
Retour du Canada sur la scène du développement mondial

Mémoire présenté en vue des consultations sur le budget de 2017

Août 2016

***Question :** L'aide au développement officielle (ADO) est un des moyens essentiels par lequel le Canada concourt à bâtir un monde meilleur. Le présent mémoire donne un aperçu de certaines des grandes occasions à saisir, au moyen du budget de 2017, pour contribuer de manière significative et concrète aux objectifs canadiens et mondiaux dans les domaines du développement mondial et de l'aide humanitaire et pour accroître l'efficacité de la coopération pour le développement du Canada, en collaboration avec tous les acteurs du développement. Ce rapport évoque cinq grands axes pour y parvenir : l'établissement d'un calendrier décennal pour accroître notre ADO; une plus grande transparence sur le plan des dépenses; une attention particulière aux personnes les plus pauvres et les plus marginalisées, notamment les femmes; une intervention humanitaire à la mesure des besoins croissants; un engagement à consentir un financement nouveau et accru pour la lutte contre les changements climatiques.*

Introduction

Les Canadiens ont du cœur. Que ce soit en réponse à la crise des réfugiés syriens ou à la menace de changements climatiques catastrophiques, les Canadiens sont et souhaitent être des acteurs généreux, constructifs et coopératifs sur la scène mondiale. Comme on peut le voir [sondage](#) après [sondage](#), les Canadiens veulent que leur pays – et leur gouvernement – fasse de la coopération pour le développement une priorité dans le cadre de sa politique étrangère.

La meilleure façon d'y parvenir est d'accroître de manière durable et prévisible, année après année, le financement pour l'aide au développement officielle (ADO). L'ADO est un indicateur clé de l'engagement mondial, et elle permet au Canada de soutenir des mesures d'intervention mondiales efficaces en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire dans les pays en développement au moyen d'investissements stratégiques et percutants et d'une collaboration avec tous les acteurs du développement, y compris les organisations de la société civile. En s'assurant que l'ADO du Canada atteint ceux dont les besoins sont les plus criants, tout particulièrement les femmes et les enfants, le gouvernement peut soutenir un programme de développement inclusif et durable et, comme noté dans la [lettre de mandat](#) de la ministre du Développement international et de la Francophonie, « [r]ecentrer 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 ».

Ce rapport contient cinq axes thématiques et huit recommandations concrètes à inclure dans le budget de 2017.

A. Établissement d'un calendrier pour améliorer notre aide au développement officielle

L'ADO du Canada a connu une baisse par rapport à 2011, passant de 5,5 à 4,9 milliards de dollars en 2013-2014. Bien que l'ADO du Canada semble avoir rebondi en 2014-2015, atteignant quelque 5,7 milliards de dollars¹, l'augmentation a été gonflée par un prêt concessionnel de 400 millions de dollars à l'Ukraine et un double versement à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (en raison de l'adoption d'une nouvelle approche de paiement, le Canada a versé sa contribution de 441,6 millions de dollars deux fois pendant le même exercice). Si l'on soustrait ces deux montants, le budget alloué à l'ADO se rapprochait plutôt de 4,8 milliards de dollars, soit un montant inférieur à celui de 2013-2014.

Entre-temps, l'enveloppe de l'aide internationale (EAI), une mesure plus précise de nos engagements de programme pour lutter contre la pauvreté dans les pays en développement, est demeurée pratiquement au point mort. L'engagement de 128 millions de dollars supplémentaires par année dans le budget de 2016 pour 2016 et 2017 est encourageant, mais il ne saurait suffire pour faire du Canada un chef de file mondial à long terme.

- 1. Le budget de 2017 devrait comprendre un calendrier décennal d'augmentations prévisibles de l'EAI, en fixant pour objectif d'atteindre la cible depuis longtemps établie à l'échelle internationale de 0,7 % du revenu national brut (RNB) alloué à l'ADO.** En 2003, le gouvernement libéral a instauré des augmentations annuelles de 8 % de l'EAI, doublant ainsi l'enveloppe à 5 milliards de dollars (par rapport à 2001) d'ici 2010-2011 et augmentant notre pourcentage du RNB à 0,34. En 2014, après plusieurs années de réductions, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a déclaré que ce pourcentage avait chuté à 0,24, soit le deuxième plus bas pourcentage dans l'histoire du Canada. Selon les chiffres de l'OCDE pour 2015, le pourcentage est actuellement de 0,28.

Le budget de 2017 devrait lancer un plan en trois étapes pour :

- a) ramener les dépenses du Canada affectées au développement sous forme de pourcentage du RNB au niveau où elles se trouvaient avant les récentes réductions, pendant le premier mandat de ce gouvernement;
- b) rattraper notre groupe de pairs mondial en commençant par atteindre la moyenne non pondérée de l'OCDE (0,41 % du RNB) en doublant l'EAI de sorte qu'elle atteigne 0,42 % du RNB d'ici cinq ans (d'ici 2021-2022);
- c) devenir un chef de file mondial dans la coopération pour le développement en atteignant la cible de 0,7 % du RNB d'ici dix ans (d'ici 2026-2027).

