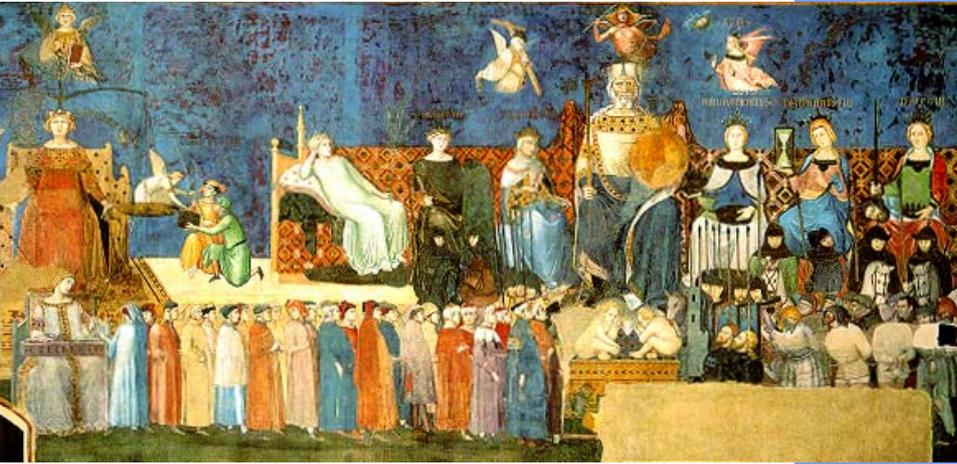


CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



L'évolution et les nouvelles orientations des politiques d'aide au développement du Canada 1987-2007

De l'harmonisation à la sécurité

Lydia Atrouche

Août 2007

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

L'évolution et les nouvelles orientations des politiques d'aide au développement du Canada 1987-2007 : de l'harmonisation à la sécurité
Lydia Atrouche

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours POL 8501. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

Table des matières

Introduction.....	3
<i>L'évolution des politiques d'aide au développement du Canada : Pour une aide plus « efficace »?</i>	6
<i>Partageons notre avenir (1987)</i>	6
<i>Réforme du programme d'aide canadien :Le Canada dans le monde (1995)</i>	9
<i>Les plans d'action de l'ACDI en réponse aux objectifs de développement international (2000-2001)</i>	13
<i>Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace (2002)</i>	16
<i>Les instruments relatifs au programme d'efficacité de la coopération au développement</i>	17
<i>Remédier aux sempiternelles lacunes du programme canadien d'aide au développement</i>	18
<i>Fierté et influence : notre rôle dans le monde (2005)</i>	18
<i>Le virage sécuritaire de l'aide au développement du Canada</i>	23
<i>La lutte contre la pauvreté ou la lutte contre la « déroute » des États?</i>	20
<i>Conclusion</i>	27
<i>Bibliographie</i>	30

L'évolution et les nouvelles orientations des politiques d'aide au développement du Canada 1987-2007 De l'harmonisation à la sécurité

Introduction

Les multiples enjeux induits par la fin de la bipolarité et l'intensification de la mondialisation néolibérale appellent à la réorientation de la coopération pour le développement et de l'aide au développement. Dans un premier temps, l'échec des stratégies de développement depuis les 60 dernières années et plus récemment, l'échec des programmes d'ajustement structurel à relancer la croissance des pays en développement de façon durable dans les années 1980 et 1990 ont provoqué un climat de « fatigue de l'aide » de la part des bailleurs de l'aide bilatérale. Ce climat « léthargique » s'exprime par une désaffection quasi généralisée des montants alloués à l'aide publique au développement¹ (APD) des bailleurs bilatéraux. Durant les années 1990, ce constat d'échec a amené la « communauté du développement » à s'interroger sur la qualité des modalités d'allocation de l'aide développement des bailleurs de fonds afin d'améliorer son efficacité². Cette réflexion pour une aide au développement plus « efficace » a abouti sur une vision particulière quant à la fonction et à l'approche de la coopération au développement et de l'aide publique au développement soit celle d'une approche globale et intégrée par le biais de l'harmonisation des orientations, des politiques, des procédures et des pratiques opérationnelles entre les différents bailleurs de l'aide et d'un alignement avec celles des pays récipiendaires dans l'objectif de réduire la pauvreté et de parvenir à un développement durable.

¹ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement (APD) comme étant des sommes qui sont transférées « aux pays en développement et aux regroupements multilatéraux par des organismes publics (gouvernementaux), qui satisfont aux critères suivants : a) elles sont administrées, avec pour but principal, la promotion du développement économique et le bien-être des pays en développement; b) elles sont consenties à des conditions de faveur et conservent un caractère de subvention d'au moins 25 % ».

² Cette initiative de réflexion sur l'efficacité de l'aide est issue d'analyses de différents bailleurs de l'aide, notamment les IFI et le CAD/OCDE, selon lesquelles la multitude de conditionnalités et de procédures des bailleurs de fonds ainsi que l'incohérence des politiques d'aide au développement des bailleurs de l'aide avec les priorités des pays récipiendaires et l'absence d'action commune entraînent des coûts de transactions élevés et non productifs. L'« efficacité de l'aide » se traduit essentiellement par l'amélioration des modalités d'acheminement de l'aide au développement.

Dans un deuxième temps, depuis les attentats du 11 septembre 2001, les intérêts géostratégiques et sécuritaires ont pris davantage d'importance dans le domaine de l'aide au développement. Les considérations sécuritaires, au travers de la lutte contre le terrorisme, reviennent au premier plan des préoccupations de la « communauté internationale », notamment des bailleurs de l'aide. Dans un même souci d'améliorer l'efficacité de l'aide, la « communauté du développement » souligne la nécessité de « stabiliser » les États peu « performants » dit États « fragiles » et en « déroute »³ par le biais notamment de l'aide au développement.

Devant ces récents enjeux dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide publique au développement, comment l'agenda international de l'efficacité de l'aide et la résurgence de l'agenda sécuritaire ont-ils influencé ou modifié les politiques d'aide au développement du Canada?

L'analyse qui suit tente de démontrer que le Canada a réorienté ses politiques d'aide bilatérale et ses stratégies d'aide publique au développement pour s'arrimer davantage sur les grandes orientations de l'efficacité de la coopération au développement qui prévalent au niveau multilatéral. D'une part, en intégrant dans ses politiques d'aide au développement les principes et les modalités d'affection de l'« efficacité de l'aide » promus par les institutions de Bretton Woods (IBW), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD-OCDE), le Canada souscrit à un programme international d'efficacité de l'aide dont les principes se retrouvent dans la *Déclaration de Paris*. D'autre part, le Canada lie de plus en plus ses modalités d'attribution de l'aide au développement à des objectifs de sécurité et il s'efforce à faire de la sécurité une des finalités de son programme d'aide au développement.

