

Mesures du budget de 2017 pour rejoindre les plus délaissés



Mémoire au
Comité permanent des finances de la Chambre des communes
Août 2016

Recommandations de Vision Mondiale pour le budget de 2017

Vision Mondiale a eu l'honneur de participer à l'Examen de l'aide internationale du Canada et de présenter un mémoire approfondi intitulé **Reaching Those Furthest Behind : Focusing Canada's International Assistance on the Poorest and Most Vulnerable in the World's Toughest Places (Pour rejoindre les plus délaissés : Articulation de l'aide internationale du Canada sur les plus pauvres et les plus vulnérables dans les endroits les plus durs au monde)**.

En plus de nos propositions concrètes particulières, la recommandation d'ensemble que nous faisons dans le présent mémoire est que le Canada devrait délibérément et considérablement déplacer son aide internationale, particulièrement son aide publique au développement (APD) et ses priorités de politique et de programme, pour rejoindre les plus délaissés, c'est-à-dire les personnes vulnérables vivant dans des endroits et des contextes humanitaires fragiles, et particulièrement les femmes, les enfants et les adolescents.

Nous sommes heureux aujourd'hui de **présenter ce mémoire prébudgétaire** pour appuyer nos recommandations sur la façon dont le Canada peut rejoindre les plus délaissés.

Recommandation 1 : Indiquer dans le budget de 2017 comment l'Enveloppe de l'aide internationale sera doublée d'ici 10 ans.

Au Canada, aux fins de budgétisation, l'APD se trouve principalement dans l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI), et il y a environ 90 % de chevauchement entre les deux mesures. L'EAI d'aujourd'hui est distancée, à la fois au regard de l'EAI précédente comparée au revenu national brut et comparée aux homologues du Canada dans le monde. Le statu quo n'est pas une option. Le Canada doit faire sa juste part pour répondre aux immenses besoins du monde.

La nécessité d'accroître l'aide internationale est considérable. Ainsi, l'appel annuel de fonds humanitaires que l'ONU a lancé au monde pour 2016 indiquait que, après quatre ans d'augmentations consécutives, les besoins des populations victimes de catastrophes et de conflits atteignent un niveau record. Les 20,8 milliards de dollars américains qu'il faut pour répondre aux besoins en 2016 sont presque quatre fois plus que les quelque 5,2 milliards de dollars américains demandés en 2006¹. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030² est, lui aussi, un objectif ambitieux pour le monde et pour le Canada. On estime que la poursuite de ces buts coûtera plus de 3 billions de dollars par an : il est donc clair que l'APD ne suffira pas en soi et qu'il faut de nouvelles sources de financement de l'aide internationale.

Cependant, **l'accroissement de l'APD, selon la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle (et sans compter les dépenses militaires)³, doit faire partie de l'équation, particulièrement pour les endroits fragiles et en contexte humanitaire.** Bien que l'on se soit arrêté longuement aux nouvelles sources de financement du développement international, comme le financement mixte, les partenariats avec le secteur privé, la mobilisation des ressources intérieures, voire des envois de fonds, en général *ces sources ne profiteront pas beaucoup ni rapidement aux endroits fragiles ou aux contextes humanitaires.* Rien ne remplace une augmentation de l'APD.

Le financement mixte, par exemple, s'appuie typiquement sur une forme quelconque de confiance des investisseurs ou du secteur privé dans les endroits où leurs ressources seront investies. Cette approche a pourtant ses limites. Aujourd'hui, seulement 0,13 % des échanges totaux du Canada sont

¹ ONU-BCAH, 2016, [Global Humanitarian Overview 2016](#).

² ONU-DDD, 2016, [Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#) (ci-après « le Programme 2030 »).

³ Vision Mondiale déplore aussi la [décision de l'OCDE](#) d'étendre la définition de l'APD à certaines activités militaires. Le Canada devrait résister à cette révision, qui érodera les ressources qu'il met à la disposition des plus vulnérables.

avec des pays à faible revenu, et seulement 2,66 % avec des pays à revenu intermédiaire⁴, ce qui demeurera un obstacle pour un modèle de financement mixte dans les endroits fragiles.

De même, comme le rapporte l'OCDE, « les envois de fonds des travailleurs immigrés, qui constituent l'apport global le plus important à destination des États et économies fragiles, bénéficient à un petit nombre de pays à revenu intermédiaire qui comptent d'importantes diasporas. En 2012, les États fragiles n'ont reçu que 6 % de l'investissement étranger direct (IED) à destination des pays en développement, et celui-ci s'est concentré sur seulement 10 pays riches en ressources⁵ ».

