

## Budget fédéral 2011 - Document d'information pré budgétaire

Le budget fédéral 2011-2012 marquera la première année d'une période de plafonnement de l'enveloppe d'aide internationale (EAI) à cinq milliards de dollars qui devrait durer quatre ans. Le gouvernement Harper avait décidé de respecter les engagements pris avant 2010 par les libéraux en matière d'augmentation de l'aide, mais dans les faits, le dépôt du budget 2010 a clairement montré qu'il n'entendait pas bonifier l'enveloppe au cours des années à venir. Or, le budget 2011 est une excellente occasion d'annoncer l'adoption d'un plan assurant la croissance à long terme de l'aide internationale canadienne et l'atteinte de l'objectif fixé par l'ONU, soit 0,7 % du revenu national brut (RNB).

### Quelles sont les attentes du CCCI par rapport au budget 2011?

- Il faut établir un échéancier décennal d'augmentation afin d'atteindre la cible fixée par l'ONU en matière d'aide publique au développement (APD), soit 0,7 % du RNB. Rappelons qu'en juin 2005, tous les partis siégeant au Parlement du Canada ont souscrit à cet objectif.
- Cet échéancier prévoit une augmentation annuelle moyenne de 13 % au cours des dix prochaines années, afin que l'APD corresponde à 0,47 % du RNB en 2015-2016, et que l'objectif de l'ONU soit atteint d'ici 2020-2021.
- Il faut augmenter les sommes affectées aux postes budgétaires de l'EAI qui se rapportent à l'APD.

### Le plafonnement entraînera un recul des résultats du Canada en matière d'aide internationale jusqu'en 2014

Avec le plafonnement, l'APD se chiffrera à environ 5,44 milliards de dollars en 2011-2012, soit 0,32 % du RNB canadien, une diminution par rapport à 2010-2011 (0,33 %). D'ici 2014, on s'attend à ce que le ratio soit de 0,28 %, l'un des plus bas parmi les 22 donateurs officiels.

### Le CCIC a proposé un plan visant à atteindre l'objectif de l'ONU de 0,7 % du RNB. Quel en est le coût?

Le plan décennal proposé par le CCCI nécessiterait une augmentation des sommes affectées aux postes budgétaires de l'EAI dévolus à l'APD. Cette hausse devrait être d'au moins 650 millions en 2011-2012, 735 millions en 2012-2013 et 830 millions en 2013-2014, et il faudrait ajouter chacun de ces montants au niveau de référence utilisé pour calculer l'augmentation suivante. Ces dépenses additionnelles ne représentent que 0,3 % des coûts prévus des programmes fédéraux pour les années visées, c'est-à-dire moins d'un tiers de cent pour chaque dollar dépensé.

### Le gouvernement a-t-il maintenu le niveau de l'aide accordée à l'Afrique?

Même si le gouvernement se félicite toujours d'avoir respecté son engagement de doubler l'aide accordée à l'Afrique d'ici 2008, les derniers rapports déposés au Parlement indiquent que l'aide bilatérale accordée par le Canada à l'Afrique subsaharienne diminue déjà. De 776 millions en 2008-2009, elle a fondu à 683 millions en 2009-2010.

### Réaffecter les fonds prévus pour l'achat de F-35 à l'APD, afin de faciliter l'atteinte du 0,7 % prôné par l'ONU.

Les fonds consacrés à l'achat de 65 avions F-35 et les importants dépassements de coûts prévus dans ce dossier permettraient de couvrir au moins les deux tiers des sommes nécessaires à la réalisation du plan du CCCI pour l'atteinte du 0,7 %.

### Un plan permettant au Canada de faire sa juste part dans la lutte contre les changements climatiques.

Dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques mondiaux, le gouvernement devrait annoncer une injection d'au moins 400 millions en fonds nouveaux et supplémentaires pour les exercices 2011 et 2012. Cet investissement devrait en outre servir en priorité à atténuer les répercussions de ces changements sur les populations pauvres et vulnérables, et respecter l'engagement de l'ONU voulant que de telles sommes ne soient pas comptabilisées dans le calcul du 0,7 %. Le gouvernement devrait du même coup dévoiler de quelle manière il compte augmenter les contributions après 2012.

## L'avenir de l'APD canadienne : des faits et des chiffres

### 1. Le plafonnement de l'EAI à 5 milliards affectera les résultats du Canada en matière d'APD dès 2011, et ce, jusqu'en 2014.

