



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**COMITE PERMANENT DES AFFAIRES ETRANGERES
ET DU COMMERCE EXTERIEUR**

**DOCUMENT DE TRAVAIL
SUR
LES POLITIQUES ET PROGRAMMES DU CANADA EN MATIERE DE
L'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT**



JUILLET 1986



Le document vise à provoquer une discussion sur les politiques et programmes canadiens; tout dépendra toutefois de la réaction des Canadiens et des organismes de tout le pays. Nous espérons que vous serez nombreux à prendre le temps et la peine d'examiner quelques-unes ou l'ensemble des questions que nous soulevons. Si vous estimez que d'autres questions auraient dû être posées, nous vous en aurions gré de nous en faire part. Le Comité veillera à tenir compte de vos commentaires dans ses délibérations. Veuillez prendre note que les mémoires doivent nous être parvenus d'ici le 31 décembre 1986.

Le Comité tiendra également des séances publiques aux lieux et dates indiqués ci-dessous:

Vancouver

le mardi 23 septembre

**COMITE PERMANENT DES AFFAIRES ETRANGERES
ET DU COMMERCE EXTERIEUR**

Halifax

le mardi 7 octobre

Ottawa

à déterminer

Les personnes ou les organismes qui désirent présenter un mémoire devant le Comité sont priés d'en informer le greffier par écrit, avant le 29 août 1986. Votre demande de comparution devra être accompagnée d'un relevé des questions dont vous aimeriez discuter.

Afin d'accueillir un large éventail d'intéressés et d'entendre une vaste gamme d'opinions, le Comité a décidé de choisir les témoins qui comparaitront devant

**DOCUMENT DE TRAVAIL
SUR**

**LES POLITIQUES ET PROGRAMMES DU CANADA EN MATIERE DE
L'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT**

Comité permanent des
affaires étrangères et du
commerce extérieur
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6
Tél.: (613) 996-1531

Le Comité compte sur votre collaboration et espère que ce document d'étude engendrera un dialogue constructif.

Le président,

William E. Hines

JUILLET 1986

Membres actifs du Comité permanent des
affaires étrangères et du commerce extérieur
TABLE DES MATIÈRES

COMMENT PARTICIPER

Ce document vise à provoquer une discussion sur les politiques et programmes canadiens d'assistance publique au développement; tout dépendra toutefois de la réaction des Canadiens et des organismes de tout le pays. Nous espérons que vous serez nombreux à prendre le temps et la peine d'examiner quelques-unes ou l'ensemble des questions que nous soulevons. Si vous estimez que d'autres questions auraient dû être posées, nous vous saurions gré de nous en faire part. Le Comité veillera à tenir compte de vos commentaires dans ses délibérations. Veuillez prendre note que les mémoires doivent nous être parvenus d'ici le 31 décembre 1986.

Le Comité tiendra également des séances publiques aux lieux et dates indiqués ci-dessous:

Vancouver	-	le mardi 23 septembre
Calgary	-	le mercredi 24 septembre
Saskatoon	-	le mardi 7 octobre
Winnipeg	-	le mercredi 8 octobre
Halifax	-	le mardi 21 octobre
Ottawa	-	à déterminer

Les personnes ou les organismes qui désirent présenter un mémoire devant le Comité sont priés d'en informer le greffier par écrit, avant le 29 août 1986. Votre demande de comparution devra être accompagnée d'un relevé des questions dont vous aimeriez discuter.

Afin d'accueillir un large éventail d'intéressés et d'entendre une vaste gamme d'opinions, le Comité se réserve le droit de choisir les témoins qui comparaitront devant lui.

Les demandes d'information et la correspondance concernant les exposés et les séances doivent être adressées au:

Greffier
Comité permanent des
affaires étrangères et du
commerce extérieur
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6
Tél.: (613) 996-1531

Le Comité compte sur votre collaboration et espère que ce document d'étude engendrera un dialogue constructif.

Le président,

William C. Winegard, député

**Membres actuels du Comité permanent des
affaires étrangères et du commerce extérieur**

WINEGARD, William Président	P.C.	Guelph (Ontario)
LEBLANC, Nic Vice-Président	P.C.	Longueuil (Québec)
AXWORTHY, Lloyd	LIB.	Winnipeg-Fort Garry (Manitoba)
CORBETT, Bob	P.C.	Fundy Royal (Nouveau-Brunswick)
FRIESEN, Benno	P.C.	Surrey-White Rock-North Delta (Colombie-Britannique)
JEWETT, Pauline	N.P.D.	New Westminster-Coquitlam (Colombie-Britannique)
JOHNSTON, Donald	LIB.	Saint-Henri-Westmount (Québec)
LANGDON, Steven	N.P.D.	Essex-Windsor (Ontario)
LESICK, Bill	P.C.	Edmonton Est (Alberta)
RAVIS, Don	P.C.	Saskatoon Est (Saskatchewan)
REIMER, John	P.C.	Kitchener (Ontario)

ATTACHÉS DE RECHERCHE:

Bob Miller

Gerry Schmitz

LES POLITIQUES ET PROGRAMMES DU CANADA EN MATIÈRE
D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT
TABLE DES MATIÈRES
DOCUMENT DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

I. OBJET ET CHAMP DE LA PRÉSENTE ENQUÊTE	<u>Page</u>
I. OBJET ET CHAMP DE LA PRÉSENTE ENQUÊTE	1
II. L'APD: NATURE ET APERÇU HISTORIQUE	3
III. L'APD: LE BILAN DU CANADA	6
IV. LES QUESTIONS QUI SE POSENT	8
Buts	
1) Pourquoi le Canada a-t-il des programmes d'aide?	8
2) Quels sont les objectifs que nous poursuivons?	9
3) Où devrions-nous concentrer nos efforts?	10
Politiques	
4) À quelles conditions devrions-nous assujettir notre aide?	11
5) Comment les intérêts politiques et économiques devraient-ils être reflétés dans nos programmes d'aide? Faut-il maintenir l'aide liée?	11
6) Que font les autres pays?	12
Organisation and programmes	
7) Qui devrait prendre les décisions?	13
8) Quels intermédiaires et outils devrions-nous utiliser?	14
9) Quel devrait être le rôle des partenaires de l'État dans l'APD?	15
Acquisition de connaissances	
10) Tirons-nous des leçons de nos erreurs?	16
11) Quel est l'avis des Canadiens?	17
Financement	
12) Devrions-nous fixer des objectifs de participation financière?	17
APPENDICES	
L'APD - chartes et graphiques	19

LES POLITIQUES ET PROGRAMMES DU CANADA EN MATIÈRE
D'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
- DOCUMENT DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

I. OBJET ET CHAMP DE LA PRÉSENTE ENQUÊTE

De toute évidence, les Canadiens estiment que le soulagement de la faim et de la pauvreté des masses dans les pays peu développés est un des volets les plus importants et les plus urgents de nos relations internationales. Récemment, le malheur des millions de personnes menacées de famine en Afrique a profondément touché la conscience des Canadiens. En réponse à la préoccupation du public, le gouvernement, en novembre 1984, a nommé l'honorable David MacDonald coordonnateur canadien des secours d'urgence pour la famine en Afrique. Les dons du public ont été beaucoup plus élevés que prévu. En mars 1985, le rapport de M. MacDonald sur les quatre premiers mois de son mandat, "La famine en Afrique et la réaction du Canada", fut présenté à notre comité. Dans notre deuxième rapport déposé à la Chambre des communes en avril 1985, nous avons recommandé que le gouvernement continue de verser des fonds de contrepartie et qu'il prolonge le mandat du coordonnateur jusqu'au 31 mars 1986. Le travail réalisé au cours de cette période a aidé à retenir l'intérêt du public sur le sujet et à soulever les questions de plus grande portée qui se posent à mesure que l'accent se déplace du secours d'urgence vers les objectifs du développement à long terme.

En appuyant fortement le versement d'aide aux pays africains touchés par la famine, le comité en est venu à la conclusion que:

le Canada doit adopter de nouvelles politiques et stratégies s'il veut répondre efficacement aux besoins et s'il veut aider à empêcher que de telles tragédies humaines se reproduisent. Nous devons nous pencher sur les questions critiques de grande portée si nous voulons maintenir la confiance du public dans le programme d'aide du Canada. Le débat ne porte pas sur la générosité des Canadiens, mais sur l'efficacité des politiques.

De l'avis général, l'aide au développement des pays africains est un problème de longue haleine à la résolution duquel le Canada devrait s'engager à long terme. Or, comme a signalé le comité: "Le Canada a besoin d'une stratégie claire. Nous ne pouvons simplement réagir aux plans des autres, mais devons préciser nos propres objectifs et mieux choisir les plans de développement que nous devrions appuyer; notamment, le programme d'aide du Canada devrait être conçu de manière à en optimiser les avantages pour les populations les plus démunies". Avec ces constatations et objectifs en tête, le comité a déclaré qu'il avait l'intention d'entreprendre une étude approfondie des programmes et politiques du Canada en matière d'aide au développement.

Suite à la présentation du rapport final de M. MacDonald, intitulé "La famine: plus jamais, une décennie pour l'Afrique", le gouvernement a annoncé la mise en oeuvre d'un programme spécial "Afrique 2000", un engagement de 15 ans destiné à soutenir le développement du continent africain. Les déboursés qui seront effectués dans le cadre de ce programme par l'entremise

l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) totaliseront 150 millions de dollars au cours des cinq prochaines années et seront affectés principalement à de petits projets mis sur pied par des organismes non gouvernementaux (ONG). Il s'agit d'une fraction seulement du montant supérieur à 900 millions de dollars que le Canada consacrera à l'assistance publique au développement (APD) en Afrique au cours du présent exercice financier. Cette somme correspond à une proportion encore plus faible des fonds affectés à l'ensemble du programme d'APD, soit 2,5 milliards de dollars. L'enquête du comité, dont la publication du présent document de réflexion constitue la première étape, porte en général sur ces dépenses et sur les objectifs que le gouvernement compte réaliser par ces moyens. Seul un examen exhaustif de l'APD et de ses rapports avec les autres objectifs de la politique étrangère du Canada peut répondre aux questions que les Canadiens nous posent, et ainsi contribuer à renouveler l'engagement politique visant le programme d'aide.

