

Vers une enveloppe de l'APD qui équilibre le budget, atteint des objectifs à long terme et approfondit les partenariats canadiens

Mémoire aux consultations prébudgétaires 2012

Pour : le Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Date : Le vendredi 12 août 2011

Par : Caroline Riseboro

Vice-présidente, Affaires publiques

Vision Mondiale Canada

Résumé

Au moment où le gouvernement du Canada prépare son budget pour 2012, en tenant compte de la reprise économique continue du Canada et de l'engagement envers la prudence budgétaire, Vision Mondiale Canada encourage les dirigeants du gouvernement à investir dans les intrants qui permettront au gouvernement de :

- Équilibrer son budget
- Atteindre de multiples objectifs complémentaires à long terme
- Catalyser les partenariats approfondis entre le gouvernement canadien et les citoyens pour atteindre des objectifs communs

Compte tenu de ces trois grands objectifs, Vision Mondiale Canada recommande que le gouvernement du Canada :

1. Continue d'accroître peu à peu tous les ans le mécanisme de décaissement rapide des fonds du compte de crises, en fonction des tendances observées.
2. Maintienne et accroisse l'enveloppe de l'APD, afin que le Canada puisse continuer à offrir de l'aide suffisante, prévisible et à long terme en 2012 et par la suite.
3. Établisse le crédit d'impôt allongé pour les dons de bienfaisance, qui accorderait aux Canadiens un crédit d'impôt supplémentaire de 10 % par dollar donné aux organisations de bienfaisance au-dessus du plus haut don antérieur, en se servant de 2010 comme année de base.

Au lendemain de la récession de 2008, le gouvernement du Canada, tout comme les organisations canadiennes et les Canadiens, a dû prendre des décisions financières difficiles pour s'efforcer d'équilibrer les budgets, déterminer où réduire les dépenses et investir stratégiquement, tout en maintenant le cap pour atteindre les objectifs à long terme. Pour pouvoir prendre ces décisions, il faut souvent un examen rigoureux et une priorisation des objectifs financiers, sociaux et internationaux. Il faut aussi cerner clairement les valeurs qui nous définissent en tant que Canadiens, afin de ne pas les oublier lorsque les budgets sont modifiés. Par exemple, 88 % des Canadiens sondés ont indiqué qu'ils veulent que le gouvernement maintienne ses engagements envers les démunis, malgré le ralentissement économique. Parfois, ces réévaluations permettent non seulement de repenser les postes budgétaires mais aussi de découvrir de nouvelles valeurs et de nouveaux objectifs, dont les avantages n'avaient jamais été perçus auparavant, ainsi que de nouveaux liens entre les objectifs. Au moment où le gouvernement du Canada prépare son budget 2012, Vision Mondiale Canada encourage les dirigeants du gouvernement à explorer les options budgétaires par la loupe d'objectifs à long terme clairement définis et des valeurs qui nous caractérisent, afin de découvrir les intrants qui répondent à de multiples objectifs et nous permettent de maintenir ce qui nous définit comme Canadiens.

Vision Mondiale encourage les dirigeants du gouvernement à explorer comment les intrants stratégiques peuvent permettre au gouvernement et aux Canadiens de participer à l'atteinte de nos objectifs communs. Comme le font ressortir les réactions à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique et au séisme en Haïti en 2010, les gouvernements et les citoyens jouent un rôle vital dans la réponse aux catastrophes et aux besoins urgents qu'elles créent. Ces deux exemples illustrent aussi le rôle de catalyseur que peuvent jouer les gouvernements pour stimuler les dons de bienfaisance en donnant aux Canadiens la possibilité de voir leurs dons doublés. De fait, c'est probablement lorsque les gouvernements et les citoyens collaborent ainsi, les gouvernements répondant aux dons des citoyens par une forme de générosité « démocratique » en doublant les dons, que les réponses les plus fortes aux crises deviennent possibles.

Le présent mémoire aux consultations prébudgétaires du Comité des finances décrit trois grandes recommandations qui, si elles étaient adoptées, aideraient le gouvernement du Canada à :

- Équilibrer son budget
- Atteindre de multiples objectifs complémentaires à long terme
- Catalyser les partenariats approfondis entre le gouvernement canadien et les citoyens pour atteindre des objectifs communs.

