

CHAIRE

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

UQÀM



Évolution de l'aide publique au développement

Le cas du Canada

Catherine Fillion-Lauzière

Avril 2010

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

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'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.

Généralités.

Le Canada fournit de l'aide publique au développement (APD) dans presque toutes les régions du monde et notamment en Afrique subsaharienne, en Amérique centrale et du Sud, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient, en Asie et en Europe de l'Est.¹ L'aide canadienne se manifeste principalement à travers l'*Agence canadienne de développement international* (ACDI), le *Ministère des Finances* et le *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*. Cette aide peut prendre la forme de déboursés (dons, prêts, paiements de dettes ou autres formes de financement) dans le cadre de programmes bilatéraux ou multilatéraux, de programmes de partenariat canadien, de programmes d'assistance humanitaire ou d'autres programmes². L'aide canadienne intervient principalement à titre de "stimulus économique" en vue de l'atteinte d'objectifs précis dans certaines régions du monde ou dans un pays en particulier, ou encore à titre d'assistance humanitaire dans les situations de crise, de conflit ou de catastrophe naturelle. À titre d'exemple de contribution humanitaire, mentionnons que le Canada est venu en aide récemment aux Cubains touchés par les ouragans Gustav, Hanna et Ike³, de même qu'aux Haïtiens, à différentes reprises dans les derniers mois⁴. À titre d'exemple de contribution économique, pensons au lancement le 13 mars dernier d'une importante initiative de formation professionnelle en Amérique du Sud⁵ ou à la responsabilité du Canada dans l'*Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar* en Afghanistan depuis août 2005.

Statistiques et indicateurs.

Selon les plus récentes statistiques de l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE), le montant total de l'APD accordée par le Canada en 2007 atteignait 4 079,69 millions⁶, ce qui équivalait alors à 0,29 % de son *Revenu national brut* (RNB)⁷. Dans les cinq dernières années et selon les statistiques disponibles, soit entre 2004 et 2007, l'APD canadienne a connu un taux de croissance de 63,70%. Or, cette croissance ne s'est pas reflétée dans la part de son RNB que le Canada a accordé à cette aide. En effet, durant la même période, le pourcentage du RNB accordé par le Canada à l'APD n'a oscillé qu'entre 0,27 % (en 2004) et 0,34% (en 2005), avant de s'établir à 0,29% depuis (en 2006 et 2007)⁸. C'est donc dire que malgré la croissance objective des sommes allouées à l'APD, le Canada n'accordait pas une plus grande importance à cette aide en 2007 qu'il ne le faisait en 2004 (ni même entre 2000 et 2003,

¹ Canada, Agence canadienne de développement international (ACDI), Régions et pays, Pays ciblés, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-51895926-JEP>

² Idem, Statistiques de l'ACDI, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-716131659-NA7>

³ Idem, Médias, Communiqué de presse, *Le Canada vient en aide aux Cubains touchés par les ouragans Gustav, Hanna et Ike*, 19 septembre 2008, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/ANN-919154810-R8N>

⁴ Idem, *Le Canada offre du soutien additionnel à Haïti*, 9 septembre 2008, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/FRA-9918378-UJA>

⁵ Idem, *Le Canada lance une importante initiative de formation en faveur des pays de l'Amérique du Sud*, 13 mars 2009, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NAT-313101849-JST>

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Développement, Statistiques agrégées de l'aide, APD par donneur (Canada), <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=fr>

⁷ Idem

⁸ Supra, Note 6

période durant laquelle le pourcentage d'aide accordée à l'APD n'a oscillé qu'entre 0,22 et 0,28)⁹.

Selon les sommes allouées en 2007 à l'APD, le Canada contribuait à 5,87% des sommes totales nettes allouées la même année par les pays donateurs qui sont membres du G7¹⁰. À titre comparatif, les États-Unis¹¹ accordait en 2007 plus de cinq fois la somme dépensée par le Canada, et la France¹² et le Royaume-Uni¹³, plus de deux fois cette somme.

