

## Évaluation du budget de 2018

*Mars 2018*

*Au premier abord, le budget de 2018 paraît encourageant pour le développement durable. Dans les cinq prochaines années, le gouvernement investira deux milliards de dollars en nouveaux fonds dans la Politique d'aide internationale féministe et la promotion de l'égalité entre les sexes. C'est le deuxième investissement en importance dans le budget fédéral après la parité salariale, et le plus gros investissement à long terme depuis la hausse annuelle de 8 % introduite par les libéraux en 2003 et maintenue par les conservateurs jusqu'en 2010. Nous avons jugé important de souligner cette petite victoire dans notre [communiqué](#) sur le budget. Nous nous réjouissons particulièrement de voir stoppé le déclin de l'enveloppe d'aide internationale. Mais il reste encore beaucoup de chemin à faire.*

*Par ailleurs, le budget de 2018 divulgue pour la première fois depuis 2010 le montant réel de l'enveloppe d'aide internationale. Il prévoit des fonds pour l'application et le suivi des ODD, mais ces fonds ne sont pas nouveaux. Le budget assure aussi une meilleure prévisibilité grâce à ses six volets de financement précis pour l'aide internationale, respectivement assortis de points de référence.*

*Toutefois, si l'on regarde les chiffres de plus près, et que l'on étend les deux milliards de dollars sur cinq ans, l'enveloppe d'aide internationale affichera un taux de croissance annuel composé moyen d'à peine plus de 3 %. Après quelques années, compte tenu de l'inflation, il n'y aura pas d'accroissement réel. Ce qui veut dire qu'en 2022-2023, à la fin de la période de cinq ans, le ratio APD/RNB du Canada se maintiendra à environ 0,26, tout au plus.*

### Développement international et aide humanitaire

#### Les points forts du budget de 2018

##### *L'égalité des sexes de l'avant*

- Le budget de 2018 en entier accorde une attention particulière à l'égalité des sexes, notamment dans le travail du gouvernement à l'étranger. Ses points de mire sont entre autres l'équité salariale, la violence fondée sur le sexe et le financement accordé aux regroupements de femmes.
- Qui mieux est, le budget de 2018 comprend une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) complète – l'analyse sexospécifique la plus exhaustive à figurer dans un budget de la fonction publique canadienne à ce jour – qui établit des critères de référence pour mesurer les progrès.

##### *De l'argent frais pour le développement international et l'aide humanitaire*

- Point d'intérêt pour les acteurs du développement international et de l'aide humanitaire, le budget de 2018 prévoit enfin d'injecter 2 G\$ de nouveaux fonds sur cinq ans dans la Politique d'aide

internationale féministe du Canada et ses divers champs d'action. C'est l'investissement le plus important du budget de 2018 derrière celui visant la nouvelle loi proactive sur l'équité salariale dans la fonction publique fédérale.

- À la lumière du nouveau « point de référence » de 5 356 M\$ de l'enveloppe d'aide internationale (EAI) pour l'exercice 2018-2019 (contre environ 5 100 M\$ pour l'exercice 2017-2018), le gouvernement effectuera des investissements additionnels de 200 M\$, 300 M\$, 400 M\$, 500 M\$ et 600 M\$ respectivement pour les cinq prochaines années<sup>1</sup> (voir la note au bas de la page et le tableau infra).
- Ainsi, en plus des 200 M\$ supplémentaires alloués pour 2018-2019, une hausse ponctuelle de l'EAI semble prévue pour le prochain exercice (par rapport à 2017-2018). Cette mesure est la bienvenue. Elle s'explique probablement par l'ajout d'un nouvel investissement (ponctuel ou pluriannuel) ou par le renouvellement d'un investissement existant sans que cela ait été annoncé à l'exercice 2018-2019.

#### *Un calendrier de hausses annuelles prévisible*

- C'est la première fois depuis 2002 que le gouvernement établit un calendrier prévisible pour les hausses annuelles.

#### *Une enveloppe d'aide internationale publique et ex-ante*

- Le budget de 2018 fixe aussi le montant total réel de l'enveloppe d'aide internationale (5 556 M\$) pour l'année suivante, ce qui n'était pas arrivé depuis le budget de 2012. L'enveloppe représente la plus grande partie du financement pour les programmes à l'étranger et constitue la base du calcul de l'aide publique au développement.

