

CHAIRE

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

UQÀM



L'évolution de l'orientation de l'ACDI: concertation et sécurité

Raphaëlle Beaugard

Août 2007

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

L'évolution de l'orientation des politiques de l'ACDI : concertation et sécurité
Raphaëlle Beauregard

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours POL 5475. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e 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
SUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DU CANADA	6
QUELQUES REPÈRES	6
L'INTÉRÊT NATIONAL AU CENTRE DE L'APD	7
L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : OBJET DE RIVALITÉS INTERNES	8
L'APPROCHE « CANADIENNE » ET L'ÉCHIQUIER MONDIAL	10
LA COHÉRENCE ET LA SÉCURITÉ COMME LIGNES DIRECTRICES DE L'APD	11
L'ÉVOLUTION DE L'ORIENTATION DES POLITIQUES DE L'ACDI	16
« PARTAGEONS NOTRE AVENIR »	16
<i>Les concepts-clé de « Partageons notre avenir »</i>	17
<i>Ce qui suivra « Partageons notre avenir »</i>	21
« LE CANADA DANS LE MONDE »	21
<i>Des concepts caractéristiques</i>	22
<i>La signification et les conséquences du document « Le Canada dans le monde »</i>	24
« LE RÔLE DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT À L'AUBE DU XXI ^E SIÈCLE »	25
« LE CANADA CONTRIBUE À UN MONDE MEILLEUR— ÉNONCÉ DE POLITIQUE EN FAVEUR D'UNE AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE »	27
<i>L'alignement canadien</i>	28
« FIERTÉ ET INFLUENCE : NOTRE RÔLE DANS LE MONDE »	31
<i>L'APD comme instrument pour promouvoir la « sécurité collective »</i>	32
CONCLUSION	35
BIBLIOGRAPHIE	36
ARTICLES SCIENTIFIQUES	36
ARTICLE DE PÉRIODIQUE	36
CONFÉRENCES	36
DOCUMENTATION OFFICIELLE	36
MONOGRAPHIES	38

Introduction

Plusieurs s'accordent pour dire que l'instauration des Chartes des droits et libertés chez les démocraties occidentales a fait place à une nouvelle forme de gouvernance : une démocratie par les juges, chargée de protéger les minorités et de contrebalancer les effets « néfastes » d'une dite « tyrannie de la majorité »¹. Cette nouvelle donne conduit effectivement l'issue de plusieurs polémiques nationales dont les mariages gais sont une bonne illustration. Or, nous ne semblons insister que superficiellement sur une défense des exclus en dehors du cadre national, et ce, malgré les vœux pieux de plusieurs institutions internationales. En l'absence d'une instance toute-puissante ayant autorité sur les États et étant tributaire du mandat de protéger les citoyens des pays nantis comme sous-développés, les failles de la coopération au développement restent entières et c'est de ce thème que nous discuterons au cours de l'exposé suivant.

Si nous postulons que la fonction première du gouvernement canadien est de traduire en action la volonté de ses électeurs, nous prenons donc aussi pour acquis que la politique domestique demeure le noyau de toute initiative. La coopération au développement servirait alors, en dernière instance, à appuyer, renforcer ou faciliter la mise en œuvre des ambitions canadiennes². Jamais l'international et le domestique n'ont été indépendants l'un de l'autre et, sans une « révolution », tout porte à croire qu'ils ne le seront pas. Voilà donc en partie ce pourquoi l'agrégat des politiques étrangères recèle de bien des contradictions.

Dans cet ordre d'idées il est primordial de mentionner que les tensions internes au gouvernement canadien sont déterminantes dans le choix des politiques; plusieurs auteurs seront utilisés afin d'expliquer que ces rivalités interdépartementales sont partiellement responsables d'une politique étrangère bien souvent « étrangère » aux objectifs pour ainsi dire, de tous les acteurs canadiens. Afin de bien le comprendre nous prendrons aussi en considération le statut de puissance moyenne du Canada qui, à l'heure des accords internationaux et de la mouvance néolibérale, ne laisse que trop peu de marge de manœuvre à une approche dite « nationale ».

¹ Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 3e édition, 1993.

² Pascale Hatcher et Bonnie Campbell, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *Revue Tiers Monde* XLV, no. 179 (juillet-septembre), 2004.

Ceci dit, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) ne fait pas exception à ces contradictions entre objectifs et mise en pratique de politiques. De la même façon que le font ses membres, il ménage la chèvre et le chou; il défend une certaine vision de l'aide au développement tout en protégeant les intérêts de ses membres, il contribue à l'effort international de réduction de la pauvreté tout en assurant la pérennité des privilèges économiques, politiques et sociaux de ses membres. C'est en partie pourquoi le CAD est un objet d'analyse fort intéressant, s'articulant en communauté d'intérêts et abritant en son sein les principaux débats touchant la coopération au développement.

Conservant en tête ces propositions, l'étude de l'évolution des politiques canadiennes de coopération au développement s'avère très pertinente. Mentionnons ici sommairement qu'entre 1987 et 2005, période que nous étudierons, la politique nationale de coopération au développement du Canada s'est fondue de plus en plus dans celle des grandes institutions et organisations internationales. Dans le présent document, nous essaierons donc de démontrer que le Canada répond aux exigences du CAD, qu'il s'insère sans réel malaise dans ses politiques et cherche à peaufiner son alignement envers lui. Nous expliquerons les raisons de ce comportement en expliquant les intérêts primordiaux du Canada, en faisant état des rivalités existantes entre ses différents départements mais aussi en appuyant sur la conjoncture internationale et la relative impuissance du Canada dans le système international. Comme vous le verrez, nous ne croyons pas que l'agir canadien en terme d'APD soit univoque mais qu'il est plutôt le résultat d'une multitude de facteurs bien singuliers au moment contemporain.

L'analyse de l'évolution des politiques canadiennes d'aide au développement, s'effectuera par l'entremise de l'analyse de documents officiels et d'articles scientifiques. Pour chacun des documents nous en expliquerons le contexte, nous traiterons des événements et écrits les ayant influencés, nous expliquerons les concepts qui les ont forgés ainsi que leur incidence sur les politiques canadiennes. Les documents sur lesquels nous nous concentrerons seront : *Partageons notre avenir*, *Le Canada dans le monde*, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* et *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*.

L'évolution de l'orientation des politiques de l'ACDI : concertation et sécurité

Raphaëlle Beaugard

Notre attention sera essentiellement retenue par les concepts de cohérence et de sécurité. Ainsi, nous verrons comment ceux-ci, de même que ceux d'aide déliée, de renforcement des capacités, de multilatéralisme ou de partenariats, façonnent la façon de réfléchir les politiques de l'APD canadienne. Nous essaierons donc d'en arriver à un bon entendement de ces dynamiques afin de pouvoir prétendre à une meilleure intelligibilité des politiques canadiennes de coopération au développement.

Étant donné nos limites de temps et notre accès restreint à des données quantitatives révélatrices faisant sens dans leur globalité, nous tendrons à utiliser davantage de données ayant déjà été traitées. Nous entendons par cela, qu'en majeure partie, ce seront des articles scientifiques qui contribueront à appuyer notre thèse. De cette façon nous limiterons les conclusions hâtives que l'utilisation de statistiques prises hors contexte incite trop souvent.

Sur l'aide publique au développement du Canada

Quelques repères

Si l'aide au développement cherchait à accélérer le même développement que celui entendu par Mary Anderson et Peter Woodrow, c'est-à-dire : « (...) the process by which vulnerabilities are reduced and capacities increased³», les débats sur la question en seraient de beaucoup abrégés. De fait, nous entrevoyons davantage les efforts d'aide au développement comme instrument de politique étrangère à la façon dont Pratt la conçoit, c'est-à-dire : « Aid is global in scope. It is the expression of objectives that are shared by the Western states at least as much as it is the product of domestic values and preferences⁴».

Par la loupe des politiques d'APD, nous voyons s'articuler la culture politique globale liée à la place du « sud » dans les rapports internationaux. Ces rapports furent d'abord organisés suivant l'approche des besoins essentiels, puis par celle des programmes d'ajustement structurels (PAS) desquels nous ne sommes pas nécessairement en voie de nous affranchir. Les nouvelles conditions relatives à l'octroi d'APD pourraient plutôt être comprises comme un resserrement des PAS.

Toutes les époques sont à la fois complexes et « historiques » dans le sens où certains événements (la fin des régimes communistes et le 11 septembre 2001 pour n'en citer que deux propres à notre temps) produisent des ruptures dans la façon d'entrevoir le politique. À titre d'illustration, Rohinton Mendhira, du CRDI, faisait état des débats internes qu'ont suscités les attentats du 11 septembre et affirmait que les menaces ne viendront plus tant des États, mais bien des exclus de cette planète dont les demandes légitimes n'auront pas trouvé d'écho. Ces propos sont représentatifs de l'imaginaire politique international actuel et du changement de paradigme qui se manifeste dans chaque initiative de politique étrangère et d'aide au développement.

Pour traiter du cas canadien plantons d'ores et déjà quelques repères. En 2004, l'APD, ne représentait que 0,27% du PNB canadien. Nous sommes loin du pourcentage

³ Mary B. Anderson, Peter J. Woodrow, 1998, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Time of Disaster*, Westview Press, UNESCO, Paris, p.12.

⁴ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, page 315.

le plus élevé alloué à l'APD des membres du CAD qui fut de 0,54% en 1961. La baisse des sommes allouées à l'APD au cours des années 90 au Canada peut être expliquée par l'insécurité financière. Si depuis, le gouvernement canadien est sorti du marasme budgétaire, encaissant désormais des surplus dont l'utilisation est toujours controversée, il ne fait nul doute que des coupures de programmes persistent avec le même déchirement; d'ailleurs l'APD constitue toujours un secteur privilégié pour ces coupures.

