



Sous la direction de François Audet,
Marie-Eve Desrosiers et Stéphane Roussel

L'aide canadienne au développement



Les Presses de l'Université de Montréal

Extrait de la publication

L'AIDE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT

paramètres



Sous la direction de
François Audet,
Marie-Eve Desrosiers
et Stéphane Roussel

L'AIDE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT

Les Presses de l'Université de Montréal

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre :

L'aide canadienne au développement

(Paramètres)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7606-2105-3

eISBN 978-2-7606-2528-0

1. Aide économique canadienne – Pays en voie de développement. 2. Développement économique. I. Audet, François. II. Desrosiers, Marie-Eve. III. Roussel, Stéphane, 1964- . IV. Collection.

HC60.A42 2008

338.91'7101724

C2008-941485-3

Dépôt légal : 3^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2008

Les Presses de l'Université de Montréal reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour leurs activités d'édition.

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Imprimé au Canada en septembre 2008

AVANT-PROPOS

François Audet, Marie-Eve Desrosiers et Stéphane Roussel

La publication de ce livre arrive à point nommé. Alors que l'aide canadienne au développement se chiffre aujourd'hui à près de 4 milliards de dollars, bien peu a été écrit sur le sujet. Il n'existait, jusqu'à tout récemment, aucun ouvrage de langue française faisant, de manière exhaustive, le bilan de la question ; même du côté de la littérature anglophone, encore trop peu d'ouvrages ont pour objet l'aide canadienne au développement¹.

Or, le monde ne cesse de se transformer, et à sa suite, les besoins d'aide des différents pays ou régions se déplacent et fluctuent. Le génocide au Rwanda, la crise humanitaire qu'a déchaînée dans son souffle l'ouragan Mitch en Amérique centrale, les opérations de paix bâclées au cours des années 1990, entraînant une évolution du principe de responsabilité internationale envers les populations vulnérables ou affectées par une crise humanitaire, les attaques du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme en Irak et en Afghanistan qu'elles ont provoquée, la surenchère de l'aide à la suite du tsunami en Asie du Sud-Est en 2004, les doutes et l'inaction face à la guerre civile au Darfour, sans oublier la crise alimentaire qui s'étend actuellement à toute la planète, tous ces événements et bien d'autres ont été marquants pour les relations internationales et, conséquemment, pour les rapports entre donateurs et pays récipiendaires.

1. Certaines exceptions méritent d'être notées : les livres de Jennifer Welsh et Ngaire Woods, *Exporting Good Governance : Temptations and Challenges in Canada's Aid Program* (2007) et de Jean Daudelin et Daniel Schwanen (dir.), *Canada Among Nations 2007 : What Room to Manœuvre ?* (2007), ainsi que le numéro spécial de la *Revue canadienne d'études du développement* portant sur les programmes d'aide canadiens dans le nouveau millénaire (vol. 28, n° 2, 2007).

La politique canadienne d'aide au développement n'a pas échappé à ces transformations et déplacements. Deux tendances auront tout particulièrement marqué l'évolution de l'aide canadienne au développement au cours de la dernière décennie. Dans un premier temps, résultat des profondes remises en question quant à l'impact de l'aide, l'enjeu de l'efficacité s'est affirmé comme l'un des principaux défis de la communauté des pays donateurs et du Canada par le même coup. La quête de l'efficacité est venue changer le paysage de l'aide canadienne, faisant de l'obtention de résultats mesurables la priorité de l'ensemble des projets de développement canadiens, quoique au risque parfois de faire passer ces considérations d'efficacité avant le bien-être des bénéficiaires d'aide. L'autre grande tendance de l'aide au développement au cours des dernières années tient aux conséquences des événements du 11 septembre 2001. Les attentats à New York et Washington auront ouvert une nouvelle ère de sécurité, menant à l'agencement des politiques, incluant les politiques de développement, aux nouveaux intérêts de sécurité de bon nombre de pays donateurs. La «sécurisation de l'aide» s'est donc opérée tant sur le plan des instances multilatérales que sur le plan local, au sein de projets de développement. Elle n'aura certes pas été sans complexifier l'architecture de l'aide internationale et canadienne, décuplant les enjeux et acteurs impliqués dans l'attribution et l'acheminement de l'aide, dont des militaires se joignant maintenant de manière plus régulière aux opérations d'octroi d'aide, parfois au grand dam d'acteurs plus traditionnels.

Cette turbulente décennie dans l'histoire de l'aide canadienne se sera par ailleurs conclue sur une vague de critiques et remises en question. Le rapport du Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères et sur le Commerce international (2007) aura en effet soulevé d'importants doutes relativement à l'efficacité de l'aide canadienne en Afrique et quant à celle de son principal agent, l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Quoique ayant suscité de vives réactions de la part de la communauté d'acteurs du développement canadiens, le débat, mais également les réformes, qu'annonçait cette controverse n'ont toutefois pas encore eu lieu. Ouvriront-ils une nouvelle ère en matière d'aide canadienne au développement?