#### *Une EAI aux cibles prévisibles*

- Le budget de 2018 divise les fonds de l'enveloppe d'aide internationale (EAI) selon six volets, que voici présentés avec leur montant pour l'exercice 2018-2019 : le développement de base (3 104 M\$), l'aide humanitaire (738 M\$), le compte de crise (200 M\$), la paix et la sécurité (401 M\$), les institutions financières internationales (717 M\$) et le fonds pour les priorités stratégiques (136 M\$). Ces sommes forment en quelque sorte un point de référence pour le financement à venir.
- D'année en année, de l'argent frais (300 M\$, 400 M\$, etc.) sera affecté à certains des volets – l'annonce sera possiblement faite dans le budget. L'allocation et la distribution des fonds pourront être soumises à l'examen et à l'approbation du Conseil du Trésor ou du Cabinet en séance plénière. Il sera important de vérifier que le processus décisionnel adopté ne cause pas de retards ou d'interruptions du côté des programmes. Idéalement, l'argent qui s'ajoute serait à injecter directement dans le volet du développement de base.
- Maintenant qu'une sorte de « point de référence » a été publiée pour chaque volet, il semble improbable que les financements prévus changent substantiellement. (Ce sera un point à surveiller dans les prochains budgets, car de gros changements seraient contraires au principe de prévisibilité.) L'on sait au moins que l'un des volets se veut une réserve de fonds pour l'aide au développement de base, ce qui en limite l'usage jusqu'à un certain point. Ce n'est pas sans avantages pour ce qui est de garantir des fonds pour tel ou tel secteur névralgique, mais cela pourrait aussi isoler davantage certains types de programmes d'aide humanitaire et de développement alors que les efforts sont plutôt à l'intégration des programmes en un tout harmonieux.

---

<sup>1</sup> *Égalité + croissance : Une classe moyenne forte*, graphique 4.1 : Les 100 M\$, 200 M\$, 300 M\$, 400 M\$, 500 M\$ et 600 M\$ figurant dans le graphique sont les augmentations brutes de l'enveloppe; leur montant net sera respectivement de 160 M\$, 327 M\$, 400 M\$, 500 M\$ et 613 M\$ en raison de réaffectations de fonds d'année en année.

- L'un des grands gagnants du budget est le secteur de l'aide humanitaire, à qui est désormais destinée une réserve de 738 M\$ (plus le compte de crise) – ce qui est bien plus que le point de référence précédent de 300 M\$. Le financement devenant plus prévisible, il sera peut-être plus facile de mener des projets pluriannuels et d'intervenir rapidement en cas d'urgence. Mais étant donné les besoins toujours plus criants en aide humanitaire, il faudra absolument que ce point de référence soit une base, et non un plafond – surtout si l'EAI continue d'augmenter.

#### *Un nouveau financement novateur*

- Parallèlement à son investissement de 2 G\$ dans l'EAI, le gouvernement a aussi annoncé un soutien à l'innovation de 1,5 G\$ sur cinq ans et de 492,7 M\$ par la suite par l'intermédiaire du Programme d'innovation en aide internationale et du Programme de prêts souverains.
- Il ne s'agit PAS de nouveaux fonds : ceux-ci proviendront des sommes non affectées de l'EAI pour les cinq prochaines années. Il y a des fonds non affectés dans le budget tous les ans; la situation aura donc pour effet de rendre leur allocation un peu plus transparente et prévisible.
- Grâce aux programmes, Affaires mondiales Canada (AMC) peut maintenant proposer des prêts souverains (c'est-à-dire des prêts à des gouvernements) aux autres pays et effectuer des investissements à long terme en actions dans des sociétés ou des mécanismes de financement innovateurs en développement international.
- Le rendement net de ces investissements pourra être positif (et les fonds revenir éventuellement à AMC) ou négatif (AMC radiera alors le compte).
- Il faudra attendre les nouvelles règles comptables que l'Organisation de coopération et de développement économiques est en train d'établir pour connaître l'effet des investissements sur l'aide publique au développement canadienne, mais AMC et le ministère des Finances espèrent visiblement que les retombées nettes seront positives.
- Il faudra plus d'information pour mieux comprendre les visées et le processus d'allocation des fonds de la nouvelle réserve, ainsi que leurs interactions et leurs divergences avec FinDev Canada (la nouvelle institution de financement du développement). Mais quoi qu'il en soit, c'est une corde qui s'ajoute à l'arc d'Affaires mondiales Canada (et du ministère des Finances du Canada) en financement du développement.
- De plus amples détails suivront possiblement la *Loi d'exécution du budget*. Le CCCI s'informerera auprès du gouvernement sur ce volet du budget pour pouvoir en dire plus aux membres dans les prochains mois.

