



ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE POUR LES AMÉRIQUES

Rapport final

Affaires étrangères et Commerce international Canada
Bureau de l'inspecteur général
Direction de l'évaluation

Janvier 2011

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SYMBOLES	iii
REMERCIEMENTS	v
RÉSUMÉ	vi
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectifs, activités et résultats escomptés du Programme	2
1.2.1 Objectifs du programme	2
1.2.2 Approche de la mise en œuvre	3
1.2.3 Instruments de la Stratégie pour les Amériques	3
1.2.4 Résultats ciblés de la Stratégie pour les Amériques	4
1.3 Gouvernance et niveaux de financement	5
1.3.1 Gouvernance	5
1.3.2 Ressources du MAECI	6
1.3.3 Ressources des organisations partenaires	7
1.4 Objectifs et portée de l'évaluation	7
1.4.1 Objectifs de l'évaluation	7
1.4.2 Portée de l'évaluation	8
2.0 MÉTHODE D'ÉVALUATION	9
2.1 Conception de l'évaluation	9
2.2 Collecte de données	9
2.2.1 Cadre d'évaluation	9
2.2.2 Sources de données	9
2.2.3 Limites	10
3.0 PERTINENCE	12
3.1 Nécessité continue du programme	12
3.2 Harmonisation avec les priorités gouvernementales	19
3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédérales	21

4.0	RENDEMENT	23
4.1	Atteinte des résultats escomptés	23
4.2	Gouvernance et approche pangouvernementale	38
4.3	Démonstration de l'efficacité et de l'économie des programmes	43
5.0	CONCLUSIONS	52
6.0	RECOMMANDATIONS	56
7.0	RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	59

ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SYMBOLES

AC	Administration centrale, MAECI
ACDI	Agence canadienne de développement international
ALC	Amérique latine et Caraïbes
ALE	Accords de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord américain
APE	Accord de partenariat économique
BCP	Bureau du Conseil privé
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CCE	Comité consultatif sur l'évaluation
CDM	Chef de mission
CEM	Comité d'évaluation du Ministère (MAECI)
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
DG	Directeur général
É.-U.	États-Unis
EC	Employé canadien
EC	Environnement Canada
ERP	Employés recrutés sur place
ETP	Équivalent temps plein
FPSM	Fonds pour la paix et la sécurité mondiales
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques
GC	Gouvernement du Canada
GCD	Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes (MAECI)
GLM	SMA, Amérique latine et Caraïbes (MAECI)
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTSR	Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction
IAE	Enveloppe de l'aide internationale
IDCE	Investissement direct canadien à l'étranger
IED	Investissement étranger direct

IFI	Institutions financières internationales
JDF	Jamaica Defence Force
MAECI	Affaires étrangères et Commerce international Canada
MCI	Modèle axé sur le commerce d'intégration
MDN	Ministère de la Défense nationale
MSFA	Ministre d'État des Affaires étrangères (Amériques)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
ONG	Organisation non gouvernementale
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PARCA	Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes
POMSP	Programme d'opérations mondiales de soutien de la paix
PPSM	Programme pour la paix et la sécurité mondiales
PRCLC	Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité
REPAP	Programme des relations politiques et économiques et des affaires publiques
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
ROPS	Bureau régional pour la paix et la sécurité
SC	Santé Canada
SCM	Stratégie commerciale mondiale
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
UE	Union européenne
ZID	Bureau de l'inspecteur général
ZIE	Direction de l'évaluation, Bureau de l'inspecteur général

REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation (ZIE) du Bureau de l'inspecteur général aimerait exprimer sa sincère gratitude pour leur appui continu à la direction et au personnel de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes (GCD), ainsi qu'aux représentants du MAECI, aux autres ministères et organismes, aux organisations internationales et non-gouvernementales et pour avoir consenti à répondre au sondage aux fins de la présente évaluation. L'équipe d'évaluation remercie particulièrement les CDM, les agents REPAP et les délégués commerciaux du Brésil, de la Colombie, de la Jamaïque et de la Barbade de leur appui lors des visites sur le terrain ainsi que pour avoir rendu possible la rencontre de partenaires et d'intervenants importants dans ces pays. ZIE remercie également Mary Lynch, consultante principale en évaluation, qui a appuyé et guidé l'évaluation au cours de ses diverses phases.

RÉSUMÉ

En 2007, le gouvernement du Canada (GC) a annoncé son intention de renouveler son engagement envers l'Amérique latine et les Caraïbes et de faire de la région une priorité internationale. Une Stratégie pour les Amériques portant essentiellement sur trois objectifs ou piliers interdépendants a été élaborée, à savoir :

- *Accroître la prospérité économique* – bâtir des économies dynamiques et en expansion, et à promouvoir des investissements et un libre marché responsables favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois.
- *Renforcer la gouvernance démocratique* – renforcer davantage les institutions, les pratiques et les principes démocratiques qui défendent la liberté, les droits de la personne et la primauté du droit.
- *Assurer notre sécurité commune* – améliorer la stabilité et la sécurité régionales en s'attaquant aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé, les crises sanitaires et les catastrophes naturelles.

Ces objectifs devaient être réalisés à l'aide de quatre instruments.

- *Renforcer les relations bilatérales* – renforcer les relations avec les principaux partenaires bilatéraux afin de réaliser des objectifs communs, défendre des intérêts mutuels et promouvoir des valeurs communes dans les Amériques.
- *Renforcer les organisations régionales* – collaborer étroitement avec les institutions régionales multilatérales afin de trouver des solutions conjointes aux défis hémisphériques.
- *Soutenir les partenariats canadiens* – adopter une approche pangouvernementale et travailler avec d'autres organisations extérieures au gouvernement.
- *Accroître la présence du Canada* – accentuer la présence du Canada par des visites de haut niveau et en déployant plus de fonctionnaires canadiens dans la région.

L'évaluation de la Stratégie pour les Amériques a été effectuée par la Direction de l'évaluation (ZIE) du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada (MAECI). Plusieurs questions entourant la Stratégie pour les Amériques ont été examinées dont la pertinence continue de la Stratégie, son harmonisation aux priorités du gouvernement et sa capacité de les réaliser, son rendement jusqu'à présent en termes de résultats ainsi que l'efficacité et l'économie des approches adoptées pour la mise en œuvre de la Stratégie.

Une variété de méthodes ont été utilisées pour établir les constatations dont un examen des documents, des entrevues effectuées auprès d'intervenants clés au Canada et dans la région et des analyses de données. Tous les renseignements recueillis ont été examinés d'un œil critique et les constatations représentent le consensus qui a émergé de l'analyse des données.

Trois éléments limitaient l'évaluation et ils ont été pris en compte au cours du processus. Tout d'abord, la complexité de la Stratégie pour les Amériques, et sa mise en œuvre à grande échelle ont fait en sorte qu'une panoplie de mécanismes d'exécution et d'approches ont dû être examinés. Ensuite, la nature pangouvernementale de la Stratégie a compliqué la saisie des données et la reddition de comptes. Troisièmement, la dynamique de la région des Amériques a exercé toute une gamme d'influences et influé sur rendement et la capacité du Canada d'exécuter son programme.

Constatations principales

Pertinence

De l'avis général, les besoins cernés dans la Stratégie pour les Amériques sont toujours pertinents. Les enjeux entourant la prospérité, la sécurité et la gouvernance démocratique ont changé depuis que la Stratégie a été élaborée, mais des changements survenus récemment dans la région font en sorte que le rôle du Canada pourrait être encore plus stratégique qu'en 2007. Les ministères fédéraux, les pays partenaires et les groupes de l'extérieur appuient l'emphase accrue que le Canada veut porter aux Amériques.

La Stratégie pour les Amériques cadre avec les priorités du MAECI et du gouvernement du Canada. Le MAECI a un mandat clair, celui de promouvoir les intérêts du Canada, la sécurité et la prospérité des Canadiens et les valeurs du Canada que sont la liberté, la démocratie, les droits humains et la primauté du droit. Les rôles joués par le MAECI et d'autres ministères sont conformes aux rôles et aux mandats du gouvernement fédéral.

Rendement

Des progrès importants ont été réalisés jusqu'à présent dans le cadre de la Stratégie pour les Amériques à l'aide d'activités et d'initiatives du MAECI et d'autres ministères. Les résultats d'initiatives multilatérales et bilatérales spécifiques sont impressionnants; par contre, le rendement au titre des priorités stratégiques en matière de promotion des intérêts est plus variable dans des domaines où le Canada voudrait faire preuve de leadership, influencer les décisions et promouvoir le dialogue. Il y a des indications claires à l'effet que l'influence du Canada au niveau multilatéral s'est maintenue et dans certains cas s'est améliorée. Toutefois, l'influence bilatérale est moins clairement démontrée. La stratégie primaire était fondée sur les visites de haut niveau, qui

devaient favoriser l'établissement de liens. Bien qu'elles aient été favorablement perçues dans la région, elles ont suscité des attentes chez les partenaires qui veulent voir plus de résultats concrets sous le prétexte des intérêts du Canada. Le suivi aux visites a été lent, tout comme l'a été la mise en œuvre de la nouvelle programmation. Ces deux éléments combinés pourraient diminuer la crédibilité du Canada dans la région.

Le plus grand défi concernant la mise en œuvre efficace de la Stratégie a été le manque d'objectifs clairs à moyen et à long terme. Peu de personnes au sein du gouvernement, des pays ou des organisations partenaires avaient une idée claire des priorités de la Stratégie et des résultats escomptés. Une certaine incertitude semblait régner chez les autres partenaires concernant ce que le Canada entend réaliser et surtout, quels sont ses intérêts.

La Stratégie pour les Amériques se voulait une approche pangouvernementale dans le cadre de laquelle les ministères coordonneraient leurs politiques et leurs programmes et où se créeraient les synergies nécessaires. À part la mobilisation de l'ensemble du gouvernement en réponse au séisme d'Haïti, qui a démontré un solide engagement pangouvernemental, peu d'éléments portent à croire que la mise en œuvre de la Stratégie a été faite à l'échelle pangouvernementale. Trois facteurs ont eu une incidence sur la capacité de la Stratégie de harnacher les synergies nécessaires pour une approche pangouvernementale.

Premièrement, les divers intervenants avaient une compréhension insuffisante des résultats escomptés et des priorités de la Stratégie. En l'absence d'objectifs clairs et de mécanismes pour assurer la coordination, les ministères, y compris le MAECI, ont fait ce qu'ils ont jugé important pour réaliser leurs priorités et mandats individuels.

Deuxièmement, aux termes de la Stratégie, la création d'un comité consultatif plurisectoriel, dirigé par le ministre des Affaires étrangères et chargé d'assurer une surveillance panministérielle n'a pas eu lieu. Selon les preuves recueillies par l'équipe d'évaluation, les groupes de travail formés dans le cadre de la Stratégie constituaient une tribune pour échanger des renseignements, mais ne servaient pas à la coordination des activités ou à la prise de décisions. Malgré les efforts initiaux, aucun mécanisme efficace n'a été mis en place pour discuter des priorités des ministères et fournir un leadership sur les approches, même si la présentation de rapports annuels nécessitait des consultations interministérielles sur les priorités, tant au niveau des SMA que des SM.

Troisièmement, la Stratégie pour les Amériques n'était pas provisionnée et les ministères ont dû redistribuer leurs ressources internes pour réaliser les nouveaux objectifs. L'hypothèse reposait sur le fait que le MAECI et les autres ministères pourraient mobiliser leurs ressources internes pour appuyer le programme dans les Amériques; toutefois, dans bien des cas, le manque de souplesse des mécanismes de

financement a rendu la réaffectation des ressources plus difficile, réduisant encore davantage les options en matière de planification conjointe, de coordination et d'optimisation des ressources.

Certains ministères, dont le ministère de la Défense nationale, Environnement Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada ont réussi à mobiliser des fonds. Le financement de l'ACDI pour les Amériques a été augmenté dans l'enveloppe de l'aide internationale. Le MAECI a remanié certains de ses programmes pour les axer davantage sur les Amériques et a mis en place d'importantes initiatives. Toutefois, les ressources de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes (CGD) ont été fortement sollicitées pour mettre en œuvre un plus grand nombre d'activités. La Direction a utilisé efficacement ses ressources humaines existantes pour répondre à l'augmentation de la demande, au détriment d'autres éléments, qui ont été exécutés moins efficacement. La capacité en vue d'améliorer l'efficacité est limitée. L'Administration centrale et les missions ne peuvent plus absorber les charges de travail et les demandes accrues.

De nombreux efforts ont été fournis pour accroître la visibilité du Canada dans la région; cependant, les signes d'engagement semblent être limités à des initiatives et visites spécifiques. Bien que les visites de haut niveau, les sommets et autres événements officiels véhiculent un message positif, il reste beaucoup à faire sur le plan des communications et de la diffusion pour préserver la visibilité du Canada et s'assurer que les partenaires sont sensibilisés à l'engagement continu du Canada dans les Amériques.

Recommandations

Recommandation 1 :

Que le MAECI, en consultation avec les autres ministères, actualise les priorités, les méthodes et le cadre des résultats de la Stratégie pour les Amériques.

Recommandation 2 :

Qu'un comité directeur interministériel de haut niveau investi d'un pouvoir de décision soit chargé de la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale à l'égard des Amériques.

Recommandation 3 :

Qu'un mécanisme efficace soit établi afin de coordonner les initiatives et de mettre en place une approche pangouvernementale sur le terrain.

Recommandation 4 :

Que le MAECI se dote d'une stratégie de communication pour échanger régulièrement des renseignements avec les ministères, les organismes, les ONG, le secteur privé et le public canadien.

Recommandation 5 :

Qu'une stratégie de diffusion claire soit élaborée pour transmettre à la région un message cohérent quant aux buts et aux attentes du Canada dans la région.

1.0 INTRODUCTION

La Direction de l'évaluation (ZIE) du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada (MAECI), du Bureau de l'inspecteur général (ZID), est mandatée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), aux termes de la Politique sur l'évaluation,¹ d'évaluer toutes les dépenses de programme directes du Ministère (y compris les subventions et les contributions), les politiques et les initiatives. Les rapports d'évaluation sont ensuite présentés aux fins d'approbation au comité d'évaluation du Ministère (CEM) présidé par les sous-ministres.

L'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques (AS) a été conformément au plan quinquennal d'évaluation du MAECI et cible la pertinence continue et le rendement de la Stratégie, les progrès réalisés en vue d'obtenir des résultats à court et à moyen terme. L'évaluation a été dirigée par les évaluateurs du Ministère, appuyés par un consultant indépendant.

1.1 Contexte

L'hypothèse sur laquelle repose le renouvellement de l'engagement du Canada dans les Amériques est fondée sur des considérations historiques, économiques et politiques. Étant à la croisée des chemins, les Amériques font face à de multiples défis comme le trafic de la drogue, le crime organisé et les disparités socio-économiques. Bon nombre de pays dans les Amériques, comme le Brésil, le Chili, la Colombie et le Pérou se sont engagés dans la voie de la gouvernance démocratique et la consolidation des gains économiques fondés sur le libre-marché et des politiques macroéconomiques éclairées. Certains pays ont atteint une cote de solvabilité considérable et certains veulent même devenir membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ils en sont donc à un tournant critique sur le plan du développement, et des pays comme le Canada peuvent fournir de l'aide technique et une tribune où différentes politiques et approches peuvent faire l'objet de débats. Le Canada a fait des efforts considérables pour fournir un soutien direct et engager ces pays par l'intermédiaire d'organisations régionales et multilatérales.

Le Canada a également plusieurs intérêts à l'égard des Amériques. La proximité du Canada avec les régions fournit des occasions inégalées pour exercer de l'influence. La consolidation des liens en matière de commerce et d'investissement avec des pays comme le Brésil et le Mexique devient de plus en plus importante pour le Canada sur le plan de l'investissement. Les partenaires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sont des liens importants pour la région et continuent d'être les principaux partenaires stratégiques du Canada sur les questions hémisphériques. Des liens étroits existent entre les Canadiens et les citoyens des Amériques notamment dans le cadre

¹ En vigueur depuis le 1^{er} avril 2009

d'interactions de la diaspora et du nombre de plus en plus élevé de Canadiens qui visitent la région.

1.2 Objectifs, activités et résultats escomptés du Programme

1.2.1 Objectifs du programme

En 2007, le gouvernement du Canada (GC) a déclaré que l'Amérique latine et les Caraïbes étaient une « priorité internationale ». Le renouvellement de l'engagement du Canada envers les Amériques est fondé sur trois piliers qui sont la prospérité, la sécurité et la gouvernance démocratique. Reconnaisant l'importance des Amériques, le gouvernement a adopté une approche à long terme pour fournir un appui pour faire en sorte que la région soit plus démocratique, plus prospère et plus sécuritaire, gage de stabilité et qui crée de la stabilité et des possibilités pour l'ensemble de ses citoyens.²

Le renouvellement de l'engagement du Canada envers les Amériques vise à :

- Démontrer le leadership canadien sur la scène internationale;
- Accroître son influence et faire avancer ses intérêts;
- Présenter le modèle canadien et faire échec aux forces qui nuisent au marché dans la région;
- S'associer avec des pays partageant des vues similaires aux siennes pour promouvoir la position du Canada dans l'ensemble de la communauté internationale.

Les activités et initiatives entreprises dans le cadre de la Stratégie pour les Amériques portent essentiellement sur trois piliers interdépendants qui se renforcent mutuellement à savoir :

- *Accroître la prospérité économique* – pour bâtir des économies dynamiques et en expansion, et promouvoir des investissements et un libre marché responsables favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois.
- *Renforcer la gouvernance démocratique* – pour renforcer davantage les institutions, les pratiques et les principes démocratiques qui défendent la liberté, les droits de la personne et la primauté du droit.
- *Assurer notre sécurité commune* – pour améliorer la stabilité et la sécurité dans la région en s'attaquant aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé, les crises sanitaires et les catastrophes naturelles.

² L'engagement du Canada dans les Amériques. MAECI.
<http://www.international.gc.ca/americas-ameriques/engagement.aspx?lang=fra>

Ces piliers ont été déterminés en se fondant sur l'hypothèse que sans gouvernance démocratique, il ne peut y avoir de prospérité et de sécurité dans la région. De même, une insécurité ambiante peut détruire toute avancée dans le sens de la gouvernance démocratique et de la prospérité.

1.2.2 Approche de la mise en œuvre

En 2007, pour mettre en œuvre sa vision de réengagement envers l'hémisphère, le gouvernement du Canada a élaboré un plan de mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques, qui visait à fournir un cadre initial pour le déploiement de ressources diplomatiques, commerciales, en matière d'aide internationale, de sécurité et d'autres ressources clés.

Au cours des trois dernières années, le Canada a peaufiné encore davantage ses plans pour les Amériques et élaboré de nouvelles initiatives en réponse partiellement aux défis économiques et politiques dans la région et aux nouvelles occasions émergentes pour le Canada. Ils prenaient également en compte la transformation globale du Ministère en termes de nouvelles façons de faire des affaires. Par exemple, en 2008, un poste de ministre d'État pour les Affaires étrangères chargé expressément des Amériques a été créé pour stimuler davantage les efforts de collaboration constants et soutenus du Canada dans les Amériques. D'autres innovations ont été mises en œuvre comme l'établissement de centres pour la sécurité et la démocratie dans les Amériques, chargés des questions liées à la sécurité et à la démocratie. Le modèle axé sur le commerce d'intégration (MCI) de la Stratégie commerciale mondiale (SCM) est pris en compte dans les approches adoptées pour les Amériques.

