

Assurer l'avenir de l'engagement mondial du Canada : Investissements intelligents et stratégiques en développement

Aniket Bhushan

Directeur principal, Canadian International Development Platform; prof. auxiliaire, Recherche, Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA), Université Carleton : aniket@cidpsi.ca; aniket.bhushan@carleton.ca; 613-852-0265

Sommaire

- Investir dans le développement est l'un des placements publics à long terme les plus intelligents qui puisse se faire dans une économie ouverte, de taille moyenne comme celle du Canada.
- C'est le bon moment d'intensifier les investissements du Canada dans le développement et d'inverser la tendance aux déclin.
- Dans le budget de 2017, le Canada devrait s'engager à doubler l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI) sur une période de huit à dix ans.
- En vue de ces efforts, le budget de 2017 devrait prévoir une hausse annuelle de l'EAI d'au moins 8 % jusqu'à ce qu'elle soit doublée (en gros 10 ans).
- En 2018, à peu près au moment d'accueillir le G7, le Canada devrait songer à déterminer un objectif APD/RNB à plus long terme.
- C'est l'option intelligente à retenir parce qu'elle aidera à assurer l'avenir de la stratégie du Canada pour le développement, car nous savons que la demande pour le financement du développement augmentera.
- En outre, la transparence entourant le niveau de base de l'EAI, l'utilisation par année, le traitement des soldes et l'annonce des hausses, devrait être accrue par une publication au moins annuelle (sinon plus fréquente) des données et de l'information cruciales.

Pourquoi investir dans le développement

Le Canada est une économie ouverte, de taille moyenne. Il dépend de flux libéralisés d'échanges, d'investissements et de migration. Un ordre mondial libéral et bien gouverné est de plus en plus important au regard de la relation du Canada avec les pays en développement :

- Ces pays sont ceux où le Canada puise du capital humain par l'immigration, lequel est essentiel pour soutenir le marché du travail, la croissance économique et le développement social du pays.
- Certains des partenaires commerciaux de celui-ci et dont la croissance est la plus rapide, y compris des destinations pour les exportations canadiennes, se trouvent dans les pays en développement.
- Certaines des destinations de placements canadiens et dont la croissance est la plus rapide se trouvent parmi les économies en développement et émergentes.

- Ces raisons s'ajoutent à notre obligation, à titre de pays prospère et généreux, d'aider les plus pauvres et vulnérables en ce monde à trouver une voie durable pour échapper à la pauvreté.

La prospérité future du Canada dépend d'une économie mondiale sécuritaire, stable et prospère, qui travaille pour tous les pays et tous les segments de la société. Notre contribution au développement mondial, en partenariat avec d'autres, aide à réaliser précisément cela.

C'est pourquoi investir dans le développement est l'un des investissements les plus intelligents que puisse faire le Canada.

Besoin d'intensification maintenant, afin d'inverser la tendance favorable au statu quo.

Selon la plupart des mesures raisonnables, l'investissement du Canada dans le développement mondial est bas. Si ce n'est pas surveillé, la position du Canada parmi ses pairs continuera de baisser. L'augmentation mineure du financement, prévue dans l'Enveloppe de l'aide internationale ou EAI (256 millions de dollars sur deux ans)¹, annoncée dans le budget de 2016 ne suffit pas pour inverser la tendance au déclin.

- L'aide au développement outre-mer du Canada, sous forme de ratio du revenu national brut (APD/RNB), une mesure de l'effort pour le développement et qui est largement utilisée, se situe actuellement à 0,28².
- C'est inférieur à la moitié de la cible de l'ONU : 0,7.
- C'est plus bas que la moyenne simple (non pondérée) du CAD-OCDE, soit 0,41, et également en dessous de la moyenne pondérée (0,3).
- Le Canada se situe à la moitié inférieure (14^e en 2015³ et 16^e en 2014, sur 28) parmi les pays donateurs du CAD-OCDE. De plus, la position du Canada recule depuis 2012.
- Compte tenu des tendances existantes, le gouvernement libéral, élu en octobre 2015 et qui a longuement parlé de *replacer le Canada sur la scène mondiale*, finira avec le pire ratio de dépenses en développement, par rapport à tous les gouvernements du passé.
- Cela comprend le gouvernement conservateur antérieur qui, avant de geler et de couper l'aide étrangère dans le cadre d'un programme d'austérité fiscale plus vaste, il faudrait le rappeler, a continué sur la voie des hausses et lancé la louable initiative de Muskoka sur la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants (SMNE), qui a produit des résultats tangibles chez les plus pauvres.
- Les données d'Affaires mondiales Canada pour la planification prospective (ci-dessous) montrent que, à moins d'un changement, les dépenses futures seront encore plus basses en chiffres absolus.

