

CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE (CCCI)
DOCUMENT D'INFORMATION PRÉBUDGÉTAIRE
BUDGET FÉDÉRAL DE 2010-2011
OCTOBRE 2009

Le budget fédéral de 2010-2011 marquera la dernière année de l'engagement pris par le gouvernement d'augmenter de 8 p. 100 par année l'enveloppe de l'aide internationale (EAI). Cette hausse de 8 p. 100, promise à l'origine par un gouvernement libéral, a été respectée par le gouvernement conservateur; l'aide aura donc doublé de 2001-2002 à 2010-2011. Cependant, le gouvernement conservateur n'a toutefois pris aucun engagement au-delà de 2010-2011. Le prochain budget lui offre une excellente occasion d'annoncer un plan de croissance à long terme de l'aide canadienne pour atteindre la cible des Nations unies à l'égard de l'aide publique au développement, soit 0,7 p. 100 du revenu national brut (RNB).

Qu'est-ce que le CCCI souhaite trouver dans le budget ?

- Un programme d'augmentation de l'aide publique au développement (APD) pour atteindre, d'ici 10 ans, l'objectif de 0,7 p. 100 du RNB établi par l'ONU. En juin 2005, tous les partis siégeant au Parlement du Canada ont souscrit à cet objectif. Pour l'atteindre, il faudra :
 - Une augmentation moyenne de l'APD canadienne de 14 p. 100 par année au cours des 10 prochaines années. Grâce à ces augmentations, l'APD canadienne aura atteint 0,48 p. 100 du RNB d'ici 2015-2016 et 0,7 p. 100 d'ici 2019-2020.

Exprimée en dollars, une augmentation moyenne de 14 p. 100 se traduit dans l'EAI pour les trois premières années par des augmentations de l'APD :

- D'au moins 615 millions de dollars en 2010-2011, de 700 millions en 2011-2012 et de 790 millions en 2012-2013. Ces montants doivent en outre s'ajouter à la base de calcul des futures augmentations.
- Des indications sur la façon dont le Canada prévoit respecter son engagement de doubler l'aide d'ici 2010-2011. Pour doubler l'aide de 2001-2002 à 2010-2011, il faudrait que le total de l'APD s'élève à 5 800 millions de dollars, par rapport aux 2 900 millions de 2001-2002. Selon une estimation récente du CCCI pour 2010-2011, qui tient compte des augmentations de 8 p. 100 du gouvernement, l'APD n'atteindrait que 5 115 millions de dollars, soit plus de 600 millions de moins que la cible, qui prévoyait le doublement de l'aide.
- Le renouvellement de l'engagement à long terme de s'attaquer au problème grandissant de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Les ressources affectées à l'Afrique subsaharienne devraient augmenter chaque année d'une somme égale à la croissance, en pourcentage, de l'EAI. Le total des ressources affectées à l'Afrique subsaharienne devrait atteindre au moins 50 p. 100 du total des décaissements de l'ACDI au titre de l'aide bilatérale et multilatérale.

LE QUATRIÈME BUDGET CONSERVATEUR (FÉVRIER 2009) ET LE RENDEMENT DE L'APD DU CANADA POUR 2009-2010

Après quatre budgets consécutifs, il est clair que le gouvernement conservateur n'honore pas sa promesse électorale de 2006. Il s'était alors engagé à rapprocher le rendement de l'aide internationale canadienne de celui de la moyenne des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (qui se chiffre actuellement à 0,47 p. 100 du revenu national brut des donateurs)¹. Estimé à 0,32 p. 100 du RNB pour 2009-2010, le rendement de l'aide internationale canadienne a en fait diminué ces trois dernières années depuis le ratio de 0,33 p. 100 atteint en 2005-2006. Bien que le gouvernement conservateur ait honoré l'engagement du gouvernement libéral précédent d'augmenter l'aide de 8 p. 100 par année dans le but de la doubler de 2001 à 2010, jusqu'ici, il n'a pas annoncé ses propres projets à long terme pour la croissance de l'aide internationale canadienne.

