

**FAITS SAILLANTS COMMENTÉS DES PRIORITÉS CANADIENNES EN MATIÈRE D'AIDE  
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL  
BUDGET DES DÉPENSES 2008-2009  
PARTIE III: RAPPORT SUR LES PLANS ET PRIORITÉS<sup>1</sup>**

1. Pour une fois, le *Rapport sur les plans et priorités 2008-2009* de l'ACDI présente une image claire de l'orientation que le gouvernement canadien entend donner à ses politiques et programmes en matière d'aide internationale. Cependant, les modifications apportées à l'information financière présentée au sujet de l'enveloppe d'aide internationale rendent presque impossible une analyse indépendante des tendances qui se dessinent dans les divers programmes.
  - ❑ Le Canada relègue au second plan ses objectifs prioritaires en matière d'aide internationale axés sur la politique étrangère à court terme du gouvernement et, de ce fait, la réduction de la pauvreté et le développement durable.
  - ❑ La nouvelle politique concernant les pays prioritaires met l'accent sur les programmes bilatéraux et établit une distinction entre les pays de concentration, les pays en conflit et les autres pays faisant l'objet de programmes régionaux. Il n'y a pas de nouvelle information sur les secteurs prioritaires autres, sinon que les éléments dont l'importance est souvent mentionnée dans les domaines du développement démocratique, de la primauté du droit et des droits de la personne. L'ACDI, en collaboration avec le MAECI, élaborera un énoncé de politique axé sur le soutien à la démocratie. [page 8]<sup>2</sup>
  - ❑ À moins que le gouvernement ne fasse preuve de plus de transparence, il sera impossible de vérifier s'il double effectivement son aide à l'Afrique. Les termes imprécis portent à croire que le Canada pourrait désormais incorporer dans son engagement de doubler l'aide à l'Afrique la partie de l'aide à ce continent non incluse dans l'APD (p. ex., les hélicoptères fournis à l'Union africaine pour les opérations de paix au Soudan).
  - ❑ Malgré son engagement répété de rendre des comptes, l'ACDI n'a pas publié de rapport statistique sur les activités d'aide depuis 2004-2005. Le *Rapport sur les plans et priorités* de cette année constitue un autre recul pour ce qui est de la transparence puisqu'il ne comporte aucune ventilation de l'enveloppe d'aide internationale accordée pour l'ACDI ni pour d'autres ministères. Ainsi, il n'est plus possible de procéder à une vérification indépendante des déclarations du gouvernement relativement au respect de ses engagements en matière d'aide.

<sup>1</sup> Disponible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/institutions-eng.asp>.

<sup>2</sup> Page numbers in square brackets are from CIDA's Part III Estimates, Plans and Priorities, 2008-09.

## OBJECTIFS ET PRIORITÉS GLOBALES DE L'ACDI

2. Les objectifs établis pour l'ACDI semblent s'accorder principalement avec les intérêts de la politique étrangère du Canada. Ainsi, l'Agence « a pour mandat de réduire la pauvreté, de promouvoir les droits de la personne et de favoriser le développement durable **d'une manière compatible avec la politique étrangère du Canada** » (c'est nous qui soulignons). « Elle assure également la promotion des intérêts des Canadiennes et Canadiens en aidant le Canada à faire entendre sa voix sur la scène internationale, en favorisant des relations à long terme avec les économies émergentes et en appuyant la paix et la sécurité mondiales. » [3]
3. Quels sont alors les objectifs prioritaires du gouvernement en matière de politique étrangère ? Selon le *Rapport sur les plans et priorités 2008-2009* du MAECI, ce sont : 1) l'Afghanistan; 2) l'Amérique du Nord et le continent américain et 3) les marchés en croissance ou en émergence, en particulier ceux de la Chine et de l'Inde. Les priorités « en cours » sont : 1) « un Canada plus sécuritaire et plus prospère au sein d'un partenariat nord-américain renforcé »; 2) un « Canada plus compétitif sur le plan économique grâce à un engagement commercial accru, à un accès sûr aux marchés et à un soutien ciblé aux entreprises canadiennes »; 3) un « soutien international accru en faveur des valeurs de liberté et de sécurité, de démocratie, de primauté du droit, de respect des droits de la personne et de gestion de l'environnement » et 4) l'« utilisation responsable et uniforme des systèmes multilatéraux afin d'atteindre les résultats escomptés en ce qui concerne les enjeux mondiaux auxquels s'intéressent les Canadiens ». [MAECI, 2008, 16]
4. Fait à noter, dans la publication de plus de 75 pages du MAECI, la réduction de la pauvreté n'est mentionnée qu'une fois, et ce, dans un tableau établissant les priorités globales. Le Ministère met l'accent sur « une approche stratégique pangouvernementale pour des pays, des organisations et des régions clés, y compris la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Moyen-Orient et l'Union européenne ». [MAECI, 2008, 30] Avant tout, il favorise une « approche pangouvernementale cohérente pour appuyer la stabilité, l'autonomie et la démocratie en Afghanistan ».
5. À la veille du Forum de haut niveau de septembre à Accra, et de l'examen du Consensus de Monterrey sur le financement du développement, en novembre, l'ACDI reconnaît que « l'efficacité de l'aide » s'avère de la plus haute importance pour le Canada. Le MAECI promet quant à lui qu'il « veillera à ce que les priorités et les intérêts de la politique étrangère du Canada soient pris en compte lorsque l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) effectuera l'examen quinquennal par des résultats de la Déclaration de Paris sur l'aide ». [MAECI, 2008, 35, 36] Le sens de ces notions dans la politique canadienne n'est pas précisé. Il faut noter que le bilan est établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et qu'il se fait trois ans après la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'objectif visé par la Déclaration de Paris d'améliorer l'efficacité de l'aide destinée à la réduction de la pauvreté et à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement, auquel adhère l'ACDI, ne semble pas avoir d'écho dans les préoccupations du MAECI au regard des intérêts du Canada, exprimées dans sa politique étrangère.

