



Service d'information et de recherche parlementaires  
Bibliothèque du Parlement

# EN BREF

This publication is also available in English

Jennifer Paul et Marcus Pistor  
Révisé le 13 mai 2009

## Dépenses d'aide publique au développement

### INTRODUCTION

Les dépenses d'aide publique au développement (APD) du Canada et des autres pays donateurs ont augmenté considérablement depuis le milieu des années 1990. En 2008, l'APD mondiale s'élevait à 119,8 milliards de dollars américains, 4,73 milliards provenant du Canada. Le présent document donne un aperçu des principaux enjeux relatifs aux dépenses d'APD du Canada, notamment la façon dont elles s'insèrent dans les comptes fédéraux, l'APD canadienne par rapport à celles d'autres pays et les engagements pris par le Canada pour ce qui est d'augmenter ses dépenses d'aide.

### QU'EST-CE QUE L'APD?

La définition de l'APD a été établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le CAD réunit des représentants de 22 grands pays donateurs – également membres de l'OCDE – et de la Commission de l'Union européenne. Autrefois, les membres du CAD versaient l'essentiel de l'APD mondiale, mais l'OCDE signale que « d'autres donneurs, appartenant ou non à l'OCDE, n'en jouent pas moins un rôle grandissant dans la coopération pour le développement. »<sup>(1)</sup>

Le CAD définit l'APD comme des subventions ou des prêts accordés à des pays en développement et à des organisations multilatérales de développement par le secteur officiel, à des conditions financières préférentielles (un prêt comprendrait une subvention d'au moins 25 p. 100) et avant tout pour promouvoir le développement et le bien-être économiques.

L'aide comprend aussi un volet de coopération technique. Par contre, les subventions, prêts et crédits à des fins militaires ne font pas partie de l'APD<sup>(2)</sup>.

Les membres du CAD et les autres donateurs fournissent également de l'aide au développement qui ne correspond pas à la définition de l'APD.

### L'APD ET « L'AIDE INTERNATIONALE »

Au Canada, le budget fédéral et les prévisions budgétaires utilisent normalement l'expression « aide internationale » plutôt qu'APD, mais l'Agence canadienne de développement international (ACDI) consigne régulièrement les montants annuels d'APD dans son *Rapport statistique sur l'aide internationale*<sup>(3)</sup>. « Aide internationale » est une notion plus large que l'APD et désigne les dépenses provenant de l'enveloppe d'aide internationale (EAI), qui « est constituée par les allocations budgétaires du gouvernement destinées aux programmes de coopération internationale », y compris « les crédits accordés à l'ACDI, au ministère des Affaires étrangères du Canada, au ministère des Finances et à d'autres ministères »<sup>(4)</sup>.

Les composantes de l'EAI ne sont pas toutes comprises dans le calcul des dépenses d'APD, et celle-ci comprend des dépenses faites par des administrations canadiennes et non imputées à l'EAI, comme les remises de dette bilatérales, les dépenses d'aide des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, et les dépenses pour la première année de séjour des réfugiés et les personnes de pays en développement étudiant au Canada<sup>(5)</sup>. Ainsi, pour 2006-2007, les dépenses prévues au titre de l'EAI étaient de 3,87 milliards de dollars<sup>(6)</sup>, mais l'APD nette s'est élevée à 4,23 milliards de dollars<sup>(7)</sup>. L'ACDI a compté pour 67 p. 100 des décaissements et dépenses nettes d'APD au cours de cet exercice. La part du ministère des Finances représentait 610 millions de dollars (14,4 p. 100 de l'APD nette) – dont 5,1 p. 100 pour « l'allègement de la dette bilatérale publique » – et celle du ministère des

Affaires étrangères et du Commerce international, troisième en importance, s'élevait à 182 millions de dollars (4,3 p. 100). Les dépenses d'autres sources que l'ACDI comprenaient les coûts des réfugiés durant leur première année au Canada (205 millions de dollars ou 4,8 p. 100) et les subsides imputés aux étudiants étrangers (151 millions de dollars ou 3,6 p. 100)<sup>(8)</sup>.

