

Pour une plus grande solidarité et coopération internationale: moderniser et optimiser l'aide au développement du Canada

Par Mario Renaud et Robert Letendre pour le Groupe de réflexion sur le développement international
et la coopération (GREDIC)

Résumé

Le document appelle à un renouvellement de la politique étrangère du Canada et, en particulier, à la mise en place d'un nouveau mécanisme indépendant et spécialisé pour la mise en œuvre du programme canadien d'aide publique au développement (APD). Il présente une perspective historique du rôle du Canada et de l'évolution de l'aide vers une plus grande coopération et solidarité internationale pour faire face aux défis existentiels des changements climatiques et de la perte de biodiversité et contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable approuvés à l'ONU en 2015.

Il procède à une analyse critique de la perte d'expertise en développement international au ministère des Affaires Mondiales (AMC) depuis l'intégration en 2013 de l'Agence canadienne pour le développement international, notant la diminution de l'aide directe aux pays et l'augmentation de l'aide humanitaire et multilatérale; la multiplication des lourdeurs administratives; ainsi que l'absence des synergies entre la diplomatie, le commerce et l'aide, objectif principal recherché de l'intégration de 2013.

Répondant à l'appel de l'OCDE au Canada d'élaborer une vision et une compréhension moderne de l'efficacité de la coopération internationale, le GREDIC propose la mise en place d'un mécanisme indépendant et spécialisé pour la gestion de l'APD, doté d'un conseil d'administration canadien et international, avec la présence de représentants du ministère pour assurer la cohérence des politiques et l'imputabilité face à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officiel (2008)*.

Sous une direction expérimentée et avec un personnel canadien et international au fait des meilleures pratiques en coopération internationale, le nouveau mécanisme, Fonds ou Agence, fonctionnerait selon le modèle des agences de développement régional du Canada, s'inspirant des règles opérationnelles du secteur privé plutôt que de la *loi sur l'administration financière*. Il financerait l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de coopération solidaire dans le cadre de partenariats inclusifs entre les pays et populations partenaires et les institutions canadiennes et internationales de coopération, tant des secteurs publics que privés et à but non lucratifs, favorisant un déliement complet des ressources humaines et matérielles, se rapprochant de l'objectif de localisation de l'aide. La priorité serait donnée à l'Afrique et le personnel responsable pourrait être basé dans les institutions régionales africaines pour la mise en œuvre de programmes dans les pays et régions ciblées.

La plupart des observateurs de la scène internationale et de la place que le Canada y occupe doivent admettre à regret que notre politique étrangère n'est plus qu'une pâle copie de ce qu'elle a déjà été. Nous sommes loin de la période où la vision d'un Lester B. Pearson d'un Canada actif dans le système des organisations multilatérales était couronnée d'un prix Nobel de la paix. Est-il trop tard pour corriger le tir et redonner au Canada une voix crédible au sein de la communauté internationale? Nous croyons que c'est malgré tout possible.

Reconnaître notre interdépendance

L'interdépendance entre les nations est de plus en plus évidente et une coopération basée sur une vraie solidarité devient essentielle. Le Canada est-il prêt à (re)devenir un activiste international et à mettre la solidarité au cœur de sa politique extérieure en s'alliant avec le plus grand nombre possible de nations?

Nous faisons face à un défi existentiel qui affecte notre survie même. Les effets néfastes et croissants du réchauffement climatique et de la perte de la biodiversité ne peuvent être combattus par des actions qui ne seraient que nationales, aussi ambitieuses soient-elles. Ainsi, lorsque le Canada et les États-Unis ont voulu combattre les pluies acides, ils savaient qu'ils devaient coopérer, les vents et la pluie ne reconnaissant pas les frontières. De façon similaire, la qualité de l'eau dans les Grands Lacs exige une coordination internationale.

Par ailleurs, les problèmes ont parfois une dimension planétaire ce qui présente tout un défi. C'est le cas du changement climatique. Force est de reconnaître que seules des actions internationales coordonnées basées sur la science avec des objectifs ambitieux et tenant compte des capacités des populations les moins nanties et les plus vulnérables pourront amoindrir le choc inéluctable qui nous attend, et faciliter notre adaptation à ce nouveau monde émergent.