³ « Le CAD/OCDE définit les États en situation de partenariat difficile ou les États fragiles comme des pays où font défaut la détermination politique et la capacité à mettre en place et en oeuvre des politiques axées sur les pauvres. » [En ligne]
[http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/3dce6d82b533cf6ec125685d005300b4/4d105eeba8313edbc1256f9b00428195/\\$FILE/JT00178461.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/3dce6d82b533cf6ec125685d005300b4/4d105eeba8313edbc1256f9b00428195/$FILE/JT00178461.PDF)

« Le CAD définit les États fragiles comme des pays où font défaut la volonté politique et/ou la capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques axées sur les pauvres, et qui sont en proie à un conflit violent et/ou dont la gouvernance est faible. » [En ligne]
<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/PrinciplesFR.pdf>

L'objet du présent travail est d'analyser l'évolution des politiques d'aide au développement du Canada de 1987 à 2007 et d'examiner l'interaction entre l'évolution du régime d'aide international en fonction des nouveaux développements sur la scène internationale et les politiques bilatérales canadiennes d'aide publique au développement (APD)⁴. Nous nous concentrons sur les enjeux internationaux susmentionnés et nous examinerons les incidences de ces phénomènes sur la formulation des politiques bilatérales d'aide et l'élaboration des stratégies d'aide au développement du Canada. Il est à mentionner que concernant l'harmonisation⁵ de l'aide, cette partie de l'étude se concentre davantage sur les politiques et considère leur formulation et les engagements plutôt que les résultats puisque notre but est de savoir si le Canada participe à l'émergence d'un « paradigme » de l'aide au développement, concerté et harmonisé, en adoptant les principes et moyens de l'efficacité de l'aide promulgués par les instances multilatérales de développement.

⁴ Selon la définition de l'OCDE, l'aide publique au développement est constituée de l'ensemble des prêts ou dons d'origine publique accordés à des conditions libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25%) à un pays ou territoire en développement dans le but de faciliter le développement économique ou d'améliorer les conditions de vie.

⁵ J'entends par harmonisation de l'aide, un alignement des procédures, pratiques opérationnelles et instruments des bailleurs bilatéraux sur un cadre commun.

L'évolution des politiques d'aide au développement du Canada : Pour une aide plus « efficace »?

Partageons notre avenir (1987)

En 1988, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) publie la politique canadienne officielle d'aide publique au développement dans un document intitulé *Partageons notre avenir*. Ce document devient la politique étrangère du Canada en matière d'aide publique au développement et soutient que le développement peut servir plusieurs intérêts de la politique étrangère canadienne : la justice sociale, la paix et la sécurité ainsi que la mise en œuvre d'un réseau international d'échanges commerciaux. *Partageons notre avenir* s'est doté d'une charte de l'aide publique au développement traçant les lignes directrices de l'APD canadienne c'est-à-dire les principes et priorités qui orienteront ses actions dans le domaine. Cette nouvelle stratégie du gouvernement canadien comporte quatre principes fondamentaux : s'attaquer à la pauvreté, aider les gens à s'aider, l'établissement de priorités du programme d'APD et la mise en œuvre d'un partenariat entre les institutions, les citoyens canadiens et les pays en développement⁶. De plus, la charte établit six priorités de développement : le soulagement de la pauvreté, l'ajustement structurel, la participation accrue des femmes, l'environnement, la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en énergie.⁷

En faisant du « soulagement de la pauvreté » une priorité, l'APD canadienne n'a cependant nullement l'intention de négliger ses considérations politique, économique et commerciale car « [...] s'il faut avant tout tenir compte de considérations humanitaires, il faut aussi veiller à nos intérêts politiques, économiques et commerciaux. »⁸ Il faut souligner que le « soulagement de la pauvreté » est davantage une réponse aux impacts socioéconomiques négatifs de l'ajustement structurel soulevé par la publication du rapport de l'UNICEF en 1987 *L'ajustement à visage humain*. L'APD canadienne a pour

⁶ ACDI. 1988. *Partageons notre avenir : l'assistance canadienne au développement international*. Mars. Hull : ACDI, p.23.

⁷ *Ibid*, p.25

⁸ *Ibid*, p.23.

fonction d'amortir les conséquences sociales suite à l'application des PAS. En effet, le Canada a joué un rôle non négligeable dans la mise en oeuvre de l'« ajustement à visage humain ».

Les représentants du Canada au sein de ce programme ont joué un rôle déterminant en insistant pour que l'on adopte une nouvelle orientation en matière de réforme économique en Afrique. Ils ont exhorté leurs partenaires et les autres pays donateurs à réexaminer les modèles de croissance économique et à concevoir des programmes et des politiques économiques qui peuvent engendrer une croissance soutenue et un développement durable, tout en s'attaquant directement à la pauvreté.⁹

Depuis 1987, l'ACDI participe activement auprès du Programme spécial d'aide aux pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne (PSA), un programme piloté par la Banque mondiale afin de soutenir les réformes économiques en Afrique subsaharienne. À cet égard, *Partageons notre avenir* établit en deuxième priorité l'ajustement structurel. Ce choix de prioriser les réformes macroéconomiques imposées par les institutions financières internationales (IFI) aux pays en développement témoigne de la position du Canada sur le modèle de développement préconisé pour les pays en développement. Le gouvernement canadien appuie les PAS et collabore avec les institutions Bretton Woods par l'entremise de son aide au développement afin de « (...) venir à bout des problèmes de la dette et de la réduction des recettes d'exportation et pour améliorer la gestion de l'économie (tout en demeurant sensible aux effets sociaux et économiques de ces ajustements) ». ¹⁰ Autrement dit, l'aide canadienne contribue au processus d'ajustement et tente de limiter les dommages collatéraux de l'ajustement structurel en encourageant l'implantation de « filets de sécurité sociaux ». *Partageons notre avenir* dresse un plan d'action en quinze points sur l'endettement et l'ajustement structurel révélant ainsi son alignement sur certaines des politiques des IFI. ¹¹ L'appui aux politiques des institutions de Bretton Woods se manifeste par les critères d'admissibilité de l'aide canadienne. En effet, le Canada refuse d'allouer son aide à tout pays ne bénéficiant plus des programmes

⁹ ACDI. 1996. *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*. [En ligne] [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf) (page consultée le 9 octobre 2006).

¹⁰ ACDI, *op.cit.*, 1988, p.25.

¹¹ ACDI, *op.cit.*, 1988, p.58-60.

de la Banque mondiale et se donne le droit de suspendre son aide « [...] pour des raisons d'ordre politique, économique et de non respect des droits de la personne ». ¹² La sélection des pays admissibles à l'aide canadienne se fait en vase clos par le Cabinet selon une liste de conditions d'admissibilité. ¹³

D'autre part, la nouvelle stratégie de développement canadienne modifie sa politique d'aide liée (à l'exception de l'aide alimentaire multilatérale) et l'assouplit pour les pays les moins avancés (PMA) ainsi que les pays de l'Afrique subsaharienne passant de 80% à 50%. Toutefois, l'aide canadienne acheminée aux autres pays récipiendaires demeure fortement liée à un pourcentage atteignant les 66.6%. Cependant, cette nouvelle politique « [...] sera mise en œuvre de façon souple et en fonction des besoins et des intérêts de chaque pays en développement. La proportion d'aide déliée variera selon la situation économique et les besoins du pays bénéficiaire. » ¹⁴ Il est à mentionner que la proportion de l'aide déliée ne doit pas servir au pays bénéficiaire à se procurer des produits et services concurrentiels canadiens sur d'autres marchés de pays industrialisés, mais le pays doit « puiser davantage dans leurs propres ressources les biens et services nécessaires à leur développement. » ¹⁵

La controverse reliée à l'ajustement structurel tant sur la scène nationale qu'internationale suite à ses conséquences sociales négatives a amené l'ACDI à publier un document cadre, *CIDA's Mission Statement of 1991*, où le terme de l'ajustement structurel est remplacé par celui du développement durable tout en conservant le même contenu. Comme le fait remarquer Pratt « [E]conomic sustainability includes appropriate economic policies. This can legitimately be read to mean a form of conditionality related to a country's economic policies, which for many nations translates into structural

¹² ACDI, *op.cit.*, 1988, p.30.

¹³ ACDI, *op.cit.*, 1988, p.30. Les critères d'admissibilité sont : les besoins du pays, la volonté et la capacité de gérer l'aide de façon efficace, la qualité des politiques économiques et sociales du pays, l'état des relations économiques et politiques du pays avec le Canada, le respect des droits de la personne et la volonté des autorités du pays de faire participer la population au processus de développement.

