécurité ». En tenant compte des préoccupations des OSC canadiennes du fait que le gouvernement actuel semble délaisser la priorité pour l'Afrique, le Comité demande que l'engagement du Canada en Afrique s'inscrive « dans la durée et s'accompagne d'apports substantiels d'aide au développement de sorte que cette dernière soit plus prévisible et contribue à générer des possibilités d'activité économique, à faire reculer la pauvreté et à favoriser la stabilité politique » (page 10).

Il souligne que le Canada a déclaré récemment qu'il était en passe de tenir sa promesse de multiplier par deux l'aide consentie à ce continent, en la faisant passer ainsi de 1,05 milliards \$ CA en 2003-2004 à 2,1 milliards \$ CA en 2008-2010 (page 22).

EFFICACITÉ DE L'AIDE, GESTION DE L'AIDE CANADIENNE ET RÔLE DES OSC

Réaffirmer son attachement à la Déclaration de Paris

Le CAD constate que les réformes que le Canada a entreprises sont conformes à la Déclaration de Paris (réduction de l'aide liée et de l'aide alimentaire liée, visées sectorielles et géographiques¹ accrues, augmentation des approches-programmes, etc.). Mais il laisse entendre aussi que « le Canada se doit de montrer un plus grand attachement aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide; cette dernière doit, avec les OMD, constituer un des fondements de la coopération canadienne pour le développement » (page 11).

¹ Une note du rapport renvoie à des données de l'ACDI selon lesquelles, entre 2001 et 2006, 92 p. cent des nouvelles ressources géographiques générées par l'augmentation de 8 p. cent de l'enveloppe de l'aide internationale ont été attribuées à 10 pays.

Conséquences de la réforme des systèmes de gestion financière

Le CAD remarque également que les réformes gouvernementales de la gestion financière, de la reddition des comptes et du contrôle « risquent d'alourdir la charge de travail administratif imposée à tous les services, qu'ils soient basés au Canada ou dans les pays partenaires ». Il propose que le Canada « recherche un juste milieu entre, d'une part, le désir d'accroître l'efficacité des organisations et d'éviter les risques et, d'autre part, la nécessité de rendre des comptes aux contribuables canadiens et aux pays partenaires » (page 11).

Selon l'examen, le processus décisionnel de l'ACDI en matière d'aide est grandement centralisé au siège social, ce qui est incompatible avec les « approches-programmes qui commencent à se mettre en place et avec l'ambition qu'affiche le Canada d'accroître son influence au niveau des pays comme sur la scène internationale », ainsi qu'avec ses engagements en vertu de la Déclaration de Paris. Le CAD appuie la politique gouvernementale visant une décentralisation des opérations, au profit du travail de terrain, et conseille de déléguer plus de responsabilités aux gestionnaires locaux (pages 15 et 23). Bien que la décentralisation du personnel des pays donateurs soit justifiée sur le plan programmatique, les OSC sont d'avis qu'une telle manœuvre pourrait résulter en des interventions inadéquates de la part des donateurs travaillant dans des pays en développement possédant peu de moyens, ce qui mettrait en péril la souveraineté et la mise en place d'une responsabilité démocratique.

Le CAD propose que le Canada rationalise et simplifie « les mécanismes de suivi et de rapports sur lesquels s'appuie son système de gestion axée sur les résultats » (page 17). Il affirme que son système de gestion axée sur les résultats n'est pas efficace, qu'il « est lourd et ne fait guère de différence entre les indicateurs à présenter et les procédures à suivre pour les programmes de grande envergure, d'une part, et de plus petite envergure, d'autre part » (page 16). L'examen mentionne l'exemple d'une petite ONG canadienne qui monte un atelier et doit présenter des résultats équivalents à ceux exigés pour un programme bilatéral de grande envergure dans un pays de concentration. Le CAD souligne en outre que le système pourrait aussi justifier l'aversion pour le risque plutôt que la gestion de risque, surtout dans les secteurs où il est difficile d'établir des résultats mesurables (par exemple en gouvernance) (page 49).

Axer son action sur un nombre restreint de pays

Les 20 principaux bénéficiaires d'aide ont vu leur part d'aide bilatérale augmenter, celle-ci passant de 60 p. cent en 1999-2000 à 68 p. cent en 2005-2006 (y compris les programmes de partenariat avec les OSC). Néanmoins, le CAD encourage fortement le gouvernement canadien à accélérer le processus de concentration de l'aide bilatérale à un nombre restreint de pays, et à se désengager des pays sur lesquels il n'a pas d'avantage comparatif, en éliminant progressivement les projets qui n'auront probablement pas d'effets durables sur la réduction de la pauvreté (page 36). Cependant, le CAD n'explique pas, pour justifier cette suggestion, la manière dont un donateur de taille moyenne pourrait améliorer son influence sur la réduction de la pauvreté, ni la façon dont l'augmentation des ressources d'aide octroyées à un pays donné a automatiquement des effets durables sur la réduction de la pauvreté. Or, il propose que la sélection des pays de concentration soit fondée sur un large éventail de critères de développement, en plus de l'obligation de faire preuve de gouvernance démocratique (page 42). Le CCCI a recommandé de limiter l'aide canadienne à 20 ou 25 pays et à des créneaux spécifiques, dans des secteurs comme l'agriculture et le développement rural, l'égalité des sexes et le renforcement des capacités des OSC.

