



Le Groupe McLeod



L'AIDE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT : LA QUESTION DE LA «CONCENTRATION»

Au cours des dernières décennies, les gouvernements canadiens ont de plus en plus adopté l'idée de concentrer les efforts d'aide pour parvenir à une plus grande efficacité. Depuis le début des années 2000, les gouvernements libéraux et conservateur ont limité le nombre de pays qui sont les principaux bénéficiaires de l'aide, tout en identifiant un certain nombre de domaines thématiques prioritaires. En 2009, le gouvernement Harper a réduit à 20 le nombre de pays ciblés, pour ensuite élargir la liste à 25 pays en 2014, avec de nouveaux bénéficiaires choisis parmi les pays identifiés comme étant des partenaires importants en matière de commerce et d'investissement.

Enjeux clés :

- Peu de preuves ou d'analyses démontrent qu'une concentration accrue se traduit par une plus grande efficacité de l'aide au développement.¹
- L'idée de la concentration géographique peut paraître séduisante pour les gouvernements puisqu'elle permet une plus grande visibilité et influence politique dans les pays ciblés. En revanche, elle peut également limiter la flexibilité et la capacité de réaction et envenimer les relations avec les pays qui sont coupés.
- L'idée de la concentration sectorielle est également séduisante, mais l'aide au développement est censée être axée sur la demande et non sur l'offre. Une concentration sectorielle étroite peut réduire les possibilités et la capacité de réaction.
- Une mauvaise coordination au niveau international peut conduire à l'allocation des ressources à des pays et thèmes privilégiés, tout en négligeant d'autres.
- Si une politique de plus grande concentration de l'aide est adoptée, les critères de sélection des pays et des thèmes doivent être transparents et appliqués de manière rigoureuse sur la base de critères de développement.
- La sélection des pays par le gouvernement Harper a été principalement basée sur les priorités en matière de commerce et d'investissement canadiens plutôt que sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Cette tendance s'est poursuivie avec l'ajout de sept nouveaux pays ciblés en 2014 (et la suppression de deux pays ciblés).

La politique de concentration de l'aide canadienne

Historiquement, le programme d'aide du Canada a été

Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.), K2P 1R6

McLeodGroup.ca | mcleodgroup12@gmail.com | [@theMcLeodGroup](https://www.instagram.com/theMcLeodGroup)

très dispersé, avec plus de 100 pays récipiendaire.² Cependant, depuis les années 1980, environ 30 pays en voie de développement ont reçu la majorité de l'aide canadienne au développement. Au début des années 2000, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a critiqué le Canada et la plupart des autres pays donateurs pour avoir des programmes d'aide fragmentés sur le plan géographique. En 2002, influencé par le débat international sur l'efficacité de l'aide, le gouvernement Chrétien a annoncé qu'il allait adopter une politique permettant une plus grande concentration de l'aide au niveau du nombre de pays. Ceux-ci seraient choisis sur la base de deux critères : a) un niveau élevé de pauvreté, mesuré par le revenu par habitant et b) un engagement pour améliorer l'efficacité de l'aide (c'est-à-dire des efforts pour améliorer la gouvernance, assurer l'appropriation locale des stratégies de réduction de la pauvreté, mettre fin à la corruption et assurer l'utilisation efficace des fonds d'aide). Neuf pays ont été sélectionnés pour des « partenariats renforcés », dont six pays en Afrique subsaharienne. Toujours en 2002, l'ACDI a adopté une politique de concentration sectorielle axée sur le développement social, avec un accent particulier sur quatre domaines clés : la santé et la nutrition, le VIH/sida, l'éducation de base et la protection des enfants, avec l'égalité des sexes comme thème transversal.³

Incapable d'atteindre le niveau de concentration élevé qui était prévu pour les neuf pays, le gouvernement de Paul Martin a annoncé en 2005 qu'il consacrerait les deux tiers de son aide bilatérale à 25 pays. Le gouvernement a également engagé le Canada à prioriser l'Afrique dans son aide au développement en raison des hauts niveaux de pauvreté dans cette région. La nouvelle liste de 25 pays incluait 14 pays en Afrique subsaharienne, quatre en Amérique latine, six en Asie et un en Europe.⁴

En 2008, le Parlement a adopté la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, qui identifiait les exigences suivantes : l'aide canadienne au développement doit contribuer à la réduction de la pauvreté, tenir compte des points de vue des pauvres et être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne.⁵

La réorientation du gouvernement Harper

Le gouvernement Harper a entrepris un changement en profondeur des politiques d'aide au développement en 2009. Tout en conservant l'idée de concentration, la cible

s'est éloignée de l'Afrique et des pays les plus pauvres pour se tourner vers des pays identifiés comme étant des priorités pour la promotion des intérêts politiques, commerciaux et d'investissements canadiens. Le gouvernement a annoncé que 80 % des ressources consacrées à l'aide bilatérale serait destinée à 20 pays. Quatre nouveaux pays dans les Amériques ont été ajoutés et tous les huit pays africains ajoutés à la liste en 2005 ont été abandonnés. Selon le gouvernement, les pays ciblés ont été choisis sur la base de trois critères :

- les besoins ;
- leur capacité de profiter de manière significative de l'aide canadienne ;
- la conformité avec la politique étrangère canadienne.

