

L'aide publique au développement : le Canada à la veille de perdre la face?

DOCUMENT PRÉSENTÉ AUX PARLEMENTAIRES ET AUX SÉNATEURS

L'Association québécoise des organismes de coopération internationale - AQOCI

Le 1^{er} novembre 2007



L'aide publique au développement : le Canada à la veille de perdre la face?

Les Canadiens en général et les Québécois en particulier sont de plus en plus éveillés à l'interdépendance des nations et à l'envergure planétaire des problèmes qui confrontent l'humanité : réchauffement climatique, exploitation abusive des ressources naturelles, précarité de la paix mondiale et privations extrêmes dont souffrent des centaines de millions, voir des milliards de personnes, en particulier dans le Sud. La coopération internationale en général, dont fait partie l'aide publique au développement (APD), est le meilleur outil dont disposent les gouvernements pour faire face à ces problèmes.

À cet égard, la fiche du Canada est loin d'être reluisante. Certes, Ottawa a annoncé en 2002 une augmentation annuelle de 8 % de l'APD pour les dix prochaines années. Jusqu'ici, la progression a été un peu plus forte dans l'ensemble. Mais l'année choisie comme base de calcul, 2001, fut une année désastreuse pour l'APD canadienne et il n'est pas sûr que l'année 2007 sera une année de croissance.

Tableau 1 : Évolution de l'APD canadienne en volume¹

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.	En MM \$ CAN	335	895	1 280	2 230	2 880	2 835	2 555	2 375	3 165	2 840	3 385	4 525 ²	4 210
2.	En MM \$ US	337	880	1 075	1 630	2 490	2 065	1 720	1 535	2 015	2 030	2 600	3 755	3 713

Avant 2005, le Canada était la 7^e puissance économique mondiale. En 2005, il a glissé au 8^e rang parmi les 22 pays industrialisés membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.³

Une comparaison avec les Pays-Bas aide à mieux saisir la trajectoire de l'APD canadienne. Même si la taille de l'économie néerlandaise était assez nettement inférieure à celle du Canada, l'aide fournie par ce pays a commencé à surpasser l'aide canadienne au début des années 1990. La tendance ne s'est pas démentie depuis. En 2004 et 2005, le gouvernement des Pays-Bas a alloué 5 110 MM et 5 450 MM \$ US respectivement à l'APD. En 2004, ce pays s'est montré presque **deux fois plus généreux** que nous. Les Pays-Bas se classaient au 6^e rang en 2006 pour le volume de leur APD. L'économie néerlandaise était

¹ Les données de l'OCDE pour 2006 sont préliminaires. Tous les chiffres de ce tableau sont en dollars de l'année courante. Ils ne tiennent donc pas compte de l'inflation. Par exemple, les 337 millions \$ US de 1970 équivalaient à presque 750 millions \$ US aux prix et aux taux de change de 1981 (Source : *Examen 1982. Coopération pour le développement*, Paris, OCDE).

² Le bond assez spectaculaire intervenu entre 2004 et 2005 est attribuable aux remises de dettes à l'Iraq et au Nigeria ainsi qu'à l'aide exceptionnellement importante fournie aux victimes du tsunami en Asie.

³ L'Espagne nous a devancés à ce chapitre. Par ailleurs, la Chine est devenue la quatrième économie mondiale, mais elle reste un pays pauvre.

pourtant la 10^e au monde. En 2005, sa taille équivalait à 61 % de celle du Canada, selon les données économétriques de la Banque mondiale.

On observe depuis les années 1990 un décalage entre l'importance relative de l'économie du Canada et la part du Canada dans l'APD mondiale.

Tableau 2 : La part déclinante de l'APD du Canada dans l'APD mondiale (CAD)

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
3.	Rang CAD	8 ^e / 15	6 ^e / 17	7 ^e / 17	5 ^e / 17	8 ^e / 18	7 ^e / 21	8 ^e / 22	11 ^e / 22	11 ^e / 22	10 ^e / 22	8 ^e / 22	8 ^e / 22	9 ^e / 22
4.	% Canada / CAD	4,8	6,3	3,9	5,5	4,6	3,5	3,2	2,9	3,5	2,9	3,2	3,5	3,5

Les chiffres de la ligne 4 montrent que la part de l'APD canadienne a diminué par rapport à son niveau des années 1970 et 1980 en pourcentage du total des aides consenties par l'ensemble des pays industrialisés membres du CAD. Ce recul est dû, mais seulement pour une part, au plus grand nombre des pays membres du club des fournisseurs d'APD.⁴ La raison principale en est que plusieurs pays du CAD ont accru leur part. Ainsi, il semble qu'en 2006, la Suède (7^e rang) et l'Espagne (8^e rang) ont devancé le Canada (9^e rang) pour ce qui est du volume de leur APD.⁵

