

Principales conclusions et recommandations du CAD

L'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles au cœur de l'action mondiale du Canada

Sur la scène internationale, le Canada est un fervent défenseur de l'égalité entre les sexes et du renforcement du pouvoir des femmes. Sa politique étrangère, son aide internationale et son programme commercial progressiste sont modelées par une approche féministe. Le Canada contribue à influencer les cadres internationaux, participe au développement durable, promeut les biens mondiaux et s'attaque aux risques de dimension mondiale. Il affiche de bonnes performances en matière d'aide humanitaire ; et adopte une stratégie pangouvernementale face aux crises et aux situations de fragilité. Le Canada renforce actuellement sa fonction d'évaluation et encourage l'apprentissage organisationnel.

Après la fusion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) en juin 2013, le Canada a pris des mesures pour mettre en œuvre plusieurs des recommandations de l'examen par les pairs précédent, notamment :

- le lancement d'une nouvelle Politique d'aide internationale féministe en juin 2017
- l'actualisation de sa Politique des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale, intégrant son approche féministe
- l'achèvement du déliement de son aide
- l'adoption d'un plan ministériel des ressources humaines et le début de la mise en œuvre d'une approche fondée sur les compétences afin de constituer un personnel pluriel, flexible et hautement performant au sein d'Affaires mondiales Canada (nouveau nom du ministère).

Les valeurs et les intérêts nationaux du Canada déterminent ses actions au niveau mondial

Le Canada renforce son leadership mondial et son engagement pour le développement durable. Les valeurs et les intérêts nationaux du Canada sous-tendent ses efforts pour intervenir positivement dans l'élaboration de processus mondiaux, s'attaquer à des risques de dimension mondiale et créer un ordre international fondé sur des règles. Pour ce faire, il participe à des institutions internationales et des forums internationaux ou régionaux, et est membre du G7 et du G20.

Le Canada est fortement résolu à promouvoir l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir de toutes les femmes et les filles. Sa Politique d'aide internationale féministe, datant de 2017, établit que c'est le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté et de bâtir un monde plus inclusif, pacifique et prospère. Les partenaires du Canada accueillent avec

satisfaction ses efforts pour conférer cette visibilité bien nécessaire à l'égalité entre les sexes.

Le Canada intègre l'aide humanitaire, le renforcement de la paix et la stabilité dans ses réponses aux crises

En associant tous les organes publics compétents lors de la survenue d'une crise, le Canada s'assure de la cohérence de son intervention. Il fait également preuve de flexibilité en recourant aux instruments adéquats pour répondre aux besoins des populations lors des crises, et pour aider à renforcer la paix et à créer de la stabilité. Le Canada a commencé de procéder, à titre d'essai, à une cartographie des conflits et recourt à une analyse intégrée des conflits pour son engagement dans les États fragiles et dans les contextes de fragilité. Son Programme pour la stabilisation et les opérations de paix constitue un modèle intéressant d'approche de la fragilité et des crises à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Le Canada affiche de bonnes performances en matière d'aide humanitaire ; il fait appel à toute une palette de partenariats bien établis pour apporter efficacement son aide humanitaire. Il exploite également une vaste palette d'instruments autres que l'aide d'urgence afin de trouver des solutions durables pour les populations touchées. Il s'agit notamment de financements innovants et de soutien à des initiatives privées telles que la Banque de céréales vivrières du Canada. Il concrétise déjà plusieurs des principales dispositions du pacte relatif au financement de l'action humanitaire (*La Grande Négociation*), telles que l'utilisation des transferts monétaires aux populations touchées et les financements pluriannuels aux partenaires multilatéraux.