¹ Cela correspond à une hausse d'approximativement 2,4 %, reposant sur les chiffres les plus récents connus (2014-2015) pour l'EAI.

² Toutefois, ce chiffre comprend deux entrées ponctuelles exceptionnelles : un double paiement à l'AID de la Banque mondiale en 2014-2015 et des prêts à l'Ukraine. Sans cela, le ratio est inchangé par rapport à l'année antérieure, à 0,24.

³ Le rang de 2015 est encore influencé par des entités ponctuelles et, sans elles, la position du Canada serait inférieure. Pour en savoir davantage, voir : <http://cidpnsi.ca/canada-and-the-oecd-dac-aid-statistics/et>
<http://cidpnsi.ca/canada-and-the-oecd-dac-aid-statistics-2015/>

Sommaire du tableau AMCGACS3

Programmes/résultats stratégiques	Sous-groupe	2013-2014 Dépenses	2014-2015 Dépenses	2015-2016 Prévision	2016-2017 Budget principal des dépenses	2016-2017 Prévu	2017-2018 Prévu	2018-2019 Prévu
3 RS. La pauvreté est réduite et la sécurité comme la démocratie sont haussées pour ceux qui vivent dans les pays où le Canada intervient. Note de bas de page 10.	3.1 Sécurité internationale et développement démocratique	Sans objet	330 049 668	395 178 104	237 453 939	237 901 526	238 758 198	161 559 327
3 RS. La pauvreté est réduite et la sécurité comme la démocratie sont haussées pour ceux qui vivent dans les pays où le Canada intervient. Note de bas de page 11.	3.2 Développement international	Sans objet	2 392 774 063	2 704 403 772	2 332 030 755	2 335 188 938	2 302 838 638	2 451 856 263
3 RS. La pauvreté est réduite et la sécurité comme la démocratie sont haussées pour ceux qui vivent dans les pays où le Canada intervient. Note de bas de page 12.	3.3 Aide humanitaire internationale	Sans objet	805 970 755	453 621 649	561 725 322	561 922 614	563 007 134	475 792 627
3 RS. La pauvreté est réduite et la sécurité comme la démocratie sont haussées pour ceux qui vivent dans les pays où le Canada intervient. Note de bas de page 13.	Total partiel 3 RS		3 379 274 678	3 528 794 486	3 553 203 525	3 131 210 016	3 135 013 078	3 104 603 970

Compte tenu des plus récents rapports ministériels d’Affaires mondiales Canada, portant sur les plans et priorités.

Au-delà du retour à la position passée du Canada parmi les pairs se trouvent les vraies raisons pratiques pour lesquelles il est maintenant temps d’intensifier les investissements.

- La pauvreté extrême (à 1,90 \$/jour PPA) est à moins de 10 % ou s’en approche en tant que part de la population mondiale et une première historique; c’est un cas de réussite majeure en développement (qui va plus loin que simplement la Chine et l’Inde).
- Toutefois, les meilleures projections indiquent que la réduction de la pauvreté mondiale atteindra le « problème du dernier kilomètre » c.-à-d. que plus nous approchons de zéro plus il est difficile d’atteindre zéro.
- La pauvreté extrême se concentrera dans des contextes fragiles et à faibles revenus, et les foyers persistants de la pauvreté et de la privation dans les pays à moyen revenu.

Si l’objectif de développement durable ODD) de premier plan doit être atteint, à savoir mettre un terme à l’extrême pauvreté d’ici 2030 et ne négliger personne, c’est le bon moment d’intensifier l’investissement dans le développement. Le faire aidera à conserver des acquis chèrement gagnés – notamment dans le domaine de la santé mondiale – et permettra au Canada de maintenir la dynamique nécessaire à la réalisation des programmes ambitieux pour lesquels nous avons pris des engagements tels que les ODD et les cibles climatiques à Paris à la COP 21.

Recommandations

Assurer l’avenir de la stratégie de développement et améliorer la prévisibilité de l’EAI en adoptant une échelle mobile.

Comme nous l’avons montré dans notre rapport de données 2016 et à la présentation lors de l’examen de l’assistance internationale (EAI), le Canada a besoin d’une stratégie de développement et pas seulement de modifications de la politique de l’aide étrangère⁴. Cela exige de penser plus stratégiquement à la cohérence politique, de miser sur les effets multiplicateurs des ressources, au-delà de l’aide étrangère

⁴ Voir : <http://cidpnsi.ca/data-report-2016/> et <http://cidpnsi.ca/wp-content/uploads/2016/07/Canada-needs-a-development-strategy-IAR-CanadianIntDevelopmentPlatform-.pdf>

classique⁵, de relier l'augmentation des ressources financières et l'échelle des besoins mondiaux, puis de corriger les lacunes de la transparence et de la reddition de compte⁶.