À la lumière des dernières décennies et des grands changements et tendances ayant marqué l'aide canadienne au développement, cet ouvrage

propose de faire le point sur la question. Le champ de l'aide s'est profondément transformé sur le plan international. Le Canada a lui aussi cherché à s'adapter à la complexification des enjeux et relations liés à l'aide au développement. A-t-il su être à la hauteur de ce défi? Quelles sont les grandes tendances de l'aide canadienne, de ses débuts à aujourd'hui? Qui en sont les principaux acteurs? Quels sont certains des enjeux les plus importants auxquels doit faire face l'aide canadienne aujourd'hui? Quel est son impact dans le monde? Ce sont ces interrogations auxquelles tentent de répondre les auteurs de ce livre.

L'introduction générale, préparée par François Audet et Marie-Eve Desrosiers, dresse un bilan de l'aide canadienne au développement au cours des dernières décennies. Elle esquisse ensuite un portrait actuel de l'aide canadienne, sa structure et des intérêts qui la façonnent, et introduit également certaines des problématiques de l'aide canadienne au développement qui seront traitées en détail subséquemment.

La première partie de l'ouvrage porte sur les principaux acteurs de l'aide canadienne, leurs missions et intérêts, ainsi que leurs structures et mécanismes de livraison de l'aide. Le premier chapitre écrit par Brian Tomlinson, présente la mission de l'ACDI et analyse l'action de l'agence au cours de la dernière décennie. Également un acteur gouvernemental, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) fait l'objet du deuxième chapitre. Étant donné l'importance de la recherche dans le cadre canadien et l'originalité du CRDI, Megan Bradley, Jean-Michel Labatut et Gisèle Morin-Labatut discutent des méthodes et des approches canadiennes en matière de recherche sur le développement et de partenariats de recherche Nord-Sud. Le troisième chapitre, signé par Dominique Caouette, se penche sur le rôle des ONG et de la société civile au sein de l'architecture de l'aide canadienne. Enfin, le quatrième chapitre, écrit par Alain Noël, Jean-Philippe Thérien et Sébastien Dallaire, traite de la relation entre le public canadien et l'aide internationale canadienne.

La deuxième partie aborde certains grands défis et enjeux de l'aide canadienne. Le cinquième chapitre, que présente Myriam Gervais, met en lumière les notions d'égalité entre femmes et hommes, de droits des femmes, et démontre leur intégration dans la politique d'aide du gouvernement canadien. La contribution d'Yvan Conoir, qui constitue le sixième

chapitre, se concentre sur les catastrophes qui ont frappé certains peuples et sur la réponse canadienne à ce type de crise. Enfin, le septième chapitre d'Eric Marclay porte sur les conséquences du récent virage vers la sécurité entrepris sur la scène internationale et son effet sur l'aide publique au développement.

La troisième partie présente l'impact de l'aide canadienne dans les diverses régions du monde. Elle se penche plus particulièrement sur la mise en œuvre de l'aide canadienne sur trois continents. Le huitième chapitre, écrit par Stephen Brown, étudie les programmes canadiens visant l'Afrique; il est suivi du neuvième chapitre, de Phil Tanner, qui traite des efforts canadiens au sein de l'Asie et dans les îles du Pacifique, laissant à François Audet et Judy Meltzer le soin d'analyser dans le dixième chapitre les politiques canadiennes de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

À l'exception du chapitre d'Alain Noël, Jean-Philippe Thérien et Sébastien Dallaire, publié sous une autre forme dans *Analyse de politiques/Canadian Public Policy* (mars 2004), tous les chapitres de cet ouvrage sont inédits. Trois textes ont été rédigés initialement en anglais, soit ceux de Brian Tomlinson, d'Alain Noël, Jean-Philippe Thérien et Sébastien Dallaire et celui de Phil Tanner; ces textes ont été traduits par Catherine Girard-Audet, que nous remercions. Il est entendu que les propos des auteurs sont écrits de façon personnelle et ne reflètent pas les points de vue des institutions qui les emploient à divers titres. Enfin, nous souhaitons souligner la généreuse contribution financière du CRDI ayant permis de financer la préparation du présent livre.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

AIDE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT : ÉTAT PRÉSENT ET TENDANCES RÉCENTES

François Audet et Marie-Eve Desrosiers

Dans un ouvrage bien connu, Cranford Pratt décrivait l'évolution de l'aide canadienne en ces termes :

