



Mémoire du Conseil canadien pour la coopération internationale

Examen par les pairs du Canada réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE – décembre 2017

Résumé

En décembre, le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) a présenté au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) un mémoire sur certains des grands défis du Canada en matière de développement international et d'aide humanitaire, dans le cadre de l'examen par les pairs 2018 qu'a réalisé le CAD sur le Canada. Voici un résumé de ce mémoire.

La politique et les programmes de développement international et d'aide humanitaire du Canada ont beaucoup changé depuis le dernier examen par les pairs, en 2012. Cependant, de nombreuses tendances relevées dans cet examen demeurent d'actualité aujourd'hui.

Partie I : Une vision audacieuse pour une transformation profonde... et des défis qui demeurent

Le Canada a clarifié et renforcé sa vision des choses pour l'aide internationale en publiant en juin 2017 la Politique d'aide internationale féministe (PAIF). Grâce à une augmentation des fonds prévus pour la santé et les droits reproductifs et sexuels et pour les organisations de défense des droits des femmes, ainsi qu'à une volonté réaffirmée d'augmenter le financement pour l'égalité entre les sexes, cette vision place le Canada en excellente position pour révolutionner le leadership international en appui aux objectifs de développement durable (ODD), s'il concentre son action sur l'ODD 5.

Le personnel et les systèmes d'Affaires mondiales Canada (AMC) doivent respectivement être formé et adaptés en conséquence. AMC doit s'éloigner des objectifs à court terme frileux, des projets spécialisés et cloisonnés et de ses exigences astreignantes en matière de reddition de comptes et de responsabilités, pour privilégier plutôt une plus grande prise de risques, des approches intégrées fondées sur les programmes, l'évaluation des résultats et des répercussions à long terme et l'investissement dans la recherche, l'évaluation et l'apprentissage.

Concernant la coordination globale des politiques à AMC, la création du Bureau des opérations d'aide internationale, qui a le mandat de coordonner la mise en œuvre de la PAIF et de faire appliquer celle-ci uniformément à l'échelle du ministère, constitue un pas dans la bonne direction. Le gouvernement doit encore élaborer un ensemble de politiques, de stratégies et de formations pour le personnel et ses partenaires afin que réussissent la mise en œuvre et l'intégration d'une approche féministe au sein d'AMC, la priorité devant sans doute être accordée à l'élaboration d'une politique humanitaire résolument tournée vers les nombreux enjeux transversaux qui interpellent le système humanitaire mondial.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PAIF, AMC doit veiller à ce que les changements impliqués soient mis en place de manière responsable et durable. La transition d'un modèle des pays ciblés vers un modèle plus complexe, fondé sur le type de pays, le type de population et une approche sectorielle, est certes la bienvenue de façon générale, mais AMC doit se montrer plus ouverte et transparente quant aux répercussions de la poursuite des investissements dans ses secteurs d'intérêt traditionnels. Parallèlement, la transition vers une approche féministe doit aussi être adaptée aux réalités contextuelles locales et mouvantes ainsi qu'aux facteurs intersectionnels, comme l'âge, l'ethnicité, la religion et le statut économique. Quant à elle, l'aide humanitaire doit cadrer avec les principes humanitaires fondamentaux, soit ceux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

Les organisations de la société civile (OSC) se réjouissent de la relance du dialogue avec AMC, notamment sur la

façon dont sera mise en œuvre la PAIF, un changement bienvenu après les consultations périodiques et ponctuelles du gouvernement précédent. Toutefois, le sentiment général est que les OSC sont encore souvent perçues ni plus ni moins comme des fournisseurs de services plutôt que comme des partenaires d'importance. AMC doit élaborer une politique publique sur la consultation et le dialogue pour préciser les paramètres et les attentes concernant le dialogue et les consultations avec les partenaires, sans compter qu'elle doit mettre pleinement et intégralement en œuvre la Politique des partenariats avec la société civile et veiller tout particulièrement à ce que les politiques à l'échelle du gouvernement aident à créer un environnement favorable aux OSC.