Il ne faut pas perdre espoir. Dans son discours d'adieu au Parlement canadien, Barack Obama alors président des États-Unis avait parlé du succès obtenu avec le *Protocole de Montréal* sur la protection de la couche d'ozone. Dans ce cas, les pays ont accepté de collaborer. Des milliards de dollars ont transité vers des pays en développement via un fonds multilatéral ayant son siège à Montréal. Près de 40 ans plus tard, la couche d'ozone qui protège les vivants des rayons ultra-violets se rétablit.

La présente pandémie et celles qui viendront nous indiquent de façon claire et convaincante qu'un pays ou une région seule ne peut construire un mur de protection infranchissable.

Les conflits dans et entre les pays perdurent, s'accumulent et accroissent les flux migratoires et le nombre de réfugiés. Les origines de ces conflits sont multiples et vont de la pauvreté et des inégalités aux effets du réchauffement climatique en passant par les luttes de pouvoir, les conflits ethniques, raciaux ou religieux, et autres. La montée des nationalismes réducteurs, du purisme improductif de la gauche moralisante, de l'unilatéralisme ainsi que le terrorisme international n'aident certainement pas à améliorer la situation.

Pour une coopération internationale signifiante

Au fil des ans, le Canada qui avait proposé dans les années '60 par la voix de Lester B. Pearson – lui encore – que les pays industrialisés consacrent 0,7 % de leur Revenu national brut (RNB) à l'aide au développement international est devenu l'un des pays les moins généreux du monde. Ainsi, le Canada n'y affecte maintenant que 0,26 % du RNB contrairement à des pays ayant le cœur à la bonne place comme la Suède, le Danemark, la Norvège et la Grande-Bretagne qui dépassent même la cible agréée par les Nations Unies.

Le temps est venu de redonner au Canada une politique étrangère crédible et un programme de coopération internationale décent. Notre pays demeure l'un des plus riches de la planète. Nous avons les ressources et les capacités pour mettre en œuvre une coopération non seulement bienveillante et solidaire avec les pays moins nantis et les populations vulnérables, mais aussi parce que nous voulons vivre dans un monde plus juste pour tous, pacifique et écologique.

Ne serait-ce que par instinct de survie, cette coopération devra inclure une lutte efficace au réchauffement climatique et une plus grande protection de l'environnement et de la biodiversité. Il faut accélérer la transition vers une économie décarbonée et une utilisation plus socialement et culturellement responsable des ressources naturelles tenant compte des limites écologiques de la planète. Il faudra inclure des programmes d'appui aux nations les plus vulnérables et les moins favorisées sur la planète pour mettre en place des programmes nationaux de santé et d'éducation, en particulier pour les femmes et les filles.

Les mécanismes nationaux, régionaux et internationaux de prévention et de gestion des conflits devront être raffermis et appuyés plus fortement par la communauté internationale, en vue d'une plus grande paix et sécurité internationale. Les pays les plus puissants devront être invités à limiter leurs dépenses militaires, à s'abstenir de provoquer des conflits pour accroître leur pouvoir, et à appuyer la construction d'une réelle justice et paix internationale. Il faudra aussi faire la promotion d'une plus grande démocratie et d'une bonne gouvernance, qui permettra de lutter plus facilement contre la corruption nationale et internationale et de mettre en place un régime fiscal international plus juste, équitable et transparent.

Perte d'expertise canadienne en développement international

L'appareil de la politique et de la coopération internationale canadienne a été mis à mal au cours des dernières années et doit être reconstruit.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été créée en 1968 pour appuyer les pays en développement et les aider à améliorer leur situation sociale et économique; à l'époque, cet appui fort apprécié s'inscrivait dans le contexte de leur décolonisation et de leur accession à l'indépendance.

