



RÉTABLIR LA PLACE DU CANADA DANS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

MÉMOIRE

JANVIER 2017¹

RÉSUMÉ : L'aide publique au développement (APD) est l'un des moyens essentiels par lequel le Canada concourt à bâtir un monde meilleur. Le présent mémoire fait état de contributions importantes et concrètes qui, prévues au budget 2017, pourraient favoriser l'atteinte des objectifs canadiens et mondiaux en matière de développement international et d'aide humanitaire, et, en collaboration avec tous les acteurs du développement, améliorer l'efficacité des initiatives canadiennes de coopération au développement. Cinq questions méritent l'attention : l'établissement d'un échéancier sur dix ans pour l'augmentation de l'APD; l'accroissement de la transparence quant aux dépenses; la priorité accordée aux personnes les plus pauvres et marginalisées, surtout les femmes et les filles; 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. Que ce soit face à la crise des réfugiés syriens ou à la menace de changements climatiques catastrophiques, ils donnent l'exemple en apportant une contribution constructive et empreinte de générosité, et souhaitent continuer de le faire. [Sondage](#) après [sondage](#), les Canadiens le confirment : ils veulent que leur pays – et leur gouvernement – bâtisse un monde plus juste, plus durable et plus sûr en faisant de la coopération au développement une priorité de sa politique étrangère.

Il n'y a pas de façon plus efficace d'y parvenir que par des hausses annuelles constantes et prévisibles de l'aide publique au développement (APD). L'APD est l'un des principaux indicateurs de notre engagement sur la scène mondiale; c'est grâce à ces investissements stratégiques, efficaces et bien

¹ Une version antérieure du présent mémoire a été présentée par le CCCI au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre des consultations budgétaires de 2017.



pensés que le Canada renforce la coopération au développement international et l'intervention humanitaire dans les pays en développement, en collaboration avec tous les acteurs du développement, dont les organisations de la société civile. 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 huit recommandations concrètes pour le budget 2017.

(A) ÉTABLISSEMENT D'UN ÉCHÉANCIER POUR LA HAUSSE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'APD canadienne recule depuis 2011; de 5,5 G\$ cette année-là, elle était passée à 4,9 G\$ en 2013-2014. Elle semblait s'être rétablie en 2014-2015, puisqu'elle a atteint 5,7 G\$²; 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 d'APD avoisinait plutôt 4,8 G\$, ce qui est en deçà de celui de 2013-2014. Fait peu étonnant, l'APD canadienne a diminué en 2015-2016, s'établissant à environ 5,1 G\$ (soit 0,26 % du revenu national brut, selon les calculs du CCCI)³.

Entre-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 presque inchangée, demeurant bien en deçà de celle de 2011. Les 128 M\$ annuels additionnels prévus au budget 2016 pour 2016 et 2017 sont les bienvenus, mais ils ne suffiront pas à positionner le Canada comme un chef de file international à long terme.

² Ce montant a été établi d'après le *Rapport statistique sur l'aide internationale* pour l'exercice 2014-2015.

³ Tous les chiffres pour 2015-2016 sont tirés des données préliminaires du *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2014-2015*. Comme il ne tient pas compte des dépenses provinciales et municipales en matière d'APD canadienne, celles-ci ont été estimées.



1. Le budget 2017 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 Revenu national brut (RNB) à l'APD. En 2003, le gouvernement libéral avait entrepris d'augmenter chaque année l'EAI de 8 %, de sorte qu'elle avait 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. Comme nous l'avons noté précédemment, le ratio se situe actuellement à 0,26 %. S'il reste inchangé, le présent gouvernement affichera le bilan le moins reluisant en matière d'APD comme pourcentage moyen du RNB depuis un demi-siècle⁴.

Le budget 2017 devrait définir un plan à trois étapes :

- a) durant le premier mandat du gouvernement, faire en sorte que les dépenses en matière d'APD représentent un pourcentage du RNB tout juste supérieur à celui qui précédait les récentes coupes;
- b) rattraper nos homologues du monde entier, à commencer par l'atteinte de la moyenne non pondérée de l'OCDE (0,41 % du RNB) en doublant l'EAI pour atteindre 0,42 % du RNB, et ce, dans les cinq prochaines années (d'ici 2021-2022);
- c) faire du Canada un leader mondial de la coopération au développement en atteignant la cible de 0,7 % du RNB dans les dix prochaines années (d'ici 2026-2027).

En se fondant sur les dépenses actuelles et les tendances de croissance, le CCCI estime qu'un échéancier sur dix ans visant l'atteinte de la cible de 0,7 % devrait être assorti de hausses de l'EAI, pour les trois prochaines années, de 746 M\$ en 2017-2018, de 863 M\$ en 2018-2019, et de 998 M\$ en 2019-2020. Serait ainsi franchie la première étape, soit l'obtention d'un ratio d'au moins 0,34 %, un pourcentage légèrement supérieur à celui précédant les coupes des cinq

⁴ Robert Greenhill et Celine Wadhera. *On paying its global share, Canada's not back—it's far back*, 11 janvier 2017. <https://www.opencanada.org/features/paying-its-global-share-canadas-not-backits-far-back/>.



dernières années. Nous nous rapprocherions de nos homologues, et nous nous retrouverions à mi-chemin de la cible de 0,7 %, et ce, 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*, et les rapports statistiques sur l'aide internationale sont d'importantes ressources faisant état de l'utilisation des investissements dans le développement par l'ensemble du gouvernement. Or, comme ces ressources présentent les données liées à APD et à l'EAI de l'année financière précédente six mois et un an après la fin de l'année financière, respectivement, les renseignements essentiels aux analystes de l'aide ne sont pas promptement accessibles. De plus, en 2010, le gouvernement du Canada a malheureusement cessé de dévoiler l'EAI de l'année financière à venir.

