

Le 17 février 2011,

L'Honorable James Flaherty
Ministre des Finances
Ministère des Finances Canada
140, O'Connor Street
Ottawa, ON K1A 0G5

Monsieur le Ministre,

Re : consultation 2010-2011 au sujet de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer durant la deuxième période de consultation lancée par le ministère des Finances Canada au sujet de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCIC) et Halifax Initiative apprécient les améliorations que Finances Canada a apportées au processus depuis la première consultation en 2008, telles que la prolongation de la période de consultation, l'accès élargi aux informations de base, et la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation à un ensemble plus vaste de participants qui s'est traduite par un intérêt marqué de la part de nos organisations envers ce processus. À la suite des prochaines consultations, nous espérons voir d'autres améliorations s'opérer dans la mise en application de la *Loi* par le ministère.

C'est la deuxième fois qu'un ministère organise des consultations formelles avec des groupes au sujet de cette *Loi*. Dans la présente soumission, nous avons fait plusieurs propositions suggérant des améliorations de processus qui permettent de réagir aux dispositions d'ordre procédural de la *Loi* ainsi que des politiques qui reflètent les conditions de fond de la *Loi*, voir l'ANNEXE 1 ci-jointe. Ces suggestions sont basées sur les recommandations que nous avons établies dans notre première soumission en 2008 et se réfèrent tout particulièrement aux priorités à court et moyen termes prévues dans le *Rapport 2009 sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*.

Nous espérons que les résultats de ces consultations se répéteront grâce à l'engagement qu'a pris Finances Canada non seulement de renforcer au fil du temps le processus de consultation, mais aussi de prendre en considération et d'adopter la politique et les mesures du Canada au regard des Institutions de Bretton Woods, dans le contexte de la *Loi*.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre très haute considération.

John Jacobs

Gerry Barr

Administrateur de programme
Halifax Initiative
153 Chapel Street
Ottawa, ON K1N 1H5
Tel.: (613) 789-4447
jjacobs@alifaxinitiative.org

Président directeur général
Conseil canadien pour la coopération internationale
1 Nicholas Street, Suite 300
Ottawa, ON K1N 7B7
(613) 241-4170
gbarr@ccic.ca

ANNEXE I – Recommandations améliorant les dispositions d’ordre procédural de la *Loi* et mettant en œuvre des politiques qui en reflètent mieux les conditions de fond

1. Améliorer la transparence de la mise en application de la *Loi* par Finances Canada grâce à un processus accessible et responsable.

Finances Canada doit être félicité d’être le seul ministère à organiser formellement des consultations au sujet de la *Loi sur la responsabilité en matière d’aide au développement officielle*. Cela dit, le ministère n’a encore dévoilé aucun des objectifs de ces consultations. Lors des consultations, il n’a fourni aucune des lignes directrices qu’il a suivies pour interpréter la *Loi* et la mettre en application et il n’a pas non plus indiqué quelles seraient les répercussions correspondantes examinées en priorité au regard des Institutions Bretton Woods. Enfin, Finances Canada n’a pas indiqué s’il publierait les soumissions et les résultats des consultations dans le domaine public, soit, par exemple, sur son site Internet.

En l’absence de telles informations, il est très difficile pour les individus de participer aux consultations, de vérifier si, dans les mesures qu’il prend, le ministère agit (ou non) en conformité avec la *Loi*, au regard des Institutions Bretton Woods, et de savoir comment ces consultations seront utilisées pour informer les Institutions Bretton Woods des priorités du Canada. Sans de telles informations, les consultations, bien qu’appréciables, risquent rapidement de s’avérer superficielles.

Finances Canada se doit de combler une telle lacune par une amélioration du processus en début et en fin de consultation. Tel que mentionné dans notre première soumission, les consultations pourraient, dans le futur, être enrichies en procédant aux étapes suivantes :

- Organiser les consultations quelques mois avant l’affectation des ressources à AID, l’Association internationale de développement (la contribution de Finances Canada à la Banque mondiale la plus importante en matière d’Aide au développement) et surtout avant tout engagement définitif pour le réapprovisionnement de l’Association internationale de développement.
- Procéder à une déclaration écrite et à une rencontre avec le ministre avant consultation afin de clarifier comment Finances Canada aborde les tests de l’article 4 (1) de la *Loi* et comment le ministère adapte ces tests aux priorités et mesures à venir au regard des Institutions de Bretton Woods.
- Indiquer clairement sur le site Internet les objectifs des consultations et leur processus.
- Connecter les informations de base fournies pour les consultations avec les priorités à moyen et court termes du ministère au regard de la Banque mondiale et du FMI (tel qu’indiqué dans le Rapport annuel du ministère) et les trois tests de la *Loi*.
- Afficher sur le site Internet toutes les soumissions faites durant les consultations, avec l’option de refuser d’y figurer pour les organisations qui ne le souhaitent pas.
- Indiquer la politique de Finances Canada concernant la programmation des prochaines consultations.