Personne ne s'imagine que l'aide du Canada réglera les problèmes du développement international, mais il s'agit néanmoins d'un volet très important de notre politique étrangère et d'un volet qui retient l'intérêt du Parlement et de notre comité depuis longtemps. Récemment, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a entendu de nombreux témoignages sur la coopération au développement, qu'il décrit comme "un volet de la politique étrangère qui attire le Canada sur la scène mondiale, en améliore la réputation et en accroît l'autonomie". En formulant ses propres conclusions et recommandations, le comité a reconnu qu'il n'avait pas effectué une étude approfondie du programme d'aide et nous a demandé d'en examiner un certain nombre de points importants. La seule enquête systématique à cet égard a eu lieu il y a plus de 15 ans, lorsque le budget de l'aide au développement était beaucoup plus petit et que l'ACDI était encore un jeune organisme. Il est nettement temps que le Parlement se penche de nouveau sur cette question.

L'étude indépendante de notre comité adoptera une approche intensive et concentrée au cours de l'année à venir. À cette fin, le présent document de travail a pour but de présenter les principaux éléments de débat, de soulever des questions, de formuler des solutions possibles et d'alimenter la discussion. À notre avis, cette démarche permettra d'aborder le rôle de l'aide au développement avec un réalisme pratique et innovateur en vue d'élaborer de nouvelles orientations. Il va sans dire que notre étude de l'aide au développement repose sur une très grande expérience internationale et nationale. Il est important de maintenir cette perspective; en conséquence, les deux sections suivantes présentent le contexte général des questions soulevées à la partie IV. Des statistiques sur l'assistance publique au développement internationale et canadienne figurent en annexe.

II. L'APD: NATURE ET APERÇU HISTORIQUE

Aider les personnes moins fortunées que nous est admirable. Exprimée dans ces termes, l'aide est un concept relativement simple. Dans le contexte des relations internationales, cependant, son acception est beaucoup plus complexe et son objet altruiste est moins évident. L'aide extérieure ou aide à l'étranger désigne principalement les opérations entre gouvernements, qui sont effectuées directement par l'entremise d'organismes nationaux ou par l'intermédiaire d'établissements multilatéraux (agences des Nations Unies, banques de développement) créés et contrôlés par des gouvernements. Le sigle APD désigne l'assistance ou aide publique au développement, c'est-à-dire que les dépenses sont publiques par opposition aux contributions privées volontaires et que le but premier de l'aide doit être le développement par opposition à l'obtention d'avantages stratégiques ou commerciaux.

L'APD comprend le transfert, à des conditions de faveur, de ressources des pays industrialisés plus riches aux pays peu développés. Ce transfert peut prendre la forme de subventions et de prêts comportant un élément de libéralité considérable ou d'autres modes d'assistance tels que la coopération technique et éducative. Les conditions peuvent être très généreuses et souples, comme dans le cas des subventions non liées et versées en espèces, ou bien elles peuvent être très rigides, comme c'est le cas pour une grande partie de l'aide alimentaire et d'autres formes d'aide liée.

Les pays donateurs les plus importants sont les dix-sept membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Outre le Canada, ce comité se compose des États-Unis, de douze pays de l'Europe occidentale, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Japon. Depuis les années 60, le CAD tient des données statistiques détaillées sur les dépenses des pays membres et de la Communauté économique européenne au chapitre de l'aide au développement. Le CAD rassemble aussi certaines données sur l'aide consentie par les pays du bloc communiste qui forment le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) et, depuis les années 70, sur l'aide versée par les pays du Golfe qui font partie de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). (Voir appendice I.) Quelques pays qui sont classés parmi les pays en développement, soit la Chine, l'Inde et Israël, sont des petits donateurs d'aide ainsi que des bénéficiaires.

Au cours des toutes premières années, les États-Unis fournissaient la moitié de toute l'aide consentie, mais leur part a diminué progressivement; aujourd'hui, elle est légèrement supérieure à 20 % de l'aide totale et pendant les années 70, elle était inférieure à l'apport global des pays de la CEE. L'aide de la Grande-Bretagne et de la France, qui va en grande partie à leurs anciennes colonies, a aussi chuté proportionnellement. Par ailleurs, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest sont devenus de grands donateurs. L'aide consentie par les pays membres de l'OPEP a atteint son plus haut niveau au milieu des années 70, soit 30 % du total mondial, et elle demeure la plus forte par habitant, partageant cette première place avec les pays scandinaves. Présentement, les pays du CAD fournissent plus des trois quarts de l'aide au développement et les États-Unis demeurent de loin le plus grand donateur. La part du Canada est passée de seulement 1,1 % au début des années 50 à légèrement plus de 4 % aujourd'hui. Au cours de la même période, l'APD

mondiale a augmenté en flèche, passant de plusieurs milliards de dollars à près de 40 milliards de dollars US par an, bien que la hausse réelle en dollars constants soit beaucoup moindre.

Il est généralement convenu que certaines formes d'aide aux pays en développement (par exemple, l'aide militaire) ne devraient pas être comprises dans l'APD, mais la désignation des éléments constitutifs de l'APD a évolué au fil des ans et demeure un sujet controversé. Les frais administratifs sont maintenant inclus. Il y a également des zones floues et des cas limites, tout particulièrement en ce qui a trait à l'utilisation de ce qu'on appelle les crédits mixtes, qui combinent l'aide avec des crédits à l'exportation et d'autres fonds commerciaux afin d'inciter le pays emprunteur à s'approvisionner auprès du pays donateur. Au cours des dernières années, le CAD a adopté des lignes directrices régissant le financement associé ainsi que d'autres politiques d'achat. Des pressions ont été exercées sur les donateurs pour les amener à libéraliser les termes de leur aide bilatérale (c.-à-d. moins de pratiques restrictives liant l'aide) et à en accroître l'élément de libéralité. Le Canada se classe parmi les premiers à ce dernier chapitre, mais il demeure parmi les derniers quant à la partie non liée de l'aide consentie.

Quelle est l'importance de l'APD? L'APD se distingue d'autres transferts de ressources tels que les crédits bilatéraux à l'exportation, les dépenses d'équipement et les crédits multilatéraux non consentis à des conditions de faveur, qui sont groupés sous la rubrique "autre aide publique", ainsi que les subventions d'organismes bénévoles privés et l'aide privée accordée aux conditions du marché. Dans l'ensemble des pays du CAD, ces autres transferts se chiffraient à plus de 50 milliards de dollars US en 1984, tandis que l'APD totalisait légèrement moins de 29 milliards de dollars (soit 0,36 % du PNB). Il faut également prendre en considération le volume beaucoup plus considérable de échanges commerciaux Nord-Sud ainsi que la dette cumulée du Tiers monde qui s'élevait à près de 900 milliards de dollars US en 1984 et dont 60 % était due à des banques privées. Étant donné les conditions défavorables des échanges commerciaux et les taux d'intérêt élevés, certains estiment que le flux net des ressources va en réalité du Sud vers le Nord. Sans l'APD, le déséquilibre serait beaucoup plus grand qu'il ne l'est. Ainsi, l'APD est un élément très important de l'ensemble des relations économiques entre les pays avancés et les pays en développement, plus particulièrement pour le Canada, dont les liens commerciaux et financiers avec le Tiers monde - quoique considérables - sont modestes comparativement à ceux de nombreux autres pays industrialisés.

La notion que l'aide publique est essentielle à la croissance économique du monde n'a pris racine qu'après la Seconde Guerre mondiale lorsque les principes fondamentaux du plan des pays occidentaux pour le relèvement de l'Europe et la reconstruction de l'ordre économique international ont été appliqués au Tiers monde dans le contexte de la guerre froide. À cette époque, tout comme aujourd'hui, l'humanitarisme était le motif dominant de l'aide, du moins pour l'opinion publique. Parallèlement, l'APD a toujours servi d'autres objectifs - stratégiques, politiques, commerciaux et culturels - de la politique étrangère, en plus de ce que l'on pourrait appeler des fins de pur développement. De plus, la pensée classique sur le développement a

beaucoup évolué. L'aide ne peut plus être considérée comme une mesure temporaire spéciale qui s'inscrit dans un modèle simple d'étapes de croissance menant au décollage industriel. La coopération au développement s'est révélée une entreprise risquée et extrêmement complexe, un processus tant humain et politique qu'économique. Le développement n'est pas simplement le transfert de biens ou de technologies; des questions d'équité et de participation se posent également. Les pauvres doivent devenir les agents de leur propre développement.

L'aide qui, au début, était à court terme et produisait à coup sûr les effets escomptés, est devenue institutionnalisée et à long terme, plus controversée et moins certaine. À mesure que l'APD s'est transformée en une gigantesque industrie multinationale avec tout ce que cela comporte, son utilité a été mise en doute. Des objectifs internationaux ont été fixés - le ratio APD-PNB de 0,7 % et, dernièrement, celui de 0,15 % du PNB à titre d'aide aux pays les moins développés - mais il n'y a que quelques pays donateurs qui les ont atteints. Au cours des années 70, la plupart des donateurs ont adopté des approches axées sur les besoins fondamentaux de l'homme, mais environ 30 % de l'aide bilatérale des membres du CAD est encore consentie à des pays à revenu moyen élevé et moins de 20 % est consacrée au secteur agricole. Beaucoup de pays continuent à donner et à recevoir de l'aide pour des raisons qui ont plus de rapport avec le symbolisme politique et les intérêts stratégiques ou commerciaux qu'avec l'amélioration du sort des populations les plus démunies.

Étant donné la dépendance continue d'un grand nombre de pays à l'égard de l'aide, l'APD a-t-elle réussi à promouvoir le développement? Une étude sur l'efficacité de l'aide, réalisée récemment pour le compte d'un groupe d'étude de la Banque mondiale et du FMI, a constaté que la plupart de l'aide consentie atteignait ses propres objectifs*, mais elle a aussi montré que l'aide a été le moins efficace aux endroits où le besoin est le plus grand, c'est-à-dire dans les pays et auprès des populations les plus pauvres, notamment en Afrique. L'étude en conclut qu'une profonde réorientation des programmes est nécessaire pour venir aux prises avec les problèmes de la pauvreté des masses qui perdurent malgré le développement et plus de trois décennies d'APD.

* L'étude "Does Aid Work?" a été réalisée par Robert Cassen and Associates sous les auspices du Comité du développement de la Banque et du Fonds. Elle sera publiée cette année par l'Oxford University Press. Le Canada a participé activement aux travaux du groupe d'étude qui a parrainé l'étude.