I. Vers un budget fédéral équilibré par une aide publique au développement suffisante, prévisible et à long terme

L'une des clés pour s'assurer que les budgets sont équilibrés consiste à prévoir les dépenses futures et à en tenir compte dans le processus budgétaire. Une autre clé consiste à déterminer quels types d'événements pourraient entraîner une très forte demande de ressources. Une troisième clé consiste à évaluer s'il est possible de prévenir ces événements ou d'atténuer leurs pires incidences par une intervention rapide, ce qui atténue le fardeau économique (et souvent social). Une quatrième clé consiste à déterminer quels succès ont été obtenus ou quels buts ont été atteints jusqu'ici, et quels sont les coûts pour maintenir ces succès, afin d'éviter de futures dépenses pour les buts qui ont déjà été atteints.

Dans le contexte de la prévision des dépenses futures, offrir une aide publique au développement suffisante, prévisible et à long terme signifie que le Canada peut maintenir un budget équilibré en cas de

demandes imprévues de ressources, comme celles découlant des séismes en Haïti et au Pakistan, de la sécheresse dans la Corne de l’Afrique et de la crise en Libye, sans qu’il faille réduire les ressources engagées dans d’autres programmes de développement et relations de partenariat. Si le budget est plafonné ou insuffisant, le gouvernement pourrait être forcé de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », ce qui empêcherait ou renverserait des résultats positifs. Dans un budget qui ne prévoit pas de financement à long terme, le gouvernement pourrait avancer les ressources nécessaires dans l’immédiat, sans pouvoir s’attaquer aux causes profondes des crises humanitaires qui préviendraient ou atténueraient une crise semblable à l’avenir. En revanche, du financement suffisant, prévisible et à long terme permettrait au gouvernement d’intervenir en cas de crise humanitaire urgente tout en maintenant et en renforçant les résultats positifs obtenus jusque-là.

Lorsque le gouvernement cherche à déterminer ce qui constitue des niveaux d’aide suffisants, son analyse devrait être guidée en partie par l’aveu même de l’ACDI que « les besoins en matière d’aide humanitaire sont à la hausse en raison d’une augmentation de la fréquence et des répercussions des catastrophes naturelles liées aux conditions météorologiques et de situations humanitaires complexes » et par le précédent établi en 2011, quand les fonds destinés à l’aide humanitaire ont été accrus grâce à la création et au financement (50 millions de dollars) du mécanisme de décaissement rapide des fonds du compte de crises afin de pouvoir intervenir rapidement en cas de grandes crises humanitaires imprévues.

Deuxièmement, s’agissant du besoin de déterminer si les incidences de certains types d’événements peuvent être évitées ou atténuées, il existe des types d’événements, comme des sécheresses, des séismes et des crises humanitaires complexes, dont les incidences peuvent être atténuées si l’on intervient rapidement. Le bon sens nous dit que prévenir coûte moins cher que guérir. Des praticiens comme la Croix-Rouge ont constaté que le coût de la résilience pour surmonter une sécheresse, par exemple, est d’environ 6,50 USD par habitant, au lieu des 250 USD par personne que coûte le maintien d’une intervention et de secours d’urgence, ne serait-ce que pendant trois ou quatre mois¹. En s’assurant que le budget de l’APD est suffisant pour intervenir dès les premiers signes d’une catastrophe naturelle ou d’une urgence humanitaire, le gouvernement du Canada pourrait éviter de futures dépenses d’intervention humanitaire imprévues et coûteuses, ce qui assurerait un budget équilibré pour l’exercice actuel et pour des années à venir.

Troisièmement, en ce qui concerne les succès obtenus jusqu’ici et la manière de les maintenir, quelques récents succès du Canada se résument comme suit :

- L’Initiative de Muskoka sur la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants. Le Canada a engagé 1,1 milliard de dollars pour la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants et a obtenu des engagements de 7,3 milliards de dollars de donateurs du G8 et d’autres pays afin d’atteindre les objectifs 4 et 5 du Millénaire pour le développement : réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle;
- La coprésidence de la Commission d’information et de responsabilisation pour la santé de la femme et de l’enfant. La Commission a préconisé des efforts mondiaux afin que la valeur mais aussi la qualité de l’aide internationale restent élevés et elle a permis au Canada de jouer un rôle de premier plan à l’échelle mondiale dans l’amélioration de la responsabilité à l’égard des résultats du développement;
- Investissements dans le GAVI (Global Alliance Vaccine Initiative) qui a contribué à immuniser 288 millions d’enfants et à éviter 5 millions de décès;

