

III. L'APD: LE BILAN DU CANADA

L'aide canadienne après la Seconde Guerre mondiale a commencé avec le versement de 2 milliards de dollars pour la reconstruction de l'Europe. En 1949, une contribution beaucoup plus modeste au programme d'assistance technique des Nations Unies a réorienté l'aide, mettant l'accent sur les pays en difficulté du Tiers monde dont un grand nombre venaient d'acquiescer leur indépendance ou étaient sur le point de l'obtenir. En 1950, le Canada a joué un rôle de premier plan à la Conférence du Commonwealth qui a créé le Plan Colombo destiné à lancer l'Inde, le Pakistan, le Ceylan (maintenant Sri Lanka) et la Malaisie sur la voie du développement et à les conserver dans le camp de l'Occident. Au cours des années 50, cependant, les sommes consacrées à l'aide au développement sont demeurées très faibles. L'aide devait prendre la forme d'une intervention unique. Le programme d'aide était exécuté au petit bonheur par les ministères des Affaires extérieures, du Commerce et des Finances. Il n'y avait pas beaucoup de planification à long terme et l'aide consistait principalement à exporter des marchandises canadiennes et à accorder un appui financier à des projets d'équipement nécessitant beaucoup de capitaux. En 1960, le programme a été réorganisé et confié au Bureau de l'aide extérieure du ministère des Affaires extérieures. On commençait à concevoir l'APD comme une relation de longue durée. En 1968, le Bureau de l'aide extérieure est devenu l'Agence canadienne de développement international (ACDI), un ministère relevant du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le premier responsable de la gestion du programme d'aide du Canada.

La création de l'ACDI a signalé l'importance que le gouvernement accordait au programme d'aide et a élargi la conception de l'aide, qui n'était plus envisagée comme un simple transfert unilatéral, mais comme la coopération avec des pays en développement. L'ACDI, outre ses responsabilités d'exploitation, devait être le porte-étendard du développement du Tiers monde au sein du gouvernement. Contrairement au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), société de la Couronne indépendante créée en 1970 et dotée d'un conseil d'administration international et d'un mandat précis, l'ACDI est demeurée un organe exécutif dont le mandat est à dessein vague et flou. L'argument invoqué contre l'autonomie juridique et l'indépendance opérationnelle de l'ACDI, qui semblait valable à l'époque, voulait que, si l'ACDI était autonome, elle ne pourrait pas influencer autant sur la politique que si le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures était son porte-parole au sein du Cabinet. L'ACDI coordonnerait l'activité du gouvernement dans le domaine de l'APD. Par contre, cela voulait dire que l'ACDI était vulnérable aux influences exercées par d'autres ministères qui n'étaient pas chargés de l'aide au développement. L'Agence fut notamment l'objet de pressions commerciales de plus en plus fortes.

Le besoin d'une stratégie intégrée - coordination étroite entre l'APD et d'autres politiques en matière de développement comme le commerce et les finances - était manifeste au début des années 70. Dans son rapport sur le Livre blanc de 1970, Politique étrangère au service des Canadiens, le