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

Sous-comité sur l'assistance au développement international du présent comité* a dit en 1971 que c'était probablement le point qui fut soulevé le plus souvent et avec le plus d'insistance au cours de toute l'enquête. La nécessité de coordonner les politiques a également été signalée dans des rapports parlementaires publiés en 1976, 1977 et 1980 et déclarée comme un principe politique dans le document du gouvernement intitulé "Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980". Au cours des années 70, l'ACDI a participé activement à divers comités interministériels, y compris un comité chargé des relations économiques avec les pays en développement. Malgré l'importance qu'il y avait à lier la politique de l'aide aux autres politiques, et les mécanismes bureaucratiques créés pour obtenir ce résultat, l'ACDI donne l'impression d'avoir été frustrée dans ses attentes. Le gouvernement n'a jamais établi une politique intégrée de coopération au développement.

À l'égard de questions concernant l'aide, les résultats ont été mitigés. L'exposé de la stratégie précisait que le gouvernement assouplirait sa règle de 80 % régissant l'aide bilatérale liée pour permettre aux pays en développement de se mettre sur les rangs pour obtenir des marchés. Mais cela ne s'est jamais produit. Exprimée en pourcentage du PNB, l'APD est passée de 0,56 % au cours de l'exercice financier 1975-1976 à 0,40 % en 1980-1981. (Elle est depuis remontée à 0,5 % du PNB où, selon la présente politique du gouvernement, elle demeurera jusqu'à la fin de la décennie). Par ailleurs, le budget de l'APD a fortement augmenté pendant cette période de même que la diversité de ses programmes et de ses réseaux. L'ACDI a entamé ses travaux en 1968 avec un effectif de 500 personnes et un budget de 250 millions de dollars. Son effectif compte maintenant 1 120 personnes et son budget atteint presque 2 milliards de dollars. Cette croissance a entraîné une hausse correspondante des règlements bureaucratiques auxquels le programme d'aide est assujéti. La complexité étonnante des procédures d'autorisation prévues dans le système actuel d'APD est en partie le résultat du souci de responsabilité que le Vérificateur général évoque énergiquement depuis le milieu des années 70. Elle est aussi le produit de l'exécution d'un programme d'aide à fins multiples dans plus de 80 pays. Un examen de l'APD nous pousse à demander ce que nous essayons effectivement d'accomplir, si notre aide est vraiment utile et s'il existe un moyen plus efficace et plus simple de procéder.

* Le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense na été réorganisé en février 1986 et rebaptisé le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur.

IV. LES QUESTIONS QUI SE POSENT

Ceux qui ont suivi le débat sur l'aide au développement au fil des ans constateront qu'ils connaissent déjà un grand nombre des questions soulevées ci-dessous, sinon toutes. Ce phénomène ne devrait pas nous décourager. L'élaboration de la politique de l'État est un processus continu dans lequel les mêmes questions fondamentales sont posées à plusieurs reprises. Le but est d'améliorer la qualité de nos réponses, avec le temps.

Buts

Nous avons rédigé un rapport interne qui présentait dix objectifs et qui montrait que pour chacun d'entre eux, il existait des objectifs diamétralement opposés. Pourtant, c'était des objectifs approuvés du programme canadien d'aide.

Mme Margaret Catley-Carlson, présidente de l'ACDI
Témoignage devant le Comité permanent des comptes
publics, le 20 juin 1985.

Le Canada consacre présentement 2,5 milliards de dollars par an à l'assistance officielle au développement. Savons-nous pourquoi? La première étape de notre enquête consiste à définir clairement les buts que le Canada poursuit en accordant de l'aide, sans quoi il sera impossible d'établir si l'aide atteint les objectifs visés ou pas.

1) Pourquoi le Canada a-t-il des programmes d'aide?

Quels sont les valeurs et les intérêts nationaux que l'APD sert? La réponse officielle comprend trois volets:

Humanitaires - pour exprimer la volonté des Canadiens de soulager la souffrance humaine et de promouvoir la justice sociale;

Politiques - comme moyen d'accroître la stabilité et d'augmenter les chances de paix dans le monde;

Économiques - pour soutenir la croissance économique des pays en développement et ainsi stimuler le commerce international et accroître le potentiel économique à long terme du Canada.

S'agit-il là de raisons nationales valables d'avoir des programmes d'aide? Y a-t-il d'autres motifs? Quel poids doit-on attribuer à chacun de ces motifs? Sont-ils cohérents? La vaste majorité des Canadiens ont une vue humanitaire de l'aide extérieure. Les programmes actuels expriment-ils cette perception? Que signifie le terme stabilité politique? Quel est le rapport entre la stabilité politique et la justice sociale? Est-il établi que l'APD favorise la stabilité politique dans le Tiers monde? En termes strictement économiques, existe-t-il un rapport avantageux entre le commerce international et la croissance économique des pays en développement? L'aide a-t-elle été un moyen efficace de servir des

intérêts communs et de promouvoir des approches communes à l'égard des problèmes mondiaux?

(2) Quels sont les objectifs que nous poursuivons?

Les objectifs du programme d'APD, tels qu'exprimés par l'ACDI, sont les suivants* :

De faciliter les efforts déployés par les populations des pays en développement pour accéder à un développement économique et social qu'elles pourront soutenir elles-mêmes, en fonction de leurs besoins et de leur contexte, en coopérant avec elles à des activités de développement;

et de fournir une aide humanitaire;

La même déclaration définit ainsi le développement:

Le développement est défini comme étant un processus de changement qui permet aux sociétés de combler les besoins fondamentaux de leurs populations de telle façon que les solutions soient durables à long terme et largement fondées sur les valeurs et ressources autochtones.

Le développement, ainsi défini, s'est traduit à la fois par des succès et des échecs au cours des 35 dernières années. Certains pays en développement ont fait d'énormes progrès, tandis que d'autres ne sont pas plus en mesure de combler les besoins de base de leur population qu'ils ne l'étaient une génération auparavant. Le bilan indique-t-il la nécessité d'apporter des modifications fondamentales aux objectifs de l'aide extérieure? Avons-nous une idée nette de ce que nous entendons par besoins fondamentaux? L'APD du Canada a-t-elle été orientée de manière à satisfaire ces besoins? L'aide a-t-elle été vraiment adaptée aux besoins et au contexte des populations des pays en développement? Demandons-nous aux pauvres eux-mêmes quels sont leurs désirs et leurs besoins? Puisque les politiques économiques d'intérêt national et international ont si souvent miné le développement, devrait-on faire du dialogue sur la politique et de la réforme à tous les paliers un objectif déclaré de l'APD du Canada?

L'APD du Canada a pour deuxième but de fournir une aide humanitaire d'urgence. Cette forme d'assistance a le mérite d'aider directement ceux qui sont les plus démunis et d'exprimer les valeurs auxquelles tiennent les Canadiens. Le Canada consacre à l'heure actuelle moins de 2 % de son APD à l'aide humanitaire. Devrions-nous y consacrer une plus grande part? Cette forme d'aide est normalement considérée comme de secours et non de développement et n'est pas conçue pour modifier les conditions qui ont créé l'urgence. Mais comment cette

* Agence canadienne de développement international, "Cahier d'information à l'intention des parlementaires", avril 1986, p. 2.

aide pourrait-elle soulager les 10 millions de réfugiés du monde dont la misère est extrême et généralement de longue durée? Comment pourrait-on combler le fossé entre l'aide humanitaire et l'aide au développement à l'égard des réfugiés?

3) Où devrions-nous concentrer nos efforts?

Quelle que soit la précision avec laquelle nous définissons nos objectifs, le besoin d'aide demeurera supérieur à l'offre. Il est donc indispensable que nous fixions des priorités et que nous concentrions nos efforts là où le besoin est le plus grand et où notre aide fera probablement le plus de bien.

La priorité déclarée de l'APD du Canada est toujours de répondre aux besoins des pays et des populations les plus pauvres. Notre aide est en effet lourdement concentrée dans les pays en développement qui ont les revenus les plus bas, mais elle ne profite pas aussi directement aux habitants les plus démunis de ces pays. Selon des études comparées de l'APD, l'assistance n'a pas réussi à soulager l'extrême pauvreté. L'APD du Canada devrait-elle continuer à viser les pays les plus pauvres? Devrait-on délimiter sa cible plus soigneusement de manière à aider les personnes les plus démunies? Comment?

Bien que l'aide bilatérale vise principalement 30 pays dans 4 régions géographiques, elle finance des activités dans environ 55 à 60 pays. Par l'entremise d'organismes multilatéraux et d'ONG, le Canada est aussi présent dans beaucoup d'autres pays. Dans l'ensemble, notre programme est un des plus répandus dans le monde. Devrions-nous concentrer nos efforts dans un plus petit nombre de pays? Dans l'une ou l'autre des régions du Tiers monde? Quels critères devrions-nous utiliser? Le système de classification des pays de l'ACDI est censé établir des distinctions entre les relations d'aide au développement selon leur importance. Dans quelle mesure ce système reflète-t-il l'évaluation des besoins? Les pays de la catégorie I devraient-ils être choisis exclusivement en fonction des critères de développement?

Outre la répartition géographique de l'aide, il y a la question de la concentration par secteur et par programme. Les premières priorités du programme d'aide bilatérale sont présentement l'énergie, l'agriculture et la formation des ressources humaines. Ces priorités sont-elles appropriées? Quel poids doit-on attribuer à chacune d'elles? Dans le domaine de la formation des ressources humaines, doit-on accorder plus d'attention à l'éducation et aux besoins des femmes dans le développement? D'autres secteurs tels que la santé, les ressources aquatiques et la démographie reçoivent, en comparaison, peu d'appui du Canada. Devrions-nous accorder plus d'importance à ces éléments ou à d'autres?

Politiques

Les politiques d'aide sont établies en fonction d'une foule de facteurs à l'intérieur des contextes national et international. Par ailleurs, l'aide peut aussi provoquer des changements dans ces contextes.

4) À quelles conditions devrions-nous assujettir notre aide?

