

Renouveler l'aide canadienne : Données factuelles provenant du CCCI et de la campagne *en commun*

Table des matières

Un bilan décevant

Peu d'indicateurs globaux témoigne d'une importance croissante donnée à la lutte contre la pauvreté

Le soutien de la population canadienne en faveur de l'aide

Reconstituer le budget

Recommandations en vue d'améliorer la qualité de l'APD canadienne

Déficit de la coopération au développement

Un bilan décevant

L'APD canadienne pour 1999-2000 continue de diminuer et reste à son niveau le plus bas en 30 ans.

- Des augmentations de dernière minute de l'APD canadienne pour 1998-1999, annoncées dans le budget fédéral de février 1999, les prévisions relatives à l'APD canadienne pour cette année ont porté à 2,51 milliards de dollars, soit 0,29 p. 100 du PNB. Sans de tels accroissements tardifs des ressources pour 1999-2000, prévus dans le prochain budget, en 1999-2000 **l'APD devrait tomber à 2,35 milliards de dollars, c'est-à-dire 0,27 p. 100 du PNB canadien.**
- Si l'Enveloppe de l'aide internationale pour 1999-2000 ne bénéficie pas d'importantes augmentations rétroactives, les dépenses de cette année seront inférieures aux dépenses effectives consacrées à l'aide en 1998-1999. Il se peut que les coûts de l'intervention du Canada en Serbie et au Kosovo ainsi que la contribution prévue à la reconstruction après le conflit empêchent de procéder à des autres accroissements rétroactifs ou, pis encore, soient prélevés sur les engagements actuels en faveur des pays les plus pauvres.
- **Au cours des années 90, la Finlande a été le seul pays à amputer davantage que le Canada ses allocations au titre de l'APD** (alors que 13 pays de l'OCDE ont majoré leur aide). L'aide canadienne, qui a enregistré une

dégringolade spectaculaire, est ramenée d'un sommet de 0,45 p. 100 du PNB en 1990-1991 et de 0,42 p. 100 en 1994-1995 à un niveau prévu de 0,27 p. 100 en 1999-2000. Notre générosité serait à son plus bas depuis 1965 ! Parmi les 21 pays donateurs qui constituent le Comité d'aide au développement de l'OCDE, **le Canada est tombé au 11^e rang en 1998, par rapport au 7^e en 1996.**

- Les pays scandinaves, avec lesquels on compare souvent le Canada en qualité de donateur progressiste, maintiennent l'aide en pourcentage du PNB à des niveaux élevés, en dépit de leurs mesures de compression du déficit budgétaire. La Suède (0,71 p. 100), la Norvège (0,91 p. 100), le Danemark (0,99 p. 100), ainsi que les Pays-Bas (0,80 p. 100) dépassent tous l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB établi par les Nations unies.

Un récent examen de l'APD canadienne réalisé par d'autres pays membres de l'OCDE laisse entendre que la réputation de donateur progressiste acquise par le Canada est menacée, car les compressions budgétaires ne lui laissent plus aucune marge de manoeuvre.

- L'étude de l'APD canadienne réalisée en 1998 par d'autres pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE signale que :

« le rôle international de premier plan que le Canada s'est donné n'a toutefois pas été accompagné par des hausses de ressources affectées à la coopération pour le développement.... Le Canada continue à participer à une très vaste gamme de dossiers, avec un nombre de partenaires et d'organisations multilatérales aussi large que possible, alors que le budget de l'aide a été réduit de 29 p. 100 sur six années (en valeur nominale, sans éliminer l'inflation). Cette situation paradoxale suscite des inquiétudes quant au rôle du Canada dans le monde, tant à l'échelle nationale qu'internationale. » (page 9 de l'anglais, traduction libre).