L'intérêt national au centre de l'APD

C'est en parlant des années 70, que Cranford Pratt commente au sujet du Canada: « (...) the choice of recipients reflected foreign and domestic policy considerations that had little to do with levels of development (...) ⁵ ». Au cours des deux prochaines décennies, l'APD touchera davantage de pays jusqu'à être déconcentrée dans plus de 100 pays au milieu des années 90. Des changements géopolitiques et l'« impasse budgétaire » canadienne freinera ensuite les investissements dans l'APD et ce sont les plus défavorisés qui en feront le plus souvent les frais.

En effet, la réduction notoire des budgets alloués à l'APD en 1993-1994, additionnée à la chute du communisme et à la signature d'accords de libre-échange tels que l'ALENA viennent complexifier les dilemmes de concentration de l'aide bilatérale. Certains fonds d'aide alloués à l'Asie se retrouvent déplacés vers les Amériques, en particulier le Mexique, mais aussi vers d'autres pays latino-américains désormais alliés économiquement avec le Canada⁶. Comme nous le disait le CCIC, « La Banque mondiale estime que, de 1992 à 2002, les pays qu'elle qualifie de peu performants ont reçu 43% moins d'aide que ne le laissaient prévoir leur niveau de pauvreté et la taille de leur population⁷ ». La notion même de coopération au développement paraît alors complètement dénuée du sens qui le définissait auparavant. Maintenant elle semble signifier davantage coopération économique ou assistance au développement de marchés stables et l'attention consentie à plusieurs économies émergentes appuie cette idée.

⁵ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies: An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.123.

⁶ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.147.

⁷ CCIC, Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Canada, faits et chiffres, 2006, p. 2.

Le discours canadien relatif à l'APD s'est tellement éloigné de ses prémisses bienveillantes, que par la simple étude de documents officiels, nous décelons plusieurs de ses projets mercantiles. Le CCIC commente que : « La promotion des intérêts à court terme des donateurs, si répandue durant trois décennies pour l'attribution de l'aide, doit faire place à un mandat de l'APD axé exclusivement sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur les droits des personnes pauvres et vulnérables⁸».

Cette tendance, qui n'a de nouveau que sa présence claire dans les discours officiels, est en voie de s'aiguiser par l'élargissement des critères de l'APD. Comme nous l'expliquait Erin Simpson⁹, les bailleurs de fonds peuvent désormais comptabiliser comme faisant partie de l'APD, la pleine valeur de l'annulation des dettes des pays sous-développés. À prime abord, ceci ne constitue pas une contradiction avec les objectifs de l'aide au développement, or, ces dettes impayables n'auraient probablement jamais été remboursées pour les raisons que nous connaissons et avec les conséquences que cela aurait signifiées pour la pérennité même du système économique mondial. De par ce changement et d'autres que nous énoncerons plus loin, les pays sous-développés retirent de l'APD, un bénéfice de plus en plus marginal.

L'aide publique au développement : objet de rivalités internes

Il est aisé de comprendre une partie du processus décisionnel se rapportant à l'élaboration des politiques d'APD, par l'entremise de l'approche bureaucratique de Graham Allison. L'aide au développement fait l'objet de luttes interdépartementales en raison de son essence hautement stratégique. Il est évident que chacun des acteurs s'y trouvant de près ou de loin mêlé, cherche à l'utiliser aux fins de sa propre organisation. Pour n'en nommer que quelques-unes, nommons les directions, les agences, et sections du MAECI ainsi que les autres ministères entretenant des relations avec l'extérieur. Chacune de ces organisations ont un champ de compétence propre et des intérêts s'y rattachant. Nous pouvons voir ceux-ci comme autant de volontés se heurtant les unes aux autres. L'issue des longues négociations internes mène souvent à l'élaboration de

⁸ CCIC, Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Conflit, sécurité et développement, 2006, p.6.

⁹ Erin Simpson, (agente de programme au CCIC). 2006. *Le virage sécuritaire de l'aide publique au développement du Canada*, Montréal : UQAM, 21 novembre.

politiques s'annulant les unes par rapport aux autres, à l'immobilisme ou encore à la victoire univoque de l'acteur jouissant d'un pouvoir supérieur au moment donné. Les propos de Pratt soutiennent cette logique alors qu'il mentionne que: « Efforts by CIDA's planners to entrench this as policy and to secure a new, more development-oriented framework of eligibility were challenged by other bureaucrats who wanted aid distribution better to reflect trade and diplomatic priorities¹⁰».

L'auteur illustre certaines incohérences de la politique étrangère canadienne par ce qu'il nomme la « two-track approach¹¹ ». Celle-ci explique la manière dont le Canada poursuit son engagement envers les pays les plus pauvres tout en mettant l'accent sur le développement à long terme de bonnes relations économiques avec les pays dits « émergents ». D'après l'auteur, cette double stratégie peut être encore entendue comme l'approche générale en coopération au développement. Nous ne pouvons qu'être en accord avec sa prétention à généraliser cette tendance alors que nous examinons le discours de l'ACDI et le comparons avec l'ensemble des politiques étrangères mises de l'avant par le gouvernement canadien.

À cet égard, la passation du projet de loi C-293¹² pourrait circonscrire les zones de lutte ainsi que la latitude de certains acteurs puissants; l'instrument privilégié de politique étrangère qu'est l'APD verrait ainsi réduit le calcul coût-bénéfice de ses gestionnaires. Un vote en faveur de cette loi définirait la priorité de l'APD comme la réduction de la pauvreté et réduirait la probabilité qu'elle soit utilisée à des fins sécuritaires ou commerciales. Comme nous le confirmait Erin Simpson, nous vivons, à l'aube de 2007, un moment décisif. La passation du projet de loi C-293 compromettrait la participation du Canada au CAD et à bien d'autres regroupements multilatéraux. D'un autre côté, si cette initiative n'a pas d'écho, de nouvelles législations rendront légales l'utilisation des déjà maigres budgets de l'APD à des fins de plus en plus militaires. Ce n'est donc pas une exagération de dire que nous nous trouvons à la croisée des chemins.

¹⁰ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.150.

¹¹ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.150.

¹² Chambre des communes du Canada, *Projet de loi C-293*, 1^{re} session, 39^e législature, 2006-2007, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2649201&Mode=1&File=24&Language=F>.

Les propos de Phillip Rawkins nous permettent d'aller encore plus loin dans la compréhension de l'écart entre les objectifs officiels de l'APD et son application. Afin de comprendre les mécanismes décisionnels relatifs à l'APD, l'auteur semble croire davantage en une approche plus institutionnelle. L'ACDI, loin d'être monolithique, est une organisation qui regroupe en son sein plusieurs unités. Chacune d'entre elles diffère dans son rôle et ses intérêts. On comprend aisément que pour que l'ACDI décide d'une position qui fera l'objet de négociations avec le gouvernement canadien, elle doit d'abord avoir négocié une position défendable et plus ou moins acceptable par le pouvoir¹³. Nous en arrivons alors, à la fin du dialogue, à une prise de position plusieurs fois diluée et lointaine à celles qui l'ont influencées.

Si ces approches nous fournissent des explications fort pertinentes à la compréhension des budgets alloués à l'APD et à son utilisation, plusieurs incertitudes persistent; dans une large mesure, c'est le contexte international qui peut répondre à celles-ci.

L'approche « canadienne » et l'échiquier mondial

« To set up an aid policy in Canada, as elsewhere, aid arose to maximize national interests. Within the international system, Canada appears as a distinct middle power insofar as it is, as one cliché says, a regional power without a region¹⁴ ». Le Canada, bien conscient de cette réalité, est en quête d'unicité. En 1989 il était au neuvième rang des pays donateurs du CAD en ce qui a trait à l'accroissement des ressources allouées à l'APD. Jusqu'aux années 90 du moins, le pourcentage canadien accordé à l'APD était au-dessus de la moyenne des pays du CAD; au cours des années 80, le Canada s'était distingué par sa constance à garder un taux d'APD relativement élevé. Mais en son caractère de puissance économique moyenne, donc en sa relative dépendance envers ses homologues, réside les limites de ses initiatives. Sur l'APD, on peut en croire par la baisse de son rendement au cours des années 90, qu'il ait dû lâcher prise et mettre de l'avant d'autres priorités. Les accords économiques et les organisations supranationales

¹³ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.158.

¹⁴ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, page 317.

dans lesquelles il s'insère frénétiquement lui dictent de nouveaux impératifs et les budgets de l'APD en font les frais.

Le problème des montants de l'APD en est un parmi tant d'autres. Celui du « détournement » de ses objectifs en est un majeur : « The international aid regime is based on a number of interests that Canada shares with other donors. Aid enables all developed countries to diversify their external relations and increase their presence in the Third World. It also serves to strengthen international peace and stability. Beyond these generic characteristics, Canada's assistance has of course its own peculiarities, which help define its national identity on the world stage. Its strong involvement in the Commonwealth and La Francophonie, for example, stands out prominently¹⁵ ».

Ceci dit, le Canada est reconnu comme leader pour l'importance qu'il accorde aux femmes dans le développement. En bref, l'APD semble être un domaine où le Canada, malgré sa relative impuissance, s'est et se démarque toujours (dans une moindre mesure) par sa rhétorique progressiste et son caractère volontariste. Le concept de partenariat ou de développement durable ont été portés fortement par le Canada dans sa politique de 1987¹⁶ mais il n'en reste pas moins que dans les faits, sa contribution financière est restée modeste pour des raisons internes au gouvernement.