Des membres de la communauté du développement ont critiqué ce choix pour son manque de transparence et pour l'intérêt propre manifeste du troisième critère. Plusieurs pays ciblés, tels que l'Ukraine, le Pérou et la Colombie, étaient déjà relativement riches (voir le tableau à la page 3). Le Conseil canadien pour la coopération internationale a noté que 11 des 20 pays (55 %) figurant sur la liste de 2005 avaient un faible niveau de développement humain, selon le Rapport des Nations Unies sur le développement humain de 2008, contrairement à seulement 7 des 25 pays cibles figurant dans la liste de 2009 (37 %).⁶

Pays de concentration du Canada (en date de juillet 2014)

Amériques : Programme régional des Caraïbes, Colombie, Haïti, Honduras, Pérou

Asie : Afghanistan, Bangladesh, Indonésie, Mongolie, Myanmar, Philippines, Viêtnam

Europe de l'Est : Ukraine

Afrique du Nord et Moyen-Orient : Cisjordanie et Gaza, Jordanie

Afrique : Bénin, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Éthiopie, Ghana, Mali, Mozambique, Sénégal, Soudan du Sud, Tanzanie

En 2014, le gouvernement Harper a augmenté le nombre de pays ciblés à 25 auxquels 90 % de l'aide bilatérale serait destinée. Plusieurs pays ajoutés étaient des pays africains à faible revenu, dont deux – le Bénin et le

Burkina Faso – avaient été sur la liste de 2005, mais abandonnés en 2009. Certains pays, tels que la Mongolie et le Myanmar, ont été choisis principalement en raison du potentiel d'investissement pour les compagnies canadiennes dans le secteur des ressources naturelles.

La concentration sectorielle a également été modifiée sous le gouvernement Harper. Il a adopté trois nouveaux « thèmes prioritaires » en 2009, à savoir :

- Accroître la sécurité alimentaire ;
- Favoriser une croissance économique durable ;
- Assurer l'avenir des enfants et des jeunes.

Il a également identifié trois thèmes transversaux :

- Accroître la viabilité de l'environnement ;
- Favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes (un changement par rapport à l'engagement libéral pour l'« égalité des genres ») ;
- Appuyer le renforcement des institutions et des pratiques en matière de gouvernance.

En 2010, le gouvernement Harper a annoncé que la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants deviendrait une des priorités du programme d'aide canadien. Il a également mis fortement l'accent sur le soutien du rôle du secteur privé dans le développement.

Points à améliorer

Il y a des sérieux problèmes avec l'approche du Canada concernant la concentration de l'aide :⁷

- Le gouvernement Harper n'a pas suivi ses propres politiques : selon un calcul, le pourcentage de l'aide bilatérale canadienne dépensée dans les pays de concentration était de 47 % en 2010, tombant à 39 % en 2011, loin de l'objectif de 80 % ;⁸
- Aucune preuve n'existe montrant que la réduction du nombre de pays de concentration améliore l'efficacité de l'aide. Toutefois, le transfert des ressources vers des pays plus performants a signifié abandonner plusieurs pays ayant le plus besoin d'aide, contribuant ainsi potentiellement à la création d'« orphelins de l'aide » ;
- Les programmes et les relations d'aide ne peuvent pas être développés du jour au lendemain. Changer constamment de pays et de domaines sectoriels de concentration crée de la confusion, de la volatilité et de l'imprévisibilité, ce qui nuit à l'efficacité de l'aide ;
- L'inclusion de pays en développement à revenu intermédiaire tels que le Pérou, la Colombie et la Mongolie, où le Canada a des accords ou intérêts

commerciaux, est incompatible avec l'exigence selon laquelle l'aide au développement est destinée à répondre aux besoins des plus pauvres ;

- Ces problèmes, et particulièrement l'absence d'un accent clair mis sur le développement, se sont intensifiés avec l'absorption de l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, au sein du Département des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD).

Une initiative canadienne ?

Le Canada devrait songer à diriger une initiative au sein de l'OCDE/CAD sur les pays prioritaires des pays donateurs en vue d'assurer la responsabilité partagée pour les États « orphelins » négligés. Bien qu'une telle initiative soit peu coûteuse, elle pourrait être extrêmement importante pour plusieurs États « fragiles ».

