
UNE AIDE EFFICACE, TRANSPARENTE ET BIEN PENSÉE
Présentation en vue des consultations budgétaires 2016

Février 2016

Résumé : *L'aide publique au développement (APD ou aide) est l'un des moyens essentiels par lesquels le Canada concourt à bâtir un monde meilleur. Le présent mémoire fait état de contributions importantes et concrètes qui, prévues au budget 2016, pourraient réellement favoriser l'atteinte des objectifs canadiens et mondiaux en matière de développement international et d'aide humanitaire et renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement canadienne, en collaboration avec tous les acteurs du développement. Cinq questions méritent l'attention : l'établissement d'un échéancier sur dix ans pour l'augmentation de l'APD; la transparence quant aux dépenses; la priorité accordée aux personnes les plus pauvres et marginalisées, surtout les femmes; l'adaptation de l'intervention humanitaire aux besoins grandissants; et l'engagement à consentir un financement nouveau et supplémentaire à la lutte contre les changements climatiques.*

Introduction

Les Canadiens ont du cœur. L'élan de solidarité qu'a suscité la crise des réfugiés syriens illustre bien leur compassion et leur volonté d'apporter une contribution constructive et empreinte de générosité dans le monde. [Sondage](#) après [sondage](#), les Canadiens le confirment : ils veulent que leur pays – et leur gouvernement – fasse du développement international une priorité dans le cadre de sa politique étrangère.

Il n'y a pas de façon plus efficace d'y arriver que par des hausses annuelles constantes et prévisibles de l'aide publique au développement (APD ou aide); ainsi, des investissements stratégiques, efficaces et bien pensés renforceront la coopération au développement international et l'intervention humanitaire dans les pays en développement, en collaboration avec tous les acteurs du développement. En veillant à ce que l'APD canadienne parvienne à ceux qui en ont le plus besoin, surtout les femmes et les enfants, le gouvernement peut soutenir un programme axé sur le développement durable et ouvert à tous, et – comme le soulignait la [lettre de mandat](#) de la ministre du Développement international – « recentrer l'aide au développement consentie par le Canada sur l'aide aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables, et sur le soutien aux États fragiles » .

Le présent mémoire comporte cinq thématiques et neuf recommandations concrètes pour le budget 2016.

UNE AIDE EFFICACE, TRANSPARENTE ET BIEN PENSÉE

A. Établissement d'un échéancier pour la hausse de l'aide publique au développement

L'APD canadienne est à la baisse depuis 2011 et est à son plus bas niveau depuis 2001; alors qu'elle a atteint en 2011 un sommet de 5,5 G\$, elle n'était plus que de 4,9 G\$ en 2013-2014. Ou pourrait croire que l'aide canadienne globale s'est rétablie en 2014-2015, puisqu'elle a atteint environ 5,7 G\$¹. Or, cette hausse est trompeuse à cause d'un prêt de faveur ponctuel de 400 M\$ consenti à l'Ukraine et d'un versement en double à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (en raison d'un nouveau mode de paiement, le Canada a versé sa contribution de 441,6 M\$ deux fois dans la même année financière). Si l'on soustrait ces deux montants, le réel budget de l'aide avoisine plutôt 4,8 G\$, ce qui est en deçà de celui de 2013-2014. Pendant ce temps, l'enveloppe d'aide internationale (EAI) – un indicateur plus précis de nos engagements concrets à réduire la pauvreté dans les pays en développement – est restée inchangée. Des coûts de réinstallation des réfugiés exceptionnellement élevés en 2015-2016 feront également grimper l'APD canadienne, sans que l'EAI ait réellement augmenté².

- 1. Le budget 2016 devrait s'accompagner d'un échéancier sur dix ans faisant état de hausses prévisibles de l'EAI, de sorte que soit atteinte la cible reconnue depuis longtemps à l'échelle internationale : l'allocation de 0,7 % du RNB à l'APD, et afin que nous mettions en œuvre les Objectifs de développement durable.** En 2003, le gouvernement libéral avait entrepris d'augmenter chaque année l'EAI de 8 %, afin qu'elle ait atteint 5 G\$ en 2010-2011 (le double par rapport à 2001), ce qui représentait 0,34 % du RNB. En 2014, après plusieurs années de coupes, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) notait que l'EAI n'en représentait plus que 0,24 %, pourcentage qui arrive bon avant-dernier dans l'histoire du Canada. En se fondant sur les dépenses actuelles et les tendances de croissance, le CCCI estime qu'un échéancier sur dix ans devrait être assorti de hausses de l'EAI, pour les quatre prochaines années, de 726 M\$ en 2016-2017, de 840 M\$ en 2017-2018, de 971 M\$ en 2018-2019, et de 1 124 M\$ en 2019-2020. Serait ainsi atteint le but à moyen terme de porter l'APD canadienne à au moins 0,38 % du RNB – un sommet depuis 25 ans – d'ici la fin du premier mandat du gouvernement.