Toujours en 2007, l'aide canadienne se reflétait principalement en "aide-programme", pour un total de près de la moitié des sommes allouées¹⁴. Également, la majorité de l'APD canadienne se reflétait en aide bilatérale plutôt qu'en aide multilatérale, pour plus du trois quart de l'APD canadienne totale nette¹⁵. Sur ce même montant, peu de sommes étaient accordées pour l'aide aux organisations non-gouvernementales (ONG) nationales et internationales, soit approximativement 0,5% pour les premières et 0,43% pour les secondes¹⁶. Des sommes similaires étaient accordées à l'aide alimentaire à des fins de développement (0,48%)¹⁷. D'autre part, des montants plus significatifs étaient accordés en aide alimentaire d'urgence dans le cadre d'interventions humanitaires (2,81%)¹⁸.

Finalement, au niveau sectoriel et selon les moyennes des années 2006 et 2007, l'aide canadienne a été dépensée principalement en aide humanitaire, en paiement ou en élimination de dettes et en aide-programme, pour des pourcentages oscillant entre un peu plus de 60% et un peu plus de 80% des sommes versées en APD bilatérale sur cette période de temps¹⁹.

Principaux destinataires.

Les principaux bénéficiaires de l'aide canadienne en 2007 étaient l'Afghanistan (345,39 millions), suivi de loin par Haïti (119,22 millions), puis par l'Éthiopie (90,52 millions)²⁰. Toutefois, si l'on se penche sur les moyennes des années 2006 et 2007²¹, le principal bénéficiaire demeure l'Afghanistan, mais le second devient le Cameroun, principalement en raison de l'importance des sommes allouées en 2006 (soit 206,88 millions)²², lesquelles n'ont pas été répétées en 2007 (12,40 millions)²³. Haïti conserve un rang prioritaire et se retrouve en

⁹ Supra, Note 6

¹⁰ Idem (Canada) (G7, Total)

¹¹ Idem (États-Unis)

¹² Idem (France)

¹³ Idem (Royaume-Uni)

¹⁴ Supra, Note 6

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

¹⁹ APD bilatérale brute, Moyenne 2006-2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/41731789.jpg>

²⁰ Supra, Note 6, Développement, 2a. APD par receveur par pays (Canada), <http://stats.oecd.org/wbos/index.aspx?lang=fr>

²¹ Supra, Note 19

²² Supra, Note 20

²³ Idem

troisième position²⁴. Si l'on dresse un portrait plus englobant, les régions les plus touchées par l'aide canadienne, toujours selon la moyenne des années 2006 et 2007, sont l'Afrique (et plus particulièrement, le Cameroun, l'Éthiopie, le Soudan, le Ghana, la Mozambique et la Tanzanie)²⁵, suivie de l'Asie et de l'Océanie (et plus spécialement en raison du Bangladesh et de l'Indonésie)²⁶.

Des sommes ont également été dépensées en Amérique et en Europe, mais aucun pays en provenance de ces régions ne se reflète dans les dix principaux destinataires de l'APD canadienne pour les années 2006 et 2007²⁷. Toutefois, les sommes reçues par l'Amérique latine et les Caraïbes sont plusieurs fois plus significatives que celles reçues par l'Europe (418 millions pour les premiers²⁸, comparativement à 84 millions pour les seconds²⁹). À titre d'exemples, mentionnons, pour l'année 2007, 22,80 millions reçus par la Bolivie, 22,23 millions reçus par le Nicaragua et 20,08 millions reçus par la Colombie³⁰.

Rôle du gouvernement, Institutions & Législations.

Les institutions canadiennes chargées de gérer l'enveloppe budgétaire en matière d'APD sont l'ACDI, le *Ministère des Finances*, le *Ministère des Affaires étrangères et du commerce international* et le *Centre de recherche pour le développement international*. Toutefois, l'ACDI est certainement la principale organisation à qui revient la gestion de cette enveloppe budgétaire, pour 78% d'un budget de 3,7 milliards, selon les données officielles publiées par l'organisation pour les années 2005 et 2006³¹.

L'ACDI

L'ACDI a été créée en 1968. Elle était alors en charge d'administrer le programme canadien d'APD dirigé vers l'Afrique, le Moyen-Orient, les Amériques et l'Asie³². En 1995, l'ACDI s'est vu confier le mandat d'administrer également les programmes d'aide publique dirigés vers l'Europe centrale et de l'Est³³.

