



LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT POUR UN NOUVEAU GOUVERNEMENT DU CANADA

Ce document présente un cadre du 21^e siècle pour respecter les engagements du Canada en matière de coopération au développement. Il explique comment le Canada peut répondre le plus efficacement possible à un environnement mondial fortement altéré et en évolution rapide.

En tant que pays donateur, le Canada a glissé dans une obscurité relative dans un contexte où le monde a évolué. Nous avons perdu de la crédibilité. Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) nous devancent. Plusieurs pays en voie de développement à revenu intermédiaire supérieur sont en train de devenir nos pairs économiques et politiques. Les pays les moins avancés et les États dits fragiles acceptent l'aide, mais ils veulent également le partenariat et « l'appropriation nationale » promis par les pays qui, comme le Canada, ont signé la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*.

Pour commencer, le programme d'aide du Canada doit retrouver son nom : l'Agence canadienne de développement international (ACDI). En tant que marque, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) est

anonyme. En tant que mécanisme de livraison, il manque de crédibilité en matière de développement. Toutefois, la nouvelle ACDI ne peut pas être fondée sur la nostalgie. Elle devrait être le signal d'un nouvel engagement à contribuer à l'élimination de la pauvreté mondiale. La tâche immédiate sera de rétablir le Canada comme un partenaire international crédible et apte.

Les réalités actuelles et les nouveaux défis

La cohérence des politiques

L'ancienne ACDI a été engloutie par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) en 2013, suite à une loi budgétaire omnibus du gouvernement Harper. Elle était déjà sérieusement affectée par les tours précédents de lourdes compressions du personnel et du budget. Le gouvernement avait soustrait du programme d'aide toute prétention à réduire la pauvreté par des décisions sur les pays éligibles, les budgets d'aide, une comptabilité onéreuse sous le prétexte de la reddition de comptes ainsi que par le biais de programmes visant l'acquisition d'avantages commerciaux et la visibilité.

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://twitter.com/theMcLeodGroup)

La raison invoquée pour la fusion entre l'ACDI et le MAECI était la cohérence des politiques et l'efficacité. Ce sont des objectifs importants, mais seulement au sein d'une institution avec des objectifs appropriés. À date, le MAECD a échoué à presque tous les niveaux. Pour le gouvernement conservateur, la cohérence est une rue à sens unique, détournant le financement du développement afin qu'il satisfasse des objectifs politiques ou commerciaux. Par exemple, il n'y a aucune indication que des décisions commerciales sont influencées par des objectifs en matière de développement. La structure actuelle reflète la soumission à un diktat politique et commercial.

L'efficacité est minée par une montagne de paperasse et d'ingérence politique. La politique n'est pas basée sur le dialogue et la consultation, mais plutôt sur les instructions du cabinet d'un ministre. Le personnel a peur de s'exprimer.

La cohérence est objectif valide, mais ne nécessite pas de nouveaux contrôles ou une fusion physique. Elle a besoin de quelque chose qui soit différent : un leadership ministériel de haut niveau, des communications de qualité et un véritable partenariat au sein du gouvernement. L'histoire de partenariat échoué entre le commerce et la diplomatie dans l'ancien MAECI démontre que la simple cohabitation ne conduit pas automatiquement à la cohérence des politiques.

Un gouvernement du Canada de l'après-2015 devra fournir une nouvelle orientation à la coopération au développement qui soit en faveur des pauvres s'il désire être pris au sérieux dans ce domaine. Cela impliquera une stratégie globale de coopération au développement qui commence par octroyer de l'aide, mais qui englobe une gamme d'instruments de politique. La cohérence échoue en l'absence d'un cadre politique consistant et crédible. Le manque de cohérence au développement lors des dernières années est dû à une politique sournoise, c'est-à-dire à un gouvernement qui, au mieux, adresse quelques paroles sur la réduction de la pauvreté pour des raisons de relations publiques, mais qui en pratique insiste sur le fait que l'aide devrait répondre principalement aux intérêts commerciaux du Canada.

La cohérence doit devenir un processus à double sens, un partenariat qui va du niveau de travail des consultations interministérielles jusqu'à la table du Conseil des ministres. Le personnel travaillant sur les enjeux de développement doit comprendre les réalités géopolitiques, alors que le personnel responsable du commerce devrait prendre en considération les dommages potentiels aux pays les moins avancés lorsqu'ils négocient des accords commerciaux.

