

**Note d'information du CCCI**  
**Une analyse du deuxième Rapport au Parlement**  
**sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada (2009-2010)**

Brian Tomlinson  
Équipe Orientation politique du CCCI  
Octobre 2010

## **Introduction**

Au début d'octobre 2010, conformément à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes la deuxième édition du *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada*. La *Loi* définit l'objet de l'APD canadienne, en plus d'établir des exigences relatives aux programmes et à production de rapports sur les dépenses. Elle oblige par ailleurs les ministres compétents à confirmer que les débours effectués sous leur responsabilité 1) contribuent à la réduction de la pauvreté, 2) tiennent compte des points de vue des pauvres et 3) sont compatibles avec les normes internationales en matière de droits de la personne.

Or, à l'instar du premier rapport, celui de 2009-2010 répond à la lettre aux exigences en matière de production de rapports, mais ne concrétise ni l'esprit ni l'intention de la *Loi*<sup>1</sup>. Alors qu'il doit inclure « un résumé des activités ou des projets entrepris sous le régime de [celle-ci] », quelques aspects préoccupants méritent selon nous d'être soulevés<sup>2</sup>. Tel est le but de la présente note d'information.

## **Messages clés**

### **1. Le rapport ne concrétise ni l'esprit ni l'intention de la *Loi***

#### Des affirmations non étayées par des analyses

Le rapport de 2009-2010 se contente pour l'essentiel d'énumérer les activités d'APD entreprises grâce aux ressources octroyées, sans toutefois fournir d'analyse ou expliquer de manière systématique pourquoi le ministre compétent « est d'avis » que les activités en question répondent aux trois critères de la *Loi*. On précise bien à certains endroits comment elles ont contribué à réduire la pauvreté, mais on ne donne aucune justification quant à la manière dont elles ont tenu compte « des points de vue des

---

<sup>1</sup> Puisque le deuxième rapport concernant la *Loi* se rapproche beaucoup du premier tant sur le plan de la structure que de l'approche, nous invitons le lecteur à consulter la note d'information du CCCI sur ce premier rapport, note publiée en octobre 2009, pour obtenir une analyse détaillée. Voir également *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 canadienne pour la réforme de l'aide*, 2010, à [http://www.ccic.ca/files/fr/what\\_we\\_do/002\\_aid\\_2010\\_05\\_a\\_time\\_to\\_act\\_f.pdf](http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/002_aid_2010_05_a_time_to_act_f.pdf).

<sup>2</sup> On peut consulter le rapport du gouvernement à [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/\\$file/ODAAA-2009-2010\\_FR.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/$file/ODAAA-2009-2010_FR.pdf).

pauvres » ou respecté « les normes internationales en matière de droits de la personne ». De plus, les liens entre ces trois exigences demeurent flous. En ce sens, rien n'a changé depuis le premier rapport.

Ainsi, nous pouvons y lire que l'ACDI « appuie des programmes et des projets destinés en premier lieu à réduire la pauvreté », qu'il est « essentiel de tenir compte des points de vue des pauvres lorsqu'on met en œuvre le programme d'aide du Canada » et que l'organisme offre « une aide compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne », en contribuant notamment aux activités ayant trait à cette question dans certains pays (p. 3). Néanmoins, on omet d'expliquer comment les activités recensées respectent concrètement ces critères, et les trois thèmes prioritaires de l'ACDI (p. 5-7) sont décrits comme si leur contribution à la réduction de la pauvreté allait de soi, ce qui est peut-être le cas. Cependant, ce rapport, tout comme d'autres documents de l'ACDI concernant les stratégies associés à ces thèmes prioritaires, ne donne aucune preuve attestant le respect des trois exigences légales.

#### MAECI et développement du secteur privé : des déclarations sans fondement

Les ressources fournies par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), toujours plus importantes, permettent de financer toute une gamme d'activités liées à l'APD canadienne; ces activités sont bien décrites dans le rapport. Cela dit, le MAECI y déclare sans fondement que son « Programme de coopération pour l'investissement (PCI) » favorise « une croissance économique durable et le recul de la pauvreté » (p. 18). Il laisse en outre entendre, sans explication ni preuve, que ce programme constitue « un outil important de promotion de la responsabilité sociale des entreprises » (p. 19).

#### Une approche minimaliste et inappropriée en matière de droits de la personne

L'ACDI a déterminé qu'une approche des droits de la personne consistant à « ne pas nuire » s'avère une réponse suffisante aux exigences de la *Loi* : « [traduction] Pour que ses programmes soient jugés conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne, l'Agence doit être en mesure de démontrer qu'elle peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils ne soient pas "nuisibles" – en d'autres mots, qu'ils ne contribueront pas, directement ou indirectement, à des violations des droits de la personne, ou à une aggravation de la situation à cet égard dans le pays visé par le projet<sup>3</sup>. » Fait à noter, l'ACDI rejette toutefois l'argument selon lequel il est stipulé dans la *Loi* que les pratiques visant à déterminer les priorités en matière d'aide et à mettre en œuvre les programmes doivent également se baser sur ces normes internationales (notamment, se concentrer sur les personnes souffrant le plus de discrimination et favoriser l'autonomisation et la participation des bénéficiaires).

