



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

Qui doit en profiter?

Rapport sur les politiques et programmes du Canada
en matière d'aide publique au développement

Comité permanent des Affaires étrangères
et du commerce extérieur

MAI 1987

18.

CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS

Le jeudi 30 avril 1987

Thursday, April 30, 1987

Le mardi 5 mai 1987

Tuesday, May 5, 1987

Le jeudi 7 mai 1987

Thursday, May 7, 1987

Le mardi 12 mai 1987

Tuesday, May 12, 1987

Le mercredi 13 mai 1987

Wednesday, May 13, 1987

Le jeudi 14 mai 1987

Thursday, May 14, 1987

Le mercredi 20 mai 1987

Wednesday, May 20, 1987

Président: William C. Winegard

Chairman: William C. Winegard

Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on

Qui doit en profiter?

Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement

Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce extérieur

COMPRIS

Le Premier Rapport à la Chambre

MAI 1987

Qui doit en profiter?

Rapport sur les politiques et programmes du Canada
en matière d'aide publique au développement

Comité permanent des Affaires étrangères
et du commerce extérieur

MAY 1987

CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS

Le jeudi 30 avril 1987
Le mardi 5 mai 1987
Le jeudi 7 mai 1987
Le mardi 12 mai 1987
Le mercredi 13 mai 1987
Le jeudi 14 mai 1987
Le mercredi 20 mai 1987

Thursday, April 30, 1987
Tuesday, May 5, 1987
Thursday, May 7, 1987
Tuesday, May 12, 1987
Wednesday, May 13, 1987
Thursday, May 14, 1987
Wednesday, May 20, 1987

Président: William C. Winegard

Chairman: William C. Winegard

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

**Affaires étrangères
et du commerce
extérieur**

**External Affairs and
International Trade**

CONCERNANT:

RESPECTING:

L'étude des politiques et programmes du
Canada en matière d'aide publique au
développement, conformément à l'article
96(2) du Règlement

Consideration of Canada's Official
Development Assistance policies and
programs, pursuant to Standing Order 96(2)

Y COMPRIS:

INCLUDING:

Le Premier Rapport à la Chambre

The First Report to the House

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Président: William C. Winegard

Vice-président: Nic Leblanc

MEMBRES

Lloyd Axworthy
Bob Corbett
Benno Friesen

Pauline Jewett
Donald Johnston
Steven Langdon

Bill Lesick
Don Ravis
John Reimer (11)

Autres députés qui ont participé

Warren Allmand
Bob Brisco
Charles Caccia
Gabriel Desjardins
Suzanne Duplessis

Jim Edwards
Girve Fretz
Dan Heap
George Henderson
Stan Hovdebo

Ken James
Allan McKinnon
John Oostrom
Ron Stewart

(Quorum 6)

Maija Adamsons
Greffier du Comité

DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ ACTIVEMENT À L'ÉTUDE DE L'APD



William Winegard
Président
Progressiste conservateur
Guelph (Ontario)



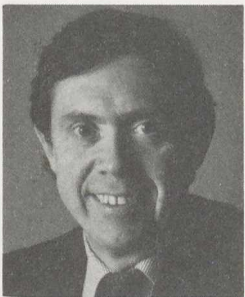
Robert Corbett
Progressiste conservateur
Fundy-Royal (Nouveau Brunswick)



Roland de Corneille
Libéral
Eglinton-Lawrence (Ontario)



Benno Friesen
Progressiste conservateur
Surrey-White Rock-North Delta
(Colombie-Britannique)



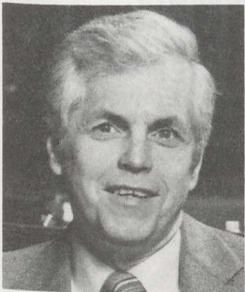
Donald Johnston
Libéral
Saint-Henri-Westmount (Québec)



Nic Leblanc
Vice-président
Progressiste conservateur
Longueuil (Québec)



