

Analyse du rapport *Ce que nous avons entendu* d'Affaires mondiales Canada



Conseil canadien pour la coopération internationale

Février 2017

RÉSUMÉ

Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) salue la publication du rapport Ce que nous avons entendu d’Affaires mondiales Canada (AMC), un sommaire des résultats de l’examen de la politique d’aide internationale 2016. Cette publication constitue un projet d’envergure et cadre avec les bonnes pratiques en matière de consultation.

Dans l’ensemble, le CCCI appuie les principaux points saillants et messages du sommaire. Ils correspondent généralement à sa propre analyse (In Our Own Words, ou « Dans nos propres mots ») de 80 soumissions d’organisations de la société civile (OSC). Cela dit, le CCCI a aussi constaté un certain nombre de divergences, tant sur la rhétorique que sur le fond.

La présente analyse fait ressortir les domaines où, de l’avis du CCCI, le sommaire illustre des progrès importants et réjouissants par rapport au document de consultation, et ceux où des lacunes demeurent (notamment en lien avec les conclusions d’In Our Own Words). Le CCCI espère qu’AMC tiendra suffisamment compte de ces points dans l’élaboration de sa politique d’aide internationale.

PRINCIPAUX POINTS SAILLANTS

Il est indiqué dans les principaux points saillants que les participants appuyaient AMC dans ses efforts pour cibler en principe les priorités énoncées dans le document de consultation; or, on ignore si cela est tout à fait exact. Les consultations sur examen de la politique d’aide internationale étaient organisées en fonction des priorités fixées par AMC; naturellement, beaucoup de soumissions nuançaient ce qui avait été présenté. Néanmoins, nombre d’organisations – y compris le CCCI – ont choisi de mettre en lumière des priorités différentes, ou encore d’aborder les secteurs en question d’un autre angle. L’attention soutenue accordée à la définition de priorités thématiques va aussi à contre-courant d’une prestation de l’aide efficace. En effet, un développement efficace ne doit pas découler pas des priorités canadiennes; il s’agit plutôt d’harmoniser les

actions du Canada avec les priorités des pays partenaires, des OSC partenaires et des autres acteurs du développement.

Le CCCI est heureux que le sommaire indique clairement l’intention d’utiliser les objectifs de développement durable (ODD) comme cadre global de la future politique d’aide internationale. Pour ce faire, il faudra adopter une démarche plus générale reposant sur les trois piliers du développement durable et intégrée dans l’ensemble des secteurs et à l’intérieur même de chacun d’eux. On pourra ainsi offrir un large éventail de mesures (par opposition à des priorités hermétiques) en réponse aux besoins définis localement. Cette idée est ressortie de l’analyse In Our Own Words, mais semble beaucoup moins présente dans le contenu et la structure du sommaire (sauf pour les thèmes de l’eau et des femmes). AMC devrait déterminer comment maintenir des priorités claires tout en tenant compte des visées d’un Programme 2030 intégré.

Le CCCI se réjouit aussi que, selon le sommaire, la politique d’aide internationale doit s’articuler autour d’une perspective féministe et fondée sur les droits de la personne qui se veut transformatrice. Le document de consultation énonçait clairement l’approche féministe, mais demeurait vague sur les droits de la personne; il est donc encourageant de voir ces deux points de vue affirmés.

Le document de consultation d’AMC, Ce que nous avons entendu et In Our Own Words ont tous affirmé qu’il fallait absolument accorder la priorité aux populations les plus pauvres et marginalisées, et de mettre au point les outils nécessaires pour y arriver, comme la collecte de données ventilées par sexe. C’est un pas dans la bonne direction. Le Conseil recommanderait cependant à AMC (ainsi qu’à la société civile canadienne) de mettre l’accent moins sur « les populations les plus pauvres et marginalisées » et plus sur la capacité d’agir de toutes les populations et l’intersectionnalité de multiples facteurs qui font en sorte que les gens sont marginalisés ou ne le sont pas. Cette approche cadre davantage avec les visées féministes d’AMC, et est mise en évidence dans la section du sommaire

qui porte sur la santé et les droits des femmes et des enfants. À l'avenir, AMC devra montrer clairement qu'une perspective sexospécifique et les droits de la personne seront au cœur de tout ce qu'il fait.