¹⁴ ACDI, *op.cit.*, 1988, p.53.

¹⁵ *Idem.*

adjustment. »¹⁶ Ce document fait reposer le développement durable sur cinq piliers: la durabilité économique, politique, sociale, environnementale et culturelle.

En définitive, le Canada dans *Partageons notre avenir* fait activement la promotion des politiques d'ajustement des IBW, il soumet son aide à des conditionnalités (dont celles des IFI) et lie la quasi-totalité de son aide. L'aide canadienne est davantage orientée par ses intérêts nationaux (économique, politique et commerciaux) et par la promotion d'un modèle de développement. Le soulagement de la pauvreté ne semble pas représenter la priorité qui guide l'essentiel du programme canadien de coopération internationale car le Canada consacre seulement 15% de son aide aux pays les moins avancés et « concentre » 75% de son aide bilatérale à 30 pays ou groupements régionaux. Dans les faits, le Canada disperse son aide dans plus de 120 pays à travers le monde sous forme de projets individuels.

Réforme du programme d'aide canadien : Le Canada dans le monde (1995)¹⁷

Le nouvel énoncé de politique étrangère (EPI) du gouvernement canadien, *Le Canada dans le monde*, publié en 1995 par le ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI) procède à une réforme de son programme d'aide au développement. D'une part, cette réforme advient suite à une nouvelle conjoncture internationale de la fin de la Guerre froide nécessitant une reconfiguration (et une nouvelle légitimité) de l'aide internationale au développement. D'autre part, la reformulation des politiques d'aide canadienne a été portée par un changement de gouvernement dans un contexte de restriction budgétaire. Désormais, l'objectif de l'APD est « soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère ». ¹⁸ Pour accroître

¹⁶ Pratt, Crawford. 1994. *Canadian International Development Assistance Policies*. Montréal : Presses universitaires de McGill, p.224.

¹⁷ À la fin de la Guerre froide et à un changement de gouvernement, un document de l'ACDI rédigé conjointement avec le MAECI, l'*International Assistance Policy Update*, est publié en 1993 pour y intégrer les nouvelles priorités et de tenir compte des pays de l'ancien bloc soviétique. Nous ne ferons pas état de ce document dans cette étude puisqu'il constitue une partie de la nouvelle politique étrangère, le livre blanc de 1995, *Le Canada dans le monde*.

¹⁸ Gouvernement du Canada. 1995. *Le Canada dans le monde*. Février. Ottawa : MAECI, p.28.

L'efficacité de son aide, le Canada oriente le mandat de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté¹⁹ et le développement durable. Le développement durable tient compte tant des dimensions économique, politique, sociale, environnementale et culturelle et cette notion, enchâssée dans le mandat assigné à l'aide canadienne, permet de rendre légitime les interventions de l'aide canadienne dans toutes ces sphères d'activité. Par contre, il semble y avoir une profonde contradiction entre les nouvelles orientations de réduction de la pauvreté et de développement durable de l'agence de développement canadien et les objectifs de politiques extérieures qui au nombre de trois :

- la promotion de la prospérité et de l'emploi;
- la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable;
- la projection des valeurs et de la culture canadienne.

Le document de 1995 insiste à ce que « [t]ous les instruments du gouvernement, y compris les programmes de commerce international, de diplomatie et d'aide internationale, seront ciblés sur ces objectifs. »²⁰ Ainsi, légitimée par un souci de cohérence interne entre le MAECI et l'ACDI, l'APD est instrumentalisée et assujettie aux trois objectifs de politique étrangère. *Le Canada dans le monde* élabore six volets prioritaires à son programme d'aide internationale : les besoins fondamentaux, la participation des femmes au développement, les services d'infrastructures, les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement, le développement du secteur privé et, finalement, l'environnement.²¹ Toutefois, cet effort de « rationalisation » en établissant six priorités de développement n'est pas suivi d'un plan d'action indiquant la stratégie à mettre en œuvre afin de réaliser les objectifs d'aide au développement. Vraisemblablement, les « priorités » du programme canadien d'APD correspondent davantage à des thèmes généraux qui orienteront les actions du Canada en matière de coopération au développement que des actions ciblées.

¹⁹ L'ACDI aborde les définitions du soulagement de la pauvreté et de la réduction de la pauvreté dans un document, publié en 1996, intitulé *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*. [En ligne] [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf) (page consultée le 9 octobre 2006).

²⁰ *Ibid*, p.2

²¹ *Ibid*, p.28-29.

La réduction de la pauvreté et l'émergence des notions de développement durable et de bonne gouvernance s'inscrivent dans les nouveaux discours de la Banque mondiale au début des années 1990. Elles font suite à la vague de critiques des PAS par leurs incidences socioéconomiques désastreuses et leur échec à renouer avec une croissance économique durable. Les institutions Bretton Woods attribuent leurs échecs à la mauvaise gestion des affaires publiques des pays en développement. Ils maintiennent leur position sur le bien-fondé des PAS et les assortissent par des réformes d'ordre institutionnel et politique. À ce propos, le programme d'aide internationale dans *Le Canada dans le monde* s'insère pleinement dans cette vision des sources de l'échec de l'ajustement qui accorde une importance particulière à l'environnement institutionnel et politique des pays récipiendaires et introduit la « bonne gouvernance » parmi ses priorités de développement. En plus de faire sien les principes des IFI, le Canada participe à la légitimité du *consensus* et *post-consensus de Washington*. En effet, parmi les grandes orientations de la politique canadienne, *Le Canada dans le monde* accorde une place de choix à l'intégration des économies nationales des pays en développement au système économique mondial, « [...] la prospérité à long terme d'une société dépend de plus en plus de l'accès aux circuits financiers et aux marchés internationaux. »²²

Dans *Le Canada dans le monde* le gouvernement fédéral canadien propose des mesures afin de rendre opérationnelles et plus efficaces les actions de l'ACDI en matière d'aide au développement international. Ces principes « tirées de plus de quarante ans d'expérience en développement » consistent à répondre aux besoins et promouvoir la participation des pays en développement, la connaissance du contexte, la promotion de l'autonomie, la coordination avec les autres intervenants, la mise à profit des capacités canadienne et la gestion axée sur les résultats.²³ En ce qui concerne le principe de la coordination entre les intervenants, l'ACDI dans sa politique en matière de réduction de la pauvreté entend participer à la mise en place de mécanismes de coordinations des donateurs. « En collaboration avec des donateurs qui partagent ses vues, l'ACDI prendra

²² *Ibid*, p.27.