Dans le dernier budget fédéral, le gouvernement a réitéré son engagement de doubler l'aide canadienne d'ici 2010 en augmentant l'enveloppe de l'aide internationale. Il ne doit pas reporter cet engagement à cause de la crise financière mondiale qui sévit actuellement : les mesures qu'adoptera le Canada en réaction à la récession et aux autres conséquences de la crise ne doivent pas se prendre au détriment des pauvres, au Canada ou à l'étranger. Les Nations unies et la Banque mondiale ont montré que les répercussions, sur les pays en développement, de la crise financière, de la crise alimentaire et de la remise en question éventuelle des engagements des pays donateurs porterait gravement atteinte aux personnes démunies et pourraient annuler tous les progrès réalisés récemment dans la lutte contre la pauvreté mondiale.

À combien se chiffre l'APD canadienne actuellement ?

- ❑ Le CCCI estime que l'APD canadienne se chiffre à 4 785 millions de dollars pour 2009-2010. À la différence des années précédentes, il n'y a pas eu d'ajouts ponctuels en 2009-2010 pour l'Afghanistan ou d'autres priorités de l'aide gouvernementale. Évidemment, ces ajouts ponctuels ne comprennent pas l'augmentation de 8 p. 100 de l'EAI.
- ❑ En comptant l'augmentation budgétaire de 8 p. 100 de l'EAI en 2010-2011, le CCCI projette que l'APD canadienne augmentera d'environ 365 millions de dollars au cours de la prochaine année financière. Ce montant est loin des estimations du CCCI selon lesquelles il faudrait 615 millions de dollars au cours de la première année pour atteindre la cible de 0,7 p. 100 en 10 ans. Le ratio de l'aide canadienne pour 2010-2011 devrait atteindre 0,33 p. 100 du RNB, une augmentation due, en grande partie, à la croissance modeste de l'économie canadienne prévue pour 2010.
- ❑ Selon le rapport statistique annuel de l'ACDI, l'APD canadienne était de 2 900 millions de dollars en 2001-2002, ce qui fixe à 5 800 millions de dollars l'objectif pour doubler l'aide en

¹ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE établit les règles de calcul de l'APD et collige les données statistiques de 22 États donateurs. La moyenne des dépenses des donateurs est la moyenne de toute l'APD par rapport au RNB, sans pondération par rapport au RNB des pays pris individuellement. Le ratio global des donateurs se chiffrait en 2008 à 0,47 p. 100 du RNB.

- ❑ 2010-2011. Toutefois, même en anticipant des augmentations, le CCCI prévoit que l'APD canadienne n'atteindra, en 2010-2011, que 5 115 millions de dollars, soit 685 millions en deçà de la cible à atteindre pour le doublement. Le gouvernement peut combler cet écart grâce à des ajouts ponctuels en 2010-2011, dans le budget de février 2010, ou par l'entremise d'un budget supplémentaire des dépenses durant l'année financière.

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CONTRE L'ENVELOPPE DE L'AIDE INTERNATIONALE : LES RÉPERCUSSIONS DE LA LOI SUR LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OFFICIELLE ?

L'enveloppe de l'aide internationale (EAI) comprend les crédits affectés par le gouvernement aux programmes d'aide internationale, à savoir les crédits alloués à l'ACDI, au ministère des Affaires étrangères du Canada, au ministère des Finances et à d'autres ministères. Certains des éléments de l'EAI, y compris des dépenses au titre de la paix et la sécurité (p. ex. la mise hors service des ogives nucléaires dans l'ex-URSS ou l'appui aux missions de maintien de la paix), ne sont pas considérés comme de l'aide publique au développement (APD) par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

L'aide publique au développement (APD) du Canada comprend toute l'EAI admissible à l'APD ainsi que d'autres dépenses du gouvernement canadien considérées comme admissibles à l'APD – p. ex. la première année du soutien accordé par le Canada aux réfugiés des pays en développement, les dépenses d'aide internationale des gouvernements provinciaux, les remises de dettes bilatérales, l'aide aux étudiants des pays en développement inscrits dans un établissement canadien, etc. Si ces derniers éléments ne sont pas compris dans l'EAI, c'est qu'ils figurent à d'autres postes budgétaires (coût des réfugiés durant leur première année au Canada), ne sont pas comptabilisés dans le budget (remises de dettes) ou sont capitalisés (étudiants inscrits dans un établissement canadien).

Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* en mai 2008, le gouvernement ne peut déclarer à titre d'APD canadienne que les décaissements qui satisfont aux trois critères de la loi – réduire la pauvreté, tenir compte des points de vue des pauvres et être compatibles avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Le premier rapport du gouvernement au Parlement en septembre 2008, tel que l'exige la loi, indique que des sommes moindres consacrées aux réfugiés ont été comptabilisées à titre d'APD en 2008-2009 et qu'une valeur imputée pour les étudiants n'a pas été indiquée, même si elle était admissible suivant les règles du CAD. Si ces pratiques se poursuivent, il faudra peut-être augmenter encore davantage l'EAI en 2010 pour arriver à atteindre la cible de doublement de l'aide.

CE QUE COMPREND L'APD : BILAN DE L'AIDE INTERNATIONALE DU CANADA

Le réseau mondial du Bilan de l'aide (The Reality of Aid, dont fait partie le CCCI) a analysé récemment les *faits réels* en ce qui concerne l'aide aux pays pauvres². Que comprend l'APD selon les calculs du Canada et des autres bailleurs de fonds? Quelle part de l'aide profite réellement aux personnes vivant dans la pauvreté? Et quelle part est artificiellement gonflée par des ajouts qui en fait ne sont jamais octroyés par les pays donateurs?

L'annulation de la dette, qui s'avère une condition essentielle à la pérennité des finances des pays en développement, leur permettra de se consacrer à leurs priorités de développement. Cependant, les avantages de l'annulation (levée de l'obligation pour un gouvernement de payer le principal et l'intérêt dans une année déterminée) s'étendent sur de nombreuses années, voire des décennies. Pourtant, les donateurs peuvent comptabiliser la valeur nominale complète de la dette annulée dès l'année où l'accord d'annulation est conclu. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, l'APD a été surestimée de manière considérable par des ententes très importantes d'annulation de la dette en Irak et au Nigeria. Ajoutons que la plupart des bailleurs de fonds comptabilisent dans l'APD l'aide apportée aux réfugiés originaires des pays en développement pendant leur première année dans le pays donateur. Il leur est également possible d'imputer à l'APD les dépenses consacrées aux étudiants des pays en développement inscrits aux universités du pays donateur.

Le Canada ne fait pas exception. En soustrayant de l'APD canadienne l'annulation de la dette, l'aide aux réfugiés et l'aide aux étudiants originaires des pays en développement, le rendement du Canada fait encore moins bonne figure, puisque son ratio tombe à environ 0,30 p. 100 du RNB en 2009-2010 et en 2010-2011. Le rendement de l'*aide canadienne véritable*, c'est-à-dire l'aide qui est apte à cibler les populations qui vivent dans la pauvreté, pourrait même être inférieur à 0,30 p. 100 en 2010 si la croissance économique du Canada (c.-à-d. le RNB) est plus forte que prévu.

La *Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* exige que le ministre de la Coopération internationale et d'autres ministres qui attribuent de l'APD confirment que les dépenses d'aide internationale canadienne sont consacrées exclusivement à la réduction de la pauvreté, tiennent compte des points de vue des personnes vivant dans la pauvreté et sont compatibles avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Le premier Rapport au Parlement présenté par le gouvernement conformément à la Loi énumérait surtout les activités d'APD par ministère, sans justifier la façon dont elles satisfont aux trois critères de la Loi. Le budget de 2010 devrait démontrer comment l'APD qui fait partie de l'enveloppe de l'aide internationale satisfait à ces trois critères et fait augmenter l'*aide canadienne véritable*.

