

## Mettre en œuvre les ambitions du Canada : soutien du développement international dans le budget de 2018

**Août 2017**

*Question : Le présent mémoire fait état de contributions importantes et concrètes qui, prévues au budget de 2018, pourraient favoriser l'atteinte des objectifs canadiens et mondiaux en matière de développement international et d'aide humanitaire, et, en collaboration avec des partenaires, mettre en place la nouvelle Politique d'aide internationale féministe du Canada et 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'aide publique au développement (APD) du Canada; 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; l'engagement à consentir un financement nouveau et supplémentaire à la lutte contre les changements climatiques; et l'accroissement de la transparence quant aux dépenses.*

### Introduction

La nouvelle Politique d'aide internationale féministe du Canada (PAIF) représente un tournant dans la façon dont le Canada contribue au développement international et à l'aide humanitaire. La vision ambitieuse de la PAIF est proportionnelle aux ambitions des Canadiens à l'égard de leur pays. [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 pour le 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 de l'enveloppe de l'aide internationale (EAI), la façon la plus prévisible d'accroître l'aide publique au développement du Canada (APD). Le Canada peut avoir recours à l'APD pour soutenir ses investissements stratégiques, efficaces et bien pensés pour le développement international et l'intervention humanitaire, en collaboration avec tous les acteurs du développement et de l'intervention humanitaire, y compris les organisations de la société civile (OSC). En concentrant l'APD du Canada sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et des filles, le gouvernement a fait connaître son intention de jouer un rôle de chef de file en appuyant les [objectifs de développement durable](#) (ODD), plus particulièrement l'objectif numéro 5, et son engagement envers un système international multilatéral, mondialiste et progressiste. Toutefois, la mise en œuvre de la nouvelle politique exigera de nouveaux engagements importants sur le plan budgétaire ainsi que des pratiques améliorées en matière de développement.

Le présent mémoire comporte cinq thématiques et sept recommandations concrètes pour le budget de 2018.

## METTRE EN ŒUVRE LES AMBITIONS DU CANADA

---

### **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\$<sup>1</sup>; or, cette hausse est trompeuse à cause des paiements uniques effectués cette année-là. L'APD canadienne a diminué de nouveau en 2015-2016, s'établissant à 5,3 G\$ (soit 0,27 % du revenu national brut, selon les calculs du CCCI)<sup>2</sup>.

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 dans les dernières années. Les 128 M\$ additionnels annoncés dans le budget de 2016 pour 2016-2017 et 2017-2018 sont les bienvenus, mais ils ne suffiront pas à positionner le Canada comme un chef de file international à long terme. La PAIF représente un tournant dans la façon dont le Canada finance l'aide internationale et contribue à celle-ci, et son succès exigera des ressources proportionnelles. De plus, à la suite des réductions démesurées des ressources humaines d'Affaires mondiales Canada au cours de la dernière décennie, il faut faire de nouveaux investissements considérables afin de renforcer la capacité du gouvernement et de ses partenaires à mettre en place la nouvelle politique, notamment ses approches féministes et fondées sur les droits de la personne. On doit le faire sans nuire à l'expertise et aux programmes existants. Même si le CCCI a entendu de façon informelle que l'EAI prévue pour 2017-2018 est passée de 4,75 G\$ à 4,9 G\$ (sans compter le montant discrétionnaire pour le compte de crises), aucun financement supplémentaire n'a été annoncé officiellement.

- 1. Le budget de 2018 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.** Comme nous l'avons noté précédemment, le ratio APD-RNB se situe actuellement à 0,27 % en 2015-2016. Si le financement actuel et les taux de croissance restent inchangés, à la fin de son premier mandat, le présent gouvernement affichera le bilan le moins reluisant en matière d'APD comme pourcentage moyen du RNB depuis un demi-siècle<sup>3</sup>.

Le budget de 2018 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 comparable aux taux de 2011 (soit 0,31);
- b) rattraper les homologues internationaux du Canada, à commencer par l'atteinte de la moyenne non pondérée de l'OCDE (0,40 % du RNB) en doublant l'EAI pour atteindre 0,42 % du RNB, et ce, dans les cinq prochaines années (d'ici 2022-2023);
- 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 2027-2028).

---

<sup>1</sup> Ce montant a été établi d'après le *Rapport statistique sur l'aide internationale* pour l'exercice 2014-2015.

<sup>2</sup> 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 – 2015-2016*. Comme il ne tient pas compte des dépenses provinciales et municipales en matière d'APD canadienne, celles-ci ont été estimées.

<sup>3</sup> 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/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

## METTRE EN ŒUVRE LES AMBITIONS DU CANADA

---

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 706 M\$ en 2018-2019, de 877 M\$ en 2019-2020 et de 1 013 M\$ en 2020-2021. La première étape serait ainsi franchie, soit l'obtention d'un ratio APD-RNB d'au moins 0,31 %, ce qui représente la situation du Canada avant les coupes des cinq dernières années.

### **B. La priorité aux personnes les plus pauvres et marginalisées**

Si des hausses annuelles graduelles et constantes de l'EAI surviennent, le gouvernement devra établir des cibles 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 – comme le soulignait la [lettre de mandat](#) de la ministre du Développement international. Cela s'ajoutera à l'engagement du PAIF, qui consiste à diriger 95 % de toute l'aide bilatérale pour le développement international aux programmes ayant comme objectif principal ou intégré l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et des filles. Le Canada devrait globalement concentrer ses efforts conformément aux principaux objectifs de l'APD canadienne au sens de la [Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle](#) – réduire la pauvreté, promouvoir les droits de la personne à l'échelle internationale et leur application, et répondre aux préoccupations des moins nantis — et les faire concorder avec les priorités des gouvernements et des OSC des pays en développement. À ce sujet, le CCCI se réjouit de l'adoption dans le cadre de la PAIF d'une approche en matière de développement fondée sur les droits de la personne.