Durant la période 1951-1968, les actions du Canada en matière d'aide internationale étaient intimement liées aux intérêts commerciaux [du Canada]. De la création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 1968 jusqu'à 1978, l'aide canadienne revint à ses motivations d'origine, soit les besoins humanitaires et en termes de développement des pays bénéficiaires. Enfin, la période suivante [de 1978 à la publication de son ouvrage en 1995], les actions de l'ACDI furent à nouveau influencées par les intérêts commerciaux et économiques canadiens. (Pratt, 1996 : 5 ; trad. des auteurs)

Si ce portrait de l'aide laisse sous-entendre une certaine continuité, de grands changements s'annonçaient toutefois vers la fin de la période étudiée par Pratt. En effet, les grandes transformations sur le plan de l'aide au cours des années 1990 allaient constituer, pour de nombreux analystes, « la fin d'une ère » (Pratt, 1996 : 6). Les questions soulevées quant aux intérêts sous-jacents et quant à l'efficacité de l'aide, ainsi que les réformes qui allaient être mises sur pied, auront, jusqu'à un certain point, remis en question les fondements et la structure de l'aide canadienne au développement¹. Les impacts de ce processus ont été importants tant sur le

1. Pour un historique de l'aide canadienne depuis 1985, voir AQOCI 2006 : <<http://www.aqoci.qc.ca/ressources/pdf/HistoireCoopCanadienne.pdf>>, page consultée le 31 mai 2008.

plan des politiques d'aide proprement dites pour les différents ministères impliqués, que sur celui de la structure et du mode de fonctionnement des organisations et entreprises mettant en œuvre les programmes d'aide au développement (Boulanger, 2003)².

Alors qu'une ère prenait fin, une autre débutait donc à l'aube du XXI^e siècle. Amorcé sous le signe de l'efficacité, ce nouveau cycle a donné naissance, au Canada, à une politique internationale plus bureaucratisée et à une gestion axée sur les résultats, transformant complètement les opérations d'aide internationale canadienne. Du même coup, les mécanismes d'attribution de l'aide, le choix des pays partenaires et les orientations sectorielles ont également été complètement revus. Le récent scandale des commandites, mis à jour en 2003, n'est pas non plus étranger à la gestion plus serrée de l'administration de l'aide canadienne.

Ces tendances sur la scène canadienne s'inscrivaient toutefois dans un cadre plus large. Le règne de l'efficacité de l'aide est également né de tendances internationales, et tout particulièrement d'une prise de conscience quant aux lacunes des précédents modèles d'aide et à l'ampleur de la tâche à accomplir. Encore aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale gagne moins de 2 \$US par jour et plus d'un milliard d'individus vivent dans une pauvreté extrême (moins d'un dollar par jour)³; 815 000 000 de personnes sont sous-alimentées, et ce nombre continue de croître dans les régions les plus vulnérables comme l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud⁴. Devant des besoins si pressants, une nouvelle vision était nécessaire à l'échelle de la planète, une vision s'articulant autour du nouveau principe d'efficacité de l'aide. Si toutefois la tendance est acclamée par de nombreux analystes, le virage vers l'efficacité de l'aide continue d'en effrayer également un bon nombre d'autres. Ce nouveau modèle d'aide alimente les discussions entre ses tenants et ses opposants.

-
2. L'un des changements importants de la période a été d'intégrer, pour la première fois, l'aide internationale à l'énoncé de politique étrangère de 1995, *Le Canada dans le monde*.
 3. Banque mondiale, World Development Indicators 2005, <<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section2.htm>>, page consultée le 31 mai 2008.
 4. Tiré des statistiques sur la sécurité alimentaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, <http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/MDG/MDG-Goall_en.pdf>, page consultée le 31 mai 2008.

Ce chapitre vise à introduire la thématique de l'aide canadienne en présentant les plus récents débats et tendances. Nous discuterons tout d'abord du débat international actuellement en cours sur l'efficacité de l'aide. Nous traiterons ensuite des principales conséquences du virage vers l'efficacité pour l'aide canadienne, en particulier de la révision de l'approche multilatérale canadienne et de ses effets sur l'architecture de l'aide canadienne. Avant de conclure, ce chapitre analysera les composantes budgétaires, sectorielles et régionales de l'aide canadienne, tout en tenant compte des intérêts et motivations du Canada quant à son action à l'international.

À L'ÈRE DES REMISES EN QUESTION : EFFICACE, L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?

Il ne suffit pas d'allouer des fonds pour réussir à enrayer la pauvreté ou augmenter le niveau de vie des plus pauvres de la planète. Ainsi, au cours des 50 dernières années, les transferts de fonds d'aide internationale effectués par le gouvernement du Canada et les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ne semblent pas avoir eu les résultats escomptés. Dans certains cas, l'acharnement humanitaire et l'aide au développement ont même généré des relations déséquilibrées entre les États riches et pauvres, allant jusqu'à créer une dépendance des pays récipiendaires envers leurs créanciers⁵. Cette réalité a suscité une vaste réflexion sur l'efficacité de l'aide. Étant donné l'ampleur du débat actuel quant aux effets de l'aide et son impact sur la politique étrangère canadienne, il est fondamental d'en décrire les principaux enjeux.

