

Le temps d'agir

Pour un échéancier canadien visant l'atteinte du 0,7 % en 2015 et une loi mettant la réduction de la pauvreté au cœur de l'aide internationale

1.0 INTRODUCTION

1.1 La période précédant le sommet du G-8 de juillet en Écosse a donné lieu à un mouvement sans précédent de solidarité avec les personnes vivant dans la pauvreté ainsi qu'à un appel exhortant les dirigeants du monde à mettre fin à la pauvreté. Toutefois, le premier ministre Paul Martin s'est abstenu d'annoncer un échéancier visant l'atteinte de l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB), fixé par les Nations unies, pour l'aide internationale canadienne. La déception fut profonde : le premier ministre est resté sourd aux voix conjuguées des organisations de la société civile du Canada et du monde, des parlementaires canadiens de tous les partis – qui ont unanimement demandé au gouvernement d'atteindre l'objectif de 0,7 %. En outre, plus de 135 000 citoyennes et citoyens canadiens ont pris la peine de lui écrire pour appuyer la campagne *Abolissons la pauvreté*.

1.2 Le premier ministre s'est contenté de réitérer le vieil engagement d'augmenter l'aide internationale de 8 % par année jusqu'en 2010, promesse faite par l'ex-premier ministre Jean Chrétien à un sommet de l'ONU en 2002. Malheureusement, ce rythme ne suffit pas. En 2010, le Canada n'aura même pas atteint la moitié de l'objectif de 0,7 % puisque son aide

internationale se chiffrera à seulement 0,33 % du RNB, et qu'aucune augmentation n'est officiellement prévue après 2010.

1.3 Au G8, le premier ministre a pourtant rappelé l'importance de l'objectif onusien : « Il est de mon devoir d'atteindre l'objectif de 0,7 %, et je le ferai. » Or, il s'est refusé à fixer un échéancier pour 2015 en l'absence de garanties budgétaires. Pourtant, contrairement aux autres pays du G-7 le Canada jouit d'une marge de manœuvre en raison des excédents non alloués qu'il affiche constamment depuis huit ans.

1.4 Rien ne justifie cette position. Le ministre des finances doit d'annoncer dans le prochain budget fédéral un échéancier visant l'atteinte de l'objectif de 0,7 % d'ici à 2015. Toutefois, il faut non seulement accroître, mais aussi optimiser l'aide. Ainsi, les nouvelles ressources doivent être accompagnées d'un projet de loi faisant de la réduction de la pauvreté la finalité de l'aide publique au développement (APD) et accordant au Parlement des pouvoirs complets de surveillance. Accroître et optimiser l'aide : la population canadienne n'attend rien de moins de son gouvernement.

Le gouvernement doit :

- Augmenter d'au moins 15 % (en comptant les 250 millions de dollars déjà promis), dans le budget 2006, l'enveloppe d'aide internationale 2006-2007 servant de point de référence pour le calcul de l'APD à partir de 2007-2008;
- Annoncer, dans le budget 2006, un programme visant l'atteinte de l'objectif de 0,7 % pour 2015 sans compromettre l'équilibre budgétaire auquel tient le gouvernement;
- Déposer un projet de loi conférant au Parlement la responsabilité de l'APD et faisant de la réduction de la pauvreté l'objectif exclusif de l'APD canadienne.

2.0 SCÉNARIOS POUR L'AIDE INTERNATIONALE CANADIENNE DÈS 2006-2007

2.1 Le prochain budget fédéral sera un point tournant pour le gouvernement : il lui donnera l'occasion de remplir son engagement international de combattre la pauvreté dans le monde. La population et les parlementaires canadiens ont fait savoir qu'ils étaient en faveur d'une action énergique pour accroître et optimiser l'aide. En effet, réagissant aux carences flagrantes de la politique actuelle d'aide internationale, le 28 juin, la Chambre des communes a adopté une motion sans précédent exigeant du gouvernement qu'il se dote d'un échéancier pour atteindre l'objectif de 0,7 % et adopte une loi qui passe de l'élimination de la pauvreté à la finalité de l'aide internationale. D'ici la fin de 2005, le premier ministre a encore la possibilité d'affirmer le rôle phare du Canada en dépassant ses engagements actuels.