¹ Mohammed Mukhier, cité dans « Analysis: Horn of Africa aid must also build long-term resilience », IRIN News, 27 juillet 2011. (IRIN)

- Investissements dans le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui a permis de fournir des médicaments antirétroviraux à 3 millions de personnes et de dépister et traiter 7,7 millions nouveaux cas de tuberculose;
- Investissement dans le programme conjoint du gouvernement du Canada – Vision Mondiale Canada ENHANCE, qui a permis d'améliorer la nutrition, la sécurité alimentaire et l'accès aux services de santé essentiels de plus de 38 000 femmes enceintes et 250 000 enfants de moins de 5 ans.

Maintenir un budget d'APD suffisant, prévisible et à long terme permettra au Canada de remplir ses engagements actuels, de continuer à exercer un leadership mondial concernant la responsabilité relative aux résultats de développement, d'intervenir dans les nouvelles situations d'urgence sans compromettre les engagements ou le leadership, d'équilibrer son budget et de jouer un rôle salvateur pour des milliers de collectivités dans le monde.

2. Vers un budget de l'APD qui répond aux multiples priorités et objectifs des Canadiens

L'incidence d'une aide suffisante, prévisible et à long terme ne se limite pas au développement social positif. Une aide ciblée dans les contextes fragiles peut aussi « contribuer à soutenir la stabilité des États fragiles et vulnérables »². L'ACDI, les universitaires, le Groupe de travail du G20 et l'OCDE ont tous souligné le lien étroit qui existe entre le développement durable et le renforcement de la paix et de la sécurité. D'éminents chercheurs ont aussi établi un lien entre la prestation des services de base et le renforcement de la confiance entre les États et les citoyens, ainsi que l'aplanissement des inégalités qui déclenchent souvent des conflits³. Inversement, l'OCDE a constaté à maintes reprises que la fragilité des États, qui entraîne un recours accru à la force et accroît l'activité criminelle, est souvent reliée directement à l'incapacité de l'État d'offrir des services et fonctions de base qui assurent la sécurité, protègent les droits de la personne et réduisent la pauvreté de la population.

Lorsque l'aide est déployée avec constance aux nations fragiles et à faible revenu par une architecture » de l'aide efficace – des structures de coordination de l'aide qui harmonisent les fonds et les efforts consacrés à l'aide, les coordonnent par secteur et les alignent sur les plans des gouvernements nationaux – ces fonds peuvent grandement renforcer la stabilité des États en permettant d'offrir des services de base et en améliorant la situation économique. Ces fonds renforcent également les infrastructures de sécurité et de justice, ce qui accroît la confiance des citoyens envers leurs institutions nationales. ***Continuer à offrir une aide suffisante, prévisible et à long terme aux États fragiles permet au gouvernement du Canada d'atteindre de multiples objectifs : « résultats de développement durables et significatifs » dans les États fragiles, d'une part, dans le cadre de ses objectifs d'aide au développement, et soutenir « la stabilité des États fragiles et vulnérables »⁴ dans le cadre de ses objectifs en matière de politique étrangère.***

De même, atteindre des résultats de développement durables et significatifs a des implications pour les débouchés et les objectifs économiques du Canada. Étant donné que le Canada s'efforce de multiplier les possibilités de participer davantage sur les marchés internationaux, les liens entre les investissements dans le développement et un accroissement de la productivité économique et de la consommation ne sauraient être oubliés. De 30 à 50 % de la croissance économique de l'Asie entre 1965 et 1990 peut être attribuée à des changements démographiques et sanitaires favorables, découlant d'une baisse de la

² Rapport sur les plans et les priorités, Affaires étrangères et Commerce international, 2011-2012.

³ Brinkerhoff, Derick W. « Health Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States: Contributions to Stability? », *US Institute of Peace Conference on Health in Post-Conflict and Fragile States: Challenges for the Next Decade*. 9 au 11 juin 2011.