- D'après le discours du Trône d'octobre 1999, le Canada a « la réputation internationale d'apporter une contribution unique ». Il doit mener une action décisive et est déterminé à promouvoir la « sécurité humaine » grâce à un plan d'action destiné à résoudre les difficultés croissantes qui menacent la sécurité des personnes. À la suite du discours du Trône, le premier ministre a déclaré en Chambre, le 13 octobre, que :

« Nous avons assaini nos finances publiques, nous sommes maintenant en mesure de faire des choix conformément à nos valeurs. Nous avons l'obligation de venir en aide aux plus démunis. Nous avons une responsabilité envers notre prochain. Fidèles en cela aussi à la manière canadienne, nous augmenterons l'aide au développement international. Et la croissance de notre aide sera concentrée de façon à permettre au Canada d'œuvrer sous des formes innovatrices afin d'aider les autres pays moins fortunés à améliorer la vie de leurs citoyens. » (Traduction libre)

- Sans d'importants accroissements de l'Enveloppe de l'aide internationale pour 2000-2001 et les années suivantes, allant bien au-delà de la majoration exceptionnelle de 25 millions de dollars pour 2000-2001, ces engagements sonneront creux et la réputation du Canada en souffrira. L'aide canadienne continuera de diminuer par rapport à l'objectif consistant à affecter 0,27 p. 100 du PNB à l'APD, répété à maintes reprises par le gouvernement.

Proportionnellement, depuis le début des années 90, l'aide canadienne a été plus touchée par les compressions budgétaires que tout autre programme fédéral.

- **L'APD canadienne a régressé de 37 p. 100 en valeur réelle (sans tenir compte des effets de l'inflation) de 1991-1992 à 1999-2000.** Tandis que les personnes vivant dans la pauvreté au Canada ont subi de façon disproportionnée les réductions de dépenses au titre des programmes fédéraux, ces dernières ont diminué globalement de 11 p. 100. Les dépenses consacrées à la défense nationale ont reculé de 20 p. 100 pendant la même période.
- **En 1999-2000, les compressions budgétaires ont provoqué un « déficit accumulé de la coopération pour le développement » de 2,2 milliards de dollars.**
 - Entre 1980-1981 et 1993-1994, l'APD canadienne s'est accrue à un rythme annuel moyen de 6,8 p. 100 et a suivi une tendance constante vers la réalisation de l'engagement pris par le Canada en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB établi par les Nations unies.
 - Le « déficit de la coopération pour le développement » est l'écart croissant au titre de l'APD entre la progression qui se serait produite si cette tendance s'était poursuivie et le recul effectif de l'APD survenu à la fin des années 90.
 - En 1999-2000, ce déficit se chiffre à 2,2 milliards de dollars. Le Canada aurait dû consacrer 0,52 p. 100 de son PNB à l'aide au développement cette année, au lieu de 0,27 p. 100 !

Quel a été le sort de l'aide depuis l'élimination du déficit ?

- **La reconstitution de l'aide a été lente.** En 1999-2000, l'Enveloppe de l'aide internationale reste inférieure de 800 millions de dollars à son niveau de 1994-1995.
- Dans le cadre des trois budgets fédéraux depuis 1997-1998, le gouvernement a ajouté environ 14,6 milliards de dollars au total des dépenses destinées aux programmes, soit un peu moins d'un tiers de la réduction cumulative subie par ces dépenses. **Les accroissements de l'Enveloppe de l'aide internationale**

ont été de 472 millions de dollars, ce qui représente moins de 17 p. 100 des réductions an térieures subies par l'aide.

Peu d'indicateurs globaux témoigne d'une importance croissante donnée à la lutte contre la pauvreté

Peu de faits indiquent que la lutte contre la pauvreté est devenue un thème central du programme de coopération pour le développement du Canada, ainsi que l'énonce la politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté.

L'ACDI n'a ni recueilli ni publié de statistiques permettant de déterminer jusqu'à quel point son programme d'aide rejoint les personnes vivant dans la pauvreté ou influe sur leurs conditions de vie. Les modifications du système de gestion de l'information amorcées en juin 1999 aboutiront à terme à identifier les bénéficiaires des projets. Cependant, compte tenu des tendances à la baisse globale de l'aide canadienne au milieu des années 90, il semblerait que l'on ne s'est guère soucié de protéger les programmes axés sur la pauvreté, qui continuent à compter relativement peu au regard des intérêts de politique intérieure et étrangère.