²³ *Ibid*, p.30-31.

l'initiative d'harmoniser les interventions et les projets dont les objectifs sont contradictoires. »²⁴ Certaines de ces mesures, dont la gestion axée sur les résultats et la coordination avec les autres intervenants, seront énoncées dans la stratégie internationale d'aide publiée par le CAD/OCDE en mai 1996, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.²⁵ La convergence entre certaines mesures proposées par le Canada en 1995 dans son livre blanc et les principes adoptés dans le cadre d'un programme d'action global pour l'aide au développement par le CAD/OCDE, un an plus tard, n'est pas le fruit du hasard. Morrison affirme que l'ACDI a contribué à son élaboration. « Internationally, the Agency contributed to *Shaping the 21 st Century : The contribution of development Co-operation*, adopted by DAC and endorsed dy OECD concil in May 1996. »²⁶

En revanche, malgré la formulation de principes pour guider efficacement l'APD, *Le Canada dans le monde* manque à fournir d'une part, les modalités de la mise en œuvre de ces principes et à préciser une stratégie d'action pour mettre en œuvre les six volets prioritaires et d'autre part, les liens entre ces derniers et l'objectif de réduire la pauvreté. L'ACDI ne parvient pas à tracer un lien entre son mandat de réduire la pauvreté et la priorité de satisfaire les besoins fondamentaux. À cet égard, bien que le Canada ait intégré la réduction de la pauvreté au mandat de son agence de développement, il omet de l'établir en tant qu'objectif ultime de son aide au développement. De plus, l'énoncé de politique internationale de 1995 est imprécis quant à la concentration géographique, du pourcentage de l'APD alloué aux pays moins avancés (PMA) et il ne fait état d'aucune concession concernant le déliement de son aide. Plusieurs de ces observations ont été énoncées par le CAD/OCDE en 1998 dans l'examen par les pairs. Le CAD/OCDE a mis en garde le Canada de compromettre son rôle de chef de file en matière de développement s'il n'augmente pas son budget de l'APD. « Il est déjà manifeste que la

²⁴ ACDI. 1996. *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*. [En ligne] [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf) p.9 (page consultée le 9 octobre 2006).

²⁵ Les principes directeurs de l'OCDE sont : la prise en charge locale, l'amélioration de la coordination entre les donateurs, des partenariats plus étroits, une approche axée sur les résultats, une plus grande cohérence. À ces principes s'ajoutent ceux des IFI soit : la bonne gouvernance, le renforcement des capacités et la mobilisation de la société civile.

²⁶ Morrison, David. 1998. *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, p.424.

réduction du budget d'APD a conduit à ramener les fonds alloués aux programmes destinés à de nombreux pays partenaires à un niveau qui interdit la poursuite des activités passées et obligera le Canada à renoncer à son rôle de chef de file »²⁷

En somme, les politiques d'aide au développement dans *Le Canada dans le monde* s'adressent explicitement aux objectifs de la politique étrangère canadienne même si, en partie, elles tendent à confluer vers les orientations et les principes afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. En effet, la cohérence et l'efficacité auxquelles fait référence le gouvernement canadien dans son énoncé de politique internationale de 1995 tient principalement à l'atteinte des objectifs nationaux de politique étrangère. Le programme canadien d'aide montre son adhésion aux préceptes des IFI et il suit l'évolution de ces derniers en appuyant l'ajustement politique des pays en développement. De plus, les six volets prioritaires et les mesures mentionnées plus haut s'inscrivent (partiellement) dans l'optique de la stratégie commune définie par le CAD-OCDE dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. L'engagement du Canada dans ce processus d'harmonisation des orientations en matière de développement y est explicite dans la *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*²⁸ et la *Politique de l'ACDI en matière de satisfaction des besoins humains fondamentaux*, documents publiés respectivement en 1996 et 1997.

Les plans d'action de l'ACDI en réponse aux objectifs de développement international (2000-2001)

Suite aux recommandations du CAD/OCDE de 1998, l'ACDI élabore un plan d'action, en lien direct avec la réduction de la pauvreté, pour mettre en œuvre une des priorités exposées dans *Le Canada dans le monde* : la satisfaction des besoins fondamentaux. Ce document est intitulé *Les priorités de développement social de l'ACDI : un cadre d'action* publié en septembre 2000. Ce cadre d'action s'insère

²⁷ CAD/OCDE, *op.cit.*, 1998.

²⁸ ACDI, *op.cit.*, 1996. 10p. Dans ce document on fait référence notamment à la méthode participative, à la coordination entre les donateurs, au renforcement des capacités etc.

directement dans les objectifs de développement internationaux.²⁹ Les priorités de développement social de l'ACDI sont : l'éducation de base, la santé et la nutrition, la lutte contre le VIH/sida et la protection des enfants. Souscrivant à la stratégie internationale commune en matière de développement, le plan quinquennal de l'ACDI adopte de nouvelles approches, notamment l'approche sectorielle (elle n'abandonne pas pour autant l'approche projet qui occupe une place prééminente), la coordination entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux, la gestion axée sur les résultats (à l'échelle sectorielle et nationale) et la prise en charge locale. À propos de la coordination entre les intervenants, « [l'] ACDI recherchera les occasions de coordonner ses interventions avec celles de donateurs qui partagent sa perspective, comme les membres du groupe Utstein et les principales organisations multilatérales de développement. »³⁰ Même si dans son plan d'action, l'ACDI adhère au principe de la prise en charge locale, l'Agence reste plutôt discrète quant à l'étendue de la participation des pays en développement. En complément à l'adhésion de ces principes, l'Agence annonce augmentation sur cinq ans de ses contributions dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la lutte contre le VIH/sida.³¹

La stratégie de développement durable de l'ACDI publié en février 2001 sous le titre, *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003 : un plan d'action pour le changement*, fait de la lutte contre la pauvreté et le développement durable ses objectifs primordiaux. Le document fait état de la nécessité à rendre l'aide au développement plus efficace et de la convergence des vues sur les objectifs et les approches efficaces en matière de développement au sein de la communauté du développement.

²⁹ Ce sont les objectifs présents dans le document du CAD/OCDE, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, qu'on appelle communément les Objectifs de développement du millénaire (ODM) qui ont été repris dans la Déclaration du Millénaire en septembre 2000 sous l'égide des Nations Unies.

³⁰ ACDI. 2000. *Les priorités de développement social de l'ACDI : un cadre d'action*. Septembre. Hull : ACDI, p.45.

³¹ *Ibid.*, p.15.

En 1999, les ministres de coopération internationale au développement du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Norvège et de l'Allemagne se sont réunis de façon informelle en Norvège afin d'aborder les différentes perspectives stratégiques de coopération en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Depuis, le Canada et la Suède s'y sont joints en 2004. Le Canada a été invité à devenir membre du groupe informel Utstein à titre de reconnaissance des efforts déployés à la réorientation de l'ACDI en 2002.

Ce consensus est exposé très clairement dans un document publié en 1996 par l'Organisation de la coopération et de développement économiques (OCDE), sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Ce document a été entériné par le G-7, l'ONU, la Banque mondiale et le FMI.³²

Première étape de son « processus d'amélioration continue à long terme » (objectif de gestion), l'ACDI met en évidence la façon dont elle entend s'acquitter de son mandat qui est celui énoncé dans *Le Canada dans le monde* : « soutenir le développement durable dans les pays en développement, afin de réduire la pauvreté et de rendre plus sûr, plus juste et plus prospère ». Dans cette stratégie, l'Agence expose ses nouvelles orientations ainsi que le processus de changement, c'est-à-dire l'harmonisation des objectifs et des pratiques qu'elle entend entreprendre conformément au « consensus » établi au sein de la communauté du développement. En résumant brièvement, le *Cadre d'action de la Stratégie de développement durable de l'ACDI*³³, l'Agence compte renforcer son influence autant au Canada que sur la scène internationale. Cet objectif est révélateur des tensions internes entre le MAECI et l'ACDI. Cette dernière exprime dans une moindre mesure la volonté de s'affranchir des objectifs de politiques étrangères pour parvenir à jouer un rôle prépondérant sur la scène internationale. En outre, l'ACDI compte mettre en application les orientations et principes de développement en appui aux objectifs internationaux de développement. De plus, la *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003 : un plan d'action pour le changement* qui se veut une stratégie à court terme, servira de fondement à l'élaboration d'une stratégie de développement à long terme.