L'objectif de 0,7 % du produit national brut (PNB) – de nos jours, on parle plutôt de « revenu national brut » (RNB) – a été fixé en 1970 par l'Assemblée générale des Nations unies sur recommandation de la commission Pearson (1969).⁶ Le Canada a immédiatement souscrit à cet objectif et promis de s'y conformer en 1980. En 1987, l'échéance fut reportée en 2000. Quand, en 2002, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait accroître son APD de 8 % par année au cours des dix prochaines années, il a simplement indiqué que l'aide canadienne atteindrait les 5 milliards \$ CAN en 2011. L'énoncé de politique internationale du Canada de 2005, partie « Développement », a toutefois rappelé l'engagement « à long terme » du Canada par rapport à l'objectif de 0,7 %. La Chambre des communes a adopté à l'unanimité en juin 2005 une résolution invitant le gouvernement à proposer un échéancier pour se conformer à cette cible d'ici à 2015.

⁴ Voir les dénominateurs de la ligne 3. Les dernières recrues du CAD sont l'Espagne (1991), le Portugal (1991), le Luxembourg (1992) et la Grèce (1999).

⁵ La taille de l'économie suédoise équivalait à 35 % de celle du Canada en 2005 selon les données de la Banque mondiale.

⁶ Les fonds attribués à l'APD durant une année par un pays membre du CAD devraient s'élever à 0,7 % ou plus de son PNB ou RNB pour cette même année. Le ratio de 0,7 % adopté en 1970 fut une solution de compromis. Il avait d'abord été question d'un point de pourcentage (1%).

Tableau 3 : Le Canada par rapport aux autres pays membres du CAD

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
5.	En % RNB	0,41	0,54	0,43	0,49	0,44	0,38	0,25	0,22	0,28	0,24	0,27	0,34	0,3
6.	% RNB CAD	0,34	0,35	0,37	0,36	0,33	0,27	0,22	0,22	0,23	0,25	0,26	0,33	0,3
7.	Rang en % RNB	5 ^e	8 ^e	9 ^e	7 ^e	8 ^e	7 ^e	17 ^e	19 ^e	12 ^e	14 ^e	14 ^e	14 ^e	15 ^e

Les chiffres du tableau 3 révèlent que, depuis 2000, l'effort du Canada en matière d'APD (ligne 5) a plutôt tendance à stagner autour de plus ou moins 0,3 % de son RNB. La ligne 6 donne la moyenne des pays membres du CAD.⁷ En fait, le Canada se rapproche davantage des pays qui sont moins généreux envers les pays pauvres – par exemple les États-Unis (0,22 % en 2005 et 0,17 en 2006) et le Japon (0,28 % en 2005 et 0,25 en 2006) que des pays qui sont à l'avant-garde sur ce plan, dont la Suède (0,94 % en 2005 et 1,03 en 2006) et les Pays-Bas (0,82 % du RNB en 2005 et 0,81 en 2006). D'où le recul du Canada à cet égard dans le classement des 22 pays industrialisés actuellement membres du CAD (ligne 7).

Même au sein du G7, le Canada fait désormais piètre figure. En 2004, 2005 et 2006, les sept pays membres de ce club ont affecté 0,26, 0,34 et 0,32 % de leur RNB à l'APD.⁸ Le Canada s'est fait ravir la 2^e place qu'il occupait – non sans satisfaction – depuis 1976, année de son intégration dans le G7. En 1999, 2001 et 2002, il a pris la 3^e position, glissant même au 5^e rang en 2000. Depuis 2003, il se classe en 4^e position derrière le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.⁹

La réalisation d'ici à 2015 des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) nécessite que tous les pays membres du CAD respectent le plus tôt possible la norme de 0,7 %. Sans parler des pays pour qui c'est chose faite : Danemark, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède, plusieurs membres du CAD se sont engagés à atteindre cette cible : Belgique et Finlande (2010), France, Espagne et Irlande (2012), Royaume-Uni (2013) et Allemagne (2015). Union européenne oblige, tous les membres de l'UE devront afficher en 2010 un pointage de 0,51 % de leurs RNB ou mieux. Selon toute vraisemblance, l'Italie se hissera au-dessus de la barre de 0,5 % en 2010 ; tout indique qu'elle devancera alors le Canada à ce chapitre au sein du G7. Le Canada sera repoussé au 5^e rang, devant le Japon et les États-Unis.

⁷ Cette moyenne est calculée comme suit : somme des APD de tous les pays membres du CAD divisée par la somme de leurs revenus nationaux bruts, soit, pour l'année 2005, 103,94 milliards \$ US / 3 235 milliards \$ US. Cette année-là, le résultat a été de 0,33 % du revenu national brut combiné des pays concernés.