La cohérence et la sécurité comme lignes directrices de l'APD

Les mécanismes et particularités de l'APD canadienne sont aussi complexes que vastes. C'est pourquoi nous restreignons notre attention sur les concepts de cohérence et de sécurité dans lesquels s'incarnent la plupart des débats actuels.

Si la naissance du concept de cohérence est lointaine, ce qui se renouvelle sans cesse en est plutôt la signification et la portée. Pour reprendre la typologie d'Ann Weston, on peut en distinguer cinq niveaux, soit la cohérence entre les différentes politiques de développement, entre celles-ci et les autres (domestiques ou étrangères), la cohérence

¹⁵ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, page 327.

¹⁶ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, page 328.

entre les politiques des donateurs et celles des pays récipiendaires, la cohérence entre les politiques de développement des différents donateurs et la cohérence institutionnelle¹⁷.

À la lumière des discours traitant de cohérence des politiques nous pouvons affirmer que les deux dangers énoncés par Pratt comme hypothétiques sont désormais patents. « The two main potential dangers would be any distortions of development priorities from business and similar lobbying and any improper supremacy of foreign policy and long-run economic goals (...) »¹⁸.

Une des nébuleuses entourant la cohérence est que même si au sein du CAD on la dit prioritaire, elle n'a toutefois jamais été clairement définie par l'OCDE. À quelle définition de cohérence se rapporte-t-on dans les discours ? Le CAD y fait référence en disant qu'elle minimiserait les travers d'une libéralisation des échanges et qu'elle faciliterait ainsi le fonctionnement d'une mondialisation plus « adaptée ». Vu ces vertus nous estimerions intéressant de savoir de quoi il en retourne exactement.

Définitivement, l'atteinte d'une certaine cohérence entre les politiques des donateurs et celles des pays récipiendaires est très difficile. Si les priorités des pays du CAD sont la simplification des processus, l'harmonisation des politiques et leur alignement, celles des pays récipiendaires sont plutôt le déliement de l'aide, le respect des priorités nationales et une latitude pour se prendre en charge. L'harmonisation de ces deux agendas est aussi difficile qu'improbable.

Si nous nous posons sur la cohérence entendue comme harmonisation des politiques étrangères des pays du CAD, nous devons admettre qu'il n'y a que très peu de chance qu'elle ne soit un jour totale sans contrevenir à l'essence de ces régimes démocratiques. C'est le propre des élus de représenter les spécificités de leur peuple et de faire valoir leur conception de la vie politique aussi singulière soit-elle. Néanmoins, certains disent que l'alignement est désormais plus envisageable vu l'affaiblissement du pouvoir législatif au profit d'exécutifs gourmands qui concentrent le pouvoir décisionnel toujours davantage entre leurs mains. Quant à elles, les instances internationales cherchent à centraliser des débats interétatiques afin d'en venir à un accommodement qui

¹⁷ Ann Weston, Daniel Pierre-Antoine. 2003. *Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Country*, L'institut Nord-Sud, février, p.18.

¹⁸ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.51.

leur semble raisonnable. Cependant, elles semblent désormais solliciter plus qu'une cohérence mais bien la similarité des interventions. Voilà donc quelques considérations qui contribuent à notre entendement d'une politique étrangère canadienne dont le sort est joué par un exécutif trop peu redevable à la population et démesurément vulnérable aux pressions des organisations internationales qui cherchent à standardiser les interventions.

Nous pouvons plus aisément saisir le concept de cohérence lorsque nous nous posons sur un de ses objets spécifiques : les politiques sécuritaires. La sécurité a eu un apport considérable dans l'APD modifiant ses objectifs et méthodes tout autant que les crédits y étant alloués. En effet, de 1995 à 2001, le pourcentage accordé à l'APD canadienne a chuté et c'est à partir du stress psychologique causé par les attentats de 2001, que les impératifs de « sécurité collective » ont fait augmenter les budgets de l'APD. Cette tendance peut être remarquée chez d'autres membres du CAD.

En fait, le concept de politique sécuritaire, entendu comme mesure de défense contre les agressions, n'est utilisé dans les discours de l'APD que depuis relativement peu longtemps. Avant 1994 mais surtout 2001, la rhétorique canadienne en affaires étrangères utilisait « sécurité » pour se référer aux préoccupations économiques des électeurs et entreprises. L'APD voulait donc appuyer la sécurité économique par l'ouverture de marchés, par l'octroi de nouveaux débouchés pour les entreprises canadiennes ou bien l'opportunité d'écouler des marchandises au *Sud*.

Jusqu'à *L'agenda pour la paix* (1994), ce qui désormais englobe le concept de sécurité, était plutôt regroupé sous l'expression de besoins essentiels (besoins alimentaires, d'éducation, d'emploi, de stabilité etc.). *L'agenda pour la paix* introduisit le concept de sécurité humaine en l'associant à la protection de la vie. Cette redéfinition prit de l'ampleur jusqu'à emmurer presque toutes les politiques d'APD. Désormais, on parle entre autre de sécurité alimentaire et de sécurité de l'emploi.

En effet, la préoccupation sécuritaire occupe aujourd'hui une position d'axe central et transversal de l'APD. Pour les tenants d'une APD plus humanitaire, ce glissement est menaçant. C'est la valeur stratégique de l'APD dans la guerre au terrorisme qui explique la mutation de ses objectifs et de ses méthodes comme nous l'expliquait le CCIC : « Dans bon nombre de ce qu'il est convenu d'appeler les « États défailants et fragiles », on perçoit l'intérêt des donateurs par le prisme de la menace que

représentent ces États pour les intérêts du Nord en matière de sécurité. À la suite de la déclaration de la « guerre contre le terrorisme par les États-Unis et leurs alliés en 2001, les interventions militaires agressives en Afghanistan et en Irak ont pris le pas sur les opérations de paix¹⁹ ».

Dans cette perspective, le *nouveau consensus international* induit qu'aucun développement ne peut être envisagé sans une préalable sécurité et, ce postulat encore non-vérifié, détermine toutes entreprises. Tout à coup, il semble qu'on ait mis de côté l'appel du millénaire à ne « ménager aucun effort » pour éliminer la pauvreté, en respectant les droits internationaux de la personne, et le droit humanitaire²⁰. Les exécutifs des pays du CAD ont désormais comme priorité la sécurité et l'augmentation d'une APD qui ne viserait que la réduction de la pauvreté, paraît alors illusoire. Le renforcement de l'APD œuvrant à l'implantation de politiques sécuritaires est très visible depuis 2001. La « guerre contre le terrorisme » ou les tentatives d'évincements de foyers « subversifs » au détriment des droits de la personne tendent à s'insérer dans l'APD. Ce détournement de l'APD inquiète et l'on prévoit qu'il s'intensifiera. À ce sujet, Erin Simpson commentait les implications de l'élargissement des critères de l'APD et annonçait que si les discussions de 2007 approuvaient les deux dernières propositions, celles concernant le parachèvement de la militarisation de l'APD, nous serions devant une définition de l'APD aux modalités presque contraires à celles qui l'avaient forgée.

Depuis 2001, cette tendance au détournement de l'APD en faveur de priorités telles que l'Afghanistan, réduit l'engagement à la réduction de la pauvreté. Même si les membres du CAD respectent leur engagement d'augmenter les ressources de l'APD, il est possible de croire que ces ressources ne seront pas directement affectées à la lutte à la pauvreté mais plutôt au combat pour la sécurité. Si de 2000 à 2003, les donateurs ont libéré de nouveaux budgets pour l'APD, 30% a été dépensé dans la guerre contre le terrorisme, beaucoup ont servi à l'annulation de dettes et le 32% restants aurait été disponible à l'atteinte des ODM²¹. Il nous est donc permis de croire que même si l'APD

¹⁹ CCIC. 2006. Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Conflit, sécurité et développement, p.4.

²⁰ CCIC. 2006. Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Conflit, sécurité et développement, p.4.

²¹ CCIC. 2006. Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Conflit, sécurité et développement, p.12.

atteignait enfin le 0,7% du PNB, que sans un réel recentrage des priorités, la lutte à la pauvreté n'en bénéficiera que très peu. En 2005, seulement 30% de la hausse des crédits canadiens alloués à l'APD ne sera directement affectée à la réduction de la pauvreté. Aussi, le fond « paix et sécurité » inquiète le CCIC et, à ce propos, il calcule qu'environ 35% de l'APD est une aide que l'on peut qualifier de fantôme.

En somme, de par le stress du 11 septembre, l'APD qui était déjà très loin de remplir ses mandats officiels, a été subordonnée à la requête implicite, entre autre du CAD, de contribuer à la sécurité collective. La pauvreté n'est plus considérée comme un mal à guérir mais plutôt comme une menace. En modifiant notre perception : du *Sud* à protéger à un *Sud* duquel nous protéger, nous nous en trouvons à modifier par la même occasion, autant nos champs d'actions, que les moyens légitimes à employer lors des interventions. Le Canada met donc de l'avant des interventions de plus en plus militaires sans toutefois provoquer l'opposition que nous aurions pu prévoir auparavant. C'est donc depuis 2002 que le mandat de l'ACDI a été mis à jour pour y ajouter cet objectif : « Appuyer les efforts de la communauté internationale en vue de réduire les menaces à la sécurité canadienne et internationale²²».

D'autre part, c'est parce que l'aide au développement fonde maintenant ses approches sur les individus plutôt que sur les États que certains changements sont rendus possibles. Nous le voyons dans le récent « devoir » d'intervenir chez des États qui ne peuvent plus protéger leur population. Cette logique n'a pas encore totalement triomphé comme nous pouvons le voir avec l'exemple du Darfour. Celle-ci semble s'appliquer de façon arbitraire selon l'agenda politique de certains États. Trop de considérations politiques subsistent et le postulat westphalien de souveraineté étatique, de non-ingérence, s'utilise à l'emporte-pièce.