Le Canada adopte une approche de l'évaluation et de l'apprentissage institutionnel associant l'ensemble du ministère

Affaires mondiales Canada renforce actuellement sa fonction d'évaluation interne, dans un effort pour améliorer l'efficacité, la qualité et l'utilité de ses évaluations. Dans son approche à l'échelle de l'ensemble du ministère, le personnel chargé de l'évaluation de l'aide internationale travaille main dans la main avec des collègues qui évaluent la politique étrangère et le commerce international, et une stratégie est mise en place afin de renforcer l'apprentissage d'un département à l'autre. Les orientations et les grands axes concernant les évaluations décentralisées, prévues pour 2018, offrent l'occasion d'améliorer la transparence et d'équilibrer la qualité et l'actualité des évaluations décentralisées, tout en favorisant l'apprentissage d'un département à l'autre.

Le Canada peut bâtir sur ses acquis

Les agents comme les partenaires ont besoin d'orientations pour appliquer la nouvelle Politique d'aide internationale féministe

La Politique d'aide internationale féministe fixe des orientations générales claires concernant la coopération pour le développement apportée par le Canada, et précise en quoi chacun des six champs d'action prioritaires – l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles, la dignité humaine, la croissance au service de tous, l'environnement et l'action pour le climat, la gouvernance inclusive, la paix et la sécurité – contribuera à l'égalité entre les sexes et au renforcement du pouvoir des femmes. D'ici 2021-22, le Canada entend faire en sorte que 95 % de sa coopération bilatérale à

l'appui du développement cible ou intègre l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles, et qu'au moins 50 % soit dirigée vers des pays d'Afrique subsaharienne.

Le Canada considère que les problématiques transversales de l'égalité entre les sexes, de la durabilité environnementale et de la gouvernance sont indispensables pour l'amélioration de la durabilité et de l'efficacité de ses résultats en matière de développement ;elles forment trois des six domaines d'action prioritaires dans le cadre de la nouvelle Politique. Toutefois, ces thématiques ne sont pas prises en compte systématiquement, en partie parce que les directives sont insuffisantes.

Comme l'ont constaté d'autres membres du CAD, le déploiement réussi d'une nouvelle politique, et la capacité à atteindre des cibles spécifiques assorties d'échéances, dépendent de la mise en place rapide d'instruments et de directives y afférents. Affaires mondiales Canada élabore actuellement des politiques publiques pour les six champs d'action, qu'il prévoit également de compléter avec des instruments et orientations associés.

Recommandation:

Affaires mondiales Canada devrait achever et diffuser des politiques publiques pour les six champs d'action prioritaires recensés dans sa Politique d'aide internationale féministe, et définir des instruments et directives qui permettront à ses agents et partenaires de les mettre en œuvre.

Le Canada doit préciser en quoi sa nouvelle approche des partenariats garantit un développement efficace

La Politique d'aide internationale féministe s'attache à maximiser l'efficacité de l'aide internationale du Canada, en la rendant plus intégrée et plus adaptable, en améliorant les modalités de communication de ses résultats, en renforçant l'efficacité de ses partenariats, et en stimulant l'investissement dans l'innovation et la recherche.

Avec cette nouvelle Politique, l'ancienne approche axée sur les « pays ciblés » sera remplacée par une stratégie de sélection des pays partenaires et d'allocation des ressources plus souple, établie en fonction des besoins. Les agents et les partenaires doivent disposer d'informations claires sur la souplesse qui caractérise la nouvelle approche et sur la manière dont elle garantit en permanence appropriation, prévisibilité et alignement. En outre, bien que les administrations publiques des pays partenaires demeurent ses principaux partenaires, le Canada prévoit de continuer à élargir l'éventail de ses partenariats en y incluant d'autres acteurs : administrations locales, société civile, institutions multilatérales, organisations philanthropiques, secteur privé et donateurs non traditionnels.

Il convient de féliciter le Canada pour sa volonté de rejoindre le Comité de pilotage du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, et pour sa mobilisation en faveur de l'efficacité de la coopération au service du développement qu'il exerce auprès d'autres apporteurs de coopération pour le développement. Toutefois, ses résultats au regard de certains des indicateurs suivis par le Partenariat mondial ont baissé. Afin d'endosser un rôle moteur au sein de la communauté des apporteurs, le Canada doit préciser en quoi sa nouvelle approche lui permettra de mettre en œuvre les quatre principes définis de l'efficacité de la coopération au service du développement : appropriation,

orientation vers les résultats, partenariats pour le développement ouverts à tous, et transparence et redevabilité réciproque.