La cohérence des politiques pour le développement nécessitera que le personnel et le ministre de l'ACDI aient un mandat formel d'amener les perspectives des pays en voie de développement aux discussions de politiques. Les ministères devraient consulter régulièrement l'ACDI sur les changements d'orientation ayant un impact sur les pays en voie de développement. Ces nouvelles normes ne devraient pas être de simples rappels polis des engagements du Canada en matière de développement international, mais une composante de plus en plus nécessaire de nos interactions économiques et géopolitiques croissantes avec les pays en développement. Cette compréhension plus large de nos intérêts à l'échelle mondiale signifie que notre politique en matière de développement inclura l'accès aux marchés et aux échanges commerciaux, les tarifs, l'environnement, la finance mondiale et l'investissement international, les droits de propriété intellectuelle, l'immigration, la sécurité mondiale, le terrorisme et le maintien de la paix.

Quelque chose d'ancien, quelque chose de neuf

En appelant au Canada à déboursier davantage, le Secrétaire général des Nations Unies a indirectement réprimandé le gouvernement Harper pour avoir diminué le volume de l'aide.¹ La qualité est également en déclin en raison des délais massifs dans l'approbation et de la pensée à court terme. L'impact est large : sur les projets individuels, sur les institutions que nous avons cessé d'appuyer, sur les autres bailleurs qui ne nous font désormais plus confiance pour tenir nos promesses, ainsi que sur les pays à faible revenu que nous n'aidons plus. Le Canada est maintenant jugé comme étant un retardataire sérieux, condamné aux faibles éloges (voire aucun) du Comité d'aide au développement de l'OCDE en raison du déclin de notre aide aux plus pauvres.²

Le MAECD fait de la pression pour qu'un plus grand accent soit mis sur « l'innovation » dans les mécanismes d'aide. Il est question d'utiliser l'aide afin de subventionner des prêts aux entreprises privées (ils appellent cela un « financement mixte »), en partie à travers une nouvelle initiative de financement du développement. Une grande partie de la discussion à propos de l'innovation semble avoir été conçue pour distraire l'attention des Canadiens de nos efforts réduits pour aider les plus pauvres.

Le secteur privé, autant étranger que national, est reconnu de manière appropriée comme étant une force majeure dans le développement national et la création d'emplois décents. Cela ne signifie cependant pas que les fonds destinés à l'aide peuvent miraculeusement produire un effet de levier sur le comportement d'acteurs économiques indépendants et puissants. Le Canada devrait plutôt mettre l'accent sur la formation d'un environnement favorable, qui comprendrait le soutien aux bonnes pratiques des acteurs privés étrangers dans les pays en voie de développement et mettre un terme aux mauvaises pratiques, telles que l'évasion fiscale, la corruption et la fixation des prix de facturation interne.

Le Canada a ardemment soutenu un nouveau type de façade en matière de statistiques intitulé le « Soutien public total au développement » qui renvoie aux dépenses n'étant pas comptabilisées jusqu'ici en tant qu'« aide ». Le gouvernement semble même faire valoir que les niveaux élevés de transferts de fonds, c'est-à-dire les transferts privés d'immigrants qui sont souvent pauvres à leur famille dans leur pays d'origine, suggèrent un moindre besoin pour l'aide publique au développement (APD). Entre-temps, le Canada rejette les invitations de l'Europe à se joindre à la création d'un prélèvement très modeste sur les transactions internationales qui pourrait ajouter au volume du financement du développement.

Le Canada peut certainement renverser la tendance actuelle à la baisse des budgets d'aide. Le gouvernement du Royaume-Uni a atteint en 2014 l'objectif des Nations Unies pour l'APD de 0,7 % du produit national brut, malgré une situation économique beaucoup plus difficile que celle du Canada. Un engagement de la part du Canada en faveur

d'augmentations constantes de l'APD est envisageable. Nous pouvons également accorder immédiatement davantage d'APD aux pays en voie de développement les plus pauvres. Le passage à un budget pluriannuel, fournissant ainsi à l'ACDI et à ses partenaires un financement prévisible, est une politique saine et à coût nul.

La liste des partenaires prioritaires en matière de développement du Canada a besoin d'être revue. Le statut prioritaire devrait être strictement basé sur les besoins et non sur le favoritisme politique ou un intérêt commercial.

Séparer l'ACDI du MAECD?

La fusion de l'ACDI et du MAECI, en ce qui concerne le développement, avait pour but de mettre en œuvre une approche pangouvernementale plus cohérente pour faire face au défi que représente la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale. Un programme d'aide séparé et cloisonné empêchait une approche globale de coopération au développement. La fusion a cependant simplement davantage subverti et détourné le programme d'aide. Une ACDI indépendante et forte avec un ministre puissant, comme au Royaume-Uni, est une possibilité. L'autre possibilité est d'aligner la réalité de la fusion avec la théorie. De quelque manière que ce soit, un changement, qui sera sans l'ombre d'un doute un défi, est essentiel.

