

La Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle
Aperçu en langage clair et simple
Rédigé par Aaron Freeman¹
Octobre 2008

Le 16 mai 2008, presque deux années jour pour jour après son dépôt, la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-293, la loi concernant l'aide publique au développement (APD) octroyée à l'étranger (aussi appelée la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle). La loi a reçu la sanction royale le 29 mai et est entrée en vigueur le 28 juin.

La présente note d'information explique, en langage clair et simple, la portée de chacun des articles clés de la Loi et son influence sur la politique d'aide du Canada.

Le but de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide publique au développement

Le but de la Loi, tel qu'énoncé à l'article 2, est le suivant :

2. (1) La présente Loi a pour objet de faire en sorte que toutes les activités canadiennes d'aide publique au développement 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, les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide entérinée le 2 mars 2005, le développement durable et la promotion de la démocratie et qui met en valeur les normes internationales en matière de droits de la personne. [*traduction*]

(2) L'aide publique au développement du Canada à l'étranger est définie exclusivement en tenant compte de ces valeurs. [*traduction*]

L'article précité est le fruit de discussions tenues durant l'étude en comité qui a mené à l'adoption du projet de loi et de compromis auxquels on est arrivé, ce qui explique son sens parfois ambigu et imprécis. Bien qu'il soit tentant d'analyser les expressions utilisées, un tel article n'est qu'une espèce d'énoncé de mission qui fixe les orientations générales de la Loi. L'article n'est **pas** le point de référence pour déterminer le but de l'APD canadienne; il ne s'applique qu'à la Loi. Il importe aussi de reconnaître que cet article ne prévaudra pas, en général, sur le sens précis des articles plus directifs de la Loi et particulièrement de l'article 4 qui énonce les trois critères auxquels doit se soumettre l'APD canadienne. L'élément le plus important de la Loi est le fait qu'elle confère à l'APD canadienne le mandat législatif de veiller à ce que l'aide se concentre sur la réduction de la pauvreté tout en garantissant le respect des normes en matière de droits de la personne. D'autres articles de la Loi imposent d'importantes exigences en matière de transparence et de rapports.

¹ Aaron Freeman est membre à temps partiel du corps professoral de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Il a offert des services de recherche et des conseils stratégiques au CCCI concernant le projet de loi C-293. Veuillez noter que le contenu de la présente note d'information ne devrait en aucun cas être considéré comme ayant valeur de conseil juridique.

L'article 3 de la Loi définit l'APD comme une aide internationale :

- a) « soit qui est administrée dans le but premier de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement, qui est accordée à des conditions de faveur, qui comporte un élément de subvention d'au moins 25 p. 100 et qui répond aux exigences énoncées à l'article 4;
- b) 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. »

Le paragraphe a) s'inspire de la définition de l'APD formulée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Toutefois, à la différence de la définition du CAD, la Loi ne précise pas les pays admissibles à l'APD qu'elle vise. Il faut aussi prendre note que la Loi et la définition portent sur l'APD canadienne et non sur les autres mesures de soutien budgétaire relatives à l'aide internationale canadienne et prévues chaque année dans l'enveloppe de l'aide internationale. Par conséquent, le gouvernement peut continuer de financer des projets qui ne sont pas axés sur la réduction de la pauvreté ou l'aide humanitaire, pourvu qu'il ne les qualifie pas d'APD.

La Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle revêt trois importantes dimensions sur le plan législatif. Elle énonce la mission de l'APD canadienne; elle prescrit une série de consultations; et elle fixe des points de repère précis en matière de responsabilisation par l'entremise d'un certain nombre de rapports au Parlement.

Le but de l'APD canadienne : les trois critères

Le paragraphe (1) de l'article 4 est le point de référence pour définir l'APD canadienne. En vertu de cet article, l'APD ne peut être accordée que si le ministre compétent (et non seulement le ministre de l'ACDI)² est d'avis qu'elle : « a) contribue à la réduction de la pauvreté; b) tient compte des points de vue des pauvres et c) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne ». On prévoit une exception pour l'aide humanitaire (4 [1.1]), et une autre exception pour le Centre de recherches pour le développement international (4 [4]), qui ne sont pas tenus de respecter ces critères.

On remarquera que malgré la fermeté du langage utilisé pour formuler les trois critères, le respect de ces derniers dépend de *l'avis* du ministre. Voilà qui s'apparente à une norme subjective, ce qui signifie que la cour accordera beaucoup de poids au point de vue du ministre selon lequel tel ou tel décaissement d'aide satisfait ou non aux critères. Il sera donc difficile, mais certainement pas impossible, de procéder à un décaissement particulier que certains pourraient considérer comme n'étant pas conforme aux critères.

² Bien que l'ACDI administre environ 80 p. 100 du budget de l'aide du Canada, la Loi exprime clairement que l'aide doit respecter les trois critères, peu importe le ministre chargé de l'appliquer. L'article 3 définit le « ministre compétent » comme « le ministre de la Coopération internationale, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances ou tout autre ministre fournissant de l'aide publique au développement ».

Consultation

Selon le paragraphe 4(2), pour former leur opinion en vue de savoir si l'aide répond aux trois critères, tous les ministres — il importe de souligner à nouveau que la Loi utilise l'expression « ministres compétents », c'est-à-dire tous les ministres qui administrent l'aide — consultent « des gouvernements, des organismes internationaux et des organisations de la société civile canadienne » au moins une fois tous les deux ans. Une telle exigence permettra à la société civile de faire périodiquement connaître son point de vue au gouvernement en ce qui a trait au programme d'aide, bien que cette possibilité dépende de l'importance accordée par le ou les ministres aux consultations.

Rapports et transparence

L'article 5 fixe les exigences de la loi en matière de rapports. Dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier, le ministre de l'ACDI ou tout autre ministre qui administre l'aide doit présenter un rapport annuel au Parlement contenant : le montant total consacré à l'APD (tel que défini par les trois critères de l'article 4) pendant l'exercice précédent; un résumé des activités entreprises sous le régime de la Loi; un sommaire du rapport annuel présenté aux termes de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes; un sommaire du Rapport ministériel sur le rendement de l'ACDI; sans oublier « un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des objectifs prioritaires et des politiques des institutions de Bretton Woods ».

En plus des divulgations précédentes, l'article 5 exige que le ministre des Finances fasse état, dans le rapport annuel, de la prise de position du Canada quant aux résolutions adoptées par le conseil des gouverneurs des institutions de Bretton Woods ainsi que le résumé de la façon dont les activités du Canada ayant trait à ces institutions ont favorisé l'application de la Loi.

Les dispositions relatives à Bretton Woods devraient éclairer les représentations et les activités du Canada à la Banque mondiale et au FMI, et permettre une reddition de comptes sans précédent à cet égard pour garantir que les activités tiennent davantage compte des intérêts des pauvres. Toutefois, il faut signaler que l'information concernant les institutions de Bretton Woods ne doit pas être publiée par le gouvernement si cette publication est interdite par les politiques de ces institutions; une telle clause pourrait servir d'échappatoire au gouvernement.

Enfin, dans un délai d'un an suivant la fin de l'exercice financier, le ministre de l'ACDI doit aussi publier un rapport statistique sur l'APD.

Bien qu'on trouve déjà certains des éléments divulgués aux termes de l'article 5 dans divers rapports, cet article les réunit en un même lieu et s'assure, par l'entremise d'une obligation légale, qu'ils continueront d'être publiés en temps opportun.