Ce sont les travaux de Boone (1996) qui ont amorcé le débat sur l'efficacité de l'aide. Utilisant des théories d'économie moderne et des modèles de calculs de régressions économétriques, Boone conclut que l'aide n'a pas d'effet sur la croissance des pays bénéficiaires (Boone, 1996). Ces résultats remettaient donc en question des décennies d'importants transferts d'aide, en plus de confirmer l'échec d'approches jusque-là employées, dont

5. Certains auteurs poussent l'idée des « dangers de l'aide » plus loin et soulèvent l'existence d'un lien entre l'octroi d'aide et l'émergence ou du moins la poursuite de conflits armés. Voir par exemple Lischer (2003).

les programmes d'ajustement structurel⁶. La thèse de Boone allait donc à contre-courant du point de vue de multiples acteurs concernés. Il n'en fallait pas plus pour qu'une multitude de chercheurs, principalement des économistes, se lancent dans de nouvelles recherches pour confirmer ou infirmer les conclusions de Boone. La réponse la plus remarquée fut sans contredit celle de Craig Burnside et David Dollar. À l'inverse de Boone, ces auteurs maintenaient que l'aide a un effet bénéfique : dans des conditions favorables, incluant une bonne gouvernance, l'aide contribue à la croissance des pays en développement (Burnside et Dollar, 1997). Cette publication a influencé la grande majorité des bailleurs de fonds internationaux et donné une seconde vie au principe de conditionnalité, une approche invitant fortement les pays bénéficiaires à souscrire à certaines politiques administratives et fiscales afin d'obtenir un financement.

Se rapportant aux travaux de Burnside et de Dollar, William Easterly estima pourtant simpliste et naïf d'appliquer catégoriquement les conclusions d'une étude économique sans chercher à les approfondir (Easterly, 2003). Ainsi, selon lui, les conclusions des travaux de Burnside et Dollar ont été employées sans nuances par l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Banque mondiale, la Maison-Blanche, le Department for International Development (DFID) britannique, l'Agence canadienne de développement international et *The Economist*. Toujours selon Easterly, l'ACDI ainsi que bien d'autres bailleurs de fonds ont construit leurs politiques d'aide internationale en se basant sur des conclusions économétriques qui, à ce jour, n'ont toujours pas été vérifiées et continuent d'être défendues parce qu'aucune solution de rechange crédible n'a encore été proposée.

Plus de 10 ans après la parution des travaux de Boone, le débat sur l'efficacité de l'aide est loin d'être résolu. En fait, les résultats de plus d'une centaine de publications portant sur l'efficacité de l'aide ont été compilés. Les conclusions de ces analyses s'avérant souvent contradictoires, aucun consensus n'a été atteint. La relation entre l'octroi d'aide et son impact

6. Initiés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, les programmes d'ajustements structurels ont été lancés dans les années 1980 et largement implantés au cours des années 1990. Ils avaient comme objectifs de contribuer au développement des pays les plus pauvres et à la réduction des inégalités internationales par la libéralisation du commerce et la réduction de la taille de l'État. Pour plus d'informations, voir le site du FMI : <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/esaff.htm>>.

n'est en effet pas simple. Entre les positions plus tranchées sur l'efficacité et l'inefficacité de l'aide, il existe une multitude de points de vue. Certains considèrent que l'aide est efficace lorsqu'on l'analyse sur le plan des rapports entre l'aide et la croissance, mais qu'elle est inefficace si on l'évalue sur le plan de l'investissement (Doucouliagos et Paldam, 2006a). En d'autres termes, l'aide a un impact sur la croissance des pays bénéficiaires, mais n'en a pas sur leur capacité d'investir. Selon d'autres analystes, l'aide peut même être dommageable pour la situation économique d'un pays, tel que l'indiquent certaines études qui traitent de l'impact de l'aide sur l'épargne des pays bénéficiaires (Doucouliagos et Paldam, 2006a ; 2006b ; 2006c). Qui plus est, ces études sur l'efficacité oublient souvent que l'aide extérieure peut, dans le meilleur des cas, servir de catalyseur pour le développement, mais ne peut se substituer aux efforts et à la responsabilité des communautés et des gouvernements locaux. En fait, l'aide internationale n'est pas une fin en soi, mais un des multiples moyens mis en place pour tenter de rééquilibrer la richesse globale.