Tenant compte des attentes en ce qui concerne les tendances actuelles en matière de dépenses et de croissance, le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) est d'avis qu'un engagement à l'égard d'un calendrier décennal d'augmentations de notre EAI comporterait des augmentations annuelles sur trois ans de 598 millions de dollars en 2017-2018, de 840 millions de dollars en 2018-2019 et de 971 millions de dollars en 2019-2020. Cela constituerait une première étape vers l'augmentation du pourcentage de l'allocation du RNB à l'ADO à au moins 0,34, soit là où le Canada se situait avant les réductions imposées les cinq dernières années. Le Canada serait ainsi sur la bonne voie pour rejoindre son groupe de pairs mondial et à mi-chemin de la cible de 0,7 % d'ici la fin du premier mandat de ce gouvernement.

¹ Ce montant est tiré des chiffres présentés dans le *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2014-2015*, mais comprend aussi une estimation des dépenses provinciales et municipales non incluses dans le rapport.

B. Amélioration de la transparence sur le plan des dépenses

Le [Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada – 2014-2015](#), qui a été publié en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*, fait le point sur la manière dont les investissements pour le développement du Canada sont utilisés par l'ensemble du gouvernement. Comme noté plus haut, l'ADO 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, en 2010, cessé de divulguer publiquement l'EAI annuelle à l'avance. Une [analyse du CCCI](#) suggère toutefois que l'EAI est restée stable, voire qu'elle a diminué ces dernières années, alors que des fonds destinés aux programmes de développement sont [restés inutilisés](#).

- 2. Le budget de 2017 devrait comporter un engagement à divulguer publiquement et annuellement le niveau de l'EAI pour l'année à venir.** Sans coûts supplémentaires, cette mesure améliorera la responsabilité à l'égard des efforts d'aide internationale du Canada et le caractère prévisible de ces efforts et permettra d'effectuer un meilleur suivi de l'efficacité de l'aide apportée, soit deux engagements que le Canada a pris lors des 3^e et 4^e forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

C. Attention particulière portée aux personnes les plus pauvres et les plus marginalisées

Dans le contexte des augmentations annuelles graduelles et soutenues de l'EAI, le gouvernement devrait établir des cibles claires à moyen et long termes en ce qui concerne l'affectation de ressources dans cette enveloppe, en portant une attention particulière aux personnes les plus pauvres et les plus marginalisées, tout particulièrement les femmes et les enfants. Ces populations vulnérables sont souvent touchées, de manière disproportionnée, par la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques.

Le budget de 2016 ne faisait aucunement mention des objectifs de développement durable (ODD), le cadre de développement adopté aux Nations Unies en septembre 2015. Les ODD sont universels et reposent sur l'idée de ne laisser personne de côté, comme en témoigne l'attention portée par le Canada aux personnes les plus démunies et les plus vulnérables. Le budget de 2017 devrait faire précisément mention de l'engagement du gouvernement de collaborer avec des partenaires canadiens et mondiaux pour mettre en œuvre les ODD, notamment en prenant les quatre mesures ci-après.

- 3. Le budget de 2017 devrait consacrer la moitié du budget de l'ADO aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu et aux États fragiles.** Les besoins des pays les plus pauvres demeurent les plus criants. Cet engagement aidera à s'assurer que la contribution financière du Canada au développement cible les pays les plus pauvres, sans coûts supplémentaires. Le gouvernement du Canada consacre actuellement de 40 à 45 % de son ADO aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu et aux États fragiles.
- 4. Le budget de 2017 devrait amorcer un processus visant à faire du Canada un des trois principaux donateurs dans au moins la moitié des pays ciblés par le Canada d'ici la fin du premier mandat de ce gouvernement.** Les pays ciblés par le Canada comprennent 10 pays à faible revenu, 10 pays à revenu faible ou moyen et 4 pays à revenu intermédiaire. Étant donné que la géographie de la pauvreté a changé et qu'on note encore d'importants foyers de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire comme dans les pays à faible revenu, nous devons adopter une approche globale qui cible la pauvreté, peu importe où elle se trouve. Pour avoir un réel impact, le Canada doit accroître cet investissement.

En 2014, le Canada était parmi les trois principaux donateurs dans neuf (ou 36 %) de ses 25 pays ciblés. Selon les données de l'OCDE, qui sont fondées sur les niveaux de contribution de 2014, un investissement supplémentaire de 59 millions de dollars pourrait faire du Canada un des trois principaux donateurs dans la moitié (13) de ses pays ciblés. C'est là un objectif modeste. Les mêmes données suggèrent que le Canada pourrait être un des trois principaux donateurs dans les trois quarts (19) de ses pays ciblés pour 448 millions de dollars, ou dans tous ses pays ciblés (25) pour 945 millions de dollars. *C'est donc dire que*

pour moins de 1 milliard de dollars, le Canada pourrait être un éminent acteur sur le plan de l'élimination de la pauvreté dans chacun des pays qu'il cible.

