

Le rapport au parlement sur la loi sur la responsabilité en matière d'APD : enfin des raisons de se réjouir ?

Examen du troisième rapport au parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada, 2010-2011

Octobre 2011

1. Introduction

Au début du mois d'octobre 2011, le gouvernement a déposé à la Chambre des Communes le troisième rapport au parlement sur l'aide au développement officielle (APD) du gouvernement du Canada, tel que l'exige la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. La loi définit l'objectif de l'APD du Canada et établit les exigences de consultation sur la programmation et les rapports annuels des déboursements de l'APD.

Comme pour les deux premiers rapports, le rapport 2010-2011 répond aux exigences techniques de la loi. En vertu de la loi, le rapport doit comprendre un « résumé des activités ou des projets entrepris sous le régime de cette loi ». Le rapport fournit ce résumé ainsi qu'une perspective pangouvernementale utile des déboursements et des activités sélectionnés concernant l'APD du Canada. Cependant le rapport ne parvient pas à répondre à l'esprit de la loi ni à l'intention du législateur.¹ La loi énonce une norme non équivoque selon laquelle tous les ministres chargés des décisions en matière d'aide doivent confirmer que les déboursements de l'APD effectués sous leur autorité satisfont aux trois critères suivants : ils contribuent à la réduction de la pauvreté, ils tiennent compte du point de vue des pauvres et ils sont compatibles avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Seulement deux des 13 ministères évoqués dans le rapport font référence à ces critères, et aucun d'entre eux ne mentionne comment les ministres respectifs en sont arrivés à l'opinion consistant à croire que les activités et projets entrepris reflètent ces critères.

Ils manquent ainsi une occasion importante d'aborder directement la façon dont la loi et ses critères façonnent et diffusent un ensemble cohérent de priorités gouvernementales en matière de développement international.² C'est une loi unique à l'échelle internationale car elle établit des points de repères très clairs, basés sur les normes en matière de droits de la personne, afin d'orienter les dépenses de l'APD. Le Canada devrait être fier de cette loi et ce rapport annuel devrait être à la fois plus

¹ Comme la structure et l'approche de ce troisième rapport sur la loi sont très similaires aux deux premiers rapports, les lecteurs sont encouragés à se référer au document de synthèse du CCCI sur le premier rapport d'octobre 2009, pour une analyse plus détaillée. Voir aussi Le temps d'agir, Mise en œuvre de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* : programme d'action des organisations de la société civile canadiennes pour la réforme de l'aide, en cliquant sur : http://www.ccic.ca/_files/fr/what_we_do/002_aid_2010_05_a_time_to_act_f.pdf

² Ces priorités sont les priorités thématiques de l'ACDI (les enfants et la jeunesse, la sécurité alimentaire, la croissance économique). Cependant, d'un point de vue technique, elles ne s'appliquent qu'à l'ACDI et non aux autres ministères fédéraux (même si le ministère des Finances et celui des Affaires Étrangères s'en servent pour faire leurs rapports). D'un autre côté, les critères de la loi s'appliquent à l'ensemble des ministères fédéraux.

solide et mieux présenté sur le site Internet de l'ACDI et dans ses communications. Prenant exemple sur d'autres ministères fédéraux³, l'ACDI, en tant que principal responsable du rapport, pourrait sensiblement en améliorer la qualité et promouvoir comment la loi a amélioré la qualité et l'efficacité de l'aide que l'Agence fournit.

Cette note d'information souligne les aspects clés de ce troisième rapport et donne plusieurs recommandations.⁴

2. Messages clés - Le rapport ne parvient pas à répondre à l'esprit de la loi ni à l'intention du législateur

De nombreux ministères fournissent des détails mais les liens entre les projets de l'APD et la loi sont limités

Il est important de souligner que, dans le rapport 2010-2011, l'ACDI fournit beaucoup plus de détails en termes d'affectation de fonds, que ce soit au niveau thématique, national ou institutionnel (institutions multilatérales et société civile). On présente une liste plus exhaustive des projets entrepris avec les ressources de l'ADP dans les priorités thématiques et les activités de programme. La plupart des autres ministères fédéraux ont gardé le format qu'ils avaient établi les années précédentes, avec quelques détails supplémentaires utiles de Finances Canada sur son engagement au sein des institutions de Bretton Woods, et du ministère des affaires étrangères en termes de fonds hors APD. En tant qu'exercice pangouvernemental, le rapport, dans son ensemble, est réussi.