Les demandes pour le financement du développement futur augmenteront. Par exemple :

- Les contributions aux institutions multilatérales pour p. ex. le soutien de la santé mondiale, où le Canada est déjà parmi les chefs de file, augmenteront.
- Le financement nécessaire pour répondre aux urgences et pour soutenir les efforts humanitaires augmentera.
- Il faudra du nouveau financement pour l'adaptation au changement climatique et son atténuation; pour promouvoir l'adoption de l'énergie propre dans les pays en développement (y compris la technologie canadienne propre), afin de suivre le rythme des cibles climatiques.

La réponse la plus intelligente à ce scénario est de prendre les mesures pour assurer l'avenir de la stratégie canadienne pour le développement.

En 2002, le Canada annonçait qu'il doublerait l'EAI. Cet objectif a été atteint dans le budget de 2010, qui signalait que l'EAI passait d'environ 2,5 milliards de dollars en 2002 à 5 milliards de dollars en 2010.

- Cela s'est fait par une échelle mobile budgétaire annuelle de 8 % intégrée dans l'EAI.
- Les prévisibilités et la transparence ont ainsi été améliorées.
- C'était aussi la dernière fois que le Canada avait un ancrage transparent pour le financement du développement.
- Il convient aussi de faire remarquer que l'engagement enjambait les partis politiques (les libéraux ont pris l'engagement, mais les conservateurs l'ont maintenu jusqu'à son terme), une réalisation considérable pour l'engagement envers le développement et dépassant la partisanerie politique.
- L'ironie de la chose, le niveau le plus récent d'ambition, indiqué dans le budget de 2016, à savoir porter l'EAI à 5 milliards de dollars d'ici 2018-2019⁷, indique le même niveau nominal qu'en 2010 et, par conséquent, un déclin substantiel en chiffres absolus.

Dans le budget de 2017, le gouvernement devrait assurer l'avenir de la stratégie du Canada pour le développement et, au minimum, s'engager à doubler l'EAI sur une période de huit à dix ans.

- Dans l'annexe ci-jointe, nous esquissons trois scénarios qui rendent réaliste dans le budget de 2017 de porter le niveau de l'EAI à 7 milliards de dollars en 2022 ou avant.
- Dans l'un de ces scénarios, qui adopte une échelle mobile annuelle de 15 %, le gouvernement libéral s'engagerait à atteindre le niveau de 7 milliards de dollars au cours du présent mandat, c.-à-d. d'ici 2018-2019.
- Avec une échelle mobile de 8 % à long terme, en supposant une croissance nominale du RNB d'environ 4 %, nous projetons que cela puisse porter le ratio ADP/RNB du Canada à presque 0,5, avant l'échéance de l'ODD de 2030.

⁵ Voir : <http://cidpnsi.ca/canadas-dfi/>

⁶ Voir : <https://www.opencanada.org/features/follow-money-where-canada-heading-global-stage/>

⁷ Voir : <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/themes/world-monde-en.html> et http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/ch6-en.html#_Toc446106821

- Même si c'est moins que la cible de 0,7 de l'ONU, ce serait une amélioration importante et placerait le Canada parmi les pays au rendement meilleur du CAD de l'OCDE (toutes choses étant égales).
- Des échelles mobiles précises peuvent faire l'objet de débats, mais la clé est de s'engager sur une voie à long terme dans le budget de 2017.

