

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

### **Soumission au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes dans le cadre de l'étude sur les pays ciblés**

*Mai 2016*

**Résumé** : Le modèle des pays ciblés constitue un outil permettant au Canada de concentrer son aide au développement. Ce document d'information traite de quelques enjeux clés à prendre en considération par le Comité et le gouvernement dans l'évaluation du modèle des pays ciblés, ainsi que des pays ciblés actuels du Canada. Ces enjeux sont présentés sous forme de dix recommandations concrètes quant au contexte, au processus et au contenu de l'aide au développement du Canada, qui s'appuie sur le modèle de pays ciblés.

### **À propos du CCCI**

Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) est la coalition nationale des organisations de la société civile (OSC) du Canada œuvrant à l'échelle mondiale pour un développement humain et durable. Ses plus de 80 membres représentent une grande variété d'OSC œuvrant en développement international et en aide humanitaire — dont des organisations confessionnelles et groupes religieux, des syndicats, des coopératives, et des associations professionnelles. Les membres du CCCI comprennent des organisations de la société civile canadienne travaillant au Canada et à l'étranger sur des enjeux liés à la justice sociale, à l'aide humanitaire et au développement économique et démocratique. Leurs bénévoles, partisans et partenaires proviennent du Canada et de partout à travers le monde.

### **Introduction**

Le CCCI est très heureux d'avoir eu l'occasion de comparaître devant le Comité le 19 mai 2016 dans le cadre de l'étude sur les pays ciblés. Ce document d'information s'appuie sur notre présentation à cette occasion et s'inscrit dans le contexte de l'examen de la politique d'aide internationale lancé le 18 mai 2016. Il s'appuie également sur deux postulats :

1. Un certain niveau de concentration de l'aide est nécessaire afin d'avoir un impact considérable — particulièrement pour un pays ayant un budget modeste d'aide publique au développement (APD)

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

---

ou aide). Le Canada cible maintenant 25 pays en développement. Cette réduction du nombre de partenariats bilatéraux a été accueillie favorablement par l'OCDE lors de l'examen par les pairs du Canada en 2012.<sup>1</sup>

2. La géographie de la pauvreté a changé au cours des dernières années. La pauvreté est omniprésente non seulement dans les pays à faible revenu, mais aussi dans ceux de revenu moyen inférieur à moyen supérieur. En fait, plusieurs experts estiment que plus des trois quarts des démunis de ce monde vivent dans les pays à revenu moyen.<sup>2</sup> Qui plus est, les inégalités se creusent tant au sein des pays qu'entre eux.<sup>3</sup> La nature de plus en plus multidimensionnelle de la pauvreté et des inégalités, à l'intérieur et au-delà des frontières, sous-entend que l'aide au développement du Canada doit être ciblée d'une manière plus complexe également.

### Recommandations

Le CCCI a dix recommandations à porter à l'attention du Comité.

**1. Maintenir la liste actuelle des pays, mais améliorer l'évaluation de l'efficacité du développement.** Il n'y a pas de combinaison parfaite ou de nombre magique. Le Canada cible un mélange équilibré d'États fragiles, de pays parmi les moins développés, et de pays à faible et à moyen revenu. Ne changeons pas cette recette, mais tirons-en des leçons. Le Comité devrait recommander qu'Affaires mondiales Canada évalue en continu ce modèle des pays ciblés, et assure le suivi des résultats – tant attendus qu'inattendus. En documentant et en mesurant systématiquement les résultats dans les pays où nous œuvrons, nous produirons des données permettant de démontrer l'efficacité de l'aide canadienne et sa contribution au développement dans ces pays. Ces données serviront également à élaborer des politiques futures qui soient mieux informées et accroîtra la capacité du Canada à participer aux discussions sur le développement international.

De plus, le Comité devrait demander une plus grande transparence concernant les critères et le processus décisionnel, si et lorsque les pays ciblés changent. La population canadienne et les organisations de la société civile devraient connaître les raisons qui ont amené le gouvernement à choisir ces pays, quels étaient les critères de sélection et comment le gouvernement perçoit l'alignement entre les politiques, le commerce et le développement dans ces pays.

Enfin, le comité et le gouvernement devraient poursuivre la réflexion quant aux relations du Canada avec les principales institutions régionales desquelles les pays ciblés sont membres, pour s'assurer que nos efforts à ce niveau-là renforcent nos efforts bilatéraux. La synergie est primordiale.

---

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Canada : Examen par les pairs des membres du Comité d'aide au développement (CAD) 2012*, 2012. Ce document (disponible en anglais seulement), cité à de nombreuses reprises dans notre témoignage et notre document d'information, est joint à la présente soumission.

<sup>2</sup> Voir par exemple Andy Sumner, *Where Do the World's Poor Live? A New Update*, IDS Working Paper 393, Institute of Development Studies, 2012.