D'après une analyse des tendances, on constate un certaine amélioration des allocations de l'ACDI au titre des **besoins humains fondamentaux durables** (exception faite de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire d'urgence), qui sont passées de 13 p. 100 du total de l'APD canadienne, au début des années 90, à 19,4 p. 100 en 1996-1997 (chiffres de l'Institut Nord-Sud). Les ONG demandent qu'un objectif minimum de 30 p. 100 soit fixé pour ces dépenses.

Toutefois, d'autres indicateurs montrent que l'ACDI n'accorde pas la priorité à la lutte contre la pauvreté dans ses dépenses :

- **L'ACDI n'a consacré que 2,9 p. 100 de l'APD à l'enseignement de base en 1997-1998.** OXFAM International réclame que cette part soit portée à 8 p. 100 de l'APD, en vue de réaliser les objectifs établis par les donateurs visant à rendre l'enseignement primaire accessible à tous en 2015.
- Plus de 70 p. 100 des pauvres du monde vivent dans les régions rurales et dépendent de l'agriculture pour assurer leur subsistance. Néanmoins, entre 1990-1991 et 1995-1996, **les décaissements de l'ACDI au titre de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition ont diminué de 49 p. 100** et, chiffre effarant, de 80 p. 100 en Afrique, tandis que pour les pays les plus pauvres en proie à un déficit alimentaire, cette réduction a atteint 87 p. 100. En 1997-1998, parmi les 20 premiers pays bénéficiaires de l'aide canadienne,

l'ACDI n'a versé en moyenne que 3,5 p. 100 de l'aide bilatérale au secteur agricole.

- L'aide à l'Afrique subsaharienne, où une proportion croissante de personnes vivent dans la pauvreté absolue, n'a pas été particulièrement épargnée par les compressions subies par l'APD. Entre 1992-1993 et 1997-1998, **l'aide à l'Afrique subsaharienne a régressé de 29,1 p. 100 en valeur nominale**, soit un taux largement supérieur au recul nominal de l'ensemble de l'APD (24,3 p. 100) de l'aide bilatérale (23,1 p. 100).
- **L'aide aux pays à faible revenu a baissé de 29,6 p. 100** entre 1992-1993 et 1997-1998. Le Canada consacre une proportion relativement élevée de son aide aux pays à faible revenu (dont le revenu par habitant est inférieur à 2 dollars par jours) qui représente 50,5 p. 100 du total de l'APD versé aux pays individuellement en 1997-1998, alors qu'elle se chiffrait à 59,8 p. 100 en 1992-1993.
- **L'aide destinée aux 48 pays les moins avancés (PMA) a enregistré une réduction sensible de 33,2 p. 100**, entre 1992-1993 et 1997-1998, par rapport à l'APD dans son ensemble (24,3 p. 100). L'aide canadienne destinée à ces 48 pays les plus pauvres a été ramenée de 0,14 p. 100 du PNB en 1992-1993 à un plancher de 0,07 p. 100 en 1997-1998, en dépit de l'objectif de 0,15 p. 100 du PNB ciblé par les Nations unies. Les PMA sont les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 100 dollars par an.
- Les engagements canadiens envers les institutions financières internationales (IFI) (Banque mondiale et banques régionales) ont augmenté de 1 p. 100 entre 1992-1993 et 1997-1998. En revanche **l'aide aux institutions multilatérales autres que les IFI a diminué de 26,4 p. 100** et celle versée aux organisations qui luttent contre la pauvreté (le PNUD et l'UNICEF) a régressé de 29,4 p. 100.

Le soutien de la population canadienne en faveur de l'aide

Les citoyens canadiens restent attachés à l'aide étrangère au cours d'une période d'importantes compressions du financement public destiné à l'APD.

Selon l'OCDE, les organismes privés du secteur bénévole canadien ont transféré 412 millions de dollars aux pays en développement en 1996, *en plus des fonds que ces derniers ont reçu de l'ACDI*. Ce montant représente une hausse de 26 p. 100 de ces transferts par rapport à 1992, ce qui traduit une augmentation des dons faits par les citoyens canadiens, alors que le budget de l'aide publique diminue.