Ceci dit, alors que plusieurs ministères présentent de nouvelles informations relativement aux activités de la dernière année fiscale, le processus demeure clairement superficiel pour deux ou trois ministères qui copient-collent des sections entières des rapports des années précédentes. De plus, l'omission la plus importante du rapport est l'absence de référence systématique des ministres respectifs expliquant pourquoi et comment ils en étaient arrivés à croire que les activités et projets entrepris reflétaient les trois critères de la loi.⁵ Au-delà de l'obligation de soumettre des rapports, la stimulation d'une cohérence pangouvernementale autour du développement international fondée sur les trois critères de la loi constitue la pierre angulaire de cette loi. Cependant, seulement deux des 13 ministères mentionnent la loi et ses critères, bien que la loi énonce expressément que les objectifs inscrits dans la loi en matière d'APD sont déterminants dans la prise de décisions des ministres quant aux dépenses relevant de leurs compétences en matière d'APD.

Pour sa part, l'ACDI s'exprime en termes généraux aussi bien sur la façon dont ses priorités thématiques et ses activités et projets contribuent à réduire la pauvreté et tiennent compte du point de vue des pauvres, que sur ses consultations (de concert avec Finances Canada) auprès des groupes (mais non sur la façon dont ces consultations façonnent et définissent les résultats qui en découlent), et sur la compatibilité de

3 En particulier, des améliorations notables aux rapports annuels au Parlement ont été faites les cinq dernières années aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, produits par Finances Canada. Finances Canada a aussi publié un communiqué de presse à ce sujet.

4 Pour lire le rapport du gouvernement : [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/\\$file/ODAAA-2010-2011-FR.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/$file/ODAAA-2010-2011-FR.pdf)

5 L'accent a été mis sur la documentation selon laquelle l'opinion du ministre a été enregistrée pour chaque activité d'APD. La référence aux trois critères de la Loi, mais sans analyse notable, semble suffisante, aux yeux des fonctionnaires de l'ACDI, pour assurer la conformité à la Loi. L'ACDI a adopté un langage passe-partout dans les documents d'approbation des programmes et projets pour faire allusion à cette conformité. Les autres ministères ont suivi l'exemple de l'ACDI et ont adopté des approches similaires.

ses activités avec les normes en matière de droits de la personne. Il s'agit de simples affirmations qui ne sont pas aisément démontrées dans les activités annoncées.⁶ Par ailleurs, bien qu'une demande d'accès à l'information ait été faite afin d'obtenir la documentation démontrant comment les activités liées au développement et à la mise en œuvre de la stratégie de croissance économique durable respecte la loi (ce qui est affirmé dans la stratégie elle-même) aucune documentation n'a été trouvée.⁷ Ceci dit, il y a un peu d'information sur comment la loi déteint sur quelques activités de l'ACDI, « approches participatives dans la conception des programmes et des projets », « consultations continues avec les partenaires et bénéficiaires locaux » et « collaboration en matière d'évaluation ». Mais ces points pourraient être plus largement détaillés.

Le rapport gagnerait à présenter plus clairement et plus précisément la façon dont les trois critères de la loi façonnent et définissent les priorités thématiques respectives des ministères, leurs objectifs à court, moyen et long termes et leurs politiques et programmes correspondants, en particulier pour les trois ministères qui déboursent la plus grosse partie de l'APD (ACDI, Finances Canada et le MAECI), afin de respecter l'esprit original de la loi.