Comme Nancy Thède l'expliquait, on tend désormais à délégitimer certains conflits sociaux, même non-violents, en les taxant de probable menace à la sécurité. Une remise en question de l'ordre, s'il se manifeste dans un État dit « fragile », peut déboucher sur l'octroi d'« aide » afin de protéger les populations des débordements de « rebelles ». On nie donc la démocratie en lui arrachant un de ses volets régulateurs, la

²² Gouvernement du Canada. 2002. Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace, Ottawa, p. 5.

promotion d'un espace de libertés et de confrontations. Nous voyons donc plusieurs acteurs jeter le bébé avec l'eau du bain puisqu'en voulant renforcer des démocraties instables, ils briment certains droits démocratiques. Il serait alors, possible d'associer les préoccupations sécuritaires à une diminution des libertés démocratiques.

Au sujet de la sécurité, nous pouvons ici nous permettre d'être catégorique et en conclure qu'elle a damé le pion aux préoccupations humanitaires d'antan. Le domaine de la coopération au développement a radicalement changé depuis les dernières décennies mais c'est sûrement dans l'objet de son attention qu'elle est le plus méconnaissable. Les États, c'est-à-dire les « partenaires » d'antan sont désormais fautifs et fréquemment taxés d'États en déroute, de faibles ou de corrompus.

En résumé, nous voyons que le Canada œuvre à collaborer aux entreprises multilatérales et essaie d'y faire bonne figure tout en conservant, de plus en plus difficilement, son image progressiste. Des différentes définitions de la cohérence nous pouvons affirmer que la cohérence des politiques entre les bailleurs de fonds soit celle qu'il manie le mieux, les autres types de cohérence lui demandant beaucoup plus de sacrifices.

L'évolution de l'orientation des politiques de l'ACDI

Les multiples considérations que nous venons d'énoncer visaient à tracer un portrait général de l'APD canadienne. À la lumière de celles-ci, dans cette partie nous constaterons que les orientations canadiennes, loin de se former en vase clos, dépendent des luttes internes, des intérêts canadiens et de la conjoncture internationale.

« Partageons notre avenir »

Le document *Partageons notre avenir* est produit, en réponse au rapport *For Whose Benefit*. Celui-ci dénonçait l'aide liée et les privilèges du milieu d'affaires dans les décisions se rapportant à l'APD²³. Malheureusement, *Partageons notre avenir* n'a point marqué la fin d'une politique d'« aide au développement » de nouveaux marchés. L'aide liée, poursuivra l'augmentation des exportations de produits canadiens et l'obtention de

²³ Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. 2004. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne ». *Revue Tiers Monde*, Paris, no. 179, juillet-septembre, p. 672.

contrats aux entreprises canadiennes qui, sans ce débouché, ne pourraient les obtenir par manque de compétitivité²⁴.

Le rapport *For Whose Benefit* et ses 115 recommandations, n'auront été qu'un coup d'épée dans l'eau bien que *Partageons notre avenir* stipule que: « Les besoins de développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'APD. Dans la mesure où ces priorités sont rencontrées, les objectifs du programme d'aide pourront prendre en considération d'autres objectifs de politique extérieure²⁵».

Partageons notre avenir, mis en œuvre par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney en 1987, est le dernier plan que l'on peut qualifier de « national ». Nous parlons en ces termes puisque ce document reflète la vision, les valeurs et les intérêts canadiens sans forcément les subordonner aux impératifs du multilatéralisme international. Nous pouvons l'expliquer par le contexte géopolitique toujours déterminé par la guerre froide.

Les concepts-clé de « Partageons notre avenir »

Les thèmes principaux abordés par *Partageons notre avenir* sont d'améliorer la mise en œuvre du programme, pour en augmenter la portée, et d'encourager les partenariats afin d'accroître le sentiment de solidarité des canadiens envers les pays sous-développés. La priorité de l'APD est ici le soulagement de la pauvreté; nous y mettons l'accent comme jamais plus nous le verrons. « S'attaquer d'abord à la pauvreté : l'aide publique au développement accordée par le Canada a pour objectif primordial d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe²⁶». Cependant, le texte est très clair au sujet du dilemme de l'APD : « Les façons d'atteindre cet objectif sont multiples et complexes car, s'il faut avant tout tenir compte de considérations humanitaires, il faut aussi veiller à nos intérêts politiques, économiques et commerciaux²⁷».

²⁴ Cranford Pratt et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies : An appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montreal, p.19.

²⁵ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987. p.23.

²⁶ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987p. 23.

²⁷ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.23.

Le soulagement de la pauvreté s'articule par ce que l'on pourrait définir comme l'ancêtre de l'« empowerment » : « Aider les gens à s'aider : le programme canadien d'aide au développement doit viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles que possèdent déjà les pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes en harmonie avec l'environnement naturel²⁸ ».

À la lumière de la situation actuelle il est très intéressant de soulever qu'ici, les politiques d'aide au développement sont encore éclatées. La notion d'autonomie des ONG et des partenaires est non seulement présente mais est le fondement de l'approche canadienne en 1987. Ces différentes agences sont responsables de l'élaboration de leur projet et de leur mise en œuvre; nous sommes encore loin de leur statut actuel de simples agents d'exécutions.

Aussi, dans ce document, le concept de « partenariat » est central et présenté comme l'innovation de *Partageons notre avenir*. Nous supposons qu'il favorise et renforce les liens entre les institutions et les citoyens canadiens et ceux des pays du tiers monde²⁹. Ce concept de partenaires est différent aussi de ce que nous entendons actuellement. Ils sont alors les ONG canadiennes et internationales, les institutions non-gouvernementales, les sociétés d'État, les organisations multilatérales et le monde des affaires; remarquons là que les partenaires dits, « du Sud », brillent par leur absence.

À la différence d'aujourd'hui, c'est dans la confiance qu'on porte aux partenaires canadiens que se formule la volonté d'efficacité, par une attribution plus grande de : (...) responsabilités et de ressources (...) dans la lutte contre le sous-développement³⁰». Ainsi, en 1987, c'est l'approche projet et non l'approche programme qui est préconisée. On octroie donc beaucoup de pouvoir aux partenaires, le gouvernement canadien se concentrant sur les réflexions plus globales de l'APD.

Au-delà de ces considérations il semble que ce soit le concept d'aide liée qui soit le plus intéressant à étudier. Cette question est, en 1987, ouvertement discutée par les instances officielles. Elle est définie comme la: « (...) pratique qui exige que les fonds

²⁸ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.23.

²⁹ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.23.

³⁰ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.9.

d'aide octroyés à un pays en développement soient dépensés dans le pays donateur, fait partie intégrante de la stratégie canadienne de développement depuis de nombreuses années³¹ ». « L'aide liée reflète la préoccupation légitime des canadiens que leurs impôts servent à subventionner des concurrents dans d'autres pays industrialisés³² ». Le Canada semble toutefois vouloir prouver sa bonne foi et prévoit que : « Tous les mouvements de fonds effectués dans le cadre du programme de partenariat demeureront déliés. Seule l'aide alimentaire multilatérale continuera d'être liée à l'achat de produits canadiens. (...) La nouvelle politique sera mise en œuvre de façon souple et en fonction des besoins et des intérêts de chaque pays en développement. La proportion de l'aide déliée variera selon la situation économique et les besoins du pays bénéficiaire³³ ». Ce sont donc les lois d'offre et de demande qui déterminent les principes et modalités de l'APD.

Si un certain pourcentage de l'aide entrevoit d'être déliée, on peut par contre se questionner sur la justesse d'introduire le concept d'élasticité économique dans l'APD. Cela semble contradictoire avec l'objectif primordial de soulager la pauvreté, mais pas avec celui de promouvoir l'intérêt canadien. Ainsi, le document de 1987 délie partiellement l'aide mais selon tant de conditionnalités que ce changement reste presque inopérant.

De fait, l'aide liée a manifestement été le ciment du programme canadien d'APD. Par contre, les auteurs s'y intéressant n'ont pu prouver hors de tout doute la thèse de la commercialisation délibérée de celle-ci. Ce qui est certain est que la compétition des intérêts en la matière contribue à forger une politique incohérente à plusieurs égards. Ces intérêts sont sûrement trop opposés pour qu'on puisse en arriver à une conclusion de complot dans lequel y participeraient tous les acteurs du développement. Il nous est néanmoins permis d'avancer que les intérêts tant politiques qu'économiques du gouvernement canadien ont noyé la mise en pratiques des objectifs louables de l'APD.

Au sujet de la cohérence interne des politiques d'aide au développement, on peut noter qu'avant 1990 aucune pression externe n'avait été sérieusement émise au

³¹ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p. 52.

³² Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.52.

³³ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.53.

gouvernement canadien. En effet, le manque de cohérence des politiques à l'intérieur du gouvernement canadien était loin d'inquiéter. L'ACDI fut fondée sans autonomie et le pouvoir décisionnel la concernant lui a toujours échappé. En fait, dès sa création, ses programmes ont été dictés par des impératifs de commerce et de politiques étrangères. Pour elle, revendiquer l'autonomie et la cohérence entre ses objectifs et l'ensemble des politiques canadiennes, pourraient même compromettre le propre de son existence³⁴.