Recommandation:

Le Canada devrait communiquer clairement en quoi sa nouvelle approche des partenariats lui permettra de mettre en œuvre les principes de l'efficacité de la coopération au service du développement.

Le Canada doit être plus clair au sujet de ses partenariats avec la société civile, de ses partenariats multilatéraux et de ses partenariats avec le secteur privé

Les organisations canadiennes de la société civile sont perçues comme des partenaires clés pour soutenir les organisations locales, promouvoir la compréhension et l'action mondiales auprès des Canadiens, et déployer et soutenir l'aide internationale canadienne. Toutefois, les organisations de la société civile sont également des agents du changement et des acteurs indépendants à part entière ; elles jouent un rôle vital dans le soutien et le renforcement des capacités auprès de leurs partenaires dans les pays en développement. Étant donné l'accent que met le Canada sur le financement de projets, par rapport aux financements de programmes institutionnels ou des budgets centraux, il devrait en considérer l'impact sur l'appui à l'appropriation de leurs programmes par les organisations de la société civile.

Recommandation:

Affaires mondiales Canada devrait évaluer la qualité, l'efficacité et l'efficacé, et envisager de renforcer la prévisibilité, de son engagement auprès des organisations de la société civile canadiennes, internationales ou locales.

La Politique d'aide internationale féministe du Canada s'attache à développer divers mécanismes de collaboration avec le secteur privé. En 2018, le Canada a créé un Institut de financement du développement (FinDev Canada), dont il clarifie actuellement le mode opératoire, en veillant à cibler dès le départ l'impact sur le développement. Si Affaires mondiales Canada déploie à titre d'essai différentes approches, il devrait continuer d'améliorer ses mécanismes de financement spécifiques afin de faciliter la participation du secteur privé. Il lui manque également des orientations et instruments clairs à l'intention de ses agents, et il pourrait mieux utiliser son expertise interne dédiée, pour faciliter le travail avec le secteur privé.

Recommandation:

Affaires mondiales Canada devrait élaborer une stratégie pour la collaboration avec le secteur privé, ainsi que des orientations et instruments y afférents.

Le Canada est un partenaire multilatéral de valeur, digne de confiance et flexible. Les contributions prévisibles aux budgets centraux constituaient 60 % de l'ensemble de ses financements à des institutions multilatérales en 2016, auxquels venaient s'ajouter des

financements préaffectés. Pour certains partenaires des Nations Unies, une proportion plus importante de son soutien financier est fournie par des mécanismes distincts de la contribution aux budgets centraux. Affaires mondiales Canada recourt amplement aux organisations multilatérales dans le cadre de ses programmes bilatéraux, en particulier dans les contextes de fragilité, et comme canal d'acheminement de son aide humanitaire. En découlent de multiples relations entre le personnel des institutions multilatérales et les agents canadiens au siège et en mission. Les partenaires multilatéraux gagneraient à ce que soit éclaircie la stratégie du Canada vis-à-vis de l'action multilatérale et à ce que soit poursuivi un dialogue stratégique régulier avec les représentants canadiens.

Recommandations:

Le Canada devrait fournir davantage de contributions non préaffectées aux budgets centraux des institutions multilatérales.

Le Canada devrait poursuivre son dialogue stratégique régulier avec ses principaux partenaires multilatéraux, dans un cadre stratégique général pour son action multilatérale.

La fusion de l'Agence de développement international et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a été positive, mais des difficultés persistent

En fusionnant l'ACDI et le MAECI, le Canada a choisi une stratégie d'intégration profonde, dans laquelle la gestion de l'aide internationale a été incorporée dans les départements existants du ministère. Cela a permis d'améliorer la cohérence de l'approche du Canada en ce qui concerne la politique étrangère, le commerce international, le développement ou encore la paix et la sécurité. En outre, la structure organisationnelle du ministère et son cadre de gouvernance intégrée semblent bien fonctionner.