Une trop grande dispersion de l'aide

Plus qu'un débat théorique, l'importance attribuée à l'efficacité de l'aide aura fait évoluer les politiques et les mécanismes de financement de nombreux pays du CAD, dont le Canada. Le premier effet observé au Canada a été la révision de son approche multilatérale en termes d'octroi d'aide. Selon certains auteurs, depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a généralement choisi d'être un membre actif de réseaux et d'institutions multilatérales, ainsi qu'encouragé de manière enthousiaste le respect des canaux et des normes multilatérales sur la scène internationale (Bátora, 2005 ; Keating, 2001)⁷. Si pour d'autres auteurs le soutien actif

7. En relations internationales, un État pratique le multilatéralisme lorsqu'il agit sur la scène internationale – que ce soit pour réaliser ses intérêts et ses objectifs ou encore pour résoudre des problèmes mondiaux – par l'entremise d'une coopération institutionnalisée avec d'autres États. Le contraire du multilatéralisme est l'unilatéralisme. L'unilatéralisme est la politique selon laquelle un État agit seul, sans consulter d'autres États (Kegley, 2007). Selon bon nombre d'auteurs, une participation active de la part du Canada aux forums multilatéraux est bénéfique pour le pays. Selon Curtis, par exemple, le Canada est l'un des pays les plus ouverts parmi les pays industrialisés sur le plan économique. Un système multilatéral fonctionnel et des institutions financières efficaces sont donc tout à son avantage

promulgué par le Canada envers les institutions et réseaux multilatéraux a été moins manifeste, et même a été plus ponctuel que constant (Holloway, 2006; Keenes 1995), il n'en demeure pas moins que le Canada est devenu au fil des années membre d'un très grand nombre d'organisations et de réseaux internationaux, allant de petits regroupements régionaux ou thématiques, par exemple, aux plus grandes institutions internationales telles que l'ONU⁸. Ce membership canadien au sein d'une multitude de forums internationaux a influé sur l'agenda de l'aide canadienne au développement. En effet, une bonne part de l'aide canadienne s'est vu canalisée vers des organisations multilatérales, afin qu'elles se chargent de la redistribution des fonds canadiens.

Cette multilatéralisation de l'aide, combinée à la multiplicité d'enjeux et d'intérêts auxquels le Canada souhaite répondre par l'entremise de son aide, a longtemps été la cause de la dispersion de l'aide canadienne, tant sur le plan géographique que sectoriel. En fait, cette tendance a servi à canaliser l'aide vers de multiples acteurs, secteurs et pays⁹. Les agences nationales d'aide, telles que l'ACDI, sont selon le CAD présentes dans un trop grand nombre de pays, œuvrent dans trop de secteurs et entretiennent des liens avec trop de partenaires. Le CAD indiquait également que ces agences étatiques ont un nombre d'objectifs démesurément élevé¹⁰. Pour remédier à cette situation, des recommandations ont été élaborées en vue d'améliorer

(Curtis, 2005 : 236). Les avantages d'une approche multilatérale pour les puissances moyennes, comme le Canada, ont d'ailleurs été l'objet de plusieurs ouvrages au cours des années 1990. Voir, par exemple, Cooper, 1997, et Cooper, Higgott et Nossal, 1993.

8. Bien que le Canada ait établi beaucoup de liens multilatéraux, une bonne part de sa politique internationale s'articule autour de relations bilatérales avec des partenaires privilégiés. Il arrive même que le Canada agisse de manière unilatérale sur la scène internationale. Ses démarches récentes quant à la défense de sa souveraineté dans l'Arctique en sont un exemple.
9. Cette dispersion transparaît encore fortement dans le nombre de maîtres d'œuvre de l'aide canadienne : on compte plus de 750 organisations canadiennes (ONG et institutions universitaires), des centaines d'entreprises privées et plusieurs dizaines d'agences onusiennes dans 161 pays se chargeant de l'octroi de l'aide au développement du Canada (ACDI, 2006b).
10. Voir l'évaluation par les pairs du Canada fait par le CAD en 2002. CAD, OCDE, en ligne : <http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_33721_2409533_1_1_1_1,00.html>, page consultée le 30 novembre 2007.

l'efficacité de l'aide. Les plus récentes se trouvent dans la Déclaration de Paris de 2005, laquelle a été endossée par plus d'une centaine d'États à travers le monde¹¹. L'une des principales recommandations consiste à encourager les agences bilatérales et les organisations multilatérales à se limiter davantage quant au choix de leurs partenaires et à se concentrer de façon sectorielle (concentration géographique et sectorielle). La Déclaration de Paris encourage également les donateurs à mieux coordonner leurs activités afin de limiter le dédoublement des efforts et permettre une approche concertée avec les pays bénéficiaires. Les approches de coordination proposées devraient donc se fonder sur les capacités spécifiques des pays donateurs et leurs champs de spécialisation, ainsi que sur l'orientation de leurs programmes respectifs (Nestmann *et al.*, 2002).

