

Réalisation des ambitions du Canada : soutien au développement international dans le budget 2018

Octobre 2017¹

***Résumé :** Le présent mémoire fait état de contributions importantes et concrètes qui, prévues au budget 2018, pourraient favoriser l'atteinte des objectifs canadiens et mondiaux en matière de développement international et d'aide humanitaire, et, en collaboration avec des partenaires, la mise en œuvre de la nouvelle Politique d'aide internationale féministe du Canada, en plus d'améliorer l'efficacité des initiatives canadiennes de coopération au développement. Cinq questions méritent l'attention : l'établissement d'un échéancier sur dix ans pour l'augmentation de l'APD canadienne; la priorité accordée aux personnes les plus pauvres et marginalisées, surtout les femmes et les filles; l'adaptation de l'intervention humanitaire aux besoins grandissants; l'engagement à consentir un financement nouveau et supplémentaire à la lutte contre les changements climatiques; et l'accroissement de la transparence quant aux dépenses.*

1. Introduction

La nouvelle Politique d'aide internationale féministe du Canada (ci-après « la Politique ») modifie en profondeur la façon dont le Canada aborde le développement international et l'aide humanitaire. Les ambitieux objectifs de la Politique sont à la hauteur des ambitions des Canadiens. [Sondage](#) après [sondage](#), les Canadiens le confirment : ils veulent que leur pays – et leur gouvernement – bâtisse un monde plus juste, plus durable et plus sûr en faisant de la coopération au développement une priorité de sa politique étrangère.

La façon la plus efficace d'y parvenir est sans conteste par des hausses annuelles constantes de l'enveloppe d'aide internationale (EAI), le moyen le plus prévisible d'augmenter l'aide publique au développement (APD) canadienne. Grâce à l'APD, le Canada peut faire des investissements stratégiques, efficaces et bien pensés en développement international et en aide humanitaire, en collaboration avec tous les acteurs de ces secteurs, y compris les organisations de la société civile (OSC). En concentrant l'APD du Canada sur la promotion de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes et des filles, le gouvernement a signalé son intention de jouer un rôle de premier plan dans l'atteinte des [Objectifs de développement durable](#) (ODD), particulièrement l'objectif 5, qui vise l'établissement d'un système

¹ Une version antérieure du présent mémoire a été présentée par le CCCI au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre des consultations budgétaires de 2018.

RÉALISATION DES AMBITIONS DU CANADA

international multilatéral, mondialiste et progressiste. Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle politique nécessitera de nouveaux engagements budgétaires considérables, ainsi qu'une amélioration de la pratique du développement.

Le présent mémoire comporte cinq thématiques et sept recommandations concrètes pour le budget 2018.

A. Établissement d'un échéancier pour la hausse de l'aide publique au développement du Canada

L'APD canadienne recule depuis 2011; de 5,5 G\$ cette année-là, elle était passée à 4,9 G\$ en 2013-2014. Elle semblait s'être rétablie en 2014-2015, puisqu'elle a atteint 5,7 G\$²; or, cette hausse est trompeuse, car elle est attribuable à des paiements ponctuels. En 2015-2016, l'APD canadienne est redescendue à 5,3 G\$ (0,27 % du revenu national brut, selon les calculs du CCCI)³. En 2016-2017, le CCCI s'attend à ce que l'APD atteigne 5,5 G\$, notamment en raison de l'augmentation des coûts de réinstallation des réfugiés à l'intérieur du Canada, ce qui correspond toujours à 0,27 % du RNB⁴.