### **L'OBJECTIF DE 0,7 p. 100**

Pour comparer les pays, on évalue normalement leurs niveaux d'APD en utilisant comme référence l'objectif de l'ONU, c'est-à-dire 0,7 p. 100 du produit national brut (PNB) ou, plus récemment, du revenu national brut (RNB)<sup>(9)</sup>. Cet objectif a été fixé en 1969 par une commission d'experts des Nations Unies dirigée par l'ancien premier ministre canadien Lester Pearson. Il a été reconduit à maintes reprises, y compris lors de la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement pour le développement, tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002, où les chefs d'État ont invité instamment les pays développés qui ne l'avaient pas encore fait à prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs suivants : consacrer 0,7 p. 100 de leur PNB à l'APD en faveur des pays en développement et en affecter une part allant de 0,15 à 0,2 p. 100 aux pays les moins avancés<sup>(10)</sup>.

### **L'APD DANS LE MONDE 1997-2008**

En 1997, l'APD totale dans le monde a atteint son niveau le plus bas depuis des années : les membres du CAD ont donné environ 48 milliards de dollars américains en APD nette (0,22 p. 100 du RNB)<sup>(11)</sup>. En 2005, l'aide avait augmenté sensiblement, autant en valeur absolue qu'en pourcentage du RNB, pour atteindre 107,1 milliards de dollars américains (0,33 p. 100 du RNB des membres du CAD). Cependant, l'augmentation des dernières années est en grande partie imputable à l'allègement de la dette et à l'aide humanitaire, et non à la mise en place de nouveaux programmes de dépenses (bien que les dépenses de programme bilatérales aient augmenté en 2008 par rapport à l'année précédente). Selon l'OCDE : « En 2008, les apports nets totaux d'aide publique au développement (APD) en provenance des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se sont accrus de 10,2 % en termes réels pour s'établir à 119,8 milliards USD, chiffre le plus

élevé jamais atteint. Ce montant représente 0,30 % du revenu national brut (RNB) cumulé de l'ensemble des membres du CAD. »<sup>(12)</sup>

### **L'APD DU CANADA**

L'APD du Canada ne s'est jamais approchée de l'objectif de 0,7 p. 100, mais elle a tout de même atteint 0,5 p. 100 en 1986-1987. Durant les années 1990, par contre, le programme d'aide du Canada a subi d'importantes compressions successives, qui ont fait reculer le pourcentage du RNB consacré à l'APD jusqu'à 0,25 p. 100 en 2000. Entre 1995 et 2000, le Canada est passé du sixième au 17<sup>e</sup> rang des 22 pays donateurs de l'OCDE. Entre temps, les demandes d'aide se sont multipliées – aide humanitaire d'urgence, reconstruction au lendemain de conflits et aide liée à la sécurité – sollicitant d'autant les budgets des programmes de développement à long terme et de réduction de la pauvreté.

Depuis 2000, le gouvernement a beaucoup accru son APD, soit de 2,6 à 4,2 milliards de dollars entre 2000-2001 et 2006-2007<sup>(13)</sup>. En 2008, le Canada était au neuvième rang pour la valeur de l'aide (4,73 milliards de dollars américains) et au 16<sup>e</sup> rang pour le rapport de l'APD au RNB, soit 0,32 p. 100<sup>(14)</sup>. Comme le Canada a connu une forte croissance économique pendant la période, le rapport de l'APD au RNB sous-estime l'augmentation réelle son l'APD.

### **COMPARAISON DES DÉPENSES D'APD DANS LE MONDE**

En 2008, les membres du CAD ont consacré en moyenne 0,47 p. 100 de leur RNB à l'APD. Au total, l'APD représentait 0,3 p. 100 du RNB combiné du CAD. Seuls cinq des 22 pays donateurs ont atteint ou dépassé l'objectif des Nations Unies, soit 0,7 p. 100 du RNB : la Suède (0,98 p. 100), le Luxembourg (0,92 p. 100), la Norvège (0,88 p. 100), le Danemark (0,82 p. 100) et les Pays-Bas (0,8 p. 100) (voir l'annexe)<sup>(15)</sup>. Onze autres membres du CAD – aussi membres de l'Union européenne – se sont engagés résolument à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 d'ici 2015, date cible pour un grand nombre des objectifs du Millénaire pour le développement. Les six autres membres – l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse – ne se sont pas fixé de délai pour atteindre cet objectif<sup>(16)</sup>.