## LES PAYS PRIORITAIRES POUR L'ACDI

6. La politique gouvernementale relative aux pays prioritaires reste floue. Dans le budget fédéral de 2007, le Canada affirmait vouloir concentrer ses programmes d'aide sur un certain nombre de pays en tant qu'un des cinq principaux donateurs. Dans les plans et priorités 2008 de l'ACDI, on indique maintenant que « le Canada privilégiera son **aide bilatérale traditionnelle** et s'efforcera de faire partie des cinq principaux donateurs des pays de concentration (c'est nous qui soulignons) ». [5] Plus loin dans le document, il est précisé que le Canada fera partie des cinq principaux donateurs dans la majorité de ces pays. [14] Il est souligné que les 15 premiers pays recevant une aide bilatérale comptent déjà pour 69 p. 100 des dépenses en programmes bilatéraux, comparativement à 55 p. 100 en 2000-2001.
7. Il n'y a pas de liste des pays prioritaires pour l'aide bilatérale (ce qui ne comprend pas les programmes multilatéraux ni ceux établis en partenariat avec la société civile). Le document contient les critères qui guideront les choix, « tels que le niveau de pauvreté, la concordance avec les priorités gouvernementales et les valeurs communes, ainsi que notre capacité à faire une différence ». [14] « L'architecture des activités de programme » de l'ACDI fait la distinction entre cinq secteurs de programmes dont « les pays de concentration (tel le Ghana), les États fragiles et les pays frappés par des crises (comme l'Afghanistan), les pays et régions sélectionnés ». [21] On donne des exemples de programmes prioritaires dans divers pays de chaque catégorie.
8. Les « régions et pays sélectionnés » constituent une catégorie inusitée. Le document affirme que :

« L'aide aux régions et pays sélectionnés vient renforcer les liens historiques, politiques, commerciaux, personnels et d'immigration qui unissent le Canada avec une multitude de pays en développement. Elle appuie également les politiques du gouvernement du Canada, notamment en consolidant les relations du Canada avec l'Union africaine en Afrique et avec l'Association des Nations de l'Asie du Sud-est et le Forum de coopération économique Asie Pacifique en Asie, sans oublier le renouvellement de notre engagement à l'égard de l'Amérique latine et de la région des Caraïbes. » [34]

Les ressources qu'on prévoit allouer à ces pays s'élèvent à plus de 580 millions de dollars pour 2008-2009, c'est-à-dire 27 p. 100 des ressources allouées par l'ACDI aux trois catégories (pays de concentration, États fragiles et pays sélectionnés). Les enjeux régionaux visés comprennent les questions environnementales, la violence armée, la paix et la sécurité, ainsi que les ententes commerciales, entre autres, mais on ne mentionne pas la réduction de la pauvreté ni même le développement durable. Les trois exemples cités sont les Caraïbes, l'Afrique du Sud et un programme panafricain.

9. L'objectif de « mettre en œuvre la stratégie pour les Amériques » n'est que mentionné au passage. On indique que l'ACDI « mettra sur pied une nouvelle programmation, qui insistera tout particulièrement sur les Caraïbes ». [13] Il est question de l'engagement de 555 millions de dollars envers Haïti, de 2006 à 2011. La Bolivie est quant à elle mise en évidence comme l'un des pays de concentration en Amérique.