Entre-temps, l'EAI – un indicateur plus précis des engagements concrets à réduire la pauvreté dans les pays en développement – est restée presque inchangée au cours des dernières années. Les 128 M\$ additionnels annoncés dans le budget 2016 pour 2016-2017 et 2017-2018 sont les bienvenus, mais ne suffiront pas à positionner le Canada comme un chef de file international à long terme. Comme la Politique constitue une importante transformation des modes de financement et de prestation de l'aide internationale du Canada, il faudra accorder les ressources nécessaires pour qu'elle porte ses fruits. En outre, dans la foulée des compressions abusives des effectifs d'Affaires mondiales Canada au cours des dix dernières années, un réinvestissement substantiel sera nécessaire pour que le gouvernement et ses partenaires soient en mesure de mettre en œuvre la Politique, notamment ses approches fondées sur les droits de la personne et le féminisme, et ce, sans pour autant nuire à l'expertise et aux programmes actuels du Canada. Bien que le CCCI ait entendu dire que l'EAI devrait passer de 4,75 G\$ à 4,9 G\$ en 2017-2018 (à l'exclusion du Compte de crises discrétionnaire), aucun financement supplémentaire n'a été annoncé officiellement.

- 1. Le budget 2018 devrait s'accompagner d'un échéancier sur dix ans faisant état de hausses prévisibles de l'EAI, de sorte que soit atteinte la cible reconnue depuis longtemps à l'échelle internationale : l'allocation de 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'APD.** Comme nous l'avons noté, le ratio APD-RNB est de 0,27 % en 2016-2017. Si le financement et le taux de croissance actuels restent inchangés, le gouvernement en poste affichera à la fin de son premier mandat le bilan le moins reluisant en matière d'APD comme pourcentage moyen du RNB depuis un demi-siècle⁵.

² Montant établi d'après le Rapport statistique sur l'aide internationale pour l'exercice 2014-2015.

³ Tous les chiffres pour 2015-2016 sont tirés du Rapport statistique sur l'aide internationale pour l'exercice 2015-2016.

⁴ Chiffres tirés des données préliminaires du Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2016-2017. Comme le Rapport ne tient pas compte des dépenses provinciales et municipales en matière d'APD canadienne, les chiffres ont été estimés.

⁵ Robert Greenhill et Celine Wadhera. *On paying its global share, Canada's not back—it's far back*, 11 janvier 2017. <https://www.opencanada.org/features/paying-its-global-share-canadas-not-backits-far-back/>

RÉALISATION DES AMBITIONS DU CANADA

Le budget 2018 devrait définir un plan à trois étapes :

- a) faire en sorte que les dépenses en matière d'APD représentent, d'ici la fin du premier mandat du gouvernement, le même pourcentage du RNB qu'en 2011 (soit 0,31 %);
- b) rattraper nos homologues du monde entier et atteindre la moyenne non pondérée de l'OCDE (0,40 % du RNB) en doublant l'EAI afin d'atteindre 0,42 % du RNB dans les cinq prochaines années (d'ici 2022-2023);
- c) faire du Canada un leader mondial de la coopération au développement en atteignant la cible de 0,7 % du RNB dans les dix prochaines années (d'ici 2027-2028).

Selon les dépenses actuelles et les tendances de croissance, le CCCI estime qu'un échancier sur dix ans visant l'atteinte de la cible de 0,7 % devrait être assorti de hausses de l'EAI, pour les trois prochaines années, de 760 M\$ en 2018-2019, de 877 M\$ en 2019-2020 et de 1 013 M\$ en 2020-2021. Serait ainsi franchie la première étape, soit l'obtention d'un ratio d'au moins 0,31 % d'ici 2019-2020, un pourcentage équivalent à celui précédant les compressions des cinq dernières années.

B. La priorité aux personnes les plus pauvres et marginalisées

À supposer que des hausses annuelles graduelles et constantes de l'EAI soient accordées, le gouvernement devra établir des cibles claires à court et à moyen terme pour l'allocation de ses ressources; il y aurait lieu d'accorder la priorité aux personnes les plus pauvres et marginalisées conformément à la [lettre de mandat](#) de la ministre du Développement international. Cette mesure s'inscrirait dans l'engagement formulé dans la Politique de consacrer 95 % des investissements bilatéraux en aide internationale au développement à des programmes qui incluent l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et des filles comme objectifs principaux ou intégrés. De manière générale, les efforts du Canada doivent concorder avec les principaux objectifs de l'APD canadienne aux termes de la [Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle](#) – combattre la pauvreté, promouvoir les droits de la personne à l'international et leur application et répondre aux préoccupations des moins nantis –, ainsi qu'avec les priorités des gouvernements et des OSC des pays en voie de développement. Dans le même ordre d'idées, le CCCI applaudit l'intégration à la Politique d'une approche de développement fondée sur les droits de la personne.