Dans le cadre du budget de mars 2010, le gouvernement a annoncé le plafonnement de l'EAI à 5 milliards pour les quatre prochaines années (pour une description de l'EAI, voir l'annexe 1). Le CCCI estime ainsi que l'APD demeurera à environ 5,44 milliards jusqu'en 2014; ce chiffre comprend les ajouts non budgétaires à l'EAI, et tient pour acquis qu'il n'y aura pas d'injections ponctuelles spéciales durant cette période. Dans ce contexte, si l'APD du Canada demeure stable, son taux par rapport au RNB est appelé à décliner : estimé à 0,33 % à 2010, il glissera à 0,32 % en 2011, et ne sera plus que de 0,28 % en 2014.

### 2. Le plan décennal du CCCI visant l'atteinte du 0,7 % d'ici 2020 est réaliste.

Le CCCI et ses membres proposent l'adoption d'un plan de dix ans réaliste sur le plan budgétaire. Ce plan permettrait à l'APD d'équivaloir à 0,7 % du RNB. Ce plan laisserait suffisamment de temps pour mettre en œuvre une nécessaire réforme des pratiques en matière d'aide internationale canadienne, celle-ci devant être utilisée aux fins prévues dans la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Une augmentation annuelle moyenne de 13 % de la portion de l'EAI dévolue à l'ADP permettrait d'atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici 2020 et mettrait à la disposition des organismes des ressources importantes, tout en augmentant les dépenses de programme fédérales de moins de 0,3 % par exercice.

### 3. L'APD pour 2010-2011 est estimée à 5,5 milliards, ce qui ne représente que 0,33 % du RNB canadien.

Dans son budget de mars 2010, le gouvernement a augmenté l'EAI de 8 %, pour le porter à 5 milliards. Or, selon le CCCI, lorsqu'on exclut de cette somme tout ce qui ne touche pas l'APD et lorsqu'on ajoute les postes non budgétaires, l'APD en 2010-2011 s'élève approximativement à 5,498 milliards; ce montant comprend une injection ponctuelle de 58 millions visant principalement Haïti. En 2009-2010, l'aide internationale canadienne représentait environ 0,34 % du RNB.

### 4. Contrairement à son engagement, le gouvernement n'a pas doublé l'aide internationale par rapport au niveau de 2001.

Le gouvernement Chrétien s'était engagé à doubler l'aide internationale canadienne entre 2001 et 2010 (pour connaître les détails de cet engagement, voir l'annexe 2). Or en 2001, l'aide s'élevait à 2,9 milliards. Si le chiffre de 5,5 milliards avancé pour 2010 s'avère exact, c'est donc dire que le gouvernement actuel, qui avait fait sien cet engagement, manquera la cible d'environ 400 millions. En réalité, en raison du gel des dépenses d'aide, la *valeur réelle* de l'APD canadienne en 2014, c'est-à-dire sa valeur en dollars de 2010, ne dépassera que de 40 % le niveau de 2001.

### 5. Par rapport à 2008, l'aide bilatérale accordée à l'Afrique subsaharienne a diminué en 2009.

En 2008, le gouvernement a annoncé à la communauté internationale qu'il avait respecté son engagement de doubler l'aide accordée à l'Afrique deux ans avant l'heure. Toutefois, selon le dernier rapport déposé au Parlement conformément aux exigences de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, en regard du niveau record atteint en 2008, l'aide bilatérale octroyée à l'Afrique subsaharienne avait déjà chuté de près de 100 millions en 2009. Dans l'ensemble, l'aide accordée à l'Afrique en 2009 demeurera stable par rapport à 2008 si l'aide

multilatérale reste élevée. Toutefois, des décisions récentes du gouvernement, qui traduisent une volonté d'accorder moins d'importance à l'Afrique, ont un effet palpable sur les affectations d'aide bilatérale, qui relèvent du gouvernement.

