

ANALYSE DU BUDGET 2017

AVRIL 2017

PROBLÈME : Le Budget 2017 ne contenait **aucune augmentation nouvelle** dans l'enveloppe d'aide internationale (EAI), la principale source d'aide programmable. Dans l'attente, **on évalue que l'APD pour 2016-2017 sera d'environ 5.67 milliards** (ou .28% du RNB), en hausse par rapport à 5.28 milliards en 2015-16 (ou 0.27% du RNB), et de 5.2 milliards (ou 0.25% du RNB) en 2017-18. Après une année de consultations pendant l'Examen de l'aide internationale, ainsi qu'un ensemble de facteurs qui semblaient indiquer que l'on s'acheminait vers une hausse ambitieuse, l'absence d'un cadre financier pour la mise en œuvre des résultats de l'Examen (comme on le voit pour la Défense), est terriblement décevante. Le gouvernement qui s'autoproclamait « le Canada de retour » pourrait maintenant devenir le gouvernement avec la moyenne du RNB la plus basse de l'histoire canadienne.

EN QUOI LE BUDGET 2017 TIENT-IL COMPTE DE NOS ENJEUX?

- **L'innovation** était le maître mot du budget; le gouvernement se tourne vers les Canadiens pour trouver à travers l'innovation des solutions aux grands enjeux touchant les politiques publiques. Il investit dans le secteur de la fabrication, les technologies propres, les villes, l'éducation, l'apprentissage et le perfectionnement des compétences. C'est la Direction générale des partenariats qui pilote ces initiatives au sein d'Affaires mondiales Canada, et le secteur devra réfléchir à la forme que peut prendre l'innovation au regard des politiques, des pratiques et des programmes.
- Le budget 2017 ne prévoit **aucune nouvelle hausse** de l'enveloppe d'aide internationale (EAI) – la principale source de financement pour les programmes. L'annonce dans le budget 2016-2017, soit 256 millions sur deux ans, signifie que l'EAI restera à 4,75 milliards en 2017-2018.
- On estime que **l'APD totalisera en 2016-2017 quelque 5,7 milliards** (0,28 % du RNB), par rapport à 5,28 milliards en 2015-2016 (0,27 % du RNB). Cette hausse est attribuable à un budget supplémentaire de 504 millions alloué en 2016-2017 au soulagement de la dette (18 millions pour Cuba), au financement pour le climat (133 millions), à l'aide humanitaire (174 millions) et à des subventions versées à des organisations multilatérales (179.1 millions)
- En l'absence de budget supplémentaire pour 2017-2018, l'APD pour cette période représentera environ 5,18 milliards de dollars (ou 0,25 % du RNB).
- À supposer qu'en 2018-2019 et en 2019-2020, l'EAI revienne à 4,66 milliards (ce qu'il est impossible de prévoir précisément) et qu'il n'y ait aucun nouveau budget supplémentaire, le gouvernement Trudeau affichera à la fin de son premier mandat le plus faible pourcentage du RNB de l'histoire canadienne.