Le Canada s'est livré à un dialogue actif avec de nombreux partenaires et organisations afin de faire avancer bilatéralement et multilatéralement toute une gamme d'intérêts communs, à savoir le commerce et les investissements, l'éducation, l'aide au développement, l'échange des pratiques exemplaires et d'information sur les pandémies, le maintien de l'ordre et l'observation électorale.

1.2.3 Instruments de la Stratégie pour les Amériques

La vision pour la Stratégie pour les Amériques est fondée sur quatre instruments.

Renforcer les relations bilatérales

Le Canada vise à renforcer les relations avec les principaux partenaires bilatéraux, ceux de la région couverts par la Stratégie et ses partenaires stratégiques nord-américains, les É.-U. et le Mexique, afin de réaliser des objectifs communs, défendre des intérêts mutuels et promouvoir des valeurs communes dans les Amériques.

Renforcer les organisations régionales

En collaborant étroitement avec les institutions régionales multilatérales comme l'Organisation des États américains (OEA), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque de développement des Caraïbes (BDC), l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), et le Sommet des Amériques, le Canada cherche des solutions conjointes aux défis hémisphériques.

Soutenir les partenariats canadiens

La vision pour la Stratégie pour les Amériques est fondée sur une approche pangouvernementale visant à obtenir des résultats concrets. Elle repose sur un engagement solide du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Le travail de la société civile, dont la diaspora des Amériques, les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires, les associations du secteur privé permet de mettre à profit l'expertise, le savoir, le leadership et l'engagement des différents secteurs de la société canadienne dans les Amériques.

Accroître la présence du Canada

Le Canada accentue sa présence officielle dans la région par des visites de haut niveau du gouverneur général, du Premier ministre et des ministres du Cabinet. Par ailleurs, le Canada planifie de déployer plus de diplomates canadiens dans les pays des Amériques dans les années à venir.

1.2.4 Résultats ciblés de la Stratégie pour les Amériques

Le tableau ci-dessus présente les éléments de la Stratégie pour les Amériques qui contribuent à la réalisation des résultats stratégiques du MAECI et appuient les priorités du gouvernement du Canada.

Stratégie pour les Amériques : Buts, objectifs, activités et partenariats													
But du GC	« Le réengagement du Canada envers les Amériques est une priorité internationale essentielle »												
Résultats stratégiques du MAECI (AAP)	Programme international du Canada Services internationaux destinés aux Canadiens Plateforme internationale du Canada												
Priorités stratégiques du MAECI (AAP)	Mettre en œuvre la Stratégie pour les Amériques, en se concentrant sur les initiatives particulières de promotion de la prospérité économique, de la sécurité et de la gouvernance démocratique au moyen d'une présence bilatérale et multilatérale renforcée.												
Thèmes/buts de la Stratégie pour les Amériques	Accroître la prospérité économique Renforcer la gouvernance démocratique Assurer notre sécurité commune												
Objectifs de la Stratégie pour les Amériques	<table border="0"> <tr> <td>Bâtir des économies dynamiques en expansion</td> <td>Renforcer les institutions, les pratiques et les principes démocratiques</td> <td>S'attaquer aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé et le terrorisme</td> </tr> <tr> <td>Promouvoir des investissements responsables</td> <td>Renforcer la primauté du droit</td> <td>Atténuation et intervention du Canada lors de catastrophes naturelles et de pandémies</td> </tr> <tr> <td>Accès à de nouveaux marchés favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois</td> <td>Partager les modèles de gouvernance du Canada</td> <td>Établir des réseaux de sécurité concertée</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Améliorer la stabilité dans la région</td> </tr> </table>	Bâtir des économies dynamiques en expansion	Renforcer les institutions, les pratiques et les principes démocratiques	S'attaquer aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé et le terrorisme	Promouvoir des investissements responsables	Renforcer la primauté du droit	Atténuation et intervention du Canada lors de catastrophes naturelles et de pandémies	Accès à de nouveaux marchés favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois	Partager les modèles de gouvernance du Canada	Établir des réseaux de sécurité concertée			Améliorer la stabilité dans la région
Bâtir des économies dynamiques en expansion	Renforcer les institutions, les pratiques et les principes démocratiques	S'attaquer aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé et le terrorisme											
Promouvoir des investissements responsables	Renforcer la primauté du droit	Atténuation et intervention du Canada lors de catastrophes naturelles et de pandémies											
Accès à de nouveaux marchés favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois	Partager les modèles de gouvernance du Canada	Établir des réseaux de sécurité concertée											
		Améliorer la stabilité dans la région											
Approches stratégiques	Renforcer les relations bilatérales Renforcer les organisations régionales Soutenir les partenariats canadiens Accroître la présence du Canada												
Partenaires	Au Canada : ACIDI, CRDI, MDN, GRC, EC, RHDCC. Échelle internationale : É.-U., Mexique, OEA, BID, BDC, etc.												

1.3 Gouvernance et niveaux de financement

1.3.1 Gouvernance

Au MAECI, l'exécution et la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques est supervisée par le sous-ministre adjoint (GLM). La gestion et la coordination relèvent du directeur général³ de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes (GCD). Quatre directions sont responsables de la gestion et de la coordination des activités et des fonctions liées aux politiques et au commerce dans la région :

- Direction de l'Amérique centrale et des Caraïbes : un directeur et 13 équivalents temps plein (ETP)
- Relations commerciales avec l'Amérique latine et les Caraïbes : un directeur et 10 équivalents temps plein (ETP)

³ La structure organisationnelle présentée ici ne reflète pas la réorganisation de la Direction annoncée vers la mi-juillet 2010 et dont la mise en œuvre a été amorcée à l'automne 2010.

- Direction de l'Amérique du Sud et des relations interaméricaines : un directeur et 16 équivalents temps plein (ETP)
- Groupe de travail sur Haïti : un directeur et cinq équivalents temps plein (ETP)

La Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes est également responsable de la coordination des travaux et de l'exécution des engagements de la Stratégie pour les Amériques dans 26 missions. Une étroite coordination est également nécessaire avec le Secteur de l'Amérique du Nord, depuis que les É.-U. et le Mexique sont partenaires pour l'exécution de la Stratégie pour les Amériques.

1.3.2 Ressources du MAECI

Les activités présentées dans la Stratégie pour les Amériques sont fondées sur les affectations de ressources prévues pour le MAECI. Il n'y a pas eu de nouvelles affectations de ressources pour le personnel ou les opérations. Certaines activités sont exécutées avec les fonds de plusieurs ministères tandis que pour d'autres, on s'attend à ce que d'autres ministères collaborent ou apportent un appui.

Le budget de fonctionnement de GLM est de 5 632 872 M\$. Le budget des salaires est réparti ainsi⁴ :

- 18 750 806 M\$ pour les employés canadiens (EC);
- 10 275 652 M\$ pour les employés recrutés sur place (ERP).

Les fonds de la SCM sont utilisés pour appuyer certaines initiatives connexes de la Stratégie pour les Amériques relevant du pilier « prospérité économique » visant à promouvoir un meilleur accès aux marchés émergents de la région tout en renforçant la position du Canada à titre de partenaire de choix pour le commerce international. Dans le cadre de l'Initiative de la SCM, 12 ETP ont été ajoutés aux missions du Brésil, du Panama, du Chili et de la Colombie.

Par ailleurs, la programmation du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) du MAECI contribue aux efforts généraux visant à accroître la sécurité et la stabilité, faire avancer la démocratie et rétablir la primauté du droit. Au cours de l'exercice 2008-2009, 20 M\$ ont été alloués pour Haïti et la Colombie, qui sont également des pays prioritaires pour le FPSM. Le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) a ajouté récemment le Guatemala à sa liste de pays prioritaires.

⁴ MAECI, Budget 2008-2009

1.3.3 Ressources des organisations partenaires

Les efforts déployés par le MAECI dans les Amériques sont complétés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le programme du Centre de recherche pour le développement international (CRDI) pour les Amériques, établi depuis longtemps. Dans l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) pour l'exercice 2008-2009, 13,9 M\$ ont été alloués à l'ACDI et 6 M\$ au CRDI pour appuyer le renouvellement de l'engagement du Canada.

D'autres ministères ont également appuyé les activités dans les Amériques dont Santé Canada (SC), Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), Environnement Canada (EC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), et le ministère de la Défense nationale (MDN).

1.4 Objectifs et portée de l'évaluation

1.4.1 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation de la Stratégie pour les Amériques a pour objectif de fournir au Comité d'évaluation du Ministère (CEM) une évaluation de la pertinence et du rendement de la Stratégie en se fondant sur des faits et sur les progrès réalisés sur le plan de la mise en œuvre.

Les objectifs particuliers de l'évaluation sont les suivants :

1. Évaluer la pertinence de la Stratégie pour les Amériques et déterminer si elle est harmonisée aux priorités du gouvernement et aux objectifs stratégiques du MAECI, en évaluant la mesure dans laquelle la Stratégie répond à un besoin réel et constitue un investissement potentiel en Amérique latine et dans les Caraïbes.
2. Évaluer le rendement de la Stratégie pour les Amériques dans son ensemble et par objectif stratégique, en évaluant les progrès réalisés en vue d'obtenir les résultats escomptés à partir d'une utilisation optimale et efficiente des ressources.
3. Évaluer la capacité du MAECI d'exécuter la Stratégie pour les Amériques en examinant les ressources actuelles, en cernant les lacunes ainsi que les points à améliorer et/ou les secteurs nécessitant une meilleure coordination, une optimisation et une rationalisation des ressources, des partenariats et des approches tant au sein du MAECI qu'à l'extérieur.

1.4.2 Portée de l'évaluation

Les points évalués dans le cadre de la présente évaluation sont conformes à la Politique sur l'évaluation de 2009 du Conseil du Trésor et ciblent la pertinence et le rendement de la Stratégie pour les Amériques.

Les questions liées à la pertinence concernent l'harmonisation de la Stratégie aux priorités du Ministère et du gouvernement du Canada et la mesure dans laquelle elle répond réellement à un besoin continu pour le Canada et les pays bénéficiaires. La pertinence est évaluée pour déterminer si la Stratégie est la réponse la plus appropriée aux besoins cernés. La principale question sur le plan de la pertinence consiste à déterminer si nous « faisons ce qu'il faut ».

L'évaluation du rendement de la Stratégie comprend des éléments qui portent sur l'économie et l'efficacité. L'économie est l'utilisation des ressources pour réaliser les résultats escomptés de la Stratégie pour les Amériques tandis que l'efficacité est la mesure dans laquelle les extrants prévus sont produits par rapport aux coûts en ressources.

2.0 MÉTHODE D'ÉVALUATION

2.1 Conception de l'évaluation

L'évaluation a été guidée par un Comité consultatif sur l'évaluation (CCE), composé de représentants de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes, de membres d'autres directions pertinentes du MAECI et d'un représentant de l'ACDI. Le CCE a examiné le plan de travail pour l'évaluation et les constatations préliminaires.

2.2 Collecte de données

Les renseignements et les données pour la présente évaluation ont été recueillis entre décembre 2009 et juin 2010.

2.2.1 Cadre d'évaluation

L'évaluation était structurée à partir d'un cadre d'évaluation présenté à l'Annexe 4. Le cadre présente un résumé de ce qui suit :

- Les principaux thèmes et questions couverts par l'évaluation, y compris les questions d'évaluation précises;
- Un résumé des indicateurs de rendement utilisés pour évaluer les enjeux;
- Les sources et les méthodes utilisées pour la collecte des données.

Le cadre de travail et un guide général pour l'évaluation, et sert de base à la collecte des données et aux entrevues.

2.2.2 Sources de données

L'évaluation a ciblé de multiples sources de données.

Examen des documents

Une vaste gamme de documents ont été examinés au cours de l'évaluation :

- La documentation disponible sur la Stratégie pour les Amériques, dont les documents originaux de planification et d'approbation, et les rapports jusqu'à présent, ont été examinés et utilisés comme point de référence pendant toute l'évaluation en ce qui concerne l'intention initiale et les résultats escomptés.
- Les documents du MAECI ont été examinés, allant des renseignements sur la programmation spécifique du MAECI jusqu'aux enjeux qui ont eu une incidence sur la mise en œuvre de la Stratégie et du programme.

- Des renseignements sur leur programmation et leurs priorités à l'égard des Amériques ont été recueillis auprès des autres ministères.
- La couverture médiatique au Canada et dans la région, les discours et les conférences ont été examinés.
- Les plans et les priorités des autres pays actifs dans les Amériques, dont les États-Unis, l'Union européenne (UE), le Brésil et la Chine ont aussi été examinés.
- La documentation internationale sur les Amériques, y compris les tendances dans la région, le rôle du Canada et les enjeux actuels ont été analysés.

Entrevues effectuées auprès des intervenants clés

Plus de 100 entrevues en personnes et téléphoniques ont été effectuées auprès des intervenants clés dont : le personnel du MAECI à l'Administration centrale (AC) et dans les missions; le personnel d'autres organismes gouvernementaux comme l'ACDI, le CRDI, EC, RHDDC, MDN, GRC, SC, et le Bureau du Conseil privé (BCP); des experts des Amériques tant canadiens que de la région; les représentants d'organisations non gouvernementales et de groupes du secteur privé.

Des visites sur le terrain au Brésil, en Colombie, en Jamaïque, et à la Barbade ont eu lieu de même que des discussions avec le personnel des ambassades, des gouvernements étrangers et des groupes du secteur privé, des ONG et avec d'autres intervenants. D'autres discussions ont eu lieu avec des organisations multilatérales clés dont l'OEA, le Secrétariat du Sommet des Amériques, la BDC, la Banque mondiale, l'OPS et CARICOM.

Analyse des données

Des données provenant de sources primaires et secondaires ont été analysées et un processus de triangulation a été utilisé pour établir les constatations et les conclusions. Tous les renseignements ont été examinés d'un œil critique avant de tirer des conclusions. Les renseignements recueillis dans le cadre des entrevues ont été validés auprès de nombreux informateurs, en veillant à préserver la confidentialité des renseignements fournis par les personnes interrogées. Aucune opinion particulière n'a été retenue sur un sujet donné. Les constatations représentent le consensus dégagé à la suite de l'analyse des données recueillies sur les principaux enjeux et questions.

2.2.3 Limites

La méthodologie était limitée par trois facteurs principaux. Dans tous les cas, des méthodes ont été appliquées pour composer avec ces limites et accéder aux sources de renseignements en vue de valider les constatations et de présenter des conclusions objectives et impartiales.

Premièrement, la Stratégie pour les Amériques est complexe et elle a été mise en œuvre à grande échelle. L'interconnexion entre la programmation du MAECI dans les Amériques et les activités des partenaires nécessitait un examen global prenant en compte les niveaux multiples de participation du MAECI, la vaste gamme d'organisations partenaires, leurs différentes approches envers les Amériques ainsi que les nombreux mécanismes d'exécution.

Deuxièmement, la nature pangouvernementale de la Stratégie pour les Amériques présentait des défis sur le plan de la mesure du rendement et de la responsabilisation à l'égard des résultats, en raison du nombre considérable de ministères et d'organismes qui ont participé à sa mise en œuvre. Même si l'évaluation visait principalement à évaluer le rendement du MAECI et sa capacité d'exécuter la Stratégie, les résultats des autres ministères ont également été recueillis afin de dresser un portrait plus précis des réalisations du Canada en cette matière.

Troisièmement, le dynamisme de la région, et la variété de facteurs externes qui ont influé sur la capacité du Canada à réaliser ses priorités. Ces facteurs comprennent notamment les crises politiques et économiques et les catastrophes naturelles, la concurrence étrangère grandissante et l'évolution des influences dans la région. Ils ont été intégrés à l'analyse afin de prendre en compte leur incidence possible sur le rendement du Canada.

3.0 PERTINENCE

3.1 Nécessité continue du programme

Constatation 1 : *De l'avis général, les besoins cernés dans la Stratégie pour les Amériques sont toujours pertinents.*

L'élaboration de la Stratégie pour les Amériques a débuté vers le milieu de l'année en 2006 et elle a été annoncée officiellement en 2007. De l'avis général, la région des Amériques traversait à ce moment-là une étape critique de son développement. La gouvernance démocratique était en place dans tous les gouvernements élus démocratiquement, sauf dans un État. Les pays adoptaient des approches économiques fondées sur les marchés ouverts et connaissaient une croissance économique soutenue, parallèlement aux menaces liées au trafic de la drogue et au crime organisé. Malgré une croissance rapide, les gouvernements devaient faire face à des défis de plus en plus nombreux sur le plan des disparités socio-économiques et des tensions sociales.

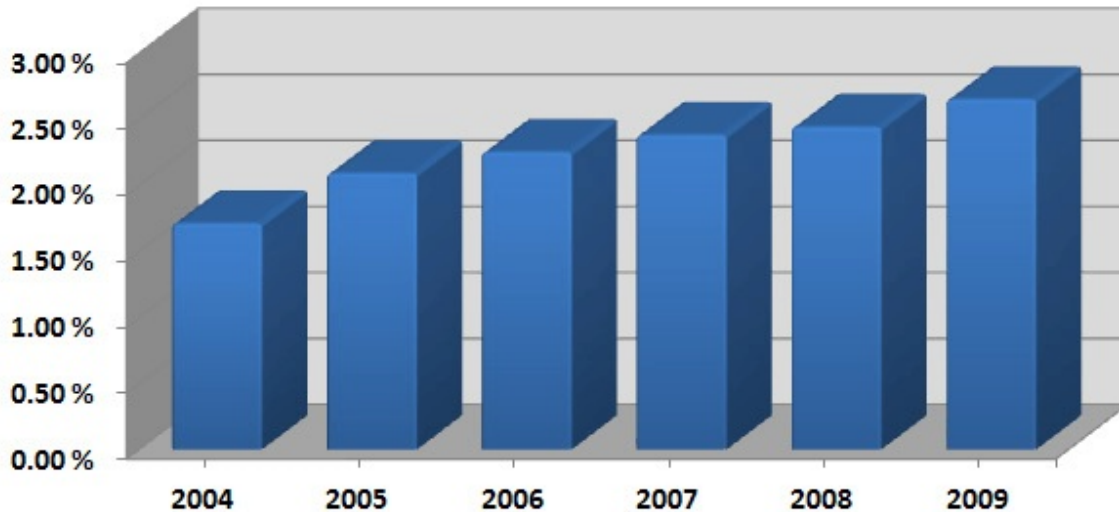
L'engagement du Canada envers les Amériques visait à répondre à ces défis, à mettre à profit les opportunités émergentes dans la région et à faire avancer les intérêts nationaux du Canada dans l'hémisphère. Accroître la prospérité économique, renforcer la gouvernance démocratique et assurer notre sécurité commune devaient contribuer à y arriver. En dépit des nombreux changements survenus dans la région depuis 2007, le programme de la Stratégie pour les Amériques est toujours pertinent.