La Politique fait état de l'intention du gouvernement de délaissier le modèle d'aide internationale par pays ciblé pour une approche selon le type de pays. Malgré ce changement, le gouvernement doit continuer à mettre l'accent sur l'aide aux populations les plus pauvres et marginalisées. En effet, si des programmes mieux adaptés peuvent rendre l'aide canadienne plus souple et ciblée, ils doivent quand même favoriser les investissements à long terme et la prévisibilité du financement pour les partenaires, ainsi que prévoir une marge de manœuvre en cas d'imprévus.

Pour mettre la Politique en œuvre, le gouvernement devra travailler avec un éventail d'acteurs divers – dont les OSC canadiennes – et tirer profit de leur expertise et de leurs ressources afin de maximiser les résultats de la Politique. La collaboration entre le Canada et ses partenaires de la société civile doit donc

RÉALISATION DES AMBITIONS DU CANADA

être aussi souple et sensible aux besoins que possible, conformément à la [Politique du Canada des partenariats avec la société civile pour l'aide internationale](#).

Le budget 2018 devrait également être guidé par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les ODD, le cadre de développement adopté à l'Organisation des Nations Unies en septembre 2015.

- 2. Dans le budget 2018, la moitié de l'APD pour les programmes devrait être affectée aux pays les moins avancés (PMA), aux pays à faible revenu (PFR) et aux États fragiles.** Cette recommandation complémentaire vient s'ajouter à l'engagement formulé dans la Politique de consacrer « au moins 50 % de l'aide bilatérale du Canada à l'Afrique subsaharienne ». Grâce à cet engagement, les fonds canadiens affectés au développement viseraient les pays les plus pauvres, sans entraîner de coûts supplémentaires. Le Canada consacre actuellement de 40 à 45 % de son APD aux PMA, aux PFR et aux États fragiles.
- 3. Le budget 2018 devrait lancer un processus visant à allouer 0,15 % du RNB aux PMA d'ici 2027-2028.** Cet engagement ferait en sorte qu'une part prévisible et non négligeable des fonds canadiens affectés au développement vienne en aide aux populations les plus pauvres. Le Canada pourrait commencer par faire passer, au cours des cinq prochaines années, le pourcentage du RNB consacré aux PMA de 0,09 % à 0,12 %, ce qui nécessiterait une allocation d'environ 2,8 G\$ d'ici 2022-2023.
- 4. Le budget 2018 devrait démontrer l'engagement du gouvernement en matière d'autonomisation des femmes et des filles, qui sont disproportionnellement touchées par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques.** Dans la Politique, le gouvernement a annoncé la création d'un fonds de 150 M\$ sur cinq ans qui servira à « appuyer les organisations féminines et les mouvements locaux qui défendent les droits des femmes dans les pays en développement ». Pour concrétiser cet engagement, le gouvernement pourrait annoncer dans le budget 2018 un premier versement de ce fonds, qui viendrait s'ajouter à l'EAI actuelle, et mettre l'accent sur des programmes prévisibles, flexibles, adaptés aux besoins et à long terme.

C. Réponse aux besoins grandissants en matière d'aide humanitaire

Les interventions du Canada lors de désastres humanitaires prennent une importance croissante : de 528 M\$ en 2012-2013, l'aide humanitaire canadienne est en effet passée à 738 M\$ en 2015-2016. En 2015-2016, l'aide humanitaire représentait donc 14 % des dépenses totales (comparativement à 10,4 % cinq ans auparavant).