Comme il en a été question à la Troisième Conférence internationale sur le financement du développement en 2015 à Addis-Abeba, « nous devons reconnaître que **l'APD demeurera un facteur critique surtout dans les pays moins avancés, fragiles et en zone de conflit**. Comme la pauvreté est de plus en plus concentrée dans ces pays, l'APD demeurera un facteur critique dans l'engagement de mettre fin à la pauvreté pour répondre aux objectifs de développement durable⁶ » [TRADUCTION]. (Les caractères gras sont de nous)

Vision Mondiale appuie donc la proposition de la Canadian International Development Platform (CIDP) selon laquelle, par l'intermédiaire du budget de 2017, un engagement envers une cible de croissance annuelle de 8 % pour l'EAI mettrait le Canada sur la bonne voie pour doubler l'enveloppe sur un horizon de 8 à 10 ans. Dans l'hypothèse d'un niveau d'EAI d'environ 4,75 milliards de dollars (au prochain rapport), cela nécessiterait un engagement, dans le budget de 2017, de porter les niveaux d'EAI à environ 7 milliards de dollars d'ici 2022, et à 10 milliards de dollars d'ici 2027⁷. Cela s'est déjà fait : le CIDP nous rappelle le précédent que le Canada établi en annonçant en 2002 qu'il doublerait l'EAI, pour ensuite atteindre l'objectif en 2010.

Pour respecter le mandat fixé par le premier ministre de « 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 fragiles⁸ », le **Canada devra s'engager à doubler l'EAI au cours des 10 prochaines années**.

Recommandation 2 : Modifier les crédits d'ADP pour les endroits fragiles – viser 35 % d'ADP pour les trois prochaines années.

Plus particulièrement, nous recommandons que le Canada :

- **Au cours des trois prochaines années, affecte aux pays ciblés 35 % de son budget annuel d'ADP, à la place des 25 % actuels;**
- **Devienne l'un des trois principaux donateurs dans au moins la moitié de ces pays fragiles déterminés au cours des trois prochaines années;**
- **Intègre un mécanisme pour réaffecter de 20 % à 30 % du financement prévu au budget pour une région afin de réagir aux changements de vulnérabilité ou de fragilité.**

L'affectation de l'ADP est l'un des moyens critiques par lesquels le Canada peut démontrer comment il peut « 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 ».

Dans la liste actuelle de 50 pays de l'OCDE, le Canada consacre 25 % de son ADP à ces endroits fragiles. Cela se compare à 37 % pour les États-Unis, 32 % pour le Japon et 26 % pour le

⁴ CIDP, 2016, *Data Report 2016*.

⁵ OCDE, 2015, *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris. p. 14.

⁶ The Belgian Development Cooperation, 2015, *APD and Fragile Environments : Background Note*.

⁷ CIDP, 2016.

⁸ <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-du-developpement-international-et-de-la-francophonie>.

Royaume-Uni⁹. *Vision Mondiale* recommande que le Canada privilégie de plus en plus les endroits fragiles et utilise la réaffectation de l'ADP pour démontrer ce changement. Nous croyons que le Canada pourrait faire une démonstration convaincante de ce changement en consacrant 35 % plutôt que 25 % de son ADP aux endroits fragiles. Les considérations, pendant ce temps, concernant les impacts et les résultats, pourraient éventuellement amener d'autres augmentations.

En outre, comme le CCCI l'a constaté, « En 2014, le Canada figurait parmi les trois principaux donateurs dans neuf de ses 25 pays ciblés (soit 36 %). Selon des données de l'OCDE sur les niveaux de contribution de 2014, s'il consentait un investissement additionnel de 59 M\$, ce nombre passerait à 13, soit la moitié des pays ciblés [actuels]¹⁰ ». Alors que *Vision Mondiale* recommande un changement des pays ciblés par l'application des critères de vulnérabilité et de fragilité, ce principe subsiste. Un recentrage devrait comporter plus d'investissements ciblés. Nous proposons donc que le choix de ces nouveaux pays ciblés soit accompagné par l'accession du Canada au rang des trois principaux donateurs dans la moitié de ces pays, ce qui démontrerait l'engagement du Canada envers les plus vulnérables dans ces endroits difficiles.

Enfin, *Vision Mondiale* recommande d'assouplir les budgets des pays ciblés (jusqu'à 30 %) pour les adapter aux changements de contexte au sein et autour de l'État, qui, sans mesures réactives, auraient un effet négatif sur la vulnérabilité des populations et la fragilité de l'État. Les modèles de financement actuels ne permettent pas aux ONG partenaires du Canada de s'adapter efficacement aux contextes changeants. *Vision Mondiale* utilise un modèle semblable, qui permet de réaffecter 20 % du financement privé pour le développement afin de prévenir, gérer et atténuer les situations comme l'émergence de la crise alimentaire dans le Sahel en 2012 ou aujourd'hui en Afrique du Sud avec l'impact d'El NiNo.