Programme de prospérité

La pierre angulaire de la Stratégie pour les Amériques était initialement le pilier de la prospérité. Le Canada croyait que la prospérité appuierait encore davantage la réalisation du programme de la démocratie et de la sécurité. Au moment de l'élaboration de la Stratégie, la région connaissait une croissance importante et offrait de nouveaux débouchés commerciaux pour le Canada.

Le Canada a commencé à capitaliser sur ces tendances en matière de croissance régionale avant même la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques. On considérait qu'il était important de maintenir le momentum pour assurer la prospérité dans la région ainsi que celle du Canada. Depuis 2007, les échanges commerciaux du Canada avec la région ont augmenté. Le pourcentage des échanges commerciaux du Canada avec les Amériques est passé de 1,7 % en 2004 à 2,6 % en 2009. L'importance des partenaires commerciaux clés, dont le Pérou, a également augmentée.

% du total du commerce bilatéral du Canada avec les Amériques



Source : Statistique Canada

L'importance grandissante des activités commerciales du Canada est particulièrement évidente depuis le début de la crise économique. Même si les autres marchés prioritaires du Canada, comme les É.-U. et l'UE continuent de stagner, certaines parties des Amériques ont fait preuve d'une plus grande résilience. En général, l'Amérique latine et les Caraïbes ont connu une diminution de 1,9 % de leur PIB, mais plusieurs pays autres ont connu une reprise rapide. Le Brésil prévoit une croissance de 7,5 % en 2010, l'Argentine de 6,8 % et le Pérou de 6 %.⁵ Ces économies ont rebondi rapidement et ont repris leur taux de croissance d'avant la crise. L'augmentation de la part des activités commerciales globales du Canada avec les Amériques en 2009 reflète la résilience à la crise économique de ces pays de la région. Les activités commerciales du Canada avec la région n'ont décliné que de 14 % en 2009 comparativement à 21 % pour le total des activités commerciales du Canada au cours de la même période.

Même si le Canada a réalisé des gains dans la région, ils pourraient ne pas être durables ou ne pas être sans risques à long terme. Les activités commerciales entre les Amériques et la Chine, par exemple, ont explosé au cours des dernières années, et ont été multipliées par 14 entre 2000 et 2009. Même si les exportations de l'Amérique latine et des Caraïbes vers l'UE ont chuté de 26 % et 28 % respectivement en 2009, l'impact

⁵ CEPALC. Juillet 2010. *Economic Survey of Latin America and the Caraïbes : The distributive impact of public policies.*

sur les exportations vers le Canada a été moins important, n'ayant chuté que de 4,9 %. Au même moment, les exportations de l'Amérique latine et des Caraïbes vers la Chine ont augmenté de 5 %. La stabilisation de la demande de la Chine a beaucoup aidé les Amériques à reprendre leur essor plus rapidement à la suite des chocs économiques et, par conséquent, a resserré les liens économiques entre la région et la Chine.

La concurrence accrue à l'échelle internationale est un autre facteur qui devrait inciter le Canada à continuer de prioriser le renforcement de ses relations bilatérales avec les Amériques afin de maintenir sa part de marché. En outre, même si les Amériques représentent un marché important pour le Canada, ce n'est pas forcément réciproque. Les plus importantes relations commerciales du Canada dans les Amériques sont avec le Brésil, le Pérou, le Chili, le Venezuela et la Colombie. De ces pays, seulement deux, le Pérou et la Colombie, exportent plus de 2 % de leurs produits au Canada. Quant aux exportations du Canada vers la région, elles ne constituent que 2 % des importations de ces pays. Les seuls pays de la région qui atteignent ce niveau sont la Barbade, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay.⁶ Sur le plan des relations commerciales, les Amériques sont plus importantes pour le Canada qu'inversement.⁷

D'importants liens historiques ont été tissés en termes d'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE) et d'investissement étranger direct (IED) au Canada. Lors de l'élaboration de la Stratégie pour les Amériques, le Canada était le troisième plus important investisseur dans les Amériques. Il a maintenu cette position, malgré l'intérêt mondial grandissant envers la région des Amériques. En 2009, le stock d'IDCE en Amérique du Sud et en Amérique centrale totalisait 28,3 milliards de dollars, ou environ 5 % de l'IDCE à l'échelle internationale.⁸ Bon nombre de ces investissements étaient dans le secteur minier et certains secteurs manufacturiers. Ce modèle a été diversifié au cours des dernières années, depuis que les entreprises canadiennes se sont tournées vers des secteurs comme les communications.⁹ L'IDCE dans les Caraïbes est beaucoup plus important (76,5 milliards de dollars) et totalisait 12,9 % des stocks d'IDCE en 2009.¹⁰ L'importante présence d'investisseurs canadiens dans les Caraïbes a

⁶ Centre du commerce international, « Statistiques sur le commerce international ».

⁷ Pour une discussion approfondie à cet égard, consulter Stephen Randall. Août 2010. *Canada, the Caribbean and Latin America: Trade, Investment and Political Challenges*. Conseil international du Canada.

⁸ Statistique Canada. Cansim Tableau 376-0051

⁹ Stephen Randall. Août 2010. *Canada, the Caribbean and Latin America: Trade, Investment and Political Challenges*. Conseil international du Canada.

¹⁰ Statistique Canada. Cansim Tableau 376-0051. Les Caraïbes dérivent du regroupement de l'Amérique du Nord, et excluent les É.-U., le Mexique et les Bermudes.

toujours été dans les secteurs des finances et de l'assurance ainsi que dans les mines et l'énergie.¹¹

Malgré l'augmentation de l'IED des Amériques au Canada depuis 2005, il continue d'être peu important et il s'agit principalement d'investissements du Brésil.¹² Le stock total d'IED des Amériques au Canada s'élevait à 17,4 milliards de dollars environ en 2009.¹³

La concurrence de l'IED s'accroît dans les Amériques, qui sont toujours une importante destination internationale pour l'IED. En 2008, le total de l'IED dans les Amériques atteignait 131,9 milliards de dollars US, ce qui représente environ 8 % de l'IED global pour cette année-là. En dépit de la diminution à 76,68 milliards de dollars US en 2009, en raison de la crise économique, les projections actuelles font état d'une reprise substantielle en 2010.¹⁴ Un sondage effectué récemment auprès des compagnies constituées en personne morale démontre que l'impact de la crise a été moins important dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes que dans toutes les autres régions du monde, y compris l'Asie.¹⁵ Le sondage soulignait l'attrait grandissant de l'Amérique latine et des Caraïbes comme destination pour l'investissement, et la plus forte concurrence qui en découle pour le Canada s'il veut profiter des occasions bilatérales d'investissement.

Programme de sécurité

L'objectif initial de la Stratégie pour les Amériques consistait à améliorer la stabilité et la sécurité dans la région en s'attaquant aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé, les crises sanitaires et les catastrophes naturelles. L'intention était d'assurer la sécurité des Canadiens au pays et à l'étranger.

Depuis que la Stratégie pour les Amériques a été approuvée, la croissance du trafic de drogue vers de nouveaux pays dans les Amériques et la complexité croissante des questions de sécurité ont modifié la nature des menaces liées à la sécurité. Le

¹¹ Stephen Randall. Août 2010. *Canada, the Caribbean and Latin America: Trade, Investment and Political Challenges*. Conseil international du Canada.

¹² Selon Statistique Canada, les seuls pays dont les investissements sont dirigés vers le Canada sont : les Bahamas, la Barbade, les îles Vierges britanniques, les îles Caïman, le Mexique, les Antilles néerlandaises, l'Argentine et le Panama.

¹³ Statistique Canada. Tableau Cansim 376-0051

¹⁴ NU CEPALC. Mai 2010. *Direct Foreign Investment in Latin America and the Caraïbes : 2009*. Veuillez noter que CEPALC inclus le Mexique dans ses statistiques.

¹⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. 2010. Enquête sur les perspectives d'investissement dans le monde 2010-2012.

programme de sécurité est devenu une priorité plus importante pour le Canada, compte tenu de l'augmentation des menaces dans la région. Les questions de sécurité sont maintenant considérées comme le plus important pilier d'intervention. Par ailleurs, la sécurité est définie plus étroitement et se concentre davantage sur le trafic de drogue et le crime organisé.

Cette évolution est le reflet des conditions qui existent dans la région et de la nature changeante des menaces à la sécurité. La nature transnationale du crime organisé fait en sorte qu'il s'étend à plusieurs régions des Amériques et représente même une menace pour le Canada.¹⁶ L'Amérique centrale et les Caraïbes participent de plus en plus au trafic international de la drogue et au crime organisé. L'intensification de la violence lors du démantèlement des réseaux de trafiquants de drogue au Mexique et l'agitation récente en Jamaïque liée au crime organisé sont d'autres signes de l'étendue du problème et de son ampleur croissante.

Même si ces enjeux sont cruciaux à l'échelle régionale, il faut s'y attaquer dans une perspective mondiale car ils sont de nature mondiale. Au cours des dernières années, plusieurs pays ont commencé à élaborer des stratégies sur les questions de sécurité, en particulier le trafic de la drogue et le crime organisé, dans un contexte plus vaste. Le Canada a également fait des efforts importants pour intégrer la dimension mondiale de ces questions aux travaux dans les Amériques et s'assurer que les liens appropriés sont en place.

Cette dimension mondiale est une priorité croissante pour le Canada. Récemment, le Canada a mis ces questions à l'avant plan sur la scène internationale lors des réunions du G8 en présentant un programme visant à collaborer avec les pays des Amériques et de l'Afrique pour s'attaquer aux problèmes qui ont de plus en plus une dimension mondiale comme les conflits, la criminalité, la piraterie et le terrorisme. Au Sommet de Muskoka en 2010, les pays du G-8 se sont engagés à aider les États et les régions partenaires pour qu'ils continuent à renforcer les capacités de sécurité civile dont ils ont besoin pour faire face à ces vulnérabilités.¹⁷

À l'appui des engagements relevant du pilier de la sécurité, le MAECI a également créé le Bureau régional pour la sécurité et la paix (BRPS) à Panama qui servira de centre d'activité principal. Il s'agit de l'un des centres régionaux de politiques et de programmes créés par le MAECI dans différents endroits dans le monde. Le BRPS devrait effectuer des analyses et appuyer la lutte contre le trafic de la drogue, la criminalité et le terrorisme et ses activités seront concentrées en Amérique centrale et

¹⁶ Stephen J. Randall. Juin 2010. Canada's National Security Challenges in the Caribbean and Latin America. Conseil international du Canada.
http://www.onlinecic.org/resourcece/archives/foreignpol/cic_fpcr_no07_randalldf

¹⁷ Déclaration du G-8 à Muskoka « Reprise et renaissance » à <http://commit4africa.org/declaration/g8-muskoka-declaration-recovery-and-new-beginnings-canada-26-june-2010>

dans les Antilles. Puisque le Bureau vient tout juste d'entrer en opération, son mandat et sa portée seront précisés ultérieurement.

Programme de la gouvernance démocratique

La démocratie s'est ancrée solidement dans les Amériques pendant que la Stratégie était en cours d'élaboration. La création de l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'OEA et l'établissement de la Charte démocratique interaméricaine (pour laquelle le Canada a joué un rôle clé) dans les années 1990, ont amorcé le processus de développement démocratique. La Stratégie visait à appuyer les méthodes pour promouvoir davantage et réaffirmer la démocratie, la liberté, les droits humains et la primauté du droit comme valeurs de base dans l'hémisphère. Cependant, certains changements sont survenus dans la région depuis l'élaboration de la Stratégie pour les Amériques.

Même si la démocratie n'est pas menacée en Amérique latine, les processus et les institutions démocratiques dans certains pays continuent d'être remis en question. Le coup d'État survenu au Honduras en 2009 en est la preuve. Même si le Honduras avait connu 27 ans de stabilité démocratique, la faiblesse de ses institutions politiques l'a empêché de relever les défis de la réforme démocratique. L'interruption inconstitutionnelle provoquée par le coup d'État représentait un recul important pour la démocratie au Honduras.

Ces événements ont en outre souligné les lacunes de la Charte démocratique interaméricaine, et sa capacité de gérer les crises politiques dans l'hémisphère. Les institutions démocratiques d'autres pays, comme l'Équateur et le Nicaragua, ont également eu à relever des défis importants.

Toutefois, les discussions sur le Honduras ont souligné les divisions importantes qui existent au sein de la région sur les approches en matière de développement démocratique. Ces divisions seront probablement bientôt réglées puisqu'elles continuent d'exercer une influence non seulement sur les relations entre les pays de la région mais aussi sur la capacité du Honduras de participer aux tribunes régionales et internationales. En se fondant sur la division des Amériques concernant la réponse appropriée aux événements du Honduras, les questions de démocratie semblent entrer dans une nouvelle phase, et le Canada participe activement à l'établissement de nouvelles approches et liens.

Le Canada a également appuyé l'OEA et joue un rôle de plus en plus important dans des domaines comme la surveillance des élections, et a réalisé des gains importants sur le plan de l'intégration de la culture démocratique dans la région.¹⁸ Le MAECI alloue actuellement le tiers de ses fonds pour la gouvernance démocratique aux Amériques.

¹⁸ FOCAL. Février 2010. FOCAL Views : Election Monitoring in the Americas.

Le leadership assumé par le ministre d'État des Amériques et l'ambassadeur du Canada auprès de l'OEA ont accru encore davantage la visibilité du Canada dans la région. En 2009, le MAECI a établi l'Unité andine pour la gouvernance démocratique, calquée sur le modèle d'un centre d'activité principal. L'Unité s'occupe actuellement à combler les postes créés pour le centre au Pérou et dans quatre pays avoisinants. L'unité fournira un appui à la démocratie dans la région en établissant des réseaux de contacts en Colombie, au Venezuela, en Équateur, en Bolivie et au Pérou.

Réponses de la région et du Canada

Le rôle joué par le Canada dans les Amériques continue d'être solidement appuyé. Les pays partenaires dans la région perçoivent très positivement l'intérêt accru et l'engagement du Canada dans les Amériques. Les partenaires des Caraïbes estiment qu'il s'agit d'un renouvellement très clair de l'engagement du Canada, après la période de relâchement des relations avec le Canada. D'autres pays des Amériques perçoivent ces efforts comme un renforcement des liens et de l'influence du Canada (par rapport au renouvellement de son engagement). Dans les deux cas, l'accent mis par le Canada sur les trois priorités est bien reçu et, dans certains cas, perçu comme étant encore plus urgent qu'en 2007, compte tenu des changements qui se sont produits dans la région depuis ce temps.

La contribution du Canada à la formation d'organisations hémisphériques comme l'OEA et au processus du Sommet est largement reconnue et très appréciée. On considère que son rôle dans les organisations multilatérales est important pour maintenir un équilibre entre les intérêts dans la région et pour faire avancer les programmes dont la gouvernance démocratique.

Au Canada, l'appui et l'intérêt envers les Amériques continuent de croître. Les groupes de la société civile (p. ex. les organisations non gouvernementales) et les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation appuient le principe du renouvellement de l'engagement et les résultats fixés dans les domaines prioritaires. Le même constat ressort d'un récent sondage de l'opinion publique réalisé en juillet 2010 par le MAECI; selon ce sondage, les Amériques constituent la région la plus importante. Pour 47 % des répondants, la région des Amériques est importante, ce qui représente une augmentation de 33 % par rapport à 2006.

Les entreprises canadiennes font également preuve d'un intérêt renouvelé envers la région, partiellement en raison du déclin du marché américain. Selon un sondage effectué par le Service des délégués commerciaux (SDC) du MAECI en 2009, le Brésil était le 4^e plus important marché en croissance pour les entreprises canadiennes, après les É.-U., la Chine et l'Inde.¹⁹ Parmi les répondants, 8 % ont indiqué que les Amériques constituaient l'un des trois principaux endroits où ils voyaient un grand potentiel de

¹⁹ Décembre 2009. Sondage effectué en 2009 auprès des clients du SDC.

croissance. La croissance des exportations canadiennes est cependant attribuable en grande majorité aux nouveaux exportateurs, ce qui démontre un potentiel d'expansion continue des relations commerciales entre le Canada et les Amériques.²⁰ Elle démontre aussi une réponse aux débouchés émergents dans la région.

Bon nombre des programmes et des activités initiales entrepris par le MAECI et d'autres ministères pour appuyer la Stratégie pour les Amériques continuent d'être bien reçus dans la région et par les organisations multilatérales. Les nouvelles approches répondent directement à l'environnement changeant dans les Amériques, particulièrement les nouvelles menaces sur le plan de la sécurité, et comprennent des initiatives comme le Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité (PRCLC) nouvellement élaboré ainsi que les travaux réalisés dans le cadre du FPSM.

Enfin, la nomination d'un ministre d'État pour les Amériques a contribué à accroître encore davantage la visibilité du Canada dans la région et réitéré son engagement à l'égard d'une collaboration plus étroite.

3.2 Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Constatation 2 : *La Stratégie pour les Amériques cadre avec les résultats stratégiques du MAECI et contribue à leur réalisation. Elle concourt également à l'objectif du GC de faire du renouvellement de l'engagement du Canada dans les Amériques une priorité centrale de sa politique étrangère.*

La Stratégie pour les Amériques appuie trois des cinq priorités du MAECI pour 2010-2011 dont les « possibilités économiques accrues pour le Canada, avec un accent sur les marchés émergents ». La Stratégie pour les Amériques a mis l'accent sur la promotion de la libéralisation du commerce dans la région. Des accords de libre-échange ont été conclus avec le Pérou, le Panama et la Colombie et des négociations sont en cours avec la CARICOM, la République dominicaine et l'Amérique centrale. On a également mis l'accent sur l'intensification des relations commerciales avec le Brésil, qui est également mentionné comme une priorité dans la Stratégie commerciale mondiale.

Une autre priorité du MAECI pour 2010-2011 concerne les É.-U. et les Amériques. La mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques appuie directement cette priorité, et souligne l'importance des trois piliers : sécurité, prospérité économique et gouvernance démocratique.

²⁰ MAECI. 2010. Le commerce international du Canada en 2010; Le point sur le commerce et l'investissement.

La troisième priorité pour le MAECI porte sur l'affirmation du leadership canadien dans la nouvelle gouvernance mondiale. Dans le cadre de cette priorité, la Stratégie pour les Amériques appuie les objectifs relatifs aux réponses novatrices à l'échelle internationale quant aux enjeux mondiaux dans les secteurs de la reprise économique, de la paix et la sécurité. Par exemple, le Canada a fourni une garantie à la BID lui permettant d'accroître sa capacité de prêts sur les marchés internationaux et de répondre aux demandes croissantes des pays membres pour contrer les effets de la crise économique. Le MAECI a joué un rôle de premier plan au Sommet du G8 de 2010 en faisant la promotion de l'élargissement du programme de sécurité dans les Amériques à l'échelle internationale. Le MAECI a par ailleurs mis en place un programme clé comme le PRCLC.

La mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques appuie également deux résultats stratégiques du MAECI, la première étant le programme international du Canada et la seconde les services internationaux destinés aux Canadiens. Dans son récent Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010, bon nombre d'exemples cités sont liés aux priorités pour les Amériques pour l'année à venir. En voici quelques-uns²¹ :

- *Activité de programme 1 – Conseils stratégiques et Intégration des politiques internationales* : « Faire montre de leadership dans le réengagement du Canada au sein des Amériques en collaborant avec les partenaires stratégiques de la région sur les questions clés, y compris Haïti, et en insistant sur les initiatives importantes en matière de prospérité économique, de sécurité et de gouvernance démocratique. »
- *Activité de programme 2 – Diplomatie et Défense des intérêts* : « Mettre en œuvre la Stratégie pour les Amériques en se concentrant sur les initiatives particulières de promotion de la prospérité économique, de la sécurité et de la gouvernance démocratique, au moyen d'une présence bilatérale et multilatérale renforcée. »

Les intérêts du Canada, et particulièrement ses intérêts économiques, ont été un facteur important pour l'établissement des priorités de la politique étrangère canadienne. Les trois priorités de la Stratégie pour les Amériques ont été signalées dans le discours du Premier ministre au Chili en juillet 2007, dans lequel il énonçait les objectifs du gouvernement du Canada dans les Amériques :

« d'abord, renforcer et promouvoir nos valeurs fondamentales que sont la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit;

²¹ MAECI. 2009-2010 Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010, pages 15 et 16.

ensuite, bâtir des économies solides et durables par le renforcement de nos liens économiques et des investissements, ainsi que par l'engagement mutuel à offrir plus de possibilités à tous les citoyens;

enfin, relever les nouveaux défis que posent la sécurité, de que même que les catastrophes naturelles et les pandémies. »²²

Le discours du Trône de 2007 précisait la justification pour le renouvellement de l'engagement du Canada :

« Plus près de chez nous, le Canada joue à nouveau un rôle actif dans les Amériques. Le modèle canadien, caractérisé par la démocratie constitutionnelle et l'ouverture économique, alliées aux filets de sécurité sociale, à la création équitable de la richesse et au partage interrégional, a beaucoup à offrir aux pays qui s'efforcent de bâtir un avenir meilleur.

L'accroissement du commerce international reste le meilleur catalyseur de développement et de sécurité à l'échelle de l'hémisphère et du monde. »²³

La région des Amériques constitue toujours une priorité de la politique étrangère du Canada, comme l'indique le discours du Trône de mars 2010, qui réitérait l'importance de conclure des ALE dans les Amériques.

3.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédérales

Constatation 3 : *Le MAECI et les autres ministères mettent en œuvre comme il convient la Stratégie pour les Amériques, et leur rôle est conforme au mandat du gouvernement fédéral.*

Les approches adoptées pour appuyer la Stratégie pour les Amériques sont appropriées au niveau fédéral. Les objectifs généraux du MAECI consistent à promouvoir les intérêts du Canada, la sécurité et la prospérité des Canadiens et les valeurs que sont la liberté, la démocratie, les droits humains et la primauté du droit.²⁴ Ils sont étroitement harmonisés aux approches et au programme entrepris par le MAECI pour appuyer les trois piliers de la Stratégie pour les Amériques.

²² Le Premier ministre signale l'engagement renouvelé du Canada dans les Amériques. Chili, juillet 2007. <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1760>

²³ GC. Discours du Trône. 2007 http://www.ctv.ca/CTVNews/QPeriod/20071016/thronespeech_SIDEBARS_071016/

²⁴ MAECI. *Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010*, page 2.

Le MAECI et les autres ministères mettent en œuvre des programmes et élaborent des politiques conformes à leurs mandats et priorités fédérales respectifs. Les rôles et l'engagement des divers ministères et organismes fédéraux énoncés dans la Stratégie pour les Amériques ont été suivis au cours du processus de mise en œuvre. En outre, il y a un appui solide à l'extérieur du gouvernement pour que les ministères et les organismes jouent un rôle plus actif dans les Amériques pour appuyer les trois piliers de la Stratégie.

La Stratégie pour les Amériques visait initialement à optimiser les partenariats conclus au gouvernement, avec les provinces, le secteur privé, la diaspora, la société civile et les universitaires et d'optimiser les résultats en vue de créer une synergie entre les efforts des divers groupes. Jusqu'à présent, le MAECI et les groupes de l'extérieur reconnaissent que leur niveau d'engagement à l'égard de la Stratégie pour les Amériques était timide même si les groupes de l'extérieur ont continué de jouer un rôle important dans les Amériques et d'accroître l'influence du Canada. Aucune des personnes interrogées n'a mentionné qu'il y avait un chevauchement entre les rôles. La perception était que le manque de coordination avec les groupes à l'extérieur du MAECI a fait en sorte que les synergies potentielles n'ont pu être optimisées.

4.0 RENDEMENT

4.1 Atteinte des résultats escomptés

Constatation 4 : *Les travaux du MAECI et des autres ministères ont grandement contribué à soutenir les principaux volets de la Stratégie pour les Amériques.*

La Stratégie pour les Amériques présentait une série de résultats escomptés qui étaient liés à des initiatives ou approches précises qui devaient être entreprises comme étant des priorités. L'exposé qui suit donne un aperçu des résultats obtenus jusqu'à présent. Il couvre les résultats du DFAIT, ainsi que ceux des autres ministères, et reflète l'intention pangouvernementale de la Stratégie pour les Amériques.

Programme de la prospérité

Constatation 5 : *Le Canada a négocié avec succès des accords de libre-échange dans les Amériques, de même qu'un certain nombre d'accords importants dans les domaines de l'environnement, du travail, des transports aériens ainsi que des sciences et de la technologie.*

L'un des objectifs du pilier de la prospérité visait à « bâtir des économies dynamiques et en expansion, et à promouvoir des investissements et un libre marché responsables favorisant de nouvelles possibilités et la création d'emplois. »²⁵ Une des principales priorités consistait à élargir l'accès aux marchés, aux affaires et aux réseaux en matière d'innovation dans les Amériques.

À cette fin, l'accent a porté principalement sur la négociation et la conclusion d'ALE avec des partenaires clés. Ces accords étaient perçus comme la pierre angulaire de la Stratégie pour les Amériques puisqu'ils devaient créer de nouveaux débouchés pour les entreprises canadiennes dans des marchés clés dans la région. Suite au succès mitigé des négociations commerciales multilatérales²⁶ réalisées dans le cadre du Cycle de Doha, les ALE régionaux et bilatéraux ont gagné en importance à titre d'outil pour le maintien des positions au sein des marchés. En général, le Canada a perdu du terrain en ce qui concerne la proportion du commerce des marchandises avec les partenaires

²⁵ L'engagement du Canada dans les Amériques, <http://www.international.gc.ca/americas-ameriques/engagement.aspx?lang=eng>

²⁶ Conférence ministérielle de Cancun, septembre 2003

des ALE. De nouveaux ALE seront des outils importants pour renverser cette tendance et soutenir le rendement du Canada.²⁷

De solides résultats ont été obtenus jusqu'à présent grâce à l'élargissement des accords commerciaux. Le MAECI a pris la responsabilité de négocier des ALE avec les Amériques et a conclu des accords avec le Pérou, le Panama, et la Colombie. Des négociations sont en cours avec CARICOM, la République dominicaine, et l'Amérique centrale.

En plus des accords primaires, des accords parallèles importants ont été conclus. Environnement Canada a conclu des accords ALE parallèles en environnement avec le Pérou, le Panama et la Colombie. EC a commencé à fournir un soutien technique aux pays partenaires pour qu'ils s'acquittent des engagements environnementaux pris dans le cadre de ces accords et aider les pays à modifier leurs pratiques environnementales. Ce soutien technique sera important pour s'assurer que les normes environnementales dans les pays partenaires seront améliorées.

RHDCC a conclu des accords ALE parallèles dans le domaine du travail avec le Pérou, la Colombie et le Panama et est sur le point d'en conclure un autre avec le Costa Rica. RHDCC a mis en œuvre un projet pour fournir du soutien technique aux pays qui ont conclu des ALE avec le Canada pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations en ce qui concerne les accords dans le domaine du travail. RHDCC a réussi à conclure des accords plus contraignants avec le Pérou et la Colombie dans le domaine du travail qui augmentaient leurs obligations liées à l'aide technique offerte par le Canada. L'Accord de Colombie est l'un des accords les plus contraignants conclu jusqu'à présent, et prend en compte les préoccupations de la région et du Canada sur les impacts négatifs possibles des ALE conclus dans le domaine du travail.

Certains pays partenaires ont également demandé de l'aide pour s'ajuster aux marchés internationaux et accroître leur compétitivité en préparation de la mise en œuvre des ALE. L'ACDI a accordé un financement à hauteur de 20 million de dollars pour fournir de l'aide technique liée au commerce aux pays qui négocient et signent des ALE avec le Canada afin d'aider la capacité de ces pays d'optimiser les avantages découlant de ces accords. Il s'agit d'une réponse directe aux questions soulevées par les pays partenaires.

Des accords sur les transports aériens ont été signés récemment avec le Salvador, Cuba, la République dominicaine, le Panama et la Barbade. Ils constituent un cadre de travail pour l'élargissement des services et des liens entre le Canada et les pays qui appuient le commerce et le tourisme. En tout, 22 accords sur les transports aériens dans les Amériques ont été conclus.

²⁷ MAECI, Bureau de l'économiste en chef. 25 janvier 2010. « Les accords de libre-échange du Canada dans une perspective internationale. »

En 2010, un accord-cadre de coopération en matière de science, de technologie et d'innovation a été conclu avec le Brésil. Cet accord fournira des occasions de coopération dans des domaines d'intérêt communs. Il s'agit d'une étape importante en vue d'établir des relations bilatérales avec le Brésil dans un secteur clé.

Programme de sécurité

Constatation 6 : *Les engagements relevant du pilier de la sécurité ont été remplis grâce à un certain nombre de nouveaux programmes et initiatives du MAECI. Le programme de sécurité a suscité la participation la plus active des ministères partenaires.*

Le programme de sécurité vise à « améliorer la stabilité et la sécurité dans les régions en s'attaquant aux menaces que représentent la drogue, le crime organisé, les crises sanitaires et les catastrophes naturelles. » Bon nombre de partenaires sont actifs dans le domaine de la sécurité et ont entrepris toute une gamme d'initiatives.

Voici quelques-uns des résultats obtenus jusqu'à présent :

- Le nouveau Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité du MAECI, qui alloue un financement de 5 M\$ annuellement à partir de l'enveloppe de l'aide internationale, a déjà versé 8,5 M\$ pour 43 projets dans les Amériques visant à améliorer la capacité des États pour prévenir et intervenir en cas de menaces émanant d'activités criminelles transnationales. Ces activités comprennent notamment le trafic de drogues illicites et de personnes, la corruption, le blanchiment d'argent ainsi que des activités comme la réforme du système de sécurité et la prévention du crime.
- Le MDN a appuyé activement la Jamaica Defence Force (JDF) pendant plusieurs décennies. Au cours des dernières années, il a augmenté cet appui et aidé la JDF à devenir un chef de file dans la région en ce qui concerne la formation et les questions de sécurité. On peut déjà constater des résultats dans des domaines comme : le déploiement d'un agent de la JDF en Afghanistan pour travailler avec le Canada; l'utilisation de la Jamaïque comme plateforme pour fournir de l'aide d'urgence à Haïti à la suite du séisme; et diminution du trafic de la drogue qui transite par la Jamaïque. Un autre attaché militaire du MDN est en poste dans les Amériques pour appuyer les quatre attachés qui travaillent déjà sur le terrain, pour gérer les relations avec 22 pays. La présence du MDN a permis d'accroître la coopération et le dialogue entre le Canada et la région et d'améliorer la stabilité des relations.
- Le Canada fournit chaque année une contribution financière à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'OEA pour s'attaquer aux questions de base entourant le trafic de la drogue, l'amélioration de la

coopération internationale, et la réforme du système de justice pénale. Une nouvelle stratégie en matière de lutte antidrogue à l'échelle de l'hémisphère a été élaborée et approuvée par les membres de l'OEA en in 2010. Les États membres de l'OEA se sont engagés à renforcer les autorités antidrogues, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques mises à jour périodiquement, à promouvoir des évaluations périodiques et indépendants et à entreprendre des programmes de coopération internationale.

- Le Canada a appuyé toute une gamme d'opérations de secours en cas de besoin et contribué à des initiatives multilatérales, par exemple le financement de 25 M\$ de l'ACDI à la Banque mondiale pour le nouveau Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes et le financement de 13,5 M\$ au Programme de gestion des risques de catastrophes des Caraïbes. Les événements récents en Haïti et au Chili soulignent l'importance des programmes de prévention des catastrophes.
- L'ACDI accorde un financement à Justice Canada pour collaborer avec le ministre de la Justice de la Jamaïque afin de moderniser le système de justice jamaïcain. Les travaux ont porté notamment sur des domaines comme les modes alternatifs de règlement des conflits. Les communautés participantes rapportent une réduction du taux de criminalité suite aux travaux réalisés jusqu'à présent.
- L'établissement du Bureau régional pour la paix et la sécurité à Panama par le MAECI devrait fournir une ressource régionale en Amérique centrale et dans les Caraïbes en ce qui concerne les questions de sécurité. Cette opération régionale permettra de mieux comprendre les enjeux et le rôle du Canada pour les régler.

Promouvoir la gouvernance démocratique

Constatation 7 : *D'importants progrès ont été accomplis dans le domaine de la gouvernance démocratique. Toutefois, devant l'étendue des besoins dans les Amériques, le Canada devra multiplier ses efforts s'il souhaite maintenir sa visibilité dans la région.*

La promotion de la gouvernance démocratique vise à « renforcer davantage les institutions, les pratiques et les principes démocratiques qui défendent la liberté, les droits de la personne et la primauté du droit. » Même si des progrès importants ont été accomplis sur ce plan dans la région, il reste encore beaucoup à faire. Le programme qui a été mis en place reflète l'étendue des besoins dans les Amériques. Les points saillants des travaux du MAECI montrent cette diversité.

- Depuis 2005, le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) du MAECI a fourni près de 15 M\$ à la prévention des conflits et aux efforts de consolidation de la paix en Colombie. Ceci comprend l'appui aux

organisations non gouvernementales qui fournissent de l'assistance judiciaire aux victimes les plus vulnérables du conflit et de l'aide à la mission de l'OEA pour appuyer le processus de paix en Colombie. Cet appui a accru la confiance à l'égard de la démobilisation, du désarmement et du processus de réintégration et fait progresser le processus de réconciliation. Étant parmi l'un des premiers donateurs à fournir un appui essentiel pour l'établissement des processus et des méthodes à des fins de réconciliation, l'appui du Canada a contribué au processus de stabilisation.

- Le Programme Glyn Berry a financé des initiatives pour appuyer le développement d'une société civile, des médias libres et des réseaux de recherche qui se penchent sur des questions relatives à la démocratie. Ceci a compris notamment l'appui à la création d'un réseau de recherche sur la démocratie pour la Région des Andes. Ce réseau élabore une série de rapports sur le pays qui fournissent des renseignements sur le terrain sur l'état de la démocratie dans ces pays. Le tiers des fonds du Programme Glyn Berry ont servi à des projets dans les Amériques.
- L'établissement par le MAECI de l'Unité andine pour la gouvernance démocratique au Pérou appuiera l'établissement de réseaux démocratiques dans cinq pays des Amériques.
- Une série de nouvelles initiatives en matière d'éducation, comme les bourses accordées aux futurs leaders dans les Amériques, a été mise en place pour venir en aide aux étudiants à l'étranger provenant des Amériques. En 2009, 63 % de toutes les bourses à court terme accordées par le Canada sont accordées à des étudiants de l'Amérique latine et des Caraïbes. Ces étudiants seront exposés aux systèmes et aux normes du Canada et rapporteront ces modèles dans leur région.

Renforcer les associations régionales

Constatation 8 : *Le Canada a obtenu des résultats concrets en resserrant ses liens avec les organisations multilatérales et régionales, et en mettant à profit son influence au sein de grandes institutions financières internationales.*

L'un des aspects clés de la Stratégie pour les Amériques consistait à « collaborer étroitement avec les institutions régionales multilatérales afin de trouver des solutions conjointes aux défis hémisphériques. » Cet objectif sur l'engagement multilatéral était perçu comme étant particulièrement important pour faire progresser la vision hémisphérique.

Un certain nombre de priorités ont été cernées. Tout d'abord, la Stratégie pour les Amériques indiquait que des efforts seraient faits pour aider au renforcement des groupes clés qui apportent des avantages aux citoyens de la région. L'un des plus

importants groupes dans ce domaine est l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). Toute une gamme d'appuis a été fournie en vue d'atteindre cet objectif. Santé Canada a appuyé les améliorations à la structure de gouvernance de l'OPS. Les travaux ont porté principalement sur des domaines comme l'amélioration de la transparence des opérations et du suivi ainsi que sur la présentation des résultats. L'OPS a ainsi réalisé des progrès substantiels dans ces domaines. L'ACDI a fourni à l'OPS du financement de base ainsi que des fonds pour des projets spécifiques en réponse aux catastrophes et aux risques en matière de santé. L'Agence de la santé publique du Canada collabore actuellement avec des organismes des Caraïbes et l'OPS pour mettre en place un organisme de santé publique dans les Amériques.

Le Canada a en outre fourni un solide soutien à l'OEA pour appuyer des objectifs communs. Le Canada est le deuxième plus important contributeur et 18 Canadiens travaillent pour le secrétariat de l'OEA. Sur le plan des programmes de financement spéciaux, l'ACDI a fourni 25 M\$ (2008-2011) pour appuyer les travaux en matière de gouvernance démocratique notamment la surveillance des élections et les droits de la personne. Les travaux de l'OEA sur le plan des élections sont reconnus comme ayant eu une influence majeure sur l'amélioration et le maintien de la démocratie dans les Amériques. Le MAECI fournit des fonds à l'OEA pour renforcer sa capacité et appuyer les efforts de médiation dans la région avec l'aide du Ministère de la démocratie durable et des missions spéciales.

Ensuite, la Stratégie a déterminé l'importance d'optimiser l'influence dans les institutions financières internationales clés. Plusieurs résultats ont été obtenus à la suite des travaux réalisés avec les institutions financières; voici quelques faits saillants :

- En réponse à la crise économique, la Banque interaméricaine de développement (BID) a eu besoin de plus de fonds pour aider les pays membres. Pour aider la BID, le Canada a augmenté son capital exigible de quatre milliards de dollars pour cinq ans. Cet engagement a servi de garantie et permis à la BID d'emprunter sur les marchés financiers internationaux à des taux plus favorables. Le pouvoir d'emprunt de la BID a donc augmenté de 45 %. Le Canada a aussi participé aux négociations entre les pays emprunteurs et les É.-U. concernant le degré de reconstitution que la BID pourrait recevoir, ce qui a augmenté l'engagement global pris des pays membres.
- Le Canada a joué un rôle de premier plan à la Banque de développement des Caraïbes (BDC) pour obtenir des contributions pour le Fonds de développement spécial (guichet des prêts concessionnels) et relever les défis posés par la crise économique. Le Canada s'est engagé dès le départ à augmenter son niveau de financement, ce qui a servi de catalyseur et incité les autres pays à agir rapidement. Le Canada paie aussi la cotisation d'Haïti à la BDC, ce qui permet à Haïti d'accéder à l'appui de la BDC.