#### Les points faibles du budget de 2018

##### *Absence d'augmentation réelle de l'enveloppe d'aide*

- L'injection des 2 G\$ en nouveaux fonds cache le fait qu'après l'exercice 2018-2019, l'EAI ne croîtra essentiellement que d'environ 100 M\$ par année. En effet, à partir de 2020-2021, cela représentera une hausse annuelle de 1,3 % à 1,9 %. Or, si l'on considère que l'inflation est d'environ 2 % et que 2 % de 5 G\$ équivaut à 100 M\$, il n'y aura pas d'accroissement réel du montant de l'EAI à compter de 2019-2020.
- À la cinquième année du cadre quinquennal, l'EAI devrait atteindre 5 956 M\$. Si ce montant stagne dans les années suivantes, le financement va, en termes réels, diminuer en pourcentage du RNB au fil de la croissance de l'économie.
- Il faut aussi noter que le pic de 5,29 G\$ atteint par l'EAI à l'exercice 2014-2015 représente plutôt 5,66 G\$ en dollars de 2018, ce qui est plus élevé que l'enveloppe de 5,52 G\$ du budget de 2018. Et que

les 5,53 G\$ en aide publique au développement enregistrés en 2011-2012 équivalent à 6,19 G\$ en dollars de 2018, ce qui surpasse même les 5,97 G\$ prévus en 2022-2023.

*Le ratio APD/RNB toujours à un creux historique*

- Le ratio de l'aide publique au développement (APD) par rapport au revenu national brut (RNB) oscillera entre 0,26 et 0,27 pendant la période visée par le budget. Au regard de cette mesure, les libéraux actuels auront le pire bilan d'aide internationale de tous les gouvernements canadiens en 50 ans.
- Qui plus est, il y a de bonnes chances pour que le ratio soit encore moindre, car ces chiffres supposent que l'aide canadienne aux réfugiés, qui est comprise dans le calcul de l'APD, demeurera élevée dans les années à venir. Or, il est difficile de savoir si ce sera vraiment le cas. Il est également possible qu'en plus d'une diminution de l'aide aux réfugiés, il y ait réallocation de fonds de l'EAI pouvant servir à l'APD pour financer des « innovations » sans rapport, ce qui réduirait encore davantage le ratio APD/RNB.

|                                                                | Exercice<br>2017-2018 | Exercice<br>2018-2019 | Exercice<br>2019-2020 | Exercice<br>2020-2021 | Exercice<br>2021-2022 | Exercice<br>2022-2023 |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Montant de l'EAI (M\$) pour un point de référence de 5 356 M\$ | 5 100<br>(estimation) | 5 516                 | 5 683                 | 5 756                 | 5 856                 | 5 969                 |
| Nouveaux fonds nets (M\$)                                      |                       | 160                   | 327                   | 400                   | 500                   | 613                   |
| Augmentation annuelle (M\$)                                    |                       | 416                   | 167                   | 73                    | 100                   | 113                   |
| Augmentation annuelle (%)                                      |                       | 8,2                   | 3,0                   | 1,3                   | 1,7                   | 1,9                   |
| Taux de croissance annuel composé sur cinq ans (%)             |                       | 3,2                   | 3,2                   | 3,2                   | 3,2                   | 3,2                   |
| Ratio APD/RNB estimatif                                        | 0,26                  | 0,27                  | 0,27                  | 0,26                  | 0,26                  | 0,26                  |

*Toujours pas de prévisibilité à long terme pour le point de référence de l'EAI?*