Si la fusion a été une réussite structurelle, des difficultés demeurent. Des cloisonnements peuvent entraver l'échange d'informations et la collaboration au sein d'Affaires mondiales Canada, et une culture partagée, une harmonisation plus poussée et la simplification des processus dans l'ensemble du ministère font toujours défaut.

Affaires mondiales Canada prend des mesures pour s'assurer que l'expertise en matière de développement est conservée et valorisée dans le ministère après la fusion, par exemple en nommant un dirigeant principal du développement pour défendre les professions relatives au développement international au sein du ministère. À l'heure où le ministère déploie l'ambitieuse Politique d'aide internationale féministe du Canada, le personnel à Ottawa et en mission se voit demandé de procéder à des expérimentations, d'innover et de prendre des risques calculés. Pour ce faire, ils auront besoin de nouvelles compétences, de nouveaux modes de travail et d'un solide soutien technique fourni par des spécialistes du secteur et des spécialistes polyvalents. Si cette expertise fait défaut, le ministère devra la mettre à disposition.

Recommandations:

Affaires mondiales Canada devrait remédier aux dernières difficultés découlant de la fusion, en continuant de développer une culture partagée dans l'ensemble du ministère, ainsi qu'en continuant d'harmoniser et de simplifier les systèmes et processus du ministère.

À l'heure où il déploie la Politique d'aide internationale féministe, Affaires mondiales Canada devrait veiller à ce que ses agents puissent avoir accès au soutien technique dont ils ont besoin et renforcer leur propre expertise, afin qu'ils puissent procéder à des expérimentations, innover et prendre des risques calculés.

D'autres travaux sont nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficacé de la gestion des programmes

Malgré les efforts déployés au cours de la dernière décennie, la simplification des processus de programmation de l'aide internationale du Canada n'est pas encore achevée. La Politique d'aide internationale féministe reconnaît que le Canada doit réduire la charge administrative imposée aux destinataires de son financement et appelle à des mécanismes et approches de financement plus efficaces et plus efficaces.

Si Affaires mondiales Canada a réduit les délais pour l'approbation et le lancement des projets, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer d'autres étapes des processus – par exemple les délais nécessaires pour signer les contrats avec les partenaires de mise en œuvre et pour communiquer les décisions au personnel en mission ainsi qu'aux partenaires de mise en œuvre. Y fait obstacle le manque de normes de service pour des étapes clés du processus de programmation. Les responsables seraient mieux à même d'opérer une gestion axée sur les performances et d'éliminer les inefficacés s'ils avaient accès à des données exactes et actualisées sur les processus de programmation.

Une partie du défi auquel est confronté Affaires mondiales Canada tient à la nécessité de se conformer aux exigences du Conseil du Trésor du Canada visant à garantir que l'argent du contribuable est utilisé à bon escient et qu'il est rendu compte de ces dépenses de façon adéquate. La capacité du ministère à procéder à des expérimentations, à être mieux adapté et innovant, et à prendre des risques calculés peut être limitée par ces mécanismes de conformité et de contrôle, surtout lorsqu'ils ajoutent des étapes supplémentaires aux mécanismes existants.

Les règles actuelles requièrent une approbation par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour les projets bilatéraux de développement dont le budget dépasse 15 millions USD (20 millions CAD). Le faible degré d'autonomie financière dont disposent le ministre et les gestionnaires principaux vient ajouter une charge en temps à celle liée aux procédures.

Recommandations:

Afin de rendre les processus de programmation plus efficaces, Affaires mondiales Canada devrait recourir davantage à des normes de service et fournir aux gestionnaires des données actualisées sur leurs demandes.

Le Canada devrait envisager d'augmenter les pouvoirs financiers qu'il délègue pour l'aide internationale et convenir d'une approche vis-à-vis des subventions et contributions consenties qui rende son aide internationale efficace, efficace et innovante, tout en veillant à ce que les contrôles adéquats soient en place.