D'après un sondage réalisé en septembre 1998 par Environics, 58 p. 100 des Canadiens estiment qu'un montant suffisant (46 p. 100) ou insuffisant (12 p. 100) est consacré à l'aide. Ces réponses représentent une hausse par rapport à 1993 (50 p. 100) et à 1995 (49 p. 100). Toutefois, seul 31 p. 100 des répondants sont en mesure d'estimer le montant réel des dépenses effectives au titre de l'aide. Lorsque ce montant leur est révélé, l'appui des répondants (un montant suffisant ou insuffisant est consacré à l'aide) passe de 58 p. 100 à 74 p. 100.

D'après le sondage d'Environics, 61 p. 100 des Canadiens se disent en faveur de l'aide pour des raisons humanitaires et 17 p. 100 estiment qu'il s'agit d'une obligation morale. Seuls 3 p. 100 des Canadiens appuient l'aide car elle procure des avantages économiques au Canada. Pendant ce temps, le Canada lie plus de 68 p. 100 de son aide bilatérale à l'achat de biens et de services canadiens, l'une des proportions les plus élevées parmi les pays donateurs.

Reconstituer le budget

Un calendrier ciblant la reprise de la croissance de l'APD canadienne, pour la porter à 0,35 p. 100 du PNB d'ici à 2005-2006, est réalisable et conforme aux objectifs prioritaires du gouvernement pour le « dividende budgétaire ».

Selon les calculs du CCCI, il faudra consentir environ 6,3 milliards de dollars d'investissements supplémentaires dans l'APD, répartis sur six ans, pour passer d'un ratio de 0,27 p. 100 du PNB en 1999-2000 à 0,35 p. 100 du PNB d'ici à 2005-2006. D'après les prévisions du secteur privé, la « dividende budgétaire » (les recettes supérieures au montant nécessaire pour équilibrer le budget) pour la seule année 2000-2001 serait de 9.5 milliards de dollars et devrait augmenter à 95 milliards de dollars d'ici à 2004-2005.

Il faut rapidement concrétiser l'engagement pris par le Canada d'annuler la totalité de la dette bilatérale des pays pauvres les plus endettés. La remise de dette doit être étendue aux 50 pays les plus pauvres figurant sur la liste de la Campagne du Jubilé de l'an 2000. Le Canada doit continuer à réclamer que soient améliorées les conditions multilatérales régissant l'annulation intégrale de la dette impossible à acquitter, des pays les plus pauvres envers la Banque mondiale et le FMI et que l'Initiative (renforcée) en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) soit dissociée des mesures d'ajustement structurel rigoureuses qui augmentent la pauvreté dans ces pays.

Les pays pauvres très endettés doivent au Canada environ 1,2 milliard de dollars, du fait de dettes contractées envers la Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé. En mars 1999, le Premier ministre Chrétien a convenu d'annuler la totalité de cette dette. Cet engagement devrait figurer dans le prochain budget fédéral de février 2000.

Pour les pays les plus pauvres, l'énorme fardeau de la dette assombrit les perspectives de développement économique et social et réduit l'efficacité de notre programme d'aide. En Tanzanie, par exemple, 50 p. 100 de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté. Néanmoins, le service de la dette absorbe un tiers de la totalité du budget de l'État, soit *le quadruple* des dépenses au titre de l'enseignement primaire, et neuf fois plus que les ressources destinées aux soins de santé de base. En 1997, l'Afrique subsaharienne dans son ensemble a versé au Nord 14 milliards de dollars pour le service de la dette, ce qui équivaut aux 14,5 milliards de dollars que ces pays ont reçu la même année au titre de l'aide. L'ensemble des pays en développement reversent pour le service de la dette un montant plus de six fois supérieur à celui qu'ils reçoivent au titre de l'aide.