Parmi tous les pays donateurs membres du CAD, le Canada a longtemps été un de ceux dont l'aide était la moins concentrée. À titre d'exemple, en 1999-2000, les 15 pays bénéficiaires en tête de liste du programme canadien d'aide ne recevaient que 15,8 % de l'aide publique au développement (APD)¹² totale du Canada, le reste allant à une multitude d'autres pays récipiendaires. La moyenne des autres pays donateurs s'élevait à 25 % pour leurs 15 principaux bénéficiaires. En fait, à l'époque, aucun autre donateur ne donnait moins de 20 % de son aide à ses 15 pays bénéficiaires de base, à part le Canada (ACDI, 2002).

Mise en place de la politique de concentration géographique et sectorielle

Afin de répondre aux critiques du CAD quant à l'efficacité de l'aide et, plus récemment, aux recommandations de la Déclaration de Paris quant à une plus grande concentration de l'octroi de l'aide, le Canada a choisi de recentrer géographiquement l'allocation de son aide. Ainsi, au début

11. Voir la Déclaration de Paris: <http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html>, page consultée le 18 juin 2008.

12. Le CAD définit l'APD comme étant les sommes qui sont transférées «aux pays en développement et aux regroupements multilatéraux par des organismes publics (gouvernementaux) qui répondent aux critères suivants: a) elles sont administrées dans le but principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement; b) elles sont consenties à des conditions de faveur et conservent un caractère de subvention d'au moins 25 %» (OCDE, *Rapport sur la coopération pour le développement de 2005* : 2).

de l'année 2003, il a établi une liste de pays prioritaires avec lesquels il espère renforcer ses liens. Comprenant d'abord 9 « partenaires du développement », la liste s'est rapidement allongée à 25, dont 14 pays d'Afrique, 6 d'Asie, 4 d'Amérique latine et 1 d'Europe de l'Est (Pistor, 2005)¹³. Officiellement, le choix des pays prioritaires s'est fait sur la base des critères de pauvreté et du revenu par habitant. L'ACDI justifiait également son choix de partenaires selon leur aptitude à répondre aux critères suivants :

la détermination à assurer l'efficacité du développement, concrétisée par les efforts pour améliorer la gouvernance, garantir la prise en charge locale des stratégies de réduction de la pauvreté, mettre fin à la corruption et utiliser les fonds d'aide de manière efficace [...] exercer un leadership au niveau régional et [la possibilité de renforcer] les partenariats. (ACDI 2002)

Le choix de ces partenaires signifie également qu'avec le temps, l'aide bilatérale devrait se concentrer de manière croissante en Afrique subsaharienne, conformément à l'engagement pris par le gouvernement dans son budget de 2005. Le gouvernement canadien prétend vouloir doubler, d'ici 2009, l'aide destinée à l'Afrique (ACDI, 2005a).

Il est toutefois à prévoir qu'à moyen terme, le climat national et international ait un impact sur la politique canadienne de concentration géographique. L'expérience démontre que le gouvernement canadien s'efforce de répondre de manière ponctuelle aux pressions et aux demandes de la population canadienne et de ses partenaires internationaux, qu'il s'agisse de pays ou d'organisations. Les partenaires prioritaires et les régions privilégiées déterminées par le Canada risquent donc de changer au fil de l'évolution de la démographie canadienne, mais également au fil des réalignements politiques et diplomatiques entre le Canada et ses partenaires. Une récente annonce faite par le gouvernement conservateur de se recentrer vers les Amériques en est un exemple. Lors du Sommet du G-8 en juin 2007, le gouvernement canadien annonçait en effet un intérêt renouvelé pour l'Amérique latine devant s'accompagner d'une réorientation d'une part de l'aide canadienne vers cette région.

Par ailleurs, dans les faits, il semble que cette concentration géographique au bénéfice d'une vingtaine de pays ne soit pas encore opérante. On constate que, malgré cette nouvelle politique, le nombre de pays partenaires et bénéficiaires de l'aide canadienne est toujours important. Bien

13. Voir le document de l'ACDI en ligne : <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JER-324115437-MU7>>, page consultée le 18 juin 2008.