B. Accroissement de la transparence quant aux dépenses

Le [Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2014-2015](#), produit en application de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, fait état de la façon dont l'ensemble du gouvernement dépense le budget de l'aide. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'APD n'est qu'une partie de l'équation; l'EAI est un indicateur tout aussi important de la coopération internationale. Malheureusement, le gouvernement du Canada a cessé d'en révéler les détails publiquement en 2010.

¹ Ce montant a été établi d'après le *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2014-2015*, mais tient également compte de dépenses provinciales et municipales estimées qui ne figurent pas dans ce rapport.

² Le soutien aux réfugiés lors de leur première année au Canada est compris dans le budget global de l'aide, mais pas dans l'EAI. Par conséquent, les coûts plus élevés liés à l'établissement des réfugiés entraîneront une hausse du budget de l'aide, sans que soient augmentées les ressources affectées à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. L'intégration de 25 000 réfugiés syriens pourrait faire quadrupler les dépenses habituelles dans ce secteur, lesquelles pourraient atteindre près de 900 M\$.

UNE AIDE EFFICACE, TRANSPARENTE ET BIEN PENSÉE

Qui plus est, une [analyse du CCCI](#) porte à croire que l'EAI est restée stable, voire qu'elle a diminué ces dernières années, car des fonds, destinés aux programmes de développement international, [ont pu rester inutilisés](#).

2. **Le budget 2016 devrait prévoir la divulgation du montant annuel de l'enveloppe d'aide internationale.** Sans entraîner de coûts supplémentaires, cette mesure améliorerait la prévisibilité des efforts du Canada, renforcerait la reddition de comptes et permettrait un meilleur suivi de l'efficacité de l'aide; il s'agit là d'engagements que le Canada avait pris lors des 3^e et 4^e Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.
3. **Le budget 2016 devrait s'accompagner de la promesse du gouvernement de distribuer tous les fonds engagés pour la coopération au développement international et l'aide humanitaire, ce qui mettrait fin au recours à la non-utilisation.** Sans entraîner de coûts supplémentaires, cette mesure montrerait clairement la volonté du gouvernement d'affecter toutes les ressources disponibles aux programmes visant l'élimination de la pauvreté, en plus d'améliorer la prévisibilité de l'aide.

C. La priorité aux personnes les plus pauvres et marginalisées

Si tant est que des hausses annuelles graduelles et constantes de l'EAI surviennent, le gouvernement devra établir des cibles claires à court et à moyen terme pour l'allocation de ses ressources; il y aurait lieu d'accorder la priorité aux personnes les plus pauvres et marginalisées, surtout les femmes et les enfants. Ces populations vulnérables sont souvent disproportionnellement affectées par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques.

4. **Dans le budget 2016, la moitié du budget de l'aide devrait être affectée aux pays les moins avancés (PMA), aux pays à faible revenu (PFR) et aux États fragiles.** Les besoins des pays pauvres sont encore les plus criants. Grâce à cet engagement, les fonds canadiens affectés au développement viseraient les pays les plus pauvres, sans entraîner de coûts supplémentaires. Le gouvernement consacre actuellement de 40 à 45 % de l'APD aux PMA, aux PFR et aux États fragiles.
5. **Le budget 2016 devrait lancer un processus visant à faire du Canada l'un des trois principaux donateurs dans au moins la moitié des pays ciblés d'ici la fin du premier mandat du gouvernement.** Le Canada cible dix pays à faible revenu (PFR), dix pays à revenu faible à moyen et quatre pays à revenu intermédiaire (PRI). La géographie de la pauvreté a changé, et la pauvreté extrême fait encore partie du paysage des PFR et des PRI; nous devons donc adopter une approche holistique pour nous y attaquer là où elle sévit. Pour que ses efforts portent réellement leurs fruits, le Canada doit faire croître ses investissements ciblés dans ces pays.

En 2014, le Canada figurait parmi les trois principaux donateurs dans neuf de ses 25 pays ciblés (soit 36 %). Selon des données de l'OCDE s'appuyant sur les niveaux de contribution de 2014, s'il consentait un investissement additionnel de 59 M\$, ce nombre passerait à 13, soit la moitié des pays ciblés. Voilà un objectif modeste. Les mêmes données indiquent que le Canada deviendrait l'un des trois principaux donateurs dans les trois quarts de ces pays (19) pour 448 M\$, et dans les

UNE AIDE EFFICACE, TRANSPARENTE ET BIEN PENSÉE

25 pays ciblés pour 945 M\$. C'est donc dire qu'avec moins d'un milliard de dollars, le Canada deviendrait un éminent contributeur à l'élimination de la pauvreté dans chacun des pays qu'il cible.