- Le budget 2017 poursuit la tradition regrettable, établie ces dernières années, de ne **pas divulguer en temps opportun les montants prévus de l'EAI**. Cela rend extrêmement difficile l'estimation de la croissance de l'APD canadienne. Le montant de l'EAI a été pour la dernière fois divulgué dans le budget 2012, et il couvrait seulement les périodes 2012-2013 et 2014-2015.
- Le budget 2017 réaffirme l'affectation de 650 millions pour appuyer la santé et les droits reproductifs et sexuels. Tout comme le financement de la lutte contre les changements climatiques annoncé en décembre 2015, il ne s'agit pas ici de fonds nouveaux. Ils proviendront de sommes non allouées dans l'enveloppe actuelle de l'EAI, ainsi qu'invariablement de fonds non alloués dans les ressources prévues pour l'initiative de Muskoka.
- Le budget 2017 annonce de nouveau la **création d'une institution de financement du développement (IFD)**, qui figurait initialement dans le budget 2015. Cette institution, une filiale d'Exportation et développement Canada, recevra un capital de 300 millions de dollars sur cinq ans; ces fonds proviendront apparemment d'un prêt hors budget (donc, pas de l'EAI). Le rendement du capital investi permettra de reconstituer le capital de l'institution pour qu'elle puisse consentir d'autres investissements. La somme annoncée est assez modeste et échelonnée sur une longue période, ce qui porte à croire que les représentants du gouvernement considèrent l'initiative comme un projet pilote.
- Le budget 2017 annonce la communication prochaine d'une **nouvelle politique de défense**, définie à la suite d'un processus semblable à l'examen de la politique d'aide internationale. Assortie d'un **cadre d'établissement des coûts** (« L'établissement des coûts sera plus rigoureux que pour toute politique de défense précédente »), elle prévoit l'augmentation des investissements dans les forces armées du Canada, dans ses capacités de défense et dans l'OTAN. Aucun engagement similaire n'a été fait pour la politique d'aide internationale, malgré des indications en ce sens dans le budget 2016. Cela signifie que de nouvelles ressources seront bientôt affectées à la défense, mais pas au développement.
- Le gouvernement a consacré – une première – une section complète du budget à **une analyse comparative entre les sexes**, l'une des recommandations de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing. S'il s'agit d'un ajout bienvenu, des groupes comme [Action Canada pour la santé et les droits sexuels](#) trouvent que bien des engagements, comme ceux pour la garde d'enfants et la violence fondée sur le sexe, ne sont pas à la hauteur, et déplorent que d'autres enjeux soient carrément évacués (accès à l'avortement, protection des travailleurs du sexe, stratégie nationale pour une assurance médicaments). [Oxfam](#) salue les nouveaux investissements dans l'économie des soins (7 milliards de dollars sur 10 ans dans des initiatives d'apprentissage et de garde d'enfants et 1 milliard sur 5 ans pour les soins à domicile), tout en reconnaissant la nécessité d'augmenter la quantité de soins de santé publics offerts et d'en renforcer la qualité. Le [Centre canadien de recherche de politiques alternatives](#) se réjouit lui aussi de l'inclusion d'une analyse comparative entre les sexes, de la création d'une stratégie nationale contre la violence fondée sur le sexe à hauteur de 100,9 millions sur cinq ans, des 3,6 millions affectés à un secrétariat LGBTQ2 et du fonds de 40 millions pour les entreprises de technologie dirigées par des femmes. Or, il a



également souligné l'absence de points de référence pour réduire l'écart salarial, favoriser l'emploi des femmes et diminuer la violence fondée sur le sexe, ainsi que le financement insuffisant de Condition féminine Canada, qui a dirigé l'analyse comparative (et continuera de le faire).

- Le budget 2017 définit des mesures, dont l'octroi de **523,9 millions** sur neuf ans à l'Agence du revenu du Canada, **pour prévenir l'évasion fiscale** et améliorer l'observation des règles fiscales (ce qui s'ajoute aux 444 millions de dollars de 2016). Le gouvernement s'engage aussi à renforcer la transparence de la propriété effective et des sociétés afin d'offrir des mesures de protection contre le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes et l'évasion fiscale. Mais si les Libéraux font ainsi un pas en avant, [il y a encore beaucoup à faire](#) pour éliminer les échappatoires fiscales.
- **Aucun nouvel incitatif fiscal** n'a été annoncé pour les particuliers faisant des dons aux organismes de bienfaisance, outre ceux offerts en 2015 aux salariés à revenu élevé; une série d'incitatifs ont toutefois été revus, y compris le super crédit pour premier don de bienfaisance, qui [prendra fin](#).