Enfin, le rétablissement du Sommet des Amériques est devenu une priorité comme principal moyen pour faire preuve de leadership régional et passer à l'action. Le processus du Sommet a été mis en place en 1994 pour regrouper les intérêts dans les Amériques et donner une impulsion à la Zone de libre-échange pour les Amériques (ZLEA). Avec l'effondrement de la ZLEA, la raison d'être du processus du Sommet a parfois été remise en question. Le Sommet est un élément important du processus du dialogue multilatéral pour les Amériques et il est important pour le Canada qu'il soit maintenu.

Le Canada s'était engagé à aider Trinité-et-Tobago, l'hôte du cinquième Sommet des Amériques en 2009, pour assurer la réussite du processus. Le MAECI et d'autres ministères lui ont fourni un solide appui, allant de la logistique jusqu'à la sécurité. Un des résultats spécifiques mentionné dans la Stratégie pour les Amériques concerne la régularisation du processus du Sommet. Un engagement dans la Déclaration d'engagement sur la régularisation du processus du Sommet découlait du Sommet de Trinité-et-Tobago et le Canada appuie maintenant les efforts pour optimiser le processus en ciblant la mise en œuvre des déclarations conjointes.

En septembre 2009, le Canada a été l'hôte de la Sixième assemblée plénière du Forum interparlementaire des Amériques (FIPA), la principale tribune de l'hémisphère sur le dialogue parlementaire.

Soutenir les partenariats canadiens

Constatation 9 : *Le MAECI a su coordonner avec succès les activités de différents ministères dans le cadre de grandes initiatives dans les Amériques. Le Ministère a joué un rôle déterminant dans l'obtention de ressources dans la mobilisation d'une aide internationale en faveur d'Haïti.*

Un autre objectif de la Stratégie pour les Amériques visait à adopter une approche pangouvernementale pour faire preuve de leadership et d'engagement dans les Amériques.

- Les efforts pangouvernementaux concertés en réponse au séisme survenu en Haïti ont poursuivi une approche déjà en place depuis bon nombre d'années. Depuis 2008, une stratégie interministérielle sur Haïti a guidé la coopération et la mise en œuvre dans tous les organismes du GC afin de s'acquitter de son engagement financier à hauteur de 555 M\$ pour Haïti. Les principaux intervenants de cette Stratégie sont l'ACDI, le MAECI, le ministère de la Justice, le MDN, le ministère des Finances et le ministère de la Sécurité publique Canada et l'AFSC. La réponse lors du séisme qui a frappé Haïti a été rapide et d'autres organismes y ont participé notamment Citoyenneté et Immigration Canada et

l'Agence de la sécurité publique du Canada afin d'appuyer la réponse concertée aux besoins urgents.

- Le MAECI a également joué un rôle pour mobiliser l'aide internationale suite au séisme qui a frappé Haïti en janvier 2010. Le 25 janvier 2010, le gouvernement du Canada a accueilli la Conférence ministérielle préparatoire sur Haïti qui s'est tenue à Montréal, et qui a réuni les ministres des Affaires étrangères du Groupe des amis d'Haïti, les principaux donateurs et les partenaires régionaux et multilatéraux actifs en Haïti. Cette conférence a permis d'établir les principes qui ont ouvert la voie à la première Conférence internationale des donateurs, tenu à New York le 31 janvier, et au cours de laquelle la Banque mondiale a annoncé l'annulation de la dette de près de 40 millions de US\$ d'Haïti envers elle. Cette annulation a été possible grâce à des engagements financiers de la part du Canada et des autres pays donateurs. Le MAECI et le ministère des Finances ont fourni 8 M\$ à cet effort en conjuguant leurs efforts.
- Le Canada accueillera l'assemblée annuelle de la BDI en 2011; il s'agit d'une occasion d'exercer une plus grande influence sur l'organisation. Un comité composé de représentants du BCP, de l'ACDI, du MAECI et du ministère des Finances a été créé pour coordonner les efforts et les approches relativement à cette occasion. Le Canada élabore également une stratégie pour guider ses relations avec la BDI et s'assurer que l'ACDI, le MAECI et le ministère des Finances continuent de coordonner leurs approches.
- L'approche adoptée pour négocier les ALE dans les Amériques est également une approche pangouvernementale en matière de négociations commerciales. Le MAECI a pour mandat de négocier les accords internationaux et il a collaboré étroitement avec les autres ministères pour s'assurer que tous les éléments sont pris en compte. Une partie des négociations sont dirigées ou dirigées conjointement avec d'autres ministères. Par exemple, RHDCC dirige le groupe sur le travail; EC, celui du groupe sur l'environnement; ASFC, celui des procédures douanières et du groupe sur la facilitation du commerce; et ACC celui du groupe sur l'agriculture. Dans le cadre des dernières négociations avec le Pérou et la Colombie, et pour la première fois, le négociateur en chef provenait du ministère des Finances et non pas du MAECI. Ce type de collaboration permet à chaque ministère de mettre à profit son expertise pour des aspects critiques des négociations.

Accroître la présence du Canada dans la région

Constatation 10 : *Le Canada a considérablement accru son influence dans la région en y augmentant sa présence diplomatique et en intensifiant ses relations bilatérales et multilatérales avec certains pays et partenaires clés.*

L'une des priorités de la Stratégie pour les Amériques visait à « accentuer la présence du Canada par des visites de haut niveau et en déployant plus de fonctionnaires canadiens dans la région ». Cette présence accrue dans la région a été vue comme étant la clé pour établir l'influence du Canada en intensifiant les relations bilatérales et multilatérales. La nomination d'un ministre d'État des Affaires étrangères (MSFA) pour les Amériques a contribué à accentuer la visibilité du Canada dans la région et cette nomination est perçue comme une manifestation concrète de l'engagement du Canada visant à consolider ses liens dans les Amériques.

Il y a eu une augmentation importante du nombre de visites dans les deux directions depuis 2007. Le nombre de visites bilatérales par des représentants du Canada a augmenté de 300 % entre 2007 et 2009 avec notamment quatre visites du Premier ministre, quatre visites du gouverneur général, des visites d'une vaste gamme d'agents au niveau du ministre et de quatre agents principaux aux visites ainsi que les visites des présidents des Amériques.

Le MAECI a en outre organisé une visite au Brésil au niveau du sous-ministre (SM) à laquelle des représentants de neuf ministères ont participé. Cette visite a permis de cerner d'importants secteurs de coopération bilatérale. Des SM du Brésil ont également visité le Canada pour poursuivre les entretiens et la collaboration. Le Brésil est l'un des plus importants partenaires du Canada dans les Amériques.

On a déterminé que le déploiement de Canadiens dans la région a également été un élément important pour consolider les liens bilatéraux avec les pays clés. Au cours des dernières années, le Canada a accru sa présence du Canada dans la région de façon importante.

- Le MAECI a déjà déployé du personnel additionnel dans la région et d'autres déploiements sont prévus en 2010-11. Deux nouveaux bureaux ont été établis au Brésil. L'embauche de personnel pour la sécurité et la démocratie est en cours.
- L'ACDI procède à la décentralisation du Programme régional des Caraïbes à la Barbade, transférant le personnel et les responsabilités sur le terrain. Ceci permettra de prendre les décisions sur le futur programme à partir du terrain. La décentralisation devrait être terminée en 2012.

- Le MDN a déployé un autre attaché pour la région à Cuba. Ce poste est important sur le plan stratégique pour le Canada.

Défis possibles à l'égard des résultats relatifs à la visibilité accrue du Canada

Constatation 11 : *Le Canada a obtenu des résultats importants depuis l'adoption de la Stratégie pour les Amériques et a suscité de grandes attentes chez les pays partenaires. D'autres efforts seront toutefois nécessaires s'il veut demeurer compétitif et préserver ses réalisations et sa visibilité dans la région.*

Deux questions étaient considérées comme des défis potentiels à l'égard de l'atteinte de résultats à la suite des efforts fournis par le Canada.

La première question concerne les ALE dans la région. Le Canada n'est pas le seul pays à négocier des ALE bilatéraux avec les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. L'Union européenne (UE) et les États-Unis négocient des ALE avec des pays de la région depuis un certain nombre d'années. Les pays membres du marché commun du cône sud (Mercosur) (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) ont conclu récemment une ALE avec l'Égypte, et des négociations sont en cours avec le Chili, la République dominicaine, la Jordanie, le Mexique, la Turquie, le Pérou, Singapour, et l'UE. La Colombie et le Pérou ont également conclu plusieurs accords bilatéraux récemment.

La prolifération des ALE commence à susciter des préoccupations dans la région à différents niveaux. Les arrangements de l'UE en particulier sont perçus comme ayant rapporté peu d'avantages jusqu'à présent aux pays concernés. Ces préoccupations ont cru à l'aube de la crise économique en 2008, alors que certains pays accusé le libre-échange d'en être responsable.

Même si le Canada a adopté des approches plus équilibrées, elles ne semblent pas avoir suffisamment publicisées. Bon nombre de groupes politiques se sont montrés très critiques à l'égard de la valeur des ALE et de leurs conséquences possibles, particulièrement dans des domaines comme les droits de la personne.²⁸ Ce n'est que récemment que le Parlement a adopté l'accord Canada-Colombie, par exemple, en raison des préoccupations relatives aux conditions de travail et aux droits de la personne dans ce pays.

Le Canada a pris des mesures pour répondre à ces critiques. La conclusion d'accords parallèles sur l'environnement et le travail sont un pas important dans cette direction. L'approbation du projet d'aide technique de l'ACDI pour les pays concernés par les ALE

²⁸ Voir par exemple le Conseil canadien pour la coopération internationale. Quel est le rôle du Canada dans les Amériques?, 15 avril 2009.

est également un moyen clé d'aider les pays partenaires à s'adapter à la concurrence croissante.

La difficulté provient du fait que le Canada n'a pas fait beaucoup dans la région pour démarquer son approche à l'égard des ALE de celle de l'UE et des É.-U. Même si l'inclusion d'accords parallèles sur le plan du travail et de l'environnement et de mécanismes de surveillance devrait atténuer ces critiques, ils ne sont pas tellement populaires dans la région, et le Canada doit élaborer une meilleure stratégie de communication concernant les ALE. Par exemple, le projet d'aide commerciale du Canada était très peu connu et peu de partenaires étaient au courant de son existence.

Le deuxième enjeu concerne les sources de financement possibles pour les travaux visant à appuyer la gouvernance démocratique. Auparavant, l'ACDI était la principale source de financement pour les initiatives liées à la gouvernance démocratique dans les Amériques, et 25 M\$ étaient fournis à l'OEA pour sa programmation. En établissant ses nouvelles priorités à titre d'agence, l'ACDI ne peut plus inclure la gouvernance démocratique dans l'une de ses trois priorités thématiques. Le renforcement des institutions et des pratiques de gouvernance est maintenant considéré comme un thème transversal.

Selon la perception de bon nombre d'intervenants, le changement de priorités de l'ACDI représente un désengagement des programmes qui appuient les réformes à long terme des institutions et de la gouvernance démocratique. Si c'est le cas, cette situation créerait un vide dans un domaine crucial pour le Canada dans ses relations avec les Amériques et constituerait un sujet de préoccupation pour tous les ministères et les groupes de l'extérieur.

Le financement que le Canada fournit actuellement à l'OEA pour le soutien à la démocratie prendra fin en 2011. Ce financement a été un élément essentiel pour que le Canada ait une influence dans le cadre des discussions sur la démocratie. Le financement de programmes pour les réformes institutionnelles dans des pays spécifiques dans les Amériques a été important pour aider à ancrer les principes démocratiques dans les ministères ainsi que dans les systèmes judiciaires.

Les fonds du MAECI disponibles pour la programmation sur la gouvernance sont limités. L'enveloppe pour le Programme Glyn Berry – la démocratie finance plusieurs projets de soutien à la démocratie dans les Amériques, principalement dans les Andes. Les programmes du GTSR cible les systèmes de justice et de sécurité à Haïti, en Colombie et au Guatemala et comprend en outre des éléments de gouvernance démocratiques.

Ces tendances soulèvent la question à savoir comment le Canada continuera-t-il à atteindre ses objectifs en ce qui concerne le pilier de la gouvernance démocratique.

Parmi les personnes questionnées, peu avaient une idée claire de la façon d'y arriver et plusieurs étaient préoccupées en raison de l'importance de la région.

Participation et initiatives multilatérale du Canada

Constatation 12 : *Le Canada a grandement accru sa visibilité et son influence auprès des organisations multilatérales grâce à son soutien financier et autre de même qu'à sa présence active au sein de ces organisations.*

Comme il a été mentionné précédemment, le Canada a bâti son influence dans bon nombre d'organisations au cours des dernières années, comme l'OEA, le Sommet des Amériques, la Banque de développement des Caraïbes, la Banque interaméricaine de développement, et l'OPS. Sa visibilité s'est accrue au même titre que sa capacité de regrouper les donateurs et les pays autour d'une table pour une coordination efficace des activités. Ce rôle de représentant fait l'objet d'éloges de la part des organisations multilatérales.

La forte présence du Canada dans ces organisations se fait sentir sur les plans du personnel, du financement et de la participation de divers ministères canadiens dans les structures de gouvernance et de soutien des organisations multilatérales. La présence de la ministre d'État pour les Amériques aux événements multilatéraux clés a contribué considérablement à mieux faire connaître le Canada et à accroître son influence.

La participation du Canada dans le cadre d'initiatives multilatérales ou de financement commun. Utilisés par certains programmes (FPSM, Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité, etc.) a appuyé les organisations multilatérales pour leur permettre de concrétiser leurs priorités clés dans la région. Le financement du Canada est une source importante de fonds discrétionnaires pour la programmation pour des organisations comme l'OEA et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui leur a permis d'élaborer et d'exécuter des programmes dans des domaines clés, et de faire mieux connaître les enjeux multilatéraux et les enjeux clés.

Participation et initiatives bilatérales du Canada

Constatation 13 : *La promotion stratégique des intérêts canadiens a produit des effets sur la scène multilatérale. Les efforts bilatéraux n'ont pas toujours été aussi productifs. Cela s'explique en partie par le fait qu'il est davantage possible de mener une action stratégique et suivie sur le plan multilatéral.*

Une série de résultats ont été déterminés dans la Stratégie pour les Amériques concernant les questions de promotion stratégique des enjeux : faire preuve de leadership dans la région, influencer les décisions et promouvoir le dialogue. Ces éléments sont au cœur de la Stratégie pour les Amériques et il était important de les prendre en compte et de les évaluer.

Les aspects liés à la promotion stratégique de la Stratégie pour les Amériques ont connu un succès mitigé au niveau bilatéral. Il y a des exemples probants de l'accroissement de l'influence du Canada en Colombie, au Brésil et au Honduras, des pays où on a mis beaucoup d'emphase sur l'engagement et des initiatives spécifiques.

Cependant, d'autres efforts n'ont pas produit de résultats aussi clairs. La déclaration officielle de 2007 sur le réengagement du Canada dans les Amériques a suscité des attentes élevées à l'égard de l'apport du Canada à la région, et particulièrement dans les Caraïbes. Le nombre croissant de visites de haut niveau dans les pays clés de la région renforce ces attentes. Les ressources humaines et autres ressources limitées de la plupart des ambassades canadiennes dans la région ne peuvent assurer un suivi ou un soutien efficace à la programmation, ce qui risque de nuire à la crédibilité du Canada plutôt que de l'accroître. L'absence de mesures de suivi concrètes avec les pays partenaires sème souvent de la confusion chez les partenaires sur les intentions réelles du Canada et la signification d'« engagement ».

Les initiatives bilatérales menées par le MAECI sont mises en œuvre principalement à l'aide de programmes et de mécanismes de financement spécifiques (PRCLC, FPSM, Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes, et le Programme Glyn Berry). Il s'agit d'importantes initiatives à court terme dans plusieurs cas. Le financement est souvent destiné à des institutions multilatérales ou à d'autres mécanismes de financement indirect, qui ne placent pas le Canada au premier plan ou ne contribuent pas à renforcer bilatéralement sa visibilité.

En outre, il ressort de l'évaluation que divers ministères (ACDI, MDN, CRDI) mettent l'accent sur différents pays et partenaires dans la région dans le cadre de la Stratégie pour les Amériques, en se fondant sur les résultats spécifiques qu'ils veulent obtenir et qui sont harmonisés à leurs priorités.

Cette situation fait en sorte que les partenaires ne savent pas trop quelles sont les intentions du Canada. Par exemple, il y a eu des déclarations officielles sur le réengagement élargi du Canada dans les Caraïbes. Suite à ces déclarations, les pays croyaient que les relations bilatérales et régionales avec le Canada s'intensifieraient. L'accent mis sur l'ALE avec CARICOM a soulevé des préoccupations selon lesquelles le Canada était intéressé par la région et non pas par les pays individuels. La décision de l'ACDI de changer son approche bilatérale au profit d'une approche purement régionale en ce qui concerne sa programmation et de se désengager des programmes individuels pour les pays a accentué cette préoccupation. La question a été soulevée, quant à savoir si le Canada n'était plus intéressé que par les questions régionales avec des groupes comme CARICOM au détriment des relations bilatérales.

Constatation 14 : *Le manque de clarté des buts et objectifs de la Stratégie à moyen et à long terme a constitué l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre efficace de la Stratégie pour les Amériques. Autant le MAECI que les autres ministères, les pays partenaires et les groupes externes ont soulevé cette préoccupation.*

Le concept du réengagement dans les Amériques a été annoncé par le Premier ministre en 2007; on a par la suite demandé au MAECI d'élaborer une stratégie et une approche pangouvernementale dans l'hémisphère. Un Secrétariat a été établi pour effectuer les travaux conceptuels en consultation avec de multiples intervenants et en regroupant les idées d'un vaste éventail de ministères.

Le document qui en a découlé, la Stratégie pour les Amériques, a servi de cadre général pour l'engagement et c'est à partir de celui-ci que les ministères ont commencé à élaborer leurs propres approches. Cependant, des essais limités ont été faits pour développer davantage ce cadre en établissant des priorités ou en donnant des indications claires concernant les résultats escomptés. Ceci était attribuable en partie à la vaste gamme d'intérêts concurrents et des orientations limitées sur ce qui était prévu initialement. L'absence d'orientation sur la Stratégie s'est révélée problématique dans le cadre du processus de mise en œuvre.