2.2 Scénario A : S'en tenir aux augmentations de 8 % déjà prévues. Le gouvernement s'est déjà engagé à croître l'aide internationale de 8 % en 2006-2007, outre une injection ponctuelle de 250 millions découlant du projet de loi sur le budget proposé par le NPD en 2005. L'enveloppe d'aide internationale (consacrée à l'APD) 2006-2007 devrait donc se chiffrer à 3 966 millions, pour un ratio APD-RNB estimé à 0,32 %. Selon ce scénario de statu quo, l'objectif de 0,7 % ne serait atteint qu'en 2027 (si on suppose que les augmentations de 8 % se poursuivront au-delà de 2010).

2.3 Scénario B : Ajouter 250 millions de dollars au niveau de référence de l'EAI. Le gouvernement et le NPD ont convenu d'injecter 250 millions de dollars par année pendant deux ans, mais sans ajouter ce montant au niveau de référence utilisé pour calculer les prochaines augmentations. Or, si en ajoutant ces 250 millions au niveau de référence 2005-2006 avant de calculer l'augmentation de 8 % pour 2006-2007, on obtient une EAI de 4 244 millions, en comptant les 250 millions de 2006-2007. Il s'agirait donc, pour cette année, d'une augmentation de 15 % donnant un ratio APD-RNB d'environ 0,34 %... et créant un seuil plus solide pour l'établissement d'un échéancier de manière à permettre l'atteinte du 0,7 % d'ici à 2015.

2.4 Scénario C : Augmenter l'EAI de 15 %. Si les injections de 250 millions demeurent ponctuelles et ne sont pas ajoutées au niveau de référence de l'EAI pour 2005-2006, le gouvernement pourrait s'engager à augmenter l'EAI de 15 % (au lieu de 8 %) pour 2006-2007. En comptant les 250 millions supplémentaires, l'EAI atteindrait alors 4 215 millions. Ce scénario se traduirait lui aussi par un ratio APD-RNB de 0,34 % et permettrait d'atteindre 0,7 % en 2015 si on maintient les augmentations suivantes à 15 %.

2.5 Implications pour l'aide internationale canadienne en 2007-2008. En omettant d'ajouter les 250 millions au niveau de référence de l'EAI et en maintenant les augmentations à 8 %, comme il est officiellement prévu jusqu'ici, l'EAI pour l'APD sera de 4 005 millions en 2007-2008 et le ratio APD-RNB retombera alors à 0,30 %. L'augmentation réelle entre 2006-2007 et 2007-2008 se limitera à 1 % car il n'y aura plus d'injections ponctuelles de 250 millions¹. Les augmentations promises de 8 % ne porteront l'aide internationale canadienne qu'à 0,33 % du RNB en 2010-2011 et, si elles sont reconduites jusqu'en 2015, à 0,37 % à la fin, ce qui est bien loin de l'objectif de 0,7 %.

3.0 POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE 0,7 % D'ICI 2015

3.1 Il faut prendre maintenant la décision d'atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici 2015. C'est dans le budget de 2006 que le gouvernement doit adopter un échéancier réaliste pour atteindre 0,7 % en 2015. En effet, il y a encore plusieurs moyens d'atteindre cet objectif. Le CCCI a proposé de faire passer à 15 %, au lieu de 8 %, l'augmentation du niveau de référence du volet APD de l'EAI à compter de 2006-2007 et pour les dix années suivantes. Par ailleurs, en ajoutant les engagements actuels de 250 millions au niveau de référence de l'EAI en 2005-2006 et 2006-2007 dans le calcul des augmentations, le pourcentage requis au-delà de 2010 serait inférieur à 15 %

¹ Si les 250 millions sont ajoutés au niveau de référence pour 2005-2006 et pour 2006-2007, une augmentation annuelle de 8 % porterait l'EAI à 4 468 millions en 2007-2008 et le ratio APD-RNB à 0,33 %.

