

## CANADA : QUELQU'UN EST À L'ÉCOUTE ?

Erin Simpson et Brian Tomlinson  
Conseil canadien pour la coopération internationale

En juin 2005, tous les partis à la Chambre des communes ont voté en faveur d'une résolution demandant que le gouvernement « ... honore les objectifs de développement du millénaire et qu'il s'engage à accroître immédiatement le budget de l'aide à l'étranger de 12 à 15 p. 100 par an afin que celle-ci soit portée à 0,5 p. 100 du produit national brut du Canada d'ici 2010 et à 0,7 p. 100 du PNB d'ici 2015 ». Depuis, les organisations de la société civile du Canada se demandent si quelqu'un était à l'écoute.

La résolution était le reflet d'une mobilisation publique sans précédent en faveur de l'action contre la pauvreté dans le monde. La réponse du Canada à la Campagne mondiale de lutte contre la pauvreté, la campagne Abolissons la pauvreté, a rallié plus de 700 organismes et 250 000 Canadiens autour d'un programme en quatre parties pour annuler la dette, rendre le commerce équitable, accroître et optimiser l'aide, et éliminer la pauvreté des enfants au Canada. La campagne d'aide est axée sur un échéancier relatif à l'engagement de consacrer 0,7 p. 100 du RNB du Canada à l'Aide publique au développement (APD) (aide accrue), et sur l'adoption d'une loi faisant de la réduction de la pauvreté le but exclusif de l'APD du Canada, conformément aux obligations du Canada en matière de droits de la personne (aide améliorée).

La politique étrangère activiste du premier ministre Paul Martin concernant la dette et d'autres questions avait suscité beaucoup d'optimisme quant aux perspectives du rôle du Canada dans le monde. Malheureusement, son gouvernement a pris trop de temps à répondre aux demandes du public et du Parlement voulant que soit modifiée l'approche du Canada relative aux relations Nord-Sud.<sup>1</sup>

- ❑ Autant au Sommet du G8 à Gleneagles, en juillet 2005, qu'au Sommet du Millénaire des Nations Unies, en septembre 2005, M. Martin a refusé de s'engager dans un échéancier pour l'atteinte de la cible des Nations-unies, c'est-à-dire consacrer 0,7 p. 100 du revenu national brut (RNB) du Canada à l'aide canadienne. Le premier ministre n'a fait que réitérer l'engagement de longue date du Canada d'augmenter l'aide de 8 p. 100 par année, annoncé par l'ancien premier ministre Jean Chrétien au Sommet des Nations Unies de Monterrey, en 2002 – ce qui porterait l'aide à 0,32 p. 100 du RNB d'ici 2010 (même pas la moitié de la cible de 0,7 p. 100), sans préciser de chiffre pour l'augmentation de l'aide après cette date.
- ❑ Le gouvernement a procédé à des augmentations ciblées ponctuelles – pour le VIH-sida, l'annulation de la dette, et l'augmentation de l'aide à l'Afghanistan et à l'Iraq – dans ses budgets annuels. En avril 2005, le gouvernement, dans le contexte d'un Parlement minoritaire, a conclu un « accord budgétaire » avec le Nouveau Parti Démocratique, favorable à la cause des travailleurs, qui comportait une augmentation de l'APD de 250 millions de dollars par année sur deux ans. Ces augmentations, par ailleurs bien accueillies, ne constituent pas la base d'un échéancier visant à atteindre le 0,7 p. 100 et sont tributaires des surplus financiers du gouvernement à la fin de chacune des deux années. De plus, en novembre 2005, le gouvernement a alloué une importante proportion des surplus budgétaires prévus pour les cinq prochaines années, sans faire aucune mention de la promesse des 500 millions de dollars additionnels.

- ❑ En raison des importants engagements visant à annuler la dette de l'Iraq et de plusieurs pays africains, le CCCI évalue le rendement de l'aide canadienne en 2005-2006 à 0,34 p. 100 du RNB, comparativement au rendement de 0,23 p. 100 en 2003-2004. Pour 2006-2007, on s'attend à un ratio de 0,33 p. 100. Sans nouveaux engagements outre les augmentations continues de 8 p. 100 de l'aide, le ratio APD-RNB retombera à 0,32 p. 100 en 2007-2008. Bien que le rendement du Canada se soit amélioré au cours des quelques dernières années, il dépendait des augmentations ponctuelles à la fin de l'année financière, ce qui rend impossibles la planification à long terme de l'aide de même que l'annulation de la dette bilatérale.