Il ressort de l'évaluation que plusieurs représentants d'autres ministères et que certains employés du MAECI responsables de la mise en œuvre de la Stratégie avaient une connaissance limitée des intentions initiales et de l'approche relative à celle-ci. Plusieurs répondants ont indiqué qu'ils ne savaient pas quels étaient les résultats ciblés ou comment leurs ministères respectifs devaient contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie. Bien peu avaient consulté la documentation originale. En 2008, le MAECI a présenté un exposé à tous les ministères partenaires au niveau des SMA, présentant les objectifs de la Stratégie, la justification des trois piliers et les attentes à leur égard. Il était sous-entendu que l'exposé « Primer on the Americas » serait présenté à la direction et au personnel chargé des dossiers liés aux Amériques dans chacun des

ministères. Cependant, les entrevues effectuées auprès d'un certain nombre de ministères aux fins de la présente évaluation n'ont pas indiqué une connaissance de cet exposé, que ce soit en raison de changements au sein du ministère ou du roulement du personnel. Des mises à jour régulières et des mesures de suivi aurait été un moyen efficace non seulement de préserver et de rafraîchir la mémoire ministérielle, mais aussi d'assurer les partenaires de l'importance continue des engagements pris envers les Amériques, en plus d'encourager une meilleure coordination des activités et d'optimiser les efforts et les ressources des ministères.

Les personnes qui connaissaient la Stratégie ont exprimé différentes opinions sur le document. Plusieurs l'ont décrit comme un regroupement d'idées, pas comme une stratégie. D'autres avaient l'impression qu'elle était trop vaste et ne fournissait pas de base solide pour établir les priorités ou évaluer les progrès. En d'autres termes, la Stratégie était perçue davantage comme un argument pour faire avancer les objectifs politiques et économiques dans l'hémisphère, plutôt que comme un ensemble de paramètres clairs pour la prise de décisions.

Selon certaines des personnes interrogées, le concept d'« engagement » n'était pas bien expliqué et des précisions s'imposaient sur la façon dont les progrès du Canada et le succès de l'engagement envers les Amériques seraient mesurés. Pour plusieurs, l'engagement semblait avoir été compris et mesuré principalement en termes de visites de haut niveau. Même si celles-ci ont contribué à accroître la visibilité du Canada, elles auraient dû être suivies de mesures concrètes pour donner suite à l'engagement.

Sans un cadre d'action clair, il a été difficile de concilier les mandats et les approches des divers ministères et de rationaliser leur appui à l'égard de la Stratégie pour les Amériques. Par exemple, en ce qui concerne le volet de la prospérité, la Stratégie pour les Amériques vise à établir des perspectives économiques pour le Canada et les Canadiens. Toutefois, certaines agences et ministères, comme l'ACDI et le CRDI, perçoivent la prospérité comme l'établissement des possibilités économiques des pays partenaires. Même si les deux approches peuvent se compléter, plutôt que de s'opposer, le personnel de l'ACDI et du CRDI ont indiqué la difficulté d'harmoniser les priorités en matière de prospérité avec la Stratégie pour les Amériques et l'accent qu'elle met sur les ALE.

On s'attendait également à ce que la Stratégie soit modifiée au fil du temps. Bon nombre de personnes ont mentionné qu'il aurait été utile d'élaborer un plan d'action auquel les ministères auraient participé et avec des objectifs communs, pour assurer une meilleure harmonisation. Sans un plan de ce genre, le regroupement des activités disparates de divers groupes en vue de fournir un effort plus concerté et ciblé ne se produira pas.

Le manque de clarté concernant la Stratégie pour les Amériques du Canada au sein du gouvernement et sa faible compréhension se reflète également à l'extérieur du

gouvernement, et particulièrement dans le secteur privé. Alors que les groupes externes au Canada étaient positifs à l'égard de l'intérêt accru du Canada dans les Amériques, bien peu pouvaient dire quelles étaient les priorités du Canada ou les intérêts poursuivis. L'accent mis initialement sur les ALE a fait en sorte que plusieurs groupes ont cru que le pilier de la prospérité, en particulier les nouveaux débouchés pour les Canadiens, était le principal objectif. Le manque d'information sur les objectifs spécifiques de la Stratégie pour les Amériques et sur les intentions du MAECI et des autres ministères n'ont pas permis aux groupes à l'extérieur du gouvernement de coordonner leurs efforts et d'appuyer directement la mise en œuvre de la Stratégie. Plusieurs ont cru que le MAECI n'était pas intéressé à travailler avec des groupes de l'extérieur qui étaient actifs dans la région pour atteindre des résultats harmonisés aux trois piliers. La Stratégie était perçue comme un programme du gouvernement sans rôle d'appui pour les groupes de l'extérieur.

Même si les pays partenaires ont reçu positivement les déclarations de réengagement du Canada, ils ne savaient pas exactement ce qu'elles signifiaient concrètement en ce qui concerne leurs relations avec le Canada. Les pays partenaires ont indiqué la nécessité d'obtenir plus de précisions concernant la signification des « intérêts du Canada » dans la région afin de pouvoir mieux participer. Des interrogations ont été soulevées sur les moyens concrets que le Canada entendait utiliser en matière d'engagement dans la région et avec les partenaires, et quelles étaient les attentes du Canada à l'égard de ces partenaires/pays. Ces points n'étaient pas clairs et par conséquent, certains partenaires ont choisi de « temporiser ».

4.2 Gouvernance et approche pangouvernementale

Constatation 15 : *La Stratégie pour les Amériques devait constituer une initiative pangouvernementale, mais peu d'éléments indiquent qu'elle est mise en œuvre à l'échelle du gouvernement.*

L'adoption d'une approche pangouvernementale avait été envisagée pour établir et réaliser les priorités et les objectifs de la Stratégie pour les Amériques dans les Amériques. La Stratégie visait spécifiquement à fournir un cadre cohérent et intégré pour le déploiement des ressources du Canada en matière de diplomatie, de commerce, d'aide internationale, de sécurité, d'immigration ainsi que d'autres ressources ministérielles clés. Pour que la Stratégie soit une réussite, l'engagement de tous les ministères et agences organismes s'imposait, pour assurer une cohérence accrue entre les politiques et les programmes pour optimiser les ressources pangouvernementales et établir des synergies et favoriser la coopération.

Toutefois, jusqu'à présent cependant, cette intention de créer une plus grande coopération, une synergie et des approches plus intégrées dans l'ensemble du gouvernement ne s'est pas réalisée complètement. Il y a peu d'exemples probants de

coordination des efforts des groupes, sauf dans quelques cas et contextes particuliers, comme en Haïti, qui a été un bel exemple de coopération interministérielle. Quelques heures après le séisme de janvier 2010 survenu à Haïti, le gouvernement du Canada avait déjà déployé en Haïti des spécialistes civils et militaires de la gestion des urgences. Des ministères et organismes de tout le gouvernement fédéral ont participé à cette réponse humanitaire rapide et complète.

Le 25 janvier 2010, le gouvernement du Canada a accueilli à Montréal la Conférence ministérielle préparatoire sur Haïti, qui a réuni les ministres des Affaires étrangères des pays du Groupe des amis d'Haïti, les principaux donateurs et les partenaires régionaux et multilatéraux actifs en Haïti. Présidée par le ministre des Affaires étrangères du Canada, la Conférence a permis de fixer une orientation claire et commune²⁹ au sein de la communauté internationale pour le relèvement rapide et la reconstruction à long terme d'Haïti. Même s'il s'agissait d'une réponse rapide à une situation d'urgence, la réussite de l'organisation de cette conférence a démontré la capacité du gouvernement et du MAECI en particulier de mobiliser et de coordonner les efforts de multiples ministères et partenaires internationaux, et devrait être perçu comme une marque de respect à l'égard du Canada de la part de la collectivité internationale.

La réponse du gouvernement à la situation d'urgence en Haïti et l'aide financière et humanitaire de la collectivité internationale au pays a démontré la capacité du MAECI d'organiser une initiative pangouvernementale et de mobiliser et de coordonner les efforts panministériels. Il reste donc à savoir si l'expérience pangouvernementale pourrait être appliquée à d'autres situations, par exemple à la planification coordonnée, aux efforts concertés et à l'optimisation des ressources pangouvernementales pour réaliser plus globalement les engagements du Canada dans les Amériques.

Selon le personnel du MAECI et des autres ministères, à part ce qui s'est passé en Haïti, il n'y a pas eu beaucoup d'occasions d'établir des synergies avec d'autres groupes et entre les ministères. Certains ont même donné des exemples de politiques et d'approches qui n'ont pas toujours appuyé les priorités respectives des ministères. Par exemple, la négociation d'une ALE avec la Colombie a été une priorité majeure pour le MAECI et le Canada. Avec la fin des négociations, on s'attendait à une augmentation des activités en matière de commerce et d'investissement. Cependant, il ressort de l'évaluation que la réponse de Citoyenneté et Immigration Canada avait été très lente à s'adapter à l'augmentation des demandes de visas des entreprises. La communauté des gens d'affaires de la Colombie estime que le temps d'attente, qui peut aller jusqu'à cinq semaines pour obtenir un visa canadien, est très décourageant, particulièrement dans le contexte des négociations commerciales fructueuses. Pour les représentants du secteur privé de la Colombie, il s'agissait d'un facteur déterminant qui a empêché les gens d'affaires colombiens de voyager au Canada et de consolider les

²⁹ Conférence ministérielle préparatoire sur Haïti qui a eu lieu à Montréal.
http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/haiti_reconstruction_haiti_statement_declaration.aspx

liens, au moment où les échanges commerciaux entre les deux pays devraient être favorisés.

Sauf dans ce cas précis, de nombreux autres défis ont entravé la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale.

Premièrement, comme il a été mentionné à la constatation 6, le manque de clarté concernant l'objectif et les priorités de la Stratégie pour les Amériques a fait en sorte qu'il a été difficile pour les ministères de déterminer les activités les plus importantes à appuyer en premier. Sans objectifs clairs et mécanismes pour appuyer la coordination, les ministères, y compris le MAECI, ont fait ce qu'ils estimaient être le plus important à faire. En fait, ils ont continué à réaliser leurs propres priorités et mandats, tout en essayant d'intégrer les résultats aux trois piliers de la Stratégie.

Deuxièmement, l'élaboration de la Stratégie devait être au départ un processus hautement participatif mais, selon d'autres ministères et organismes, le document final reflétait surtout les priorités du MAECI. La plupart des personnes interrogées croient que la Stratégie est dirigée par le MAECI quant aux déclarations et aux produits livrables. Les ministères ne voient pas souvent leurs priorités reflétées dans les approches choisies par le MAECI en raison de leurs mandats fort différents.

Troisièmement, comme il sera question à la constatation 16, la mise en œuvre de la Stratégie a été entravée par le manque de leadership et de mécanismes pour parvenir à un consensus interministériel. De nombreux problèmes ont surgi depuis que la Stratégie a été approuvée initialement; cependant, aucun mécanisme efficace n'a été mis en place pour examiner les changements survenus dans la région et cerner les priorités pertinentes pour passer à l'action. Sans un leadership clair et une tribune pour parvenir à un consensus, les ministères ont été laissés à eux-mêmes pour réaliser leurs propres priorités et non un ensemble d'objectifs communs.

Quatrièmement, aucun financement additionnel n'a été affecté à la Stratégie, puisqu'on s'attendait à ce que les ministères et les organismes réaffectent leurs ressources existantes pour réaliser cette priorité gouvernementale et atteindre les objectifs de la Stratégie. La souplesse était variable et souvent minimale au sein des ministères pour procéder à ce rajustement. Quand des secteurs de collaboration possible étaient déterminés, les ministères ne pouvaient pas facilement rajuster leur financement pour atteindre les objectifs au-delà de leurs priorités actuelles.

Le manque de coordination entre les ministères a limité l'efficacité des interventions du Canada dans les Amériques. Sauf dans le cas d'Haïti, qui constitue une impressionnante démonstration de la concertation d'efforts pangouvernementaux, aucun incitatif majeur n'a été mentionné pour créer des synergies entre les initiatives et pour optimiser les efforts et les réalisations des ministères et organismes, comme il avait été prévu initialement pour la Stratégie pour les Amériques.

Constatation 16 : *Les mécanismes actuels de coordination entre le MAECI et les autres ministères ne fonctionnent pas comme prévu. On échange des renseignements, mais on n'est pas vraiment en mesure de discuter des façons de planifier et de coordonner les efforts. Il n'existe aucun mécanisme pour discuter des priorités et de l'établissement des priorités.*

Bien que deux comités interministériels aient été établis, sur la sécurité et la gouvernance démocratique, bien peu croient qu'ils fonctionnent comme prévu initialement. Les réunions de ces comités sont devenues des séances d'information et des occasions de faire rapport sur les activités et les initiatives qui relèvent des piliers de la Stratégie pour les Amériques et non pas des occasions pour établir les priorités et les plans d'action. Elles ne permettent pas de discuter des orientations stratégiques ou de la coordination efficace des efforts. Un examen des procès-verbaux indique que certains ministères faisaient rapport sur leurs activités dans le domaine, mais qu'il y a eu peu de discussions sur les priorités changeantes dans la région et sur la nécessité de renforcer la coordination et la coopération entre les ministères. Bon nombre d'autres ministères ont questionné l'utilité de ces comités, outre l'échange de renseignements.

Une seule réunion des sous-ministres sur la Stratégie pour les Amériques a été convoquée depuis le 1^{er} janvier 2008. Quatre réunions au niveau des sous-ministres adjoints (SMA) ont été convoquées pour échanger des renseignements. Aucune autre réunion de haut niveau sur la Stratégie en tant que telle n'a eu lieu. Quelques réunions interministérielles aux niveaux des SM, des SMA et des directeurs généraux (DG), ont porté principalement sur des pays en particulier, comme Haïti, le Brésil et le Chili. Cette approche était considérée comme étant plus productive, puisque ces réunions portent généralement sur les enjeux ou les intérêts spécifiques à l'égard d'un pays et peuvent mener à des décisions concrètes contrairement à l'échange de renseignements généraux.

La Stratégie prévoyait la création d'un Comité consultatif plurisectoriel pour les Amériques, dirigé par le ministre des Affaires étrangères. Techniquement, le comité a été formé, mais il ne s'est jamais réuni. Par conséquent, aucun mécanisme directeur ou de supervision n'a été établi pour guider la mise en œuvre de la Stratégie et faciliter la coordination pangouvernementale. En l'absence d'une tribune de haut niveau pour atteindre un consensus, l'élaboration d'une approche pangouvernementale davantage coordonnée n'a pas été possible.

L'absence d'un comité directeur a été perçue comme une occasion manquée pour tenir des discussions de haut niveau et parvenir à un consensus en matière de priorités et de mobilisation des ressources pour les Amériques. Si un comité directeur n'est pas établi très prochainement, les priorités des ministères continueront de dominer et l'approche continuera d'être fragmentée au détriment d'une approche pangouvernementale.

La récente réorganisation de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes du MAECI pourrait faire en sorte que l'établissement de processus de prise de décision et de coordination est encore plus essentiel. Il s'agit également d'une occasion d'examiner les leçons apprises et d'élaborer des stratégies pour une mise en œuvre plus efficace de la Stratégie.

Constatation 17 : *Les principaux mécanismes de reddition de comptes sur la Stratégie pour les Amériques font appel aux ministères individuels et aux différentes divisions du MAECI pour consigner les activités et les résultats. La Stratégie n'étant pas assortie d'un cadre général des résultats, ces activités sont simplement compilées afin d'illustrer les progrès.*

La Stratégie pour les Amériques n'a pas de cadre de résultats clairs pour ce qui doit être accompli. Certains résultats généraux ont été déclarés mais ils étaient liés aux activités de pays spécifiques ou de partenaires multilatéraux spécifiques. Puisque la Stratégie n'était pas provisionnée, aucun cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats n'a été élaboré.

Il en résulte qu'aucun rapport n'a été préparé en fonction des résultats convenus dans le cadre de la Stratégie. Le rapport de 2009 « Priorités et progrès : Le Canada dans les Amériques » et les exposés annuel ont été les principaux mécanismes utilisés pour faire rapport sur les résultats; toutefois, il s'agit d'une compilation des activités de divers ministères et non une méthode structurée pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie. En outre, les ministères font rapport sur différentes activités dans leur rapport annuel sur les plans et les priorités. À l'exception des rapports liés à des activités spécifiques comme le Sommet des Amériques, seuls quelques autres rapports sont préparés sur les activités, les enjeux et les défis.

Un cadre sur les résultats dans lequel le MAECI et les partenaires pourraient faire rapport est nécessaire et aiderait à clarifier et à revoir, et mettre à jour, si nécessaire, les objectifs de la Stratégie et comment les réaliser. Sans cadre sur les résultats, la reddition de compte continuera d'être anecdotique et fondée sur les activités.

4.3 Démonstration de l'efficacité et de l'économie des programmes

Constatation 18 : *La décision d'adopter au départ la Stratégie pour les Amériques reposait sur l'hypothèse que le MAECI et les autres ministères pourraient mobiliser des ressources internes en vue de les consacrer à une programmation accrue dans les Amériques. En réalité, cela n'était pas toujours possible.*

La Stratégie pour les Amériques ne devait pas être provisionnée et était fondée sur l'hypothèse que les ministères pourraient réaffecter leur financement pour accroître leurs travaux et leur présence dans les Amériques. La plupart des autres ministères estiment que l'absence de nouveau financement a été un obstacle à l'obtention de meilleurs résultats dans des secteurs clés dans les Amériques.

Jusqu'à présent, les autres ministères n'ont pas été en mesure de réaffecter suffisamment de fonds pour concrétiser les objectifs de la Stratégie. Bon nombre de ministères et d'organismes disposent de fonds discrétionnaires limités qu'ils peuvent utiliser pour des activités à l'échelle internationale. Le manque de souplesse dans leurs classes de financement et le manque de nouveau financement pour la Stratégie pour les Amériques ont fait en sorte que plusieurs occasions ont été manquées pour une planification et une collaboration interministérielle plus concertée dans les Amériques.

Santé Canada, par exemple, fournit toute une gamme de spécialistes pour appuyer les travaux de l'OPS dans la région ainsi que sur le plan organisationnel. Toutefois, en raison du manque de fonds de Santé Canada pour réaliser des travaux à l'échelle internationale, OPS défraie chaque année les coûts de la participation de 60 à 70 spécialistes techniques de Santé Canada pour appuyer sa programmation.

Malgré les limites mentionnées précédemment, certains groupes ont fait preuve de créativité pour mobiliser des ressources et accroître leurs travaux dans les Amériques. Le MDN, par exemple, a réaffecté des fonds pour sa programmation sous le Programme d'aide à l'instruction militaire afin d'augmenter la proportion des fonds alloués aux programmes dans les Amériques. Ainsi, le MDN est passé de 18 % du budget total de sa programmation entre 2005-2008 à 30 % (environ 4 M\$) pour la période de 2008-2011. Le financement global pour les Amériques continue toutefois d'être limité.

Deux groupes, Environnement Canada et RHDCC, ont été en mesure d'optimiser les fonds internes et de l'ACDI pour appuyer leurs programmes de renforcement des institutions pour les accords parallèles aux ALE en matière d'environnement et de travail. Sans l'appui de l'ACDI, les pays signataires des ALE n'auraient pas reçu l'aide

nécessaire pour satisfaire aux conditions des accords parallèles en matière de travail et d'environnement.