Les objectifs déclarés de l'APD du Canada laissent entendre que les besoins des pays en développement sont le premier facteur qui est pris en considération dans l'octroi de l'aide. En réalité, les choses ne sont pas aussi simples que cela. Les objectifs comportent l'obligation de veiller à ce que l'assistance accordée soit utilisée aux fins désignées. Un des critères utilisés pour établir l'admissibilité à l'aide canadienne est l'engagement envers le développement du pays bénéficiaire. Comment le Canada devrait-il établir cet engagement? Quels indicateurs devrions-nous utiliser pour déterminer si les priorités d'un bénéficiaire sont celles que nous voulons appuyer? Dans un ordre plus général, la question est la suivante: les valeurs et les attitudes des Canadiens devraient-elles déterminer nos programmes d'aide et, dans l'affirmative, comment? Le respect des droits de l'homme, les dépenses militaires et l'idéologie (les régimes politiques et économiques) devraient-ils être des facteurs importants dans la prise de décisions sur l'aide consentie dans le cadre des programmes bilatéraux et multilatéraux? Une personne a fait observer à notre comité que "l'aide est interventionniste par nature". Par ailleurs, elle est censée encourager un développement que les pays bénéficiaires pourront soutenir eux-mêmes. Sans dialogue et coordination des objectifs, l'imposition de conditions est peu susceptible de favoriser le développement. Quel équilibre devrions-nous établir entre l'aide interventionniste et l'aide adaptée? L'APD du Canada penche-t-elle trop d'un côté ou de l'autre? Comment devrait se dérouler le dialogue à l'égard de la politique?

5) Comment les intérêts politiques et économiques devraient-ils être reflétés dans nos programmes d'aide? Faut-il maintenir l'aide liée?

Outre les conditions du développement inhérentes aux relations d'aide, divers autres intérêts et valeurs sont étroitement liés à l'APD, lesquels découlent des intérêts politiques et économiques nationaux qui sous-tendent la création même des programmes d'aide. Bien que les intérêts du Canada portent principalement sur le développement, l'ACDI qualifie les intérêts géopolitiques et commerciaux de considérations essentielles dans la définition des relations d'aide avec les pays de concentration. Le programme d'aide bilatérale de l'ACDI est utilisé, entre autres, comme un outil de la politique étrangère, pour se faire des amis et influencer des gouvernements. En conséquence, la liste des bénéficiaires de l'aide canadienne est régulièrement allongée, mais rarement raccourcie. Les intérêts politiques de ce genre devraient-ils jouer un rôle important dans l'APD du Canada?

Les intérêts économiques nationaux influent tout autant que les intérêts politiques sur les programmes d'aide. Bien que l'objet déclaré de ces programmes soit le développement économique des bénéficiaires et, uniquement par voie de conséquence, la prospérité économique à long terme du Canada, beaucoup de pressions sont exercées pour en tirer plus d'avantages immédiats. La plus frappante et la plus controversée d'entre elles est l'aide liée, c'est-à-dire la règle qui exige qu'au moins 80 % de l'aide bilatérale soit sous la forme de biens et de services canadiens. C'est une question que nous sommes décidés d'approfondir. L'aide liée a-t-elle d'importants avantages économiques pour le Canada? Cette restriction de l'aide favorise-t-elle ou mine-t-elle les échanges commerciaux à plus long terme du Canada avec le Tiers monde? Fausse-t-elle gravement le but de l'aide canadienne ou en diminue-t-elle l'utilité? Quels en sont les coûts et les avantages? Dans une perspective plus générale, quel rôle les objectifs commerciaux du Canada devraient-ils jouer dans nos programmes d'aide? Quels rapports des institutions comme la Société pour l'expansion des exportations devraient-elles entretenir avec l'ACDI?

6) Que font les autres pays?

Les politiques d'aide du Canada ne sont pas établies sans tenir compte de celles d'autres donateurs. Elles font l'objet de pressions de la part de concurrents à l'intérieur de l'économie politique internationale, pressions qui peuvent parfois avoir des effets non désirés. À l'heure actuelle, le crédit mixte et certaines formes connexes de promotion des exportations par l'intermédiaire de l'aide sont de plus en plus préoccupants. Bien que le projet de création d'un centre de commerce et de développement au Canada ait été annulé pour des raisons budgétaires, le Canada devrait-il adopter des lignes directrices plus strictes à l'égard de l'utilisation de l'APD? Bref, y a-t-il des éléments à l'intérieur de programmes d'autres donateurs dont nous devrions nous inspirer?

Une communauté de développement international s'est construite avec le temps, mais elle a connu un succès mitigé en matière de coopération. Comment le Canada pourrait-il favoriser la mise en commun de l'information et de l'expérience au sein de l'OCDE et d'autres tribunes multilatérales? La coordination de la politique et des programmes entre les pays donateurs et bénéficiaires est également vitale, mais trop souvent absente. Le Club du Sahel, composé de pays donateurs et bénéficiaires d'Afrique subsaharienne, semble être l'un des rares succès en ce sens. Comment le Canada pourrait-il favoriser le dialogue à l'égard des politiques et une meilleure coordination des activités d'aide, à l'échelle régionale et internationale?

Organisation et programmes

Le premier préalable à un programme d'aide efficace est d'établir des buts précis. Le deuxième est de disposer des moyens voulus pour réaliser ces buts.

7) Qui devrait prendre les décisions?

L'APD du Canada est confiée à une grande bureaucratie complexe, qui se querelle parfois et qui comprend l'ACDI, les grands ministères des Affaires extérieures et des Finances, ainsi que le ministère de l'Agriculture et la Commission canadienne de blé dans le cas de l'aide alimentaire. De plus, le Centre de recherches pour le développement international, Petro-Canada International et le Centre international de développement des océans font aussi partie de la famille des intervenants, bien qu'à titre de membres autonomes. Plusieurs organismes centraux de l'État, notamment le Conseil du Trésor, exercent une forte influence sur la gestion de l'APD. Le Bureau du Vérificateur général examine à fond les dépenses faites au chapitre de l'APD pour le compte du Parlement. Ce partage des responsabilités soulève diverses questions. Est-il logique que la participation du Canada à la Banque mondiale relève du ministère des Finances alors que l'ACDI est chargée des banques régionales de développement? La coordination de l'aide alimentaire est-elle adéquate? Existe-t-il d'autres modèles de consultation interministérielle et de formulation de politiques qui augmenteraient l'efficacité de l'APD? Existe-t-il une filière hiérarchique claire qui confère une orientation politique cohérente au programme d'aide?

À l'heure actuelle, l'ACDI est à la fois le plus grand organisme opérationnel du réseau d'APD et la source de conseils pour le Cabinet sur la répartition de l'APD parmi les divers intervenants, y compris elle-même. La formulation de la politique devrait-elle être séparée davantage des opérations de l'ACDI? L'Agence administre environ les trois quarts des fonds que le Canada consacre à l'APD. Dans ce seul organe bureaucratique sont groupés un ensemble de programmes très divers, y compris l'aide bilatérale, les programmes multilatéraux, l'aide aux organisations non gouvernementales (ONG) et la coopération avec le monde des affaires. Devrait-on éliminer quelques-uns de ces programmes (par exemple, l'aide aux ONG, l'assistance technique, la coopération avec le monde des affaires) du mandat de l'ACDI et les confier à des institutions plus petites et plus spécialisées qui n'auraient pas de liens de dépendance avec le gouvernement? Serait-il plus avantageux pour l'ACDI d'être constituée en société de la Couronne, dotée de son propre mandat législatif? Devrait-on apporter d'autres changements à la régie interne de l'Agence afin d'accroître son efficacité? Serait-il utile de créer un conseil consultatif ou un conseil d'administration et, dans l'affirmative, quels seraient les rapports entre ce conseil et les ministres, le comité de la présidente ainsi que d'autres ministères et organismes?

L'APD n'est qu'un élément des relations économiques entre les pays avancés et les pays en développement. Si la politique du Canada a pour objet de favoriser le développement, la politique financière et commerciale doit alors cadrer avec l'APD et y être liée. Selon des mémoires et témoignages présentés au comité, l'ACDI, qui est l'autorité première en matière d'APD, exerce peu d'influence sur les

autres politiques qui se répercutent sur les pays en développement. Comment peut-on donner à la politique canadienne d'aide une orientation davantage axée sur le développement? Quels mécanismes faut-il pour promouvoir l'intégration des politiques?

La politique d'APD est une activité gouvernementale unique, car elle vise à aider d'autres pays et peuples. Par conséquent, la prise de décisions en matière d'APD doit aussi être unique pour répondre aux besoins, priorités et préoccupations des pays en développement. L'APD du Canada et, tout particulièrement, l'ACDI sont-elles trop centrées à Ottawa? Les règles et les contrôles du Conseil du Trésor et les critères du Bureau du Vérificateur général sont-ils adaptés à l'APD? Pour respecter ces consignes, l'ACDI doit-elle concentrer une trop grande partie de son effectif à son bureau central? La prise de décisions devrait-elle être confiée davantage aux pays en développement ou aux cadres canadiens qui travaillent dans ces pays?

8) Quels intermédiaires et outils devrions-nous utiliser?

Aujourd'hui, la répartition de l'APD entre les programmes bilatéraux, multilatéraux et spéciaux repose davantage sur des considérations politiques générales que sur une évaluation de l'efficacité de l'aide. L'assistance bilatérale ou de pays à pays, qui compte maintenant pour environ 36 % de l'APD, présente l'avantage d'être liée très étroitement aux objectifs de la politique canadienne. Dans certaines circonstances, par exemple lorsque le Canada ne veut pas travailler avec un gouvernement bénéficiaire, cet avantage peut devenir un inconvénient et des solutions de rechange à l'assistance bilatérale sont recherchées. L'assistance multilatérale, c'est-à-dire l'aide acheminée par l'entremise d'une vaste gamme d'organismes internationaux, compte pour environ un quart de l'APD. Elle a l'avantage de grouper le savoir-faire et d'accroître l'effet de levier de l'assistance canadienne, mais les objectifs distincts de la politique nationale risquent de disparaître. On s'est demandé également si le Canada tire un rendement satisfaisant de ses placements dans les organismes multilatéraux. Dans l'ensemble, quels sont les coûts et les avantages de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale? Peut-on comparer l'efficacité de ces deux formes d'assistance? Dans l'avenir, devrions-nous modifier sensiblement la part des fonds qui sont consacrés à chacune?

L'aide alimentaire est un des principaux outils de la politique d'aide. Au cours des dernières années, le Canada a accordé plus de 300 millions de dollars d'aide alimentaire par an par l'entremise du Programme alimentaire mondial, de l'assistance bilatérale et des organisations canadiennes non gouvernementales. Au fil des ans, l'aide alimentaire a été condamnée comme un programme d'écoulement des excédents qui décourage la production agricole dans les pays en développement. Le Canada et d'autres donateurs ont pris des mesures pour réduire ce danger en liant l'aide alimentaire aux plans de développement agricole. Les nouvelles politiques d'aide alimentaire sont-elles efficaces? Sont-elles suffisamment adaptées au

développement agricole à long terme? Quelles autres mesures pourrait-on prendre pour accroître l'utilité de l'aide alimentaire ou en réduire l'utilisation?