Même si la remise de dette libère des ressources publiques vitales pour les services sociaux de base destinés aux personnes vivant dans la pauvreté, elle ne saurait remplacer l'aide. De récentes études menées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et la Banque mondiale montrent que des hausses considérables et soutenues de l'aide seront indispensables pour respecter les engagements pris par les donateurs en réaction au Sommet social de Copenhague, qui vise à réduire de moitié l'incidence de la pauvreté absolue dans le monde d'ici à 2015. L'annulation des dettes impossibles à rembourser donne aux pays en développement la marge de manœuvre budgétaire dont ils ont besoin pour mettre en œuvre leurs propres plans de lutte contre la pauvreté et maintenir les résultats des programmes d'aide.

En vue de parer à une nouvelle détérioration du ratio APD canadienne-PNB utilisé comme repère, il faut prévoir de nouvelles ressources dans le budget fédéral de 2000-2001.

Pour respecter le calendrier de croissance de l'APD canadienne sur six ans, il importe **d'augmenter l'Enveloppe de l'aide internationale**, dans le budget fédéral de 2000-2001. **Ce montant est nécessaire, au-delà des sommes affectées à l'annulation de la dette bilatérale et multilatérale.** Ces nouvelles ressources, accompagnées par une importante annulation de la dette contractée envers le Canada par les pays les plus pauvres, représenteront 0,30 p. 100 du PNB pour l'année prochaine.

Recommandations en vue d'améliorer la qualité de l'APD canadienne

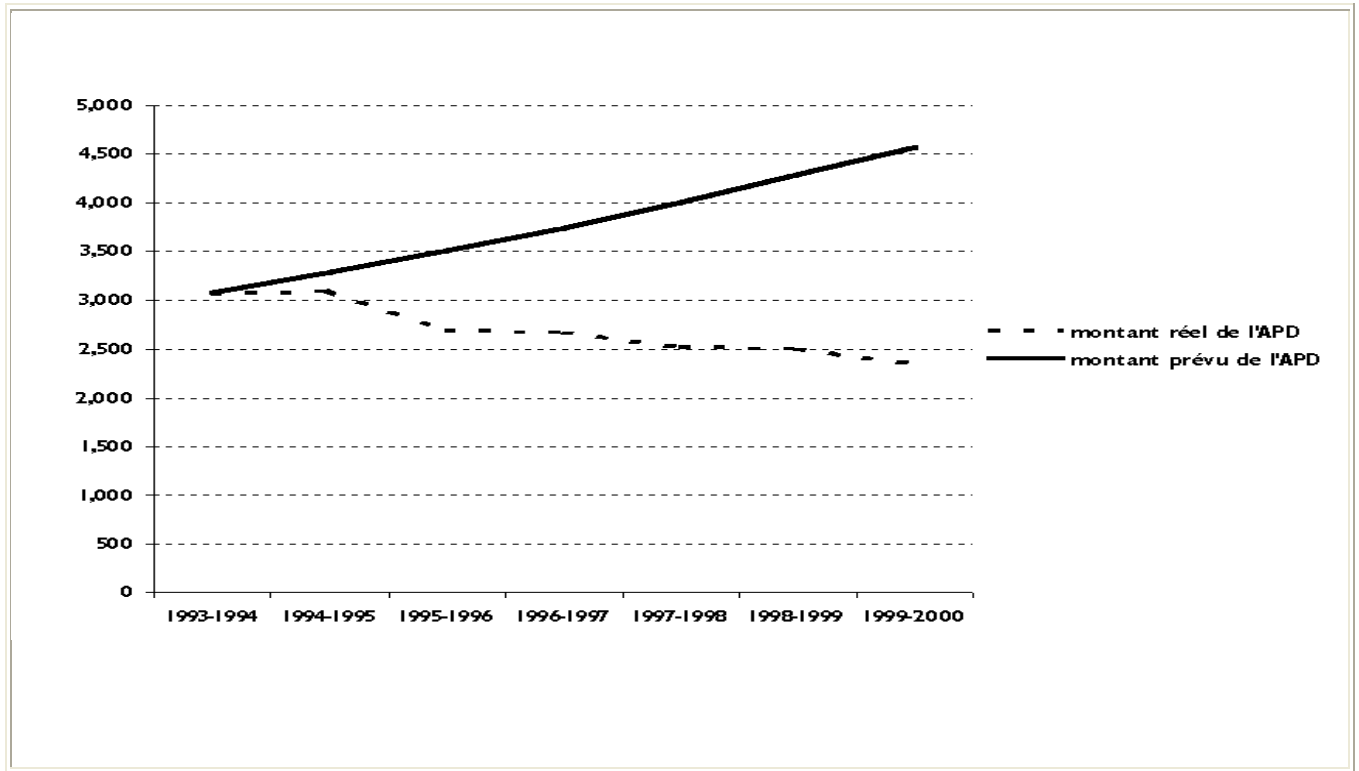
Dans l'établissement des objectifs prioritaires de la coopération internationale pour le budget du millénaire portant sur l'an 2000, le gouvernement canadien doit :