Depuis la fusion entre l'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en 2013, il semble y avoir une meilleure collaboration interne. Cependant, l'ampleur des nouvelles synergies n'est pas claire, pas plus que la mesure dans laquelle les agents diplomatiques et les délégués commerciaux comprennent le volet développement de leur travail. La PAIF et les ODD sont des cadres dont peut se servir le gouvernement pour mieux harmoniser ses actions, à l'échelle tant internationale que nationale.

Partie II : Transformer l'aide internationale

Pour réaliser les ambitions transformatrices de la PAIF (et des ODD), AMC doit devenir un ministère du changement, notamment en ramenant l'équilibre du pouvoir vers les programmes et les politiques et loin des questions de finances et de contrats, et en adoucissant ses exigences en matière de reddition de comptes et de responsabilités pour favoriser l'adaptabilité et la continuité des programmes, de l'évaluation et de l'apprentissage. Il faudra également agir pour rendre les mécanismes de financement plus prévisibles, équitables, flexibles et transparents. En collaboration avec la société civile, AMC doit élaborer et tester divers mécanismes de financement, dont certains hautement adaptables et décentralisés, tant pour les programmes de développement que ceux d'aide humanitaire.

Partie III : Principes et partenariat

Le Canada semble avoir abandonné son programme d'efficacité de l'aide et du développement. La fin de la reconnaissance explicite des engagements du Canada à encourager l'appropriation démocratique, la transparence et la responsabilité locales ainsi que les partenariats inclusifs coïncide avec l'avènement de politiques et de programmes de plus en plus rigides et de relations contractuelles qui restreignent la sensibilité aux besoins, l'innovation et l'adaptation. Il n'y a pas eu de plan d'action officiel sur l'efficacité de l'aide depuis le dernier, adopté en 2012; un nouveau plan est donc requis.

AMC doit aussi lancer un processus constructif de consultation nationale en vue de définir une stratégie et un plan d'action pour l'engagement du public. Cette stratégie et ce plan d'action doivent remettre l'engagement du public au cœur du programme de développement international du gouvernement et établir une vision commune et des indicateurs clairs pour la suite des choses.

Partie IV : Investir dans le développement durable à l'échelle mondiale

L'aide publique au développement (APD) du Canada est passée de 5,6 milliards de dollars en 2012-2013 à quelque 5,1 milliards en 2015-2016. Elle représente désormais environ 0,26 % du revenu national brut (RNB), un chiffre qui, bien en deçà de la cible de 0,7 % reconnue depuis longtemps à l'échelle internationale, place le Canada en milieu de peloton au sein de son groupe d'homologues de l'OCDE. Si le financement ne change pas, le gouvernement en poste affichera à la fin de son premier mandat le bilan le moins reluisant en matière de pourcentage moyen du RNB accordé à l'APD depuis un demi-siècle. Une vision politique ambitieuse, comme l'énonce la PAIF, nécessite des investissements du même ordre.

Le Canada doit adopter un échéancier sur dix ans prévoyant des hausses prévisibles de l'enveloppe d'aide internationale (EAI), de sorte que soit atteinte la cible d'allocation de 0,7 % du RNB à l'APD. Il doit également

augmenter graduellement les dépenses de base pour l'aide humanitaire, en fonction des besoins mondiaux grandissants et de la croissance globale de l'EAI.

* * *

Le Canada s'est doté d'un nouveau cadre stratégique pour l'aide internationale. Mais pour changer véritablement les choses, il devra modifier les mécanismes, changer les mentalités, maintenir ses engagements à l'égard des principes et des partenariats efficaces de coopération au développement et d'action humanitaire, et débloquer des ressources financières. S'il y arrive, il pourra devenir un leader mondial, contribuant à un monde plus juste, plus durable et plus sûr.