**6. Le Canada demeure l'un des pires pays donateurs en matière de taux d'aide internationale.**

Malgré de modestes augmentations observées jusqu'en 2010, le Canada a glissé au 18<sup>e</sup> rang au classement des 23 pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il faut en outre souligner que de nombreux pays donateurs faisant face à une conjoncture économique beaucoup plus difficile que le Canada, notamment le Royaume-Uni, continuent à honorer des promesses d'augmentation autrement plus ambitieuses. Dans la *Mise à jour des projections économiques et financières* publiée par le ministère des Finances en octobre 2010, le gouvernement soutient pourtant que le Canada connaîtra d'ici 2015 « la meilleure situation financière des pays du G-7 », puisque « le niveau de la dette est faible à l'échelle internationale et par rapport aux données historiques, et il devrait le demeurer au cours des prochaines années ». (p. 30-31)

**7. Le plafonnement de l'aide n'améliore que dans une mesure négligeable la situation budgétaire du gouvernement.**

Selon le budget de mars, le plafonnement de l'EAI à 5 milliards allait permettre d'économiser un total de 2,2 milliards de dollars d'ici 2014 (en supposant le maintien des augmentations annuelles de 8 %, ce à quoi le gouvernement ne s'est jamais engagé). Toutefois, selon la *Mise à jour* d'octobre, ce 2,2 milliards comptera pour moins de 2 % des économies et des augmentations de revenus prévues, qui devraient permettre de restaurer l'équilibre budgétaire d'ici 2015<sup>1</sup>! Ainsi, Ottawa améliore à peine sa situation financière, et le fait au détriment des populations pauvres et marginalisées de la planète.

**8. Pendant qu'il met au régime d'amaigrissement le budget alloué à l'aide internationale pour réduire le déficit, le gouvernement dépense des milliards pour faire l'acquisition accessoire d'une flotte d'avions de combat interarmées F-35.**

Même si le retrait progressif des troupes en Afghanistan devrait permettre de recouvrer jusqu'à 1,5 milliard de dollars en coûts différentiels, les dépenses militaires ne seront pas moins élevées en 2012 qu'en 2010. En effet, alors que la présence canadienne diminue en Afghanistan, Ottawa va de l'avant avec son projet consistant à acheter 65 avions F-35. Si, selon les chiffres officiels, les coûts liés à l'achat et au cycle de vie de ces appareils doivent totaliser 16 milliards, l'organisme Project Ploughshares soutient qu'il s'agit là d'une sous-estimation abusive des coûts totaux, qui devraient plutôt friser 30 milliards<sup>2</sup>. Plus plausible, ce montant représente les deux tiers des ressources additionnelles qui permettraient à l'APD canadienne d'atteindre d'ici 2020 le 0,7 % visé par l'ONU.

---

<sup>1</sup> Selon la *Mise à jour des projections économiques et financières*, le déficit s'élève à 45,6 milliards en 2010. Le gouvernement prétend pouvoir atteindre l'équilibre budgétaire en 2015 grâce à des réductions de dépenses et des augmentations de revenus qui, entre 2010 et 2014, devraient totaliser 117 milliards.

<sup>2</sup> Ken Epps, *Why Joint Strike Fighter Aircraft? Program Costs Rise and Benefits Carry Risks*, note d'information de Project Ploughshares, août 2010.