Cela dit, même en acceptant cette vision étroite qu'a l'ACDI de ses obligations légales en matière de droits de la personne, force est d'admettre que celle-ci, jusqu'à maintenant, s'est montrée incapable de justifier explicitement en quoi ses politiques, stratégies et programmes respectent cette approche consistant à « ne pas nuire ». En effet, elle se contente de suggérer que c'est là une condition à laquelle toutes ses décisions concernant les programmes satisfont déjà.

---

<sup>3</sup> Propos de fonctionnaires de l'ACDI cités dans Brian Tomlinson, « An Update on Implementing the ODA Accountability Act: A CCIC Policy Backgrounder », juillet 2010, p. 2. Texte non publié fondé sur des documents reçus à la suite d'une demande faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### Une façon passe-partout d'invoquer l'avis du ministre

L'ACDI a procédé à un examen de ses politiques et pratiques afin de s'assurer qu'elles étaient conformes aux exigences de la *Loi*, avec pour résultat une documentation des plus bureaucratiques mettant l'accent sur le fait que chaque activité liée à l'APD a été soumise à « l'avis du ministre ». Apparemment, les fonctionnaires de l'Agence estiment qu'il suffit de faire référence aux trois critères définis par la *Loi* pour s'y conformer, sans qu'une analyse plus substantielle soit requise. En fait, l'ACDI, dans ses documents d'approbation des programmes et projets, table sur un langage passe-partout lorsqu'il s'agit de préciser en quoi consiste cet « avis ». D'autres ministères ont emboîté le pas et adopté une approche similaire.

## **2. Le rapport réinterprète l'objet de l'aide**

S'éloignant des objectifs définis dans la *Loi*, le rapport indique notamment que « la programmation de l'aide au développement de l'ACDI dans des pays et régions sélectionnés [ce qui diffère des 20 pays de concentration] sert à [...] réaliser les objectifs du Canada et à répondre à ses intérêts ». Pourtant, la *Loi* est on ne peut plus claire à cet égard : seuls les critères établis par le législateur doivent présider aux décisions des ministres concernant l'aide accordée à ces pays.

## **3. Le gouvernement n'a pas réussi à renouveler le mode de consultation**

En vertu des dispositions de la *Loi*, l'ACDI et les différents ministères participant au financement de l'aide sont tenus de consulter les OSC, les pays en développement et les institutions multilatérales au moins une fois tous les deux ans au sujet de son application.

Notons d'ailleurs que des documents de l'ACDI<sup>4</sup> révèlent qu'un travail considérable a été entrepris en 2009 afin de créer une nouvelle directive en matière de consultation; cette volonté est née d'un examen imposé par les dispositions de la *Loi*. Toutefois, le rapport passe sous silence cette initiative, qui n'a du reste été évoquée dans aucune déclaration publique du ministre. Une version provisoire de cette directive a été signée par le président de l'Agence et transmise au bureau du ministre, mais rien n'indique à ce jour que ce dernier l'a approuvée. On peut entre autres y lire que la consultation est « [traduction] un processus fondé sur un échange bilatéral auquel participent au moins deux parties, qui vise à élaborer, gérer ou peaufiner des programmes et des politiques, et dans le cadre duquel chacun peut raisonnablement espérer influencer sur les résultats ». Les principes définis dans ces documents se rapprochent de ceux proposés conjointement en 2009 par le CCCI et l'Initiative d'Halifax en réponse à l'entrée en vigueur de la *Loi*.

---

<sup>4</sup> Brian Tomlinson, *op. cit.*, juillet 2010.

#### 4. Le rapport révèle une réduction globale de l'APD canadienne en 2009-2010

##### Les renseignements sont à jour, mais l'aide diminue

Le rapport fournit des statistiques récentes concernant le rendement de l'aide canadienne en 2009-2010<sup>5</sup>, ce qui nous permet déjà d'esquisser une comparaison préliminaire par rapport à l'année précédente.

Si nous mesurons les chiffres de 2009-2010 à l'aune de ceux de 2008-2009, nous constatons une diminution de 120 millions de dollars, principalement parce que la somme consacrée à l'annulation de la dette bilatérale est passée de 143 à 57 millions. Cette nouvelle donne considérée, le CCCI estime que l'APD canadienne (dont le montant doit être déclaré au Comité d'aide au développement) sera de 5 148 millions en 2009-2010, ce qui est légèrement en deçà des prévisions.