⁴ Rapport sur les plans et les priorités, Affaires étrangères et Commerce international, 2011-2012.

mortalité infantile et juvénile, et l'amélioration de la fertilité et de la santé reproductive⁵. L'Organisation mondiale de la santé a également évalué que l'investissement dans la santé mondiale aurait une incidence trois fois plus grande, qui pourrait représenter au moins 360 milliards de dollars américains par année, grâce aux avantages directs d'un allongement de l'espérance de vie et de l'accélération de la croissance économique⁶.

Fait important à souligner, une décision d'annuler les engagements de développement aurait une incidence négative sur les résultats obtenus jusqu'ici et se répercuterait sur l'efficacité des efforts de développement qu'il faudrait recommencer à l'avenir. Lorsque les niveaux et les cibles de l'aide deviennent instables, en particulier vers les États fragiles, l'aide peut se transformer d'un catalyseur du développement en un agent de déstabilisation. Une étude récente sur le coût de la volatilité de l'aide a confirmé cette observation et constaté que la valeur des programmes d'aide diminue de 10 à 20 % lorsque l'aide est imprévisible⁷. Maintenir des flux d'aide suffisants, prévisibles et à long terme devrait donc être considéré non seulement comme un moyen d'atteindre de multiples objectifs gouvernementaux, mais aussi comme une façon de garantir que les objectifs atteints jusque-là ne sont pas compromis.

3. Vers un budget d'APD qui approfondit les partenariats entre les Canadiens et leur gouvernement

Les Canadiens ont relevé le défi et ont répondu rapidement et avec compassion aux besoins mondiaux qui ont surgi ces dernières années. En réaction au séisme en Haïti, les Canadiens ont donné plus de 26,6 millions de dollars canadiens par l'entremise de Vision Mondiale, contribuant ainsi aux 150,15 millions de dollars canadiens⁸ que le Canada a fournis à Haïti après le tremblement de terre. Au moment de rédiger ces lignes, les Canadiens avaient aussi réagi généreusement face à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, en donnant près de 5 millions de dollars canadiens, simplement par l'entremise de Vision Mondiale, afin de combler des besoins urgents pour éviter la faim et la malnutrition. La décision du Canada en 2011 d'accroître de 50 millions de dollars les fonds disponibles pour intervenir rapidement en cas d'urgence, par l'entremise du mécanisme de décaissement rapide des fonds du compte de crises, peut être reliée à la capacité du gouvernement de répondre de façon louable à la sécheresse et de doubler les dons. L'immense générosité des Canadiens lors des catastrophes naturelles des dernières années semble indiquer que les Canadiens attachent de l'importance à la compassion et aux partenariats internationaux et qu'ils sont toujours prêts à jouer un rôle pour répondre aux besoins découlant de catastrophes naturelles.

Le fait que les Canadiens veulent jouer un rôle face aux crises humanitaires et pour réduire l'extrême pauvreté est également évident dans le nombre de personnes que Vision Mondiale a le privilège de compter parmi ses donateurs tous les ans. En 2010, 646 821 Canadiens ont donné 363 088 000 dollars à Vision Mondiale pour appuyer ses activités humanitaires et de développement. Étant donné l'objectif de l'ACDI de mobiliser les Canadiens afin d'optimiser l'incidence du Canada sur le développement, Vision Mondiale encourage les efforts du gouvernement du Canada en vue d'amplifier les incidences des dons personnels, ainsi que les mesures visant à accentuer la générosité par des structures fiscales qui reconnaissent et récompensent les dons de bienfaisance. Créer ces mécanismes de récompense, en particulier au moment où le Canada sort d'une récession économique, est d'autant plus important, car cela permet aux Canadiens de vivre et de donner comme ils aimeraient le faire mais ne l'ont peut-être pas pu. Vision Mondiale a observé qu'en période d'austérité économique, les donateurs donnent en plus de leurs dons habituels lorsque survient une crise humanitaire. En période de ralentissement

⁵ Banque asiatique de développement (2009) [Investing in Maternal, Newborn and Child Health - The Case for Asia and the Pacific](#)

⁶ Organisation mondiale de la santé (2001) *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Rapport de la Commission Macroéconomie et Santé.

⁷ Hosni, Kharas. « Measuring the Cost of Aid Volatility », Washington, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution, 2008.

⁸ Rapport sur les plans et les priorités, ACDI, 2011-2012, page 14.