- 2. Le budget 2017 devrait prévoir la divulgation annuelle du montant de l'enveloppe d'aide internationale de l'année financière à venir.** Sans entraîner de coûts supplémentaires, cette mesure améliorerait la prévisibilité des efforts du Canada, renforcerait la responsabilisation et favoriserait le 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.

(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, les filles et les enfants, qui sont souvent disproportionnellement touchés par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques. Le Canada devrait globalement concentrer ses efforts sur les personnes pauvres et non sur les pays pauvres – conformément aux principaux objectifs de l'APD canadienne au sens de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* – pour réduire la pauvreté, promouvoir les droits de la personne à l'échelle internationale et leur application, et répondre aux préoccupations des moins nantis. L'APD canadienne devrait toujours concorder avec les priorités des gouvernements et des partenaires de la société civile des pays en développement.



Au-delà des pays ou des thèmes prioritaires, il y a lieu de conserver une marge de manœuvre pour pouvoir répondre aux situations imprévues. C'est en travaillant avec un éventail d'acteurs divers – dont la société civile canadienne – pour élaborer et déployer l'aide internationale, et en misant sur l'expertise et les capacités qui leur sont propres, que l'on pourra maximiser les résultats de ces efforts. Un portefeuille diversifié d'outils et d'approches permettrait une meilleure adaptabilité aux changements de réalités géopolitiques, réduisant les risques et améliorant l'efficacité de l'aide internationale du Canada. C'est de la manière la plus souple et réactive possible que celui-ci devrait travailler avec les partenaires de la société civile, conformément à la [Politique de partenariat avec la société civile pour le développement international et l'aide humanitaire](#).

Le budget 2016 ne faisait par ailleurs pas mention des [objectifs de développement durable](#) (ODD), le cadre de développement adopté à l'Organisation des Nations Unies en septembre 2015. Les ODD ont une portée universelle, et se fondent sur la nécessité de ne laisser personne pour compte, ce qui concorde avec la priorité qu'accorde le Canada aux personnes les plus pauvres et vulnérables. Le budget 2017 devrait affirmer clairement l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre les ODD, aux côtés de ses partenaires canadiens et mondiaux, notamment en prenant les quatre mesures suivantes.

- 3. Dans le budget 2017, la moitié de l'APD 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.

- 4. Le budget 2017 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 augmenter ses investissements dans ces pays.



En 2014, le Canada figurait parmi les trois principaux donateurs dans neuf (ou 36 %) de ses 25 pays ciblés. Selon des données de l'OCDE s'appuyant sur les niveaux de contribution de 2014, si le Canada 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 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.*

5. **Le budget 2017 devrait lancer un processus graduel visant à allouer 0,15 % du RNB aux PMA d'ici 2021-2022.** 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 3,7 G\$ aux PMA d'ici 2021-2022, par rapport à 1,7 G\$ en 2013-2014.

6. **Le budget 2017 devrait favoriser les femmes, les adolescentes et les jeunes filles – disproportionnellement touchées 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; 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 au moins 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'APD 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 2014-2015, passant de 528 M\$ à 847 M\$,



soit une hausse de 60 %. En 2014-2015, l'aide humanitaire représentait donc 14,9 % des dépenses totales (comparativement à 11,4 % cinq ans auparavant). Les premières données de 2015-2016 font état de dépenses de l'ordre de 684 M\$. Nous nous réjouissons que le gouvernement reconnaisse l'importance de financer l'aide humanitaire, notamment au vu de son engagement 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; c'est le financement alloué aux autres programmes qui en souffre.

7. Le budget 2017 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 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\$ [engagés à cette fin](#) constitueraient des fonds nouveaux et supplémentaires, ou s'ils proviendraient de l'EAI existante. De plus, au moins la moitié des contributions du Canada doivent être consacrées aux efforts d'adaptation, et au moins la moitié doivent être consenties sous forme de subventions, et non de prêts. L'Accord de Paris invite en effet les pays à équilibrer les efforts d'adaptation et d'atténuation. S'il reste encore des sommes à affecter, il ne fait aucun doute que le Canada traînera de la patte, même s'il a signé l'Accord de Paris, et même si ces dispositions tiennent compte des besoins des pays en développement. Par ailleurs, le Canada ayant pris des engagements sur la scène internationale, le financement de la lutte contre les changements climatiques devrait être consenti conformément aux principes de coopération



efficace au service du développement (prise en charge par les pays, partenariats inclusifs, priorité aux résultats, transparence et responsabilisation).

- 8. Le budget 2017 devrait préciser que le nouveau financement consenti à la lutte contre les changements climatiques viendra s'ajouter au budget existant de la coopération au développement, et qu'il favorisera l'équilibre entre les efforts d'adaptation et d'atténuation, ainsi qu'entre les subventions et les prêts.** 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 2017 devrait préciser que ce ne sera *pas* le cas.