

Note d'information prébudgétaire du CCCI

Octobre 2007

Les attentes du CCCI à l'égard du budget fédéral de 2008-2009 :

- **Un échéancier qui permette d'augmenter l'aide publique au développement (APD) du Canada d'ici les dix prochaines années afin d'atteindre l'objectif des Nations unies de 0,7 % du revenu national brut (RNB) canadien entériné par tous les partis politiques du Parlement en juin 2005;**
- **L'augmentation générale de l'enveloppe d'aide internationale (EAI)¹ doit cibler l'APD;**
- **L'adoption d'un plan budgétaire pour augmenter l'APD du Canada d'au moins 15 % par année au cours des dix années à venir pour qu'elle atteigne 0,4 % du RNB canadien d'ici 2010, 0,6 % d'ici 2015, et 0,7 %, l'objectif des Nations unies, d'ici 2017.**
- **L'augmentation de la portion de l'EAI allouée à l'aide internationale d'au moins 600 millions de dollars en 2008-2009, 700 millions en 2009-2010 et 800 millions en 2010-2011. Chacun de ces montants devra être ajouté au montant de base pour les prochains calculs de l'augmentation de l'aide internationale.**
- **L'adoption d'une loi faisant de la pauvreté la finalité de l'APD canadienne et obligeant le Parlement à rendre des comptes sur ce point.**

(1) L'enveloppe de l'aide internationale (EAI) comprend les allocations budgétaires du gouvernement fédéral aux programmes de coopération internationale. Les allocations de l'EAI sont consenties à l'ACDI, au ministère des Affaires étrangères, au ministère des Finances et à d'autres ministères. Dans le plan budgétaire de 2005, l'enveloppe a été restructurée en cinq comptes (le développement, les institutions financières internationales, la paix et la sécurité, les crises et la recherche sur le développement). L'APD ne s'applique pas à certaines activités des nouveaux comptes de l'EAI, comme quelques dépenses relatives à la paix et à la sécurité, tel que prescrit par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (le désarmement d'ogives nucléaires dans l'ancienne Union soviétique). Tous les éléments de l'EAI admissibles à l'APD ainsi que les sommes allouées par le gouvernement canadien que le CAD juge admissibles font partie de l'APD – les dépenses pour la première année de séjour des réfugiés, les dépenses d'aide effectuées par les gouvernements provinciaux, les remises de dettes bilatérales, les charges afférentes aux personnes de pays en développement étudiant au Canada, etc. Ces derniers exemples n'entrent pas dans l'EAI puisqu'il s'agit d'autres dépenses gouvernementales (coûts relatifs aux réfugiés) ou non budgétaires (remises de dettes) ou de valeurs imputées (personnes venues étudier au Canada).

Deuxième budget conservateur, mars 2007, et rendement de l'APD pour 2007-2008

Le deuxième budget conservateur présenté en mars 2007 a tenu la promesse libérale de longue date de doubler l'aide internationale d'ici 2010, ce qui allait permettre d'augmenter les éléments de l'enveloppe destinés à l'aide internationale¹ pour 2007-2008 de 8 %. Cependant, les conservateurs n'ont pris aucune nouvelle résolution pour cette même année. En outre, le budget ne comprenait aucun échéancier pour l'EAI allant au-delà de 2008-2009; il n'y avait donc pas de confirmation que l'aide internationale allait bel et bien doubler d'ici 2010, tel que promis.

Le CCCI estime que l'APD totale de 2007-2008 est demeurée la même, c'est-à-dire 4,6 milliards de dollars. Or, le rendement de l'APD du Canada, soit le rapport exprimé en pourcentage de l'APD sur le revenu national brut, est passé de 0,33 % en 2006-2007 à 0,32 % en 2007-2008. L'APD du Canada n'atteint même pas la moitié de l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par l'ONU alors que d'autres bailleurs de fonds le respectent. La baisse de rendement (de 0,33 % à 0,32 %) est attribuable à des ajouts de dernière minute aux décaissements relatifs à l'aide internationale de 2006-2007 et l'annulation progressive de la dette de l'Irak.

Le budget de mars 2007 prévoyait le versement final proposé dans le budget libéral-NPD de 2005 (l'ajout ponctuel de 500 millions de dollars en 2005-2006 et en 2006-2007) par la hausse de l'aide internationale de 315 millions de dollars pour 2006-2007. Des 315 millions, l'aide accrue en Afghanistan (le plus important bénéficiaire de l'aide du Canada à qui 145 millions de dollars par année sont affectés) en a récolté 200 millions. Avec les 115 millions restants, le gouvernement a consenti une allocation ponctuelle à la garantie de marché pour le vaccin contre le pneumocoque, une initiative menée par le Canada, l'Italie et le Royaume-Uni. Le montant de 315 millions de dollars a permis au Canada d'atteindre, selon les calculs, 4,6 milliards pour son APD, une valeur égale à l'APD prévue pour l'exercice 2008-2009.