Les résultats doivent être plus clairement liés aux objectifs de développement, et l'appropriation des données et des résultats par les pays devrait être soutenue

Affaires mondiales Canada élabore actuellement une ambitieuse stratégie relative aux données, un cadre ministériel des résultats et des profils d'information sur le rendement concernant ses programmes. De plus, le ministère élaborera des cadres de résultats et théories du changement pour la nouvelle Politique d'aide internationale féministe, et dans chacun de ses six domaines d'action. Cependant, la complexité du paysage concernant les résultats génère des risques de redondances et de chevauchements.

Le Canada vise à aligner ses nouveaux cadres-pays avec les profils d'information sur le rendement, créant ainsi une approche cohérente de la gestion axée sur les résultats à l'intérieur des programmes-pays. Il sera important que le Canada s'appuie sur les indicateurs et données existants qui sont à la fois centrés sur les résultats et pilotés par les pays – tels que les indicateurs des Objectifs de développement durable – et limite la collecte de données sur les résultats redondantes et parallèles au niveau des pays.

Recommandations:

Tandis qu'Affaires mondiales Canada continue de renforcer son approche de la gestion axée sur les résultats, elle devrait veiller à ce que les cadres de résultats soient simples et puissent donner à voir les progrès accomplis vers les objectifs d'action du Canada.

Affaires mondiales Canada devrait renforcer ses efforts pour soutenir et exploiter l'appropriation des données et résultats par les pays lorsqu'il opère le suivi de ses programmes d'aide internationale.

Les objectifs humanitaires du Canada sont d'apporter une aide fondée sur les principes humanitaires et les besoins, afin de sauver des vies, d'alléger la souffrance et de préserver la dignité des populations touchées. Le pays s'attache également à augmenter son aide pour les femmes et les filles dans le cadre de ses interventions humanitaires et pour les groupes locaux qui fournissent de l'aide d'urgence, y compris les organisations locales d'aide aux femmes. Cependant, le Canada doit donner des orientations sur la manière d'atteindre ces objectifs, préciser ses critères d'affectation des fonds à telle ou telle crise, et mesurer les résultats de ce soutien, en particulier l'impact de son aide humanitaire ventilé par sexe. Ces objectifs devraient figurer dans la section aide humanitaire du domaine d'action intitulé dignité humaine de la politique du Canada, dont l'achèvement est prévu pour juin 2018.

Le Canada doit relever certains défis

Le Canada devrait accroître son aide publique au développement

En 2016, l'aide publique au développement (APD) nette du Canada était de 3.93 milliards USD (dollars des États-Unis). Cette somme représentait 0.26 % de son revenu national brut (RNB), un niveau bien inférieur aux 0.7 % fixés comme référence internationale pour le rapport APD/RNB. Malgré une croissance économique solide, l'APD du Canada a fortement baissé par rapport aux 0.31 % enregistrés au moment de l'examen par les pairs de 2012.

Si le budget fédéral de 2018 annonçait une augmentation de 2 milliard de dollars canadiens de l'enveloppe de l'aide internationale du Canada sur les cinq prochaines années, cela ne suffira pas pour que le Canada revienne à son niveau de ratio APD/RNB de 2012. Avec la préparation de son cadre de mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Canada dispose d'une occasion de définir le rapport APD/RNB qu'il est déterminé à engager, ainsi qu'un calendrier pour y parvenir. Cette démarche conférerait davantage de poids aux efforts de mobilisation du Canada à l'échelle mondiale concernant la dotation en ressources à l'appui des Objectifs de développement durable.

Recommandation:

Le Canada devrait se fixer une cible ambitieuse d'augmentation de la proportion d'APD consentie par rapport à son revenu national brut, et fixer des jalons pour y parvenir, en lien avec le Programme d'action d'Addis-Abeba et l'Agenda 2030 pour les Objectifs de Développement Durable.