- Les chiffres ci-dessus reposent sur un important postulat, à savoir qu'il y a bel et bien un nouveau point de référence de 5 356 M\$ pour l'EAI. Tout ce que l'on sait vraiment, c'est que le montant prévu de l'EAI pour l'exercice 2018-2019 est de 5 516 M\$ et que de nouvelles ressources s'ajouteront à l'enveloppe chaque année.
- Le montant de l'EAI dans les cinq prochaines années n'est écrit ou illustré nulle part, et l'on n'indique pas non plus si le point de référence et l'EAI resteront stables pendant cette période et par la suite. Le point de référence pourrait donc tout à fait diminuer (ce qui réduirait du même coup l'APD), stagner (ce qui n'entraînerait aucune hausse réelle de l'APD) ou augmenter (ce qui entraînerait une hausse plus importante de l'APD que ce que le budget de 2018 porte à croire).
- Pour le moment, le gouvernement explore « l'amélioration accrue de sa reddition de compte sur l'aide internationale, y compris des mises à jour législatives au besoin. Au cours du prochain exercice, [il] établira la manière dont il peut mieux communiquer les efforts d'aide internationale [...] d'un point de vue historique, de même que la taille et la distribution de l'aide prévue pour l'année à venir » (budget de 2018, p. 183).
- Cela signifie qu'une EAI prospective pourrait figurer dans le budget de l'année prochaine ou dans l'un des autres rapports que produit le gouvernement (comme le Rapport statistique sur l'aide internationale ou le rapport sur l'aide au développement officielle) – et que la loi serait modifiée en conséquence. Mais cela signifie aussi que le gouvernement pourrait décider de publier seulement l'EAI prévue pour un exercice donné plutôt que pour toute une plage.

### *Les nouveaux créneaux de financement, nuisibles au développement?*

- Bien que les nouveaux créneaux de financement offrent des possibilités du côté du développement, la société civile devra surveiller de près leur utilisation pour vérifier que les fonds mènent véritablement à un développement durable et à une additionnalité financière tout en respectant les objectifs de la Politique d'aide internationale féministe et la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

### **Objectifs de développement durable**

#### Les points forts du budget de 2018

- Le gouvernement a réitéré son adhésion aux objectifs de développement durable (ODD) et renforcé leur caractère universel, souscrivant particulièrement à l'ODD n° 5 sur l'égalité des sexes. Il a relevé des secteurs où il contribue déjà à cet objectif, notamment grâce aux nouvelles dispositions du budget de 2018.
- Pour s'aider dans son objectif, le gouvernement a annoncé un financement de 49,4 M\$ sur 13 ans pour établir une unité spécialisée à Statistique Canada qui dressera un bilan des activités menées au titre des ODD (et établira vraisemblablement un cadre national et infranational pour le suivi et la reddition de comptes).
- Le gouvernement réservera aussi 59,8 M\$ sur 13 ans de ses fonds de programmes ministériels existants à la mise en œuvre des ODD. Les fonds proviendront des cinq ministères fédéraux menant le projet (Affaires autochtones et du Nord Canada, Emploi et Développement social Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Affaires mondiales Canada et Condition féminine Canada). L'utilisation exacte prévue pour ces fonds reste à préciser.

#### Les points faibles du budget de 2018

- À quatre mois de son bilan au Forum politique de haut niveau de l'ONU sur la progression des ODD au Canada, le gouvernement n'a encore publié aucun cadre national de mise en œuvre, ni lancé aucun processus public concernant la tenue de son examen national volontaire. Tout indique qu'il y aura une annonce avant la fin avril, lorsque le Commissaire à l'environnement et au développement durable publiera son rapport de vérification sur le degré de préparation du Canada à l'égard des ODD.

### **Organismes de bienfaisance**

#### Les points faibles du budget de 2018

Le budget de 2018 est muet comme une carpe sur la question des organismes de bienfaisance, et tout particulièrement sur le résultat des consultations de l'Agence du revenu du Canada au sujet de leurs activités liées aux politiques publiques (« activités politiques »). Près d'un an après le dépôt du rapport du groupe de consultation, le budget s'en tient à dire que « [l]e gouvernement s'est engagé à permettre aux organismes de bienfaisance de mener leurs travaux au nom des Canadiens sans crainte de harcèlement politique; il a donc promis de préciser les règles qui régissent les activités politiques [...] Le gouvernement répondra à ce rapport au cours des prochains mois » (budget de 2018, p. 215). Une demande d'accès à l'information a récemment révélé que le Bureau du Conseil privé avait informé le premier ministre du rapport du groupe de consultation au moment de sa publication et qu'il lui avait fait des recommandations, mais aucune mesure n'a été prise depuis.

## **Ombudsman**

### Les points forts du budget de 2018

- Le gouvernement a annoncé un financement modeste pour le nouvel ombudsman canadien indépendant pour la responsabilité sociale des entreprises : 6,8 M\$ sur six ans à partir de 2017-2018, puis 1,3 M\$ par année par la suite. Il ne s'agit pas de nouveaux fonds; une partie proviendrait notamment de l'enveloppe du Bureau du conseiller en responsabilité sociale des entreprises, qui devrait être dissous en mai. Ensuite, le financement du Bureau de l'ombudsman sera puisé dans le budget existant de Services publics Canada.