Lors de l'élection fédérale en 2005, le premier ministre Harper s'est engagé à verser 425 millions de dollars supplémentaires à l'aide internationale, en plus de l'augmentation de 8 % et des 500 millions proposés dans le budget libéral-néo-démocrate. Jusqu'ici, les conservateurs n'ont ajouté que 130 millions de dollars au budget de 2007, ce qui compte pour moins du tiers de leur engagement.

Au cours des dernières élections, les conservateurs se sont également dits résolus « à atteindre la moyenne des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) » d'ici 2010 (plateforme électorale de 2005), qui à l'époque se trouvait à 0,42 % du RNB. Les données les plus récentes du CAD au sujet de l'APD en 2006 indiquent que le rendement moyen se situe maintenant à 0,46 %. Si le Canada augmente son aide internationale de 8 % tous les ans, on s'attend à ce que son APD n'atteigne que 0,33 % du RNB

¹ En 2005, le gouvernement libéral a restructuré l'EAI afin d'affecter des sommes importantes aux politiques canadiennes portant sur la paix et la sécurité internationales, gérées en majeure partie par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le CCCI, en se fiant aux règles que le CAD de l'OCDE a mises en place, juge qu'approximativement 200 millions de dollars, ou 5 % de l'EAI, ne doivent pas être inclus dans le calcul de l'APD. Jusqu'ici, les libéraux et les conservateurs ont haussé de 8 % la part de l'EAI allouée à l'aide internationale. Les calculs du CCCI relatifs aux augmentations ultérieures nécessaires à l'EAI reposent sur la supposition que la hausse de 8 % persistera et donc les montants destinés aux éléments d'aide internationale de l'EAI seront inférieurs à la somme véritable allouée à l'EAI pour une année donnée.

canadien en 2010. Il s'agit d'un rendement inférieur à 0,34 % en 2005-2006, estimation faite par le CCCI, l'année avant que les conservateurs ne soient élus.

Une hausse de 8 % de l'EAI (hausse destinée à l'aide internationale) pour les exercices de 2008-2009 et de 2009-2010 se traduirait par l'ajout d'environ 320 millions de dollars pour chaque année susmentionnée.

APD : bilan de l'aide du Canada

Le réseau mondial du Bilan de l'aide (dont le CCCI est membre) et Actionaid International ont récemment dressé un « bilan-réalité » de l'aide internationale octroyée par les donateurs aux pays pauvres. Qu'est-ce que les donateurs considèrent comme de l'APD ? Quel montant de l'aide internationale profite véritablement aux personnes vivant dans la pauvreté ? Quelle portion de l'aide internationale est gonflée artificiellement par des sommes qui ne quitteront jamais le pays donateur ?

L'annulation de la dette est très importante pour les pays du Sud puisqu'elle permet au financement de leurs priorités de développement d'être viable. Toutefois, les avantages d'une telle annulation (le gouvernement n'ayant pas à rembourser le capital ni à payer les intérêts pendant une année déterminée) s'étalent sur de nombreuses années, parfois des décennies. Néanmoins, les donateurs peuvent ajouter la valeur nominale globale de la dette annulée l'année où ils ont conclu l'accord d'annuler la dette. Au cours des dernières années, les sommes très élevées relatives aux accords d'annulation des dettes de l'Irak et du Nigeria ont considérablement gonflé l'APD des donateurs.

L'APD du Canada ne fait pas exception. Le CCCI évalue à 950 millions de dollars la portion de l'APD du Canada accordée à l'annulation de la dette depuis 2005. Sans annulation de la dette, le rendement de l'APD canadienne ne correspond qu'à 0,31 % en 2006-2007 (contre 0,33 %) et 0,30 % en 2007-2008 (contre 0,32 %), une baisse significative. Il reste encore la dette bilatérale, quoique légère, à annuler d'ici 2010, ce qui alourdit la tâche des donateurs ayant pris la résolution d'atteindre l'objectif de 7 % fixé par l'ONU.

Il est aussi permis aux pays donateurs d'incorporer dans l'APD les dépenses pour la première année de séjour des réfugiés. Les charges afférentes aux personnes de pays en développement étudiant à une université canadienne peuvent également faire partie de l'APD. Sans l'annulation de la dette, ni les dépenses relatives aux réfugiés et aux étudiants de pays en développement, le rendement de l'APD du Canada est encore plus faible – 0,29 % en 2006-2007 et 0,28 % en 2007-2008.

Dans son analyse de la qualité de l'aide internationale canadienne, le CCCI a conclu que le « gonflement de l'APD » a eu des répercussions considérables sur cette aide depuis 2000 et qu'on pourrait considérer plus de 35 % comme de l'« aide fantôme » qui n'est jamais arrivée aux pauvres des pays en développement. Le CCCI a soutenu le projet de loi sur l'optimisation de l'aide que la Chambre des communes a adopté au printemps 2007 et qui est présentement à l'étude au Sénat. En vertu de la nouvelle loi, la ministre de la Coopération internationale serait tenue de confirmer que l'aide internationale du Canada vise exclusivement la réduction de la pauvreté, qu'elle respecte les obligations qui incombent au Canada en matière de droits de la personne et qu'elle tient compte du point de vue des personnes vivant dans la pauvreté.