L'objectif de l'ACDI vise à "soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté"³⁴. Plus particulièrement, l'ACDI finance des projets internationaux de développement, en coopération avec diverses organisations canadiennes et internationales. Les contributions de l'ACDI sont accordées selon des critères de financement, qui sont eux-

²⁴ Supra, Note 20

²⁵ Supra, Note 19

²⁶ Idem

²⁷ Idem

²⁸ Idem

²⁹ Idem

³⁰ Supra, Note 20

³¹ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/Fr/JUD-829101441-JQC>

³² Idem

³³ Idem

³⁴ Supra, Note 31

mêmes fonction des demandeurs et des projets³⁵.

D'une part, l'ACDI a permis la réalisation de nombreux projets de développement à l'étranger depuis sa création. Par exemple, en 2008, l'ACDI est intervenue en Haïti suite à des catastrophes naturelles telles inondations et ouragans³⁶, en sus de favoriser l'accès à l'éducation primaire³⁷, la formation de la police nationale³⁸ et la modernisation du registre civil³⁹. En 2007 et en 2008, l'ACDI fournissait de l'aide humanitaire aux veuves de Kaboul⁴⁰ et de l'aide alimentaire en Afghanistan⁴¹, en sus d'y instaurer un *Fonds de coopération pour le développement et l'égalité entre les hommes et les femmes*⁴². Finalement et toujours à titre d'exemple, le Canada intervenait au Rwanda en 2008 avec un *Programme d'appui conjoint au secteur de l'éducation*⁴³, un *Fonds canadien d'initiative locales*⁴⁴, une *Formation régionale du secteur public*⁴⁵ et un *Renforcement institutionnel de l'initiative du Bassin du Nil*⁴⁶.

D'autre part, le bilan de l'ACDI pour la dernière année a été critiqué sur d'autres plans, notamment par Brian Tomlinson, du *Conseil canadien pour la coopération internationale*, qui a écrit en 2008 *L'agence canadienne de développement international : Bilan et perspectives*, de même que *Canada : Bilan de l'aide 2008 : Un examen indépendant des engagements à l'égard de l'allègement de la pauvreté et de l'aide au développement*⁴⁷. Dans ces textes, il parle d'une "stagnation" des engagements financiers canadiens et de "promesses brisées". Il souligne notamment qu'il n'y a aucune hausse de l'APD canadienne en vue (laquelle se situait selon lui à 0,30% du RNB en 2008) et que l'actuel gouvernement conservateur a failli à ses engagements budgétaires pris en janvier 2006 (et par exemple d'améliorer le ratio du rendement de l'APD canadienne pour atteindre la moyenne des pays membres du CAD, soit de 0,45% du RNB en 2007). Tomlinson déplore également le fait que les intérêts sécuritaires et commerciaux aient grandement influencé l'APD canadienne. À cet effet, il mentionne les cas de l'Afghanistan, au

³⁵ Supra, Note 31

³⁶ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/7F857E92E9C01A5D852574D700372DBC?OpenDocument>

³⁷ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/4682FD4A094D6F5F852574DC0037233C?OpenDocument>

³⁸ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/FF714E3C10224CFE85257498003715AD?OpenDocument>

³⁹ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/D4C7CF735FD76F1D8525758200396151?OpenDocument>

⁴⁰ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/D0A1D837324A101F8525757B0037E9C1?OpenDocument>

⁴¹ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/CB7FB2B8E8F9A78525729C00372A86?OpenDocument>

⁴² <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/C3E8F2B3B1FA3D2B852574A300388EEA?OpenDocument>

⁴³ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/20C61118A092BD088525747400372251?OpenDocument>

⁴⁴ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/50758878C3FCD3A48525744E00372C1A?OpenDocument>

⁴⁵ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/8A691D425F0F0EE38525741E00372750?OpenDocument>

⁴⁶ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/540F62B5B204FC5385257501003E501B?OpenDocument>

⁴⁷ http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-09_roa_canada.pdf

niveau sécuritaire, et des Amériques, au niveau commercial, et dans ce dernier cas, il réfère plus spécifiquement à l'entente de libre-échange conclue avec la Colombie.