(autour de 12 % ou 13 %). Inversement, si on n'agit pas dès le prochain budget, les gouvernements successifs devront faire des injections majeures en vue d'atteindre le 0,7 % en 2015 (15 % de 2007 à 2011 et 18 % pour les quatre dernières années).

3.2 Le coût Le gouvernement estime que l'atteinte de l'objectif de 0,7 % pour 2015 représenterait des dépenses supplémentaires cumulatives de 42 milliards de dollars pour les dix prochaines années. Il s'agit de la différence entre ce que le gouvernement prévoit consacrer actuellement à l'aide internationale et ce qu'il devrait dépenser pour atteindre l'objectif de 0,7 %. Cependant, dans ce calcul, il ne tient pas compte de l'augmentation naturelle des recettes budgétaires attribuable à la croissance de l'économie et suppose qu'il n'y aura pas d'augmentation de l'aide à partir de 2010. Or, en supposant plutôt que le gouvernement maintiendra au moins les hausses de 8 % de 2010 à 2015, le coût différentiel cumulatif de l'atteinte du 0,7 % tombe à 27 milliards, échelonnés sur les dix ans.

3.3 Ce montant de 27 milliards demeure impressionnant, mais en fait, il est facile de tirer les sommes annuelles qu'il représente des excédents budgétaires prévus. Si on prend le scénario simple du CCCI qui prévoit des augmentations de 15 % sur 10 ans, le coût supplémentaire se chiffrerait à 1,9 milliard de dollars par année de 2006 à 2010 (en dollars de 2006). Le coût supplémentaire pour 2011 à 2015 serait de 7 milliards par année (ou 4,6 milliards si le gouvernement maintient ses hausses annuelles de 8 % pendant cette période)².

² Selon le scénario d'augmentation annuelle de 15 % proposé par le CCCI, les sommes supplémentaires (en dollars de 2006) nécessaires au-delà des hausses promises de 8 % pour la partie de l'EAI qui est consacrée à l'APD seraient les suivantes :

2006-2007	5 millions (en comptant les 250 millions promis)
2007-2008	297 millions
2010-2011	530 millions
2012-2013	760 millions (sans compter une hausse de 8 % pour cet exercice);
2015-2016	1,3 milliard (sans compter une hausse de 8 % pour cet exercice).

Il a été estimé récemment que l'excédent non alloué pour 2004-2005 dépassait les 8 milliards de dollars.

3.4 Pour mettre en perspective les 8,9 milliards de dollars qui permettront sur 10 ans d'atteindre le 0,7 %, précisons que le total des excédents budgétaires non alloués pour les cinq dernières années a été de 47,1 milliards (après déduction des dépenses de programme supplémentaires de fin d'exercice, soit environ 25 milliards). En fait, si les augmentations prévues au budget depuis 2002-2003 étaient de 8 %, l'augmentation moyenne réelle de l'APD entre 2001-2002 et 2005-2006 a été de 13 %, principalement en raison d'injections ponctuelles en fin d'exercice. Par conséquent, le projet d'atteindre 0,7 % pour 2015 est tout à fait réaliste.