- 5. Le budget de 2017 devrait amorcer un processus graduel vers une contribution de 0,15 % du RNB aux pays à faible revenu d'ici la fin du premier mandat de ce gouvernement.** Cet engagement aidera à s'assurer qu'une part prévisible et importante du financement du Canada pour le développement vienne en aide aux populations les plus pauvres. Le gouvernement du Canada alloue actuellement environ 0,09 % du RNB aux pays à faible revenu. Le gouvernement devrait donc allouer environ 3,4 milliards de dollars aux pays à faible revenu d'ici 2019-2010, soit une hausse par rapport aux 1,7 milliard de dollars versés en 2013-2014.
- 6. Le budget de 2017 devrait prévoir d'investir dans les femmes, les adolescents et les jeunes filles, qui sont touchés de manière disproportionnée par les inégalités, la pauvreté et les changements climatiques, en faisant du soutien aux organisations de défense des droits des femmes une priorité pour le Canada.** Des investissements plus importants pourraient permettre de lutter contre la violence envers les femmes et les filles, de fournir un soutien budgétaire pour des services sociaux visant à sortir les femmes de la pauvreté et d'allouer une enveloppe de financement précise pour soutenir le leadership des femmes, les organisations de défense des droits des femmes et les défenseurs des droits fondamentaux des femmes. Pour y parvenir, le Canada devrait à tout le moins quadrupler son investissement dans les organisations de défense des droits des femmes d'ici la fin du premier mandat de ce gouvernement – en faisant passer le financement de 5,2 à 20,8 millions de dollars, soit 15,6 millions de dollars de plus – et s'assurer que 20 % de tous les investissements dans l'ADO sont centrés sur la promotion de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes.

D. Réponse aux besoins humanitaires croissants

La réponse du Canada aux catastrophes pour l'humanité est un domaine dont l'importance est grandissante, l'aide humanitaire canadienne ayant considérablement augmenté de 2012-2013 à 2013-2014, passant de 543 à 812 millions de dollars. Cela représente une augmentation annuelle de 49 % et une augmentation sur une moyenne de cinq ans de 46 %. L'aide humanitaire représente aujourd'hui 21,6 % des dépenses totales (une hausse par rapport à 14 % il y a cinq ans). Nous nous réjouissons que le gouvernement reconnaisse l'importance du financement humanitaire, notamment au moyen de son engagement triennal de 840 millions de dollars pour une aide humanitaire en Syrie et en Iraq. Or, le financement de base prévu pour l'aide humanitaire a stagné à tout juste un peu plus de 300 millions de dollars par année pour les cinq dernières années, alors que les allocations réelles ont continué de croître. La différence est attribuable aux transferts intraministériels qui ont réduit le montant du financement consenti à d'autres secteurs des programmes.

- 7. Le budget de 2017 devrait amorcer un processus d'augmentation graduelle du niveau de référence pour les dépenses humanitaires jusqu'à un niveau qui reflète le besoin mondial croissant en matière d'aide humanitaire et qui suive la croissance globale de l'EAI précisée dans la première recommandation.** Les efforts humanitaires gagnent en importance en tant que proportion relative des dépenses allouées à la coopération internationale, mais cela ne se reflète pas encore dans les budgets de base. À mesure que l'EAI augmente, une plus grande proportion des dépenses devrait être allouée à l'augmentation du budget de base pour l'aide humanitaire (prévention, intervention, secours et redressement). Le budget de base pour l'aide humanitaire correspondrait ainsi à une part proportionnelle de l'EAI annuelle et permettrait un financement plus rapide, prévisible et efficace et à plus long terme des efforts d'aide humanitaire.

E. Financement nouveau et accru pour la lutte contre les changements climatiques

Dernier dossier, mais non le moindre : le nouveau gouvernement a montré sa volonté de faire du Canada un leader mondial en matière de lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen d'un nouveau financement. Le gouvernement n'a toutefois pas encore clairement indiqué si les 2,65 milliards de dollars

[engagés pour le financement de la lutte contre les changements climatiques](#) seront un financement nouveau et accru, ou s'ils proviendront de l'EAI existante. Conformément aux engagements pris par le Canada sur la scène internationale, le financement pour la lutte contre les changements climatiques devrait être évalué en tenant compte des principes de coopération efficace pour le développement (prise en charge par les pays, partenariats inclusifs, priorité aux résultats, transparence et responsabilisation).

- 8. Le budget de 2017 devrait préciser que le financement consenti pour les initiatives gouvernementales de financement pour la lutte contre les changements climatiques viendra s'ajouter au budget existant de la coopération pour le développement.** L'engagement du gouvernement à financer les mesures axées sur la lutte contre les changements climatiques est bienvenu et nécessaire. Il ne devrait toutefois pas être mis en place au détriment des investissements existants et à venir qui visent l'élimination de la pauvreté mondiale au moyen de l'EAI. Le budget de 2017 devrait préciser que ce *ne sera pas* le cas.