Les personnes : compétences, engagement et risque

Un des plus grands défis pour la nouvelle ACDI sera de mobiliser les ressources humaines nécessaires pour fonctionner comme un véritable partenaire. Ce n'est pas tant une question de nombre, ni même de compétences professionnelles, mais plutôt d'état d'esprit et de morale perdue. Ceci est particulièrement vrai pour la catégorie de professionnels clés d'échelon intermédiaire. Plusieurs professionnels sont partis, frustrés par la baisse de l'intégrité dans leur travail ou simplement en acceptant la clause d'encaissement des fonds dans le dernier exercice de réduction des effectifs. Les mécanismes de développement du Canada ont été vidés.

La présente coterie de cadres et dirigeants pourrait poser un défi aux recommandations établies ici. Plusieurs sont des étrangers du monde du développement, qui perçoivent souvent l'ACDI comme une étape brève menant à une autre carrière, avec un intérêt limité pour le développement international. Quelques-uns ont acquis un certain engagement, mais un plus grand nombre inhibent actuellement leur pensée en matière de développement auprès de leur personnel. Enrayer les vulnérabilités et les faiblesses de la dotation en personnel sera une priorité essentielle. De nouveaux cadres et personnel doivent être sélectionnés avec des compétences professionnelles distinctes qui sont renforcées par un engagement de carrière envers la coopération au développement.

Le MAECD est trop focalisé sur le processus plutôt que sur le contenu. Faire confiance au personnel, voire aux partenaires, est jugé risqué dans la culture de gestion actuelle. Les règles en matière de reddition de comptes présentées comme étant des outils pour accroître l'efficacité sont au contraire devenues des exigences improductives pour une comptabilité complexe et une obsession avec les règles. Le cadre actuel est fondamentalement inadapté à travailler dans un mode de partenariat mené par les bénéficiaires.

Les partenariats peuvent être renforcés en faisant appel au monde des organisations de la société civile (OSC, également connues comme ONG). Ceci est un secteur sciemment négligé par le gouvernement Harper. Les OSC canadiennes devraient bénéficier d'un plus grand profil, en parallèle avec leurs partenaires qui sont de plus en plus efficaces dans les pays en voie de développement.

Les compréhensions erronées à propos de l'accent sur les « résultats » ont besoin d'être révisées. Les approches basées sur les résultats ne sont utiles que lorsqu'elles

permettent au personnel d'apprendre de leurs erreurs et ainsi améliorer la qualité de la prestation de programme. Une mise en œuvre efficace doit être focalisée sur les ultimes bénéficiaires, d'où l'importance de la décentralisation, d'avoir du personnel résidant sur le terrain et habilité d'une autorité déléguée significative. La reddition de comptes, une autre expression fourre-tout, doit également être modifiée. Une mauvaise application de ses principes de base a diminué la confiance et a augmenté l'indécision. Les cadres supérieurs peuvent améliorer la situation en affirmant que vivre dans l'incertitude est la norme dans le monde du développement. L'absence de risques signifie presque toujours un développement inefficace.

La voie à suivre

La transition vers une nouvelle forme de coopération au développement du Canada sera un défi, dépendant de la manière dont un nouveau leadership politique guidera la politique internationale du Canada. Cette politique devrait être autant à propos des relations économiques et géopolitiques que le Canada désire avec le pays en voie de développement en rapide évolution qu'à propos des programmes spécifiques que nous pourrions appuyer. Ce nouvel alignement devra être conçu autour du soutien pour l'agenda des Nations Unies de l'après-2015.

La dynamique interne d'un nouveau Conseil de ministres déterminera ultimement le futur de la coopération au développement du Canada. Clare Short a pu réformer le ministère britannique pour le Développement international parce qu'elle jouissait de l'appui complet de son premier ministre et du ministre des finances. Un nouveau premier ministre canadien jouera-t-il le même rôle, définissant une approche à long terme pour la coopération au développement?

NOTES

¹ Mike Blanchfield, « Ban Ki-moon urges G-7, including Canada, to boost foreign aid. » *Maclean's*, 30 mai 2014, en ligne, <http://www.macleans.ca/news/canada/ban-ki-moon-urges-g7-including-canada-to-boost-foreign-aid/>.

² OCDE, « Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling », 8 avril 2015, en ligne, <http://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2014-but-flows-to-poorest-countries-still-falling.htm>.