2. Créer une articulation plus cohérente entre les consultations de Finances Canada sur la mise en application de la *Loi* et le *Rapport annuel sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* (le « *Rapport annuel* »).

tel qu'indiqué dans le Rapport annuel de Finances Canada, Il existe un fort décalage entre les consultations sur la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* et les priorités et mesures du Canada au regard des Institutions de Bretton Woods. Ce manque de connexion est d'autant plus important que Finances Canada a progressé à pas de géant ces dernières années pour améliorer le format, le contenu, la transparence et la responsabilité de son Rapport annuel. Intégrer, d'une part, le principe de base visant à respecter les trois tests de la *Loi* et inclure, d'autre part, les résultats des consultations en bonne place dans le Rapport annuel plutôt que d'en faire une vague référence reléguée dans une Annexe, comme dans le Rapport annuel 2009, constitueraient deux améliorations considérables pour la qualité du Rapport ainsi que pour la responsabilité du ministère quant à ses priorités et à ses mesures au regard des Institutions de Bretton Woods, dans le contexte de la *Loi*.

Pour ce qui est du contenu du Rapport¹, Finances Canada pourrait y apporter les améliorations suivantes :

- Inclure dans la partie principale du Rapport un article sur la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* indiquant les exigences juridiques de la *Loi*, la diligence raisonnable que doit exercer Finances Canada pour mettre la *Loi* en application, un résumé des résultats de toutes les consultations récentes et la façon dont les questions soulevées remodelent les priorités à moyen et court termes au regard des Institutions de Bretton Woods.
- Préciser les priorités et les mesures à la Banque mondiale et au FMI, expliquer le cas échéant, comment ces décisions respectent les dispositions de la *Loi* et particulièrement comment ces mesures favorisent la promotion des initiatives des Institutions de Bretton Woods qui sont conformes aux normes internationales des droits de la personne. Ces précisions permettraient de traiter les cas de priorités pour lesquelles le Canada redoublerait d'efforts, à savoir a) exercer le principe de diligence raisonnable pour garantir les choix et renforcer les droits des citoyens dans les pays bénéficiaires au lieu de les compromettre, b) donner la priorité aux plus marginalisés, c) remédier aux problèmes que rencontrent les populations lorsqu'elles réclament leurs droits, d) en terminer avec les politiques de discrimination envers les individus, et e) être responsable et participatif.

3. Appliquer la *Loi* et faire un rapport sur la *Loi* et les mesures de Finances Canada avec les Institutions de Bretton Woods de façon à ce que le gouvernement définisse une approche cohérente du financement du développement, en mettant en application les tests de l'Article 4 (1) de la *Loi* pour le financement canadien de l'Aide au développement et en déterminant l'objectif de lutte contre la pauvreté par des financements ne venant pas de l'Aide au développement pour les Institutions de Bretton Woods.

¹ Certains points de notre soumission de 2008 sont réitérés ici. Voir aussi le point 4 ci-dessous.

Dans l'ensemble, Finances Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) allouent des ressources considérables aux Institutions de Bretton Woods, au Fonds fiduciaire multidonateurs (MDTF) et aux initiatives mondiales gérées par les Institutions de Bretton Woods ainsi qu'aux initiatives d'allègement de la dette bilatérales et multilatérales. En 2009-2010, toutes les contributions versées à l'Association internationale de développement, à l'allègement de la dette, au Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, au Programme de liquidité pour le commerce mondial de la Société financière internationale (GTLP), au Fonds fiduciaire multidonateurs et aux initiatives mondiales, totalisaient un peu plus de 950 millions de dollars.

Toutes les contributions de Finances Canada aux Institutions de Bretton Woods ne viennent pas de l'Aide au développement et ne doivent pas être considérées comme telles. Par conséquent, les contributions qui ne viennent pas de l'Aide au développement ne sont pas tenues de répondre aux trois tests de la *Loi*. Ceci dit, la Banque mondiale doit lutter contre la pauvreté et le FMI doit réduire la pauvreté, tel qu'énoncé dans leur mandat. De plus, la Banque mondiale a reconnu que les droits de la personne faisaient partie intégrante du développement international. De fait, ce mois-ci, plusieurs groupes de la société civile, y compris Amnistie Internationale et le Centre for International Environmental Law, vont soumettre leurs commentaires à la Société financière internationale (SFI) sur son cadre de soutenabilité, lui demandant de « faire la preuve de son engagement envers la défense des droits de la personne ». Étant donné que, pour lutter contre la pauvreté, la Banque mondiale et le FMI reçoivent des ressources ne venant pas de l'Aide au développement, le gouvernement devrait examiner, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de la défense des droits de la personne, la façon dont ces ressources sont réparties. Par exemple, l'aide monétaire donnée à la SFI pour le Programme GTLP et l'aide monétaire donnée à la SFI pour la lutte contre les changements climatiques ne répondent pas forcément aux critères de l'Aide au développement mais seraient pourtant bénéfiques si elles respectaient l'esprit de la *Loi*, (voir particulièrement « Ressources et facilités de prêt » 4 C ci-dessous), et si la Banque mondiale et le FMI appliquaient leur mandat de lutte contre la pauvreté.

4. Atteler des mesures plus spécifiquement axées sur les dispositions de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* dans les priorités du Canada au regard des Institutions de Bretton Woods.

Tel que mentionné plus haut, Finances Canada devrait expliciter comment il compte adapter les tests de l'article 4 (1) de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* aux priorités et mesures à venir au regard de la Banque mondiale et du FMI. En suivant les thèmes du Rapport annuel 2009 de Finances Canada, voici ci-dessous quelques exemples montrant ce que Finances Canada a d'ores et déjà commencé à faire et quelques suggestions pour un meilleur alignement de ses priorités actuelles sur les dispositions de la *Loi*.

A) Gouvernance et responsabilité

- *Réformes de gouvernance* – Le soutien du gouvernement canadien cherche la plupart du temps à s'assurer de faire entendre la voix des économies de marché émergentes les plus importantes dans le but de voir ces pays commencer à porter la responsabilité financière du renforcement de leur rôle. Une approche orientée sur les droits et répondant aux voix des plus pauvres suggère que le gouvernement aille au-delà de ses propositions actuelles et

donne davantage de priorité aux mesures suivantes :

- Appuyer les initiatives favorisant les prises de décision à la double majorité au FMI.
- Promouvoir une véritable équité de vote au groupe de la Banque mondiale (50/50 entre les pays développés et les pays en voie de développement, ou entre les emprunteurs et les prêteurs, comme de nombreux pays le proposent).
- Encourager un conseil d'administration qui comprenne plus de représentants pour l'Afrique, l'Asie et les pays d'Amérique latine et moins pour l'Europe.
- Alternier le poste de directeur exécutif au sein du groupe canadien.

Au-delà de ces propositions, nous appuyons les efforts que déploie le gouvernement pour élaborer un cadre de responsabilité visant à contrôler et à évaluer les progrès de la Banque mondiale en matière de réformes institutionnelles.

- *Transparence* – Nous encourageons le gouvernement à continuer ses efforts visant à renforcer la transparence et l'accessibilité des deux Institutions de Bretton Woods, en se fondant sur la présomption en faveur de la transparence, avec une liste limitée d'exclusions, comme c'est le cas maintenant avec la politique de divulgation de la Banque mondiale. Alors que la nouvelle politique de divulgation du FMI avance vers la présomption en faveur de la transparence, nous sommes déçus que le rapport de divulgation du FMI ne divulgue justement pas l'ébauche des documents précédant les discussions du conseil d'administration et continue à laisser un pouvoir considérable aux mains de pays qui bloquent la divulgation de documents nationaux.

B) Efficacité institutionnelle

- *Rapport sur les droits de la personne au sein de la Banque mondiale et du FMI* – Afin de parfaitement comprendre les implications de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* pour les politiques du Canada au regard des Institutions de Bretton Woods, Finances Canada devrait établir un rapport qui analyse comment les droits de la personne sont intégrés dans les politiques des Institutions de Bretton Woods et orienter sa politique au regard des Institutions de façon à y combler les lacunes.
- *Surveillance du FMI et prévention de la crise* – En théorie, le FMI jouait déjà ce rôle avant la crise financière internationale actuelle. Cependant, le gouvernement canadien – pour être plus juste, la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* – devrait encourager le FMI et la Banque mondiale à respecter les prises de décision nationales et démocratiques ainsi que l'appartenance des politiques de développement, à supprimer la politique de conditionnalité imposée sapant la démocratie, et à favoriser les politiques aboutissant à des processus de consultation ouverts, transparents et inclusifs, dirigés par les pays eux-mêmes.
- *Efficacité de l'aide* – S'assurer que l'aide internationale du Canada ait les meilleurs résultats de développement ne signifie pas simplement apporter des améliorations à l'efficacité des coûts des programmes canadiens, leur orientation et leurs résultats à court terme. Cela signifie aussi qu'il faut s'assurer que les efforts d'aide du Canada luttent contre la pauvreté et atteignent les normes internationales en matière de droits de la personne, conformément à la *Loi*. Les dollars de l'aide du Canada doivent renforcer et non ébranler les droits des citoyens dans les pays bénéficiaires, ils doivent être canalisés de façon à profiter aux populations les plus vulnérables et les plus marginalisées de la société, ils

doivent renforcer la capacité des gouvernements, et ils ne doivent pas freiner les dépenses gouvernementales en programmes sociaux ou restreindre le menu de choix de politiques appropriées des pays pour lutter contre leur pauvreté.

Les efforts visant à renforcer l'efficacité de l'aide de la Banque mondiale sont bons –à savoir la décentralisation de l'autorité de la Banque mondiale et de son personnel, le renforcement des outils bancaires pour analyser les répercussions de ses programmes et pour en suivre et en surveiller les résultats– mais l'expérience a montré que les résultats recherchés sont plus souvent des réformes politiques que des résultats de réduction de la pauvreté. Qui plus est, aider les pays à lutter contre leur pauvreté ne se fait pas en renforçant les mécanismes de la Banque mondiale mais plutôt en renforçant leur capacité nationale et en édifiant des systèmes nationaux solides qui peuvent analyser les besoins nationaux, y répondre et apporter des solutions propres pour éliminer leur pauvreté. Dans cette optique, Finances Canada est sur la bonne voie dans ses efforts pour renforcer les systèmes de santé des pays.

- *Outils innovateurs pour aborder la question des biens publics mondiaux* – L'initiative canadienne du mécanisme d'Assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) est une approche innovante. Dans ce même esprit, et à une époque où les budgets d'aide sont gelés, le Canada doit défendre et promouvoir la Taxe sur les opérations financières (TOF), dont 50 % des recettes servirait à aider les pays à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à financer l'adaptation aux changements climatiques. Une minuscule taxe de 0,05 % pourrait contribuer à générer des centaines de milliards de dollars pour lutter contre la pauvreté et les changements climatiques et pour aider à redistribuer les gains de la globalisation.
- *Ressources et facilités de prêts* – L'aide du Canada canalisée par les Institutions de Bretton Woods doivent continuer à donner la priorité aux facilités de prêts, ciblant ainsi les pays les plus vulnérables et les plus marginalisés –des subventions ou prêts très concessionnels pour les pays à faible revenu et les États fragiles–, et à protéger les programmes sociaux adaptés à ces groupes.

Nous sommes heureux que le gouvernement continue à accorder la priorité à l'Association internationale de développement (AID) en tant que vitrine de financement et nos collègues de l'OSC africaine restent partisans d'une augmentation de financement de l'Association. Mais d'un autre côté, allouer des fonds à la Société financière internationale (SFI) – pour le climat, l'agriculture et le commerce– est quelque peu contraire au bon sens et aux dispositions de la *Loi* et aux efforts pour réduire la pauvreté car la SFI ne fait pas passer en priorité l'efficacité du développement lorsqu'elle sélectionne des projets dans lesquels elle compte investir :

En termes de climat, la Coalition canadienne sur les changements climatiques et le développement a remarqué que la SFI se concentrait plus sur l'atténuation des changements, alors que l'adaptation aux changements est une priorité immédiate et absolue, essentielle à la lutte contre la pauvreté.

En termes d'agriculture, le Groupe canadien de réflexion sur la sécurité alimentaire, un groupe de travail avec lequel le CCCI collabore, a remarqué que le guichet du secteur privé du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) travaillait avec les petits exploitants, mais que la SFI n'avait démontré aucune capacité à comprendre leurs besoins et à y répondre.

En termes de commerce, la majorité des investissements sont dirigés vers les multinationales des pays riches avec un flux beaucoup moins significatif dirigé vers les PME, en particulier dans les pays pauvres.

Enfin, la SFI utilise de plus en plus des Intermédiaires financiers (IF) pour affecter des fonds à ses projets. Aussi bien les groupes canadiens sur le climat que ceux sur la sécurité alimentaire ont remarqué l'absence de normes sociales et environnementales appliquées aux projets financés par la SFI, le manque de transparence de la comptabilité et des rapports sur les initiatives fondées par la SFI, et la tendance des institutions financières à négliger les pays à faible revenu.² De toute évidence, la canalisation de fonds vers la SFI ne semble pas être la méthode la plus appropriée que le Canada doit suivre pour lutter contre la pauvreté et prendre en compte les attentes et les besoins des pays pauvres.

Nous sommes heureux que le gouvernement du Canada encourage les nouvelles facilités de prêts du FMI qui ne font pas basculer le fardeau de l'ajustement structurel sur les épaules des plus pauvres au sein des populations nationales. Pour y parvenir, le gouvernement doit également promouvoir des prêts qui éliminent progressivement toutes les politiques de conditionnalité et soient véritablement alignés sur les priorités des pays, et qui permettent un meilleur niveau de répartition des ressources à l'aide budgétaire ainsi que la mise en œuvre de systèmes nationaux incluant la capacité statistique des gouvernements nationaux à en repérer et en surveiller les répercussions sur le développement.

C) Réduction durable de la pauvreté et croissance

- *Viabilité de la dette* – La crise financière mondiale et de nouveaux prêts supplémentaires visant à remédier aux déficits de financement ont gravement compromis les initiatives existantes d'annulation de la dette. Le gouvernement du Canada doit dépasser les approches actuelles de la viabilité de la dette, reprendre les discussions sur un mécanisme d'arbitrage de la dette souveraine qui soit transparent, indépendant et équitable et il doit élaborer un nouveau cadre orientant les prêteurs vers la responsabilisation.
- *États fragiles* – Les États fragiles sont confrontés à des défis très spécifiques et sont exposés à des niveaux élevés de pauvreté et à la concentration de foyers de populations marginalisées et vulnérables. Une approche du gouvernement visant à augmenter le volume et la durée des allocations aux États fragiles grâce à AID irait dans le même sens que les dispositions de la *Loi*.
- *Intégration de l'égalité des sexes* – L'attachement du gouvernement à l'égalité des sexes est appréciable, de même que ses efforts pour reconnaître les démarches actuelles de la Banque mondiale en matière d'égalité des sexes. Pour aller de l'avant et tel que le Groupe GenderAction l'a fait valoir dans son analyse de la politique de la Banque mondiale en matière d'égalité des sexes, le gouvernement du Canada devrait procéder aux actions suivantes :
 - Encourager la Banque mondiale à promouvoir un cadre des droits de la personne orienté sur l'égalité des sexes, les droits de la femme et la santé génésique.
 - Favoriser l'élaboration de données ventilées par sexe qui soient transparentes et fiables.
 - Collaborer avec les administrateurs de la Banque mondiale afin d'élaborer un plan visant

² The Canadian Food Security Policy Group provided input into this submission.

à renforcer les capacités des bureaux nationaux de la Banque mondiale en matière d'intégration de l'égalité des sexes.

Le Canada doit appuyer la Banque mondiale pour qu'elle inclue tous les éléments ci-dessus dans le cadre de surveillance en matière d'intégration de l'égalité des sexes qu'elle est en train d'établir.

- *Environnement* – Tel que mentionné plus haut, la question qui se pose est de savoir si la procédure accélérée de la majeure partie des financements canadiens consacrés aux changements climatiques via la Société financière internationale (SFI) est la méthode la plus appropriée pour investir dans la lutte contre la pauvreté. Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCIC) et Halifax Initiative appuient la soumission déposée par leurs collègues de la Coalition canadienne sur les changements climatiques et le développement.