² Voir l'examen des tendances mondiales de l'aide internationale et le chapitre du Canada dans le Bilan de l'aide 2008 : Brian Tomlinson, « Aperçu : Des promesses brisées et aucune hausse de l'APD canadienne en vue », Conseil canadien pour la coopération internationale, <http://ccic.ca/f/002/aid.shtml> et www.realityofaid.org. Ces tendances seront mises à jour dans le Rapport mondial 2010 qui sera publié à l'automne de 2010.

AVONS-NOUS TENU PAROLE?

1. Doubler l'aide d'ici 2010-2011

Bien que le plan budgétaire de 2009 n'ait pas mentionné l'aide, le plan budgétaire de 2008 affirmait ce qui suit :

« Le Canada a pris l'engagement de doubler son aide internationale d'ici 2010-2011 par rapport à 2001-2002. Le budget de 2008 donne suite à cette promesse, car il fait en sorte que le financement requis soit disponible afin que l'aide internationale du Canada atteigne 5 milliards de dollars d'ici 2010-2011. » [page 197]

La cible qui permettrait de doubler l'aide n'est toutefois pas de 5 milliards de dollars, mais de 5,8 milliards (le double de l'APD de 2 900 millions en 2001-2002). Selon les meilleures projections du CCCI, établies à partir de l'augmentation de 8 p. 100 de l'EAI, l'APD canadienne se situerait à moins de 5,2 milliards de dollars en 2010-2011.

Les auteurs de l'examen effectué par les pairs de l'aide internationale du Canada du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 2007 ont félicité le gouvernement pour sa fidélité aux augmentations de 8 p. 100, mais ils proposent aussi que le gouvernement établisse « un calendrier pour la réalisation de l'objectif fixé par les Nations unies, à savoir un rapport APD-RNB de 0,7 p. 100³ ». À ce jour, le gouvernement n'a pas indiqué son intention d'augmenter l'aide globale au-delà de l'objectif établi en 2001, soit doubler l'aide d'ici 2010. Le CCCI réclame que le budget 2010-2011 comporte un échéancier prévoyant une hausse graduelle et réaliste de l'aide internationale sur 10 ans. Un tel échéancier aiderait le Canada à recouvrer sa crédibilité en tant que donateur généreux et à rejoindre les pays européens qui, comme le Royaume- Uni, maintiennent le cap sur l'objectif onusien de 0,7 p. 100.

2. Injecter ponctuellement 425 millions de dollars entre 2006 et 2010

Pendant les élections fédérales de 2005, les conservateurs ont promis d'augmenter l'aide internationale comme l'avaient prévu les libéraux et se sont engagés à faire une injection ponctuelle de 425 millions de dollars au plus tard en 2010. Le gouvernement a dépassé cet engagement.

3. Atteindre le rendement moyen des pays du CAD de l'OCDE d'ici 2010

Lors des élections en 2005, les conservateurs ont promis « d'atteindre la moyenne des pays membres de l'OCDE » d'ici 2010 [programme électoral du Parti conservateur pour les élections de 2005-2006]. Au moment de l'élection, cette moyenne était de 0,42 p. 100 et les plus récentes données statistiques du CAD situent le rendement moyen à 0,47 p. 100 en 2008. Étant donné que le rendement de l'APD ne dépassera probablement pas 0,33 p. 100 d'ici 2010, le gouvernement ne respectera manifestement pas cette promesse électorale de 2005.

³ Voir Brian Tomlinson, Canada – Comité d'aide au développement – Examen par les pairs, octobre 2007, www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2007-10_dac_peer_review_hilites.pdf.

4. Calculer l'APD canadienne et l'« aide internationale »

L'APD est une mesure de l'aide internationale qui a été adoptée à l'unanimité par les 22 pays donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE à la fin des années 1960. Bien que des organisations de la société civile (OSC), telles que le CCCI (voir ci-dessus la section sur l'« aide véritable »), contestent les éléments qui entrent dans le calcul de l'APD, cette mesure demeure la seule définition communément acceptée de la notion d'aide internationale.