Partageons notre avenir ne traite pas de l'harmonisation des politiques entre les pays donateurs. Nous y faisons par contre mention des institutions financières internationales ainsi que des PAS. Si le Canada a sa propre politique d'APD, quoique certainement similaire à celles des autres États occidentaux, il demeure intéressé par ce que les autres bailleurs de fonds accomplissent. En sa qualité de puissance moyenne, pour autant qu'il veuille conserver sa réputation de progressiste, il n'a alors pas le luxe d'emboîter le pas à des mesures qu'on pourrait qualifier de « révolutionnaires ». Somme toute, en 1987, le Canada s'inspire certainement des tendances en coopération mais dans une mesure moindre qu'aujourd'hui. Les impératifs de « cohérence » du milieu des années quatre-vingt-dix, ici entendue comme alignement des politiques entre les donateurs, viendront diluer le caractère national de l'APD canadienne.

Dans un autre ordre d'idée, le concept de sécurité, en 1987, est distinct de ce que nous entendons aujourd'hui. Celui-ci se rapporte à la sécurité économique des canadiens : « Des événements survenus dans des régions éloignées peuvent avoir des répercussions immédiates sur les prix, les profits et les débouchés au Canada. L'instabilité politique et sociale, n'importe où dans le monde, peut engendrer l'insécurité et la crainte, ici même au Canada³⁵ ». Ces deux derniers éclaircissements prouvent que nous sommes, à l'heure de *Partageons notre avenir*, dans une époque différente de l'actuelle puisque l'utilisation de l'APD aux fins de promotion des intérêts canadiens, est circonscrit au volet économique.

³⁴ Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne » Revue Tiers Monde, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004 p. 672.

³⁵ Agence canadienne de développement international. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*. Approvisionnement et Services Canada, Hull. 1987, p.11.

Ce qui suivra « Partageons notre avenir »

C'est surtout à partir de 1989 que l'on assiste à l'émergence d'éléments politiques au sein des discours des grandes institutions internationales; la marche vers la démocratie et le développement s'articule autour d'une liste de politiques. Le monde est alors en pleine ébullition; le Sommet de la terre à Rio de Janeiro (1992) fait adopter une déclaration qui mettra de l'avant la préoccupation de « (...) la détérioration de l'environnement, notamment de sa capacité à entretenir la vie, et l'interdépendance de plus en plus manifeste entre le progrès économique à long terme et la nécessité d'une protection de l'environnement³⁶ » et l'agenda pour la paix (1994) avancera la « sécurité humaine ».

À l'ère des traités d'intégrations économiques tel que l'ALENA en 1992, l'ACDI cherche à centraliser ses programmes. Elle tente de distancier les projets qu'elle finance des « Project-based initiatives » collés aux impératifs des PAS alors que le MAECI cherche à s'aligner davantage sur les politiques des institutions internationales³⁷.

Le gouvernement canadien se retrouve dans l'embarras lorsqu'un scandale éclate suite à la dénonciation de la primauté des intérêts commerciaux dans l'APD. Cette tension politique force le gouvernement à publier un nouveau document sur l'aide au développement et, c'est afin de montrer pattes blanches, qu'on y promulgue la fin d'une ère et de début d'une autre.

« Le Canada dans le monde »

C'est dans un contexte de compétitivité mondiale, ou une différenciation entre politique domestique et étrangère ne peut toujours pas émerger³⁸, que le Canada ressent l'importance de définir désormais l'aide internationale comme : « (...) un instrument essentiel à la réalisation des trois principaux objectifs poursuivis par le gouvernement³⁹ ». Ces trois objectifs de politique étrangère sont la promotion de la prospérité et de l'emploi

³⁶ Nations Unies, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, Brésil, juin, 1992. <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

³⁷ Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne » *Revue Tiers Monde*, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004 p. 672

³⁸ Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne » *Revue Tiers Monde*, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004 p. 674.

³⁹ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995, p.45.

des Canadiens, la promotion de la paix « comme clé de la protection des valeurs et de notre sécurité ⁴⁰», et la projection des valeurs et de la culture canadienne. L'APD est donc désormais un des moyens par lequel le Canada contribuera à un monde plus sûr, plus prospère et plus juste⁴¹. Ce document pose la lutte à la pauvreté comme pierre angulaire d'une nouvelle façon d'atteindre les objectifs de politiques étrangères.

Si l'objectif de l'APD en 1995 est de soutenir le développement durable pour réduire la pauvreté et rendre ainsi le monde plus sûr, plus juste et plus prospère, on en réduit néanmoins de façon significative les budgets. La publication de *Le Canada dans le monde* précéda une coupure de 21 % de l'APD sur trois ans. Nous sommes, à l'époque, en période de stress budgétaire et c'est l'APD qui prend 15 % des réductions canadiennes⁴². Si pour tout gouvernement, réduire les dépenses est une opération risquée, il lui est toutefois plus facile de le faire dans les programmes de politique étrangère. Ce qui est plus aisé encore est de couper dans le programme d'aide au développement, secteur ne représentant pas une priorité très populaire pour les électeurs, surtout lorsque des programmes domestiques sont mis au ballottage. Le secteur privé a dès lors bénéficié de plus d'importance, s'imposant tel un bailleur de fond alternatif.

Lier les trois objectifs de politique étrangère à l'APD ne va pas de soi. Mais le gouvernement canadien a réussi, par une habile manipulation des priorités de l'APD, à ce que ses politiques visent soit la sécurité, soit la prospérité économique canadienne.

Des concepts caractéristiques

D'abord, le document met l'accent sur un concept plutôt nouveau, celui de sécurité humaine. Celle-ci est liée à chacun des thèmes de l'APD, de façon directe ou détournée. Son omniprésence nous fait croire qu'elle est l'objectif premier de l'APD. Il est permis de l'entrevoir comme une dimension transversale de l'APD canadienne. Par exemple, au sujet de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix on précise que les programmes d'aide internationale sont conçus pour prévenir des événements qui

⁴⁰ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

⁴¹ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995, p.47.

⁴² Suzanne Trachsel, *L'éducation au développement international : Enjeux pour l'ACDI et les ONG*, Recherche effectuée dans le cadre du programme de maîtrise en sciences politiques de l'UQAM, mai 2005, page 7.

menacent la sécurité mondiale : « (...) notre sécurité, y compris notre sécurité économique est tributaire de la sécurité des autres ⁴³ ». Nous voyons ici que nous sommes à mi-chemin entre la définition de sécurité telle qu'entendue en 1987 et celle qui viendra en 2002.

En 1995, le désir de cohérence à l'intérieur des politiques du gouvernement canadien est maintes fois souligné. Si on en juge par le fait que chaque initiative de l'énoncé *Le Canada dans le monde* est directement ou indirectement liée à un des objectifs de politique étrangère il est entendu que la volonté de cohérence interne se fera au détriment des préoccupations de développement.

L'asymétrie entre les discours et les pratiques sont souvent contradictoires et nous en voyons une bonne illustration dans *Le Canada dans le monde*. D'abord, on y affirme l'importance de la participation des canadiens à l'élaboration de la politique étrangère. Mais, comme le souligne Suzanne Trachsel, peu de temps après la publication de ce document, le budget des ONG ayant comme mandat premier la sensibilisation des citoyens au développement ont été réduit considérablement⁴⁴. L'austérité budgétaire de l'époque peut être en partie responsable de ce changement de cap mais nous devons considérer un autre facteur. Si l'APD est privilégiée comme marge de manœuvre budgétaire, pourquoi alors éduquer les électeurs à en faire un domaine d'importance ?

D'un autre côté, selon les consultations que Suzanne Trachsel a effectuées auprès de plusieurs ONG, l'ACDI aurait permis ces réductions de budget puisque certaines ONG auraient fait valoir un discours éducatif trop critique à l'égard de l'APD canadienne. Ces ONG tendaient dénoncer la non-atteinte du fameux 0,7% à allouer à l'APD et les accords internationaux controversés tels que ceux de l'OMC. Selon l'ACDI, le message de plusieurs ONG était dépassé et souffrait « (...) d'un manque criant de cohérence⁴⁵ ». Comme le soulignait Suzie Boulanger si la réduction budgétaire est importante, elle

⁴³ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

⁴⁴ Suzanne Trachsel, *L'éducation au développement international : Enjeux pour l'ACDI et les ONG*, Recherche effectuée dans le cadre du programme de maîtrise en sciences politiques de l'UQAM, mai 2005, p.7.

⁴⁵ Témoignages au forum sur la sensibilisation du public aux questions liées au développement international, avril 1996, en ligne à http://www.parl.gc.ca/committees352/fore/evidence/08_96-04-18/fore-08-cover-f.html

implique pour l'ACDI de changer ses procédés d'octroi de subventions⁴⁶. Désormais, les subventions doivent s'inscrire dans les programmes d'initiatives gouvernementales réduisant ainsi la latitude décisionnelle des ONG. Cette réduction de l'APD a donc incité l'ACDI à augmenter son contrôle afin de « mieux » utiliser chaque montant.

En ce qui a trait à la cohérence entre les politiques des donateurs, on remarque qu'avant la parution de *Le Canada dans le monde*, elle était embryonnaire alors qu'elle est désormais énoncée clairement. On propose ici de réévaluer notre multilatéralisme qui doit toutefois rester « prudent » et « efficace ». L'ACDI veut uniformiser son « (...) approche face aux pays en développement et faciliter la réalisation des objectifs communs⁴⁷ ». Aussi, on relève qu'à propos de la concentration de l'aide sur certains pays, que l'on doit agir « (...) à travers l'action concertée des instances internationales et de groupements d'États et d'organisations⁴⁸ ». Donc comme nous l'avions remarqué avec le concept de sécurité, celui de cohérence commence à se rapprocher de ce que nous entendons aujourd'hui et l'énoncé de 1995 représenterait le point médian.