En ce qui concerne l'aide internationale, la PAIF a annoncé l'intention du gouvernement de passer d'un modèle fondé sur les pays en développement ciblés à une approche selon le type de pays. En mettant en place ce changement, le gouvernement devrait s'assurer que le Canada continue à mettre l'accent sur le soutien aux personnes les plus pauvres et marginalisées. Même si le passage à des programmes plus réactifs peut rendre l'aide canadienne plus souple et ciblée, celle-ci doit continuer à appuyer les investissements à long terme et la prévisibilité du financement des partenaires et faire preuve de souplesse afin de tenir compte des imprévus.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PAIF, le gouvernement devrait travailler avec un éventail d'acteurs divers – dont les OSC canadiennes – pour maximiser les résultats en misant sur l'expertise et les capacités propres à chaque partenaire. C'est de la manière la plus souple et réactive possible que le Canada 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 de 2018 devrait aussi s'inspirer du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des ODD, le cadre en matière de développement adopté par les Nations Unies en septembre 2015.

- 2. Dans le budget de 2018, la moitié de l'APD devrait être affectée aux pays les moins avancés (PMA), aux pays à faible revenu (PFR) et aux États fragiles.** Cette recommandation est complémentaire, mais supplémentaire à l'engagement de la PAIF de consacrer « [au moins] 50 % de son aide bilatérale en matière de développement international » à l'Afrique subsaharienne. 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.

## METTRE EN ŒUVRE LES AMBITIONS DU CANADA

---

- 3. Le budget de 2018 devrait lancer un processus visant à allouer 0,15 % du RNB aux PMA d'ici 2027-2028.** 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. Comme point de départ, au cours des cinq prochaines années, le Canada pourrait passer d'environ 0,09 % à 0,12 % d'ici 2022-2023. Cela exigerait l'allocation d'environ 2,8 G\$ aux PMA d'ici 2022-2023.
- 4. Le budget de 2018 devrait mettre en valeur le nouvel engagement du gouvernement qui consiste à renforcer l'autonomisation des femmes et des filles – disproportionnellement touchées par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques.** Dans le cadre de la PAIF, le gouvernement a annoncé un nouveau fonds de 150 M\$ sur cinq ans « afin d'appuyer les organisations féminines et les mouvements locaux qui défendent les droits des femmes dans les pays en développement ». Dans le budget de 2018, le gouvernement peut renforcer cet engagement en annonçant une première partie du financement au moyen de ce fonds, en l'ajoutant à l'EAI existante et en s'assurant de mettre l'accent sur des programmes à long terme prévisibles, adaptés et souples.

### **C. 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 2015-2016, passant de 528 M\$ à 738 M\$. En 2015-2016, l'aide humanitaire représentait donc 14 % des dépenses totales (comparativement à 10,4 % cinq ans auparavant).

Le CCCI se joint au gouvernement pour reconnaître 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, représentant à peine plus de 300 M\$ annuellement. Cette différence s'explique par les transferts intraministériels d'autres programmes – qui réduisent le montant du financement qui va au gouvernement des pays en développement et la prévisibilité des programmes de tous les secteurs et nuisent à l'ensemble des efforts du Canada.

- 5. Le budget de 2018 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.** 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). Cela devrait être fait dans le but que le budget de base pour l'aide humanitaire représente une part proportionnelle de l'EAI annuelle, ce qui favoriserait le financement rapide, prévisible, efficace et à long terme des efforts.

### **D. Financement nouveau et supplémentaire de la lutte contre les changements climatiques**

Le 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. Le Canada devrait se conformer à l'[Accord de Paris](#), qui invite les pays, y compris le Canada, à équilibrer les efforts d'adaptation et d'atténuation. De plus, au moins la moitié des contributions du Canada doit être consentie sous forme de subventions, et non de prêts, conformément à la demande des pays en développement. S'il reste encore des sommes à affecter, le Canada accuse un retard

## METTRE EN ŒUVRE LES AMBITIONS DU CANADA

---

important concernant ces objectifs. Enfin, 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](#).

- 6. Le budget de 2018 devrait préciser que le nouveau financement consenti à la lutte contre les changements climatiques viendra s'ajouter à l'EAI existante et qu'il favorisera l'équilibre entre les efforts d'adaptation et d'atténuation, ainsi qu'entre les subventions et les prêts.** L'engagement du gouvernement en matière de financement de la lutte contre les changements climatiques est bienvenu et nécessaire; 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 vise l'élimination de la pauvreté mondiale. Le budget de 2018 devrait préciser que ce ne sera *pas* le cas.

### **E. Accroissement de la transparence quant aux dépenses**

Le [Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2015-2016](#), 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 du Canada des investissements dans le développement par l'ensemble du gouvernement. Or, comme ces ressources sont publiées plus tard — six mois et un an après la fin de l'année financière, respectivement —, les renseignements essentiels aux analystes 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. La PAIF s'engage à communiquer l'EAI annuellement, ce qui est louable. Cependant, le délai (et, par conséquent, la pertinence) demeure incertain. Le budget de 2018 représente une occasion de préciser les détails de cet engagement.

- 7. Le budget de 2018 devrait divulguer publiquement le montant de l'enveloppe d'aide internationale de l'année financière à venir et s'engager à le faire annuellement à l'avenir.** 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<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.