Depuis quelques années, divers donateurs, dont le Canada, ont demandé au CAD d'élargir la définition de l'APD pour intégrer dans leur calcul l'aide militaire apportée aux pays en développement dans le cadre des opérations de paix. Les OSC et d'autres pays donateurs s'opposent à cette démarche, estimant, sans nier les bienfaits des opérations de paix, qu'en ouvrant la porte aux dépenses militaires, on dilue considérablement les objectifs de l'APD, soit de répondre aux besoins humanitaires et de développement des populations pauvres et marginalisées. À la réunion des ministres en 2007, le CAD n'a pu recueillir un consensus sur ce point; par conséquent, de telles dépenses ne peuvent compter dans le calcul de la valeur de l'APD.

Depuis son rapport statistique annuel de 2006-2007, l'ACDI inclut des décaissements qui relèvent de la définition générale de l'« aide internationale ». Il s'agit de dépenses militaires indépendantes de l'APD comme la contribution du Canada aux opérations de maintien de la paix au Soudan et, peut-être, certains aspects des activités de son équipe de reconstruction provinciale à Kandahar, en Afghanistan. Ainsi, alors que le Canada n'est pas autorisé à déclarer une grande partie de ces dépenses dans son APD au CAD, le gouvernement pourrait tenter d'utiliser ces sommes additionnelles d'« aide internationale » pour induire la population en erreur en lui faisant croire qu'il a respecté en partie son engagement de doubler l'« aide internationale » d'ici 2010.

Jusqu'à maintenant, le rapport statistique de l'ACDI, qui est désormais obligatoire en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, indique clairement, **pays par pays**, le montant de l'aide internationale déclarée ne relevant pas de l'APD. Toutes les augmentations prévues de l'APD dans l'enveloppe de l'aide internationale de 2010-2011 doivent concorder avec la définition adoptée par le CAD au titre de l'APD et satisfaire aux trois critères de la Loi.

5. Doubler l'aide à l'Afrique subsaharienne

Le gouvernement conservateur, réitérant la promesse du gouvernement libéral de doubler l'aide à l'Afrique entre 2003-2004 et 2008-2009 a affirmé que le Canada est en voie de respecter cet engagement. L'aide à l'Afrique se chiffrait en 2003-2004 à 1 050 millions de dollars, l'objectif étant de 2 100 millions de dollars pour 2008-2009⁴. Bien qu'on n'ait publié aucune statistique sur l'aide officielle pour 2008-2009 qui permettrait de vérifier cette affirmation, dans le premier

⁴ Le passage du budget fédéral de 2005 qui traite de cet engagement surestime les dépenses réelles d'aide destinées à l'Afrique pour 2003-2004, mentionnant en effet un montant de 1 380 millions, donc un objectif de 2 760 millions. Toutefois, l'engagement a toujours été de doubler les dépenses réelles d'aide destinées à l'Afrique en 2003-2004, soit 1 050 millions.

rapport au Parlement sur l'APD pour 2008-2009 il est indiqué que la cible a été atteinte. Les estimations des dépenses supplémentaires, publiées par le gouvernement pour 2008-2009, renfermaient aussi des dépenses ponctuelles d'aide à l'Afrique subsaharienne qu'on justifiait explicitement en affirmant que ces ressources étaient nécessaires pour atteindre cette cible, c'est-à-dire doubler l'aide à l'Afrique.

Le gouvernement a toutefois toujours affirmé que l'engagement consistait à doubler « l'aide internationale » à l'Afrique et qu'il entendait ajouter des éléments étrangers à l'APD, comme les opérations de maintien de la paix au Soudan⁵. Lors de leur réunion à Gleneagles, les pays du G7 se sont engagés à doubler l'APD à l'Afrique d'ici 2010. Il semble que le Canada ait décidé de faire fi des lignes directrices du CAD en comptabilisant dans cet engagement des éléments qui ne relèvent pas de l'APD. Or, comme cet engagement a été pris à l'échelle mondiale, la communauté internationale jugera les résultats du Canada en fonction de la seule définition reconnue, soit les lignes directrices du CAD relativement aux éléments qu'il faut prendre en compte dans le calcul de l'APD.