6. **Le budget 2016 devrait lancer un processus graduel visant à allouer 0,15 % du RNB aux PMA d'ici la fin du premier mandat du gouvernement.** Cet engagement ferait en sorte qu'une part prévisible et non négligeable des fonds canadiens affectés au développement vienne en aide aux populations les plus pauvres. Le gouvernement du Canada alloue actuellement plus ou moins 0,09 % du RNB aux PMA. Cet engagement suppose donc l'allocation d'environ 3,4 G\$ aux PMA d'ici 2019-2020, par rapport à 1,7 G\$ en 2013-2014.
7. **Le budget 2016 devrait favoriser les femmes, les adolescentes et les jeunes filles – disproportionnellement affectées par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques – en faisant du soutien aux organisations de défense des droits des femmes l'une des grandes priorités du Canada.** Une hausse des investissements contribuerait à la lutte contre la violence faite aux femmes et aux filles; fournirait un soutien budgétaire aux services sociaux qui aident les femmes à se sortir de la pauvreté; mettrait de l'avant un engagement significatif envers la santé et les droits reproductifs et sexuels; et pourrait s'assortir d'une enveloppe destinée au soutien du leadership des femmes, des groupes de femmes autonomes et des défenseurs des droits des femmes. Pour que cela soit possible, le Canada devra quadrupler son investissement dans ces organisations d'ici la fin du premier mandat du gouvernement; ces fonds passeraient de 5,2 M\$ à 20,8 M\$, soit 15,6 M\$ de plus. Il devra en outre veiller à ce que 20 % de tous ses investissements en matière d'aide visent principalement l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes.

D. Réponse aux besoins grandissants en matière d'aide humanitaire

Les interventions du Canada lors de désastres humanitaires prennent une importance croissante; l'aide humanitaire a en effet monté en flèche entre 2012-2013 et 2013-2014, passant de 543 M\$ à 812 M\$. Cela représente une hausse annuelle de 49 %, et une hausse de 46 % par rapport à la moyenne sur cinq ans. L'aide humanitaire compte maintenant pour 21,6 % des dépenses globales (une hausse de 14 % par rapport à il y a cinq ans). Nous nous réjouissons que le gouvernement reconnaisse l'importance de financer ces interventions, notamment au vu de son engagement récent à accorder 840 M\$ sur trois ans aux efforts en Syrie et en Iraq. Or, le financement de base prévu pour l'aide humanitaire a presque stagné ces cinq dernières années, représentant à peine plus de 300 M\$ annuellement, tandis que les allocations réelles ont continué de croître. Cette différence s'explique par les transferts intraministériels, provenant habituellement de programmes bilatéraux, qui diminuent le financement parvenant aux gouvernements des pays en développement et nuit à sa prévisibilité.

8. **Le budget 2016 devrait lancer un processus visant à augmenter graduellement les dépenses de base pour l'aide humanitaire afin qu'elles concordent avec les besoins mondiaux grandissants et qu'elles reflètent la croissance globale de l'EAI décrite dans la première recommandation.** Les efforts humanitaires comptent pour une part de plus en plus importante des dépenses de coopération internationale, pourtant les budgets de base sont restés inchangés. Une proportion grandissante de l'EAI, à mesure de sa croissance, devrait donc être allouée au budget de base de

UNE AIDE EFFICACE, TRANSPARENTE ET BIEN PENSÉE

l'aide humanitaire (prévention, intervention, secours et redressement). Il représenterait ainsi une part proportionnelle de l'EAI annuelle, et favoriserait le financement rapide, prévisible, efficace et à long terme des efforts.

E. Financement nouveau et supplémentaire de la lutte contre les changements climatiques

Dernier dossier, mais non le moindre : le nouveau gouvernement a exprimé sa volonté de faire du Canada un leader mondial en matière de lutte contre les changements climatiques, notamment grâce à un soutien financier. Or, le gouvernement n'a pas encore précisé si les 2,65 G\$ [récemment engagés à cette fin](#) constitueraient des fonds nouveaux et supplémentaires, ou s'ils proviendraient de l'EAI existante. Le Canada ayant pris des engagements sur la scène internationale quant à la coopération efficace au service du développement, le financement de la lutte contre les changements climatiques devrait être consenti conformément à ces principes (prise en charge par les pays, partenariats inclusifs, priorité aux résultats, transparence et responsabilisation).

- 9. Le budget 2016 devrait préciser que le nouveau financement consenti à la lutte contre les changements climatiques viendra s'ajouter au budget existant de l'aide.** Ce financement est plus que bienvenu; par contre, il ne devrait pas être mis en place au détriment des investissements existants et à venir, provenant de l'enveloppe d'aide internationale, qui visent l'élimination de la pauvreté mondiale. Le budget 2016 devrait préciser que ce ne sera *pas* le cas.