10. L'Amérique, cependant, occupe la deuxième place parmi les priorités du MAECI sur le plan des politiques et programmes. Bien que l'aide à Haïti soit mentionnée, il est fait grand cas des ententes de libre-échange et autres ententes commerciales, des programmes concertés visant les stupéfiants, le crime et les bandes de jeunes, de la promotion des modèles canadiens de bonne gouvernance et de reddition de comptes, et de la mise en œuvre du « programme du gouvernement sur la responsabilité sociale des entreprises dans le secteur de l'extraction minière; une attention particulière est accordée aux pays et aux communautés autochtones des Amériques où le Canada est l'un des principaux investisseurs dans le secteur minier ». [MAECI, 2008, 37]
11. L'Afghanistan constitue indéniablement le dossier prioritaire de l'ACDI comme du MAECI. Ainsi, ce dernier coordonne avec l'ACDI et le ministère de la Défense nationale (MDN) une approche pangouvernementale qui intègre les fonds d'aide de 1,2 milliard de dollars au programme de la mission canadienne. Selon le MDN, les coûts différentiels occasionnés par la mission de la FIAS de l'OTAN seront d'environ 1 milliard au total pour 2007-2008 et 2008-2009. Ces coûts représentent plus de 87 p. 100 des coûts différentiels des opérations des Forces canadiennes à l'extérieur du Canada. [MDN, 2008, 88]
12. Selon le MAECI, l'objectif de la mission afghane est de faire jouer au Canada un rôle de premier plan à Kandahar grâce à l'Équipe de reconstruction provinciale et d'élaborer des politiques et des programmes dans les domaines de la gouvernance démocratique, de la primauté du droit, de la réforme du secteur de la sécurité et des droits de la personne. [MAECI, 2008, 34] On notera avec intérêt que le MAECI propose de « veiller à ce que l'Afghanistan figure en tête des priorités du G8 et (de) préparer le terrain pour que l'Afghanistan occupe une place éminente pendant la présidence du G8 par le Canada en 2010 ». [MAECI, 2008, 46]

## ENGAGEMENT ENVERS L'AFRIQUE

13. Au sommet du G8 à Heiligendamm en 2007, le premier ministre a affirmé que le Canada doublerait l'aide à l'Afrique dont le montant passera de 1,5 milliard en 2003-2004 à 2,1 milliards de dollars en 2008-2009.<sup>3</sup> Selon le *Rapport sur les plans et priorités*, cela comprend l'aide aux opérations de soutien de la paix de l'Union africaine au Soudan par le biais du MAECI. Il a été annoncé récemment que le Canada consacrerait 275 millions de dollars au Soudan en 2008-2009, ce qui comprend 100 millions de dollars en aide, mais aussi 155 millions de dollars pour la sécurité (équipement et formation des Casques bleus) et 40 millions de dollars pour les fonctions diplomatiques. Or, ces deux derniers éléments ne devraient pas compter dans le doublement de l'aide puisqu'ils ne respectent pas les critères du CAD de l'OCDE et ne figuraient pas dans le montant de base (1,05 milliard \$) pour 2004-2005. Certes, il est impossible pour un observateur indépendant de savoir si le Canada doublera véritablement son aide à l'Afrique en 2008-2009, mais si le soutien au Soudan ne provenant pas de l'APD est exclu comme il se doit, il est peu probable que le Canada atteigne son objectif.

---

<sup>3</sup> Le Cabinet du Premier ministre, « Réalisations de Heiligendamm – engagement du Canada » <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1688> consulté le 22 avril 2008. Il est clair que le montant initial de 1,05 milliard de dollars représente l'APD de 2003-2004, ces chiffres provenant du Tableau M du Rapport statistique 2003-2004 de l'ACDI.