1. **Annoncer** des plans destinées à axer de nouveau l'APD canadienne sur l'élimination de la pauvreté mondiale, en orientant au moins 60 p. 100 du budget de l'aide vers des programmes améliorant directement les conditions de vie et les droits des personnes vivant dans la pauvreté. Les autres 40 p. 100 du budget

doivent être affectés aux activités favorisant *directement* l'élimination de la pauvreté. Les principaux repères sont les suivants :

- améliorer la programmation destinée à la satisfaction des besoins humains fondamentaux durables, en se dirigeant vers un objectif de 30 p. 100 de l'APD canadienne ;
 - affiner le ciblage des programmes sur des régions et des secteurs où sont concentrées les personnes vivant dans la pauvreté, et
 - accorder une attention et des ressources accrues à la satisfaction des besoins urgents de développement humain en Afrique subsaharienne.
2. **Inclure** des plans visant à renforcer, dans le cadre de l'APD canadienne, les mesures propres à améliorer la qualité de la collaboration à long terme, la prise en compte de la problématique femmes-hommes et les capacités de décision et de prise en charge à l'échelon local, tout en réduisant la microgestion effectuée par les intervenants canadiens dans la détermination des priorités de l'aide.
 3. **Promouvoir** une culture de l'apprentissage parmi les acteurs du développement issus du secteur public, du secteur bénévole, des universités et des collèges ainsi que du secteur privé, qui insiste sur le partage de l'information, du savoir et des résultats d'évaluation sous une forme accessible.
 4. **Accroître** de 300 millions de dollars l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI) pour 2000-2001 ou dans le budget fédéral de 1999-2000, suivant un calendrier qui facilite une reprise de la croissance de l'APD, en fixant un objectif de 0,35 p. 100 du PNB d'ici 2005-2006.
 5. **S'assurer** que les ressources budgétaires destinées aux remises de dette en 2000-2001 viennent s'ajouter à l'augmentation de 300 millions de dollars de l'EAI.
 6. **Augmenter** dans le budget de 2000-2001 les fonds destinés à sensibiliser le public et à faire comprendre aux citoyens canadiens les questions de coopération pour le développement, en se dirigeant vers un objectif de 2,5 p. 100 des ressources de programmation de l'ACDI qui seront allouées aux activités de sensibilisation pour 2000-2006. (D'après les estimations du CCCI, le financement total de l'ACDI au titre de l'information, de la communication et de la sensibilisation au développement représente environ 14,3 millions de dollars en 1999-2000, soit à peine 1 p. 100 des ressources de programmation de l'ACDI).

Déficit de la coopération au développement
(en millions de dollars canadiens)



Entre 1980-1981 et 1993-1994 l'APD du Canada s'est accru au rythme moyen de 6,8 p. 100 et a suivi une tendance constante vers l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB fixé par les Nations unies.

Le déficit de la coopération pour le développement représente au titre de l'APD un écart croissant entre la progression qui se serait produite si cette tendance s'était poursuivie et le recul effectif de l'APD survenu à la fin des années 90.

Le déficit de 1999-2000 se chiffre à 2,2 milliards de dollars. Le Canada aurait dû consacrer 0,52 p. 100 de son PNB à l'aide au développement cette année, au lieu de 0,27 p. 100.