que l'ACDI indiquait que, pour l'année 2005-2006, 76 % des fonds de son programme géographique ont été octroyés à 20 pays partenaires, dans l'ensemble plus de 70 pays ont bénéficié de fonds bilatéraux provenant de ce programme et plus de 140 pays bénéficiaient de fonds bilatéraux canadiens d'une forme ou d'une autre au cours de 2005-2006 (ACDI, 2008). Plus intrigante encore est la tendance à faire de quelques pays privilégiés les principaux récipiendaires d'aide. En 2003-2004, l'Irak et l'Afghanistan étaient les deux premiers récipiendaires de l'aide canadienne. Bien que ne faisant pas partie de la liste des pays prioritaires, ils ont pourtant bénéficié à eux seuls de 28 % du total des nouvelles ressources d'aide canadienne de 2001 à 2004. L'année suivante, soit en 2004-2005, l'Afghanistan et Haïti devenaient les deux pays bénéficiaires les plus importants de l'aide canadienne, tout en n'étant toujours pas inscrits sur la liste des pays prioritaires¹⁴. L'Afghanistan et Haïti continuaient d'ailleurs d'arriver en tête du palmarès des récipiendaires d'aide canadienne en 2005-2006 (ACDI, 2008)¹⁵.

Toujours dans une perspective d'efficacité, le Canada a également choisi d'orienter l'allocation de son aide en fonction de secteurs d'intervention clés. Officiellement, les objectifs stratégiques du Canada 2005-2006 s'articulaient autour de quatre thématiques générales, 1) la santé, 2) l'éducation de base, 3) la gouvernance et 4) le développement du secteur privé, ainsi qu'autour de deux thèmes transversaux, soit l'égalité des sexes (genre) et le développement durable (ACDI, 2005a). Ces vastes thématiques devaient donc permettre de s'attaquer à des enjeux aussi variés que l'eau et l'assainissement, la lutte contre la désertification, la gestion des ressources naturelles, l'appui à la production et la commercialisation agricoles, le respect des droits de la personne, la réforme du secteur public et la bonne gouvernance, la prévention des conflits et la réconciliation, ou encore le renforcement des organisations et institutions locales (ACDI, 2005a).

14. En 2004-2005, parmi les 30 principaux bénéficiaires de l'aide canadienne, on retrouvait cinq pays, dont la Pologne et la Chine, qui recevaient 9,4 % de l'ADP totale et qui ne sont pas sur la liste des pays prioritaires.

15. Il est à noter que pour 2005-2006, en tenant compte du pardon de la dette irakienne, l'Irak arrivait en tête des récipiendaires de l'aide canadienne, avec plus de 465 millions de dollars. Voir le Rapport statistique sur l'aide publique au développement – Année financière 2005-2006 de l'ACDI disponible en ligne à : <[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications/\\$file/Rapport-Statistique-Fran%C3%A7ais_%202008-04-29_SM.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Publications/$file/Rapport-Statistique-Fran%C3%A7ais_%202008-04-29_SM.pdf)>, page consultée le 30 mai 2008.

TABLEAU 0.1
Ventilation des investissements d'aide canadienne, 2004-2005

25 pays prioritaires	IDH du PNUD	Rang ACDI - bilatéral	Investissement ACDI (total)	% Fonds géographique / 30 principaux pays	% ADP totale	Rang IDCE (2005)
Total 25 pays prioritaires			1 161 050 000 \$	74,8%	28,02%	
AMÉRIQUE			82 010 000 \$	5,3%	1,98%	
Honduras	116	23	30 150 000 \$	1,9%	0,73%	62
Bolivie	113	19	21 880 000 \$	1,4%	0,53%	59
Nicaragua	112		17 460 000 \$	1,1%	0,42%	
Guyane	107		12 520 000 \$	0,8%	0,30%	60
AFRIQUE			680 430 000 \$	43,8%	16,42%	
Éthiopie	170	3	108 390 000 \$	7,0%	2,62%	
Mozambique	168	9	74 440 000 \$	4,8%	1,80%	
Tanzanie	164	8	69 700 000 \$	4,5%	1,68%	
Mali	174	7	68 680 000 \$	4,4%	1,66%	
Ghana	138	6	67 390 000 \$	4,3%	1,63%	43
Sénégal	157	15	49 120 000 \$	3,2%	1,19%	
Cameron	148		47 600 000 \$	3,1%	1,15%	
Zambie	166		45 190 000 \$	2,9%	1,09%	
Kenya	154	17	33 370 000 \$	2,1%	0,81%	
Bukina Faso	175	18	28 560 000 \$	1,8%	0,69%	
Malawi	165	16	28 220 000 \$	1,8%	0,68%	
Rwanda	159		21 110 000 \$	1,4%	0,51%	
Niger	170		20 960 000 \$	1,3%	0,51%	
Bénin	162		17 700 000 \$	1,1%	0,43%	
ASIE			373 890 000 \$	24,1%	9,02%	
Indonésie	110	11	99 590 000 \$	6,4%	2,40%	19
Bengladesh	139	4	95 630 000 \$	6,2%	2,31%	
Sri Lanka	93		56 290 000 \$	3,6%	1,36%	
Viêt-Nam	108	10	55 920 000 \$	3,6%	1,35%	58
Pakistan	135	22	49 780 000 \$	3,2%	1,20%	
Cambodge	130		16 680 000 \$	1,1%	0,40%	