Nonobstant cette augmentation lente et insuffisante de l'aide et l'absence de tout engagement à adopter une loi sur l'aide, le gouvernement a tout de même agi pour assouplir les règlements régissant l'aide alimentaire du Canada. Auparavant, 90 p. 100 de l'aide alimentaire canadienne était liée aux achats canadiens. En vertu d'une politique annoncée en septembre 2005, on pourra dorénavant dépenser jusqu'à 50 p. 100 de l'aide alimentaire canadienne dans les pays en développement, une décision attendue depuis longtemps par les ONG du Canada.

Cela dit, les ONG du Canada se sont aussi préoccupées de plus en plus des priorités changeantes de l'aide canadienne. Au cours de cette période, les considérations reliées à la sécurité mondiale sont devenues de plus en plus dominantes dans le discours et les justifications du Canada relatifs à l'aide.<sup>2</sup>

- ❑ Depuis 2002, la phrase « appuyer les efforts de la communauté internationale en vue de réduire les menaces à la sécurité sur la scène internationale et au Canada » a été ajoutée au mandat de l'ACDI. De plus, la Stratégie de développement durable 2004-2006 (SDD) de l'ACDI présente un nouveau langage relatif à la paix et la sécurité dans les résultats clés de l'Agence (RCA).
- ❑ En 2005, le Canada s'est joint à certains donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour inciter le CAD à élargir les critères de ce qui peut être considéré comme de l'APD, en particulier en ce qui concerne les aspects militaires et de sécurité des opérations de paix.
- ❑ La première Politique canadienne de sécurité nationale, publiée en avril 2004, proposait un rôle pour l'aide au développement dans la lutte contre le terrorisme. Depuis, on a prévu 15 millions de dollars dans le budget de 2005-2006 à ces fins, à être tirés essentiellement de fonds autres que ceux de l'APD.
- ❑ Les dépenses canadiennes au titre de l'aide ont subi les pressions imposées par la logique de la sécurité.
- ❑ Entre 2001 et 2004, environ 28 p. 100 du total des nouvelles ressources de l'aide étaient destinées à l'Iraq et l'Afghanistan (partant d'une base de soutien ne comportant presque aucun décaissement pour ces pays avant 2001). Dans les propres termes de l'ACDI, le travail du Canada en Afghanistan fera en sorte que le pays « ne servira plus jamais de refuge aux terroristes », alors que le rétablissement de l'Iraq est « primordial du point de vue de la sécurité mondiale ».<sup>3</sup> Cela a eu pour résultat de déformer l'engagement du gouvernement à allouer, depuis 2002, de nouvelles ressources d'aide aux programmes de l'ACDI dans les neuf pays où se concentre son travail. Au lieu, l'Afghanistan a été de loin le bénéficiaire le plus important de l'aide bilatérale canadienne, avec une affectation totale prévue de 616,5 millions de dollars pour la période de 2001 à 2008.
- ❑ Le budget de 2004 attribue 916 millions de dollars à l'Afghanistan et à l'Iraq pour les années 2002 à 2008. Jusqu'en 2004, plus de 50 p. 100 des sommes ont été tirées, surtout des budgets supplémentaires des dépenses, en plus des augmentations de 8 p. 100 de l'aide. Mais d'où viendront les prochains crédits et toute augmentation subséquente? Seront-ils tirés des augmentations de l'aide déjà annoncées (8 p. 100 par année) jusqu'en 2010 ou d'ailleurs ?

En avril 2005, la publication tant attendue de l'Énoncé de politique internationale (EPI) du gouvernement a mis en relief ces tendances. En énonçant une vision du rôle du Canada dans le monde, l'EPI faisait ressortir les menaces à la sécurité et aux valeurs canadiennes que présentent les États « fragiles et en déroute ». Jusqu'au tiers du financement bilatéral de l'ACDI est réservé aux États « fragiles et en déroute ». <sup>4</sup> Les militaires canadiens se sont engagés à jouer des rôles militaires plus déterminants dans les « États en déroute » du monde. Le ministère des Affaires étrangères met l'accent sur l'atténuation des dangers que font courir les « États en déroute » en raison des mouvements de réfugiés, de l'instabilité régionale et des menaces terroristes.

Selon l'EPI, la protection de la sécurité du Canada demande une réaction concertée et intégrée à l'échec de l'État dans divers pays. À l'instar de plusieurs donateurs européens, le gouvernement a créé deux nouveaux mécanismes : le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) et le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM), qui ont été annoncés dans le Budget fédéral de 2005-2006, avec l'affectation de 500 millions CAD sur cinq ans.