La signification et les conséquences du document « Le Canada dans le monde »

Si le discours de *Partageons notre avenir* mettait de l'avant que la première fonction de l'« aide » est d'épauler des populations à mettre en pratique une certaine vision du développement, l'énoncé de 1995 stipule pour sa part que l'« aide » vise l'atteinte de nos priorités de politiques étrangères. Auparavant on reconnaissait que l'APD était vulnérable devant plusieurs intérêts contradictoires, désormais on évacue le débat et reconnaissons d'emblée son attribut d'instrument de politique étrangère⁴⁹. Ces constatations s'imposent et nous voyons alors que les recommandations du Comité parlementaire mixte de novembre 1994, en faveur d'un retour à une « aide » qui soutient les populations de pays sous-développés n'a pas agité les orientations de l'APD.

⁴⁶ Suzie Boulanger, *La réforme de la politique d'aide de 1995 : Implication pour les organisations de coopération internationales*, Montréal, 2005, p. 26-27.

⁴⁷ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

⁴⁸ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

⁴⁹ Sylvie Bélanger et Bonnie Campbell, *La nouvelle politique étrangère du Canada : Qui doit en profiter? Qui doit décider?*, *Le Devoir*, 8 mai 1995.

On note que si la cohérence est défendue en ce qui a trait aux grandes actions à entreprendre en concert avec les autres bailleurs de fonds, que l'incohérence internes des politiques canadiennes demeure manifeste. Dans ce document, tout est mis en œuvre pour brouiller la lecture des priorités, des actions et des objectifs. Suite à une lecture vigilante, nous comprenons que les objectifs de prospérité, de sécurité et de promotion des valeurs canadiennes sont aussi ceux de l'APD.

Les initiatives de développement sont désormais complètement centralisées. « L'orientation de la politique restera entre les mains du MAECI tandis que l'exécution des programmes sera transférée à l'ACDI⁵⁰ ». On octroie ce « nouveau » rôle à l'ACDI et ce, afin de s'assurer « de la plus grande cohérence et synergie entre toutes les activités internationales du gouvernement canadien (...) ⁵¹ ». Nous voyons que la seule façon pour le gouvernement canadien de répondre aux impératifs de cohérence à l'intérieur de ses politiques est de reléguer l'ACDI au statut d'exécutant et non de modifier ses politiques afin qu'elles soient plus conformes aux six priorités de celle-ci.

En somme, l'énoncé de 1995 met en charge l'APD d'appuyer d'abord et avant tout les impératifs sécuritaires de politiques étrangères selon des principes d'efficacité s'appliquant à chaque action. L'élaboration des programmes est marquée par la flexibilité et à la souplesse; c'est-à-dire ici que le MAECI se réserve le droit de rectifier le tir à tout moment. Enfin, on pourrait résumer l'approche de l'énoncé de 1995 comme : souplesse, productivité et efficacité, une trinité au service de la sécurité.

« Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle »

En 1996, l'échec des PAS est évident jusqu'aux propres yeux des institutions de Bretton Woods. On associe l'échec des PAS à un déficit de prise en charge locale des politiques de développement. Considérant les critiques acerbes des pays bénéficiaires et des militants, les discours tournent le dos aux PAS. Le Cadre de développement intégré (CDI) présentée par la BM en 1998, reprendra l'esprit du document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*. À son tour, le CDI inspirera

⁵⁰ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

⁵¹ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa, 1995.

les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP).

Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^e siècle, publié en 1996, représente la consolidation du nouveau paradigme en aide au développement de l'ère post-PAS. Le CAD contribue donc, au même titre que la Banque mondiale et le FMI, à l'élaboration de ce modèle d'intervention s'appuyant sur un, semble-t-il, consensus inégalé. Fondant le développement sur les principes de *bonne gouvernance* et de *sélectivité stratégique*, ce document annonce l'avènement prochain d'un ordre mondial où les conflits et la pauvreté seraient réduits.

Les CDI et les DSRP représenteraient, selon leurs instigateurs, ce qui avait toujours manqué aux initiatives de développement : la prise en charge locale. Même si les DSRP, produits par les pays bénéficiaires, doivent recevoir l'aval des instances internationales, on les considère comme des instruments locaux de développement, à même de promouvoir le développement par le bas. Malheureusement, les DSRP n'ont pas signifié une réelle appropriation locale du développement. On remarque une presque continuité des PAS. Or, ce sont les gouvernements bénéficiaires, désormais « responsable de leur propre développement » qui portent le fardeau de la responsabilité de l'atteinte des objectifs de développement. Les principes d'efficacité du MDI sont ceux qui guideront les actions d'aide au développement jusqu'à aujourd'hui. Ils sont : la prise en charge locale, l'amélioration de la coordination entre les donateurs, des partenariats plus étroits, une approche axée sur les résultats et une plus grande cohérence.

Faisant suite au paradigme de la planification (60-70) et à celui de l'ajustement (80), le CDI incarnerait le troisième paradigme de développement. Celui-ci exige l'intervention multilatérale mais aussi la cohérence entre les programmes bilatéraux des donateurs : « Si le MDI ne marque pas la fin de l'aide bilatérale, il exige toutefois que les bailleurs de fonds bilatéraux adhèrent, dans leur ensemble aux orientations promulguées par le nouveau modèle⁵² ». En effet, le MDI repose sur le respect de contrats respectifs et mutuels des gouvernements et des bailleurs de fonds. Il encourage ainsi les agences bilatérales à faire preuve d'une plus grande sélectivité dans l'allocation de l'assistance en

⁵² Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne » Revue Tiers Monde, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004, p. 679.

fonction du respect de ces nouvelles exigences⁵³. Ce nouveau multilatéralisme loin d'être innovateur, semble plutôt être la continuation du même système d'aide.

« Le Canada contribue à un monde meilleur— Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace »

Au risque de répéter un libellé trop connu, spécifions que nous nous trouvons, à l'heure de la parution de cet énoncé, en septembre 2002, un an après les attentats de septembre 2001, dans un contexte de chasse aux sorcières, d'insécurité et, au sein des pays industrialisés, d'uniformisation des politiques étrangères. À partir de cette simple énonciation nous comprenons que le thème de la sécurité s'impose encore davantage qu'auparavant, comme noyau dur de toute politique étrangère.

À cette atmosphère de panique se superpose une effervescence au sein des organisations multilatérales avec notamment le Forum social mondial à Porto Alegre (2001) et le sommet du G8 à Kananaski (2002) qui établit les principes de responsabilisation mutuelle et mena à l'élaboration du Plan d'action pour l'Afrique. En mars 2002, la Conférence internationale sur le financement du développement, convoquée par les Nations Unies à Monterrey, traite du nouvel accord sur le développement durable et ce sont les DSRP qui sont au cœur des discussions.

L'élément le plus décisif quant aux orientations de l'énoncé 2002 est fort probablement la résolution prise par les Nations Unies pour l'atteinte des *Objectifs du millénaire* (ODM) d'ici 2015. Si ces cibles n'ont que peu de chance d'être atteintes, il n'en reste pas moins qu'elles soient le ciment d'une nouvelle approche en politique internationale, une approche cohérente entre acteurs qui désormais ont un objectif commun clair.

Indubitablement, l'énoncé de 2002 vient exaucer une des volontés du CAD qu'il avait énoncé dans l'examen des pairs, celle de rafraîchir l'énoncé de 2005. Si l'examen de 1998 avait dénoncé une trop maigre contribution à l'APD, celui de 2002, demande de la délier davantage, d'ouvrir son marché aux pays sous-développés et de chercher à atteindre le fameux 0.7%. De même, le CAD a à cœur une transparence accrue quant à

⁵³ Pascale Hatcher et Bonnie Campbell. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne » Revue Tiers Monde, Paris, no. 179, juillet-septembre 2004 p. 679.

l'utilisation de l'APD canadienne; selon lui une meilleure reddition de compte contribuerait à « (...) créer un consensus chez les canadiens à l'égard du financement renouvelé en faveur de la coopération au développement⁵⁴ » et encouragerait le soutien au développement. Il insiste sur l'importance d'assurer la cohérence entre les départements de l'appareil public et dans cette désormais populaire démarche de gestion axée sur les résultats, le CAD mentionne l'importance d'évaluer les programmes de même que la pertinence du rôle des intervenants canadiens. Enfin, l'évaluation argue en faveur d'une plus grande concentration de l'aide par pays tout en émettant à l'ACDI le conseil d'impartir davantage de responsabilité aux agents de terrain.

À la lecture de ces recommandations, l'énoncé de 2002 et ses tendances sont très claires. Si la plupart de ces recommandations ont façonné le discours canadien, celles qui n'y sont pas encore très présentes se révéleront de façon plus évidente en 2005.

L'alignement canadien

Comme nous le mentionnions plus haut, suite à l'évaluation du CAD: « L'ACDI a maintenant entrepris de revoir du tout au tout ses modes opératoires afin de remplacer l'organisation privilégiant les projets et en sous-traitant la mise en œuvre à de nombreux «agents d'exécution», canadiens pour la plupart, (...) et l'inscrivant dans le cadre de stratégies de développement conduites par les pays en développement, visant avant tout à faire reculer la pauvreté et à assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement⁵⁵ ». Le Canada repensera donc son organisation afin de pallier à ces lacunes dont : « (...) le problème essentiel vient de ce que l'Agence est devenue au fil des ans une machine à produire des projets utilisant plus de 30 modèles différents de pratiques opérationnelles⁵⁶ ».

Si cette dimension d'harmonisation est très présente, celles de la prise en charge locale est aussi centrale. Par contre, un article du CCIC relève que « (...) seulement 32% du total de l'aide bilatérale en 2004 était effectivement accessible aux homologues des

⁵⁴ Gouvernement du Canada, Le Canada contribue à un monde meilleur, Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace, Ottawa, 2002. p.5.