Au-delà de la question de la concentration

À elle seule, et dans des limites raisonnables, la concentration de l'aide peut être un objectif raisonnable. Le problème se situe au niveau de la *cohérence* en ce qui concerne où et sur quoi se concentrer. Nous proposons les orientations suivantes :

- Mettre l'accent sur les pays les plus pauvres et les États fragiles, en particulier ceux en Afrique subsaharienne ;
- Décentraliser le processus de prise de décision et le personnel dans les pays ciblés. Une concentration intelligente de l'aide est impossible si tout est planifié et géré à Ottawa ;
- Tenir compte des flux d'aide des autres pays donateurs dans le but d'éviter des dépenses excessives aux « chouchous de l'aide », tout en créant des « orphelins » ailleurs. De même, éviter la surconcentration dans les secteurs « à la mode » ;
- Dans un monde toujours plus interconnecté, il semble plus logique de choisir des *secteurs* prioritaires qui contribuent à la réduction de la pauvreté, plutôt que des *pays* prioritaires ;
- Le choix de secteurs ciblés devrait viser la réalisation de l'objectif principal de la Loi sur la responsabilité de l'aide au développement officielle, c'est-à-dire la *réduction de la pauvreté*. Le développement agricole, par exemple, est une priorité claire dans les pays les plus pauvres où la pauvreté est fortement concentrée dans les régions rurales ;

- La coopération pour le développement va au-delà de l'aide. Les préoccupations en matière de développement devraient influencer les politiques commerciales canadiennes avec les pays en voie de développement, et non l'inverse comme il en est présentement le cas avec le Plan d'action sur les marchés mondiaux du MAECD ;
- Le gouvernement devrait éviter la politisation des domaines de concentration dans l'objectif de réduire les chances que le prochain parti au pouvoir procédera à une réorientation et nouvelle image de marque ;
- Les principes de la Loi sur la responsabilité de l'aide au développement officielle devraient être respectés.

PIB par habitant en 2012 de certains pays ciblés du MAECD

Pays (dollars américains courants)

Colombie	7 748 \$
Pérou	6 796 \$
Jordan	4 909 \$
Ukraine	3 867 \$
Mongolie	3 673 \$
Vietnam	1 755 \$
Soudan du Sud	943 \$
Bangladesh	752 \$
Haïti	771 \$
Afghanistan	687 \$
Éthiopie	455 \$

Source: Banque mondiale

<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>

PIB par habitant en 2012 des pays africains retirés de la liste des pays ciblés du gouvernement Harper en 2009 (dollars américains courants)

Bénin	752 \$*
Burkina Faso	652 \$*
Cameroun	1 167 \$
Kenya	943 \$
Malawi	268 \$
Niger	395 \$
Rwanda	620 \$
Zambie	1 463 \$

Source: Banque mondiale

<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>* de retour sur la liste de pays ciblés en 2014

Notes

¹ Lauchlan T. Munro (2005), « Focus-Pocus? Thinking critically about whether aid organizations should do fewer things in fewer countries », *Development and Change*, vol. 36, n°3 : 425-47; Stephen Brown et Liam Swiss (2013), « The Hollow Ring of Donor Commitment: Country Concentration and the Decoupling of Aid-Effectiveness Norms from Donor Practice », *Development Policy Review*, vol. 31, n°6 : 737-755.

² Ce chiffre est toutefois trompeur puisqu'il comprend de très petits montants versés à certains pays, incluant des projets d'ONG et le « Fonds canadien d'Initiatives locales » qui est versé par les ambassades. Même après qu'on ait proclamé une concentration accrue de l'aide, le nombre de pays récipiendaires n'a pas diminué substantiellement, malgré des affirmations à l'effet contraire de la part du gouvernement – voir <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-616141241-PD4>.

³ ACDI (2002), *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*.

⁴ ACDI (2005), *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – diplomatie*.

⁵ ACDI, « Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle », disponible à <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/FRA-121185349-JB8>.

⁶ Brian Tomlinson, « Examen de la liste des pays prioritaires émise par l'ACDI », une note d'information du CCCI, février 2009, disponible à http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/002_aid_2009-02_cida_priority_country_review.pdf.

⁷ Voir Stephen Brown, « Aid Effectiveness and the Framing of New Canadian Aid Initiatives » dans Duane Bratt, Christopher J. Kukucha, (dir.) (2011) *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*, 2^e éd., Oxford University Press, 476-78.

⁸ David Carment, Rachael Calleja et Yiagadeesen Samy (2012), « Canada in Focus: How Good is our Foreign Aid Policy? », un document d'orientation du Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, p. 7. Les chiffres du gouvernement montrent un succès plus grand dû à l'utilisation d'un sous-ensemble de l'aide bilatérale appelé « aide des programmes » – voir <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-616141241-PD4>.