Cette dernière prendra forme à partir de la stratégie triennale de l'ACDI et des documents *Vers une stratégie à long terme : Cadre consultatif* (2001) et *Pour une aide internationale plus efficace: les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale* (2001). Ces documents proposent une réforme accrue des programmes d'aide au développement international pour les rendre plus efficaces. Ils visent principalement l'harmonisation des orientations de développement de l'ACDI avec les

³² ACDI. 2001. *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003 : un plan d'action pour le changement*. Février. Hull : ACDI, p.9.

³³ *Ibid*, p.37-38.

politiques d'aide au développement des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. La version finale de la nouvelle approche canadienne en matière d'efficacité de l'aide au développement, sa stratégie à long terme, est adoptée par l'ACDI en septembre 2002 dans le document, *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Il est mentionné que le Canada devance le pas sur la communauté du développement en adoptant les lignes directrices de l'« efficacité de l'aide » avant même la tenue de grandes conférences internationales sur l'harmonisation.³⁴

Malgré les efforts annoncés et déployés en terme d'élaboration des politiques d'APD, l'ACDI maintient en grande partie les pratiques issues de l'énoncé de politique internationale de 1995. L'aide internationale demeure assujettie aux objectifs de la politique étrangère et l'APD persiste à être un instrument de la politique étrangère canadienne. En effet, l'ACDI apporte une modification négligeable quant au liement de son aide au développement, à la dispersion géographique et elle demeure opaque dans l'affectation de son aide. À cet effet, en 2002 l'examen du CAD par les pairs déplore « qu'il n'est possible de déterminer la destination géographique vers certains pays et régions en développement que de 45% de l'aide bilatérale canadienne (fraction la plus faible de tous les membres du CAD). »³⁵ En dépit des minces efforts accomplis dans le domaine du déliement de l'aide, notamment envers les pays moins avancés (PMA), le Canada figure parmi ceux qui lie le plus son APD³⁶.

Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace (2002)

L'ACDI s'inscrit dans une tendance internationale d'accroître l'efficacité de son aide au développement en adoptant une approche globales et intégrée. Cette volonté

³⁴ *Conférence internationale sur le financement du développement et Sommet de haut niveau sur l'harmonisation*, conférences tenues respectivement à Monterrey en mars 2002 et à Rome en février 2003 où la communauté du développement a entériné les bonnes pratiques afin d'harmoniser les modalités d'acheminement de l'aide au développement.

³⁵ CAD-OCDE. 2002. *Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD*. [En ligne] http://www.oecd.org/document/61/0,2340,fr_2649_34603_15726066_1_1_1_1,00.html (page consultée le 19 novembre 2006).

³⁶ Le Canada se classe au troisième rang après l'Espagne et les États-Unis.

d'améliorer l'efficacité de son aide se manifeste par un processus de transformation de son programme d'APD et de son adhésion à une méthode harmonisée et concertée pour l'élaboration de politiques d'aide au développement entre les principaux bailleurs de l'aide. Dans *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* qui constitue sa stratégie en matière d'efficacité de l'aide, l'ACDI maintient son mandat et les six volets prioritaires de son APD établis en 1995. Dans ce document elle annonce une série de critères et de principes pour définir ses modes opératoires et l'affectation de son aide.

Au fil du temps, l'ACDI réorientera sa programmation dans les pays les plus pauvres vers de nouvelles approches axées sur les principes d'efficacité du développement. [...] Ce portefeuille (d'initiatives) éclairera et façonnera les activités futures de l'ACDI afin que les pratiques exemplaires soient plus fermement intégrées à l'ensemble des activités de l'Agence.³⁷

Elle appuie une approche intégrée à la coopération au développement en intégrant les grands principes de l'efficacité du développement du CAD/OCDE : la prise en charge locale, la coordination entre les donateurs, les partenariats plus étroits, la gestion axée sur les résultats et une plus grande cohérence des politiques³⁸. Autrement dit, l'Agence prévoit accorder une plus grande place aux pays les plus pauvres en développement, améliorer une coordination plus étroite avec les bailleurs de l'aide et favoriser une cohérence des politiques avec les pays en développement. De plus, elle ajoute trois facteurs que l'on peut considérer comme des principes, favorisant l'efficacité de l'aide : la bonne gouvernance, le renforcement des capacités et la mobilisation de la société civile.³⁹

Les instruments relatifs au programme d'efficacité de la coopération au développement

Afin d'intégrer les principes de l'efficacité du développement, l'ACDI compte se concentrer de plus en plus sur des approches-programmes au détriment des approches

³⁷ ACDI. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Septembre. Hull : ACDI, p.9.

³⁸ *Ibid.*, p.5.

³⁹ *Ibid.*, p.6.

traditionnelles axées sur les projets. À cet égard, l'Agence élabore un guide d'introduction aux approches-programmes⁴⁰. Selon l'ACDI, ces approches-programmes permettent « la planification intégrée et concertée dans un secteur donné (...), le renforcement des capacités, (...) la coordination entre les donateurs, (...) le leadership des pays en développement et (...) la prise en charge locale. »⁴¹ En outre, corollaire à ces approches-programmes, l'ACDI se fonde sur les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) des institutions de Bretton Woods pour orienter son programme et ses actions dans les pays en développement. Selon l'ACDI, « [l]e cadre de lutte contre la pauvreté (CSLP) est très prometteur comme instrument d'amélioration de la gouvernance (...), elle (ACDI) aligne ses programmes sur les CSLP à mesure qu'ils sont rédigés et approuvés. »⁴² En plus de se fonder sur les CSLP et DSRP pour ses propres programmes d'aide, le Canada participe activement à leur préparation en aidant les pays en développement par l'intermédiaire de son Agence et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI)⁴³. Ces deux outils de programmation dans la stratégie d'aide au développement de l'ACDI témoignent explicitement de son alignement et de son soutien envers les orientations stratégiques de développement du CAD/OCDE et des institutions Bretton Woods.

Remédier aux sempiternelles lacunes du programme canadien d'aide au développement

Dans *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, l'ACDI se propose de relever des défis majeurs pour accroître l'efficacité de son programme d'aide au développement et répondre, par le fait même, aux recommandations du CAD. Elle reconnaît la dispersion géographique de son aide en l'affectant aux 120 pays en développement dont 30 pays et régions seraient les principaux bénéficiaires. L'Agence ne nie pas que « le Canada a toujours été celui dont l'aide était la moins concentrée. En 1999-2000, les 15 pays bénéficiaires en tête de

⁴⁰ ACDI. 2003. *Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI*. Août. Hull : ACDI, 68p.

⁴¹ *Ibid.*, p.7.

⁴² ACDI. 2002. *Aide-mémoire du Canada au Comité d'aide au développement de l'OCDE : examen par les pairs 2002*. Juillet. Hull : ACDI, p.75.

⁴³ *Ibid.*, p.23. Le Canada l'a fait notamment pour le Sénégal, le Mali et la Bolivie.

liste du programme canadien d'aide ont reçu 15.8% de l'APD totale du Canada », ⁴⁴ alors que la moyenne des autres pays donateurs du CAD est de 25%. Ainsi, l'ACDI prévoit une convergence géographique, thématique et sectorielle par l'entremise de sa politique de « partenariat renforcée » selon laquelle un nombre limité pays seront les principaux bénéficiaires de l'aide canadienne.