Au cours des ans, l'ACDI ainsi qu'un grand nombre d'institutions canadiennes (universités, ONGs, syndicats) ont pu bâtir une solide expertise répondant aux besoins évolutifs des pays en développement. Dans son budget de 2013, le gouvernement conservateur de Stephen Harper fusionnait l'ACDI au ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International (MAECI). Dix ans plus tard, cette décision a-t-elle amélioré la gestion de l'aide internationale du Canada qui s'élève à près de \$8 milliards par année? Malheureusement tout indique que non.

En 2018, dans le cadre de sa revue quinquennale du programme d'aide canadien, l'OCDE a critiqué l'organisation trop centralisée et bureaucratique du programme d'aide canadien, et noté que les employé-e-s et cadres n'avaient pas toujours accès aux ressources et au soutien technique pour mettre en œuvre la nouvelle politique féministe d'aide annoncée en 2017. La revue a aussi constaté le manque de plans pour l'efficacité de l'aide, pour l'engagement des pays bénéficiaires, ainsi que pour la mise en place de partenariats inclusifs. Enfin, l'OCDE concluait qu'il n'y avait pas vraiment de plus grande cohérence entre l'aide au développement, la diplomatie et les politiques commerciales du nouveau ministère, pourtant la raison principale invoquée pour effectuer la fusion.

Lors de la fusion, les employé-e-s et cadres de l'ACDI se sont retrouvé-e-s dans un environnement dominé par le personnel de la politique étrangère. Selon les rapports d'Affaires Mondiales Canada (AMC), il appert que les questions de **sécurité et paix**, de **l'aide multilatérale** et des **enjeux mondiaux** ont bénéficié de plus d'investissements depuis 2014 que l'aide bilatérale traditionnelle (de pays à pays). La prédominance de l'aspect politique au sein du ministère risque aussi de mettre hors-jeu un nombre croissant d'institutions canadiennes pourtant réputées à l'étranger. Ainsi, il est plus facile pour les gestionnaires d'AMC de transférer des fonds aux organismes multilatéraux, plutôt que de développer des programmes directement avec les partenaires locaux et canadiens.

La gestion et la mise en œuvre du programme d'aide internationale du Canada, à cause de son ampleur et de sa complexité, doivent être assurée par des personnes ayant une longue expérience de ce domaine; tout comme une connaissance approfondie du développement durable, juste et équitable dans un contexte d'interdépendance. Pourtant, on peut se demander si c'est vraiment le cas à l'heure actuelle.

Doté d'une forte culture généraliste, AMC nomme souvent dans des postes de direction des personnes qui ont peu d'expérience des secteurs ou des dossiers dont elles deviennent responsables. Actuellement, peu de hauts dirigeants d'AMC responsables de programmes d'aide et de coopération au développement, tant thématiques que géographiques, possèdent une expérience adéquate et les connaissances de ces activités. Plus préoccupant encore, selon d'anciens hauts dirigeants du Ministère, la majorité de la haute direction actuelle n'a même pas d'expérience diplomatique. Même les postes d'ambassadeurs sont de plus en plus attribués à des personnes ayant peu ou pas d'expérience à l'étranger.

La situation sur le terrain s'est aussi passablement détériorée. De moins en moins de praticiens-nes du développement international sont intéressé-e-s par une affectation à l'étranger dans nos ambassades ou au sein des équipes de projets puisque cette expérience est de moins en moins valorisée. De plus, toute l'infrastructure de ressources techniques et professionnelles mise en place localement au cours des années par l'ACDI pour appuyer la mise en œuvre des programmes de développement a pratiquement disparu, conséquence des exigences perverses d'agences réglementaires qui comprennent difficilement les adaptations qu'exigent la lutte à la pauvreté, l'amélioration des droits de la personne, ou la lutte aux changements climatiques.

Au siège, le personnel fait face aux nombreux processus bureaucratiques régissant les relations avec les partenaires pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et de projets de coopération au développement. Cette connaissance du «redtape» est plus valorisée que l'expérience du développement. Enfin, le personnel technique et professionnel venant en appui au développement des politiques et à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes ont été réduit au strict minimum. On peut donc se demander si AMC a encore le personnel possédant les connaissances profondes, l'expérience requise ainsi que les capacités interculturelles, pour mettre en œuvre de façon efficace le programme d'aide et de coopération internationale au développement du Canada.