Une approche minimaliste et inadéquate des droits de la personne

Comme nous l'avons remarqué l'an dernier, l'ACDI a déterminé que l'approche '*ne pas nuire*' aux normes des droits de la personne était suffisante pour répondre aux exigences de la loi : « Pour assurer la cohérence de ses programmes avec les normes internationales en matière de droits de la personne, l'Agence doit être capable de prouver qu'elle peut raisonnablement anticiper qu'elle ne déclenchera pas directement ou indirectement de violations des droits de la personne et que la situation des droits de la personne n'empirera pas dans les pays où les projets sont mis en place ». ⁸ L'Agence n'a pas accepté l'argument selon lequel les références de la loi aux normes internationales en matière de droits de la personne exigeaient qu'elles soient mises en pratique à la fois pour déterminer les priorités de l'aide et pour mettre en œuvre les programmes en vertu des principes internationaux en matière de droits de la personne (comme par exemple les programmes envers les plus marginalisés, visant à accroître leur autonomie et leur participation).

Mais même si l'on accepte la définition étroite que l'ACDI donne de son obligation en matière de droits de la personne aux termes de la loi, l'Agence doit tout de même prévoir la justification de ses politiques, stratégies et programmes portant explicitement sur l'approche '*ne pas nuire*'. La simple déclaration comme quoi l'Agence respecterait déjà cette condition dans les décisions de chaque programme n'est pas suffisante.

Le gouvernement a une approche de consultation, mais elle n'est pas disponible au public

En vertu des dispositions de la loi, l'ACDI et les autres ministères impliqués dans les déboursments de l'APD doivent consulter les OSC, les pays en développement et les institutions multilatérales sur la mise en application de la loi au moins une fois tous les deux ans. Sur les 13 ministères listés dans le rapport, deux

⁶ Par exemple, « Chaque thème est lié à la réduction de la pauvreté et tient compte du point de vue des pauvres » ou « l'aide de l'ACDI est également cohérente avec les normes internationales en matière de droits de la personne » ou encore « L'ACDI appuie les activités en faveur des droits de la personne dans de nombreux pays » (page 3).

⁷ A-2011-00256 / LMO

⁸ Citation de fonctionnaires de l'ACDI dans le document non publié de Brian Tomlinson, « Mise à jour de la mise en application de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* : un document d'information stratégique du CCCI », juillet 2010, page 2, basé sur des documents reçus en vertu des demandes en matière d'Accès à l'information.

seulement (Finances Canada et l'ACDI) font référence aux consultations prévues par la loi.

Finances Canada est le seul ministère fédéral qui a tenu une consultation directement liée aux dispositions de la loi (en 2008 et en 2010), et il devrait être félicité pour avoir inclus dans son rapport une partie des commentaires qui lui ont été faits durant la consultation. Ceci dit, il reste à savoir quels impacts a eu la consultation sur l'orientation de Finances Canada. En réponse aux deux enjeux qui ressortent de la consultation et qui sont mis en évidence dans le rapport (une plus grande transparence de la Société financière internationale (SFI) et un meilleur équilibre entre les subventions et les autres instruments de financement de la lutte contre les changements climatiques⁹), Finances Canada explique uniquement pourquoi il a soutenu la question de la transparence à la SFI et il ignore la question de l'équilibre dans le financement climatique, en déclarant simplement que les autres instruments de financement étaient eux aussi importants. Finances Canada doit encore rendre publiques toutes les soumissions reçues pendant ses consultations.

L'ACDI n'a pas encore tenu de consultation spécifique sur la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, mais le rapport pour l'exercice financier 2010-2011 indique qu'elle a tenu plus de 100 consultations avec plus de 7 300 intervenants (une moyenne de 70 personnes par consultation). Les documents de l'ACDI¹⁰ révèlent qu'un travail considérable visant à élaborer une nouvelle directive de consultation a été effectué en 2009, suite à une révision provoquée par les dispositions consultatives de la loi. Cette directive est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009 (et vient à terme le 30 septembre 2014), mais n'a jamais été rendue publique.¹¹ La directive reconnaît les exigences juridiques de consultation en vertu de la loi et fixe des lignes directrices en ce qui a trait aux objectifs de consultation de l'ACDI (« un dialogue visant à influencer les politiques, les programmes et la gestion de l'ACDI »), aux principes guidant ces consultations (pour qu'elles soient responsables, transparentes, ouvertes, qu'elles aient lieu en temps voulu et fournissent les informations nécessaires), et au processus d'obtention des approbations de consultations ainsi qu'à la documentation et aux rapports des résultats.¹² La directive elle-même est très bonne mais elle ne contient pas de mesure proactive de consultation spécifique sur la loi elle-même. On ne sait pas si les 100 consultations mentionnées dans le rapport ont été menées en conformité avec la directive.