## ENGAGEMENT DU CANADA CONCERNANT L'OBJECTIF DE 0,7 p. 100

Le Comité permanent des affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes a maintes fois demandé au gouvernement d'augmenter ses efforts pour atteindre l'objectif de 0,7 p. 100, notamment en 2002, lorsqu'il a recommandé que « le Canada aussi [présente] un échéancier réaliste afin d'atteindre l'objectif de l'ONU sur la part du PNB affectée à l'aide publique au développement (APD), soit 0,7 % »<sup>(17)</sup>, et en 2003 lorsqu'il a demandé au gouvernement de « s'engager à hausser l'aide au développement afin de parvenir le plus vite possible à l'objectif de 0,7 % »<sup>(18)</sup>. Également en 2003, un rapport préparé par le Sous-comité des droits de la personne et du développement international exhortait le gouvernement à proposer « un calendrier réaliste pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU en matière d'APD »<sup>(19)</sup>.

En février 2005, les chefs des trois partis d'opposition à la Chambre des communes écrivaient, dans une lettre adressée au premier ministre Paul Martin :

En 1969, c'est un gouvernement libéral qui a engagé le Canada à augmenter l'aide internationale à un niveau correspondant à 0,7 % du PNB. Jusqu'à maintenant, le Canada a fait piètre figure et n'a pas réussi, de toute évidence, à respecter cet engagement. Nous vous demandons donc d'adopter une stratégie claire et autorisée qui vise une augmentation constante et prévisible de l'aide publique au développement du Canada en commençant par une importante augmentation immédiate du budget de l'APD.<sup>(20)</sup>

Enfin, en juin 2005, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a déposé un rapport qui a été adopté à l'unanimité par la Chambre le 28 juin 2005. Dans le rapport, il demandait au gouvernement du Canada :

De souscrire aux recommandations quasi unanimes des témoins entendus par le Comité depuis 2003 demandant que le Canada honore les objectifs de développement du millénaire et qu'il s'engage à accroître immédiatement au moyen d'un plan, le budget de l'aide à l'étranger de 12 à 15 % par an, afin que celle-

ci soit portée à 0,5 % du produit national brut du Canada d'ici 2010 et à 0,7 % du PNB d'ici 2015.<sup>(21)</sup>

Si le débat se poursuit au sujet du volume de l'aide – de nombreux observateurs soutiennent qu'il faut augmenter considérablement l'APD pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international –, d'aucuns jugent tout aussi important de se concentrer sur l'efficacité et le bon fonctionnement des programmes de dépenses d'APD existants et proposés.

## SITUATION RÉCENTE

Les budgets fédéraux adoptés depuis 2002 ne contiennent pas d'échéancier définitif pour augmenter les dépenses d'APD et atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 dans un délai précis. Le budget de 2008 réitère l'engagement de longue date du gouvernement canadien consistant à « doubler d'ici 2010-2011 l'aide internationale par rapport à son niveau de 2001-2002 » et à « doubler son aide à l'Afrique en 2008-2009 par rapport au niveau de 2003-2004, ce qui fera du Canada le premier pays du G8 à avoir respecté cet engagement »<sup>(22)</sup>. Selon Bill Morton de l'Institut Nord-Sud d'Ottawa, la seule augmentation en sus de la croissance provenant de ce doublement de l'aide est l'ajout d'une somme de 100 millions de dollars en 2008-2009 pour la reconstruction et le développement en Afghanistan (y compris la formation de la police nationale et de l'armée afghanes)<sup>(23)</sup>. Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) a affirmé que malgré l'engagement énoncé dans le budget de 2007 d'augmenter de 8 p. 100 l'aide étrangère d'ici 2010 et de consacrer 230 millions de dollars supplémentaires à l'APD en 2008-2009, le rapport APD-RNB sera pratiquement le même puisque le budget de 2009 ne contient aucun engagement en matière d'aide étrangère<sup>(24)</sup>.