<sup>3</sup> Voir Jason Hickel, "Global inequality may be much worse than we think," *The Guardian*, 8 avril 2016, <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/apr/08/global-inequality-may-be-much-worse-than-we-think>.

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

---

**2. Notre principale priorité devrait être les populations pauvres, et non les pays pauvres.** Les principaux objectifs de l'APD du Canada – au sens de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*<sup>4</sup> – sont de combattre la pauvreté, de promouvoir les droits de la personne à l'international, et de répondre aux préoccupations des populations les plus pauvres. Ces priorités coïncident avec le mandat de la ministre qui doit travailler à réduire la pauvreté et les inégalités dans le monde,<sup>5</sup> et du tout nouveau Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion.<sup>6</sup> Les populations les plus pauvres et les plus vulnérables sont celles que le Canada devrait aider, peu importe où elles vivent. Cela devrait être un critère clé dans la sélection des pays où le Canada opère.

**3. Ne laisser personne de côté.** Le [Programme de développement durable à l'horizon 2030](#) et les [objectifs de développement durable](#) (ODD), adoptés par les États membres de l'ONU l'année dernière et auxquels le gouvernement à affirmer aligner ses priorités en matière d'aide au développement,<sup>7</sup> constituent un nouveau cadre mondial pour l'avenir du développement international. Au centre de ce nouveau programme se trouve la notion de « ne laisser personne de côté ». En d'autres mots, le Canada doit se concentrer non seulement sur les populations les plus pauvres, mais aussi les plus démunies et marginalisées : les femmes et les filles ; les personnes atteintes d'un handicap ; les peuples autochtones ; les pauvres en régions urbaines et rurales ; ainsi que les victimes de discrimination en raison de leur caste, religion, ethnicité ou âge. Tout cela coïncide une fois encore avec le mandat de la ministre.

**4. Aligner nos priorités avec celles des pays en développement.** Au cours de 15 dernières années, l'alignement avec les priorités des pays en développement, l'appropriation démocratique de celles-ci et l'harmonisation des efforts des divers donateurs sont vus comme des facteurs essentiels à l'efficacité de l'aide.<sup>8</sup> Dans les cas où il y a une appropriation démocratique, les gouvernements des pays en développement et les OSC sont généralement les mieux placés afin de comprendre les réalités de la population. Nous devons donc appuyer leurs solutions, pas préconiser les nôtres. Et pourtant, l'OCDE observait dans l'examen par les pairs de 2012 que l'alignement de l'aide canadienne avec les priorités des pays où il opère a diminué de 25 pour cent.<sup>9</sup> Cette même année, le plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide prenait fin sans que le Canada le remplace. Or, il nous faut un nouveau plan d'action avec des objectifs clairs en conformité avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et nous devons respecter les promesses qui y figureront. Ce sont nos pays partenaires, pas nous, qui doivent définir leurs priorités pour mettre en œuvre les ODD.

L'examen par les pairs de 2012 a notamment mis en garde le Canada quant à sa stratégie de croissance

---

<sup>4</sup> Affaires mondiales Canada, *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, 2015, <http://www.international.gc.ca/development-developpement/partners-partenaires/bt-oa/odaaa-lrmado.aspx?lang=fra>.

<sup>5</sup> Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre du Développement international et de La Francophonie*, 2015, <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-du-developpement-international-et-de-la-francophonie>.

<sup>6</sup> Affaires mondiales Canada, *Redynamiser les actions du Canada en faveur de droits de la personne*, communiqué de presse, 17 mai 2016, <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiques/2016/05/17a.aspx?lang=fra>.

<sup>7</sup> Affaires mondiales Canada, *Consultations sur l'examen de l'aide internationale du Canada – Message de la ministre*, 20 mai 2016, <http://international.gc.ca/world-monde/development-developpement/iar-consultations-eai/message.aspx?lang=fra>.

<sup>8</sup> Voir notamment la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005) et le *Programme d'action d'Accra* (2008), <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>.

<sup>9</sup> OCDE, 2012, pp. 74-75.

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

---

économique durable et des opportunités de collaboration avec le secteur privé en matière de développement. L'examen a noté que « le Canada doit s'assurer que les objectifs de développement et l'appropriation par le pays partenaire sont primordiaux dans les activités et programmes qu'il appuie. Tel que conseillé par le CAD auprès d'autres États membres, il ne devrait y avoir aucune confusion entre les objectifs de développement et la promotion des intérêts commerciaux. »<sup>10</sup> Tel que mentionné, les besoins des populations les plus pauvres et les plus vulnérables et l'appropriation doivent guider notre sélection et collaboration avec les pays ciblés du Canada.