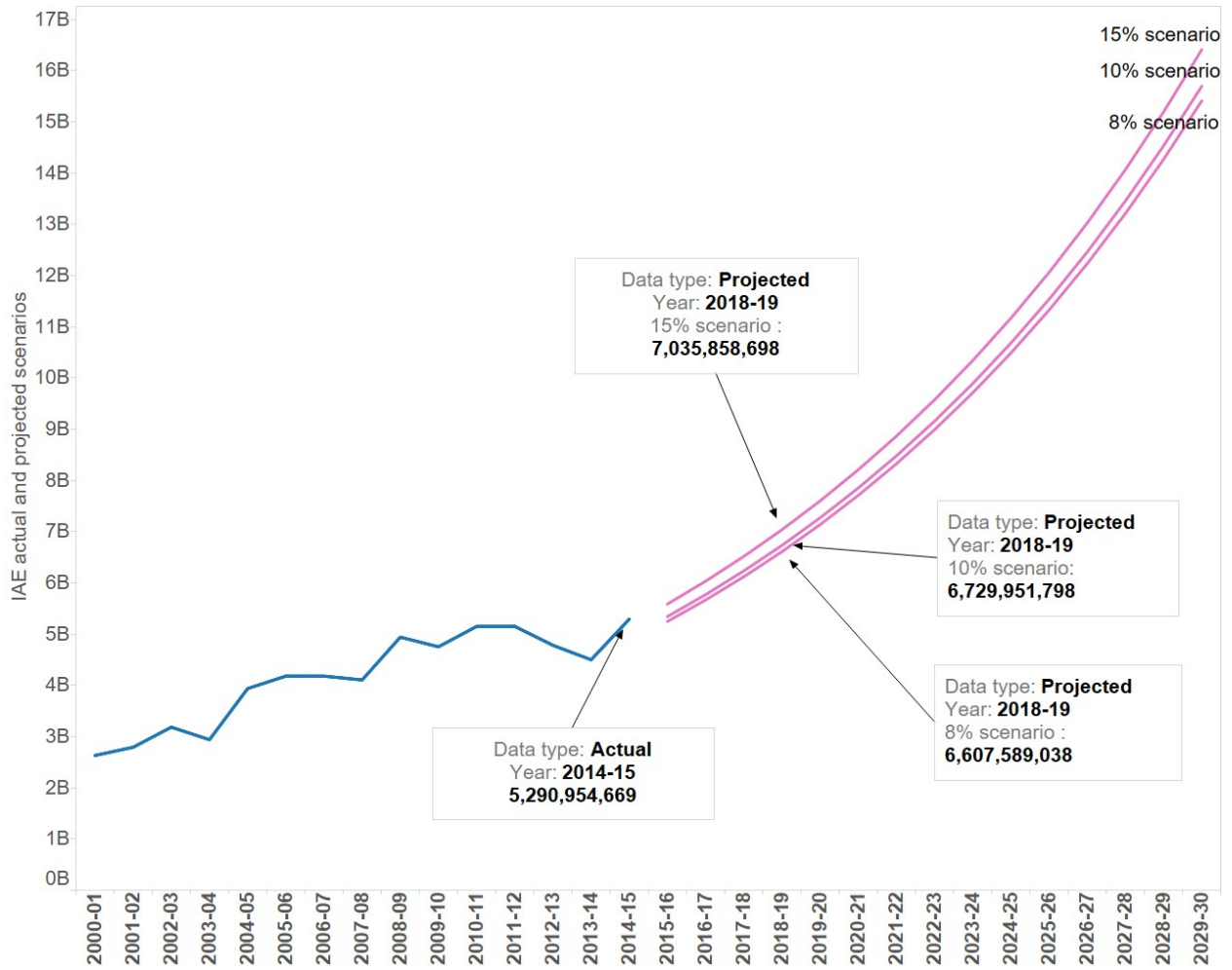
Corriger le manque de transparence

Actuellement, la transparence entourant l'EAI est limitée. La discussion sur le budget de 2016 à propos de l'EAI a ajouté à la confusion :

- Le document du budget comprenait un tableau (6.1), avec des niveaux de base et d'augmentation de l'EAI, sans spécifier les montants connexes (cela se trouve dans notre annexe).
- De plus (également à l'annexe), le graphique (6.1) qui montrait une hausse de l'EAI en 2015 -2016, était entièrement en contradiction avec le tableau (6.1) qui ne contenait pas d'augmentation au cours de la même année (indiqué par les flèches jaunes dans l'annexe).
- Les données rendues publiques plus tard par le Ministère (AMC), en décembre 2015 ainsi qu'en mars 2016, ont soulevé d'autres difficultés, car les dépenses rapportées pour l'EAI en 2014-2015 se situaient à 5,2 milliards de dollars et, par conséquent, étaient déjà plus élevées que le montant indiqué dans le budget de 2016 (divulgué plus tôt en mars 2015).
- Les problèmes clés sont les suivants : les niveaux de base de l'EAI ne sont pas rapportés de façon transparente; les soldes de fin d'exercice ne sont pas rendus publics; les règles indiquant ce qui peut être financé ou pas par l'EAI sont floues du moins publiquement; il y a un manque de clarté quant à la façon de comptabiliser le nouveau financement dans l'EAI (tels ceux du changement climatique, du Fonds mondial et de la région syrienne), à savoir, si et dans quelle mesure il a été annoncé ou est additionnel.
- Ces manques de transparence minent la crédibilité et devraient être réparés en lien avec toute augmentation.