- ❑ Le GTSR a été créé pour mener des initiatives 3D intégrées (diplomatie, développement, défense) dans les « États fragiles et en déroute ». Il sera formé d'un conseil consultatif interministériel et d'un secrétariat hébergé par Affaires étrangères Canada. Le conseil consultatif agira à titre de plateforme de coordination interministérielle de l'action canadienne dans les « États fragiles et en déroute ». Il sera formé au minimum de représentants officiels de l'ACDI, du ministère de la Défense nationale, de Sécurité publique et Protection civile Canada, de la GRC et du Bureau du Conseil privé; d'autres ministères y participeront au besoin.
- ❑ Le secrétariat du GTSR gèrera les fonds alloués à la paix et la sécurité, réunira et distribuera des fonds pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix, coordonnera des opérations de paix, et coordonnera la politique humanitaire et les interventions en cas de crise. Lorsque tout le personnel sera embauché, le secrétariat du GTSR comptera plus de 70 personnes.
- ❑ Le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) affectera ses 500 millions de dollars sur cinq ans principalement à l'appui au GTSR et à deux autres programmes de plus petite taille. Les détails de ces programmes de même que la façon dont ils seront rattachés l'un à l'autre et à d'autres programmes d'aide sont encore à l'étude, mais il semble que la plupart des activités du FPSM ne seront pas considérées pour l'instant comme de l'aide publique au développement (APD). En 2005-2006, le budget du FPSM s'ajoutait à l'augmentation de 8 p. 100 de l'aide pour cette année. Mais les fonctionnaires du GTSR et du FPSM prédisent que le fonds s'accroîtra grâce aux sommes tirées des augmentations de 8 p. 100 l'EAI. Peut-être songent-ils aux modifications des critères relatifs à l'APD au CAD, qui seront révisés par les ministres en 2007.
- ❑ Des ressources additionnelles pourraient être disponibles pour les activités du GTSR par l'entremise d'une réserve en cas de crise, annoncée aussi dans le budget de 2005-2006. La réserve en cas de crise, qui doit plafonner à 500 millions de dollars, sera administrée conjointement par les ministères des Finances et des Affaires étrangères, et par l'ACDI. À la fin de 2005, on a affecté 52 millions de dollars au tremblement de terre au Pakistan à même la réserve en cas de crise (cela sera considéré comme de l'APD).

L'approche des 3D du Canada est pilotée par une Équipe provinciale de reconstruction (EPR) à Kandahar, en Afghanistan. L'équipe regroupe des membres des Forces canadiennes, des fonctionnaires de l'ACDI et l'autorité locale afghane, dans le but d'accroître la présence du gouvernement central afghan dans cette région et de soutenir la reconstruction. <sup>5</sup> L'EPR du Canada a pris la relève de l'EPR des États-Unis dans l'« opération enduring freedom » à Kandahar, en août 2005. D'autres approches 3D se rapporteront à la gestion des frontières dans les territoires palestiniens, aux élections en Haïti et à l'appui aux troupes de l'Union africaine au Darfour, au Soudan.

Les OSC du Canada sont préoccupées par le nouveau modèle « intégré » de coopération internationale dans les situations de conflit. L'intégration de l'aide humanitaire dans les politiques militaires et étrangères remet en question les principes humanitaires fondamentaux de neutralité et d'indépendance, et menace l'efficacité de l'aide pour sauver des vies. L'accent mis sur la sécurité canadienne dans la création du GTSR et du FPSM pourrait faire en sorte qu'on mette de côté les droits et les besoins des populations affectées, négligeant les principes de la consolidation de la paix et du développement.

- 
- <sup>1</sup> Pour une analyse plus détaillée des politiques d'aide du Canada, voir la section du site web du CCCI intitulée Programme d'aide, à <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml>.
  - <sup>2</sup> Voir Erin Simpson, « Le programme de sécurité de l'après-11 septembre et la politique étrangère du Canada : Conséquences pour le Sud mondial? », mai 2005, en ligne à [http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_peace\\_2005-06\\_post\\_911\\_background\\_paper.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_peace_2005-06_post_911_background_paper.pdf).
  - <sup>3</sup> Voir ACDI, « Aperçu, Afghanistan », en ligne à <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/Fr/JUD-129153625-S6T> et « Aperçu, Iraq », en ligne à <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-124144118-R4G>.
  - <sup>4</sup> L'utilisation de l'expression « fragiles et en déroute » est très critiquée par les organisations non gouvernementales, en particulier dans le Sud, puisqu'elle concentre toute l'attention sur les dynamiques internes des pays et évite de mentionner la responsabilité du Nord et de la communauté internationale. Le terme est utilisé ici pour évoquer le phénomène politique de concentration sur les « États fragiles et en déroute ». On utilise autant que possible l'expression « conflit persistant et faible gouvernance ».
  - <sup>5</sup> « NGO-Government Dialogue on Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan and the Militarization of Humanitarian Assistance », décembre 2003, Groupe de travail sur l'opération de paix du Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix.

**Traduit à la pige.**