Il est encourageant de voir que le sommaire attache une importance accrue à l'efficacité et à l'amélioration de la prestation de l'aide. En effet, le document de consultation parlait peu de l'efficacité de l'aide et restait muet sur l'efficacité en matière de développement. Le sommaire explique en quoi consisterait un plan d'action local axé sur les besoins, et aborde des questions telles que la prise en charge par les pays, la transparence, la responsabilisation et les résultats. Il recense aussi différents éléments et mécanismes qui assurent une prestation plus souple, diversifiée, rapide, prévisible et adaptée aux besoins. Toutefois, il escamote plusieurs aspects essentiels d'un plan d'action sur l'efficacité de l'aide au développement – comme l'appropriation démocratique, la concordance avec les priorités des pays en développement, l'harmonisation entre les pays donateurs et l'obligation mutuelle des donateurs, des pays partenaires et de leurs citoyens de rendre des comptes. Cette lacune est exacerbée par une contradiction, qu'on observe tout au long du sommaire – et encore plus dans le document de consultation –, entre ce qui est offert (les priorités et la valeur ajoutée du Canada) et ce qui est nécessaire (les priorités et exigences des partenaires). Le CCCI et d'autres participants ont exprimé dans leur soumission des craintes quant à l'absence des principes d'efficacité de l'aide au développement; il est donc étonnant de voir qu'on en tient aussi peu compte dans le sommaire. AMC doit veiller à ce que sa politique d'aide internationale atteigne un juste équilibre entre le caractère directif de ses objectifs et la capacité d'adaptation aux besoins de ses partenaires, en recensant les éventuels points de convergence.

De surcroît, l'efficacité de l'aide ne passe pas seulement par l'amélioration de la prestation technique des services – laquelle s'impose néanmoins. C'est aussi une question de résultats, de retombées et de viabilité, ce que le document de

consultation ne traduisait pas, mais que certaines sections du sommaire reconnaissent. Comme l'indique le sommaire (et In Our Own Words), il faut concrétiser graduellement tous les droits de la personne, l'égalité entre les sexes, l'autonomisation des femmes et un changement sexotransformateur, s'attaquer aux causes profondes des problèmes, et se concentrer sur les résultats et les retombées. Cette évolution ne peut avoir lieu qu'à long terme. Le sommaire reconnaît à juste titre qu'AMC a encore beaucoup à faire pour mettre au point la mécanique interne nécessaire et réaliser ces objectifs.

Le sommaire indique aussi, et avec raison, que rien de tout cela n'est possible sans politiques cohérentes; cependant, vu le cadre global établi par le Programme 2030, il faut assurer plus précisément que les politiques de développement durable soient cohérentes – et comprennent une approche sexospécifique. L'importance de ces interrelations est d'ailleurs soulignée dans le sommaire. La politique d'aide internationale ne doit pas passer ces questions sous silence. Elle doit faire mention des mécanismes qui assureront son application pangouvernementale et des moyens dont les ministères mettront en commun leurs technologies, leurs ressources et leurs stratégies. Qui plus est, il est impossible d'établir une cohérence stratégique sans politiques. Bien que le CCCI et d'autres intervenants aient indiqué le besoin d'en développer plusieurs pour soutenir la politique d'aide internationale, le sommaire n'en mentionne explicitement que deux : une sur l'aide humanitaire, et l'autre sur la santé sexuelle et reproductive et les droits connexes.

Le sommaire souligne à juste titre l'importance de la participation et de l'action locales, qui ressortait peu du document de consultation, mais était très évidente dans les soumissions. Il s'agit entre autres d'établir des liens entre l'action locale et le soutien national et régional – surtout des mécanismes et des partenariats pour la prestation de l'aide.

Le CCCI juge encourageant que le sommaire mentionne la cible de 0,7 % du revenu national brut. Les Canadiens, y compris les parlementaires, ont réitéré à maintes reprises

leur appui à cet objectif. Le Canada peut orienter sa politique de coopération internationale dans la bonne voie en s'attaquant aux questions susmentionnées, mais ses progrès dépendront aussi du financement disponible.