4.0 COMMENT LE CANADA SE COMPARE-T-IL AUX AUTRES DONATEURS ?

4.1 En 2005-2006, l'APD du Canada est estimée à 4,7 milliards, soit 0,36 % du RNB canadien. C'est un progrès considérable par rapport aux 4,1 milliards et au 0,33 % de 2004-2005. Cette augmentation est due en grande partie à l'annulation des dettes colossales de l'Irak et du Cameroun et à l'injection de 250 millions de dollars exigée par le NPD pour le budget 2005. En effet, on peut compter l'annulation de la dette dans le calcul de l'APD. En excluant cette mesure, le ratio APD-RNB pour 2005-2006 tombe à 0,30 %, ce qui exprime plus justement la valeur de l'aide internationale canadienne. En déduisant les 200 millions de dollars que le Canada a le droit de comptabiliser mais qui sont consacrés à l'aide aux réfugiés l'année de leur arrivée, on n'obtient qu'un ratio de 0,28 %. Comparé aux 22 pays donateurs, le Canada se classe ainsi au 14^e rang, *ex aequo* avec l'Espagne.

4.2 La Suède, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas ont dépassé l'objectif de 0,7 %. Six pays ont annoncé un échéancier visant à atteindre cet objectif en 2015 ou avant : la Belgique (2010), la Finlande (2010, sous réserve de la conjoncture économique), l'Espagne (2012), la France (2012), le Royaume-Uni (2013) et l'Allemagne (2015, sous réserves de nouvelles sources de financement). Le Canada n'a rien annoncé de tel.

5.0 LOI SUR L'AIDE INTERNATIONALE PRÉVOYANT UN RAPPORT AU PARLEMENT

5.1 La qualité de l'aide internationale canadienne s'est-elle améliorée? Depuis 1999, le Canada a accentué l'importance accordée à la pauvreté et aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans son programme d'aide internationale. Ainsi de 1996 à 2002, le financement consacré à l'enseignement élémentaire a doublé et on a pu observer une augmentation de 40 % pour les soins de santé primaires. Toutefois, les priorités annoncées en avril dans l'Énoncé de politique internationale soulèvent des questions au sujet du caractère central de la réduction de la pauvreté dans les programmes de l'ACDI. En effet, puisque la majorité des pauvres vivent en milieu rural, les mesures visant à mettre un terme à la pauvreté devraient renforcer les moyens de subsistance en zone rurale. Or l'Énoncé ne réserve que quelques mentions à l'agriculture et au développement rural.

5.2 La politique canadienne d'aide internationale doit être orientée par une stratégie explicite et complète de réduction de la pauvreté. Or, les moyens proposés pour améliorer l'efficacité de l'aide sont assortis de conditions exigeantes. Par ailleurs, jusqu'ici, il n'est tenu aucunement compte des acteurs de la société civile dans le processus de développement.

5.3 Près de 25 % des augmentations de l'aide internationale canadienne entre 2001 et 2003 ont été affectées à l'Afghanistan et à l'Irak dans le cadre de la politique étrangère. Par ailleurs, malheureusement, le Canada joint sa voix à celle de certains donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) qui réclament que l'on élargisse les critères de définition de l'aide internationale, particulièrement au profit des aspects liés à l'armée et à la sécurité dans les opérations de paix. Le budget 2005 comporte une mesure efficace, soit la création d'un fonds de 500 millions de dollars pour la paix et la sécurité. Ce fonds doit être consacré à la sécurité des pauvres et des populations vulnérables, mais par les moyens qu'ils auront choisis.

5.4 Dans un contexte où s'estompe la distinction entre les préoccupations légitimes pour la sécurité et les activités de coopération internationale dans les pays en développement, l'aide internationale canadienne doit être axée sur l'élimination de la pauvreté. Il faut adopter une loi reconnaissant la réduction de la pauvreté comme seule et unique fonction de l'APD, conformément aux obligations du Canada en matière de droits de la personne. Cette loi garantira aux élus et à la population que toute augmentation des ressources d'aide sera consacrée directement aux besoins des gens qui vivent dans la pauvreté. Elle lancera en outre le débat public sur le rôle d'avant-garde que le Canada pourrait jouer de nouveau sur la scène internationale dans la lutte pour l'élimination de la pauvreté.

Brian Tomlinson
Équipe Orientation politique, CCCI
Octobre 2005