« Si l'un d'entre nous était le plus pauvre des pauvres, si MON besoin était le plus criant, j'aimerais savoir qu'on ne m'abandonnerait pas, qu'on ne refuserait pas de m'aider, parce que les chances de succès sont minces. »

Ami de Vision Mondiale

Voyons les cas de la Jordanie et de la Libye pour illustrer l'impact que cela aurait. Les donateurs ont accordé la priorité à la Jordanie pour l'aide au développement et l'aide humanitaire, principalement en raison de son alignement sur les valeurs des donateurs, la légitimité du gouvernement et la stabilité relative comparativement aux autres pays de la région. L'aide bilatérale du Canada à la Jordanie a eu une grande influence sur l'efficacité de l'élaboration de politiques pour appuyer le nombre croissant de réfugiés, y compris la capacité des réfugiés d'accéder au marché du travail, et du secteur de l'éducation d'accueillir les enfants syriens. Le Liban, par contre, se trouve peut-être au seuil d'une escalade importante de conflits qui déstabiliseront encore plus l'ensemble de la région. À cause, notamment, d'une piètre gouvernance et d'investissements bilatéraux limités, le Liban n'a pas su gérer efficacement l'arrivée massive de réfugiés dans ses frontières. Il a besoin d'une aide internationale adéquate également.

Contexte

Les endroits fragiles (à la fois les États fragiles et les îlots de fragilité dans d'autres États) deviennent le point zéro de la pauvreté extrême et du combat pour les plus délaissés.

Bien que la majorité des plus pauvres et des plus vulnérables de la planète vivent actuellement dans des pays à revenu intermédiaire (essentiellement parce que ces pays ont atteint le statut du revenu intermédiaire), pendant que ces pays poursuivent leur développement, il y aura un déplacement vers la majorité des plus pauvres vivant dans des endroits fragiles.

⁹ CIDP, 2016.

¹⁰ CCCI, février 2016, [Une aide efficace, transparente et bien pensée : Présentation en vue des consultations budgétaires 2016](#).

Comme le dit l'OCDE, les endroits fragiles sont actuellement « le lieu de résidence de 43 % de la population mondiale vivant dans la pauvreté absolue. [Cependant] d'ici 2030, la pauvreté pourrait devenir de plus en plus concentrée dans les États fragiles : **même dans le scénario optimiste, 62 % des pauvres de la planète se retrouveront dans des États fragiles** ¹¹ » [TRADUCTION]. (Les caractères gras sont de nous.)

« Nous devons accepter de faire le travail difficile et intervenir là où le besoin est le plus criant pour atténuer les souffrances de ceux qui ont le plus besoin d'aide. »

Ami de Vision Mondiale

Vision Mondiale est d'avis que le Canada doit se distinguer par une *priorité sur la fragilité* – qu'il démontrera notamment par ses engagements financiers par l'EAI. Il y a des endroits où le fardeau de l'instabilité, de la pauvreté, de la faim, de l'injustice, de l'inégalité, de la morbidité ou de la mortalité est le plus lourd. Et, si les coûts initiaux de la programmation dans les endroits fragiles peuvent être plus élevés, il reste les effets des interventions sont plus marqués.

Investir pour venir en aide d'abord aux plus désavantagés présente deux grands avantages :

- cela permet de progresser plus rapidement vers les principales cibles globales en matière d'ODD;
- cela est plus efficace que de mettre l'accent sur les plus faciles à rejoindre.

C'est parce que les pires résultats en matière de santé, d'éducation et d'égalité des sexes s'observent dans les endroits fragiles, de sorte que les gains réalisés grâce aux interventions sont plus considérables¹².

Les femmes, les enfants et les adolescents, les personnes handicapées, les membres des minorités religieuses ou ethniques, les réfugiés, les LGBTQ, et les personnes déplacées comptent parmi les populations les plus vulnérables de la planète. Dans les endroits fragiles, ces groupes sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté extrême, sans accès aux infrastructures physiques et sociales, comme les hôpitaux et les écoles. Ils sont souvent la cible de discrimination, ostracisés, et rangés aux échelons les plus bas des sociétés. Lorsque la pauvreté est conjuguée avec un État défaillant ou en déroute incapable ou refusant de protéger et d'aider ses collectivités – voire qui leur est hostile – la dignité et les droits de la personne de ces populations sont gravement menacés. À moins que nous recentrions notre articulation, les plus vulnérables sont à risque d'être délaissés de plus en plus.

Photo de la page couverture : Photo : Liban par Jon Warren.



Vision Mondiale est une organisation chrétienne de secours, de développement et de représentation qui s'emploie à créer du changement durable dans la vie des enfants, des familles et des collectivités, qu'il aide à surmonter la pauvreté et l'injustice. Sous l'inspiration de nos valeurs chrétiennes, Vision Mondiale se met au service des plus vulnérables de la planète, sans égard à la religion, à la race, à l'ethnicité ou au sexe.

Point de contact :

Externalrelations@worldvision.ca

401 – 151, rue Slater
Ottawa (Ontario) K1P 5H3

Bureau national :

1 World Drive
Mississauga (Ontario) L5T 2Y4

¹¹ OCDE, 2015, p. 21.

¹² UNICEF, 2010, [Réduire les écarts pour atteindre les objectifs](#).