Constatation 19 : *Le MAECI a fait une utilisation efficace des moyens dont il disposait pour produire des résultats. Étant donné que la Stratégie pour les Amériques n'était pas provisionnée, le Ministère a dû faire appel aux ressources existantes destinées à ses programmes et priorités et à son personnel actuel pour pouvoir produire des résultats. Cette façon de procéder lui a permis de donner suite à de nombreux engagements, mais faute de personnel et de ressources, il a été impossible d'exécuter efficacement certains aspects de la Stratégie.*

Le MAECI a remanié certains de ses programmes et les a axés davantage sur les Amériques afin d'obtenir plus de résultats à l'appui de la Stratégie pour les Amériques. Par exemple, une série d'initiatives du GTSR a servi à augmenter les fonds destinés aux Amériques. L'inclusion du Guatemala à titre de nouveau pays ciblé a été un changement majeur apporté au PPSM en vue d'appuyer la Stratégie pour les Amériques et à compter de l'exercice 2009-2010, environ 1 M\$ a été engagé annuellement. D'autres augmentations ont aussi été constatées en Haïti, principalement à la suite du séisme; le financement est passé de 15 M\$ par année à 25 M\$ pour l'exercice 2010-2011. Les fonds alloués pour la Colombie sont restés les mêmes.

Le Programme d'opérations mondiales de soutien de la paix (POMSP) a toujours été axé sur l'Afrique. Depuis 2007-2008, le financement pour les Amériques de ce programme a graduellement augmenté et atteint 2,6 M\$ actuellement. Environ 1 M\$ du budget global de 8 M\$ du POMSP est utilisé pour les Amériques pour appuyer le pilier de la sécurité et couvrir des activités comme la formation des Casques bleus dans les centres de formation sur le maintien de la paix, pour financer des organisations non gouvernementales et accroître la capacité des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) en vue de contribuer aux missions de paix de l'ONU en Haïti et ailleurs. En outre, un tiers (1 M\$) de l'enveloppe de la démocratie du Programme Glyn Berry est utilisé pour les Amériques.

De nouvelles initiatives ont également été mises en place au MAECI. Le Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité, approuvé récemment, fournit du nouveau financement pour les initiatives de programme axées spécifiquement sur les Amériques. Les priorités portent sur les drogues illicites, le trafic des personnes, le blanchiment d'argent et la réforme du système de sécurité. Cette initiative a débuté en 2009 et apportera un financement de 15 M\$ par année pour appuyer une vaste gamme de projets des partenaires multilatéraux, du MAECI et d'autres ministères partenaires. Le PRCLC complète le Programme d'aide au renforcement des capacités

antiterroristes (un programme global), dont 54 % du financement total (7 M\$) est affecté aux Amériques.

Le nouveau Programme des futurs leaders dans les Amériques, approuvé en 2008, avec un budget de 17 M\$ sur cinq ans est un programme à court terme. Il servira à appuyer jusqu'à 1 880 échanges d'étudiants à court terme du Brésil, du Mexique, de la Colombie et des Caraïbes sur une période de cinq ans. Ce Programme, combiné au programme des Bourses d'échange (leadership) Canada-Chili et du programme de Bourses (leadership) Canada-CARICOM, a élargi de façon substantielle la zone d'attribution des bourses dans les Amériques.

L'établissement de centres pour la sécurité et la démocratie a également accentué la présence du Canada dans la région. Par exemple, à la fin de l'été 2010, huit employés seront sur place pour appuyer l'Unité andine à Lima, Quito, La Paz, Caracas et Bogotá. Un montant de 500 000 \$ de l'enveloppe de la démocratie du Programme Glyn Berry a également été alloué à l'Unité andine.

Bien que les exemples de réussite et les programmes décrits ci-dessus démontrent les efforts fournis par le MAECI pour honorer les engagements qu'il a pris dans le cadre de la Stratégie pour les Amériques, ils ne reflètent pas adéquatement les défis qui ont dû être relevés par le Ministère pour sa mise en œuvre. Par exemple, les ressources humaines de la Direction générale de l'Amérique latine et des Antilles (GCD) ont été mises à rude épreuve pour mettre en œuvre le niveau accru d'activités découlant de la Stratégie pour les Amériques. Les visites bilatérales de haut niveau ont triplé et le personnel à l'AC et dans les missions a été surchargé de travail. La nomination d'un ministre d'État pour les Affaires étrangères pour les Amériques et l'ajout d'une fonction de secrétariat au sein de la Direction pour appuyer le programme de la ministre ont amplifié l'intensité des échanges. Le personnel a assumé de nouveaux rôles dans des domaines comme l'appui au processus du Sommet des Amériques et l'organisation de la Conférence ministérielle préparatoire sur Haïti qui a eu lieu à Montréal.

Le MAECI a pu s'acquitter de ses engagements accrus à l'AC et sur le terrain sans augmenter l'effectif ni le niveau de financement.

La charge de travail de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes (GCD) a toujours été plus lourde sur le plan de la gestion, comparativement à d'autres bureaux régionaux. En 2009, par exemple, les relations avec l'Amérique latine et les Caraïbes relevaient d'une seule direction, qui avait la responsabilité de 26 missions,³⁰ alors que les régions de l'Asie et de l'Europe, qui comptent 26 et 32 missions respectivement, comptaient deux directions générales chacune. De plus, suite aux demandes de compression du MAECI, le nombre d'ETP de GCD a été réduit de 6 %

³⁰ Capacity Constraints & Delivery Impediments in the Latin America and Caribbean Bureau (GCD). MAECI. Juillet 2009.

sur une période de trois ans.³¹ Le fardeau administratif a été alourdi dans des domaines comme l'élaboration et l'approbation de stratégies pays, la dotation des missions, la gestion du rendement des chefs de mission (CDM) et la surveillance budgétaires et les possibilités pour la Direction de tirer profit de sa capacité intellectuelle démontrée et de son leadership en matière de politique étrangère ont été réduites. La capacité du personnel de produire des résultats ne s'est pas démentie, en dépit des engagements accrus dans les Amériques, ce qui démontre leurs compétences et leur dévouement; elle ne peut toutefois pas être maintenue au niveau actuel de la demande et des attentes.

Bien que la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes ait utilisé efficacement ses ressources humaines pour répondre aux demandes accrues découlant de la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques, on s'interroge quant aux compromis qui ont dû être consentis pour y parvenir. Comme il est signalé dans d'autres sections du présent rapport d'évaluation, des aspects clés de la Stratégie pour les Amériques dont une plus grande diffusion aux partenaires, l'engagement des intervenants et le suivi aux visites de haut niveau, n'ont pas reçu l'attention nécessaire en raison du manque de ressources suffisantes, humaines et financières, à la Direction et dans les missions.

On s'attendait à ce que d'autres initiatives stratégiques, comme la Stratégie commerciale mondiale (SCM) et le processus SR-400, fournissent le soutien nécessaire à la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques, en particulier à celle du pilier de la prospérité. Douze nouveaux postes ont été créés dans les missions grâce à l'appui de la SCM.

Les résultats du processus SR-400 ont été plus mitigés. En 2009, les Amériques ont reçu 7 % des ressources affectées sur le terrain, comparativement à 18 % pour les marchés des É.-U. et de l'Asie. Les postes pour les Amériques ont permis de doter les centres pour la sécurité et la démocratie mais quelques nouveaux postes seulement ont été créés dans les missions pour alléger l'accroissement de la charge de travail.

Le processus SR-400 de 2010 allouait une part plus importante de postes en Amérique latine, ce qui représentait 26 % du nombre total de postes. L'ajout de dix postes permettra de compléter la dotation de deux centres pour la sécurité et la démocratie. Par ailleurs, cinq nouveaux postes seront créés dans les missions, dont deux postes de commerce à Quito, un poste à Haïti et deux postes axés principalement sur l'éducation au Brésil. Ils appuieront également le nouveau modèle opérationnel annoncé en juillet 2010 et la réorganisation de la Direction générale de l'Amérique latine et des Caraïbes. Des changements seront apportés dans le cadre de ce modèle; on confiera à l'ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation des États américains (PRMOAS) d'autres responsabilités incluant la supervision des

³¹ Idem.

opérations à l'AC. Les fonctions politiques et commerciales seront intégrées à l'AC et deux nouvelles directions seront créées; l'une sera chargée des relations bilatérales et l'autre des relations stratégiques.

Même si les nouvelles mesures de dotation renforceront l'exécution des programmes, la capacité limitée du MAECI de réaffecter les ressources dans la région et à l'extérieur de celle-ci pourrait l'empêcher d'avoir une plus grande souplesse et de rajuster les charges de travail, y compris le nombre d'employés, des missions dans la région en prenant en compte les priorités changeantes. Ce manque de souplesse est courant dans les missions, p. ex. entre le Programme des relations politiques et économiques et des affaires publiques (REPAP) et les missions, en termes de répartition des fonds et de capacité d'affecter les ressources aux pays prioritaires. Dans certaines missions, comme celle de Rio de Janeiro, le manque d'espace constitue un autre obstacle.

La Direction a donc une capacité limitée d'améliorer davantage l'efficacité sur le terrain. Toutefois, les demandes accrues imposées au personnel en raison des engagements officiels et les attentes croissantes des partenaires dans la région mettront à l'épreuve la capacité du Ministère d'obtenir les résultats attendus de la Stratégie pour les Amériques.

Augmentation de la concurrence mondiale

Constatation 20 : *L'Amérique latine est une région non seulement dynamique, mais aussi diverse. Un large éventail de facteurs influent sur la capacité du Canada d'assurer la mise en œuvre efficace de la Stratégie pour les Amériques, dont la concurrence étrangère grandissante et l'évolution des influences dans la région.*

La Stratégie pour les Amériques a soulevé des attentes quant à la capacité du Canada de jouer un rôle de premier plan dans la région; cependant, la concurrence pour une influence grandissante dans les Amériques n'a cessé de croître au fil des ans. Bon nombre de pays tentent aussi de s'engager ou de renouveler leur engagement à l'égard de la région, y compris des partenaires traditionnels, dont l'UE et les É.-U. mais aussi de nouveaux pays dont la Chine, l'Inde et l'Australie.

Au cours de la dernière année, l'UE a commencé à cibler davantage les Amériques. Le Sommet UE-Amérique latine de mai 2010 a été perçu comme un moyen de « relancer » les relations avec les Amériques. Cette situation était partiellement attribuable à l'Espagne, qui occupait la présidence par rotation de l'UE, et à la Chine, qui est en train de supplanter l'UE à titre de plus important partenaire commercial de l'Amérique latine.³² L'UE a récemment conclu des ALE avec le Pérou, la Colombie et les pays de

³² Andrew Willis. 30 juin 2010. EU Warned not to ignore Latin America. EU Observer.

l'Amérique centrale, une entente de partenariat économique (EPE) avec CARICOM, et a recommencé à négocier avec le bloc des pays du marché commun du cône sud (MERCOSUR).

Cet intérêt renouvelé de l'UE à l'égard des Amériques a déjà eu une incidence sur le Canada et ses priorités. Les négociations du Canada en vue de conclure une ALE avec CARICOM ont progressé très lentement jusqu'à présent, en raison en partie de la perception dans la région des Caraïbes que l'ALE négociée avec l'UE n'a pas eu une incidence positive dans la région; il n'y a pas eu d'augmentation des exportations ni de croissance économique.

La position de la Chine dans la région a été renforcée non seulement à titre de partenaire sur le plan commercial et de l'investissement mais aussi dans d'autres domaines. En 2008, par exemple, la Chine a diffusé un livre blanc sur l'Amérique latine et les Caraïbes,³³ demandant une collaboration non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique, social, judiciaire et de la sécurité. Des résultats ont déjà été constatés notamment la variété des visites de haut niveau dans les deux directions et les niveaux accrus d'aide au développement. La Chine est devenue la rivale de la Banque mondiale et de la BDC à titre de principal bailleur de fonds des Amériques. Des groupes comme la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) s'affairent à promouvoir des relations plus solides et plus étroites entre les Amériques et la Chine.³⁴

En période de crise économique, l'influence devient de plus liée aux pays qui peuvent apporter aux pays de l'Amérique latine le financement et l'appui dont ils ont besoin. Il pourrait être plus difficile pour le Canada de demeurer concurrentiel puisqu'il a moins de souplesse et d'outils pour agir. Comme il a été mentionné précédemment, étant donné que le Canada ne peut intégrer le commerce et le développement comme l'UE peut le faire, les négociations risquent de devenir plus ardues que prévu. La Chine a en outre démontré plus de souplesse et d'adaptation aux besoins de la région en lui fournissant toute une gamme de fonds pour le développement, libres d'attaches, même dans le domaine de la gouvernance.

Tendances relatives aux changements d'influence dans la région

L'influence des pays des Amériques change également. Le Brésil joue de plus en plus un rôle de premier plan non seulement dans la région mais à l'échelle internationale. Au cours des dernières années, le gouvernement du Brésil a établi de nouveaux consulats partout dans les Amériques, y compris dans les petits pays des Caraïbes. Dans le

³³ Pour le texte intégral, voir http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_10308117.htm.

³⁴ NU CEPALC. Mai 2010. *The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: towards a strategic relationship*.

cadre de son important programme d'aide au développement, le Brésil entreprend des projets pour aider les pauvres. En fait, en considérant tous les moyens de financement du gouvernement brésilien, son enveloppe du programme d'aide est plus importante que celle de l'ACDI.³⁵ Le Brésil joue également un rôle de premier plan dans d'autres secteurs; il a notamment dirigé le groupe d'opposants à l'élimination du président du Honduras en plus de jouer joué un rôle de premier plan dans la reconstruction d'Haïti.

Les leaders de l'Amérique latine et des Caraïbes se sont rencontrés en février 2010 pour discuter d'un programme unifié pour la région en ce qui concerne les questions clés. La Déclaration de Cancun qui en a résulté donne un aperçu du consensus de la région concernant des secteurs de préoccupations majeurs dont la démocratie, le développement, les droits de la personne, et l'environnement. Ils ont décidé de constituer la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes. Cette décision a été prise en se fondant sur leur besoin d'atteindre un consensus à l'échelle régionale sans devoir subir l'influence de groupes ou de pays extérieurs, comme le Canada et les É.-U. La signification de cette décision n'est pas claire pour l'instant. Certaines personnes estiment que l'influence de l'OEA sera réduite; d'autres, que la communauté leur fournira une autre tribune de discussion. La prochaine réunion pour discuter de la communauté est prévue en juillet 2011. Peu importe ce qui arrivera, il y a une tendance marquée pour une coopération accrue et l'établissement d'un consensus dans la région sur des questions clés, sans la participation du Canada ou des É.-U.

En raison de ces tendances dans la région, il sera encore plus important à l'avenir pour le Canada de pouvoir se positionner sur des questions émergentes. Dans le passé, le Canada a été une partie neutre et un conseiller de confiance. Pour continuer de jouer ce rôle et d'exercer une influence dans la région, le Canada devra prendre des décisions stratégiques, qui tiendront compte des intérêts du Canada et des tendances régionales, tout en donnant des moyens précis de concrétiser les objectifs de la Stratégie pour les Amériques.

³⁵ The Economist. 15 juillet 2010. "Brazil's foreign aid programme: Speak softly and carry a blank cheque".

Communications et promotion

Constatation 21 : *Les communications constituent l'un des maillons les plus faibles dans la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques. Les renseignements disponibles sur la Stratégie et ses priorités sont limités, même au sein des ministères. Leurs efforts de communication auprès d'intervenants ou de partenaires non gouvernementaux sont très limités.*

Les entrevues effectuées auprès du personnel du MAECI et des autres ministères indiquent que les renseignements sur la Stratégie étaient très limités. En juillet 2008, le MAECI a élaboré un document sur la Stratégie pour aider à sa mise en œuvre. Ce document a été transmis à un large éventail de ministères participants à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie et devait servir d'outil pour informer les nouveaux employés. Même s'il fournissait des renseignements sur la Stratégie, le document n'a pas servi aux nouveaux employés puisque les personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation ne l'avaient pas vu.

Très peu de renseignements sont échangés ou sont disponibles au-delà des activités en cours d'exécution. Le rapport *Le Canada dans les Amériques : priorités et progrès* publié en 2009 est perçu comme un document d'information, mais il ne contient que de brèves descriptions de concepts et une liste d'activités en cours d'exécution ou terminées.

Le manque de clarté concernant les priorités et les plans d'action fait en sorte qu'il est difficile pour les partenaires au sein du gouvernement, de la société civile et du secteur privé de comprendre ce que la Stratégie veut accomplir à moyen et à long terme, et comment. Les organisations non gouvernementales, les groupes du secteur privé et d'autres ministères ont indiqué qu'ils n'ont pas encore une idée précise de la signification du « renouvellement de l'engagement » ni des priorités du gouvernement dans le cadre des trois piliers. Sauf pour quelques communiqués épisodiques dans les journaux, aucun renseignement n'a été rendu public depuis plus d'un an. Ce manque de renseignements et de publications donne lieu à de nombreuses interprétations sur les objectifs de la Stratégie.

Même les programmes qui comptent sur la participation directe de groupes de l'extérieur au Canada comme le Programme pour les leaders émergents dans les Amériques ne sont pas bien communiqués. En dépit du fait que le Programme vise à attirer des étudiants étrangers à venir étudier dans les universités canadiennes, le manque de renseignements au Canada sur le Programme est devenu un obstacle majeur pour les universités canadiennes, qui doivent conclure des accords d'échange avec les universités de l'Amérique latine.

Constatation 22 : ***La connaissance générale de la Stratégie pour les Amériques est d'autant plus limitée qu'aucune stratégie efficace de diffusion auprès des partenaires dans la région n'a été établie.***

La Stratégie pour les Amériques recommandait une approche proactive de haut niveau pour souligner et communiquer l'importance des Amériques et des objectifs du Canada dans la région. Même si un plan de communication détaillé devait être élaboré et mis en œuvre, il n'a pas été concrétisé. Certains éléments de la Stratégie ont été mis en œuvre, dont un site Web sur les Amériques et les annonces des visites de haut niveau. Un plan de communication a été élaboré pour le Sommet des Amériques en 2009 et comportait la publication d'un rapport sur les plans et les priorités. Aucune approche systématique n'a cependant été adoptée en matière de communications.

Après les déclarations sur le renouvellement de l'engagement du Canada dans la région en 2007, des initiatives isolées ont été les seuls signes concrets de la Stratégie. Par exemple, les négociations d'ALE avec le Pérou et la Colombie ont progressé. Quelques annonces de financement ont été faites notamment la création d'une enveloppe pour la Colombie dans le cadre du FPSM et l'appui à la gestion des catastrophes pour les Caraïbes. Il y a eu des visites de haut niveau, mais aucune ne précisait la signification véritable du renouvellement de l'engagement et comment la relation du Canada avec les Amériques allait changer.

La publication de 2009 a jeté un peu de lumière sur les activités en cours mais n'était pas considérée comme étant un bon document pour décrire la vision du Canada sur sa participation dans les Amériques ou ses priorités. La réitération des trois piliers et les déclarations générales n'ont pas suffi pour les préciser.