Enfin, AMC doit s'assurer que tous les principaux points saillants, notamment les liens avec les ODD, la perspective féministe et l'approche fondée sur les droits de la personne, sont intégrés aux mesures et aux domaines thématiques figurant dans la politique d'aide internationale.

Sont décrits ci-dessous certains éléments importants des sections du rapport Ce que nous avons entendu qui traitent de différents thèmes et de la mise en œuvre.

A. SANTÉ ET DROITS DES FEMMES ET DES ENFANTS

Il est bon de voir dans le sommaire que les participants jugent qu'AMC doit aller au-delà de la santé, pour inclure tous les droits que les femmes ont et exercent pendant leur vie (naissance, enfance, adolescence et âge adulte). Le sommaire souligne l'importance de promouvoir l'accès; la qualité des services et l'égalité; l'amélioration des systèmes de santé, l'autonomisation, la non-discrimination et la participation; l'élimination de la violence; la santé et la nutrition; tous les aspects de la santé sexuelle et reproductive et les droits connexes; ainsi que l'éducation et le perfectionnement des compétences. Ces priorités s'inscrivent dans une approche fondée sur les droits de la personne.

Le sommaire note en outre le ferme appui exprimé dans les soumissions à l'égard de l'adoption d'une perspective féministe, et le besoin de faire de l'égalité entre les sexes une priorité à la fois distincte et transversale de l'aide internationale du Canada. Il reconnaît aussi les multiples dimensions croisées de la discrimination, de la marginalisation et de la violence fondées sur des facteurs tels que le sexe, la race, l'incapacité et l'orientation sexuelle. Il fait également valoir l'importance de s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité entre les sexes, notamment en

renforçant les institutions et les systèmes – c'est-à-dire les politiques, les lois et les structures qui perpétuent la discrimination fondée sur le sexe – et en réalisant des investissements importants en faveur de l'égalité entre les sexes. Voilà autant d'étapes importantes pour l'avancement de la cause féministe qui jetteront les bases de toute politique d'aide internationale.

B. CROISSANCE ÉCONOMIQUE PROPRE ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le CCCI est heureux que soit reconnu l'appel pressant lancé par la société civile pour faire des changements climatiques une priorité tant distincte que transversale de l'aide internationale du Canada. Nous avons déjà dit que l'approche globale d'AMC doit comprendre les enjeux environnementaux et climatiques pour tenir compte du troisième pilier du Programme 2030. En ce qui a trait au climat, le sommaire (tout comme In Our Own Words) souligne le besoin de consacrer des efforts et des fonds à l'adaptation, surtout dans les pays en développement où les changements climatiques ont des conséquences disproportionnées. Par contre, il est étonnant de voir que le document insiste beaucoup sur les mesures d'atténuation et les technologies propres, ce qui tranche avec In Our Own Words. La politique d'aide internationale (ainsi que le financement et les programmes du Canada en matière de changements climatiques) doit remédier à ce déséquilibre en consacrant davantage de ressources et d'efforts à l'adaptation.

Il est encourageant de voir que le sommaire accorde plus d'attention que le document de consultation à l'éducation, à la formation et à l'agriculture en tant que moteurs de la croissance économique des pays les moins avancés, surtout pour les populations les plus pauvres et vulnérables. Sont également louables les mentions de la croissance favorable aux pauvres, du renforcement économique, de l'inclusion financière et des acteurs et marchés locaux du secteur privé.

C. GOUVERNANCE, PLURALISME, DIVERSITÉ ET DROITS DE LA PERSONNE

Le CCCI se réjouit que le sommaire reconnaisse la nécessité d'une approche fondée sur les droits de la personne en matière d'aide internationale, qui permettrait au Canada de lutter contre l'inégalité et la discrimination ainsi que de promouvoir et de protéger tous ces droits. Cette approche devrait être appliquée avec uniformité et cohérence dans tous les secteurs stratégiques et ministères.