3. Le rapport indique une modeste augmentation de l'APD du Canada pour 2010-2011

Informations pertinentes

Le rapport fournit des informations statistiques détaillées sur l'APD du Canada en 2010-2011¹³ et il est possible de les comparer rapidement, quoique de manière incomplète, avec les résultats de l'APD du Canada avec 2009-2010.

9 Soixante-et-onze pour cent des 400 millions de \$ d'aide du Canada pour le financement de la lutte contre les changements climatiques se fait sous la forme de prêts concessionnels, à travers la Société financière internationale.

10 Brian Tomlinson, juillet 2010, op. cit.

11 Le CCCI a obtenu une copie de la Directive grâce à l'Accès à l'information.

12 « Directive de l'ACDI sur les consultations », pages 2- 4, basée sur des documents reçus en vertu des demandes en matière d'Accès à l'information.

13 Ces chiffres seront réajustés plus tard lorsque le gouvernement publiera son Rapport statistique 2010-2011 sur l'APD, en mars 2012.

Une analyse des chiffres présentés dans le rapport, et comparés aux déboursements réels de 2009-2010, montre une augmentation modeste d'environ 300 millions \$ de l'APD en 2010-2011, liée principalement à l'inclusion, en tant qu'APD, de 292 millions \$ pour lutter contre les changements climatiques, un financement provenant de la SFI de la Banque mondiale. Si l'on tient compte de ces nouveaux chiffres, le CCCI estime que l'APD canadienne (tel que rapporté au Comité d'aide au développement), sera de 5 550 millions \$ en 2010-2011, un peu moins que prévu. Les déboursements de l'ACDI pour l'APD n'ont dépassé ceux de 2009-2010 que de 20 millions \$ malgré l'approbation de plus de 440 millions \$ dans le budget supplémentaire des dépenses (pour Haïti et l'Initiative de Muskoka) en 2010-2011.

Calculs gonflés de l'APD

Tel que noté dans l'analyse des deux précédents rapports, le gouvernement inclut environ 310 millions \$ d'aide financière fédérale et provinciale pour la première année de réinstallation des réfugiés au Canada. Dans le rapport, la justification officielle des 136 millions \$ du gouvernement fédéral consiste à dire que ces réfugiés auraient représenté un coût et une charge pour les pays en voie de développement qui les auraient hébergés. Si un tel soutien est clairement essentiel et précieux pour les réfugiés arrivant au Canada, le Canada a une obligation internationale d'accepter les réfugiés et le rapport ne fournit aucune preuve que les pays en voie de développement, comme il l'avance, ont ainsi davantage de ressources pour réduire la pauvreté. Les OSC ont indiqué que de telles dépenses gonflaient les chiffres de l'aide des donateurs et le CCCI affirme que l'inclusion des chiffres liés aux réfugiés est incompatible avec la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. De la même façon, le gouvernement du Canada impute à l'APD du Canada les dépenses afférentes aux étudiants des pays en voie de développement qui étudient dans les universités canadiennes pour une somme qu'il évalue à 165 millions \$.

L'APD réelle du Canada pour 2010-2011 (c'est-à-dire sans compter l'annulation de la dette, l'aide aux réfugiés et aux étudiants) est de 5 050 millions \$ ce qui représente néanmoins une augmentation sensible par rapport à l'APD de 2009-2010 qui était de 4 700 millions \$.