Les critères qui présideront au choix de ces pays sont notamment un niveau élevé de pauvreté, mesuré en fonction du revenu par habitant, et la détermination à assurer l'efficacité du développement, concrétisée par les efforts pour améliorer la gouvernance, garantir la prise en charge locale des stratégies de réduction de la pauvreté, mettre fin à la corruption et utiliser les fonds d'aide de manière efficace. ⁴⁵

Cependant, *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* ne mentionne pas les pays qui sont susceptibles de bénéficier de l'aide canadienne selon les critères susmentionnés. Ce n'est qu'en décembre 2002 que le gouvernement canadien spécifie la liste des neuf pays prioritaires devant bénéficier des fonds supplémentaires de l'enveloppe de l'aide internationale. ⁴⁶

L'ACDI annonce une meilleure cohérence de ses politiques notamment celles relatives au commerce avec les pays en développement en leur donnant accès à 48 PMA au marché canadien par l'élimination des droits de douane sur les produits (sauf les produits laitiers, la volaille et les œufs) ⁴⁷. Aussi, le Canada compte abandonner la politique sur le déliement de l'aide de 1987 et de s'arrimer sur la définition du déliement de l'aide du CAD/OCDE. Toutefois, le Canada ne remet pas en cause le liement de son APD.

Suite à la publication de sa stratégie qui officialise l'adhésion du Canada au programme international d'efficacité de l'aide et institutionnalise les principes qui le sous-tendent, l'ACDI publie, en septembre 2004, un plan d'action pour promouvoir l'harmonisation. Ce document réitère la volonté du Canada à ne ménager aucun effort

⁴⁴ ACDI. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Septembre. Hull : ACDI, p.10.

⁴⁵ *Ibid.*, p.13.

⁴⁶ Le Bangladesh, la Bolivie, le Ghana, l'Éthiopie, le Honduras, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie.

⁴⁷ *Ibid.*, p.20.

afin d'améliorer l'efficacité de l'aide au moyen de l'harmonisation. Toutefois, l'Agence précise que l'harmonisation et la coordination entre les donateurs ne signifie pas pour autant la « standardisation » des procédures, politiques et pratiques avec les pays récipiendaires.⁴⁸

Fierté et influence : notre rôle dans le monde (2005)

Dans le volet *Développement* de son énoncé de politique internationale de 2005, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, le Canada réaffirme son engagement à poursuivre ses efforts en termes d'amélioration de l'efficacité de son programme d'aide internationale. Le document « *Le Canada contribue à un monde meilleur - Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, que l'ACDI a publié en 2002, place les principes de l'efficacité de l'aide (...) au cœur du programme canadien de coopération au développement. »⁴⁹ À cet égard, le Canada concentre son aide géographique et sectorielle. Il prévoit accroître son aide dans les secteurs de la gouvernance, de la santé, de l'éducation de base, du développement du secteur privé, de l'environnement et de promouvoir l'égalité des sexes (thème transversal). Aussi, le Canada a désigné vingt-cinq pays qui seront d'éventuels récipiendaires de l'aide canadienne dont la majorité sera située en Afrique subsaharienne. Il sélectionnera les pays récipiendaires de l'aide bilatérale sur la base de trois critères de sélectivité : le niveau de pauvreté, la capacité d'utiliser l'aide efficacement⁵⁰ et la présence canadienne suffisante pour ajouter de la valeur⁵¹. Pour contrer la dispersion de son aide au développement, le Canada se donne comme objectif « (...) de consacrer au moins les deux tiers de l'aide bilatérale aux pays partenaires du développement d'ici 2010 (...). »⁵² De plus, il compte procéder à la réduction de son aide liée. Le Canada manifeste la

⁴⁸ ACIDI. 2004. *CIDA's Action Plan to Promote Harmonization (2004-2005)*. Septembre. Hull:ACIDI, p.21.

⁴⁹ Gouvernement du Canada. 2005. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde (développement)*. Avril. Ottawa :MAECI, p.7.

⁵⁰ « Les critères d'évaluation incluront la gestion de l'économie, les politiques structurelles, les politiques d'inclusion sociale et d'équité, ainsi que la gestion du secteur public et les institutions. Le processus d'évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA) de la Banque mondiale, (...), est un outil qui aidera le Canada à formuler un jugement. » *Ibid.*, p.27.

⁵¹ *Ibid.*, p.27.

⁵² *Ibid.*, p.27.

volonté de collaborer d'une façon plus soutenue avec les institutions multilatérales notamment avec les organisations dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de l'allègement de la dette des pays en développement et de la coordination entre les donateurs et l'harmonisation des procédures.⁵³

En définitive, nous avons pu constater à travers l'évolution des politiques de coopération au développement que le Canada s'insère dans le processus d'harmonisation de l'aide en réformant son programme d'aide au développement et ce, au nom de l'efficacité de l'aide au développement. Ainsi, le Canada participe activement à mettre en oeuvre une approche globale et harmonisée. Toutefois, considérant que les objectifs et les principes internationaux de développement ont été adoptés au milieu des années 1990 par la « communauté du développement », le Canada a fait preuve de modestes efforts quant à l'adhésion de certains principes qui réduisent sa marge de manœuvre à la poursuite de ses intérêts nationaux (ex. dispersion géographique et sectorielle). Certaines lignes directrices en matière de bonnes pratiques de coopération pour le développement qui vise notamment la concentration de l'aide ou le déliement de l'aide ont été plus difficiles (et le sont encore aujourd'hui) à intégrer dans les principes et orientations de développement du Canada. D'ailleurs, un récent rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, déclare notamment que « [l]e Canada a épousé les principes de l'aide efficace tout en continuant à lier une grande partie de son aide, maintenant une bureaucratie centralisée et un programme non ciblé sur les plans géographique et sectoriel. »⁵⁴ Il faut aussi souligner que cette analyse de l'APD canadienne permet de constater qu'au fil des ans, l'ACDI a accumulé un nombre considérable de priorités à son programme d'aide, sans jamais en retrancher, ce qui tend à relativiser les résultats issus de son processus de « rationalisation ». Récemment, dans le *Rapport sur les plans et priorités 2007-2008*, l'ACDI semble maintenir le cap en présentant un programme de l'efficacité de l'aide sur quatre volets : la concentration

⁵³ *Ibid.*, p.31.

⁵⁴ Gouvernement du Canada. 2007. *Surmonter 40 ans d'échec : nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne*. Février. Ottawa : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, p95.

L'évolution et les nouvelles orientations des politiques d'aide au développement du
Canada 1987-2007 : de l'harmonisation à la sécurité
Lydia Atrouche

stratégique, une meilleure livraison des programmes, une utilisation efficace des
ressources et une responsabilisation claire quant aux ressources.⁵⁵

⁵⁵ ACDI. 2007. *Budget des dépenses 2007-2008 Rapports sur les plans et priorités*. Hull : ACDI, p.1.

Le virage sécuritaire de l'aide au développement du Canada

Dans l'énoncé de politique internationale de 1995, *Le Canada dans le monde*, l'aide au développement est un instrument à la réalisation des objectifs de la politique étrangère canadienne : la prospérité et l'emploi, la sécurité mondiale et le rayonnement des valeurs et de la culture canadiennes. On y mentionne implicitement que l'aide au développement s'« attaque » aux causes potentielles des conflits par le développement humain et social, économique et politique. En outre, le Canada fait davantage référence à la criminalité internationale et les maladies, le réchauffement planétaire et les migrations de populations. Le Canada compte adresser son aide en déterminant « [...] clairement dans chaque cas, à la fois quelles sont les sources de chaque menace et problème et quelle combinaison de moyens nous devons mettre en œuvre pour le régler : coopération au développement, libéralisation du commerce ou, au besoin, diplomatie préventive et rétablissement de la paix. »⁵⁶ En somme, la sécurité est classée en deuxième place des priorités de la politique étrangère canadienne et elle est davantage axée à fournir un environnement harmonieux au commerce international. En ce qui concerne la sécurité nationale, l'énoncé de politique internationale y fait surtout référence en lien avec la sécurité économique du Canada pour maintenir sa prospérité et sa croissance. Déjà en 1995, on affirme que la question sécuritaire doit être abordée d'une manière intégrée nécessitant l'utilisation de tous les instruments de politique étrangère notamment le développement.