## ÉVALUATION INDÉPENDANTE DE L'AIDE INTERNATIONALE DU CANADA

14. Le gouvernement s'est engagé en 2007 à veiller à ce que les programmes d'aide internationale du Canada soient soumis à une évaluation rigoureuse **indépendante**. Les plans et priorités de 2008-2009 indiquent que l'ACDI a créé un comité d'évaluation dont les travaux sont dirigés par son président. Le comité sera renforcé par l'inclusion de « membres indépendants ». Actuellement, ces membres « indépendants » sont constitués par un représentant du MAECI et un représentant du secteur privé. [17] Le document mentionne aussi que l'ACDI recommencera à publier un « rapport annuel ».
15. Alors qu'il y a tout lieu de saluer ce genre de démarche, aucun renseignement précis sur les activités d'aide du Canada n'a été publié depuis 2006. Au moment de rédiger le présent commentaire (avril 2008), l'ACDI n'avait toujours pas publié ses données statistiques officielles sur l'aide depuis 2005-2006, ce qui remonte pourtant à trois exercices. Les données de l'Agence ne sont donc pas présentées sous la forme d'une série chronologique statistique qui permettrait à un tiers d'examiner les dépenses du Canada au titre de l'aide internationale dans les trois dernières années pour vérifier si le gouvernement a bel et bien tenu ses promesses comme il le prétend.
16. Les renseignements fournis dans ledit document des plans et priorités 2008-2009 est en fait un **recul sur le plan de la transparence**. Jusqu'en 2007, le chapitre de la partie III, *Budgets et dépenses*, présentait une ventilation détaillée de l'enveloppe d'aide internationale (EAI) qui montrait la répartition entre les différentes divisions et directions de l'ACDI, entre les grands secteurs des programmes, comme le programme du secteur bénévole ou l'aide internationale humanitaire, ainsi que des détails sur les autres ministères contribuant à l'APD du Canada. Le tableau 1 [53] du document de cette année mentionne seulement que 2 964,856 millions de dollars seront alloués par l'ACDI, 352,079 millions par le MAECI, 369,470 millions par les Finances et 150 millions par le CRDI. Aucune information ne permet au Parlement ou aux OSC de relever les changements effectués dans les divers programmes de l'ACDI, de vérifier quels programmes du MAECI sont compris dans l'aide ou de comparer la répartition de l'EAI à celle des années passées. Pourtant, toutes les agences officielles de développement des autres pays donateurs (comme le DFID) fournissent régulièrement des rapports financiers détaillés dans les rapports annuels destinés à leur Parlement. Il est à espérer que l'adoption de la loi C293 redonnera une transparence aux opérations relatives à l'aide du Canada et facilitera les vérifications par des tiers.

### AUTRES FAITS SAILLANTS

17. Le Rapport de l'ACDI attire également l'attention sur les éléments suivants :
  - ❑ L'ACDI entend augmenter sa présence sur le terrain et donner plus de latitude aux équipes de terrain, dans le but de renforcer « la capacité du Canada à travailler de concert avec les autres donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires ». [15]
  - ❑ Alors que l'« appui durable et (l')action éclairée des Canadiennes et Canadiens envers le développement international » constituent l'un des deux objectifs stratégiques de l'ACDI, seulement 71,6 millions de dollars sont alloués à cet objectif, soit 2,4 p. 100 des

ressources de l'ACDI pour 2008-2009. L'ACDI prévoit octroyer une somme égale aux dons versés par les Canadiens à « certaines campagnes » pour les inciter à participer aux efforts de développement en Afghanistan. [45]

- ❑ Dans le rapport, bien qu'on ne prenne aucun engagement précis pour augmenter l'aide non liée, il est noté que des efforts dans ce sens contribueraient à améliorer l'efficacité de l'aide canadienne.
- ❑ L'ACDI s'engage à affirmer son leadership en matière d'efficacité de l'aide au Canada et de par le monde, dans le cadre de l'examen prévu par la Déclaration de Paris. Elle reconnaît que « l'apport de la société civile au développement est considérable » et souligne le travail du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, présidé par le Canada. [18] Le rapport indique également que l'ACDI « maintiendra son rôle de premier plan au Canada et sur la scène internationale dans la promotion d'un dialogue plus général avec la société civile sur son rôle et son apport au développement et à l'efficacité de l'aide ». [12]
- ❑ Avec la collaboration d'autres ministères et intervenants, l'Agence renouvellera son approche et son engagement à l'égard du développement du secteur privé. [13]
- ❑ Le rapport mentionne les 192 millions de dollars que le Canada versera au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) de l'ONU, don qui place le pays au cinquième rang des donateurs du CERF ayant pris un engagement pluriannuel.
- ❑ En ce qui concerne les institutions canadiennes, « en 2008-2009, l'ACDI s'efforcera de resserrer ses relations avec les partenaires qui ont des intérêts communs. Il s'agit ici de favoriser les synergies sur le terrain, d'éviter les chevauchements d'efforts et d'aider ces partenaires à exploiter leurs forces respectives, pour qu'ils puissent réaliser des initiatives de plus grande envergure, davantage axées sur la collaboration, qui auront une plus grande incidence sur le développement. (L'ACDI misera sur son expérience de travail avec des organismes de coopération volontaire.) » [41]
- ❑ Enfin, alors que le gouvernement s'est engagé à respecter les OMD et le consensus de Monterrey sur le financement du développement afin de doubler l'aide canadienne d'ici 2010 [9], le *Rapport sur les plans et priorités* ne mentionne nulle part l'engagement de respecter l'objectif de 0,7 p. 100 de l'ONU, qui est souligné dans le consensus de Monterrey, ni **aucun** plan de financement de l'aide canadienne au-delà de 2010.

## AUTRES RAPPORTS

- ❑ Ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI). 2008. *Rapport sur les plans et priorités, 2008-2009*. Peut être consulté à cette adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/institutions-fra.asp>.
- ❑ Ministère de la Défense nationale (MDN). 2008. *Rapport sur les plans et priorités, 2008-2009*. Peut être consulté à cette adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/institutions-fra.asp>.

Brian Tomlinson  
Équipe Orientation politique du CCCI

Avril 2008