**5. Assurer la prévisibilité de l'aide au développement du Canada.** Ces dernières années, les changements fréquents des orientations de l'aide au développement du Canada, dont les pays ciblés, représentaient un frein pour l'engagement du Canada.<sup>11</sup> Même si le Canada alterne toujours les pays ciblés à partir d'un groupe similaire de pays, le manque de clarté quant à la durée pendant laquelle un pays sera considéré comme un pays ciblé rend difficile pour les pays partenaires la gestion et la prévision budgétaire et la réalisation de leurs responsabilités envers leurs citoyens. Des investissements soutenus et à long terme auprès de nos partenaires permettent une meilleure prévisibilité, non seulement au niveau du financement canadien, mais aussi en termes d'impacts positifs générés. Comme le notait l'OCDE, le Canada peut soutenir la réforme et le renforcement des structures des pays, les aidant alors à assainir la gestion de leurs fonds publics et de leur administration en général.<sup>12</sup> Toutefois, ce type de changement systémique nécessite un engagement sur le long terme et un financement prévisible.

**6. Dans la mesure où le Canada poursuit l'adoption d'une approche thématique, les priorités doivent être intégrées et se renforcer mutuellement à l'échelle gouvernementale.** Les thèmes peuvent nous aider à cibler notre aide internationale de manière à la rendre plus efficace et à maximiser son impact. Par exemple, le leadership du Canada en matière de santé maternelle, des nouveau-nés et des enfants peut servir de base et être élargi afin d'inclure un ensemble de droits sexuels et reproductifs. Mais les ODD nous poussent également à aller au-delà des institutions et approches habituelles et à mettre de l'avant des principes fondamentaux au sein des ministères et entre ceux-ci, tels que les droits des femmes et la lutte aux changements climatiques compris à la fois comme objectifs à part entière et objectifs transversaux. Cela nécessitera de nouvelles façons de penser et de travailler, de nouvelles collaborations et de nouveaux partenariats (approche pangouvernementale, stratégie pancanadienne). En adoptant une telle approche, les initiatives du Canada doivent être renforcées, et non entravées, par nos efforts environnementaux, diplomatiques et commerciaux, entre autres. La mise en œuvre du programme 2030 devrait être centrale à notre approche.

**7. Être sensible aux besoins et réalités des populations.** Ainsi, l'attention accordée à des pays ou à des thèmes particuliers ne peut nous dispenser de tenir compte des autres besoins qui apparaîtront. Quel que

---

<sup>10</sup> OCDE, 2012, p. 11.

<sup>11</sup> Stephen Brown, "Aid Effectiveness and the Framing of New Canadian Aid Initiatives", ébauche de chapitre pour Duane Bratt et Christopher J. Kukucha, sous la dir. *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, troisième édition, Don Mills, ON: Oxford University Press, 2015, <http://stephenbrown.xyz/wp-content/uploads/Stephen-Brown-aid-effectiveness-3rd-ed.pdf>

<sup>12</sup> OCDE, 2012, pp. 73-74.

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

---

soit notre point de mire, nous devons toujours nous laisser une marge de manœuvre, afin de prendre en compte certains imprévus. Conformément à la huitième recommandation ci-dessous, le fait de collaborer avec une variété d'acteurs afin de développer et de mettre en œuvre les orientations de l'aide au développement du Canada permettra de maximiser l'impact grâce à l'expertise unique et la capacité de chaque partenaire. Par exemple, les contributions multilatérales du Canada pourraient favoriser la cohésion et la stabilité à l'échelle d'une région ; son approche bilatérale pourrait, quant à elle, être plus pointue et directive ; et son travail avec les partenaires de la société civile pourrait miser sur la flexibilité et l'adaptation aux besoins – conformément à la Politique de partenariat avec la société civile du gouvernement.<sup>13</sup> En appuyant les partenariats de long terme des OSC canadiennes dans les pays avec un financement prévisible et réactif, le gouvernement canadien peut maintenir l'expertise et les relations du Canada dans des pays ne figurant pas dans la liste des pays ciblés. De tels partenariats permettent une plus grande adaptation lorsque les réalités géopolitiques changent. Un ensemble diversifié d'outils et d'approches réduit les risques et augmente l'efficacité de l'aide internationale.