Cette section du sommaire est la seule qui mentionne de façon explicite et significative les OSC, notamment celles qui œuvrent pour les femmes et les jeunes, comme participantes et facilitatrices actives et nécessaires dans le développement. Le CCCI salue cette mention, ainsi que le rappel de l'importance de l'espace civique. La société civile apporte une contribution concrète et essentielle à la saine gestion publique et à l'exercice des droits de la personne. Aussi le CCCI encourage-t-il une reconnaissance plus généralisée du rôle que jouent les OSC en tant qu'acteurs indépendants du développement dans l'énoncé de politique.

Bien que le sommaire indique aussi la nécessité d'élaborer une politique pour aider les pays à s'affranchir du soutien des donateurs, il ne mentionne aucunement les moyens de contenir la fuite de capitaux en provenance des pays en développement ni le renforcement de l'administration fiscale. C'est regrettable puisque ces enjeux se trouvaient au cœur de certaines soumissions. La politique d'aide internationale doit donc pallier cette lacune.

D. PAIX ET SÉCURITÉ

Le sommaire reconnaît l'importance du contexte dans l'élimination et la prévention des situations de conflit et de fragilité, et la possibilité pour le Canada de jouer un rôle prépondérant dans les efforts de paix et de sécurité mondiaux. Le CCCI espère que l'énoncé de politique s'appuiera sur ces principes par un engagement à offrir des programmes novateurs et ciblés touchant toutes les facettes de la prévention et de la résolution des conflits ainsi que de

la médiation.

Par ailleurs, le sommaire indique que certains favorisent les efforts intégrés et globaux de prévention des conflits, d'aide humanitaire et de stabilisation, soutenus par des outils de développement et de commerce. Cette approche pourrait s'avérer fructueuse si elle contribue à des résultats généraux et durables en matière de programmes et de développement. Toutefois, l'intégration comporte aussi un haut risque d'amalgamation des efforts de sécurité, de développement et d'aide humanitaire, ce qui pourrait nuire à l'action humanitaire apolitique. Les principes humanitaires et le droit international humanitaire ne doivent jamais être étouffés ou minés par des interventions soi-disant globales en situation de crise. Le sommaire laisse aussi entendre que les outils commerciaux contribuent invariablement aux efforts de stabilisation, ce qui n'est pas toujours vrai : ils peuvent parfois entraver la paix et la sécurité locales. C'est donc avec grande prudence que la politique d'aide internationale devra aborder les questions d'intégration dans les sphères de la résolution des conflits, du développement, de la diplomatie et de l'aide humanitaire.

Enfin, le sommaire précise que les participants ont plaidé pour un soutien accru aux femmes, à la paix et à la sécurité, et pour la lutte contre la violence fondée sur le sexe. La politique d'aide internationale doit montrer qu'il s'agit là d'éléments essentiels de toute stratégie de consolidation de la paix à long terme.

E. RÉPONSE AUX SITUATIONS DE CRISE HUMANITAIRE ET AUX BESOINS DES POPULATIONS DÉPLACÉES

Le Conseil se réjouit que le sommaire tienne généralement compte de certaines des principales recommandations du secteur de l'aide humanitaire, notamment : une approche pluriannuelle en matière de résolution des crises prolongées; un soutien accru aux acteurs locaux; la reconnaissance du fait que bon nombre d'inégalités et de facteurs interreliés d'ordre social et économique touchent les besoins en aide

humanitaire (p. ex. pour les femmes, les enfants et les personnes ayant un handicap); et une défense générale des principes humanitaires, du droit international humanitaire et de l'espace humanitaire. Nous sommes également heureux de constater qu'on y parle de l'importance des investissements dans la préparation et la prévention, notamment par l'application du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et de l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Le sommaire constitue, à notre connaissance, la première reconnaissance publique par le gouvernement du fait que les organismes canadiens plaident depuis longtemps pour une politique d'aide humanitaire internationale qui affirme l'engagement du Canada à l'égard d'une intervention fondée sur des principes.