Les outils que nous utilisons reflètent le genre de développement que nous voulons appuyer. L'aide canadienne est encore largement axée sur des projets, c'est-à-dire qu'elle finance des activités distinctes qui ont un début et une fin, telles que la construction d'un barrage ou la formation d'un groupe de techniciens. C'est maintenant un fait reconnu qu'un échafaudage de bons projets peut s'effondrer si les structure de base d'un pays, par exemple son état financier et son administration, ne peuvent pas soutenir ces projets. Par conséquent, un grand nombre d'organismes d'aide s'intéressent de plus en plus à l'aide relative aux programmes, y compris le soutien des balances des paiements, qui vise à renforcer et à réformer les structures de base d'un pays. Quel équilibre devrait-on établir entre l'aide relative aux projets et l'aide relative aux programmes? Quel équilibre établir entre les petits projets et les grands?

9) Quel devrait être le rôle des partenaires de l'État dans l'APD?

L'assistance de gouvernement à gouvernement n'est qu'un élément, bien que le plus important sur le plan financier, des relations d'aide qui unissent le Canada aux pays en développement. Plus de 300 organisations non gouvernementales canadiennes recueillent des fonds, conçoivent des projets et travaillent dans des pays en développement. La force et le rôle spécial de ces organisations résident dans le dévouement de leurs membres au développement collectif sous la forme de petits projets de personne à personne. Depuis près de 20 ans, le gouvernement canadien a pour politique d'appuyer ces organisations, directement ou au moyen de fonds de contrepartie. Aujourd'hui, certaines d'entre elles sont largement tributaires des fonds de l'État. Ces liens de dépendance compromettent-ils l'indépendance des ONG? Comment le système de financement pourrait-il être modifié de manière à minimiser ce danger à l'avenir? Dans quelle mesure la capacité d'absorption, c'est-à-dire la capacité d'utiliser des fonds efficacement, limite-t-elle la croissance des programmes des ONG? Quelle est la capacité réelle des ONG? À quel rythme leurs fonds devraient-ils augmenter?

À mesure que les organisations non gouvernementales ont pris de l'extension et que leurs ressources ont augmenté, l'ACDI s'est tournée vers elles pour leur confier la gestion de programmes d'aide bilatérale. Ces programmes par pays ont comporté des associations très intéressantes et créatrices entre l'ACDI, les ONG, les universités canadiennes et le secteur privé. Jusqu'à quel point devrait-on recourir à ce genre d'associations? Le Canada pourrait-il acheminer une partie beaucoup plus importante de son aide bilatérale par l'entremise de partenaires non gouvernementaux? Une trop grande privatisation de l'aide présente-t-elle des dangers?

En plus des organisations bénévoles privées, les universités canadiennes participent au développement depuis très longtemps et leur bilan est remarquable. Cependant, le Canada accuse un retard par rapport à beaucoup d'autres pays dans un domaine de l'éducation, à savoir l'octroi de bourses d'études. Parmi les pays membres de l'OCDE, seule l'Autriche accorde moins de bourses d'études dans le cadre de son APD. Le Canada devrait-il augmenter beaucoup son programme de bourses d'études? Dans l'affirmative, comment? Dans quels domaines et à quelles conditions?

Les entreprises canadiennes suscitent de plus en plus d'intérêt comme ressources pédagogiques dans le programme d'aide au développement. Un tel rôle intéresse-t-il le monde des affaires canadien? Comment les petites et moyennes entreprises, soit celles qui correspondent le mieux aux besoins d'un grand nombre de pays en développement, peuvent-elles participer?

Acquisition de connaissances

L'APD est un pont qui relie les Canadiens et les peuples du Tiers monde. Il est essentiel que les assises du pont soient solides et bien ancrées. Par conséquent, il faudra travailler sans relâche, d'une part, pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide et, d'autre part, pour apprendre des Canadiens et les informer.

10) Tirons-nous des leçons de nos erreurs?

L'assistance officielle au développement est une activité complexe et, par ailleurs, elle n'est qu'une petite partie des influences qui agissent sur les pays en développement. Pour ces raisons et d'autres, il est souvent difficile d'établir si un projet particulier d'aide est un succès ou pas. Au cours de la dernière décennie, l'ACDI a augmenté les ressources qu'elle consacre à l'évaluation et l'examen des projets. Quels en sont les résultats? Les projets canadiens d'aide sont-ils sensiblement meilleurs ou leurs chances de succès sont-elles plus grandes qu'il y a dix ans? Devrait-on affecter beaucoup plus de ressources à l'évaluation? Quelles sont les possibilités d'accroissement de la coopération internationale pour ce qui est de comparer les résultats de l'aide?

La qualité de l'évaluation est au moins aussi importante que la quantité. Les cadres canadiens sont-ils bien équipés pour comprendre les influences culturelles en jeu dans les pays en développement? Est-ce que les experts-conseils de l'extérieur se sentent libres de présenter des analyses critiques sévères à l'agence qui les a retenus? Exception faite des évaluations des projets, pourquoi consacre-t-on si peu d'efforts à l'évaluation du travail des organisations multilatérales que le Canada soutient? Pourquoi l'ACDI ne fait-elle pas des évaluations comparées des divers programmes, secteurs et intermédiaires?

L'évaluation a pour but d'accroître l'efficacité de l'aide, mais aussi d'assurer les Canadiens que l'aide n'est pas gaspillée et

qu'elle est utilisée le plus efficacement possible. Ainsi, de solides arguments semblent militer en faveur de la divulgation des évaluations de l'aide. Les Canadiens devraient être en mesure d'évaluer les résultats des programmes, y compris leurs lacunes. Existe-t-il des motifs contraignants qui interdisent la divulgation des évaluations?

11) Quel est l'avis des Canadiens?

Il est important de mesurer l'efficacité de l'aide dans les pays en développement. Il est tout aussi important de définir l'appui que les Canadiens accordent à l'aide. La réponse extraordinaire à la famine en Afrique a montré que la volonté des Canadiens de soulager la misère des autres est aussi forte que jamais. De plus, des sondages d'opinion indiquent que les Canadiens envisagent l'aide dans une perspective beaucoup plus humanitaire et moins intéressée que l'orientation du programme même d'assistance au développement. Quels moyens existe-t-il pour tenir les programmes canadiens d'aide au diapason de l'opinion publique? Étant donné la différence entre les relations publiques et la sensibilisation du public, l'ACDI a-t-elle réussi à expliquer les programmes d'aide du Canada? Existe-t-il des occasions suffisantes pour les Canadiens de participer? Y a-t-il lieu de créer de nouvelles formes de participation publique? Le Parlement devrait-il jouer un rôle plus actif dans l'établissement de contacts entre la population et la bureaucratie? Y a-t-il des activités que devrait entreprendre le comité pour susciter un débat public sur la question et la faire mieux comprendre?

Financement

Nous en sommes à la dernière, mais non la moindre, des questions que nous devons examiner. Combien d'argent devons-nous consacrer à l'aide? Quelle somme est vraiment suffisante?

12) Devrions-nous fixer des objectifs de participation financière?

Les besoins des pays en développement dépassent de loin la capacité, ou du moins la volonté, des pays avancés d'octroyer de l'aide. L'écart entre les deux s'élargit. Quelles mesures devrions-nous prendre pour réduire l'écart? Existe-t-il des solutions de rechange à l'APD qui permettraient de mieux combler les insuffisances dans l'avenir?

Il est difficile d'augmenter le budget de l'aide, d'autant plus qu'il constitue une partie considérable des dépenses discrétionnaires du gouvernement fédéral, lesquelles sont financées au moyen de crédits annuels. Lors des négociations complexes qui accompagnent l'élaboration du budget, des pressions qui se répercutent sur les crédits affectés à l'APD se font inévitablement sentir. Y a-t-il un autre moyen pratique de financer l'APD à partir des recettes de l'État? La préemption des crédits affectés à l'APD et non utilisés est une contrainte budgétaire connexe qui incite à

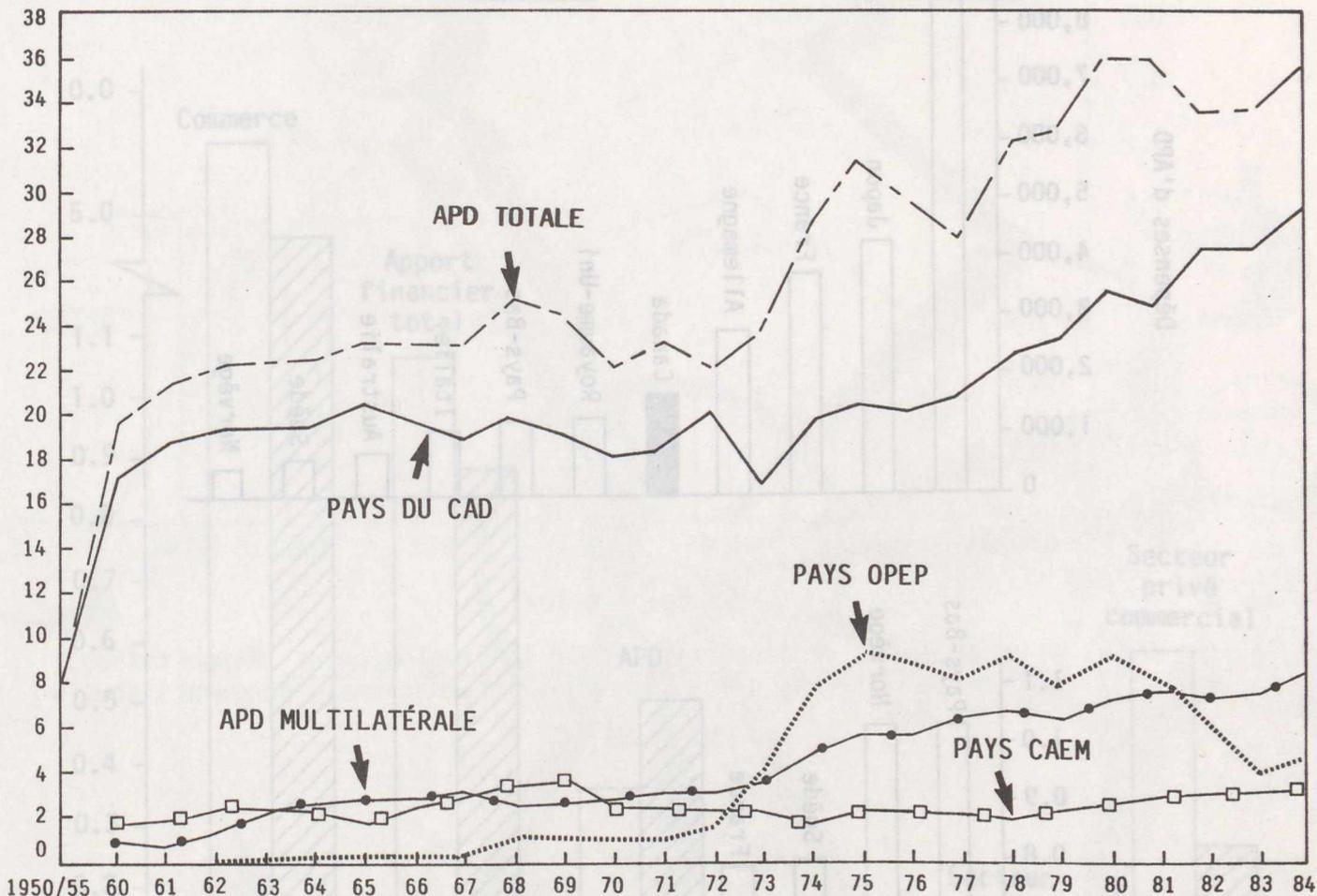
dépenser les fonds disponibles. Devrait-on modifier l'application de la règle de la péremption au budget de l'ACDI?