La lutte contre la pauvreté ou la lutte contre la « déroute » des États?

Dès *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, l'« ACIDI, de concert avec d'autres donateurs, cherche à trouver de nouvelles approches pour répondre aux besoins des pays à faible revenu qui sont en crise. »⁵⁷ Dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2003-2004* de l'ACDI, l'Agence se voit confier un autre mandat dans le domaine de l'aide au

⁵⁶ Gouvernement du Canada. 1995. *op.cit.*,p.5.

⁵⁷ ACIDI. 2002. *op.cit.*,p.11.

développement, celui « d'appuyer (...) les efforts internationaux en vue de réduire les menaces à la sécurité canadienne et internationale. »⁵⁸ La modification de son mandat témoigne de la préoccupation sécuritaire et d'une interaction entre les priorités relatives à la sécurité nationale et internationale ainsi que le développement. En effet, depuis le 11 septembre 2001, il y a une interaction croissante entre les domaines de la sécurité et du développement. Cette imbrication entre les deux domaines découle du présupposé selon lequel la pauvreté constitue une menace pour les pays industrialisés notamment, le Canada car la pauvreté engendre une potentielle menace terroriste donc, à sa sécurité nationale et internationale. En effet, la nouvelle conceptualisation de la menace et de la sécurité nationale a établi un lien étroit entre les questions relatives au développement et à la sécurité.

Dans son énoncé de politique internationale (ÉPI) de 2005, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, la sécurité occupe une place prépondérante dans la section consacrée au développement. En effet, la Ministre de la Coopération internationale, Aileen Carroll, mentionne explicitement que « la pauvreté pose une menace directe pour le Canada et ses alliés. Nous savons qu'il existe des liens entre l'extrême pauvreté et les États en déroute, et entre les États en déroute et la sécurité mondiale. »⁵⁹ Dans l'introduction, le document postule le lien intrinsèque entre le développement et la sécurité et, la nécessité du développement pour assurer la sécurité.

Tant pour la formulation de sa politique que de ces opérations, le Canada adopte une approche pangouvernementale (interministérielle) entre le ministère des Affaires étrangères et du commerce international, le ministère de la Défense et l'ACDI, communément dénommée, l'approche 3D+C.⁶⁰ Selon l'ÉPI, cette structure de coordination permettra de faire face aux enjeux globaux notamment la sécurité nationale et internationale ainsi que la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Cette approche a pour objectif d'agrèger les différentes politiques des ministères

⁵⁸ ACDI. 2002. *Budget des dépenses 2003-2004 Partie III - Rapport sur les plans et les priorités*. Hull : ACDI, p.5

⁵⁹ Gouvernement du Canada. 2005. *op. cit.* Message de la ministre.

⁶⁰ *Ibid.*, p.28

susmentionnés et de l'Agence de développement et, par le fait même, elle tend à redéfinir les compétences et risque de réduire les marges de manœuvre de l'agence canadienne de développement.

Le Canada entend jouer un rôle majeur dans les pays en conflits. En effet, dans la section sur les priorités sectorielles, le Canada intègre dans son programme en matière de gouvernance, « la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la réforme du secteur de la sécurité ». Ensuite, dans le secteur de l'éducation de base le Canada compte mettre en œuvre un programme pour « l'éducation des filles et des garçons dans les situations de conflit ou d'urgence ou après un conflit. »

D'autre part, le Canada prévoit sélectionner d'autres pays récipiendaires de l'aide bilatérale canadienne (en plus des vingt-cinq préalablement choisis) « en fonction de leur importance stratégique continue pour le Canada ou dans leur propre région (...). »⁶¹ Dans le volet « Développement » de *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, la section consacrée aux « États en déroute et États fragiles » stipule qu'une partie de l'aide bilatérale canadienne sera dédiée aux pays ne répondant pas aux critères de sélectivité cités précédemment. En effet, le Canada accordera une aide aux pays peu « performants » en les aidant à renforcer leur capacité en terme de gouvernance. Ainsi, à l'ajout de ses nombreuses priorités en matière d'aide au développement que le Canada devait « rationaliser » et concentrer par un souci d'efficacité de l'aide au développement, le voici qu'il s'engage dans des projets à long terme de prévention des conflits, d'intervention et de reconstruction. Toutefois, il fournira « un soutien bilatéral ciblé (au plus du tiers des ressources bilatérales non réservées à des partenaires du développement) à un nombre restreint de pays peu performants qui revêtent une importance stratégique (...). »⁶²

Pour soutenir le virage sécuritaire de son programme d'aide au développement, le Canada prévoit s'engager à se retirer d'un nombre considérable de pays où il octroyait son aide de façon très modeste. En effet, le Canada est présent dans 155 pays à travers le monde. Le CAD a souvent reproché au Canada sa dispersion démesurée et endémique,

⁶¹ *Ibid.*, p.27.

⁶² *Ibid.*, p.28.

mais en 2005, le Canada reconnaît finalement la « fragmentation de son aide » qui pose obstacle à ses efforts d'améliorer l'efficacité de son aide au développement et à réaliser de réels progrès à l'atteinte des objectifs du millénaire.⁶³ Dans les faits, le Canada cherche à canaliser tous les fonds nécessaires pour répondre à l'impératif sécuritaire et il compte même puiser dans les maigres ressources accordées à l'aide au développement pour les détourner vers les questions sécuritaires. Les pays qui absorbent une grande part de l'APD sont l'Afghanistan, Haïti et l'Irak⁶⁴, des pays ne se retrouvant pas sur la liste préétablie des vingt-cinq pays prioritaires⁶⁵ à l'aide au développement canadienne. Dernièrement, les pays qui reçoivent une attention particulière du Canada sont l'Afghanistan, Haïti et le Soudan. Il faut rappeler et souligner que le Canada est passé de neuf pays de concentration à vingt-cinq pays prioritaires ce qui témoigne des implications d'une vision élargie de la sécurité dans les activités du développement internationale.

Dans la foulée de l'impératif sécuritaire, le gouvernement canadien a réduit l'enveloppe d'aide internationale dédiée à l'ACDI, passant de 85%-90% selon les années à 72.8% dans son *Budget et dépenses 2005-2006* et il a accru, par le fait même, le pouvoir et l'influence du ministère des Affaires étrangères dans le domaine du développement. En outre, le Canada affirme qu'il accordera une plus grande place aux « partenaires canadiens » à la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM) dans les pays les plus pauvres. Ceci témoigne de l'importance des préoccupations sécuritaires du gouvernement du canadien aux dépens de la lutte contre la pauvreté.

De plus, le Canada projette de renforcer sa collaboration avec les institutions multilatérales. En effet, « le gouvernement a l'intention de se donner une approche plus stratégique en ce qui concerne l'appui aux organisations multilatérales »⁶⁶ surtout envers celles qui jouent un rôle primordial dans le soutien des États en « déroute ».

En effet, les intérêts d'ordre géostratégique reviennent en importance dans les politiques canadiennes pour assurer la sécurité nationale et internationale. Le Canada

⁶³ *Ibid.*, p.7.

⁶⁴ *Ibid.*, p.6 et Simpson, Erin. 2005. *Le programme de sécurité de l'après-11 septembre et la politique étrangère canadienne : Conséquences pour le Sud mondial*. Mai. Ottawa : CCCI, p.10-11.