L'absence de stratégies de diffusion efficaces a créé des difficultés sur le terrain et a réduit les occasions de promouvoir l'engagement et la visibilité du Canada dans les Amériques. Les partenaires sur le terrain étaient au courant des déclarations officielles faites par le Premier ministre du Canada et d'autres ministres au cours des visites de haut niveau sur le renouvellement de l'engagement du gouvernement dans la région, mais avaient une idée limitée de ce qu'elles signifiaient en termes concrets. Les déclarations faites au cours des visites officielles ont suscité des attentes mais le manque de suivi dans la plupart des cas a fait en sorte que les partenaires locaux et les gouvernements des pays ont perçu le Canada comme étant un partenaire « silencieux » et indécis.

Le manque de communications efficaces et de stratégie de diffusion a une incidence sur les objectifs du Canada dans la région et l'atteinte de résultats. La capacité de mettre en œuvre l'intention de la Stratégie est réduite.

5.0 CONCLUSIONS

Conclusion 1 : *Il y a une solide justification pour une Stratégie pour les Amériques et la décision du Canada de s'engager dans la région est opportune.*

Le réengagement du Canada dans les Amériques a été largement appuyé au sein du gouvernement et par les partenaires et les groupes de l'extérieur. Le Canada a toujours joué un rôle important dans les Amériques et la Stratégie fait ressortir les méthodes pour consolider les liens et obtenir des résultats. Le caractère changeant de la région, et la nature des nouveaux débouchés et défis font en sorte qu'il est opportun pour le Canada de renforcer sa programmation et son appui.

Conclusion 2 : *Jusqu'à présent, des résultats concrets ont été constatés pour des initiatives spécifiques appuyant les trois piliers de la Stratégie, la prospérité économique, la sécurité et la gouvernance démocratique. Les objectifs stratégiques destinés à accroître l'influence du Canada dans la région ont obtenu des résultats plus mitigés.*

Le MAECI et les autres ministères ont produit des résultats jusqu'à présent dans des secteurs clés à l'appui de la Stratégie pour les Amériques. Ils comprennent notamment : la conclusion d'ALE; l'établissement d'accords parallèles en matière d'environnement et de travail; le développement de la capacité d'institutions clés dans les Amériques; l'appui aux organisations multilatérales; l'établissement de centre de sécurité et de démocratie et l'augmentation du nombre de fonctionnaires déployés dans la région.

La Stratégie pour les Amériques avait également des objectifs stratégiques destinés à démontrer du leadership dans la région, à influencer la prise de décision et à favoriser le dialogue. À cet égard, les résultats sont plus mitigés. Le Canada a accru son influence au niveau multilatéral et est perçu comme un solide partisan des initiatives multilatérales.

Sur le plan bilatéral, cependant, les résultats sont plus difficiles à évaluer. Le principal outil pour accroître l'influence et le leadership du Canada a été le nombre de visites officielles du Premier ministre, du gouverneur général et des ministres. Bien que ces visites aient donné l'impression que le Canada est toujours intéressé et engagé envers la région, il y a des préoccupations quant à la capacité du Canada de répondre aux attentes soulevées dans la région par ces visites et les déclarations connexes. Les ressources humaines et financières ne sont pas suffisantes pour répondre aux nouvelles attentes et aux engagements à longue échéance.

Conclusion 3 : Le manque d'objectifs clairs et d'un cadre des résultats continue d'être le plus important obstacle à la mise en œuvre de la Stratégie pour les Amériques.

Trois ans après l'approbation de la Stratégie, la confusion continue de régner tant au MAECI que parmi les autres ministères et partenaires de l'extérieur à l'égard des objectifs de la Stratégie, de la nature exacte des intérêts du Canada dans la région et des résultats ciblés. Bon nombre de facteurs contribuent à cette confusion, dont l'absence d'un plan d'action et/ou de mise en œuvre. Il n'y a pas de cadre de résultats définissant les priorités et les objectifs de chacun des trois piliers. Cette situation contribue au manque de coordination entre les ministères et entre les groupes de l'extérieur qui sont actifs dans la région.

Le manque de clarté a nui à la mise en œuvre de la Stratégie et les partenaires sont confus quant aux intentions du Canada.

Conclusion 4 : Même si la Stratégie prévoyait l'adoption d'une approche pangouvernementale, cela ne s'est pas produit, sauf lors de la réponse au séisme en Haïti.

Dans la Stratégie pour les Amériques, on mentionnait qu'une approche pangouvernementale était essentielle pour accroître la cohérence entre les politiques et les programmes de divers ministères, optimiser les ressources et établir des synergies et pour collaborer; toutefois, jusqu'à présent, peu d'exemples ont été relevés.

Les ministères et les organismes gouvernementaux ont interprété la Stratégie sans beaucoup de rigueur et les efforts de coordination ont été limités. La Stratégie n'est pas perçue comme un document contraignant ou une initiative pangouvernementale. Les ministères définissent leurs propres priorités et les intègrent ensuite à l'un des trois piliers généraux. Les mécanismes de coordination ne sont pas efficaces.

Ce manque de coordination s'explique de plusieurs façons, des mandats variés des ministères jusqu'au manque de clarté concernant les réalisations attendues dans le cadre de la Stratégie. L'approche pangouvernementale ne peut fonctionner efficacement sans un leadership fort et des priorités claires, deux éléments manquants actuellement.

Conclusion 5 : *Il n’y a pas de mécanismes de coordination efficace en place pour atteindre un consensus sur les priorités ou sur la mise en œuvre de la Stratégie comme initiative pangouvernementale. Le Comité consultatif de haut niveau prévu dans la Stratégie ne s’est jamais réuni.*

Les comités interministériels sur les piliers de la gouvernance démocratique et la sécurité ne sont pas des méthodes efficaces pour coordonner les efforts ou établir les priorités pour les travaux dans les Amériques. Ils servent actuellement de tribune aux ministères pour échanger des renseignements sur les activités.

Pour que les initiatives pangouvernementales soient efficaces, il doit y avoir un mécanisme de haut niveau pour discuter des priorités et atteindre un consensus sur les approches à prendre. Le fait que le Comité consultatif plurisectoriel ne se soit jamais réuni constitue une occasion manquée de clarifier les objectifs de la Stratégie et d’améliorer la coordination et les synergies entre les ministères et les initiatives.

Conclusion 6 : *L’hypothèse énoncée dans la Stratégie pour les Amériques à l’effet que le MAECI et les autres ministères mobiliseraient des ressources internes pour les consacrer à une programmation accrue dans les Amériques a fait face à une série de défis.*

La Stratégie pour les Amériques reposait sur l’hypothèse que le MAECI et les autres ministères pourraient réaffecter leurs ressources existantes (humaines et financières) pour accroître leur programmation et leur présence dans la région. Même si le MAECI et les autres ministères ont tenté de le faire, cela n’a pas toujours été possible en raison du manque de souplesse des classes de financement actuelles.

Le MDN a réaffecté des fonds pour sa programmation sous le Programme d’aide à l’instruction militaire afin de cibler davantage les Amériques. EC et RHDCC ont pu mobiliser leurs ressources internes pour accroître leurs activités et optimiser le financement de l’ACDI pour fournir de l’aide technique à plus long terme et appuyer la mise en œuvre des ententes parallèles sur l’environnement et le travail.

Le MAECI a remanié certains de ses programmes existants et les a axés sur les Amériques. Il a en outre mis en place de nouvelles initiatives comme les centres pour la sécurité et la démocratie et le nouveau Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité.

Bien qu’il ait travaillé efficacement à réaliser les engagements énoncés dans la Stratégie pour les Amériques, le manque de nouvelles ressources et de personnel ont fait en sorte que le MAECI n’a pu répondre aux demandes grandissantes. L’accroissement des activités dans la région, comme les visites de haut niveau, ont fortement sollicité les ressources humaines et financières disponibles.

Le MAECI n'a pas réaffecté de ressources humaines pour les Amériques, ce qui aurait permis de mieux s'attaquer aux lacunes persistantes concernant la mise en œuvre de la Stratégie. La Direction de l'Amérique latine et des Caraïbes avait donc une capacité limitée d'améliorer son efficacité et pourrait faire face à de nombreuses contraintes pour maintenir son niveau actuel d'activités. Sa réorganisation récente pourrait atténuer certains de ces problèmes, mais rien n'indique comment ni quand elle pourra remédier aux contraintes actuelles.

Conclusion 7 : *La Stratégie pour les Amériques doit être alimentée par les personnes sur le terrain et par des stratégies de communication bilatérales. L'absence de lignes directrices claires et de stratégies de communication sème de la confusion non seulement parmi les ministères mais aussi parmi les partenaires dans la région.*

Jusqu'à présent, il y a eu peu de renseignements et de communications sur la Stratégie. À part le rapport de 2009, Le Canada dans les Amériques : priorités et progrès, aucun autre document sur l'intention et les objectifs de la Stratégie n'a été diffusé.

Les déclarations officielles sur le renouvellement de l'engagement dans la région sont restées lettres mortes dans bien des cas. Les stratégies de diffusion des pays partenaires sont limitées, ce qui réduit la capacité de promouvoir l'engagement et d'accentuer la visibilité du Canada. L'absence d'une stratégie de communications et d'initiatives de diffusion efficaces mine la visibilité du Canada en ce qui a trait aux travaux qu'il a réalisés dans la région et aux résultats obtenus.

6.0 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Que le MAECI, en consultation avec les autres ministères, actualise les priorités, les méthodes et le cadre des résultats de la Stratégie pour les Amériques.

La région a changé considérablement depuis l'élaboration de la Stratégie pour les Amériques. Un examen permettra à la Stratégie pour les Amériques de devenir une stratégie plus dynamique qui reflète davantage la nature changeante de la région au fil du temps. Il en découlera une meilleure différenciation sur le plan des approches et des initiatives pour les différentes sous-régions dans les Amériques, en prenant en compte les besoins et les priorités pour chaque région et/ou pays.

Il faudrait également examiner les tendances dans la région, les leçons apprises jusqu'à présent et les pratiques exemplaires ainsi que la mesure dans laquelle la réaffectation de ressources vers les Amériques est conforme aux engagements pris dans le cadre de la Stratégie. Des méthodes pour améliorer la coordination et la cohérence des efforts devraient également être établies.

Recommandation 2 : Qu'un comité directeur interministériel de haut niveau investi d'un pouvoir de décision soit chargé de la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale à l'égard des Amériques.

Une approche pangouvernementale efficace suppose la création d'un comité directeur chargé d'établir les priorités et de fournir des orientations à tous les ministères sur les objectifs à réaliser dans les Amériques. Ce comité de haut niveau servira également de tribune pour regrouper les questions découlant des divers mandats et priorités des ministères. Il sera responsable d'analyser périodiquement les questions, les besoins et les tendances dans la région et de décider des approches à adopter pour optimiser les efforts et rationaliser l'affectation des ressources des divers ministères. Le niveau des membres du comité (DG ou SMA) et le mandat spécifique du comité devraient être discutés et décidés par les ministères, les agences de mise en œuvre et les missions.

Recommandation 3 : Qu'un mécanisme efficace soit établi afin de coordonner les initiatives et de mettre en place une approche pangouvernementale sur le terrain.

Avec un mécanisme de haut niveau en place, il faudrait également revoir les approches pour coordonner la mise en œuvre des activités au niveau national ou régional. Les comités interministériels actuels ne jouent pas efficacement ce rôle.

Des méthodes pour améliorer la coordination devraient être examinées, dont :

- la création d'un nouveau comité interministériel doté d'un mandat plus clair et investi du pouvoir nécessaire pour assurer la coordination;
- la création d'un groupe de travail, comme ce fût le cas pour Haïti;
- l'établissement d'autres options réalisables pour améliorer la coordination tant à Ottawa que sur le terrain.

Recommandation 4 : Que le MAECI se dote d'une stratégie de communication pour échanger régulièrement des renseignements avec les ministères, les organismes, les ONG, le secteur privé et le public canadien.

Au Canada, le défi consiste à clarifier la valeur nationale de la proposition par rapport à ce que nous faisons dans les Amériques et pourquoi, c.-à-d. quels sont les facteurs nationaux qui sous-tendent la Stratégie et comment peuvent-ils amener les divers ministères, les ONG et les organisations du secteur privé à collaborer en vue d'atteindre un objectif commun.

Lorsque les objectifs à moyen et à long terme du Canada seront déterminés, une stratégie de communication devra être élaborée afin d'aider les ministères à prendre des décisions éclairées et coordonnées en ce qui concerne les approches et les activités dans la région.

La communication claire des objectifs de l'engagement du Canada dans la région est une condition essentielle à la collaboration efficace des autres intervenants, notamment du secteur privé, des ONG et des provinces afin d'optimiser leur participation et de rationaliser les efforts et les ressources.

La stratégie de communication doit rejoindre le public canadien dans la diaspora locale, susceptible de jouer un rôle important de facilitateurs pour la mise en œuvre de la Stratégie.

Recommandation 5 : Qu'une stratégie de diffusion claire soit élaborée pour transmettre à la région un message cohérent quant aux buts et aux attentes du Canada dans la région.

Actuellement, le défi pour le Canada dans la région consiste à savoir « comment vendre » la Stratégie pour les Amériques. Aucune stratégie de diffusion n'est en place actuellement pour la région pour échanger des messages cohérents et des renseignements avec les partenaires. Ceux-ci sont confus à l'égard de ce que suppose la Stratégie.

Une stratégie de diffusion doit être élaborée et mise en œuvre dans la région afin de s'assurer que les partenaires comprennent les intérêts et les priorités du Canada, comment le Canada envisage sa participation avec eux et quelles sont ses attentes à l'égard des partenaires/pays dans la région.

7.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION

RECOMMANDATION 1

Que le MAECI, en consultation avec les autres ministères, actualise les priorités, les méthodes et le cadre des résultats de la Stratégie pour les Amériques.

Constatations connexes : 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12

Réponse de la direction et Plan d'action	Centre de responsabilité	Calendrier
<p>Acceptée. Les résultats de la Stratégie pour les Amériques sont évalués de façon régulière, et les priorités et méthodes sont revues périodiquement par le MAECI et nos partenaires à l'échelle du gouvernement du Canada. GNM/GBD/GBA incorporeront dans une structure mieux intégrée les mécanismes de consultation actuels avec les autres ministères concernant les priorités et approches du gouvernement du Canada dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Ainsi, il sera plus facile d'actualiser plus systématiquement ces priorités et approches.</p> <p>À cette fin, des discussions interministérielles se tiennent dans le cadre du compte rendu annuel au Cabinet sur la Stratégie pour les Amériques. Ce compte rendu annuel permet aux ministres et au Cabinet de constater les résultats obtenus à ce jour et de définir l'orientation à suivre pour l'avenir. MSFA présentera la stratégie révisée au Comité du Cabinet chargé des affaires étrangères et de la défense au printemps.</p> <p>On veillera en outre à ce que les groupes de travail interministériels chargés des piliers de la sécurité et de la gouvernance démocratique constituent un forum efficace pour l'analyse des politiques et que les résultats de leurs travaux soient soumis à l'examen des instances supérieures pour décision.</p>	GNM, GBD	En cours, au moyen de comptes rendus annuels au Cabinet et de réunions périodiques de groupes de travail interministériels.

RECOMMANDATION 2

Qu'un comité directeur interministériel de haut niveau investi d'un pouvoir de décision soit chargé de la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale à l'égard des Amériques.

Constatations connexes : 7, 8

Réponse de la direction et Plan d'action	Centre de responsabilité	Calendrier
<p>Acceptée. Les réunions interministérielles actuelles de SMA se tiendront désormais deux fois par année. À ces réunions s'ajouteront deux réunions annuelles des DG. Ce processus servira à la fois à rendre compte des activités et des résultats liés à la Stratégie pour les Amériques et à prendre les décisions nécessaires concernant l'actualisation des priorités et des approches.</p> <p>Les résultats de ces réunions seront présentés au Sous-comité des sous-ministres de la représentation à l'étranger, qui inscrira régulièrement la Stratégie pour les Amériques à son ordre du jour, de telle sorte que la vision pour la région et les décisions en matière de mise en œuvre de la Stratégie seront approuvées aux plus hauts échelons.</p> <p>Les réunions des SMA et des DG permettront également de veiller à ce que l'orientation stratégique donnée par les SM soit suivie d'une manière efficace et efficiente.</p>	GNM, GBD	Tout au long de l'exercice financier 2011-2012

RECOMMANDATION 4

Que le MAECI se dote d'une stratégie de communication pour échanger régulièrement des renseignements avec les ministères, les organismes, les ONG, le secteur privé et le public canadien.

Constatations connexes : 6, 13

Réponse de la direction et Plan d'action	Centre de responsabilité	Calendrier
<p>Acceptée. Des stratégies de communication et de diffusion relatives à la Stratégie pour les Amériques sont en voie d'élaboration. Un nouveau poste d'agent de communication et d'information a été pourvu au service de la Politiques hémisphérique, à Washington, en janvier 2011. Cet agent travaille avec des spécialistes des communications à l'Administration centrale à l'élaboration de stratégies de communication et de diffusion aux fins des communications avec les intervenants, partenaires, etc. au Canada.</p> <p>Les stratégies de communication et de diffusion aideront à clarifier les facteurs et les priorités nationales qui influent sur la Stratégie pour les Amériques, et encourageront divers ministères et administrations provinciales, territoriales et municipales, ONG et organisations du secteur privé à collaborer dans un but commun.</p> <p>Les stratégies de communication et de diffusion cibleront également les membres du public du Canada, la diaspora locale en particulier, qui pourraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la Stratégie.</p> <p>Le rapport de 2009 « Priorités et progrès : Le Canada dans les Amériques » sera mis à jour en tant que document clé pour faire connaître les récentes réalisations du Canada et sa vision de la future évolution de son engagement dans l'hémisphère.</p>	GBA, BCF	Les stratégies seront élaborées d'ici six mois; la mise en œuvre sera un processus continu.

Janvier 2011

RECOMMANDATION 5

Qu'une stratégie de diffusion claire soit élaborée pour transmettre à la région un message cohérent quant aux buts et aux attentes du Canada dans la région.

Constatations connexes : 6, 14

Réponse de la direction et Plan d'action	Centre de responsabilité	Calendrier
<p>Accepté. Comme le mentionne la réponse à la recommandation 4, le nouvel agent de communication et d'information à Washington contribue à l'élaboration de stratégies de communication et de diffusion afin d'améliorer nos interactions avec les partenaires concernés dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.</p> <p>Bien qu'aucune stratégie officielle de diffusion n'ait été mise en place dans la région, les visites de hauts responsables, dont le Premier ministre et le ministre d'État aux Affaires étrangères, et les activités des responsables canadiens en poste dans la région ont permis de transmettre efficacement les messages et d'assurer l'échange de renseignements avec nos partenaires dans la région. L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies officielles de communication et de diffusion dans la région favoriseront la communication de messages cohérents à nos partenaires sur les intérêts et les priorités du Canada, la manière dont le Canada compte se concerter avec eux, et les attentes du Canada à l'égard des partenaires et pays dans la région. En même temps, cela aidera à gérer les attentes des partenaires à l'égard de l'engagement du Canada. Les stratégies comprendront un programme d'activités proactif pour rehausser le prestige et la visibilité du Canada lorsqu'il y a lieu et dans l'hémisphère en général.</p>	GBA	Les stratégies seront élaborées d'ici six mois; la mise en œuvre sera un processus continu.