Depuis 18 ans, l'objectif international selon lequel l'APD doit atteindre 0,7 % du PNB a servi d'aiguillon pour augmenter les budgets. La performance du Canada dans la poursuite de cet objectif a été pour le moins inégale, et notre apport semble avoir atteint environ 0,5 % de notre PNB. Doit-on adopter un mécanisme quelconque pour faire augmenter automatiquement l'APD par rapport au PNB? L'attention accordée aux objectifs de participation financière et au volume de l'aide nuit-elle à la qualité de l'aide? Un programme plus petit d'aide non liée serait-il meilleur qu'un grand programme d'aide liée? L'établissement d'objectifs fixes de participation financière aide-t-il à réaliser les buts du programme canadien d'aide?

APPENDICE I

APD MONDIALE PAR GROUPE DE DONNEURS
(dollars US, prix et taux de change de 1983)

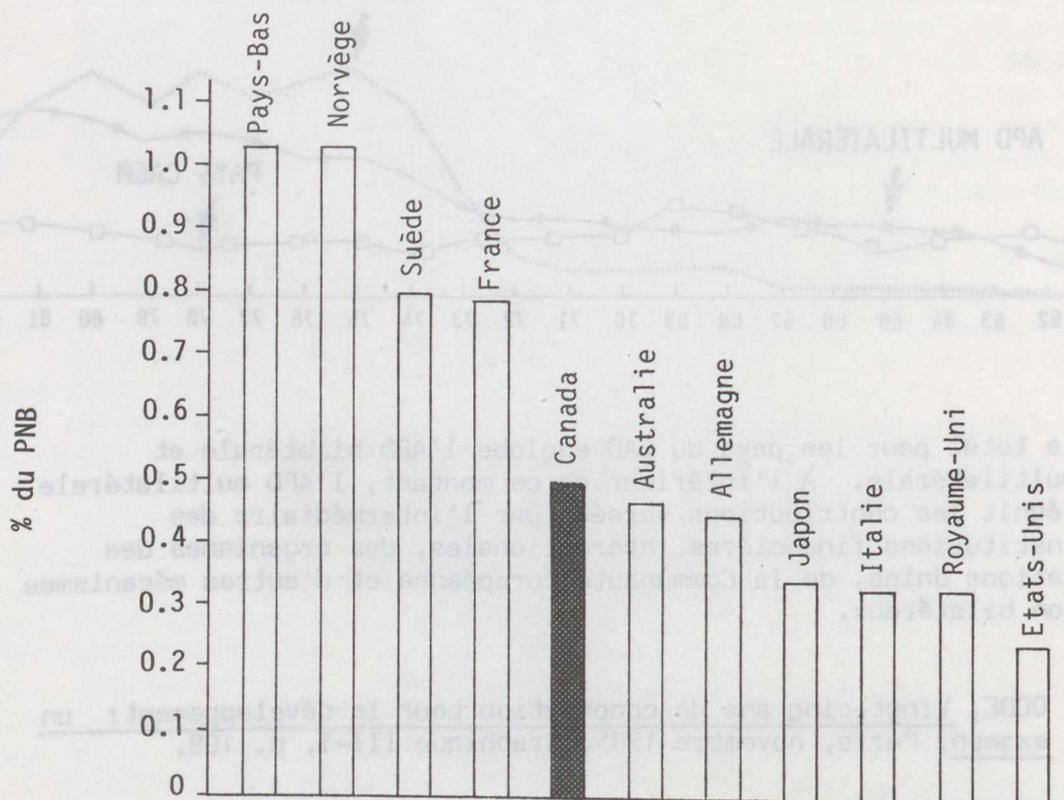
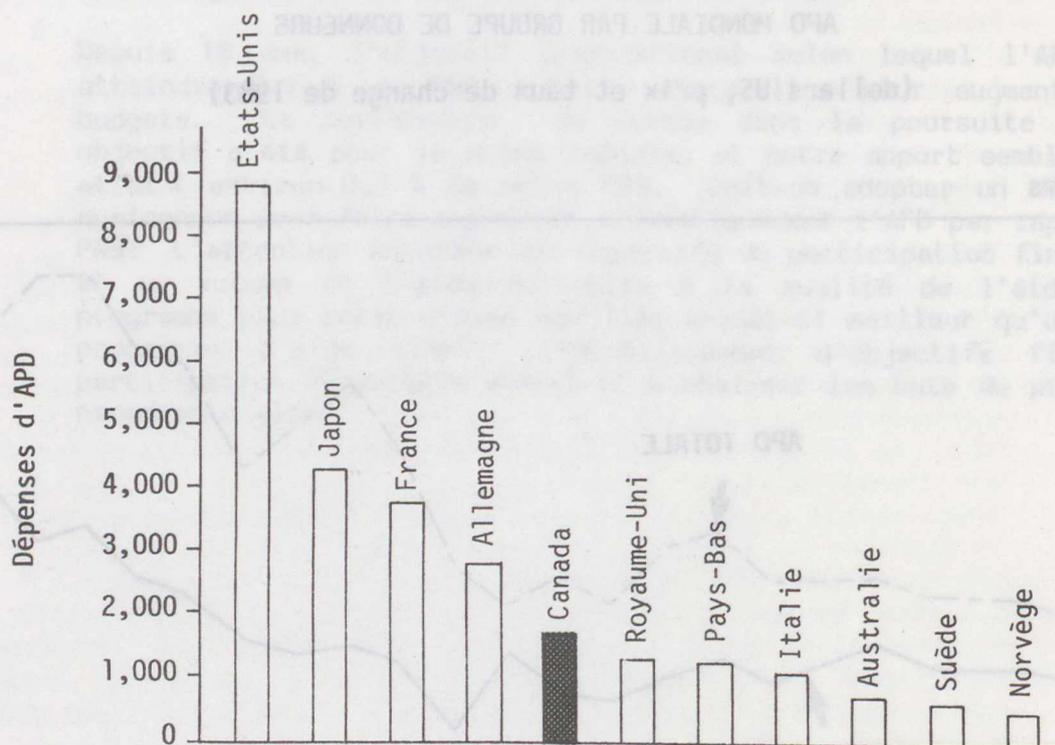
MILLIARDS DE DOLLARS



Note: Le total pour les pays du CAD englobe l'APD bilatérale et multilatérale. À l'intérieur de ce montant, l'APD multilatérale réunit les contributions versées par l'intermédiaire des institutions financières internationales, des organismes des Nations Unies, de la Communauté européenne et d'autres mécanismes non bilatéraux.

Source: OCDE, Vingt-cinq ans de coopération pour le développement: un examen, Paris, novembre 1985, Graphique III-1, p. 108.

DÉPENSES NETTES D'APD* DES PRINCIPAUX DONATEURS DE L'OCDE, 1984
(haut: millions de dollars US; bas: pourcentage du PNB)

