

**NOTES SUR LE PROJET DE LOI C-293 : LOI CONCERNANT
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OFFICIELLE
FOURNIE À L'ÉTRANGER (LOI SUR LA RESPONSABILITÉ
EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT)**

Elizabeth Kuruvila
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 15 mars 2007

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Aide au développement officielle accordée par le Canada	2
B. Études et rapports parlementaires	3
DESCRIPTION ET ANALYSE	4
A. Titre abrégé et définitions (art. 1 et 3)	4
B. Objet (art. 2)	4
C. Critères pour l'octroi de l'aide au développement (art. 4)	5
D. Exigences en matière de rapport (art. 9)	5
E. Entrée en vigueur (art. 11)	6
COMMENTAIRE	6



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

**NOTES SUR LE PROJET DE LOI C-293 : LOI CONCERNANT
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OFFICIELLE FOURNIE À L'ÉTRANGER
(LOI SUR LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT)***

CONTEXTE

Le 17 mai 2006, M. John McKay a déposé le projet de loi C-293 : Loi concernant l'aide au développement fournie à l'étranger (titre abrégé : Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement) à la Chambre des communes. Ce projet de loi ressemble beaucoup au projet de loi C-243, présenté à la Chambre des communes le 1^{er} mai 2006 par M^{me} Alexa McDonough. D'autres projets de loi semblables d'initiative parlementaire (C-204 et C-446) avaient été déposés auparavant par M. Daryl Kramp, le 6 avril 2006, et par M^{me} Bev Desjarlais, au cours de la 38^e législature.

Le projet de loi C-293 donne au programme canadien d'aide publique au développement un mandat législatif clair selon lequel les dépenses à ce chapitre doivent être axées sur la réduction de la pauvreté, et il vise à améliorer la transparence et la responsabilité financière concernant ces dépenses. Il définit expressément « aide au développement officielle » et établit des critères précis pour l'octroi de l'aide publique au développement fournie par le Canada conformément à l'objet de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle proposée. En outre, le projet de loi exige des rapports sur les dépenses en matière d'aide. En déposant le projet de loi au Parlement, son parrain a indiqué que son objet « consiste à mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté, en tenant compte des valeurs canadiennes, de la politique étrangère et des normes internationales en matière de droits de la personne ».

Après avoir été adopté en deuxième lecture le 20 septembre 2006, le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes (le Comité permanent). Le 1^{er} février 2007, celui-ci a présenté à la

* Il s'agit ici de la version révisée d'un document antérieur préparé par la Bibliothèque du Parlement. Il avait été rédigé par Emma Butt, stagiaire, et Margaret Young, analyste, de la Division du droit et du gouvernement.

Chambre son rapport sur le projet de loi, dans lequel il propose plusieurs amendements. Le 20 février, la Chambre a débattu le projet de loi à l'étape de la présentation du rapport.

A. Aide publique au développement accordée par le Canada

À l'heure actuelle, aucune loi ne précise clairement le mandat et l'objet de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), ni les paramètres de l'aide au développement international fournie par le Canada.

L'enveloppe de l'aide au développement, établie dans le budget de février 1991, finance les programmes canadiens d'aide publique au développement et d'aide publique⁽¹⁾. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement :

comme étant « les sommes transférées aux pays en développement et aux regroupements multilatéraux par des organismes publics (gouvernementaux) qui satisfont aux critères suivants :

- a) elles sont administrées, avec pour but principal, la promotion du développement économique, et le bien-être des pays en développement;
- b) elles sont consenties à des conditions de faveur et conservent un caractère de subvention d'au moins 25 pour cent ».⁽²⁾

L'ACDI est l'organisme fédéral chargé de planifier et de mettre en œuvre la plupart des programmes canadiens de coopération pour le développement, et elle administre environ 80 p. 100 du budget de l'aide canadienne⁽³⁾. L'autorité du ministre des Affaires étrangères sur l'ACDI, l'aide au développement international accordée par le Canada et le rôle du ministre de la Coopération internationale, par l'entremise duquel l'ACDI fait rapport au Parlement, sont énoncés dans la *Loi sur le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*⁽⁴⁾.

(1) Agence canadienne de développement international (ACDI), Budget des dépenses 2005-2006, Partie III, *Rapport sur les plans et priorités*, 24 mars 2005. L'aide publique est le financement accordé aux pays qui n'ont pas droit à l'aide publique au développement. (Le projet de loi semble utiliser « aide au développement officielle » pour désigner ce que l'ACDI appelle « aide publique au développement ».)