économique toutefois, les donateurs sont souvent forcés de choisir entre des dons à des programmes de développement à long terme et des secours d'urgence. Nous le constatons même actuellement, dans le contexte de l'appel de l'Afrique de l'Est. Plus de 50 % des donateurs canadiens aux organismes de bienfaisance ont indiqué que si le gouvernement du Canada créait des crédits d'impôt plus favorables aux dons aux organismes de bienfaisance, ils accroîtraient leurs dons annuels⁹.

Un moyen par lequel le gouvernement du Canada peut encourager les dons consiste à établir le crédit d'impôt allongé pour dons de bienfaisance. Ce crédit offrirait aux Canadiens un crédit d'impôt supplémentaire de 10 % par dollar donné aux organisations de bienfaisance au-dessus du plus haut don antérieur, en se servant de 2010 comme année de base. Cette mesure ajouterait dix points de pourcentage au crédit d'impôt sur la portion admissible des dons – le crédit de 15 % serait porté à 25 % et le crédit de 29 % serait porté à 39 %. Une analyse du crédit d'impôt allongé effectuée en par le Bureau du directeur parlementaire du budget projetait que jusqu'à 600 000 Canadiens seraient encouragés à donner pour la première fois à cause du crédit, et que le don médian augmenterait à un taux variant de 3 à 26 %. Le crédit d'impôt permettrait au gouvernement du Canada de mobiliser concrètement les Canadiens pour optimiser l'incidence du Canada sur le développement, et d'approfondir son partenariat avec les Canadiens, lorsqu'ils répondent aux besoins urgents sur la planète.

RECOMMANDATIONS

1. Compte tenu du précédent positif que le Canada a créé en 2011 en établissant et en finançant le mécanisme de décaissement rapide des fonds du compte de crises; attendu que les coûts des mesures préventives sont nettement moins élevés que les coûts du maintien de secours pendant de longues périodes; attendu que, comme l'a affirmé l'ACDI, « les besoins en matière d'aide humanitaire sont à la hausse en raison d'une augmentation de la fréquence et des répercussions des catastrophes naturelles liées aux conditions météorologiques et de situations humanitaires complexes »¹⁰; attendu que, si l'enveloppe de l'APD ne change pas, les besoins accrus d'aide humanitaire pourraient nécessiter des réductions d'autres programmes et fragiliser les relations de financement et que ces baisses des flux d'aide pourraient avoir des conséquences néfastes, Vision Mondiale recommande que le gouvernement du Canada continue d'accroître peu à peu tous les ans le mécanisme de décaissement rapide des fonds du compte de crises, en fonction des tendances observées.

2. Vu les objectifs interministériels atteints par la prestation d'une APD suffisante, prévisible et à long terme; vu les formidables résultats obtenus jusqu'ici par le gouvernement du Canada au moyen des programmes multilatéraux, bilatéraux et de partenariat; vu les incidences de la volatilité des flux d'aide sur l'efficacité actuelle et future de l'aide; et vu l'importance que la plupart des Canadiens attachent aux dons de bienfaisance, comme en témoignent leurs contributions aux secours en Haïti et dans la Corne de l'Afrique, Vision Mondiale recommande que le gouvernement du Canada maintienne et accroisse l'enveloppe de l'APD, afin que le Canada puisse continuer à offrir de l'aide suffisante, prévisible et à long terme en 2012 et par la suite.

3. Attendu que les Canadiens attachent de l'importance aux dons de bienfaisance, comme le démontre leur réaction face au séisme en Haïti et à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, et comme l'a constaté Vision Mondiale, qui est appuyée par plus de 600 000 donateurs; attendu que plus de 50 % des donateurs canadiens donneraient davantage à des organismes de bienfaisance si des crédits d'impôt et des récompenses plus favorables étaient instaurés; et attendu que la création du crédit d'impôt allongé

⁹ Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation 2007.

¹⁰ Rapport sur les plans et les priorités, ACDI, 2011-2012, page 13.

pourrait faire monter de 600 000 personnes le nombre de donateurs privés canadiens, Vision Mondiale recommande que le Canada établisse le crédit d'impôt allongé pour dons de bienfaisance, qui accorderait aux Canadiens un crédit d'impôt supplémentaire de 10 % par dollar donné aux organisations de bienfaisance au-dessus du plus haut don antérieur, en se servant de 2010 comme année de base.