⁵⁵ *Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD*, Peer Review of DAC Members, 2002.

⁵⁶ *Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD*, Peer Review of DAC Members, 2002.

pays en développement à titre de ressources qu'ils pouvaient affecter eux-mêmes pour mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement; il s'agissait d'une baisse par rapport aux 39% disponibles en 2000, l'année où les donateurs se sont engagés à ne ménager aucun effort pour conclure un partenariat renouvelé avec les pays en développement⁵⁷».

L'interprétation du MDI dans *Le Canada contribue à un monde meilleur* est la même que celle que l'on retrouve dans les documents produits lors des grands rassemblements internationaux; c'est-à-dire qu'on y mentionne l'approche programmatique, la prise en charge locale, le développement des capacités, des partenariats plus étroits, le dialogue avec les pays bénéficiaires et les autres donateurs et, bien entendu, la production des DSRP. Une symétrie entre le discours canadien et celui du *consensus international* démontre l'alignement canadien.

En plus de décrire les modalités du MDI, maintenant politique officielle du Canada, le document fait état que l'aide canadienne touche 155 pays alors que seulement 18 d'entre eux reçoivent plus de 10 millions. L'énoncé 2005 viendra confirmer la volonté de concentrer l'aide, d'en réduire la fragmentation, afin d'améliorer l'efficacité de celle-ci. L'efficacité serait accrue puisque la multiplication des programmes par pays limite la connaissance canadienne du lieu mais aussi que la faible envergure des projets nécessite davantage de coordination limitant ainsi les économies d'échelle des frais généraux et de gestion⁵⁸. D'autres initiatives, telles qu'intégrer la société civile à l'entreprise de la coopération par les corps canadiens et soutenir l'innovation de l'ACDI, sont autant de projets mis sur la table.

En ce qui a trait à la cohérence interne, le discours de l'énoncé de 2002 appuie encore sur l'importance que l'ACDI ait un dispositif : « (...) propre à mobiliser les efforts de toute l'administration, et notamment à instaurer une collaboration plus structurée entre l'ACDI et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ainsi qu'avec d'autres ministères et organismes fédéraux⁵⁹». Si cette volonté était flottante

⁵⁷ CCIC, *Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Conflit, sécurité et développement* 2006, p. 9.

⁵⁸ Gouvernement du Canada, *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa, 2002.

⁵⁹ *Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD*, Peer Review of DAC Members, 2002.

depuis longtemps elle devient désormais patente. « Essentiellement, la cohérence des politiques signifie que les politiques gouvernementales doivent tendre vers la réalisation d'objectifs communs plutôt que d'agir dans des sens différents. Dans un environnement où les investissements dans les pays en développement et les échanges commerciaux avec ces pays éclipsent les apports d'aide au développement. Il est plus nécessaire que jamais de veiller à ce que les principales politiques qui influent sur l'investissement et le commerce aillent dans le même sens ⁶⁰ ».

Dans un autre ordre d'idée, on remarque que c'est sur l'aide liée qu'une précision importante est faite. D'abord, elle est définie comme une : « Pratique selon laquelle une certaine partie de l'argent destinée aux programmes et aux projets doit être dépensée en biens et services fournis par le pays donateurs ⁶¹ ». Mais le document stipule que l'aide non liée, n'est plus le contraire de la précédente mais plutôt celle : « (...) qui repose sur la capacité d'autres pays en développement de rivaliser pour des projets financés par des pays donateurs. Selon ce concept, l'aide est considérée comme étant non liée à condition que l'approvisionnement financé par l'aide puisse se faire dans la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide et des pays de l'OCDE ⁶² ». On spécifie juste après que l'ACDI devra changer sa définition d'aide déliée puisqu'administrer deux politiques de déliement peut mener à des « confusions » considérables. Cette redéfinition de l'aide déliée peut paraître anodine mais lorsque nous considérons la fréquente « non-compétitivité » des pays sous-développés face aux modes de production de beaucoup de marchandises faites par les pays industrialisés, nous en venons à la conclusion que cette nouvelle conception de l'aide déliée servira les intérêts de la communauté de l'OCDE. C'est, entre autre de par cette nouvelle donne qu'on détecte l'unité au sein des pays du CAD. Ici, on peut aller plus loin et dire que les membres du CAD tendent à se voir, au sujet de la coopération, comme s'ils ne formaient qu'une seule entité. C'est-à-dire que la décision de délier l'aide en est une visant à limiter l'avantage individuel qu'en retirent certains pays. Dans cette

⁶⁰ Gouvernement du Canada, *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa, 2002, p.22.

⁶¹ Gouvernement du Canada, *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa, 2002.

⁶² Gouvernement du Canada, *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa, 2002, p.29.

logique il serait alors juste que l'aide profite aux pays membres du CAD mais il serait certainement injuste qu'elle ne profite qu'à l'un d'entre eux.

En définitive, il ne fait nul doute que nous sommes entrés dans une nouvelle ère où l'alignement des politiques canadiennes sur celle du CAD est désormais explicitement énoncé. Le consensus serait ici complet et concernerait les ODM dont l'atteinte serait conditionnelle à la concertation des bailleurs de fonds et au méticuleux suivi du MDI.

« Fierté et influence : notre rôle dans le monde »

C'est le gouvernement de Paul Martin qui publie, en avril 2005, alors que le Canada est déjà dans un tourbillon électoral, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*. Cet énoncé suit le rapport de l'ONU sur les menaces, les défis et les changements (2004). Ce rapport précisait que la multiplication des liens internationaux rendrait plus probable l'étalement des guerres civiles, des maladies, du recours au terrorisme et des frustrations liées à la pauvreté. De ce fait, l'instauration de politiques promouvant la « sécurité collective » devrait donc occuper une place centrale dans les débats sur la politique étrangère.

Pour sa part, le document *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme*, exposait que l'APD représentait un instrument privilégié dans la lutte au terrorisme, retirant le soutien populaire aux factions dites « terroristes »⁶³. Ces conclusions n'ont pas été sans effet sur l'APD canadienne et *Fierté et influence : notre rôle dans le monde* en est la preuve.

Pour leur part, les participants au premier forum de haut niveau sur l'harmonisation ont approuvé un plan d'action international afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et soutenir la prise en charge locale en conformité avec les priorités, les cycles et les systèmes des pays en développement. De son côté, l'ACDI se rallie à la déclaration de Paris et : « (...) au consensus de la communauté internationale selon lequel l'harmonisation joue un rôle déterminant dans l'accroissement de l'efficacité de l'aide et le renforcement de la prise en charge du processus de développement⁶⁴ ». Dans cette

⁶³ CAD, *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key entry Points for Action*, 2003, en ligne à www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf

⁶⁴ Agence canadienne de développement international, *Déclaration de l'ACDI sur l'harmonisation : Forum de haut niveau sur l'harmonisation*, Rome, février 2003.

déclaration, l'ACDI se réclame de promouvoir l'harmonisation à l'interne comme à l'externe (ayant recours aux approches-programmes). L'argumentaire de la déclaration repose aussi sur le nouveau consensus international qui se veut le reflet de l'évolution du développement débouchant sur le pacte de développement qui lui repose sur la responsabilisation mutuelle.

Quant à elle, la déclaration de Paris de mars 2005 engage les signataires à augmenter leurs efforts d'harmonisation, d'appropriation (pour les pays sous-développés), d'alignement, de responsabilités mutuelles et de gestion axée sur les résultats; tous ces aspects se retrouvent d'ailleurs intégrés à l'énoncé 2005. La déclaration compte douze indicateurs capables d'augmenter l'efficacité de l'aide et donne un cadre plus serré à la responsabilisation mutuelle entre les donateurs et les bénéficiaires⁶⁵. La déclaration de mars 2005 vient donc parachever une série d'engagements et d'initiatives dont le Sommet du millénaire (2000), la Conférence de Monterrey (2002), le Forum de haut niveau de Rome sur l'harmonisation (2003) et la Table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats (2004).

L'APD comme instrument pour promouvoir la « sécurité collective »

Les objectifs de *Fierté et influence : notre rôle dans le monde* sont encore énoncés en termes de promotion de nos valeurs, de nos intérêts et de la « bonne gouvernance » selon les principes du MDI. On croit opportun de mentionner ici que l'APD doit prouver notre capacité de collaborer avec la communauté internationale conformément à la place du Canada. Ces volontés devraient aussi être mises en œuvre en fonction, non seulement des ressources canadiennes disponibles, mais aussi selon les volontés des citoyens canadiens.

Si l'énoncé de politique internationale de 2002 s'articulait autour de la redéfinition du concept de cohérence, calquant son plan sur les recommandations du CAD, celui de 2005 promeut une APD désormais travestie en bouclier à l'insécurité. À ce propos, c'est presque en plagiant les propos du secrétaire général des Nations Unies, que le document entame son plaidoyer affirmant que : « La population canadienne ne peut être en sécurité dans un monde instable, aspirer à la santé dans un monde frappé par la

⁶⁵ Organisation de coopération et de développement économiques, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, mars 2005.

maladie ou s'attendre à être prospère dans un monde marqué par la pauvreté. Notre incapacité à réaliser des progrès significatifs à la fois sur les plans politique, économique, social et environnemental dans le monde en développement compromettra à long terme la sécurité et la prospérité du Canada⁶⁶».

Ce que plusieurs appellent le « virage sécuritaire » de l'APD canadienne est omniprésent dans l'énoncé de 2005. Le message de la ministre est très clair à ce sujet : « De plus en plus, 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 mondiale⁶⁷».