Outre ce débat, ce qui importe maintenant c'est ce que fera le Canada dans le cas de l'Afrique. À ce jour, le gouvernement n'a rien dit au sujet de l'aide qu'il apportera à l'Afrique au-delà de l'engagement de 2008-2009; il a par ailleurs déclaré vouloir accorder la priorité aux Amériques. Au début de 2009, le gouvernement a publié sa liste des pays prioritaires. Parmi les 20 pays prioritaires pour l'aide canadienne, le nombre de pays prioritaires en Afrique est passé de 14 à 7.

Le budget de 2010-2011 devrait comporter un renouvellement de l'engagement à long terme de lutte contre la pauvreté grandissante en Afrique subsaharienne au moyen d'une augmentation des ressources annuelles équivalentes à l'augmentation, en pourcentage, de l'EAI. Les ressources destinées à l'Afrique subsaharienne devraient aussi représenter au moins 50 p. 100 du total des décaissements bilatéraux et multilatéraux de l'ACDI.

⁵ Dans le Rapport sur les plans et priorités de l'ACDI (www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/ida/ida-fra.pdf), publié en mars 2008, on peut lire :

- « [...] le Canada respectera l'engagement qu'il a pris au Sommet du G8, c'est-à-dire doubler l'aide à l'Afrique grâce à un investissement qui totalisera 2,1 milliards de dollars au cours du présent exercice financier. » (page 1)
- « Le Canada respectera son engagement visant à doubler son aide à l'Afrique d'ici 2008-2009 par rapport au niveau de 2003-2004, pour l'établir à 2,1 milliards de dollars, engagement confirmé par le premier ministre au Sommet du G8 tenu en 2007 en Allemagne. Le MAECI, grâce à son appui aux opérations de soutien de la paix de l'Union africaine au Soudan, par exemple, contribue à cet engagement, tout comme le ministère des Finances, en tant que ministère responsable de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, et le Centre de recherches pour le développement international, qui accorde une importante partie de son soutien à la recherche aux pays africains. Le Canada sera le premier pays du G8 à remplir son engagement envers l'Afrique et pourra donc assumer fièrement son rôle d'hôte du Sommet du G8 en 2010. » (page 7)

À SURVEILLER DANS LE BUDGET DE 2010

- ❑ Le budget de 2010 comportera-t-il un plan visant l'atteinte de l'objectif de 0,7 p. 100 fixé par l'ONU pour l'APD, qui s'échelonnait sur 10 ans, soit jusqu'en 2019-2020 ?
- ❑ Le budget de 2010 reconduira-t-il les augmentations de 8 p. 100 de l'EAI et concentrera-t-il ces augmentations sur les éléments de l'EAI au titre de l'APD et non sur les éléments qui constituent plus vaguement de l'« aide internationale » (ce qui nécessiterait une augmentation totale de l'EAI supérieure à 8. p. 100 pour tenir compte des éléments ne relevant pas de l'APD) ?
- ❑ Le gouvernement prendra-t-il acte des besoins urgents de développement de l'Afrique subsaharienne et annoncera-t-il de nouveaux engagements à long terme pour aider cette région, comme objectif prioritaire pour ses initiatives de 2010 dans le cadre du G8-G20 ?
- ❑ Le budget annoncera-t-il des augmentations ponctuelles, en sus des 8. p. 100 pour 2010-2011, de manière à atteindre la cible de 5 800 millions de dollars afin de doubler l'aide canadienne ?
- ❑ Le budget indiquera-t-il comment les affectations d'aide sont conformes à la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* qui fait de la réduction de la pauvreté l'objectif unique de l'APD canadienne, dans le respect des normes en matière de droits de la personne et en fonction des besoins des personnes qui vivent dans la pauvreté?

Brian Tomlinson
Équipe orientation politique du CCCI
Octobre 2009