Pour une coopération internationale moderne et efficace

Nous au GREDIC ainsi que de nombreux experts, avons donc constaté les effets catastrophiques de la fusion en 2013 de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce: entre autres, perte d'expertise en développement international; diminution de l'aide directe

aux pays et augmentation de l'aide humanitaire et multilatérale; multiplication des lourdeurs administratives; absence totale des effets de synergie recherchés (1). La réputation bien enviable du Canada s'en trouve grandement affectée. Et qui plus est, dans le cadre de sa revue intérimaire en 2021 du programme d'aide canadien, le Comité d'aide au développement de l'OCDE recommande maintenant au Canada de **développer une vision et une compréhension moderne de l'efficacité de la coopération internationale.**

Il faut reconnaître qu'il peut exister entre certaines organisations des incompatibilités insurmontables. L'ancien ministère des Affaires étrangères avec sa culture d'analyse et de multiplication des contrôles administratifs ne peut pas vraiment coexister avec une structure de mise en œuvre des programmes de développement qui doit être agile et créative. Face à un tel naufrage, que faire pour relancer sur des bases plus solides la coopération internationale au développement du Canada?

Une organisation distincte

Nous proposons donc la mise en place d'un nouveau mécanisme indépendant et spécialisé qui prendrait graduellement la responsabilité de la mise en œuvre du programme de coopération internationale. Il serait doté d'un conseil d'administration aguerris et international, sous une direction expérimentée et avec un personnel au fait des meilleures pratiques en coopération internationale. La présence d'Affaires mondiales Canada (AMC) au conseil d'administration assurerait une cohérence avec les politiques du gouvernement et l'imputabilité ministérielle face à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officiel (2008)* qui spécifie que l'aide doit contribuer à réduire la pauvreté, tenir compte du point de vue des pauvres et suivre les principes reconnus d'efficacité.

Cette nouvelle organisation fonctionnerait indépendamment d'AMC selon, par exemple, le modèle des agences de développement économique régional du Canada. Elle financerait des programmes de coopération au développement élaborés dans le cadre de partenariats inclusifs entre les pays et populations partenaires et les institutions canadiennes et internationales de coopération, tant des secteurs publics que privés et à but non lucratif. Pleinement imputable au Parlement, elle s'inspirerait des règles du secteur privé plutôt que de la *Loi sur l'Administration financière*, en favorisant un déliement complet des ressources humaines et matérielles, se rapprochant de l'objectif de **localisation** de l'aide.

Priorité à l'Afrique

La priorité devrait être donnée à l'Afrique et autres pays vulnérables pour contribuer à l'atteinte des Objectifs de développement durable de l'ONU approuvés par les Chefs d'état et de gouvernement, à l'échéance de 2030; ainsi que pour atténuer les impacts des changements climatiques et promouvoir un développement décarboné.

Le personnel responsable de la gestion de la coopération internationale du Canada pourrait par exemple être basé à l'intérieur même des institutions régionales africaines, pour mettre en œuvre des programmes de coopération au développement dans les pays ciblés. Ces institutions régionales relativement nouvelles partagent pour la plupart une vision plus moderne de la coopération au développement et des partenariats inclusifs (like-minded), ont une approche à la coopération moins bureaucratique et politique et plus transparente, basée sur la règle de droit.

Il est bien sûr difficile de mettre en place des partenariats inclusifs en appui au développement local dans des pays où la classe politique et les administrations sont corrompues; où des conflits armés sont en cours; ou encore là où il n'y a plus vraiment de gouvernance digne de ce nom sans oublier la poursuite de politiques rétrogrades notamment à l'égard des femmes et des filles. Pour les états déstructurés (failed states), il faudra se limiter à l'aide d'urgence, à l'intervention des ONG et au financement des missions de maintien de la paix. AMC voudra probablement demeurer responsable du financement des processus de paix et de sécurité.