Les bonnes pratiques de l'aide humanitaire

Le Canada est salué pour son leadership dans la promotion et l'application de bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, qui respectent le droit international humanitaire et les droits de la personne. Le CAD doute toutefois que l'aide alimentaire, qui représente une grande proportion de l'aide canadienne, soit « systématiquement adaptée aux besoins, quelles que soient la crise ou l'année considérée » (page 18). Il propose que l'aide alimentaire ne soit plus liée.

UN MANDAT LÉGISLATIF FORT POUR LE CANADA EN MATIÈRE DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT ET UNE ACDI AUTONOME QUI DISPOSE DES RESSOURCES NÉCESSAIRES

L'examen semble presque recommander l'adoption du projet de loi C-293, un projet de loi d'initiative parlementaire actuellement à l'étude au Sénat et portant sur les fins de l'APD canadienne et le devoir de rendre des comptes. Le Comité est d'avis que le programme d'aide au développement du Canada « mériterait des fondements plus solides, que cela passe par la voie législative ou par d'autres moyens ». Le programme « trouve actuellement sa justification dans un certain nombre de lois fédérales sans pour autant que ces dernières fournissent une assise juridique robuste à la coopération pour le développement » (page 11). Il faut donc, « en matière de coopération pour le développement, [une] stratégie qui place la lutte contre la pauvreté au centre de ses efforts d'aide au développement » (page 11).

Sans l'exprimer explicitement, l'examen approuve le contenu des principaux articles du projet de loi. Il va même au-delà de l'obligation de posséder un mandat clair et affirme que le Canada doit se doter d'une politique précisant le lien entre la coopération internationale pour le développement et la réduction de la pauvreté (page 21). Le CCCI a réclamé un livre blanc indiquant la façon dont le gouvernement mettrait en pratique les dispositions du projet de loi C-293 et concrétiserait la volonté de concentrer les efforts de réduction de la pauvreté tout en tenant compte des obligations du Canada en matières de droits de la personne et des points de vue des personnes vivant dans la pauvreté (voir le *Programme d'action en dix points* du CCCI à l'adresse www.ccci.ca).

Le CAD croit que la définition d'un cadre unique de référence pour l'aide au développement orienterait les ministères fédéraux intervenant dans l'élaboration des politiques en matière de sécurité et de commerce du Canada (page 12). Ce cadre unique concrétiserait l'intention du Canada d'honorer ses engagements pris à Monterrey et en vertu de la Déclaration de Paris, et lui permettrait « d'indiquer les pays, secteurs et thèmes dans lesquels le Canada juge prioritaire d'intervenir au vu de critères de développement spécifiques » (page 12). Fixer les priorités est particulièrement important puisque le gouvernement désire élaborer ses politiques de façon à restreindre davantage le nombre de pays recevant son aide et à se baser sur des critères qui respectent les valeurs et les intérêts des Canadiennes et des Canadiens (voir le budget fédéral de 2007 et l'analyse du CCCI à l'adresse www.ccci.ca).

L'examen attire l'attention sur le fait que l'efficacité de l'ACDI a été particulièrement touchée par les changements qui se sont produits sur le plan politique et chez la classe dirigeante, « lesquels se sont traduits par une multiplication des déclarations d'intention plutôt que par des orientations stables et précises » (page 11). Le Comité affirme qu'il n'existe pas au Canada « de texte de référence précis prônant la cohérence des politiques au service du développement, ce qui empêche l'ACDI de jouer son rôle de chef de file des questions de développement lors des négociations et pourparlers au sein de l'administration canadienne » (page 13).

Afin que l'ACDI puisse se concentrer sur un but précis avec le mandat clair de s'attaquer à la pauvreté mondiale, il faut, d'après le CAD, la consolider afin qu'elle devienne une agence autonome dotée des ressources nécessaires et d'une mission précise comprenant des objectifs spécifiques qui seront surveillés par le Parlement (page 19).

Les recommandations se lisent comme suit :

« En matière d'aide au développement, le Canada devrait arrêter un projet précis, simple et cohérent – que ce soit par voie législative ou par d'autres moyens – qui investisse l'ACDI d'un mandat clair assorti d'objectifs précis se prêtant à un suivi de la part du parlement. Dans ce projet, il convient d'accorder l'importance et la place qui leur revient à la lutte contre la pauvreté et aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. » (page 12)

« L'Enveloppe de l'aide internationale du Canada devrait être affinée de manière à faciliter une notification précise de l'APD, conformément à la politique d'aide définie par le Canada, et à assurer une plus grande transparence. » (page 15)

LA COHÉRENCE POLITIQUE ET LE RENOUVELLEMENT DU CADRE STRATÉGIQUE DE L'ACDI ET DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le CAD constate une amélioration à deux niveaux de la cohérence des politiques canadiennes au service du développement.