EUROPE			24 720 000 \$	1,6%	0,60%	
Ukraine	78		24 720 000 \$	1,6%	0,60%	
Principaux bénéficiaires 2004-2005			391 780 000 \$	25,2%	9,45%	
Afghanistan		2	115 220 000 \$	7,4%	2,78%	
Haïti	153	11	109 260 000 \$	7,0%	2,64%	
Pologne	36	4	61 410 000 \$	4,0%	1,48%	45
Chine	85	5	57 140 000 \$	3,7%	1,38%	28
Irak		1	48 750 000 \$	3,1%	1,18%	
TOTAL 30 principaux partenaires			1 552 830 000 \$	100,0%	37,47%	

Source : ACDI, 2006a ; 2006b.

Si les concepts de concentration géographique et sectorielle sont théoriquement valables et logiques, ils comportent néanmoins chacun leur lot de risques. Le premier risque est celui d'un désengagement trop rapide de la part du Canada envers les pays bénéficiaires n'étant pas retenus comme partenaires prioritaires. Ce désengagement ne doit pas précipiter inutilement la fin des projets et freiner les initiatives en cours. Néanmoins, une redirection de l'aide vers certains pays cibles comporte le risque de voir certains pays et projets être délaissés, annonçant le non-renouvellement de certains projets, mettant en péril certaines initiatives en cours, et signifiant une pression accrue sur les partenaires locaux et canadiens travaillant à ces initiatives et projets pour trouver des sources alternatives de financement.

Le deuxième risque potentiel est l'incapacité (ou la capacité limitée) des nouveaux pays bénéficiaires et des organismes et institutions chargés de la livraison de l'aide de gérer l'arrivée de fonds substantiels supplémentaires. De manière générale, une opération de type *dumping* de l'aide canadienne risque de survenir afin de pouvoir respecter les exigences de décaissement et les promesses politiques. Or, la capacité de gestion et d'absorption d'un pays bénéficiaire est limitée. Un afflux important d'aide peut s'avérer difficile à gérer – du moins à court et moyen termes – pour des pays dont les infrastructures, la logistique et les ressources humaines et de gestion d'aide sont limitées. Le problème se pose également pour l'ACDI. En fait,

Le modèle ludique

Le jeu, l'enfant avec déficience physique et l'ergothérapie

Troisième édition
Francine Ferland

Musique et modernité en France

Sous la direction de S. Caron,
F. de Médicis et M. Duchesneau

Paysages en perspective

Sous la direction de P. Poullaouec-
Gonidec, G. Domon et S. Paquette

La politique comparée

Fondements, enjeux et approches théoriques

Mamoudou Gazibo et Jane Jenson

La politique internationale et défense au Québec et au Canada

Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et
Stéphane Paquin

Pour comprendre le nationalisme au Québec et ailleurs

Denis Monière

Préparer la relève

Neuf études de cas sur l'entreprise au Québec

Louise Saint-Cyr et Francine Richer

La psychocriminologie

Apports psychanalytiques et applications cliniques

Dianne Casoni et Louis Brunet

La psychologie environnementale

Jean Morval

Publicités à la carte

Pour un choix stratégique des médias publicitaires

Jacques Dorion et Jean Dumas

La radio à l'ère de la convergence

En collaboration avec la chaîne culturelle de Radio-Canada

La religion dans la sphère publique

Sous la direction de Solange Lefebvre

Le régime monétaire canadien

Institutions, théories et politiques

Nouvelle édition
Bernard Élie

Savoir entreprendre

Douze modèles de réussite

Études de cas

Louis Jacques Filion

Séduire par les mots

Pour des communications publiques efficaces

Deuxième édition
Jean Dumas

La sociocriminologie

Stéphane Leman-Langlois

Statistiques

Concepts et applications

Robert R. Haccoun et
Denis Cousineau

Le système politique américain

Nouvelle édition

Sous la direction d'Edmond Orban et
Michel Fortmann

Téléréalité

Quand la réalité est un mensonge

Luc Dupont

Les temps du paysage

Sous la direction de Philippe Poul-
laouec-Gonidec, Sylvain Paquette et
Gérald Domon

**La terminologie: principes et
techniques**

Marie-Claude L'Homme

Traité de criminologie empirique

Sous la direction de Marc Le Blanc,
Marc Ouimet et Denis Szabo

L'univers social des adolescents

Michel Claes

Violences au travail

Diagnostic et prévention

Sous la direction de François Courcy,
André Savoie et Luc Brunet

Les visages de la police

Pratiques et perceptions

Jean-Paul Brodeur