Le Canada devrait assurer la cohérence des politiques au service du développement durable de manière plus dynamique

Le Canada dispose de structures et de mécanismes bien établis pour assurer la cohérence des politiques et la collaboration entre différents ministères et organismes. Ceux-ci permettent à Affaires mondiales Canada d'exprimer des inquiétudes concernant les impacts négatifs que les politiques et règles sont susceptibles d'avoir sur les pays en développement. Toutefois, ces mécanismes pourraient être utilisés de manière plus dynamique afin de mettre en évidence et d'analyser les politiques et réglementations existantes susceptibles de faire obstacle aux occasions pour les pays en développement de poursuivre leurs aspirations en termes de développement et d'atteindre les Objectifs de développement durable.

Recommandation:

Affaires mondiales Canada devrait collaborer avec les agences centrales et d'autres ministères pour établir un mécanisme permettant au Canada d'analyser les domaines dans lesquels sa politique intérieure et son cadre réglementaire sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les pays en développement, et de définir des actions pour remédier à cette situation.

Récapitulatif des recommandations

Liste de l'ensemble des recommandations exposées ci-dessus :

- i. Affaires mondiales Canada devrait achever et diffuser des politiques publiques pour les six champs d'action prioritaires recensés dans sa Politique d'aide internationale féministe, et définir des instruments et directives qui permettront à ses agents et partenaires de les mettre en œuvre.
- ii. Le Canada devrait communiquer clairement en quoi sa nouvelle approche des partenariats lui permettra de mettre en œuvre les principes de l'efficacité de la coopération au service du développement.
- iii. Affaires mondiales Canada devrait évaluer la qualité, l'efficience et l'efficacité, et envisager de renforcer la prévisibilité, de son engagement auprès des organisations de la société civile canadiennes, internationales ou locales
- iv. Affaires mondiales Canada devrait élaborer une stratégie pour la collaboration avec le secteur privé, ainsi que des orientations et instruments y afférents.
- v. Le Canada devrait fournir davantage de contributions non préaffectées aux budgets centraux des institutions multilatérales.
- vi. Le Canada devrait poursuivre un dialogue stratégique régulier avec ses principaux partenaires multilatéraux, avec un cadre stratégique général pour son action multilatérale.
- vii. Affaires mondiales Canada devrait remédier aux dernières difficultés découlant de la fusion, en continuant de développer une culture partagée dans l'ensemble du ministère, ainsi qu'en continuant d'harmoniser et de simplifier les systèmes et processus du ministère.
- viii. À l'heure où il déploie la Politique d'aide internationale féministe, Affaires mondiales Canada devrait veiller à ce que ses agents puissent avoir accès au soutien technique dont ils ont besoin et renforcer leur propre expertise, afin qu'ils puissent procéder à des expérimentations, innover et prendre des risques calculés.
- ix. Afin de rendre les processus de programmation plus efficaces, Affaires mondiales Canada devrait recourir davantage à des normes de service et fournir aux gestionnaires des données actualisées sur leurs demandes.
- x. Le Canada devrait envisager d'augmenter les pouvoirs financiers qu'il délègue pour l'aide internationale et convenir d'une approche vis-à-vis des subventions et contributions consenties qui rende son aide internationale efficace, efficiente et innovante, tout en veillant à ce que les contrôles adéquats soient en place.
- xi. Tandis qu'Affaires mondiales Canada continue de renforcer son approche de la gestion axée sur les résultats, elle devrait veiller à ce que les cadres de résultats soient simples et puissent donner à voir les progrès accomplis vers les objectifs d'action du Canada.
- xii. Affaires mondiales Canada devrait renforcer ses efforts pour soutenir et exploiter l'appropriation des données et résultats par les pays lorsqu'il opère le suivi de ses programmes d'aide internationale.
- xiii. Le Canada devrait se fixer une cible ambitieuse d'augmentation de la proportion d'APD consentie par rapport à son revenu national brut, et fixer des jalons pour y parvenir, en lien avec le Programme d'action d'Addis-Abeba et l'Agenda 2030 pour les Objectifs de Développement Durable.
- xiv. Affaires mondiales Canada devrait collaborer avec les agences centrales et d'autres ministères pour établir un mécanisme permettant au Canada d'analyser les domaines dans lesquels sa politique intérieure et son cadre réglementaire sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les pays en développement, et de définir des actions pour remédier à cette situation.