⁸ Il s'agit cette fois de moyennes arithmétiques non pondérées par les volumes nationaux d'APD.

⁹ Sous le gouvernement Blair, la progression de l'APD britannique a été rapide : 0,31 % du RNB en 2002, 0,47 % en 2005 et 0,52 % en 2006. Le Royaume-Uni est devenu le plus grand pourvoyeur d'APD en volume après les États-Unis. Il aurait devancé le Japon à ce titre l'an dernier.

Si la trajectoire, actuellement hésitante, de l'APD canadienne devait se prolonger, le Canada fera partie, à compter de 2010, du **peloton de queue** des pays pourvoyeurs d'aide au développement : États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et Australie. L'Australie elle-même, un pays pourtant réputé peu généreux envers les pays pauvres, s'apprête à nous faire la leçon. Son APD aurait atteint 0,30 % de son RNB en 2006, égalant ainsi la marque canadienne.

La tiédeur du Canada par rapport à l'objectif de 0,7 % et, plus généralement, en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté dans le monde s'explique assez mal. Venue d'un peu partout, la population canadienne est très ouverte sur le monde. Nous constatons qu'elle prend de plus en plus position par rapport aux grands enjeux mondiaux et qu'elle comprend de mieux en mieux l'urgence de faire reculer la pauvreté dans le monde. En vertu de la bonne santé de son économie et vu la situation financière désormais enviable de son gouvernement central,¹⁰ le Canada a pu réinvestir des milliards de dollars dans la mise à jour des équipements dont disposent ses forces armées. Il a aussi, estimons-nous, les moyens de promouvoir la paix dans le monde en réinvestissant dans l'aide au développement. Le gouvernement fédéral devra faire preuve de vision pour éviter que se créent de profondes dissonances entre sa politique extérieure et les attentes de la société civile canadienne. Le discours du Trône d'avril 2006 a révélé que l'une des grandes ambitions du gouvernement actuel est de « reconstruire l'influence du Canada dans le monde ». Il n'y a pas de meilleure façon de s'y prendre que de relancer vigoureusement notre APD, comme l'a fait le Royaume-Uni ces dernières années.

Nous considérons que le moment est venu pour que le Canada se redonne les moyens de jouer un rôle de leader en coopération internationale. Selon le CCCI (Ottawa), les fonds affectés à l'APD devraient s'accroître de 12 % au cours des deux prochaines années et de 15 % par année jusqu'en 2015 pour que l'objectif de 0,7 % soit atteint cette année-là. Nous invitons solennellement le gouvernement canadien à prendre un engagement formel en ce sens. En persévérant dans cette voie, il gagnera le soutien de la population canadienne et plus particulièrement du Québec, tout en rafraîchissant une image internationale sérieusement ternie notamment par le repli de notre APD depuis 1990.

Le Canada ne saurait toutefois réinvestir massivement dans l'APD sans clarifier une fois pour toutes dans une loi sur l'aide internationale que celle-ci doit demeurer axée exclusivement sur l'élimination de la pauvreté dans le monde.¹¹ À cet égard, nous avouons être extrêmement préoccupés de la « militarisation » de l'APD canadienne en Afghanistan. Par ailleurs, la relance de l'APD canadienne que nous appelons de tous nos vœux devrait être logiquement accompagnée des deux mesures suivantes : promotion du statut ministériel de la

¹⁰ En particulier si l'on compare le Canada aux autres membres du G7.

¹¹ Rappelons-nous ici l'engagement pris à Gleneagles (Royaume-Uni) en juillet 2005 par les pays membres du G7 de doubler le montant de l'aide à l'Afrique d'ici à 2010.

personne chargée de la Coopération internationale et mise en place d'un comité parlementaire sur le développement international.

Document préparé par l'AQOCI pour le Comité de suivi des États Généraux
Montréal, 2007

Le Comité de suivi des États généraux de la coopération et de la solidarité internationales est un comité composé d'organisations de la société civile œuvrant pour le développement et la solidarité internationales. En novembre dernier, sous l'égide de l'[Association québécoise des organismes de coopération internationale](#) (AQOCI), se sont tenus à Montréal les premiers États généraux de la coopération et de la solidarité internationales. Cet événement sans précédent a réuni plus de deux cents représentants de la société civile (incluant des ONG du Nord et du Sud, des syndicats, des groupes de femmes, des groupes communautaires, etc.) pour discuter des enjeux majeurs du développement et des défis de l'éradication de la pauvreté dans le monde pour les années à venir. À l'issue des États généraux, a été adopté la Déclaration du Québec : Responsables aussi du monde qui témoigne d'une vision commune du développement et de la solidarité internationales.