L'APD CANADIENNE, ÉTAT ACTUEL ET PROJECTIONS

	Réel Exercice 2015-2016	Projection Exercice 2016- 2017*	Projection Exercice 2017- 2018+
Enveloppe d'aide internationale	4,638 milliards de dollars	4,75 milliards de dollars	4,75 milliards de dollars
APD totale	5,281 milliards de dollars	5,7 milliards de dollars	5,2 milliards de dollars
APD comme pourcentage du RNB (pour l'exercice)	0,27	0,28	0,25

Sources : *Rapport statistique sur l'aide internationale* du gouvernement du Canada pour 2015-2016, budget 2016 et Budget principal des dépenses. *Les chiffres pour 2016-2017 comprennent un budget supplémentaire de 512 millions; les projections pour 2017-2018 ne tiennent compte d'aucun budget supplémentaire.

RÉVISION DE L'ÉCHÉANCIER EN FONCTION DE TROIS CAS DE FIGURE

En fonction des chiffres réels pour 2015-2016 (selon le *Rapport statistique sur l'aide internationale* de 2015-2016) et des projections pour 2016-2017, nous pouvons établir les trois cas de figure suivants, en tenant pour acquis qu'il y aura des hausses annuelles à compter de 2018-2019.

Hausse en pourcentage	16 %	12 %	8 %
<i>Montant supplémentaire cumulatif, en millions de dollars, sur trois ans (2018-2019 à 2020-2021)</i>	2 664	1 923	1 234



Année où l'EAI atteint le double de sa valeur actuelle	2022-2023 (dans 5 ans)	2023-2024 (dans 7 ans)	2025-2026 (dans 9 ans)
Année où la moyenne des donateurs de l'OCDE est atteinte (0,41 en 2015)	2022-2023	2024-2025	2031-2032
Année où le pourcentage du RNB atteint ou dépasse le record précédent (0,33)	2020-2021	2021-2022	2025-2026
Pourcentage du RNB à la fin du premier mandat des Libéraux (moyenne du premier mandat)	0,30 % (0,28 %)	0,29 % (0,27 %)	0,27 % (0,26 %)
Pourcentage du RNB à la fin d'un deuxième mandat potentiel des Libéraux (moyenne des deux mandats)	0,46 % (0,34 %)	0,38 % (0,31 %)	0,31 % (0,28 %)
Année où la cible de 0,7 % du RNB est atteinte	2027-2028	2032-2033	2045-2046

Source : Calculs du Conseil canadien pour la coopération internationale.

QUELLE EST NOTRE RÉACTION?

Ces **nouvelles nous déçoivent profondément**; 2016-2017 représentait en effet une occasion concrète de renverser la tendance à la stagnation ou à la baisse de l'APD canadienne, vu une conjonction de facteurs :

- la ferme volonté affichée par le gouvernement, très tôt dans son mandat, d'être « de retour » sur la scène internationale, et d'y être perçu comme un acteur influent – il convoite notamment un siège au Conseil de sécurité de l'ONU;
- l'adhésion rapide du gouvernement Trudeau au Programme 2030, le plan ambitieux de l'ONU visant à mettre fin à la pauvreté d'ici 2030, dont les objectifs requerront des investissements de taille;
- l'annonce, dans le budget de l'an dernier, selon laquelle celui de cette année serait « orienté » par l'examen de la politique d'aide internationale;
- l'examen de la politique d'aide internationale devant mener à l'établissement d'une nouvelle politique assortie de priorités claires, et la possibilité de désormais prévoir le coût de mise en œuvre de celles-ci;
- la promesse figurant dans la lettre de mandat de la ministre du Développement international relativement à un cadre de financement pour la nouvelle politique;
- la publication en novembre d'un rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, qui appelait le gouvernement à consacrer 0,35 % du RNB à l'APD d'ici 2020, et à atteindre 0,7 % d'ici 2030;