Le CCCI note avec satisfaction la mention d'une approche plus systématique et coordonnée en ce qui a trait au lien entre l'aide humanitaire et le développement. Rappelons toutefois que les approches plus « globales », surtout quand il s'agit des efforts de consolidation de la paix, accroissent le risque d'amalgamation et de sécurisation de l'aide. La politique d'aide internationale doit répondre clairement à ces préoccupations en réaffirmant directement et sans ambiguïté les principes humanitaires et le droit international humanitaire.

Malgré la présence du terme « populations déplacées » dans le titre de cette section, ce sujet n'est pas abordé spécifiquement, à l'exception d'une seule ligne sur les approches globales et les relations avec les collectivités d'accueil. La politique d'aide internationale doit indiquer clairement comment cette priorité sera maintenue et confirmée, le cas échéant.

F. 1) AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA TRANSPARENCE

Cette section mentionne l'appui des participants à l'égard des cadres de référence en matière d'efficacité de l'aide, un

point important. Le CCCI s'en réjouit, mais, comme il l'a déjà mentionné, estime que ce sujet n'est pas assez approfondi, d'autant plus que le sommaire ne mentionne aucunement les principes du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. De surcroît, il est décevant de ne voir aucune mention explicite de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, et encore moins une réaffirmation de cette loi.

Le sommaire fait mention de la publication transparente et en temps opportun de données tant d'AMC que de partenaires chargés de la mise en œuvre, ce qui comprend certains changements précis, déjà proposés par les OSC, qui aideraient à éviter le dédoublement des rapports et à accroître la transparence de la prise de décisions sur le financement. C'est là une mesure constructive qui doit être réaffirmée dans la politique d'aide internationale. Cela dit, bien qu'une meilleure transparence constitue une priorité des OSC, il ne ressort pas clairement des 80 soumissions recueillies dans le cadre de l'analyse In Our Own Words que l'adoption de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) constituait une priorité manifeste de plus d'un ou deux groupes. Pourtant, le sommaire indique que les OSC doivent adopter cette initiative. L'IITA ne constitue qu'une option parmi plusieurs mécanismes de reddition de comptes, et n'est pas nécessairement celle qui convient le mieux à toutes les OSC canadiennes.

Le CCCI voit d'un bon œil le fait que le sommaire ait mentionné la localisation des programmes de développement et d'aide humanitaire du Canada, ce qui implique notamment la décentralisation de la prise de décisions à l'échelon local et la participation de divers nouveaux partenaires. La politique d'aide internationale doit préciser que ces partenaires incluent nécessairement les OSC locales.

L'idée d'efforts axés sur notre avantage comparatif est ambiguë; il est donc très difficile d'évaluer ce point pour le moment. Comme mentionné précédemment, le

gouvernement doit déterminer l'« avantage comparatif » du Canada en respectant les principes d'efficacité de l'aide et du développement et son propre engagement à adopter une perspective féministe et une approche fondée sur les droits de la personne.

II) INNOVATION

On parle ici de l'environnement propice sous un jour encourageant – c'est l'exception dans ce résumé. L'accent est mis sur la nécessité d'accroître la tolérance au risque afin de favoriser l'innovation chez les partenaires, y compris les OSC.

Est évoquée l'harmonisation des programmes menés ici et à l'étranger, qui permettrait de mobiliser l'expertise, les connaissances et l'expérience canadiennes en matière d'aide internationale. C'est une idée qui a son mérite, dans la mesure où elle concrétiserait la dimension universelle du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en décloisonnant les activités. Cela dit, il faudrait procéder en respectant les principes d'efficacité de l'aide et du développement, dont l'appropriation démocratique des priorités.

En outre, selon les répondants, il faut revoir le cadre de gestion axé sur les résultats, puisqu'il a pour effet de freiner – et non de stimuler – l'innovation en raison de sa linéarité. Un tel cadre s'oppose aussi aux ambitions du gouvernement, qui vise des résultats à plus long terme et un changement structurel. Voilà un point dont doit tenir compte AMC en mettant la dernière main à la politique d'aide internationale.