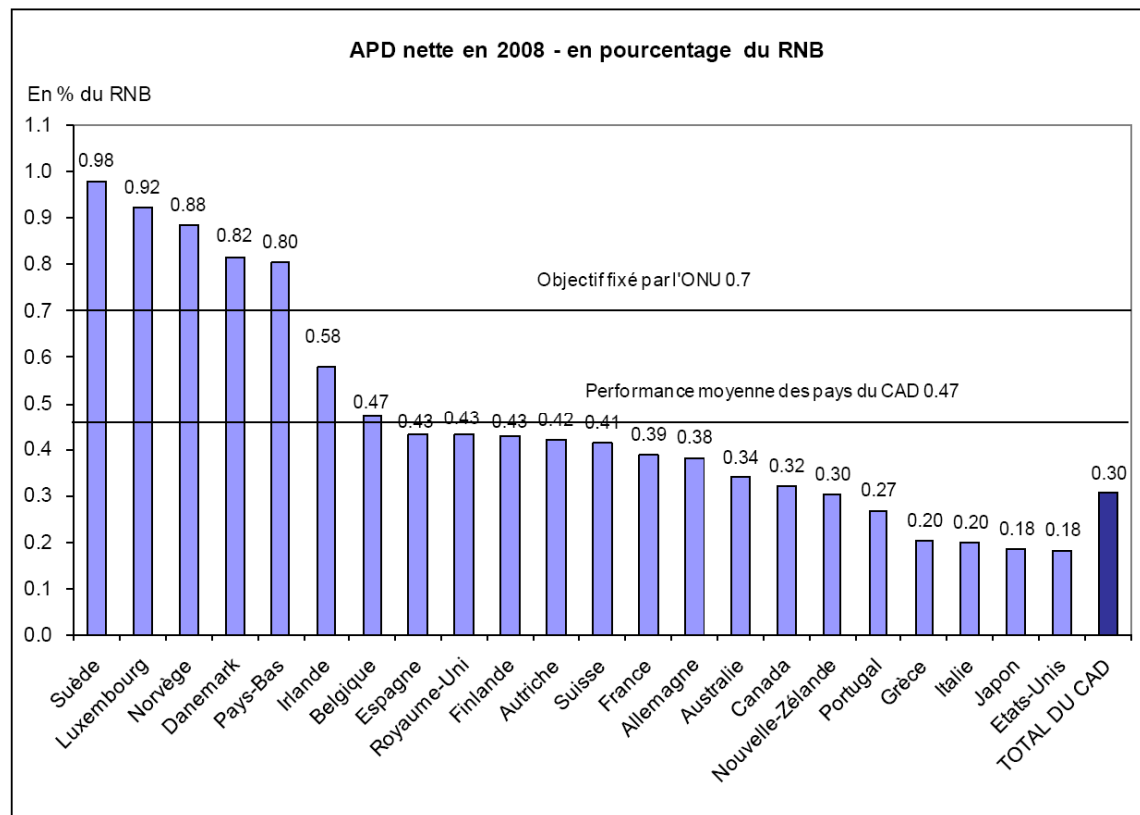
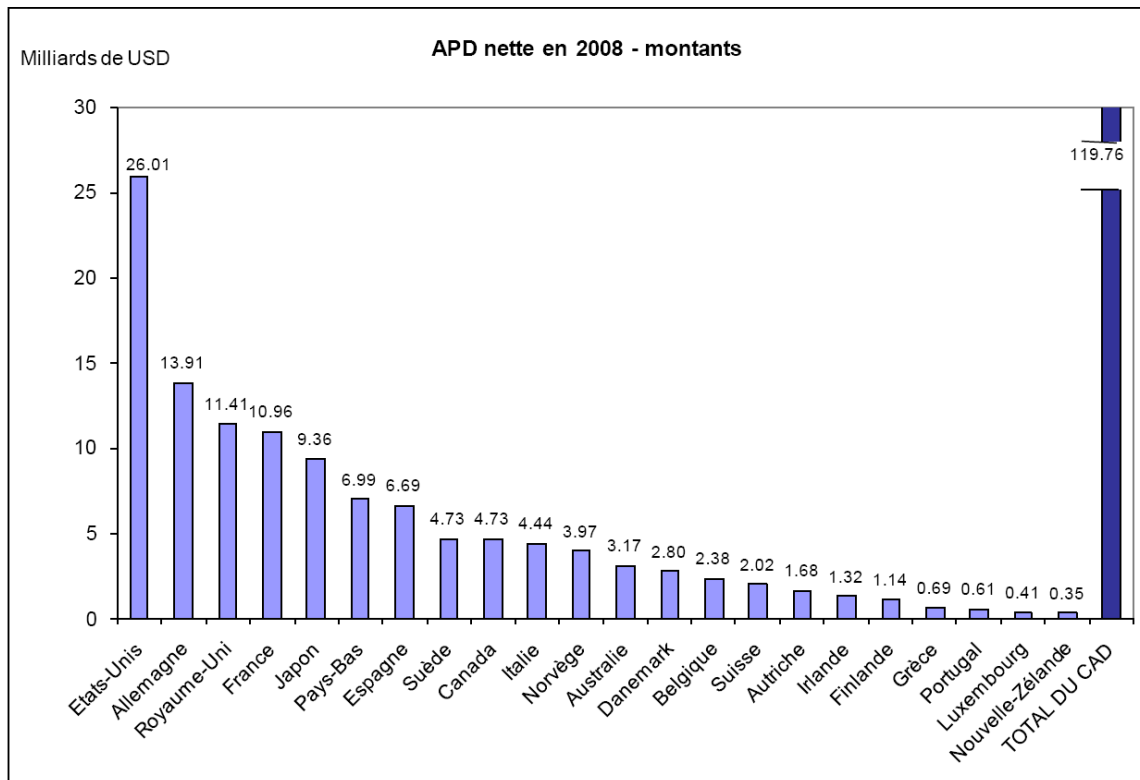
Les organisations non gouvernementales canadiennes et certains observateurs étrangers<sup>(25)</sup> ont longtemps reproché au Canada de ne pas avoir tenu sa promesse d'augmenter substantiellement son APD afin d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100. Le CCCI a établi que les dépenses d'APD du Canada devront augmenter « de 15 % tous les ans au cours des dix prochaines années pour réaliser l'objectif des Nations unies : 0,7 % du RNB d'ici 2017 »<sup>(26)</sup>.