- le rapport sur les consultations prébudgétaires présenté par le Comité permanent des finances en décembre, qui allait dans le même sens en invitant le Canada à faire passer ses investissements dans l'APD à 0,35 % dans les trois à quatre prochaines années;
- la volonté de voir l'enveloppe d'aide augmentée qu'a ouvertement exprimée la ministre du Développement international;
- la mention, dans le rapport *Ce que nous avons entendu* d'Affaires mondiales Canada, du désir qu'ont les Canadiens de voir leur gouvernement porter le budget de l'APD à 0,7 % du RNB;
- la bonne volonté des représentants du ministère des Finances, qui acceptaient de communiquer des renseignements sur les scénarios potentiels de croissance, de faire le point sur leur dénouement (y compris les conséquences sur le plan politique), et de nous renseigner sur le rendement du capital investi des dollars affectés à l'aide;
- la couverture médiatique considérable à l'approche du dévoilement du budget.

ALORS, POURQUOI LES CHOSES ONT-ELLES MAL TOURNÉ?

- **Trump.** Si Hillary Clinton avait remporté l'élection américaine, le budget aurait pu être bien différent. Vu le comportement erratique de Trump, y compris ses bravades au sujet de l'ALENA, le gouvernement canadien ne peut prévoir les impacts sur l'économie canadienne. Le résultat étant que le gouvernement a indiqué qu'il ne pouvait pas consentir d'importantes dépenses en général, ni un budget ambitieux pour la coopération internationale au développement. Cela dit, rien ne prouve que le public canadien n'aurait pas été en faveur de hausses modestes du budget de l'aide, étant donné l'appui public démontré lors d'engagements antérieurs du Canada pour répondre aux besoins humanitaires au Moyen-Orient, par exemple.
- **La croissance reste faible.** La croissance économique devrait représenter 2,1 % du PIB en 2017 et en 2018. Cela donne au gouvernement une marge de manœuvre limitée pour faire de nouveaux investissements dans n'importe quel domaine, en particulier ceux considérés discrétionnaires, et encore plus si le gouvernement cherche à atteindre des budgets équilibrés et à réduire le ratio dette-PIB dans les prochaines années.
- **Le gouvernement ne craignait pas de provoquer un tollé s'il ne promettait pas plus de ressources à l'aide internationale.** Le gouvernement Trudeau a été considérablement applaudi sur la scène nationale et internationale pour son rôle dans la reconstitution des ressources du Fonds mondial, la visite du premier ministre en Afrique et les 650 M\$ investis dans la santé et les droits reproductifs et sexuels, bien que rien de tout cela n'ait nécessité de fonds nouveaux. La société civile canadienne et les joueurs internationaux s'attendaient à ce qu'après ce tour de passe-passe, de nouvelles ressources soient prévues au titre du budget 2017. Clairement, le gouvernement ne craignait pas les conséquences liées au fait de ne pas avoir rempli sa promesse.
- **Un manque de compréhension et de soutien au sein de la population** quant au financement additionnel. L'attention portée par les médias à des annonces-clés et aux événements de haut niveau ont donné l'impression



que le gouvernement Trudeau avait augmenté de manière significative l'appui international du Canada. Certains représentants du gouvernement continuent même de suggérer que la population ne mesure pas pleinement le soutien qu'apporte le pays dans certains dossiers mondiaux, mais en fait l'inverse semble plutôt vrai : le public n'a aucune idée à quel point le Canada est tombé bas.

- **Morneau, et la volonté de faire plus avec moins.** La réponse du ministre Morneau sur l'absence d'augmentation à l'enveloppe d'aide porte à croire que les intervenants du ministère des Finances ne sont pas convaincus de l'utilité d'investir dans l'aide internationale, ni satisfaits du rendement du capital investi qu'elle génère. La réponse de M. Morneau dénote aussi une méprise : l'Institution de financement du développement ne peut remplacer les investissements dans l'aide. Le ministère des Finances semble en fait beaucoup plus s'intéresser aux approches financières novatrices – surtout à celles qui favorisent les initiatives privées, plutôt que la création de dollars pour le développement, comme le ferait une taxe sur les opérations financières.