Le sommaire évoque par ailleurs nombre d'avancées en matière de financement et de prestation : financement flexible à long terme; subventions modestes pour la mise à l'essai de projets à plus petite échelle; aide pour la mise à l'essai et le déploiement d'initiatives prometteuses; et prestation repensée de l'aide humanitaire au moyen de programmes fondés sur les transferts monétaires, ou de transactions sur plateformes numériques et appareils

mobiles. Pour que la mise en œuvre de la politique soit réussie, elle devra reposer sur des mécanismes solides.

Cette section traite également du secteur privé : il y est question de la capacité de nos entreprises à assurer la prestation de programmes canadiens, de partenariats public-privé, de soutien technique, de l'industrie extractive et de l'adoption de nouveaux mécanismes de financement, dont le financement composite. Le gouvernement doit veiller à ce que toute forme de participation du secteur privé respecte les principes d'efficacité du développement, mène à une additionnalité développementale et financière, repose sur une transparence permettant de confirmer cette additionnalité, et n'entraîne pas un retour à l'aide liée.

III) PARTENARIATS

Cette section pose la responsabilisation du secteur privé, la collaboration multipartite (p. ex. diasporas, communautés autochtones, chercheurs, jeunes et petites organisations) ainsi que l'engagement du public (y compris le développement d'une stratégie en la matière) comme des conditions essentielles à la croissance des partenariats. Ce renvoi à l'engagement du public est particulièrement réjouissant, car si cette composante doit faire partie de la politique d'aide internationale, le document de consultation en faisait pourtant abstraction.

IV) MÉCANISMES D'EXÉCUTION

Nous l'avons souligné : cette section confirme la nécessité de changements importants aux mécanismes de prestation : financement prévisible et à long terme; mécanismes simplifiés de sélection et de financement des projets prévoyant notamment un processus de demande progressif; et adoption d'une approche des programmes visant à tisser des liens entre les secteurs thématiques, et à réconcilier l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Cette section avalise aussi les demandes très claires des OSC canadiennes. Celles-ci exigent du gouvernement qu'il continue d'accorder la priorité aux populations les plus

pauvres et les plus vulnérables, y compris celles des États et régions fragiles que négligent les autres donateurs, de faire preuve d'une plus grande transparence quant au choix des pays, et de s'engager à long terme envers ceux-ci. Tous ces éléments doivent figurer dans la politique d'aide internationale.

avec Affaires mondiales Canada, les OSC d'ici, celles de pays partenaires et d'autres intervenants. Ensemble, nous pouvons réaliser cette vision.

CONCLUSION

Ce que nous avons entendu est une étape importante dans l'adoption d'une nouvelle politique d'aide internationale. Ce sommaire conclut un processus de consultation circonscrit dans le temps, qui doit mener à un énoncé de politique. Le CCCI espère aussi que ce document ouvrira la voie à un processus de consultation continu sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Dans le cadre de celui-ci, le gouvernement travaillerait de concert avec les autres parties intéressées; chacune partagerait ses échos du terrain, ses attentes et ses capacités. Le gouvernement a d'ailleurs prêté l'oreille à divers intervenants, dont des OSC canadiennes qui en savent long sur le déploiement de programmes, le soutien à des populations qui tentent de faire respecter leurs droits, et la création de retombées durables dans divers pays et contextes. Ces répondants ont mis de l'avant des idées novatrices. Ancrées dans une expertise considérable, elles aideront le Canada à transformer le monde, comme le réclament les ODD.

Alors que le gouvernement canadien peaufine son nouveau cadre de politiques et de financement, de telles idées rendront nos politiques et nos programmes plus inclusifs et efficaces. Chemin faisant, nos dirigeants doivent toutefois respecter l'esprit et la lettre de pratiques et de principes fondamentaux : les principes de Busan, les grands principes humanitaires, les conventions et lois internationales, les principes d'Istanbul et la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle restent incontournables.

Le CCCI demeure convaincu que le Canada peut être le fer de lance d'un monde plus juste, durable et sécuritaire. Nous sommes donc impatients de poursuivre notre collaboration



CANADA'S COALITION TO END GLOBAL POVERTY
ENSEMBLE POUR ÉLIMINER LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE