

**CHAIRE**

**C.-A. Poissant de recherche  
sur la gouvernance  
et l'aide au développement**

**UQÀM**



## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

Mai 2008

[www.poissant.uqam.ca](http://www.poissant.uqam.ca)

LES CAHIERS DE LA CHAIRE C.-A. POISSANT  
COLLECTION RECHERCHE  
No 2008-01

Le déliement de l'aide au développement canadienne  
Gabriel C. Goyette

■ Gabriel GOYETTE

Étudiant à la maîtrise au département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM) et Coordonnateur de l'axe aide au développement de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide de l'UQAM.

Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant  
Collection Recherche — no 2008-01

Le déliement de l'aide au développement canadienne  
Gabriel C. Goyette

ISSN : 1912-5658  
Bibliothèque nationale du Québec

**Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide**

Département de science politique  
Université du Québec à Montréal (UQAM)  
Case postale 8888, succursale Centre-ville  
Montréal, Québec, Canada  
H3C 3P8

[www.poissant.uqam.ca](http://www.poissant.uqam.ca)  
[poissant@uqam.ca](mailto:poissant@uqam.ca)

**Le déliement de l'aide au développement canadienne**  
Gabriel C. Goyette

**Le déliement de l'aide au développement canadienne**

**Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant – Collection recherche**  
**No 2008-01**  
**Gabriel C. Goyette**

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

*Abstract*

*L'aide liée canadienne a connu une grande décroissance de sa proportion dans l'aide publique au développement totale depuis le sommet atteint en 1982. Ce cahier de recherche vise à quantifier cette tendance en la replaçant dans son contexte, institutionnel et historique, pour permettre de comprendre les raisons de cette transformation appelée par beaucoup et significativement plus tardive au Canada que parmi les autres membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En plus d'expliquer ce qu'est l'aide liée et les motivations des acteurs y ayant recours, nous expliquerons les facteurs ayant menés au déliement de l'aide au développement canadienne et développerons particulièrement le rôle central des autres bailleurs de fonds dans cette transformation.*

## Table des matières

Glossaire.....	6
Le déliement de l'aide au développement canadienne.....	7
Qu'est-ce que l'aide liée.....	9
1. Définition .....	9
2. Objectifs .....	9
Chronologie du déliement de l'aide au développement canadienne .....	10
1. 1987 : <i>Partageons notre avenir</i> .....	11
2. 1998 : Rencontre de haut-niveau du CAD .....	11
3. 2001 : <i>Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés</i> .....	12
4. 2002 : <i>Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace: Le Canada contribue à un monde meilleur</i> .....	13
Conclusion.....	15
1. Pressions multilatérales .....	15
2. Transformation des structures productives .....	17
3. L'émergence des approches programme.....	17

**Liste des figures**

Graphique 1 : % de l'aide liée dans l'aide totale des pays de l'OCDE	p. 8
Tableau 1 : Objectifs de l'aide au développement liée (pour les donateurs)	p. 10
Graphique 2 : Évolution de l'aide programme en % de l'APD totale au Canada et pour les membres de l'OCDE	p. 12
Graphique 3 : Comparaison de l'évolution de l'aide liée en % de l'APD pour le Canada et l'OCDE	p. 15

## Glossaire

ACDI	Agence canadienne de développement international
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement de la Direction de la coopération pour le développement (OCDE)
IFI	Institutions financières internationales (principalement, FMI, Groupe de la Banque mondiale et banques régionales de développement)
PMA	Pays moins avancés
PVD	Pays en voie de développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMC	Organisation mondiale du commerce

## Le déliement de l'aide au développement canadienne<sup>1</sup>

Ce qui est considéré par plusieurs comme l'échec du développement<sup>2</sup>, ou minimalement, comme une déception face aux minces résultats obtenus après les décennies et les milliards investis dans le développement a poussé plusieurs des acteurs du régime de l'aide à se questionner sur leurs façons de faire. Confiants dans un modèle de développement rarement remis en question les acteurs de ce régime, particulièrement les donateurs et leurs associations, ont cherché la cause de cette situation dans les vecteurs de l'APD et chez les bénéficiaires de cette aide. Ces deux types d'analyse ont débouchés dans le premier cas sur des transformations importantes dans le régime de l'aide<sup>3</sup> et dans le second, par une emphase sur la gouvernance et la transparence qui achèvera de marginaliser les modèles politiques et de développement peu conformes aux modèles dominants.

Dans ce contexte, plusieurs tendances sont identifiables dans l'évolution des flux d'aide depuis quelques années. L'une des plus importantes, tant au plan statistique qu'au niveau de son impact sur les stratégies de développement mises en œuvre, est la réduction remarquable de l'aide liée dans le pourcentage de l'aide publique au développement. Cette tendance, identifiable dans des proportions différentes parmi tous les membres du Comité d'aide au développement<sup>4</sup> (CAD),

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier Suzie Boulanger et Bonnie Campbell pour leurs commentaires et suggestions dans la rédaction et la révision de ce cahier de recherche.

<sup>2</sup> Campbell, B. et Goyette, G. *Quel développement ? Enjeux et défis du développement à l'heure de la multilatéralisation de l'APD*. *Relations*, no. 712, novembre 2006. pp. 12-14.

<sup>3</sup> À ce titre, notons la croissance de l'approche programme, du support budgétaire, des financements multi-donneurs et réduction de l'aide liée, des financements de projets non-sollicités et du nombre de bénéficiaires de l'aide par donateur pour n'en nommer que quelques uns.

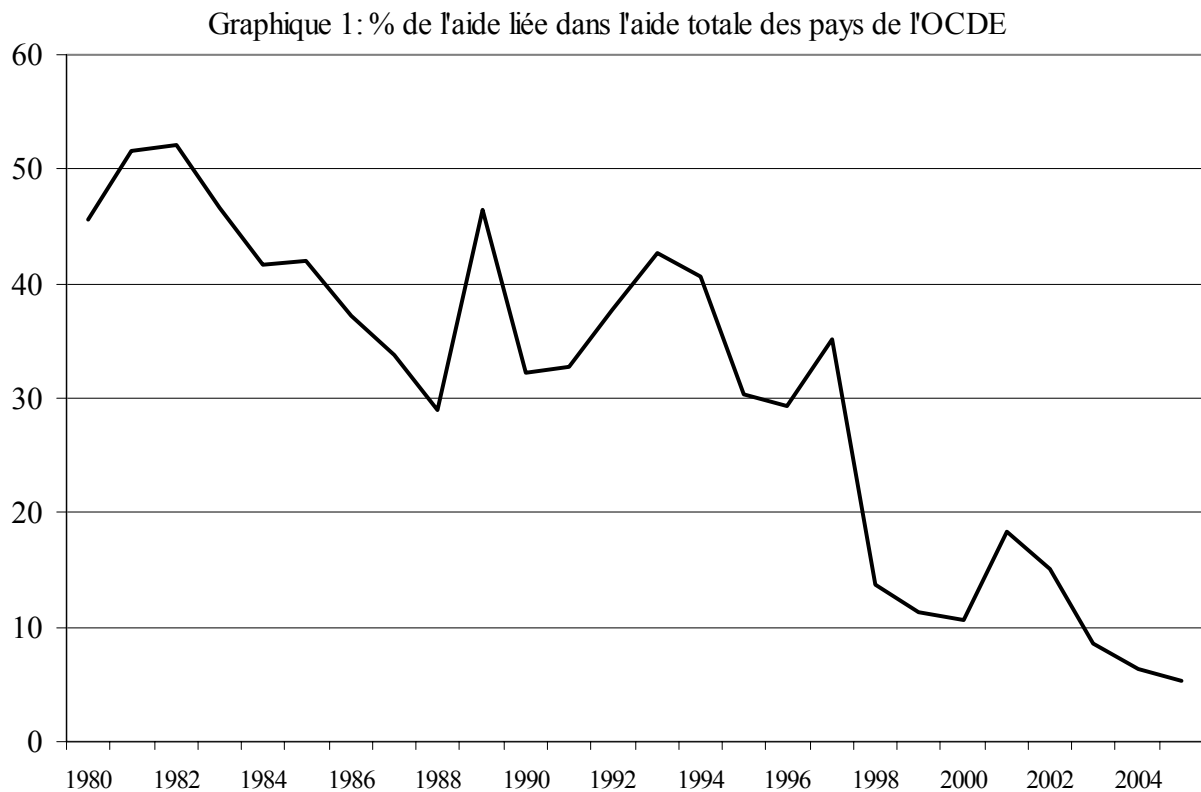
<sup>4</sup> Le Comité d'aide au développement de la Direction de la coopération pour le développement est fondé en 1960 au sein de l'OCDE et regroupe les principaux bailleurs de fonds. Constitué à l'origine de seulement 11 membres (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni et la Commission européenne auxquels se joindront dès la première année le Japon et les Pays-Bas), elle en compte aujourd'hui 23 (Australie(1966), Autriche (1965), Danemark(1963), Espagne (1991), Finlande (1975), Grèce (1999), Irlande (1985), Luxembourg (1992), Norvège (1962), Nouvelle Zélande (1973), Suède (1965)). Le CAD regroupe donc les principaux donateurs d'APD, pour un total annuel de 104 421 millions US\$ en 2006 (en baisse de 4.5% par rapport à 2005), et leur sert de forum pour discuter des grandes orientations de l'architecture de l'aide en plus de faire des évaluations par les pairs des pratiques et politiques des pays membres tous les 3 ans. Actuellement, la contribution du CAD vise à *Encourager la cohérence des politiques au service du développement ; Soutenir la bonne gestion des affaires publiques et les capacités d'élaboration des politiques dans les pays en développement ; Améliorer l'efficacité de l'aide et veiller à ce qu'elle atteigne un volume suffisant ; Renforcer les partenariats et l'obligation de rendre des comptes*. Pour de plus amples renseignements sur le CAD, vous pouvez consulter le document suivant: OCDE. *Dates marquantes Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE*. Paris: Éditions de l'OCDE, 2006. 77 p.



## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

est clairement démontrée par le Graphique 1 ci-après qui illustre la tendance agrégée pour ces derniers.



Source: OCDE. *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*. [En ligne]. Adresse URL: <[http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html)> (page consultée le 10 octobre 2007)

L'objet de ce cahier de recherche est d'expliquer les processus qui ont mené à une réduction de l'aide liée au Canada et de mettre en lumière la rationalité sous-jacente. Nous tenterons donc de démontrer qu'il s'agit d'une évolution prévisible de la politique d'aide canadienne qui suit les évolutions internationales, empiriques et normatives, en la matière et qui a été rendue nécessaire par la transformation des modes d'interventions privilégiés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et les autres bailleurs institutionnels.

## Qu'est-ce que l'aide liée

### 1. Définition

L'aide liée concerne à la portion de l'APD devant être dépensée en produits et services fournis par le pays donateur. Notons que le CAD fait la distinction entre l'aide liée, partiellement liée et l'aide déliée. Plus techniquement, selon les normes du CAD de l'OCDE:

***Aide non liée (déliée)** — Par aide publique au développement non liée, on entend les subventions et contributions qui peuvent librement et intégralement servir à financer des marchés dans la quasi-totalité<sup>5</sup> des pays bénéficiaires de l'aide et dans les pays de l'OCDE. Les ressources fournies pour financer les dépenses locales du bénéficiaire sont aussi non liées, par définition.*

***Aide liée** — Par aide publique au développement liée, on entend les subventions et contributions qui sont effectivement liées à la passation de marchés de biens et de services dans le pays donateur ou qui sont assujetties à des modalités d'achat impliquant une limitation de la liste des pays agréés comme fournisseur autre que celle définie pour l'aide partiellement liée.*

***Aide partiellement déliée** — Par aide publique au développement partiellement déliée on entend les subventions et contributions qui sont effectivement assujetties à la passation de marchés de biens et services dans le pays donateur et dans un nombre limité d'autres pays, dont la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.<sup>6</sup>*

### 2. Objectifs

Le maintien de l'aide liée sert de nombreux objectifs politiques et économiques résumés dans le tableau suivant. Cependant, il est important de souligner que cette pratique n'a d'effets positifs que pour les donateurs, les récipiendaires de l'aide étant grandement limités dans leur souveraineté pour mettre en œuvre leur stratégie de développement. De même, l'achat de produits ou services dans un marché captif réduit inévitablement l'optimalité<sup>7</sup> de ces acquisitions

---

<sup>5</sup> Les exceptions à cette règle le sont généralement pour des raisons de politiques étrangères. Ainsi, on permettra à certain pays d'exclure des pays fournisseurs acceptés des concurrents géostratégiques importants ou des pays sous embargo.

<sup>6</sup> OCDE. *DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance*. Adoptées par le CAD le 24 avril 1987. [Pdf]. Adresse URL: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/8/31775636.pdf>> (page consultée le 10 décembre 2007).

<sup>7</sup> L'idée d'optimalité en économie présuppose la rareté des ressources et le caractère quasi-infini de ses emplois alternatifs (L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 1932) présupposé réalisé dans le cas de l'APD. Elle fait référence à l'allocation des ressources qui maximise les extrants dans une situation donnée. La théorie économique contemporaine démontre l'importance pour atteindre une situation qui tend vers l'optimalité d'être notamment en situation de concurrence (ce que l'aide liée réduit grandement en limitant les fournisseurs en fonction de leur origine géographique plutôt que leur qualités/limites inhérentes), d'absence d'intervention exogène dans le calcul rationnel des acteurs (ce que l'aide liée est) et la possibilité d'usages alternatifs des ressources (ce que

et donc, *in fine*, l'optimalité de l'intervention étatique qui en découle<sup>8</sup> notamment parce que cette pratique réduit la concurrence. Cette pratique est donc contraire à plusieurs des principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, instrument phare du nouveau régime de l'aide<sup>9</sup>.

Tableau 1 : Objectifs de l'aide au développement liée (pour les donateurs)

Objectifs politiques	Objectifs économiques
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Accroître/maintenir le support national à la politique d'aide ;</li><li>2. Assurer des retombées économiques positives (nationales) par l'APD ;</li><li>3. Permettre d'accroître les budgets d'aide à un coût réduit, accroissant ainsi le prestige de l'État donateur et/ou d'atteindre ses obligations internationales (0,7% du PIB en APD, OMD, ...);</li><li>4. Permettre d'accroître la visibilité de l'APD.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Assurer le maintien d'une balance courante équilibrée (en garantissant un accroissement des exportations compensant les sorties de capitaux) ;</li><li>2. Éviter de soutenir des firmes étrangères (principalement celles d'autres membres de l'OCDE) avec les fonds publics nationaux (l'APD).</li></ol>

### Chronologie du déliement de l'aide au développement canadienne

Les sous-sections suivantes mettent en évidence les documents et rencontres qui constituent les jalons les plus importants de la chronologie de l'abandon de l'aide liée au Canada. Ils illustrent l'importance des changements internationaux en la matière de même que les évolutions canadiennes. Il est alors aisé de voir que le Canada est systématiquement à la traine de ce mouvement multilatéral de marginalisation de l'aide liée comme vecteur de l'aide et permet donc de contextualiser la décision canadienne de l'abandonner à son tour.

---

ne permet pas l'aide liée). Bref, les perturbations exogènes de l'allocation optimale des ressources induites par le fait de lier l'aide réduit inévitablement l'optimalité de ses effets d'un point de vue économique.

<sup>8</sup> Certaines études vont plus loin en avançant, modèle économétrique à l'appui, que l'aide liée est en fait nuisible pour l'économie récipiendaire. À ce sujet, voir notamment les travaux de S. Kojima dont Murray C. Kemp et Shoichi Kojima. « Tied Aid and the Paradoxes of Donor-Enrichment and Recipient-Impoverishment » *International Economic Review*, Vol. 26, No. 3, octobre 1985. pp. 721-729. Pour un résumé et les références aux études récentes sur la question de l'optimalité économique de l'aide liée voir Kenzo Abe et Yasuhiro Takarada « Tied Aid and Welfare » *Review of International Economics*. No. 13(5), 2005. pp. 964-972.

<sup>9</sup> Il est important de souligner ici que la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* n'est pas le point de départ de l'agenda sur l'efficacité de l'aide mais sa dernière, et plus achevée, manifestation. Sans refaire la genèse de ces questionnements, notons que ses principes sont présents dès 1996 dans le document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* (OCDE(CAD). Paris : mai 1996.

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

### 1. 1987 : *Partageons notre avenir*

À cette époque, la politique dite d'assistance au développement international établit des cibles pour l'aide liée. Ainsi, celle-ci ne doit pas dépasser 33,3% de la valeur des transferts et 50% dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne et des pays moins avancés (PMA). De plus, l'ouverture qui est alors faite au déliement vise principalement le développement des marchés locaux dans les pays récipiendaires de l'aide canadienne et ne permet pas l'approvisionnement auprès d'autres pays membres de l'OCDE, à moins que le produit ou service visé ne soit pas offert au Canada et que sa valeur soit égale ou inférieure à 10% du coût total du projet.

*Les Canadiens désirent aider les pays en développement mais ne veulent pas que l'aide du Canada serve à acheter des produits d'autres pays industrialisés qui lui livrent concurrence sur les marchés étrangers.*<sup>10</sup>

### 2. 1998 : Rencontre de haut-niveau du CAD

La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE organise tous les ans une rencontre de haut niveau du Comité d'aide au développement. Dans la foulée des discussions tenues dans le cadre du développement de *L'Arrangement relatif des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* de 1992, les membres du CAD discutèrent alors de l'utilisation de l'aide liée. Il fut décidé<sup>11</sup> de lancer les travaux en vue d'en arriver à une recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés, travaux qui constitueront la genèse de la recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide traitée ci-après.

Néanmoins, avant même l'adoption de la recommandation de 2001, on constate que cet énoncé d'intention des membres du CAD de 1998 tire son origine dans les pratiques des bailleurs qui délaissaient progressivement ce type d'aide comme le démontre le Graphique 2 ci-dessous. Ce même graphique illustre également le retard du Canada par rapport aux autres membres du CAD dans son adaptation à la nouvelle donne en matière de fourniture de l'APD. Le retard canadien peut notamment s'expliquer par la place prépondérante de ce type d'aide, systématiquement plus importante au Canada que chez ses partenaires du CAD. Bref, avec cette

---

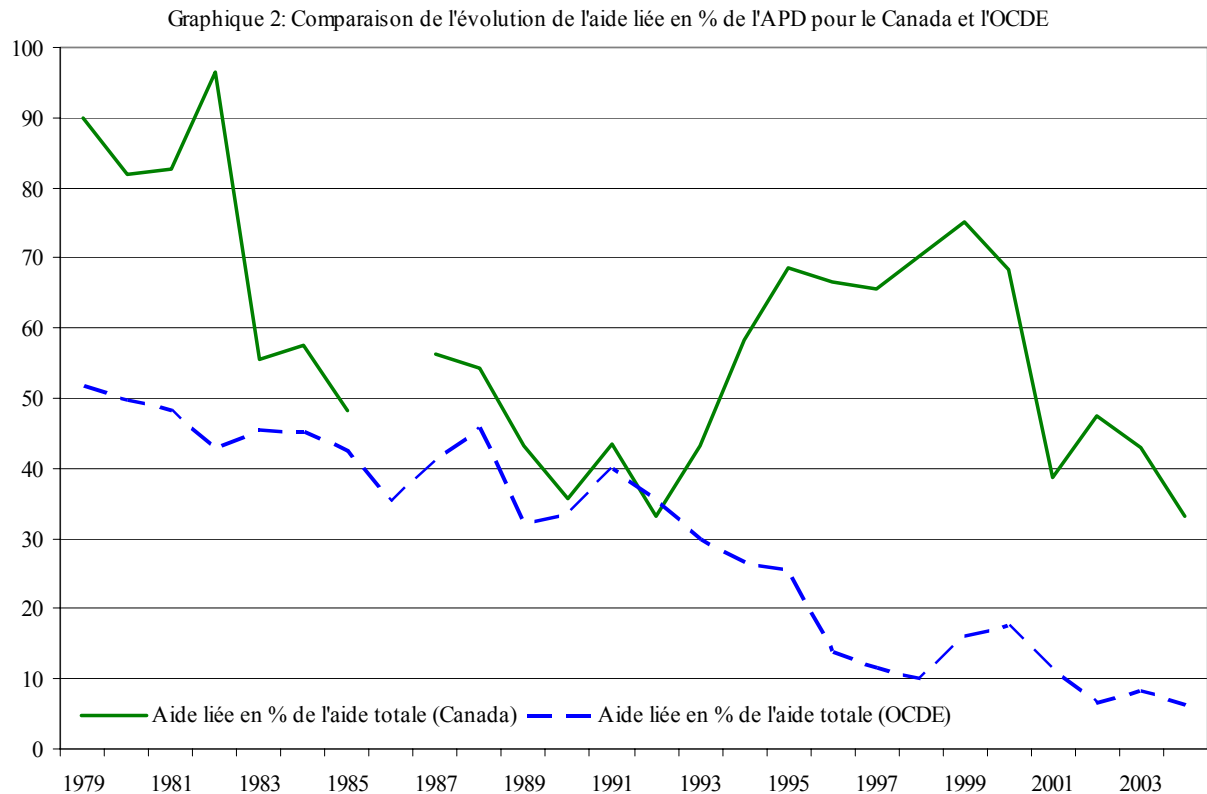
<sup>10</sup> ACDI. *Partageons notre avenir*. Hull : Approvisionnement et Service Canada, 1988. p.52

<sup>11</sup> Secrétariat général de l'OCDE. « Le déliement de l'aide au pays les moins avancés » *Observateur de l'OCDE*, septembre 2001. 8 pp. Notez que ce document est également disponible via le site Internet de l'OCDE à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/16/25/2002975.pdf>

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

démarche on souhaite faire correspondre les normes du CAD avec les pratiques et tendances empiriquement prépondérantes au sein du CAD.



Source: OCDE. *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*. [En ligne]. Adresse URL: < [http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 10 octobre 2007)

### 3. 2001 : Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés

Fruit d'une réflexion déjà présente lors de l'adoption des *Bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement* en 1986, la *Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés* de 2001 est l'aboutissement des négociations entreprises en 1998 pour faire suite à la rencontre de haut niveau du CAD mentionnée précédemment.

Cette recommandation vise fondamentalement trois objectifs à savoir : (1) de délier l'aide au développement en faveur des PMA le plus possible ; (2) à favoriser le maintien d'apports adéquats en APD aux PMA et (3) à équilibrer les efforts entre les membres du CAD en la

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

matière<sup>12</sup>. Sa mise en œuvre se fait à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et touche la majorité des activités<sup>13</sup> des bailleurs institutionnels comme l'ACDI, puisque seules deux exceptions sont explicitement permises dans la recommandation, l'aide alimentaire et la coopération technique pure<sup>14</sup>. Notons que cette recommandation n'est applicable qu'aux activités supérieures à 700 000 DTS, soit environ 1,4 millions de dollars canadiens.

Pour se conformer à cette recommandation, le Canada développe en 2002 la *Nouvelle politique sur l'aide liée et déliée : notes techniques*. Ce document destiné à l'attention du personnel de l'ACDI explicite les modalités d'application du déliement de l'APD au Canada notamment : l'adoption des définitions du CAD pour les catégories d'aide, la possibilité de soumissionner pour des contrats de l'ACDI par des entités des pays les moins avancés et des pays de l'Afrique subsaharienne (sous réserve de l'approbation de la ministre de la Coopération internationale) et le fonctionnement des appels d'offres internationaux dans les circonstances non prévues par la Recommandation du CAD (fonctionnement discrétionnaire).

#### 4. 2002 : *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace: Le Canada contribue à un monde meilleur*

Cet énoncé de politique internationale modifie fondamentalement la donne de l'aide canadienne. En effet, non seulement cet énoncé encadre-t-il la décroissance de l'aide liée dans l'APD totale canadienne, mais il marque aussi l'émergence de l'approche programme comme vecteur privilégié pour le déploiement de l'APD canadienne.

---

<sup>12</sup> OCDE. *Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés*. Paris : DCD/DAC(2001)12/FINAL, p.2. Adresse URL : < <http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf> > (page consultée le 8 janvier 2008)

<sup>13</sup> La recommandation s'applique aux domaines suivants : (a) soutien à la balance des paiements, (b) aide à l'ajustement structurel, (c) remise de la dette, (d) aide-programme sectorielle et plurisectorielle, (e) aide au titre des projets d'équipement, (f) soutien des importations, (g) soutien des importations et aide sous forme de produits, (h) contrats de services commerciaux et (i) APD consentie à des ONG pour des activités impliquant la passation de marchés.

<sup>14</sup> « La coopération technique pure comprend les activités financées par un pays donneur et ayant pour but essentiel d'élever le niveau des connaissances, des qualifications, du savoir-faire technique ou des aptitudes productives de la population des pays en développement, c'est-à-dire d'accroître le stock de capital intellectuel de ces pays ou leur aptitude à utiliser plus efficacement leur dotation de facteurs (études et formations de ressortissants de pays en développement, équipements et supports aux fins de formation, envoi d'experts, d'enseignants et de volontaires. » Cette définition origine de l'Agence française de coopération : Ministère des affaires étrangères et européennes. *Aide publique au développement : Définition des termes utilisés*. [En ligne]. Adresse URL : < [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/cooperation-decentralisee\\_1054/aide-publique-au-developpement\\_17948/definitions-utiles\\_57229.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/cooperation-decentralisee_1054/aide-publique-au-developpement_17948/definitions-utiles_57229.html) > (page consultée le 8 avril 2008)

Il apparaît dès lors que l'aide liée est de plus en plus difficile à gérer. En effet, l'ACDI avait avant cette date une définition différente de l'aide liée de celle de l'OCDE, ce qui posait des problèmes de gestion<sup>15</sup> et obligeait une double comptabilité, d'où l'adoption officielle de la définition du CAD.

Ensuite, dans un contexte d'internationalisation des firmes mue par l'intégration en profondeur des structures productives nord-américaines<sup>16</sup> et, plus généralement, par le phénomène de mondialisation, la nationalité des firmes est une notion de plus en plus complexe et sa détermination est difficilement opérationnalisable. Par exemple, le mémorandum définissant les règles d'origine pour l'ALÉNA est un document comptant pas moins de 127 pages.

À cette tendance à la réduction de l'aide liée, tel que noté s'en joint dorénavant une autre, à la croissance de l'approche programme. Dans une enveloppe fixe, cette dernière tendance a inévitablement un effet de substitution de l'aide liée dans les budgets de l'ACDI. Cette

---

<sup>15</sup> En effet, selon l'ACDI :

*La Recommandation du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide se fonde sur une définition de l'aide non liée qui repose sur la capacité d'autres pays en développement de rivaliser pour des projets financés par des pays donateurs. Selon ce concept, l'aide est considérée comme étant non liée à condition que l'approvisionnement financé par l'aide puisse se faire dans la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide et des pays de l'OCDE. Dans ce contexte, par exemple, un projet d'aide qui a été approvisionné exclusivement auprès de fournisseurs canadiens serait toujours considéré comme un projet d'aide non liée si d'autres pays sont libres de rivaliser dès le départ pour ce projet.*

*Par contre, la définition du déliement de l'aide aux fins de l'administration de l'aide bilatérale canadienne était fondée sur le concept du contenu canadien par rapport au contenu étranger, mesuré à l'étape de l'approbation du projet. En d'autres mots, selon ce concept, l'aide était considérée comme non liée si elle ne débouchait pas sur l'achat de biens ou de services canadiens.*

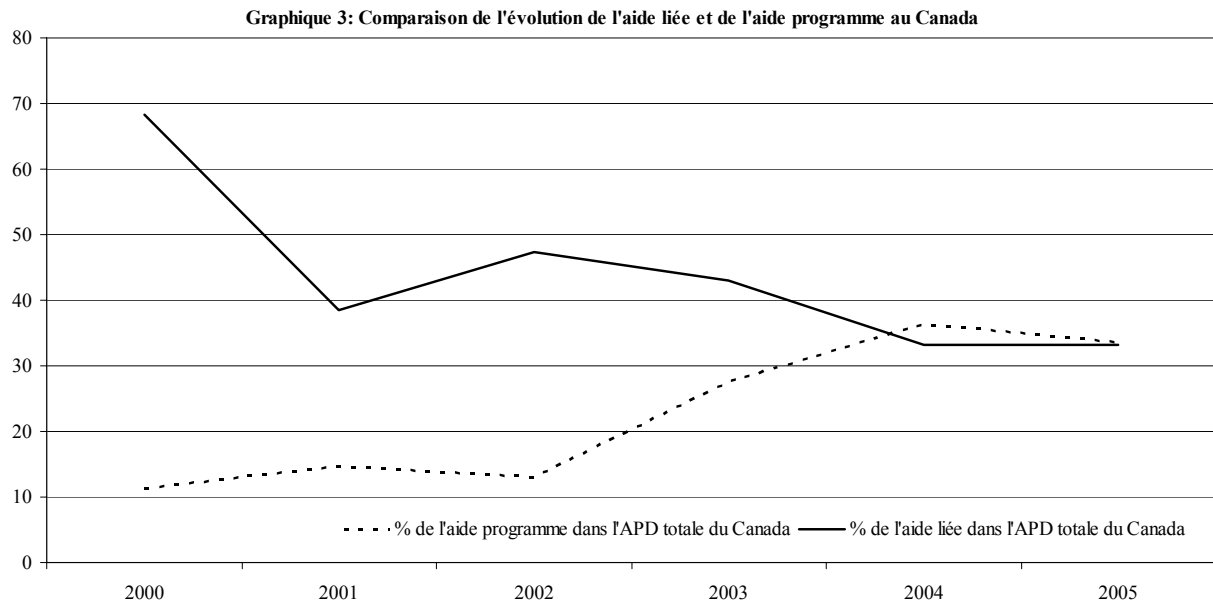
*Si l'on ne change pas la politique, l'ACDI se verra contrainte d'administrer deux politiques sur le déliement de l'aide dans le contexte du programme bilatéral — une politique pour certaines catégories d'aide aux pays les moins avancés, et une politique pour tous les autres pays en développement et les catégories d'aide aux PMA non visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE — chacune comportant une définition distincte de l'aide liée et non liée. La complexité et les possibilités de confusion d'un tel système seraient considérables. Gouvernement du Canada. Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace. Ottawa : Septembre 2002. Adresse URL : < <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/STE-32015515-SG4#53> > (page consultée le 9 janvier 2008)*

<sup>16</sup> La CNUCED définit l'intégration en profondeur (*Deep integration*) en la distinguant de l'intégration en surface (*Shallow integration*) : "*Shallow*" integration occurs largely through trade [en italique dans le texte] in goods and services and international movements of capital. "*Deep*" integration extends to the level of the production [en italique dans le texte] of goods and services and in addition, increases visible and invisible trade. Linkages between national economies are therefore increasingly influenced by the cross-border value-adding activities within TNCs and within networks established by TNCs. CNUCED. *World Investment Report 1993*. New York : Nations unies, ST/CYC/159, 1993. p. 113.

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

transformation significative est explicitée dans le Graphique 3 ci-après. Il est important de noter qu'environ 20.86%<sup>17</sup> du budget de l'ACDI est « pré-engagé » dans les dépenses administratives et les contributions aux institutions financières internationales (IFI).



Source: OCDE. *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*. [En ligne]. Adresse URL: < [http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 10 octobre 2007)

### Conclusion

Tel qu'il a été démontré, la décroissance de la proportion d'aide liée dans l'APD canadienne n'est pas un accident de parcours, ni seulement une conséquence d'une désaffection de ce type d'aide, désaffection pourtant largement répandue dans le milieu universitaire et auprès des ONG. Il procède plutôt d'un triptyque exogène :

#### 1. Pressions multilatérales

Ces pressions s'expriment directement et indirectement. Indirectement via la décroissance de ce type d'aide, généralement explicitée dans les graphiques 1 et 3, qui fait en sorte que le Canada est désormais le pays de l'OCDE ayant la plus grande proportion d'aide liée dans son aide totale. Cette situation est particulièrement manifeste dans le graphique suivant (Graphique 4). Or, dans

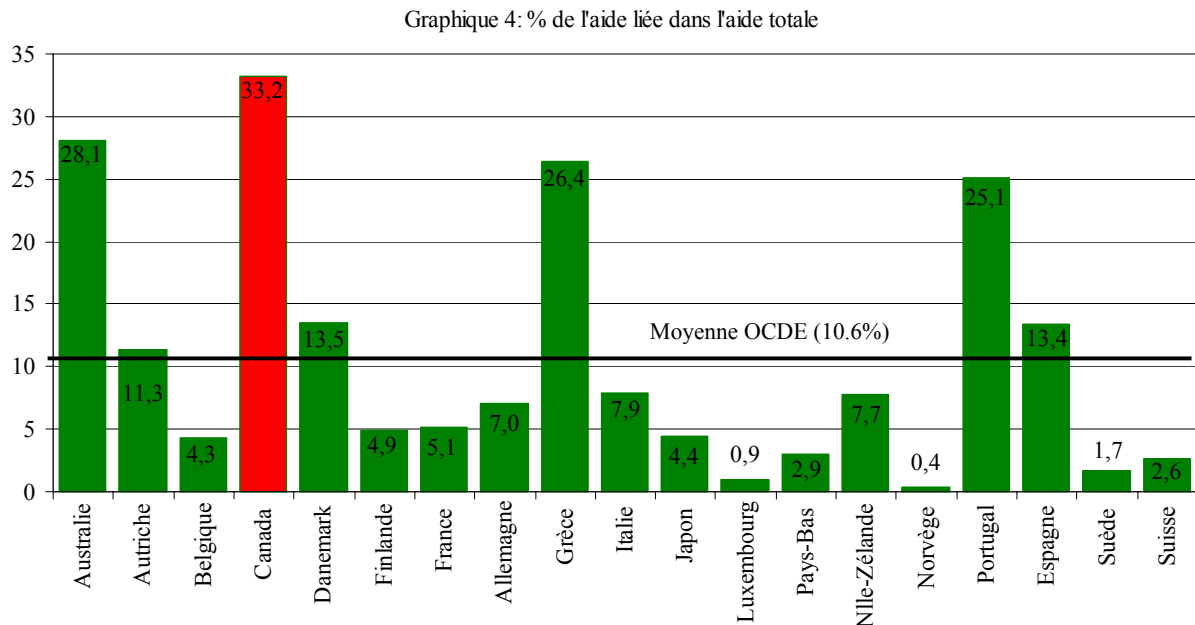
<sup>17</sup> Calcul de l'auteur basé sur ACDI. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement - Année financière 2004-2005*. Gatineau : Décembre 2006, 80 p. Adresse URL : < [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/RappStat\\_04-05.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/RappStat_04-05.pdf) > (page consultée le 8 janvier 2008)



## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

un contexte de désaffection normative et politique de l'aide liée, cet état de fait exerce une pression sur le Canada pour qu'il harmonise ses pratiques avec celles des autres bailleurs.



Source : OCDE. *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*. [En ligne]. Adresse URL : < [http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 10 octobre 2007)

Ces pressions sont également directes et explicites dans les forums où se discutent les politiques d'APD. Ainsi, dans les rapports de l'OCDE sur la politique d'aide canadienne, on peut trouver des extraits blâmant ouvertement le Canada pour son recours à l'aide liée comme l'illustrent les extraits suivants des derniers rapports disponibles.

*Ainsi, en 1998, le CAD disait de l'aide canadienne : Un des principaux risques de tension vient sans doute du fait que le Canada a largement recours à l'aide liée. Rendre compte de l'utilisation des dépenses publiques et faire en sorte qu'elles aient le plus de retombées possible étant un souci majeur du gouvernement canadien, le Canada aurait, semble-t-il, tout intérêt [...] à s'interroger sur l'efficacité de l'aide liée en tant qu'instrument de promotion des exportations et de l'emploi, ainsi que sur les coûts et avantages de cette dernière pour les pays en développement qui bénéficient de l'APD canadienne.*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Comité d'aide au développement (OCDE). *Canada : Examen d'aide*. Paris : OCDE, 1998. Adresse URL : < [http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr\\_33873108\\_33873277\\_2368217\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr_33873108_33873277_2368217_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 9 janvier 2008)

Puis, en 2002, toujours les mêmes constats : *L'aide accordée par le Canada a un caractère fortement lié [...] Les apports d'APD bilatérale (coopération technique et coûts administratifs non compris) du Canada en 2000 étaient liés à 75 %, l'un des taux les plus élevés parmi les membres du CAD. L'aide liée entraîne généralement des coûts plus élevés et risque de compromettre l'application des principes de partenariat et d'appropriation à l'échelon local auxquels le Canada est attaché.*<sup>19</sup>

### 2. Transformation des structures productives

La difficulté croissante de déterminer l'origine d'un produit, illustrée par les débats récurrents sur les règles d'origine, accroît les coûts associés à la gestion de l'aide liée dans la mesure où elle impose une évaluation complexe des fournisseurs admissibles. Cette évaluation s'avère particulièrement difficile pour les bailleurs institutionnels peu expérimentés sur la question de la transformation des processus productifs et sur les nouvelles formes d'organisation, plus souples, des firmes. De surcroît, dans ce contexte, se pose également la question de la norme à choisir pour déterminer l'origine d'un produit. En effet, plusieurs normes différentes sont actuellement en vigueur à différents niveaux (national<sup>20</sup>, bilatéral<sup>21</sup> ou multilatéral<sup>22</sup> en plus des règles préférentielles s'appliquant parfois de façon différenciée entre les PMA et les pays en voie de développement (PVD)).

### 3. L'émergence des approches programme

Les approches programme, particulièrement dans le régime de Paris marqué notamment par les principes d'*harmonisation* et d'*alignement*, ont généralement comme caractéristique de s'appuyer sur un financement multi-donneur. Dans ce contexte, il est difficile de concilier les exigences réglementaires de tous les co-bailleurs sans faire peser de lourdes contraintes ou sans causer des délais liés aux négociations concernant la répartition des gains attendus. Or, ces

---

<sup>19</sup> Comité d'aide au développement (OCDE). *Examen du CAD par les pairs : Canada*. Paris : OCDE, 2002. p. 55. Adresse URL : < [http://www.oecd.org/document/50/0,3343,fr\\_33873108\\_33873277\\_15726066\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3343,fr_33873108_33873277_15726066_1_1_1_1.00.html) > (page consultée le 9 janvier 2008)

<sup>20</sup> Ces normes servent notamment à déterminer la nationalité d'un fournisseur dans le cas de travaux publics et d'appels d'offre gouvernementaux.

<sup>21</sup> Tous les accords commerciaux signés par le Canada comportent des clauses sur les règles d'origine. Ces clauses sont particulièrement complexes comme le démontre, par exemple, celles relatives à l'ALÉNA comprises dans un document de 127 pages. Pour le consulter : *Règlement sur les règles d'origine (ALÉNA)*. Mémoire D11-5-1. Ottawa : 4 octobre 1996, 127 pp. [Pdf]. Adresse URL : < <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/F/pub/cm/d11-5-1/d11-5-1-f.pdf> > (page consultée le 28 janvier 2008)

<sup>22</sup> L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a désormais un accord sur l'harmonisation des règles d'origine à application progressive.

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

approches programmes sont de plus en plus importantes. Ainsi, alors que celles-ci ne représentaient que 1,3% des décaissements bilatéraux de l'ACDI en 2000-2001, cette proportion était de 22.6% en 2006-2007 soit une croissance de près de 1 640% en six ans.<sup>23</sup>

En plus de tous ces facteurs, il nous apparaît important de souligner que l'émergence de nouveaux instruments de fourniture de l'aide rendent complexe, voire impossible, la liaison de l'aide. C'est particulièrement le cas du support budgétaire, méthode de plus en plus utilisée par les membres du CAD, et des annulations de dettes qui ne saurait être liée par définition.

Bref, on le constate, loin d'être un leader en matière d'abandon de l'aide liée, le Canada fait plutôt figure de retardataire, récalcitrant, ne modifiant ses pratiques que parce qu'il est pressé de le faire de toute part par ses pairs. Si le Canada désire « partager son avenir » et « contribuer à un monde meilleur », il est à souhaiter que l'ACDI se positionne à l'avenir plutôt comme un acteur de développement du régime de l'aide et de sa bonification, qualitative et quantitative. Notons finalement que ce dynamisme passe notamment par la définition d'une politique d'aide au développement claire et d'un mandat précis et fort pour l'ACDI, éléments qui n'ont peut-être pas reçus l'attention qu'ils méritent depuis la constitution de l'Agence par décret en 1968. Le développement d'une telle politique pourrait être l'occasion d'un dialogue riche et constructif au Canada qui permettrait de faire émerger des idées nouvelles et originales, capables de permettre au Canada de jouer un rôle d'avant scène dans le développement du nouveau régime de l'APD.

---

<sup>23</sup> Selon les chiffres de l'ACDI fournis par Lavergne, R. « Efficacité de l'aide (AIEA), la société civile et l'OCCDP » présentation réalisée le 2 février 2007 dans le cadre de l'*Assemblée spéciale de Développement et Paix*.

## Bibliographie

ACDI. *Partageons notre avenir*. Hull : Approvisionnement et Service Canada, 1988.

ACDI. *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Ottawa : Septembre 2002. Adresse URL : < <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/STE-32015515-SG4#53> > (page consultée le 9 janvier 2008)

ACDI. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement - Année financière 2004-2005*. Gatineau : Décembre 2006, 80 p. Adresse URL : < [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/RappStat\\_04-05.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/RappStat_04-05.pdf) > (page consultée le 8 janvier 2008)

Comité d'aide au développement (OCDE). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*. Paris : mai 1996.

Comité d'aide au développement (OCDE). *Canada : Examen d'aide*. Paris : OCDE, 1998. Adresse URL : < [http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr\\_33873108\\_33873277\\_2368217\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr_33873108_33873277_2368217_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 9 janvier 2008)

Comité d'aide au développement (OCDE). *Examen du CAD par les pairs : Canada*. Paris : OCDE, 2002. p. 55. Adresse URL : < [http://www.oecd.org/document/50/0,3343,fr\\_33873108\\_33873277\\_15726066\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3343,fr_33873108_33873277_15726066_1_1_1_1,00.html) > (page consultée le 9 janvier 2008)

Comité d'aide au développement (OCDE). *DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance*. Adoptées par le CAD le 24 avril 1987. [Pdf]. Adresse URL : < <http://www.oecd.org/dataoecd/10/8/31775636.pdf> > (page consultée le 10 décembre 2007).

Comité d'aide au développement (OCDE). *Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés*. Paris : DCD/DAC(2001)12/FINAL, p.2. Adresse URL : < <http://www.oecd.org/dataoecd/31/52/34239247.pdf> > (page consultée le 8 janvier 2008)

CNUCED. *World Investment Report 1993*. New York: Nations unies, ST/CYC/159, 1993. p. 113.

\_\_\_\_\_. *Règlement sur les règles d'origine (ALÉNA)*. Mémoire D11-5-1. Ottawa : 4 octobre 1996, 127 pp. [Pdf]. Adresse URL : < <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/F/pub/cm/d11-5-1/d11-5-1-f.pdf> > (page consultée le 28 janvier 2008).

## Le déliement de l'aide au développement canadienne

Gabriel C. Goyette

### Autres références

Morrison, David R. *Aid and Ebb Tide : A History of CIDA and Canadian Development Assistance*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press & L'INS, 1998. 602 p.

Pratt, Cranford. « Competing Rationales for Canadian Development Assistance : Reducing Global Poverty, Enhancing Canadian Prosperity and Security, or Advancing Global Human Security ». *International Journal*, vol. LIV, no 2, 1999. p. 306-323.

Smillie, Ian. « Illusions d'optiques et autres illusions/tendances et problèmes liés aux attitudes du public face à la coopération internationale ». Chap. in *L'opinion publique et la coopération au développement*, sous la dir. de Ian Smillie et Henny Helmich, avec la collaboration de Tony German et Judith Randel, p. 25-46. Paris : OCDE, 1999.