Au premier niveau, le gouvernement vise la cohérence entre les objectifs des politiques de coopération au développement et ceux de la politique étrangère : « l'accent [est] souvent placé sur ce que l'aide au développement peut apporter à la politique étrangère plutôt que l'inverse » (page 13). Le CAD est préoccupé par le fait que l'aide est perçue comme contribuant à la sécurité du Canada et à la politique de sécurité nationale (2004), selon laquelle l'aide au développement fait partie de la lutte contre le terrorisme (page 30).

Le CAD reconnaît et approuve la décision du gouvernement de mettre sur pied des tables rondes sur les industries extractives et la responsabilité sociale des entreprises. Il attire l'attention sur les recommandations résultant des rencontres selon lesquelles le gouvernement devrait adopter une série de normes sur la responsabilité sociale des entreprises. Il affirme qu'il s'agit d'un grand pas à franchir qui pourrait faire du Canada un leader dans le domaine parmi les pays donateurs (page 33). Cependant, le CAD fait remarquer qu'il semblait manquer une voix gouvernementale en faveur du développement dans le cadre des tables rondes.

Le second niveau est la cohérence politique au sein de l'ACDI. À ce sujet, « l'ACDI entend renforcer la cohérence entre son programme sur les partenariats et ses programmes bilatéraux en vertu du principe de l'appropriation par les pays partenaires sur lequel est fondée la Déclaration de Paris » (page 13). Le CCCI et ses membres ont débattu avec l'ACDI au sujet des conséquences, sur le renouvellement du cadre stratégique de l'ACDI et des organisations de la société civile, de l'augmentation de l'importance accordée au choix des pays et des secteurs et de

l'amélioration de la cohérence des programmes de l'ACDI à l'échelle nationale². Le besoin de concentration et de cohérence tend à contredire l'objectif de l'ACDI de fonder son soutien à la société civile sur les priorités de la société civile du Sud et sur son appropriation, et de respecter la diversité et l'autonomie des organisations de la société civile en tant qu'acteurs en toute légitimité du développement démocratique. Plus loin dans le document, le CAD mentionne que le gouvernement considère comme une grande force le fait que de nombreuses OSC s'engagent dans la coopération pour le développement, et n'entend donc pas restreindre son soutien à un nombre limité de grandes ONG qui pourraient avoir une plus grande influence dans les pays en développement (page 51).

Le CAD loue le Canada pour avoir pris l'initiative de créer le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Toutefois, il fait une erreur importante dans l'interprétation du mandat du groupe en laissant entendre que son objectif est d'« associer les OSC à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris » (page 15). Il a une vision très instrumentaliste du rôle des OSC, selon laquelle ces dernières servent à favoriser l'application des politiques de développement des pays donateurs et du gouvernement tel qu'énoncé dans la Déclaration de Paris. Par exemple, le CAD félicite l'ACDI d'avoir adopté des critères pour les fonds du secteur volontaire exigeant que les partenaires « [indiquent] clairement en quoi les projets proposés appuieront les stratégies de lutte contre la pauvreté pilotées par le pays hôte » (page 14).

L'APD CANADIENNE SUR UNE PENTE ASCENDANTE

Le CAD salue le Canada pour avoir respecté son engagement, pris à la suite de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, de doubler l'APD canadienne d'ici 2010 en augmentant son enveloppe d'aide internationale de 8 p. cent par année. Toutefois, il fait remarquer que le l'APD canadienne reste « sensiblement en retrait par rapport à l'objectif fixé par les Nations unies, à savoir un rapport APD-RNB de 0,7 p. cent ».

Il importe de souligner que le CAD soutient la proposition faite il y a longtemps par le CCCI que le gouvernement établisse un échéancier sur 10 ans pour atteindre l'objectif fixé par l'ONU en matière d'APD, soit 0,7 p. cent :

« Le Canada est encouragé à remplir les objectifs qu'il s'est donnés, en ce qui concerne l'aide, à l'horizon [2010-2011] et à définir un calendrier pour la réalisation de l'objectif fixé par les Nations unies, à savoir un rapport APD-RNB de 0,7 p. cent. Il devrait continuer d'accroître le montant qu'il consacre à l'aide au développement afin d'apporter sa contribution à la concrétisation des OMD, conformément à son ambition affichée de s'affirmer comme un donneur de premier plan. »

Brian Tomlinson
Orientation politique du CCCI
Octobre 2007

² Selon l'examen, l'une des questions principales est de savoir si les programmes des OSC consolident, compensent ou ignorent les cadres de développement des pays partenaires et l'orientation thématique du programme canadien (page 39).