(2) *Ibid.*, note en bas de page n° 22.

(3) ACDI, « À propos de l'ACDI-FAQ », 31 juillet 2006.

(4) L.R., 1985, ch. E-22.

B. Études et rapports parlementaires

Des études et rapports parlementaires antérieurs ont recommandé que le programme canadien d'aide publique au développement soit doté d'un mandat législatif axé sur la réduction de la pauvreté.

En mai 1987, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a rendu public un rapport sur les politiques et programmes canadiens d'aide publique au développement intitulé *Qui doit en profiter?*⁽⁵⁾. Dans ce rapport, ce comité recommandait que le gouvernement canadien adopte « une charte législative d'aide au développement dans le cadre de son programme d'aide au développement »⁽⁶⁾ et soutenait que plusieurs principes devraient y figurer, notamment celui « de s'assurer que l'aide au développement du Canada s'adresse aux pays et aux gens les plus pauvres de la planète ».

Le 9 juin 2005, dans le contexte de l'étude qu'il faisait de l'Énoncé de politique internationale du Canada, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a adopté son 12^e rapport sur l'aide à l'étranger. Le Rapport appuyait l'établissement d'un mandat législatif clair pour le programme canadien d'aide publique au développement et recommandait au gouvernement fédéral :

De déposer avant le prochain budget fédéral un projet de loi faisant de la réduction de la pauvreté la priorité de l'aide publique au développement (APD) du Canada dans l'esprit de la lettre historique du 17 février 2005 envoyée par les chefs des partis d'opposition au premier ministre, et de veiller à ce que l'aide soit dispensée en respectant les obligations du Canada au chapitre des droits de la personne et les personnes qui vivent dans la pauvreté.⁽⁷⁾

Le Rapport a été présenté à la Chambre des communes le 13 juin 2005 et adopté par celle-ci le 28 du même mois.

(5) Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur sur les politiques et programmes d'aide publique au développement, *Qui doit en profiter?* 2^e session, 33^e législature, mai 1987.

(6) *Ibid.*, p. 12.

(7) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Douzième Rapport – Aide à l'étranger*, 1^{re} session, 38^e législature, 9 juin 2005 (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=1&SourceId=120069>).

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Titre abrégé et définitions (art. 1 et 3)

Le titre du projet de loi est « Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle » (LRADO) (art. 1).

L'article 3 comporte plusieurs définitions pour l'application du projet de loi : « agence internationale », « aide au développement officielle » et « ministre », « ministre compétent ».

« Agence internationale » s'entend de tout organisme intergouvernemental dont la mission comprend notamment la réduction de la pauvreté dans le monde ou l'aide humanitaire internationale.

« Aide au développement officielle » s'entend de l'aide internationale :

- soit qui est administrée dans le but premier de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement et qui répond à certains critères, notamment aux exigences énoncées à l'article 4;
- soit qui est fournie en vue d'alléger les effets d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence survenant à l'étranger.

La définition de l'aide au développement officielle donnée par le projet de loi s'apparente à la définition donnée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Le « ministre » est le « ministre de la Coopération internationale ou tout autre ministre chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi ».

Le « ministre compétent » est « [t]out ministre désigné par le gouverneur en conseil pour fournir de l'aide au développement officielle dans le cadre de la présente loi ».

B. Objet (art. 2)

Le paragraphe 2(1) indique que la LRADO a pour objet de faire en sorte que toutes les activités canadiennes d'aide au développement officielle menées à l'étranger soient axées sur la réduction de la pauvreté et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes, la politique étrangère du Canada, le développement durable et la promotion de la démocratie, et qui fait la promotion des normes internationales en matière de droits de la personne.

Le paragraphe 2(2) porte que l'aide au développement officielle du Canada à l'étranger est définie exclusivement en tenant compte de ces valeurs.

C. Critères pour l'octroi de l'aide au développement (art. 4)

L'article 4 du projet de loi établit les critères pour l'octroi de l'aide au développement officielle. Avant d'accorder cette aide, le ministre compétent doit être d'avis qu'elle : a) contribue à la réduction de la pauvreté; b) tient compte des points de vue des pauvres; c) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Afin de déterminer si une initiative d'aide au développement officielle répond à ces critères, le ministre doit consulter les gouvernements, les agences internationales et les organisations de la société civile canadiennes (par. 4(2)).