##### Des calculs gonflés

Comme dans le rapport de 2008-2009, on apprend que le gouvernement consacre 114,7 millions de dollars aux coûts de réinstallation des réfugiés vivant leur première année au Canada; Ottawa justifie ce soutien en affirmant qu'en son absence, les pays en développement qui accueilleraient ces mêmes réfugiés devraient en assumer le poids financier. Or, s'il ne fait aucun doute qu'une telle aide, essentielle, a une valeur inestimable pour ces nouveaux arrivants, le gouvernement canadien demeure soumis à des obligations internationales en matière de droits de la personne, dont l'une est d'accueillir, justement, des réfugiés. En outre, rien n'appuie l'affirmation selon laquelle les pays en développement, grâce à ce soutien, sont en mesure d'affecter plus de ressources à la lutte contre la pauvreté. Selon les OSC, pareilles dépenses gonflent le rendement de l'APD canadienne, et le CCCI est convaincu qu'elles ne respectent pas les critères établis dans la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

Au final, l'APD canadienne réelle (c'est-à-dire celle qui n'inclut pas les sommes liées à l'annulation de la dette ainsi que l'aide aux réfugiés et aux étudiants étrangers) demeure inchangée par rapport à 2008-2009, s'élevant à 4 690 millions. Manifestement, il n'était pas possible de la bonifier en respectant les visées de la *Loi*.

Les tendances suivantes caractérisent l'aide accordée en 2009-2010

- Les décaissements bilatéraux consacrés à deux pays, soit l'Afghanistan (230 millions) et Haïti (227 millions), comptent pour 13 % des décaissements totaux de l'ACDI en 2009-2010, et pour plus d'un tiers des fonds bilatéraux alloués!
- L'aide bilatérale octroyée par l'ACDI à l'Afrique subsaharienne a diminué de 12 % par rapport à 2008-2009, passant de 776 à 683 millions un an après qu'Ottawa se soit targué d'avoir doublé les montants accordés à l'Afrique en 2008.

---

<sup>5</sup> Nous aurons droit à des chiffres plus détaillés lorsque le gouvernement publiera son **rapport statistique sur l'APD canadienne** en mars 2011.

- Exception faite de l’Afghanistan, l’aide bilatérale octroyée par l’ACDI à l’Asie a chuté de façon drastique par rapport à 2008-2009, passant de 288 à 165 millions. Le rapport ne fournit aucune explication à ce sujet.
- Même si Ottawa a annoncé que les Amériques étaient une priorité, il n’a investi que 220 millions dans le programme bilatéral que l’ACDI leur consacre en 2009-2010, une diminution de 10 millions par rapport à 2008-2009.
- Sur une base sectorielle, le rapport indique que les sommes accordés par l’ACDI à des programmes relevant de domaines clés dans la lutte contre la pauvreté ont chuté par rapport à l’année précédente. C’est le cas des programmes se rapportant à l’éducation de base (318 millions, une baisse de 3,3 %), à l’amélioration de la santé (715 millions, une baisse de 8,7 %), à l’environnement (136 millions, une baisse de 21,4 %) et à la gouvernance démocratique (446 millions, une baisse de 11,2 %).
- Les dépenses ont cependant augmenté dans plusieurs secteurs, notamment l’agriculture (336 millions, une hausse de 33,3 %), le développement du secteur privé (562 millions, une hausse de 5,5 %) et l’aide d’urgence (570 millions, une hausse de 8,8 %). En 2009-2010, l’aide d’urgence compte d’ailleurs pour 16 % de l’APD totale octroyée par l’ACDI.

## **5. Le gouvernement doit établir une approche globale de l’application de la Loi**

Notre conclusion demeure la même que celle formulée en septembre 2009 dans une note d’information sur l’APD canadienne de 2008-2009 : selon le CCCI, plusieurs aspects du rapport prêtent à amélioration. Quelles sont les mesures mises en place par les divers ministères afin d’assurer que l’aide accordée satisfait aux exigences de la *Loi*? Quelles procédures permettent aux ministres compétents de se faire une idée sur une éventuelle activité ou un possible programme d’APD? De quelle façon compte-t-on aider les ministères à aligner leur approche sur les trois critères de conformité? Comme nous le notions plus haut, bien que des discussions aient eu lieu autour de ces grandes questions, aucune approche stratégique n’est actuellement en place afin d’aiguiller les consultations à venir. Pourtant, la consultation est l’une des principales obligations légales du gouvernement. C’est pourquoi l’adoption d’une nouvelle directive en cette matière serait une initiative accueillie favorablement, puisqu’elle témoignerait d’une volonté réelle du gouvernement de respecter l’esprit et l’intention de la *Loi*.