4. Tendances émergentes révélées dans le Rapport pour l'exercice financier 2010-2011

Générer des informations comparables entre les rapports

Comparativement aux deux rapports antérieurs, le rapport pour l'exercice financier 2010-2011 présente des informations plus détaillées sur les dépenses liées aux priorités thématiques de l'ACDI et sur ses diverses activités de programmes (incluant les pays à faible et moyen revenus et les états fragiles), ce qui est une nette amélioration. Cependant, bien que ce rapport ait ajouté de nouvelles informations statistiques, il en a supprimé d'autres, comme par exemple d'importantes informations regroupées sur les dépenses par secteur ou les dépenses par programme régional. Présenter les chiffres des déboursements des années précédentes par secteur et programme régional (tels que mis en évidence dans les rapports statistiques pour chaque année) améliorerait la mise en contexte et la transparence permettant de comprendre les grandes tendances, en plus des chiffres publiés dans ce dernier rapport.

Il serait bon de réintroduire ces éléments et de consolider les informations dans les rapports à venir, pour pouvoir se servir du rapport et avoir une idée des dépenses de l'ACDI, à mi-chemin avant la publication du rapport de statistiques plus complet six mois plus tard.

Déboursements de l'APD pour l'ACDI : tendances 2010-2011

Les déboursements bilatéraux de l'ACDI pour l'exercice financier 2010-2011 ont chuté de 60 millions \$, passant de 2 867 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 2 629 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011. En comparaison, l'aide multilatérale (financement clé des institutions multilatérales) a fortement progressé, passant de 635,13 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 718 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011, soit une augmentation de 13 %. La justification de cette augmentation n'est pas expliquée dans le rapport.

Comme les années précédentes, les déboursements pour l'Afghanistan (qui sont passés de 230 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 214,03 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011) et pour Haïti (qui sont passés de 227 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 209,61 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011) sont importants et représentent 11,8 % de tous les déboursements de l'APD de l'ACDI en 2010-2011, soit approximativement un 6^{ème} de toutes les allocations bilatérales.

Le top 5 des autres pays récipiendaires de l'aide bilatérale se trouvent tous en Afrique : le Mozambique (103,17 millions \$), l'Éthiopie (91,83 millions \$), la Tanzanie (88,03 millions \$), le Mali (85,62 millions \$) et le Ghana (80,24 millions \$). Il n'y a que le Pakistan (81,27 millions \$) qui puisse se comparer à ces volumes de déboursements, de par les financements multilatéraux envoyés par l'aide humanitaire internationale après les inondations.

Sur la base des informations fournies par le rapport, il est impossible d'établir des tendances entre les déboursements des différentes directions de l'ACDI, soit géographique, multilatérale (y compris l'aide humanitaire) ou de la direction générale des partenariats avec les Canadiens. Le rapport de statistiques de mars devrait apporter ces détails.

Déboursements thématiques et sectoriels de l'ACDI

En ce qui concerne les trois priorités thématiques de l'ACDI, le rapport de l'exercice financier 2010-2011 indique une baisse de 19 % des dépenses de l'ACDI en sécurité alimentaire (qui sont passées de 909 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 736,1 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011), mais une augmentation des dépenses pour la croissance économique durable de 11 % (qui sont passées de 741,4 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010¹⁴ à 824 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011).¹⁵ Durant son exercice financier 2010-2011, l'ACDI a dépensé 1 034 millions \$ pour sa stratégie enfance et jeunesse. Il n'y a pas de chiffres disponibles au public permettant de comparer avec ceux de l'exercice financier 2009-2010. Contrairement aux rapports des deux dernières années, l'ACDI ne présente pas de ventilation de ses dépenses par secteur (par exemple, éducation de base, amélioration

14 À l'exception de la sécurité alimentaire, le rapport au Parlement 2009-2010 sur l'Aide au développement officielle du gouvernement du Canada ne comprend pas les chiffres regroupés des dépenses de l'ACDI, que ce soit pour la croissance économique durable ou la stratégie pour assurer l'avenir des enfants et des jeunes. Les chiffres sur la croissance économique durable proviennent d'une demande d'accès à l'information « Annexe 1 : Profil de base – Analyse globale ».