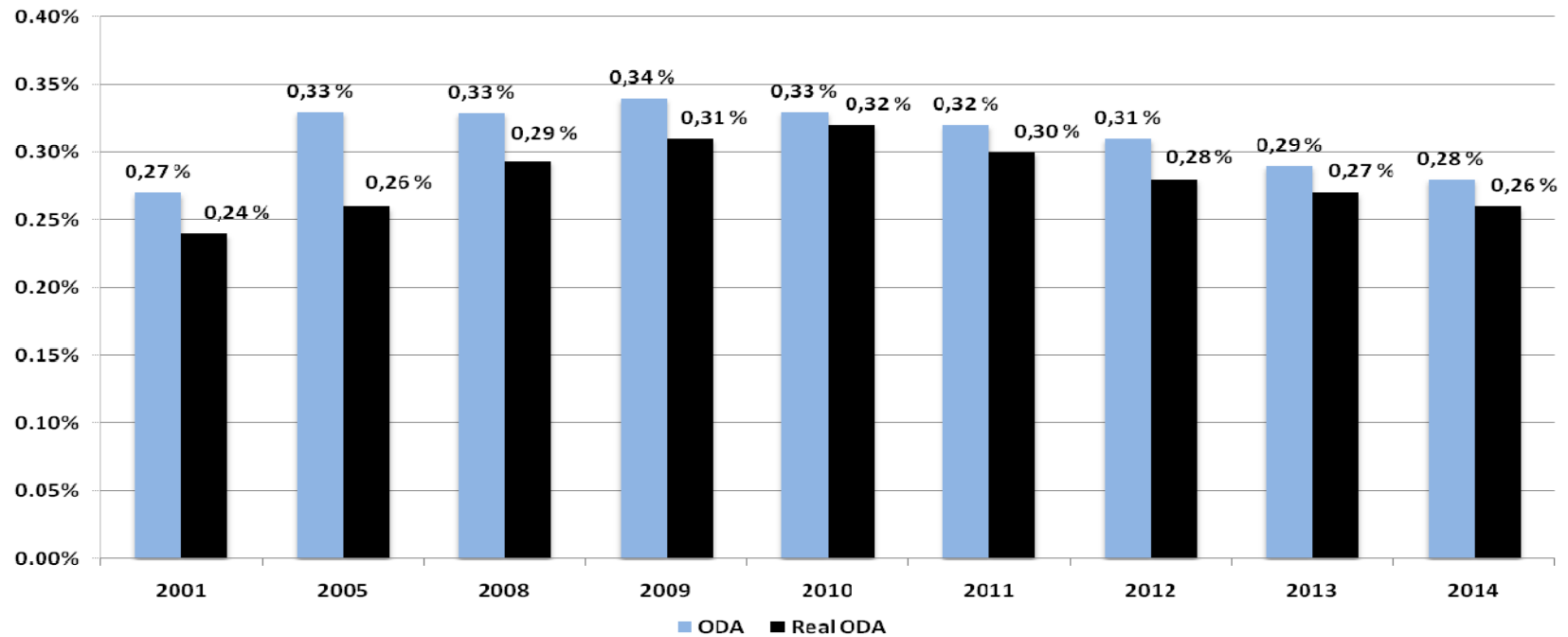
**9. Pour respecter ses engagements internationaux en matière de lutte contre les changements climatiques, le Canada doit financer à la fois les mesures d'atténuation et les mesures d'adaptation, et ne pas inclure les fonds engagés dans ce domaine dans le calcul de sa contribution à l'APD.**

Il est de plus en plus clair que le gouvernement Harper entend non seulement plafonner le budget alloué à l'aide pendant les quatre prochaines années, mais aussi faire main basse sur les programmes existants de réduction de la pauvreté afin de financer une partie des 400 millions annuels annoncés pour 2011 et 2012 dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques. Or, s'il veut faire sa juste part durant la période de « financement accéléré » 2010-2012 et au-delà, le Canada ne peut se contenter de respecter ses objectifs financiers : il doit soutenir à la fois des mesures d'atténuation et de réduction qui s'attaquent en priorité aux effets des changements climatiques sur les populations pauvres et vulnérables. En 2010, plus de 70 % des 400 millions versés l'ont été sous forme de prêts par le truchement du guichet « changement climatique » de la Société financière internationale de la Banque mondiale; ce guichet encadre les investissements du secteur privé liés aux changements climatiques dans les pays en développement. De plus, plus de 100 millions ont été puisés dans l'EAI de 2010, une somme qui autrement aurait été affectée aux priorités existantes en matière d'aide. Bien qu'il soit essentiel de soutenir les pauvres de la planète en allouant des fonds à la lutte contre les changements climatiques, ces fonds doivent être nouveaux, et non récupérés à même les ressources limitées et « plafonnées » que le Canada consacre à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

Brian Tomlinson  
Équipe Orientation politique du CCCI  
Janvier 2011

### Taux de l'APD canadienne, ratio APD/RNB de 2001 à 2014

Après 2008, le pourcentage correspond aux estimations du CCCI



L'APD réelle est ce qui reste de l'APD une fois soustraits du montant les fonds utilisés pour aider les réfugiés lors de leur première année, soutenir les étrangers provenant de pays en développement qui font des études ici, et annuler la dette bilatérale envers le Canada. L'APD réelle fournit un aperçu plus juste des ressources disponibles pour les programmes d'aide dans les pays en développement.

## Annexe 1 : Qu'est-ce que l'enveloppe d'aide internationale?

L'enveloppe d'aide internationale (EAI) contient les crédits budgétaires octroyés par le gouvernement fédéral aux programmes de coopération internationale. Elle comprend les crédits affectés à l'ACDI, au ministère des Affaires étrangères, au ministère des Finances et à d'autres ministères. Au moment du budget fédéral de 2005, l'enveloppe avait été répartie en cinq volets (le développement; les institutions financières internationales; la paix et la sécurité; les crises; la recherche sur le développement). Or, tous les crédits de l'enveloppe qui peuvent être comptés parmi les ressources allouées à l'aide internationale canadienne ou l'aide publique au développement (APD), et l'EAI ne tient pas compte de tous les postes budgétaires pouvant être intégrés au calcul de l'APD canadienne.