En 2000, le Canada et la communauté internationale ont signé la Déclaration du Millénaire dans laquelle ils convenaient qu'ils « n'épargneraient aucun effort » pour éliminer la pauvreté. Par la

suite, les pays signataires se sont engagés à respecter les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les progrès sont lents, surtout en Afrique subsaharienne, ce qui n'est pas surprenant. Selon les données du CAD, le Canada a réservé au-delà de 2 milliards de dollars à l'apport de nouvelles ressources depuis 2000. Cependant, en tenant compte de l'annulation de la dette, des secours humanitaires d'urgence accrus et de l'aide internationale en Afghanistan et en Irak, il restait moins de 30 % des 2 milliards pour les OMD. À l'échelle mondiale, aussi incroyable que cela puisse paraître, des 69 milliards de dollars attribués aux nouvelles ressources, seulement 3,5 % se sont ajoutés aux allocations antérieures pour l'atteinte des OMD, et ce depuis 2000; l'annulation de la dette ainsi que l'aide internationale en Afghanistan et particulièrement en Irak ont pris presque tout le reste.

Atteindre l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies

Alors que les échéanciers peuvent varier, le CCCI suggère que le budget fédéral 2008 établisse un échéancier relativement simple avec des augmentations de 15 % à l'EAI (destinée à l'aide internationale) au cours des dix prochaines années, en commençant par le budget 2008. Une telle hausse se traduirait par 600 millions en 2008-2009, 700 millions en 2009-2010 et 800 millions en 2010-2011. Il faudrait ajouter chacune des sommes susmentionnées au montant de base des calculs ultérieurs concernant l'accroissement de l'aide.

Si le gouvernement poursuit dans la voie des augmentations annuelles de 8 %, il devrait s'attendre à un rendement de l'aide internationale médiocre de 0,33 % en 2010. La proposition du CCCI offre la chance au Canada de réaffirmer son leadership en coopération internationale. Il pourrait intensifier ses rendements de l'APD en enregistrant 0,4 % d'ici 2010, 0,6 % d'ici 2015, et 0,7 % d'ici 2017, l'objectif des Nations unies.

Attentes par rapport au budget conservateur de 2008

- Le budget exposera-t-il un plan pour réaliser l'objectif de l'ONU au cours des dix prochaines années, soit une APD égale à 0,7 % du RNB ?
- Le budget présentera-t-il un plan visant à obtenir, d'ici 2010, un rendement de 0,42 %, un objectif que le parti Conservateur s'est fixé et qui représente la moyenne des donateurs de l'OCDE ?
- Le budget continuera-t-il d'affecter l'augmentation de 8 % aux éléments de l'EAI destinés à l'APD (et allouera-t-il une somme plus importante à l'enveloppe pour couvrir les dépenses ne faisant pas partie de l'APD) ?
- Le gouvernement reconnaîtra-t-il les besoins urgents de l'Afrique subsaharienne en matière de développement et, avec ses partenaires du G7, assumera-t-il son engagement consistant à doubler d'ici 2008-2009 l'aide accordée à l'Afrique subsaharienne par rapport à 2003-2004 (tel qu'énoncé dans le budget des libéraux de 2005) ?
- Le budget ajoutera-t-il des nouvelles ressources en 2007-2008 ou en 2008-2009, au-delà du 8 % prévu, qui se retrouveront dans le montant de base des calculs ultérieurs concernant l'accroissement de l'aide internationale ? Auparavant, les libéraux et les conservateurs injectaient des sommes supplémentaires ponctuelles à la fin de l'année sans penser à les inclure dans les budgets ultérieurs.

- Le gouvernement adoptera-t-il une loi en vertu de laquelle il est responsable de l'APD du Canada et qui stipule que la réduction de la pauvreté est l'objectif exclusif de cette aide ? La loi en question étant en accord avec les obligations qui incombent au Canada en matière de droits de la personne et ayant pour but de répondre aux besoins des personnes vivant dans la pauvreté.
- Le gouvernement déterminera-t-il la priorité des pays admissibles à l'aide du Canada en fonction des besoins et du potentiel d'allègement de la pauvreté plutôt que par rapport à des formules mathématiques ? Le budget de 2006 proposait que le gouvernement donne la priorité aux pays dont le Canada figurait parmi les cinq principaux donateurs. Une telle proposition signifiait que le choix du pays ne dépendait pas du gouvernement, mais des sommes allouées par d'autres donateurs beaucoup plus élevées que celles du Canada.

Brian Tomlinson
Orientation politique du CCCI
Octobre 2007