Une politique étrangère digne de ce nom

Depuis les années '60, grâce à une plus grande coopération et solidarité internationale, il y a eu des progrès importants de la qualité de vie; une diminution des mortalités, des maladies et de la famine; un accroissement rapide des progrès économique et social. Le Canada a à plusieurs égards assuré un leadership dans ce mouvement, reconnu par plusieurs de nos partenaires, tout en appuyant l'indépendance et l'autonomisation de plusieurs pays.

Au cours de la dernière décennie, la communauté internationale s'est entendue pour fixer les grands objectifs de développement durable partout sur la planète pour éliminer la pauvreté, renforcer la prospérité, assurer des services de base d'éducation et de santé pour tous, en particulier pour les femmes et les filles, tout en respectant l'environnement et la biodiversité.

On peut toutefois être facilement désemparé face aux problèmes auxquels nous faisons face en ce moment. Accélération des effets des changements climatiques; guerre en Ukraine et poursuite de conflits meurtriers dans certaines régions; migration quasi incontrôlée des populations; pandémie de COVID et apparition d'autres virus potentiellement destructeurs; augmentation soudaine de la famine dans plusieurs régions du monde; inflation croissante et ralentissement économique.

Quelles directions prendre au niveau global?

Par-delà la nécessité de nous redonner une action crédible dans le domaine de la coopération au développement, il est également clair que le gouvernement Trudeau se doit d'enclencher une profonde réflexion sur sa politique internationale. On ne pourra

pas se fier à notre seule amitié avec les États-Unis, l'Europe et autres « alliés ». Cette revue devrait être confiée à des Canadiennes et Canadiens éminents, et des collègues internationaux, ayant de vraies connaissances et une appréhension juste de ce que sera l'avenir.

Face à ces nombreux défis, nous croyons aussi fortement que la pression de la société civile, nationale et internationale, sur les gouvernements et la communauté internationale pourrait être un vrai facteur de changement. Il n'y a pas de politique internationale sans une vraie adhésion de la population et une cohérence entre ce que nous préconisons à l'étranger et ce que nous réalisons au sein de notre pays.

Au Canada même, il faut renoncer au prêchi-prêcha et aux incessantes excuses pour mettre en œuvre une lutte véritable à la pauvreté, aux inégalités et au racisme; s'engager dans une réconciliation nationale avec les Premières nations; mettre en place une politique d'immigration plus ouverte et ambitieuse; assurer une place égale aux femmes et aux filles; finalement promouvoir un développement économique et social plus durable, juste et équitable. Nos visées internationales ne seront crédibles qu'à ce prix.

Le Canada fait partie d'à peu près toutes les instances internationales et multilatérales possible. Allons-nous simplement continuer de faire acte de présence ou avons-nous l'intention d'assurer un vrai leadership? La société civile, les grandes entreprises privées et les institutions financières, canadiennes et internationales, peuvent aussi agir pour l'atteinte d'objectifs communs.

Le gouvernement canadien doit maintenant démontrer l'ambition et le courage nécessaires pour mettre en place un processus ouvert, transparent et non-partisan d'analyse et de réflexion avec les acteurs intéressés pour définir la place et le rôle du Canada dans le monde. Nous pouvons encore faire face aux défis actuels par une plus grande coopération et solidarité entre les peuples et les gouvernements. Le Canada doit trouver la volonté, l'énergie et l'intelligence pour exercer un leadership international inclusif menant vers plus de paix, de justice et de solidarité. Même si la tâche est grande, il doit mobiliser l'opinion publique relativement aux enjeux qui nous attendent, développer une vision internationale claire et élaborer une véritable politique étrangère moderne qui ferait du Canada un acteur incontournable vers un monde plus pacifique, plus juste, plus équitable et plus durable.

Le GREDIC est formé d'anciens dirigeants d'organismes de coopération internationale et est associé à l'Observatoire canadien sur les crises et l'aide humanitaire (OCCAH). Il est composé de Nicole St-Martin, Robert Letendre, Nigel Martin, Pierre Véronneau et Mario Renaud.

(1) L'art de détruire l'expertise canadienne en développement international, La Presse + 30 mars 2021 et Le Devoir 8 avril 2021; Quel avenir pour le Canada sans le monde? La Presse +, le 8 novembre 2021.