- 
- (1) Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *Revue de l'OCDE sur le développement : Coopération pour le développement Rapport 2005*, vol. 7, n° 1, p. 114.
  - (2) *Ibid.*, p. 281.
  - (3) Pour le plus récent rapport, voir : Agence canadienne de développement internationale [ACDI], *Rapport statistique sur l'aide internationale – Année financière 2006-2007*, mars 2009 ([http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/CIDA\\_STATS\\_REPORT\\_ON\\_ODA%202006-07-F.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/CIDA_STATS_REPORT_ON_ODA%202006-07-F.pdf)).
  - (4) Conseil canadien pour la coopération internationale [CCCI], « Le budget fédéral 2007 – Note d'information prébudgétaire du CCCI », Ottawa, octobre 2006, p. 1 (note 1) ([http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2006-10\\_pre\\_budget\\_backgrounder.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2006-10_pre_budget_backgrounder.pdf)).
  - (5) *Ibid.*
  - (6) ACDI, *Budget des dépenses 2006-2007 – Partie III : Rapport sur les plans et les priorités*, p. 52.
  - (7) ACDI (mars 2009), p. 3 et 10.
  - (8) Les pourcentages ont été calculés selon les données de ACDI (mars 2009), tableau A-2, p. 7 et 10.
  - (9) Le produit intérieur brut (PIB) est la valeur totale de tous les biens et services produits dans un pays au cours d'une année donnée. C'est aussi la mesure du revenu provenant de la production dans un pays donné. Le produit national brut (PNB), maintenant appelé revenu national brut (RNB) est égal au PIB, plus le revenu net provenant des placements à l'étranger, moins les paiements analogues versés à des non-résidents qui contribuent à l'économie intérieure. (Définition adaptée de l'ACDI et de Farmers Helping Farmers [Île-du-Prince-Édouard], *Global Classroom Initiative*, « Global Issues 621 », [http://www.edu.pe.ca/global\\_ed/521/terms.htm](http://www.edu.pe.ca/global_ed/521/terms.htm).)
  - (10) Nations Unies, *Financing for Development: Building on Monterrey*, New York, 2002, p. 8 (<http://www.un.org/esa/ffd/>).
  - (11) OCDE, *Coopération pour le développement – Rapport 1998*, tableau 4, p. A7 et A8.
  - (12) OCDE, *L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau*, 30 mars 2009 ([http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr\\_2649\\_34487\\_42461389\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_34487_42461389_1_1_1_1,00.html)).
  - (13) ACDI (2009), tableau A-2, p. 10.
  - (14) OCDE, « Graphique 1. Apports d'aide publique au développement nette en 2008 », dans *L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau*, 2008, p. 9 (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/23/41724396.pdf>) (reproduit à l'annexe du présent document).
  - (15) *Ibid.*
  - (16) Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2006* (en anglais seulement), New York, 2006 (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>); on trouvera un aperçu des cibles d'APD fixées par les pays membres du CAD en 2002 et de leur performance en 2006 dans OCDE, « Tableau 4.1 : Situation de l'APD en 2006 et objectifs fixés en 2002 à Monterrey », *Revue de l'OCDE sur le développement : Coopération pour le développement Rapport 2007*, chap. 4, vol. 9, n° 1, 2008.
  - (17) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Assurer le progrès de l'Afrique et du reste du monde : Un rapport sur les priorités canadiennes en vue du Sommet du G8 2002*, 1<sup>re</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, juin 2002 (<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/371/fait/reports/rp1032140/faitrp21/07-rec-f.htm>).
  - (18) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Une contribution au dialogue sur la politique étrangère*, 2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, mai 2003 (<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/372/fait/reports/rp1032318/faitrp06/faitrp06-f.pdf>).
  - (19) Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Le VIH-SIDA et la catastrophe humanitaire en Afrique subsaharienne*, 2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, juin 2003, p. 70 (<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/372/fait/reports/rp1032317/faitrp08/faitrp08-f.pdf>).
  - (20) Stephen Harper, Gilles Duceppe et Jack Layton, lettre sans titre au très honorable Paul Martin, premier ministre du Canada, 17 février 2005.
  - (21) Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, Douzième rapport, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1922610&Mode=1&Parl=38&Ses=1&Language=F>).
  - (22) Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2008*, 26 février 2008, p. 197 (<http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>).
  - (23) Bill Morton, « 2008 Federal Budget », The North-South Institute, 27 février 2008 (<http://northsouthinstitute.wordpress.com/2008/02/27/2008-federal-budget/>).
  - (24) CCCI, *Les populations démunies de la planète : Elles sont les plus touchées par la crise financière mondiale, mais le budget fédéral n'en tient pas compte*, communiqué, janvier 2009 ([http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2008-04-4\\_prelim\\_dac\\_oda\\_numbers.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-04-4_prelim_dac_oda_numbers.pdf)).

- (25) Voir, entre autres, Lee Berthiaume, « Canada Big on Support, Low on Substance for MDGs », *Embassy*, 8 août 2007; Andrew Mayeda et Norma Greenaway, « Harper under fire over environment and African aid », *CanWest News Service*, 4 juin 2007.
- (26) CCCI, *Budget du gouvernement conservateur : aucune place pour l'aide internationale*, communiqué, 26 février 2008 ([http://www.ccic.ca/f/004/news\\_2008-02-26\\_conservative\\_government\\_fails\\_to\\_deliver\\_on\\_foreign\\_aid.shtml](http://www.ccic.ca/f/004/news_2008-02-26_conservative_government_fails_to_deliver_on_foreign_aid.shtml)).

## ANNEXE

### Graphique 1 – Apports nets d'aide publique au développement des membres du CAD en 2008



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, « Graphique 1. Aide publique au développement nette en 2008 », dans *L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau*, 30 mars 2009 (<http://www.oecd.org/dataoecd/49/20/42462698.pdf>).