Le CCCI se réjouit que le gouvernement reconnaisse l'importance de financer l'aide humanitaire, notamment au vu de son engagement à accorder 840 M\$ sur trois ans aux efforts en Syrie et en Iraq. Or, le financement de base prévu pour l'aide humanitaire a presque stagné ces cinq dernières années, représentant à peine plus de 300 M\$ annuellement. Cette différence s'explique par les transferts intraministériels provenant d'autres programmes, ce qui diminue les fonds versés aux gouvernements des

RÉALISATION DES AMBITIONS DU CANADA

pays en développement, nuit à la prévisibilité du financement des programmes dans tous les secteurs et mine de façon générale les efforts du Canada.

- 5. Le budget 2018 devrait lancer un processus visant à augmenter graduellement les dépenses de base pour l'aide humanitaire afin qu'elles concordent avec les besoins mondiaux grandissants et qu'elles reflètent la croissance globale de l'EAI décrite dans la première recommandation.** Une proportion grandissante de l'EAI, à mesure de sa croissance, devrait donc être allouée au budget de base de l'aide humanitaire (prévention, intervention, secours et redressement) afin qu'il représente une part proportionnelle de l'EAI annuelle, ce qui favoriserait le financement rapide, prévisible, efficace et à long terme des efforts d'aide humanitaire.

D. Financement nouveau et supplémentaire de la lutte contre les changements climatiques

Le gouvernement a exprimé sa volonté d'agir comme chef de file en matière de lutte aux changements climatiques, notamment grâce à un soutien financier. Toutefois, il n'a toujours pas précisé publiquement si les 2,65 G\$ [engagés à cette fin](#) constitueraient des fonds nouveaux et supplémentaires, ou s'ils proviendraient de l'EAI existante. Comme l'[Accord de Paris](#) le réclame des pays signataires, le Canada doit trouver le juste milieu entre les mesures d'adaptation et d'atténuation. En outre, à la demande des pays en voie de développement, au moins la moitié de ses contributions doivent être consenties sous forme de subventions, et non de prêts. Bien qu'il reste encore des sommes à affecter, le Canada est loin d'atteindre ces cibles. Enfin, conformément aux engagements pris par le Canada sur la scène internationale, le financement de la lutte contre les changements climatiques doit s'aligner sur les [principes pour l'efficacité du développement](#).

- 6. Le budget 2018 devrait préciser que le nouveau financement consenti à la lutte contre les changements climatiques viendra s'ajouter à l'EAI existante et qu'il favorisera l'équilibre entre les efforts d'adaptation et d'atténuation, ainsi qu'entre les subventions et les prêts.** Ce financement est plus que bienvenu; par contre, il ne devrait pas être mis en place au détriment des investissements existants et à venir provenant de l'EAI, qui visent l'élimination de la pauvreté. Le budget 2018 devrait préciser que ce ne sera *pas* le cas.

E. Accroissement de la transparence quant aux dépenses

Le [Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada](#), produit en application de la [Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle](#), et les [rapports statistiques sur l'aide internationale](#) sont d'importantes ressources faisant état de l'utilisation des investissements dans le développement par l'ensemble du gouvernement. Toutefois, comme leur publication est différée – respectivement six mois et un an après la fin de l'exercice – les renseignements essentiels à l'analyse ne sont pas promptement accessibles. De plus, en 2010, le gouvernement du Canada a malheureusement cessé de dévoiler l'EAI de l'année financière à venir. Bien que l'engagement de divulgation annuelle de l'EAI figurant dans la Politique soit louable, le moment de cette divulgation (qui détermine son utilité) demeure incertain. Le budget 2018 est l'occasion de préciser les détails de cet engagement.

7. **Le budget 2018 devrait divulguer le montant de l'enveloppe d'aide internationale *de l'exercice à venir* et contenir un engagement à le faire tous les ans subséquemment.** Sans entraîner de coûts supplémentaires, cette mesure améliorerait la prévisibilité des efforts du Canada, renforcerait la responsabilisation et favoriserait le suivi de l'efficacité de l'aide; il s'agit là d'engagements que le Canada avait pris lors des 3^e et 4^e Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.