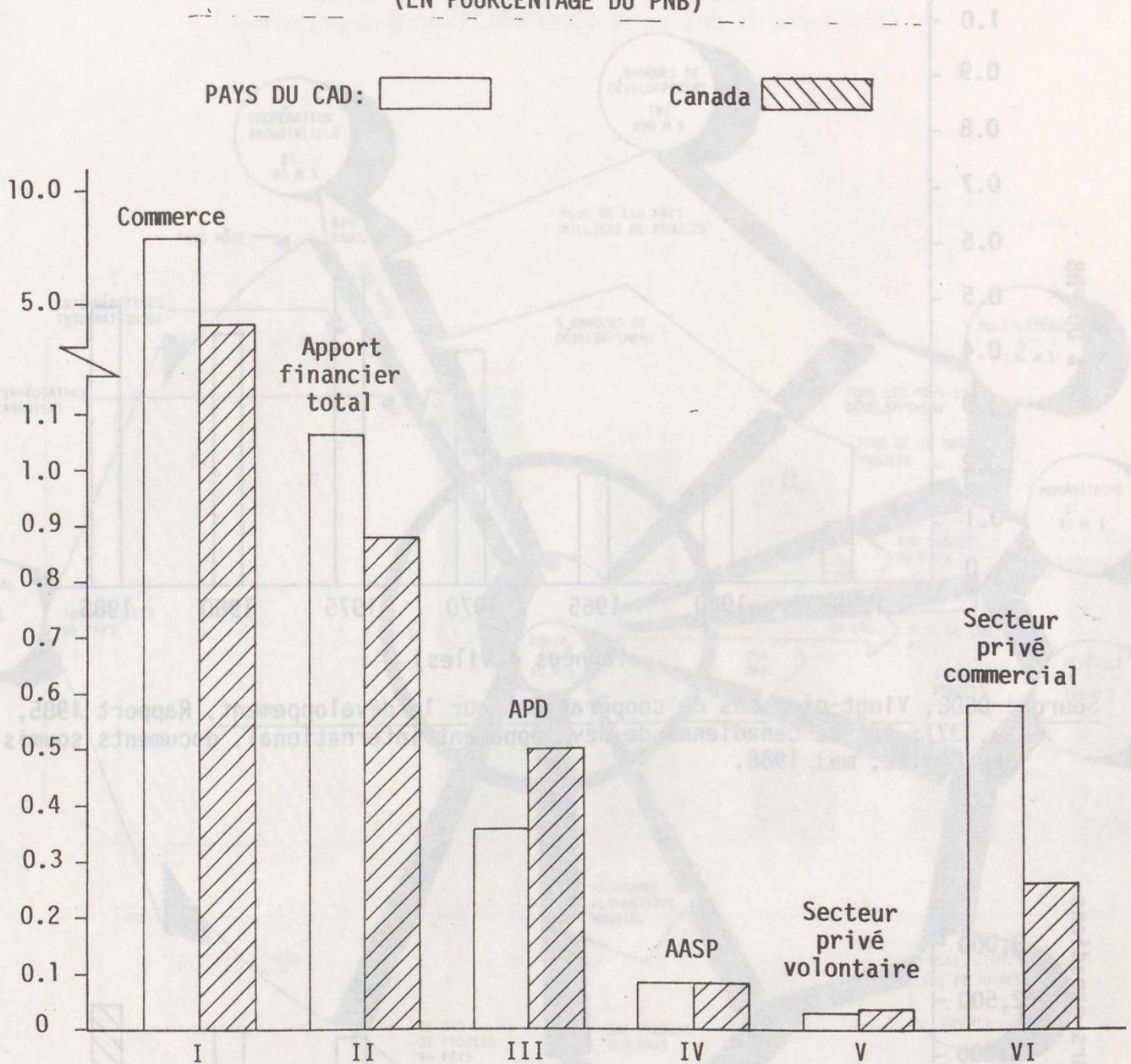


Source: OCDE, Vingt-cinq ans de coopération pour le développement, Rapport 1985, tableaux 25 et 26, pp. 370 et 371.

* Apport net une fois les remboursements des prêts d'APD soustraits des dépenses brutes.

APPENDICE III

APD PAR RAPPORT AUX ÉCHANGES COMMERCIAUX ET AUX AUTRES
APPORTS DE RESSOURCES AUX PED
CANADA ET PAYS DU CAD, 1984
(EN POURCENTAGE DU PNB)

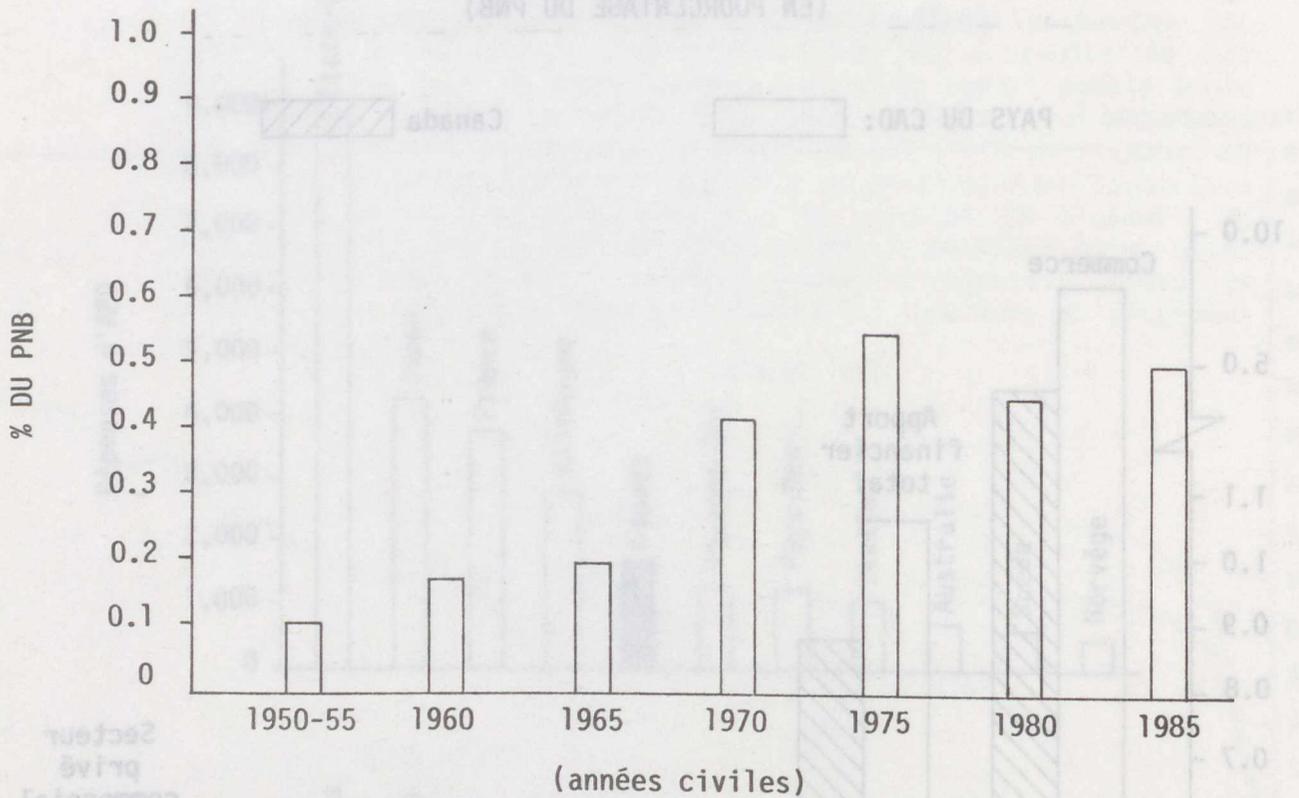


- I - Volume total des exportations vers les pays en développement et des importations en provenance de ces pays.
- II - Apport total de ressources (base de la balance des paiements) = III + IV + V + VI
- III - Aide publique au développement
- IV - Autres apports du secteur public.
- V - Apports provenant des organismes bénévoles du secteur privé
- VI - Apports privés aux conditions du marché

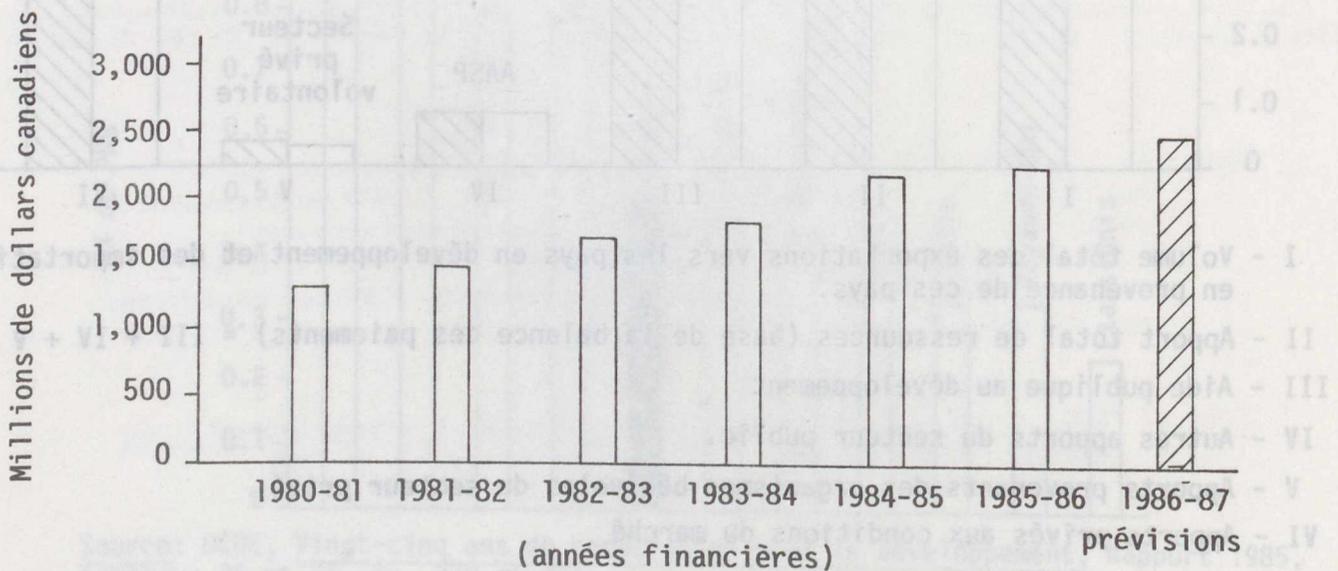
Source: OCDE, Vingt-cinq ans de coopération pour le développement, Rapport 1985, pp. 354-355; Fonds monétaire international, Direction of Trade Statistics, Yearbook 1985, Washington, D.C., pp. 14-15.

APPENDICE IV

CROISSANCE DE L'APD CANADIENNE



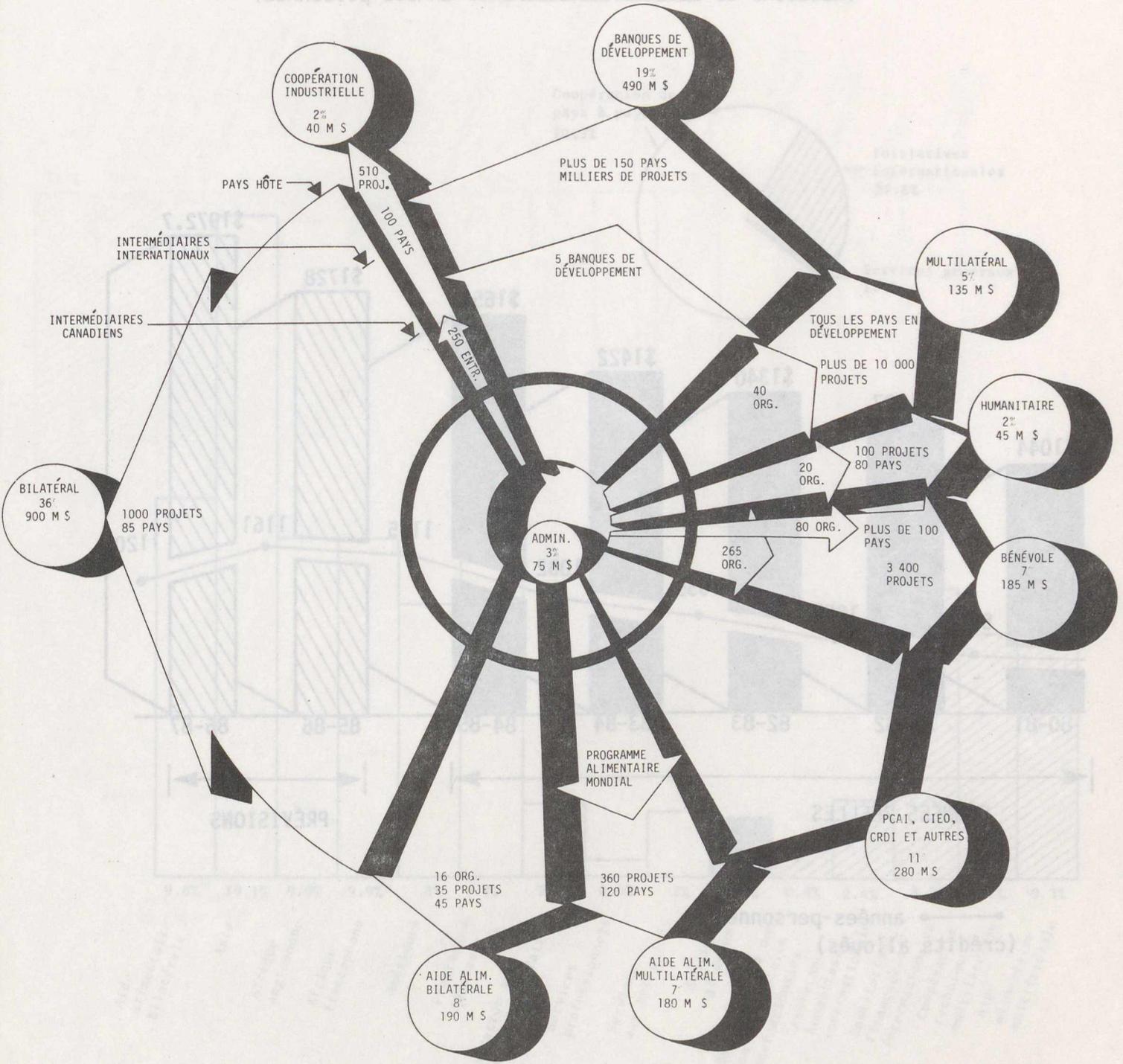
Source: OCDE, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, Rapport 1985, p. 371; Agence canadienne de développement international, documents soumis au Comité, mai 1986.