Le Ministère des Finances

Le *Ministère des Finances* est l'institution la plus impliquée dans l'administration du budget canadien d'aide au développement après l'ACDI, loin derrière cette dernière toutefois, à tout le moins en termes de sommes à administrer (seulement 10% des sommes totales allouées en 2005 et 2006 comparativement à 78% pour l'ACDI⁴⁸).

Toutefois, « le ministre des Finances joue un rôle important en ce qui touche les questions financières à l'échelle internationale. Il est appelé à assumer des responsabilités en vertu de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, laquelle loi établit la participation du Canada au *Fonds monétaire international* (FMI), à la *Banque mondiale*, à l'*Association internationale de développement*, à la *Société financière internationale* et à l'*Agence multilatérale de garantie des investissements*. Le ministre des Finances joue également un rôle important concernant la position que prend le Canada sur des questions économiques et commerciales discutées à l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) et à l'*Organisation mondiale du commerce* (OMC). »⁴⁹

Le *Ministère des Finances* est donc directement concerné par de multiples législations canadiennes en matière de développement⁵⁰. Pour certaines d'entre elles, il rend compte directement au Parlement et notamment pour ce qui a trait à :

- 1) la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* ;
- 2) la *Loi sur l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement* ;

Le *Ministère des Finances* exerce également des pouvoirs en vertu de législations qui ont trait au développement mais pour lesquelles d'autres Ministères sont en charge de rendre compte au Parlement⁵¹, par exemple pour ce qui est de :

- 3) la *Loi sur la Banque de développement du Canada* ;
- 4) la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* ;
- 5) la *Loi sur l'aide au développement international* (institutions financières) ;
- 6) la *Loi sur le Centre de recherches pour le développement international*.

D'autre part, il existe la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*

⁴⁸ Supra, Note 31

⁴⁹ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances du Canada, InfoSource, Sources de renseignements fédéraux 2008, Législation, <http://www.infosource.gc.ca/inst/fin/fed03-fra.asp>

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

fournie à l'étranger (du projet de loi C-293). Cette loi est sans aucun doute le plus important projet législatif canadien en matière d'APD. Elle est entrée en vigueur le 28 juin 2008 et prévoit que l'aide canadienne fournie à l'étranger par le Canada doit réduire la pauvreté (1), tenir compte du point de vue des « pauvres » (2) et être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne (3)⁵². Le *Ministère des Finances* a tenu des consultations publiques entre le 5 décembre et le 31 décembre 2008 afin de recueillir les commentaires quant à la pertinence des moyens retenus par cette loi pour atteindre les objectifs susmentionnés⁵³. Ces moyens légaux se divisent en quatre (4) volets, à savoir :

- 1) le financement de *l'Association internationale de développement* (qui contribue elle-même au financement de la Banque mondiale);
- 2) l'allègement de la dette bilatérale;
- 3) l'allègement de la dette multilatérale;
- 4) l'élimination des arriérés (Par exemple, le Canada a contribué récemment à hauteur de 44 millions de dollars canadiens pour l'annulation des arriérés du Libéria auprès du FMI.)

Brian Tomlinson du CCIC, dans un document d'analyse de la nouvelle législation canadienne⁵⁴, écrit en décembre 2008 que la Loi, à son article 3, rencontre les termes de la définition de l'aide publique au développement telle que donnée par l'OCDE⁵⁵. Toutefois et quant aux trois critères d'application stipulés à l'article 4 de la Loi, Tomlinson note qu'aucune piste d'interprétation n'est donnée relativement à l'objectif de « réduction de la pauvreté » ou à l'obligation de « tenir compte du point de vue des pauvres »⁵⁶. Il constate par ailleurs que, relativement à l'obligation de se conformer aux « normes internationales en matière de droit de la personne », la Loi spécifie qu'il s'agit des normes fondées sur les « conventions internationales en matière de droits de la personne » auxquelles le Canada adhère, et aussi sur le droit coutumier, ce qui laisse selon lui sous-entendre que ces normes pourraient déborder du contenu officiel desdites conventions pour s'étendre, par exemple, à des Observations générales et à des textes émanant tant de l'ONU que d'autres organisations internationales telles l'UNESCO ou l'OIT⁵⁷. Finalement, Tomlinson va au-delà de ces affirmations en suggérant que l'approche canadienne en matière d'APD, afin de respecter les trois critères énoncés à l'article 3 de la Loi, doit nécessairement s'articuler autour du respect des droits de la personne⁵⁸.