**8. Inclure une grande variété d'acteurs du développement.** Le programme à l'horizon 2030 insiste sur le fait que tous les acteurs du développement ont un rôle à jouer. De fait, le Canada doit revoir qui reçoit son aide publique au développement pour ne pas favoriser si nettement les institutions multilatérales, comme il l'a fait ces dernières années<sup>14</sup> : il doit en réserver une juste part aux institutions bilatérales et aux organisations de la société civile, notamment. Dans son examen par les pairs de 2012, l'OCDE soulignait, par exemple, l'importance de renforcer les organisations de la société civile dans les pays ciblés par le Canada.<sup>15</sup>

**9. Mobiliser le public canadien.** Les investissements en engagement du public, et dans une stratégie gouvernementale d'engagement du public, permettront non seulement de faire le lien entre le programme universel des ODD avec les réalités canadiennes, mais permettront aussi au public canadien de mieux comprendre toute la complexité du développement international. C'est ainsi que nous pourrions consolider l'appui de la population pour maintenir et accroître la contribution du Canada en matière de développement international par l'engagement des citoyens et des communautés.<sup>16</sup>

**10. Passer de la parole aux actes.** On obtient de meilleurs résultats en ciblant mieux les pays et les thèmes et en s'adaptant aux priorités et besoins de nos partenaires, mais aussi en effectuant des investissements plus nombreux et mieux circonscrits qui reflètent les ambitions du Canada. Ainsi, alors que le Canada ne se classait parmi les trois principaux donateurs que pour neuf (ou 36 pour cent) des 25 pays ciblés en 2014, il aurait pu, selon les chiffres, l'être pour plus de la moitié d'entre eux (13) moyennant 59 M\$ US

---

<sup>13</sup> Affaires mondiales Canada, Politique de partenariat avec la société civile pour le développement international et l'aide humanitaire, 2015, <http://www.international.gc.ca/development-developpement/cs-policy-politique-sc.aspx?lang=fra>

<sup>14</sup> Le rapport 2012 de l'OCDE a noté que la part de l'aide canadienne allant aux institutions multilatérales a augmenté de 69 % à 76 % entre 2006 et 2010 (p. 49). Cette part a quelque peu diminué depuis ; toutefois, en 2014-2015, les organisations multilatérales (incluant les institutions financières internationales) recevaient toujours 57 % de l'aide canadienne.

<sup>15</sup> OCDE, 2012, pp. 29, 54-55.

<sup>16</sup> Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), *Vers l'atteinte de nos objectifs communs : priorités en matière de développement international et d'aide humanitaire pour le nouveau gouvernement*, janvier 2016, [http://ccic.ca/files/fr/what\\_we\\_do/2016\\_01\\_25\\_Brief\\_New\\_Minister\\_CCIC\\_priorities.pdf](http://ccic.ca/files/fr/what_we_do/2016_01_25_Brief_New_Minister_CCIC_priorities.pdf).

## CIBLER AVEC UN OBJECTIF

---

supplémentaires.<sup>17</sup> Il en va de même pour les thèmes. Si les droits des femmes sont réellement une priorité du Canada, comme le gouvernement l'a répété à de nombreuses reprises, incluant dans l'examen de la politique d'aide internationale, il est important de noter que le Canada, en 2014, n'a alloué que 3,2 M\$ US aux organismes œuvrant pour les droits des femmes. À titre comparatif, la Norvège, elle, leur a versé 74,9 M\$ US.<sup>18</sup> Prétendre prioriser un enjeu est une chose ; le démontrer en est une autre.

### Conclusion

Le modèle des pays ciblés est un outil qu'utilise le Canada pour raffiner ses partenariats d'aide internationale bilatérale. Mais comme n'importe quel outil, il faut bien s'en servir pour en tirer un maximum d'efficacité. Il faut également faire place à d'autres outils, questions et acteurs, notamment en misant sur des efforts multilatéraux qui tiennent compte des besoins et de la dynamique de chaque région, et sur une programmation adaptée qui peut être promue avec des partenaires de la société civile.

Par-dessus tout, notre attention doit être tournée vers la réduction de la pauvreté et des inégalités, vers les populations les plus démunies et marginalisées, et vers les gens eux-mêmes – leurs besoins, leurs droits, leurs biens, leurs capacités et leurs priorités. Nous devons, par ailleurs, faire preuve de constance et de prévisibilité, tout en permettant une certaine souplesse.

Enfin, il faut que nos priorités stratégiques soient pangouvernementales et s'expriment – au pays comme à l'étranger – par des gestes concrets, et par des investissements à la hauteur dans les pays, les institutions, les thèmes, et avant tout, dans les populations.

---

<sup>17</sup> Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), *Une aide efficace, transparente et bien pensée : présentation en vue des consultations budgétaires 2016*, février 2016, p. 3, [http://www.ccic.ca/files/fr/what\\_we\\_do/2016\\_02\\_16\\_Brief\\_Budget\\_2016.pdf](http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/2016_02_16_Brief_Budget_2016.pdf).

<sup>18</sup> Données en dollars US constants du système de notification des pays créanciers de l'OCDE, comparant le financement des membres du Comité d'aide au développement, code secteur 15170 : organisations et institutions œuvrant pour l'égalité entre les sexes, tirées de <http://stats.oecd.org/>, 25 mai 2016.