Source: ACDI, "Programmes canadiens d'aide au développement international; Information à l'usage des parlementaires", Ottawa, mai 1986, annexe C, p. 14.

APPENDICE V

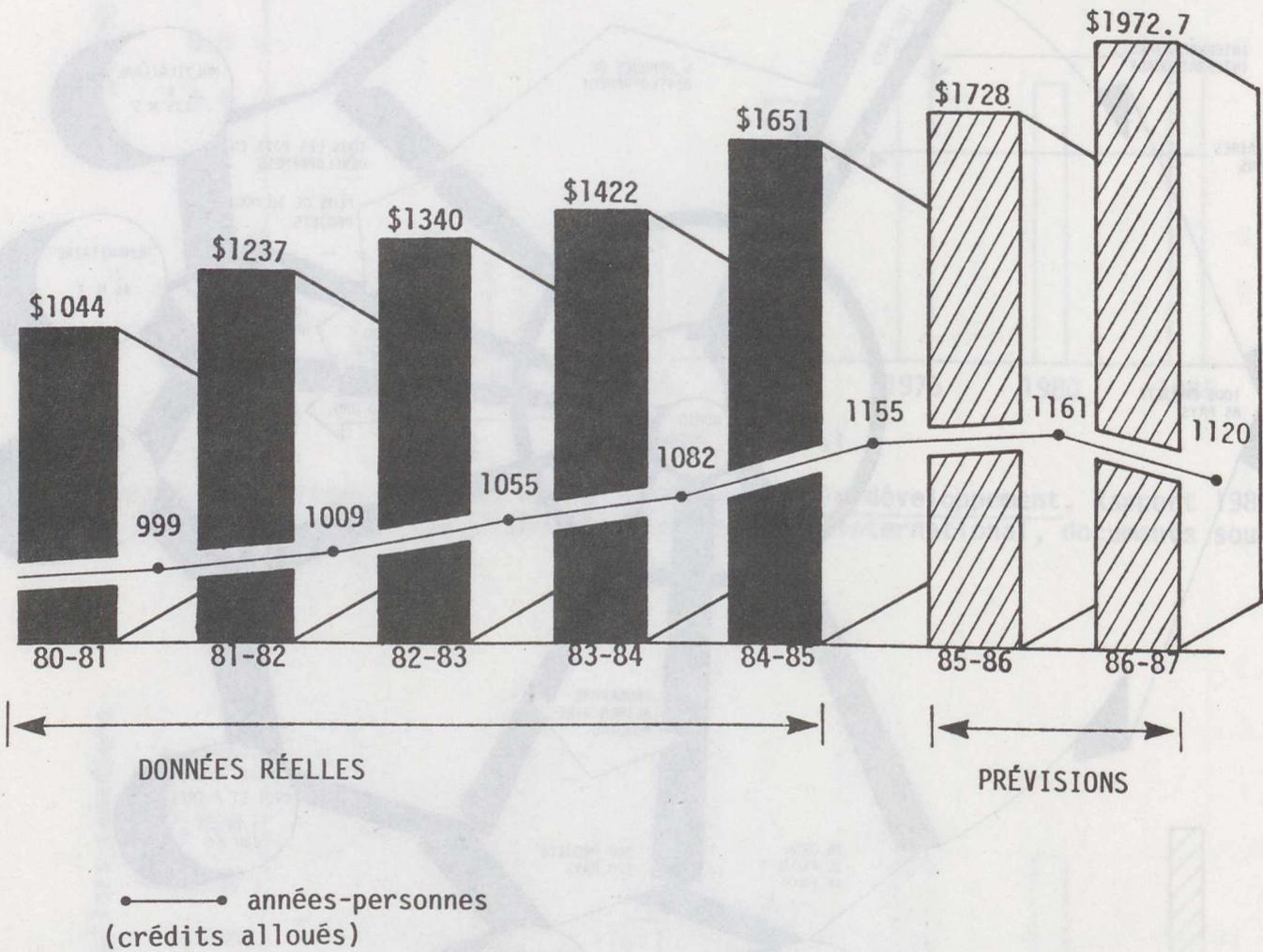
RÉPARTITION DES DÉPENSES D'APD PAR PROGRAMME



Source: Agence canadienne de développement international, mai 1986

APPENDICE VI

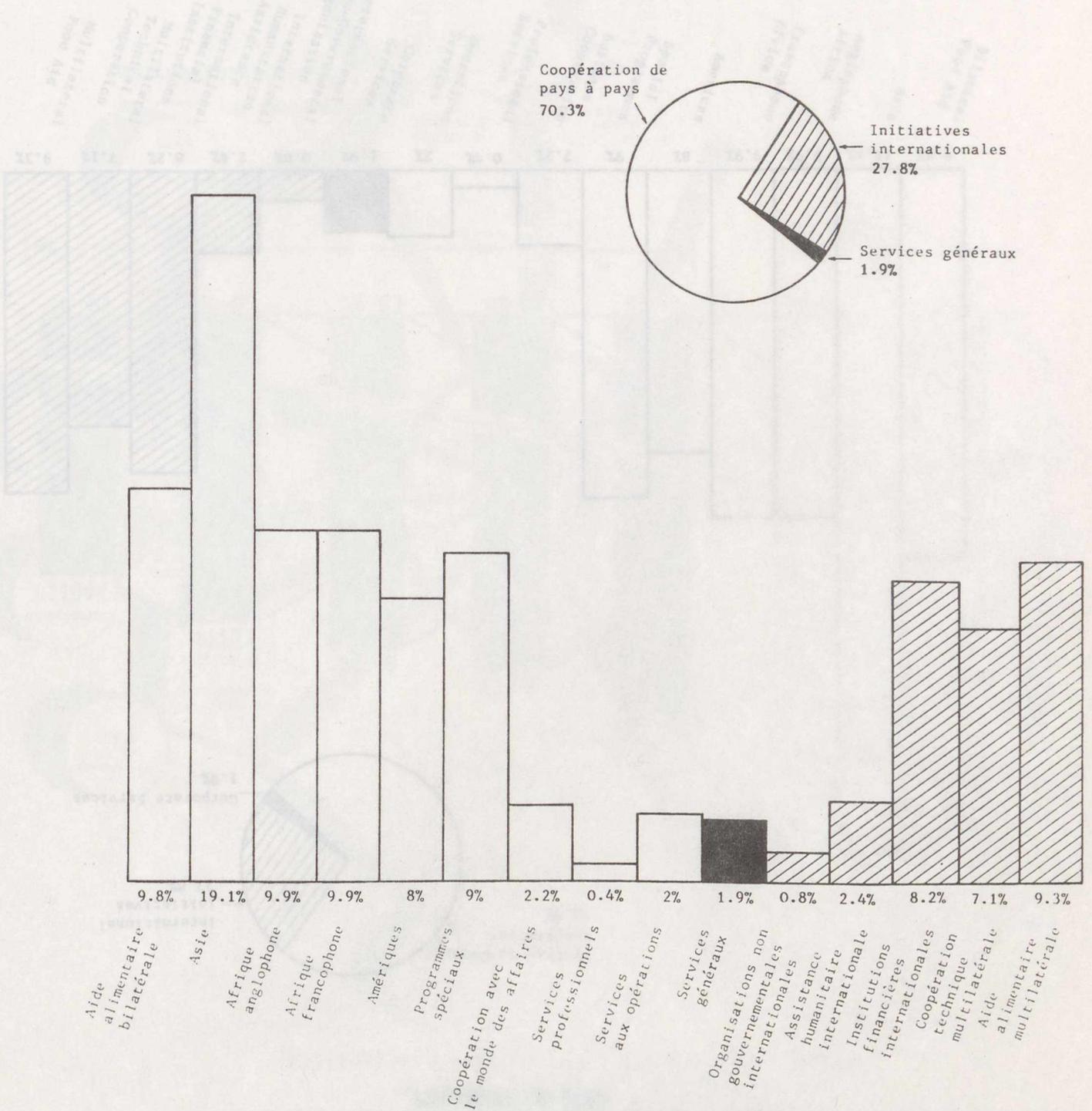
CROISSANCE DU PROGRAMME DE L'ACDI
(millions de dollars canadiens et années-personnes)



Source: Agence canadienne de développement international, documents soumis au Comité, mai 1986.

APPENDICE VII

DÉPENSES DE L'ACDI PAR ACTIVITÉ ET PROGRAMME
PRÉVISIONS 1986-1987



Source: Gouvernement du Canada, Budget des dépenses, 1986-1987, Agence canadienne de développement international, Partie III, Plan de dépenses, Tableau 6, p. 24.