Si la sécurité teinte tous les propos de l'énoncé, nous n'en oublions pas de mentionner que sans la cohérence des politiques, les initiatives restent vaines. À ce titre nous faisons ici incessamment référence à ce dont nous avons traité précédemment, c'est-à-dire l'harmonisation des objectifs et méthodes des politiques de l'APD. Si cette cohérence interne fait perpétuellement partie de l'agenda canadien, elle est toujours loin d'être accomplie. Le gouvernement promet alors d'engager une interaction plus significative entre les objectifs du développement et les programmes internationaux en matière de commerce, d'environnement, de santé et de justice.

Enfin, le leitmotiv de l'énoncé 2005 est définitivement la sécurité et s'il affirmait que: « La sécurité et le développement sont inextricablement liés⁶⁸», la lecture attentive du document nous permet plutôt de constater que le « développer » est presque évacué pour dégager le plus d'espace possible aux politiques sécuritaires.

Au sujet des encore jeunes Corps canadiens, c'est en considérant la chute incessante des crédits alloués aux ONG que nous sommes autorisés à nous questionner. La préoccupation du gouvernement à intégrer la société civile dans la mise en œuvre des programmes de développement est maintes fois affirmée dans les discours officiels; pourquoi alors avoir délaissé les ONG et avoir créé de toutes pièces une nouvelle forme de participation citoyenne? Une partie de la réponse se trouve dans les déclarations de

⁶⁶ Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa, 2005, p.3.

⁶⁷ Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa, 2005, p.5.

⁶⁸ Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa, 2005, p.3.

L'évolution de l'orientation des politiques de l'ACDI : concertation et sécurité

Raphaëlle Beaugard

l'ACDI relatives aux orientations trop critiques des ONG. Il est possible de présumer que les Corps canadiens visent à contenter des jeunes qui auparavant s'impliquaient comme volontaire dans les ONG pouvant ainsi *voyager autrement*. Ils ont alors toujours l'opportunité de le faire mais sous la bannière du gouvernement canadien, dans des projets qui correspondent aux *valeurs canadiennes*. De cette façon, le gouvernement canadien retire une partie du pouvoir des mains de plusieurs ONG et évite le mécontentement de jeunes.

Lors d'une conférence présentée à l'UQAM par l'ACNU le 1er novembre 2006 intitulé *Multilatéralisme en crise ou espoir de renouveau*, monsieur Kerckhove émettait la possibilité que l'énoncé de 2005 ne soit pas appliqué. En effet, il commentait que le Canada, n'étant pas doué pour gérer les gouvernements minoritaires, qu'encore plus de ralentissement était à prévoir quant à la gestion des affaires étrangères du gouvernement Harper. Si on en croit les propos de Kerckhove, la mise en application du dernier énoncé est sérieusement mise en péril.

Conclusion

De par ce texte, nous ne prétendons pas avoir dressé un portrait exhaustif de l'APD canadienne et de ce qui la conduit. Aussi, au sujet des déclarations officielles concernant l'APD « (...) il faut concevoir le discours comme une série de segments discontinus, dont la fonction tactique n'est ni uniforme ni stable⁶⁹». En effet, nous nous devons de concevoir l'éventuelle application de ces documents hautement politiques, comme probable dans la mesure où ils sont acceptés ou non par les acteurs en puissance au moment donné.

Dans un monde qui semble rapetisser, de par l'étendue et la diversité des relations que les acteurs internationaux entretiennent entre eux, nous comprenons que la marge de manœuvre du Canada se rétrécisse. Nous confirmons donc notre hypothèse en affirmant que le Canada adopte les politiques du CAD, telles que la cohérence interne et celle avec les bailleurs de fonds puisqu'ils sont autant de comportements maximisant ses avantages. Aussi, nous avons démontré que l'impératif sécuritaire a transformé l'APD canadienne et que sur cette question aussi, le Canada tient à être conforme aux désirs et actions qu'entreprennent les instances multilatérales.

En guise de conclusion définitive, nous pouvons défendre l'idée que les décisions relatives à l'APD n'ont pas une explication univoque. Les décisions d'un gouvernement sont presque toujours le résultat d'une multitude de facteurs tenant soit des rivalités au sein des différents départements, soit de la latitude dont dispose l'État sur une question donnée à un moment donné, soit de la conjoncture internationale. Ces facteurs ainsi que les désirs, ambitions et valeurs canadiennes nous obligent donc à réfléchir l'APD canadienne de façon plurielle.

⁶⁹ Michel Foucault, *Histoire de la sexualité : La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, p.133.

Bibliographie

Articles scientifiques

- HATCHER, Pascale et Bonnie Campbell. 2004. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne ». *Revue Tiers Monde* XLV, no. 179 (juillet-septembre), pp. 667-687.
- FORSTER, Jacques et Olav Stokke. 1999. « Coherence of policies towards developing countries: approaching the problematique ». *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, Frank Cass, pp.16-57.
- PRATT, Cranford (dir.). 1999. « Greater Policy Coherence, A Mixed Blessing: The case of Canada », *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, London, pp. 78-103.
- WESTON Ann et Daniel Pierre-Antoine. 2003. « Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relation with Developing Country », *L'institut Nord-Sud*, février, 79 pages.

Article de périodique

- BELANGER, Sylvie et Bonnie Campbell. 8 mai 1995. *La nouvelle politique étrangère du Canada : Qui doit en profiter? Qui doit décider?*, Le Devoir.

Conférences

- DE KERCKHOVE, Derrick. 2006 (1^{er} novembre). *Multilatéralisme en crise ou espoir de renouveau*. Conférence de l'ACNU, Montréal : UQAM.
- SIMPSON, Erin (agente de programme au CCIC). 2006 (21 novembre). *Le virage sécuritaire de l'aide publique au développement du Canada*, Montréal : UQAM.

Documentation officielle

- Agence canadienne de développement international. 1987. *Pour bâtir un monde meilleur : Réponse du Gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, Approvisionnement et Services Canada, Hull.
- Agence canadienne de développement international. 1987. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*, Approvisionnement et Services Canada, Hull, 97 pages.
- Agence canadienne de développement international. 1996. *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*, Gatineau, Québec, janvier, 12 pages.
- Agence canadienne de développement international. 2000. *Vers une stratégie à long terme pour le programme canadien d'aide internationale : cadre de consultation*, Hull, octobre.

- Agence canadienne de développement international. 2001. *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003. Un plan d'action pour le changement*, février, 55 pages.
- Agence canadienne de développement international. 2001. *Pour une aide internationale plus efficace. Les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale*, juin, 53 pages.
- Agence canadienne de développement international. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé en faveur d'une aide internationale plus efficace*, septembre.
- Agence canadienne de développement international. 2003. *Déclaration de l'ACDI sur l'harmonisation : Forum de haut niveau sur l'harmonisation*, Rome, février.
- Agence canadienne de développement international. 2004. *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2004-2006 : Favoriser le changement*, Gatineau.
- Agence canadienne de développement international. 2005. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Énoncé de politique internationale du Canada, Ottawa.
- CAD. *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key entry Points for Action*, 2003, en ligne à www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf.
- Canadian International Development Agency. 2002. « Canada's Memorandum to the OECD Development Assistance Committee », *Peer Review of DAC Members*.
- CCIC. Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement, 2006, 42 pages.
- CCIC. Le bilan de l'aide : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement; Canada, *Quelqu'un est à l'écoute?*, 2006, 4 pages.
- Gouvernement du Canada. 1995. *Le Canada dans le monde*, Énoncé de politique étrangère gouvernement, Ottawa.
- Gouvernement du Canada. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur-Énoncé de politique internationale en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa.
- Gouvernement du Canada. 2005. *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierte et influence. Notre rôle dans le monde*. Développement Ottawa, 45 pages.
- Gouvernement du Canada. Chambre des Communes du Canada. 1987. Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce extérieur : *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, Ottawa, mai.
- Gouvernement du Canada. Chambre des communes du Canada. 2006-2007. *Projet de loi C-293*. 1^{re} session, 39^e législature, Ottawa, 2006-2007, en ligne à <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2649201&Mode=1&File=24&Language=F>.
- Nations Unies. 1992. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Rio de Janeiro, juin, en ligne à <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>.
- Nations Unies. 2004. *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, décembre.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, mai, 27 pages.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2002. « Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations du CAD ». *Peer Review of DAC Members*. Organisation de coopération et de développement économiques. 2005. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, mars 2005.

Monographies

- ANDERSON, Mary B., Peter J. Woodrow. 1998. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Time of Disaster*, Westview Press, UNESCO, Paris, 338 pages.
- BOULANGER, Suzie, 2005. *La réforme de la politique d'aide de 1995 : Implication pour les organisations de coopération internationales*, Montréal, p. 26-27.
- ELIAS, Norbert. 1985. *La société de cour*, Flammarion, 330 pages.
- HATCHER, Pascale. 2003. « Le modèle de développement intégré : le nouveau paradigme du développement », Ch.3 in *Le modèle de développement intégré : la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*, Montréal : UQAM, Mémoire de maîtrise en science politique, 106 pages.
- FOUCAULT, Michel. 1976. *Histoire de la sexualité : La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 211 pages.
- PRATT, Cranford et al. 1994. *Canadian international Development Assistance Policies: An appraisal*. McGill-Queen's University Press, Montréal, 378 pages.
- ROUSSEAU, Dominique. 1993. *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 3e édition, 404 pages.
- TRACHSEL, Suzanne. 2005. *L'éducation au développement international : Enjeux pour l'ACDI et les ONG*, Recherche effectuée dans le cadre du programme de maîtrise en sciences politiques de l'UQAM, 29 pages.