15 Le MAECI, qui produit ses rapports selon plusieurs priorités thématiques de l'ACDI, a augmenté encore plus ses dépenses pour la croissance économique durable, en particulier grâce au Programme de coopération pour l'investissement (PCI). Ceci vient du fait que le programme ne fait partie du MAECI que depuis janvier 2010, et qu'ainsi les chiffres précédents ne se rapportent qu'à une période d'allocation de trois mois. Néanmoins, les dépenses ont augmenté, passant de 0,76 millions \$ pour l'exercice financier 2009-2010 à 5,96 millions \$ pour l'exercice financier 2010-2011. C'est quelque chose qu'il nous faudra surveiller dans les années à venir.

de la santé, agriculture, développement du secteur privé, environnement, gouvernance démocratique et aide d'urgence). Ceci rend impossible l'établissement de tendances à la baisse ou à la hausse des déboursements par rapport aux années précédentes. L'an dernier, les dépenses en éducation, santé, environnement et gouvernance ont toutes été revues à la baisse comparativement à l'exercice financier 2008-2009, alors que l'agriculture, le développement du secteur privé et l'aide d'urgence ont vu leurs déboursements augmenter.

Déboursements régionaux de l'ACDI

Selon le rapport 2010-2011, les déboursements bilatéraux pour l'Afrique de 1.302 millions \$¹⁶ sont légèrement en baisse par rapport aux 1.389 millions \$ en 2009-2010 (d'après le rapport statistique de la même année). La majeure partie de cette aide est dirigée vers les pays de l'Afrique sub-saharienne (en 2009-2010 seulement 32 millions \$ sont allés aux pays d'Afrique du Nord).

L'aide bilatérale de l'ACDI vers l'Asie, en dehors du Pakistan et de l'Afghanistan, a chuté de 38 % depuis 2008-2009, passant de 553,3 millions \$ en 2008-2009 à 396,6 millions en 2009-2010 et à seulement 342 millions en 2010-2011. Le rapport ne fournit aucune explication sur ce changement d'orientation en Asie.

Le programme bilatéral de l'ACDI pour les Amériques, totalisant 534 millions \$ en 2010-2011, est légèrement en baisse par rapport à l'an dernier (541,9 millions \$), bien que le gouvernement ait déclaré que les Amériques étaient une priorité.

5. Le gouvernement doit adopter une approche globale pour la mise en application de la loi

Des raisons de se réjouir? Malheureusement non.

Tel que mentionné en septembre 2009 dans notre note d'information sur le premier rapport du gouvernement sur la loi, de nombreuses améliorations pourraient être apportées au rapport. Nous accueillerions avec enthousiasme un rapport qui clarifierait, entre autres, les questions suivantes : comment les différents ministères mettent en place les mesures permettant d'assurer la conformité avec la loi; comment les trois critères de la loi pour l'APD ont-ils façonné et défini les priorités thématiques, les objectifs à court, moyen et long termes et les politiques et programmes correspondants des ministères respectifs ; quelles sont les procédures qui permettent aux ministres respectifs de se faire une opinion sur une activité ou un programme potentiel d'APD ; quelle orientation reçoivent les ministères fédéraux pour définir leur approche des trois critères ; comment les chiffres préliminaires des dépenses des ministères inclus dans le rapport se comparent-ils avec ceux des années précédentes ; et finalement que nous disent les chiffres de cette année sur les secteurs, régions, priorités thématiques et les directions par rapport aux tendances émergentes. Des réponses systématiques à ces questions ajouteraient une importante plus-value au rapport actuel.

Alors que des consultations ont eu lieu sur les activités, on note qu'aucune politique n'a été suggérée pour les consultations à venir. Les consultations constituent une part importante des obligations du

¹⁶ Les déboursements bilatéraux comprennent les directions des programmes géographiques, multilatéraux et globaux, ainsi que la direction générale des partenariats avec les Canadiens de l'ACDI.

gouvernement en vertu de la loi. À cet égard, l'ACDI devrait communiquer publiquement sa directive de consultation et enclencher un processus de consultation avec la société civile, tel qu'exigé par la loi, un processus qui corresponde à l'orientation établie par cette même directive .