Annexes

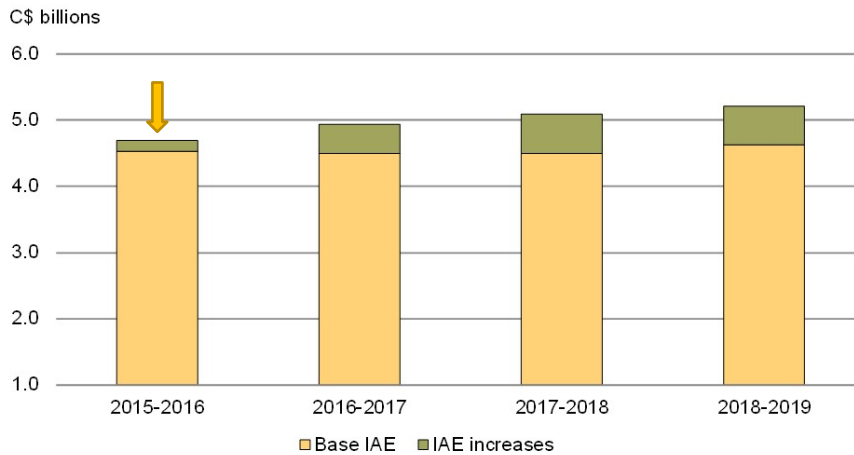
Voie de l'EAI, fondée sur trois scénarios : Échelle mobile de 8 %, 10 % et 15 %



Les données pour les voies de l’EAI (projection en rose) reposent sur les dépenses réelles de l’EAI, rapportées dans les Rapport statistique sur l’aide internationale de 2000-2001 à 2014-2015 (bleu). Puisque les dépenses de 2014-2015 étaient exceptionnelles, car elles contiennent un double paiement à l’AID de la Banque mondiale et des prêts à l’Ukraine (provenant de l’EAI), ce qui a même porté les dépenses bien au-delà du budget de 2016 dont la cible était de 5 milliards de dollars (à atteindre en 2018-2019), une moyenne de 2012-2013 à 2014-2015 est calculée afin de servir à la projection linéaire. Ce chiffre est 4,8567 milliards de dollars.

Discussion sur le budget de 2016 de l’EAI

Tableau 6.1 – Niveaux d’aide internationale du Canada



Remarque : Les chiffres sont fournis sur la base de la comptabilité de caisse. Source : Ministère des Finances.

Note du traducteur : voir le tableau traduit, après celui qui paraît immédiatement ci-dessous. Ajouter la flèche.
Source : http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/ch6-fr.html#_Toc446106821

Tableau tiré de la version complète, même section :

Table 6.1
Canada in the World
millions of dollars

	2015-16	2016-17	2017-18	Total
Restoring and Renewing International Assistance				
Increasing the International Assistance Envelope		128	128	256
Promoting International Peace and Security		196	196	391
Subtotal—Restoring and Renewing International Assistance		324	324	647
Expanding Immigration				
Expanding Canada’s Intake of Syrian Refugees		204	36	240
Reducing Application Processing Times		25		25
Achieving Higher Permanent Resident Admissions		20	18	38
Subtotal—Expanding Immigration		249	54	303
Improving Export Verifications		1	2	3
Defending Canada				
Renewing Major Equipment for the Canadian Armed Forces	-205	-90	-1,319	-1,614
Subtotal—Defending Canada	-205	-90	-1,319	-1,614
Total	-205	483	-939	-661
<i>Less funds existing in the fiscal framework</i>	0	-196	-196	-391
Net Fiscal Cost	-205	288	-1,135	-1,062

Notes: Totals may not add due to rounding.

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Rétablir et renouveler l'aide internationale				
Majorer l'enveloppe de l'aide internationale	0	128	128	256
Promouvoir la paix et la sécurité internationales	0	196	196	391
Total partiel – Rétablir et renouveler l'aide internationale	0	324	324	647
Accroître l'immigration				
Augmenter le nombre de réfugiés syriens accueillis au Canada	0	204	36	240
Réduire les délais de traitement des demandes	0	25	0	25
Admettre plus de résidents permanents	0	20	18	38
Total partiel – Accroître l'immigration	0	249	54	303
Améliorer les vérifications des exportations	0	1	2	3
Défendre le Canada				
Renouveler les grands équipements des Forces armées canadiennes	-205	-90	-1 319	-1 614
Total partiel – Défendre le Canada	-205	-90	-1 319	-1 614
Total	-205	483	-939	-661
<i>Moins : Fonds prévus dans le cadre financier actuel</i>	<i>0</i>	<i>-196</i>	<i>-196</i>	<i>-391</i>
Coût budgétaire net	-205	288	-1 135	-1 052

Nota – Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.