⁶⁵ Bénin, Mali, Bangladesh, Bolivie, Ukraine, Burkina Faso, Mozambique, Cambodge, Guyana, Cambodge, Cameroun, Niger, Indonésie, Honduras, Éthiopie, Rwanda, Pakistan, Nicaragua, Ghana, Sénégal, Sri Lanka, Kenya, Tanzanie, Vietnam, Malawi et Zambie

⁶⁶ *Ibid.*, p.31.

semble souscrire à la logique « avec nous ou contre nous » lancée par les États-Unis au lendemain du 11 septembre 2001. Dans *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, on ne fait plus référence à la sécurité mondiale comme cela a été le cas dans le précédent énoncé de politique internationale de 1995, mais la sécurité, comme l'a mentionné le ministre de la Coopération internationale, est davantage celle des pays du Nord, des « alliés ».

Bien avant le 11 septembre 2001, le Canada participe à différents groupes sur les questions relatives aux conflits et à la sécurité.

Le Canada a joué un rôle important dans le développement des lignes directrices du CAD (*Conflits, paix et coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, 1998) et du supplément ultérieur aux lignes directrices (*Contribuer à prévenir les conflits violents : Orientations à l'intention des partenaires extérieurs*, Paris, 2001).⁶⁷

En effet, membre du *Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*, le Canada et d'autres pays membres du CAD/OCDE, font des pressions pour élargir les critères admissibles à l'APD en lien avec la sécurité et les conflits.

« En 2005, le Canada s'est joint à certains donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour inciter le CAD à élargir les critères de ce qui peut être considéré comme de l'APD, en particulier en ce qui concerne les aspects militaires et de sécurité des opérations de paix. »⁶⁸

Fervent défenseur du multilatéralisme afin de réaliser ses objectifs de politique étrangère, l'élargissement de ces critères s'inscrit dans la logique de son identité et de son image, un héritage qu'il tente de préserver depuis Pearson. Ainsi, en toute légitimité, le Canada pourra poursuivre l'atteinte de ses intérêts nationaux en les sécurisant dans un ordre international établi par lui-même et ses alliés. L'élargissement des critères légitimera les actions du Canada dans un large domaine d'interventions tout en restant conforme aux normes internationales.

⁶⁷ ACDI. 2002. *op.cit.*, p.76.

⁶⁸ CCCI. 2006. Canada : quelqu'un est à l'écoute?, [En ligne].http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2006_roa_canada_chapter.pdf (page consultée le 10 décembre 2006).

En définitive, le Canada a entamé un virage sécuritaire dans le domaine de l'aide au développement. Il procède explicitement, depuis son dernier énoncé de politique internationale en 2005, à la transformation de son aide publique au développement pour y intégrer les questions en matière de sécurité, de reconstruction et de prévention des conflits. Cette tendance à la convergence entre l'humanitaire et le militaire court le danger de déplacer la préoccupation première de l'aide au développement soit la réduction de la pauvreté pour un développement durable.

Conclusion

En conclusion, l'analyse de l'évolution des politiques canadiennes d'aide au développement a révélé que le Canada adhère et adopte les principes de l'efficacité de l'aide promus par les instances multilatérales en apportant plusieurs modifications à sa stratégie d'aide publiques au développement. Nous avons pu constater que le principal défi, mais non le moindre, consiste à mettre en pratique les principes que le Canada a intégrés dans son programme de coopération au développement. Le Canada s'insère dans le présent agenda international d'« efficacité de l'aide », un dispositif d'actions communes homogénéisant, harmonisé et concerté entre les différents bailleurs de l'aide. D'autre part, nous avons pu constater que le Canada a participé activement à l'élaboration de ces principes et à leur promotion sur la scène internationale. Pendant que le Canada prend activement part à ce « consensus », il entame depuis 2002 un virage sécuritaire dans son programme d'aide au développement. Le Canada a donné son aval explicite à l'introduction de la sécurité et la gestion des conflits dans la comptabilisation de son aide au développement. La priorité que le Canada accorde à la « lutte contre le terrorisme » et à la sécurité affecte sa stratégie de coopération au développement et elle a eu tendance à légitimer l'introduction de l'aspect sécuritaire dans le mandat de son agence de développement international.

En faisant l'analyse de ces deux tendances dans le domaine de la coopération au développement, il en ressort que les politiques canadiennes d'aide au développement poursuivent un parcours paradoxal à première vue. D'un côté, le Canada tente d'améliorer l'efficacité de son aide au développement et de l'autre, il fait des pressions au sein du CAD/OCDE pour inclure des dépenses relatives au secteur militaire et à la

sécurité. Toutefois, il faut se rappeler que l'aide canadienne répond (explicitement) essentiellement aux considérations de la politique étrangère. Il est très intéressant de noter que l'actuel programme de l'« efficacité de l'aide » semble avoir tendance à procéder à la dépolitisation l'APD et des enjeux relatifs au développement et à la coopération au développement, alors que le processus de redéfinition des critères définitoires au sein du CAD/OCDE concernant les dépenses en matière militaire et sécuritaire tend vers une politisation l'APD selon les intérêts géostratégiques du pays donateur.

Bibliographie

Documents officiels canadiens

ACDI. 1988. *Partageons notre avenir : l'assistance canadienne au développement international*. Mars. Hull : ACDI, 97p.

_____. 2000. *Les priorités de développement social de l'ACDI : un cadre d'action*. Septembre. Hull : ACDI, 51p.

_____. 2001. *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003 : un plan d'action pour le changement*. Février. Hull : ACDI, 55p.

_____. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Septembre. Hull : ACDI, 33p.

_____. 2002. *Aide-mémoire du Canada au Comité d'aide au développement de l'OCDE : examen par les pairs 2002*. Juillet. Hull : ACDI, 87p.

_____. 2002. *Budget des dépenses 2003-2004 Partie III - Rapport sur les plans et les priorités*. Hull : ACDI, 92p.

Gouvernement du Canada. 1995. *Le Canada dans le monde*. Février. Ottawa : MAECI, 33p.

_____. 2003. *Guide d'introduction aux approches-programmes à l'ACDI*. Août. Hull : ACDI, 68p.

_____. 2004. *CIDA's Action Plan to Promote Harmonization (2004-2005)*. Septembre. Hull:ACDI, 35p.

_____. 2005. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde (développement)*. Avril. Ottawa :MAECI, 37p.

Documents officiels canadiens et organisations internationales sur Internet

ACDI. 1996. *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*. [En ligne] [http://www.acdida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf](http://www.acdida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf) (page consultée le 9 octobre 2006).

_____. 1997. *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*. [En ligne] [http://www.acdida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/\\$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf](http://www.acdida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Policy/$file/PAUVRET%C3%89-sansphotos.pdf) (page consultée le 9 octobre 2006).

CAD/OCDE. 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Mai. Paris : OCDE.

L'évolution et les nouvelles orientations des politiques d'aide au développement du Canada 1987-2007 : de l'harmonisation à la sécurité
Lydia Atrouche

_____. 1998. *Canada, examen d'aide : résumé et conclusions*. [En ligne]
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_34603_2368217_1_1_1_1,00.html (page consultée le 9 octobre 2006).

_____. 2002. *Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD*. [En ligne]
http://www.oecd.org/document/61/0,2340,fr_2649_34603_15726066_1_1_1_1,00.html (page consultée le 19 novembre 2006).

Autres ouvrages

Morrison, David. 1998. *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 602p.

Pratt, Crawford. 1994. *Canadian International Development Assistance Policies*. Montréal : Presses universitaires de McGill, 378p.

Simpson, Erin. 2005. *Le programme de sécurité de l'après-11 septembre et la politique étrangère canadienne : Conséquences pour le Sud mondial*. Mai. Ottawa : CCCI. 29p.