⁵² Supra, Note 49

⁵³ Gouvernement du Canada, Ministère des Finances du Canada, Consultations, Consultations auprès canadiens et des canadiennes, Consultations en cours, Décembre 2008, *Consultations du Ministère des Finances sur l'aide internationale*, http://www.fin.gc.ca/activty/consult/inter_aid-fra.asp

⁵⁴ TOMLINSON, Brian (CCIC), *Normes internationales en matière de droits de la personne et APD canadienne : Implications et enjeux de la Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, Décembre 2008, http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-12_oda_hr_standards.pdf

⁵⁵ Voir le CAD de l'OCDE : « Is it ODA ? A factsheet, July 2008 »,

<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086875.pdf>

⁵⁶ Supra, Note 54

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Idem

Conclusion : Tendances mondiales et sommaire critique.

Malgré ce que certains pourraient croire en raison de la réputation canadienne dans la sphère humanitaire, le Canada n'occupe pas une place déterminante dans sa contribution internationale en matière d'APD. Alors que Tomlinson écrivait dans son Bilan de l'aide 2006⁵⁹ que les tendances mondiales dans ce domaine avaient été en hausse considérable dans les années 1990 et les premières années 2000, et dans ce dernier cas, plus particulièrement en raison des événements du 11 septembre 2001 et de la Déclaration du Millénaire adoptée un an auparavant⁶⁰, il a été vu comment les pourcentages canadiens du RNB attribués à l'APD s'étaient maintenus à des niveaux semblables dans les cinq dernières années et comment le Canada ne semblait pas engagé dans la bonne voie dans l'atteinte de ses objectifs. En sus, l'aide canadienne ne se démarque pas des autres donateurs à l'échelle internationale. Par exemple, le Canada continue de se retrouver loin derrière la Norvège, le Danemark, le Luxembourg, la Suède et les Pays-Bas, dont les ratios RNB-APD dépassent tous l'objectif de 0,70 fixé par l'O.N.U. et atteignent même des niveaux supérieurs à 0,8 et même 0,9 % et ce, constamment depuis plusieurs années⁶¹. Le Canada est également très loin de cet objectif de 0,70% établi dans le cadre du Sommet mondial extraordinaire de l'O.N.U. en septembre 2005. En fait, à 0,29% en 2007, le Canada se retrouve en 4ème position parmi les pays du G7⁶² et se situe tout juste au-dessus de la moyenne de 0,28% pour l'ensemble des pays du CAD⁶³. Malgré tout, le Canada dépasse les États-Unis, qui, à 0,16%, obtiennent le pire résultat des pays du G7⁶⁴, malgré que ces derniers dépensent la somme nominale la plus élevée de tous les pays du CAD et qu'ils en soient les plus riches⁶⁵.

En somme, le Canada fournit des efforts (pensons aux programmes de l'ACDI et à la récente *Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*), mais beaucoup reste à faire afin de respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière d'APD et de se tailler une place enviable au sein des autres pays donateurs du CAD, considérant notamment son RNB et les tendances mondiales dans ce domaine.

⁵⁹ PADILLA, Arnold (IBON) et TOMSLINSON, Brian (CCIC), *Tendances changeantes : L'APD, la sécurité dans le monde et les OPD*, http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2006_roa_world_trends.pdf

⁶⁰ Idem, voir section sur *Importante augmentation graduelle de l'aide*, p.1

⁶¹ 1) Supra, Note 6, APD par donneur (Norvège) (Danemark) (Luxembourg) (Suède) (Pays-bas)

2) Supra, Note 59, p. 3

⁶² Supra, Note 6, APD par donneur (Canada)

⁶³ Idem (Donneurs du CAD, Total)

⁶⁴ Idem (G7, Total)

⁶⁵ Supra, Note 59