Aux termes du paragraphe 4(3), dans le calcul de l'aide au développement officielle du Canada dans les publications du gouvernement du Canada, le ministre compétent ou le gouverneur en conseil tient compte uniquement de l'aide au développement telle qu'elle est définie dans la LRADO et qui satisfait aux critères énumérés au paragraphe 4(1), et de l'aide humanitaire.

La LRADO n'a pas pour effet de limiter le financement ou de restreindre les activités du Centre de recherches pour le développement international (par. 4(4)). Elle ne s'applique pas non plus au financement ni à toute autre aide fournis en vue d'alléger les effets d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence survenant à l'étranger (art. 5).

D. Exigences en matière de rapport (art. 9)

L'article 9 exige que le ministre ou le ministre compétent dépose un rapport devant la Chambre des communes et le Sénat dans les six mois suivant la fin de l'exercice. Ce rapport doit contenir les éléments suivants : le montant total que le gouvernement a consacré à l'aide au développement officielle pendant l'exercice précédent; un résumé des activités ou des projets entrepris sous le régime de la LRADO, un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des priorités et des politiques des Institutions de Bretton Woods; un résumé du *Rapport sur le rendement* de l'ACDI. Le ministre soumet en outre au Parlement un rapport statistique annuel sur l'octroi d'aide au développement officielle dans l'année suivant

la fin de l'exercice. Cette disposition impose également des obligations en matière de rapport au ministre des Finances.

E. Entrée en vigueur (art. 11)

Le projet de loi entre en vigueur 30 jours après la date de sa sanction.

COMMENTAIRE

Depuis des années, des comités parlementaires ainsi que des organisations non gouvernementales et d'autres intéressés demandent l'adoption d'une loi exigeant que le mandat des programmes canadiens d'aide publique au développement soit axé sur la réduction de la pauvreté⁽⁸⁾. En ce qui concerne les mécanismes de responsabilisation visant les dépenses au titre de l'aide internationale et l'efficacité de l'aide fournie, M. Gerry Barr, président-directeur général du Conseil canadien pour la coopération internationale soutient « qu'il n'y a pas d'outil plus efficace dans ce contexte que celui d'inscrire dans un texte de loi le mandat qui sous-tend les dépenses engagées au titre de l'aide internationale, mandat qui expliciterait les objectifs de ces dépenses et créerait, étant donné que la situation serait bien claire, un cadre de responsabilisation réelle »⁽⁹⁾.

D'autres pays, par exemple le Royaume-Uni, ont déjà adopté une loi qui précise le mandat de leurs programmes d'aide au développement international. Au Royaume-Uni, l'*International Development Act*, entrée en vigueur le 17 juin 2002, constitue la principale mesure législative autorisant l'octroi d'aide au développement ou d'aide humanitaire, y compris la forme sous laquelle cette aide peut être fournie et dans quelles conditions⁽¹⁰⁾. Cette loi établit que la réduction de la pauvreté représente l'objectif primordial de l'aide au développement international fournie par le Royaume-Uni.

L'un des principaux amendements apportés au projet de loi par le Comité permanent a trait au Comité consultatif sur l'aide au développement international. Lorsqu'il a

(8) Conseil canadien pour la coopération internationale, « Note d'information : Une loi sur l'aide internationale » (<http://www.ccic.ca>).

(9) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, 19 mai 2005.

(10) Royaume-Uni, Ministère du Développement international (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/ida.asp>).

été déposé au Parlement, le projet de loi prévoyait la création d'un nouveau Comité consultatif sur le développement international, formé de 20 membres et chargé de conseiller le ministre dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la LRADO. Le Comité consultatif aurait aussi eu le mandat d'étudier toute question relative à l'aide au développement en conformité avec l'objet de la LRADO. Avant que le Comité permanent y apporte des amendements, le projet de loi prévoyait un processus par lequel les résidents des pays en développement qui croient que l'aide au développement fournie à leur pays est incompatible avec l'objet de la LRADO peuvent soumettre des pétitions au Comité consultatif sur l'aide au développement international. Ces pétitions devaient ensuite être envoyées au ministre, qui était tenu de répondre aux pétitionnaires. Le projet de loi amendé par le Comité permanent ne contient pas de dispositions concernant le Comité consultatif, ni ne prévoit de processus relatif aux pétitions.