Conformément à la décision prise par tous les donateurs siégeant au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et aux exigences de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, certains postes budgétaires de l'EAI, notamment les décaissements pour la paix et la sécurité (mise hors service des ogives nucléaires dans l'ancienne Union soviétique, programmes de sécurité dans des pays non admissibles à l'APD), ne doivent pas entrer dans le calcul de l'APD.

L'aide publique au développement (APD) comprend toute la portion de l'EAI admissible à l'APD ainsi que d'autres sommes affectées par les gouvernements du Canada et dont le CAD permet l'ajout : les coûts engagés la première pour les réfugiés en provenance de pays en développement, les dépenses des gouvernements provinciaux en matière d'aide internationale, l'annulation de la dette bilatérale, les coûts imputés au titre des étrangers faisant des études au Canada, etc. Ces postes ne font pas partie de l'EAI, puisqu'ils se rapportent à d'autres dépenses de l'État (coûts engagés pour les réfugiés), ne sont pas budgétaires (annulation de la dette) ou représentent des valeurs imputées (étrangers faisant des études au Canada).

Ainsi, l'APD canadienne totale comprend :

- les postes budgétaires de l'EAI qui y sont admissibles,
  - moins les postes de l'EAI non admissibles,
  - plus les postes non budgétaires qui peuvent être considérés dans le calcul de l'APD.

Même si le budget et le gouvernement font encore référence à l'EAI, la ventilation de celle-ci n'a pas été rendue publique depuis 2007-2008, que ce soit dans le budget lui-même ou dans des estimations détaillées des dépenses. Les chiffres avancés par le CCCI au sujet de l'EAI se fondent sur les affectations budgétaires actuelles pour les postes qui en faisaient partie en 2007.

## Annexe 2 : Doubler l'aide internationale canadienne

Le premier ministre Chrétien s'était engagé à « doubler l'aide internationale canadienne » d'ici 2010 lors d'un point de presse donné en 2002 dans le cadre de la Conférence internationale sur le financement du développement organisée à Monterrey par l'ONU. Depuis, les gouvernements libéral et conservateur ont tous deux interprété cet engagement comme s'il s'agissait de doubler l'EAI. Or, comme le souligne l'annexe 1, l'EAI diffère de l'APD, qui est la mesure de l'« aide » reconnue internationalement.

L'engagement de doubler l'APD a été confirmé dans l'un des premiers rapports du Canada sur les progrès réalisés à cet égard. Dans *Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Rapport de mise en œuvre des Représentants personnels pour l'Afrique*, publié en juin 2003 à l'occasion du sommet du G8 à Évian, on peut lire que :

Le premier volet de l'accroissement annuel de 8 % de l'aide internationale auquel s'est engagé le Canada, **et qui devrait aboutir à un doublement de l'APD du Canada d'ici à 2010**, a été inscrit au budget canadien de février 2003 [les caractères gras sont de nous].

En 2001, seuls 66 millions faisant partie de l'enveloppe pouvaient être inclus dans l'APD. Depuis 2002, toutefois, le gouvernement a augmenté les fonds alloués à l'aide internationale canadienne pour financer la sécurité, un volet qui ne fait pas partie de l'APD. Ainsi, en 2010, plus de 200 millions affectés à l'EAI ne sont pas admissibles à l'APD, ce montant incluant une contribution de 108 millions au Programme de partenariat mondial, pour la mise hors service des ogives nucléaires dans l'ancienne Union soviétique. Selon les estimations du CCCI, en 2010, le volet de l'EAI consacré à l'APD totalise environ 4,9 milliards, comparativement à 2,5 milliards en 2001. En d'autres mots, il manque 100 millions pour que soit respecté l'engagement de doubler l'APD.

En affirmant en 2010 avoir respecté l'engagement de « doubler l'aide internationale », le gouvernement a en fait tenu des propos fallacieux, laissant entendre que c'est l'aide elle-même qui a doublé. En 2001-2002, l'APD réelle s'élevait à 2,9 milliards; c'est donc dire qu'elle se devait d'atteindre 5,8 milliards en 2010. Or, elle se chiffrait plutôt à 5,3 milliards environ, soit 400 millions de moins que l'objectif.