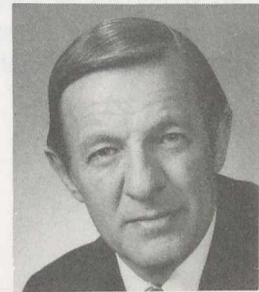
William Lesick
Progressiste conservateur
Edmonton Est (Alberta)



Jim Manly
Neo-démocrate
Cowichan-Malahat-The Islands
(Colombie-Britannique)



Don Ravis
Progressiste conservateur
Saskatoon Est (Saskatchewan)



John Reimer
Progressiste conservateur
Kitchener (Ontario)

Avant-propos xii

Liste des sigles xv

Introduction : L'aide publique au développement dans son contexte 1

PARTIE I. PRIORITÉS ET BUTS

CHAPITRE 1. Quel est le but? 9

**LE COMITÉ PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE
EXTÉRIEUR**

— Développement 13
— Une charte de développement 14

CHAPITRE 2. Le développement humain 17

— Le développement des ressources humaines 18
— L'appui du Canada au développement des ressources humaines 19
— La femme et le développement 20
— Les soins de santé primaires 21
— L'éducation 22
— Le Centre de recherches pour le développement international 24

a l'honneur de présenter son

**PARTIE II. ELABORATION DES PRINCIPES, CONDITIONS ET
CHOIX**

CHAPITRE 3. Aide et les droits de la personne 25

— Une question délicate 25
— Principes directeurs 26
— Cadre opérationnel 27
— Formation des droits de la personne 27
— Droits de la personne et multilatéralisme 28

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du vendredi 28 juin 1985 et en vertu de l'article 96(2) du Règlement, votre Comité a entendu des témoignages et a effectué une étude sur la politique du Canada en matière d'aide publique au développement et a convenu de faire rapport comme suit:

— Aide et impayés 29

CHAPITRE 4. Le dialogue avec le secteur privé 31

— Les réformes au régime d'investissement 31
— Les réformes au régime d'exportation 32
— Coordination de l'aide 33
— Dates de consultation 34

Table des matières

	Page
Avant-propos	xiii
Liste des sigles	xv
Introduction L'aide publique au développement dans son contexte	1
PARTIE I PRIORITÉS ET BUTS	
CHAPITRE 1 Qui doit en profiter?	9
—La lutte contre la pauvreté	11
—Association entre égaux	13
—Développement	13
—Une charte du développement	14
CHAPITRE 2 Le développement humain	17
—Le développement des ressources humaines	18
—L'appui du Canada au développement des ressources humaines	19
—La femme et le développement	20
—Les soins de santé primaires	21
—L'éducation	22
—Le Centre de recherches pour le développement international	24
PARTIE II ÉLABORATION DES PRINCIPES, CONDITIONS ET CHOIX	
CHAPITRE 3 L'aide et les droits de la personne	29
—Une question délicate	29
—Principes directeurs	31
—Cadre opérationnel pour les droits de la personne	33
—Promotion des droits de la personne	37
—Droits de la personne et militarisation	37
CHAPITRE 4 L'aide et le commerce	39
—Pauvreté, aide-commerce et développement humain	39
—Aide liée	42
—Aide et exportations	46
—Aide et importations	50
CHAPITRE 5 Le dialogue concernant l'aide et la politique	53
—Les réformes au niveau bilatéral	53
—Les réformes au niveau multilatéral	56
—Coordination de l'aide	58
—Dette et commerce	59

CHAPITRE 6 Répartition de l'aide : canaux, secteurs et pays	63
—Secours d'urgence et aide au réfugiés.....	66
—Aide alimentaire.....	67
—APD multilatérale.....	69
—Le programme bilatéral de base.....	70
—Répartition sectorielle.....	72
—Nouveau cadre d'admissibilité des pays.....	75

PARTIE III ORGANISATION ET LIVRAISON DE L'AIDE

CHAPITRE 7 Renforcement des structures	81
—L'ACDI.....	82
—Un mandat parlementaire.....	83
—Un ministre du développement international.....	83
—Un Conseil chargé de la politique de développement international.....	85
—Autres organismes participant à l'APD.....	86
CHAPITRE 8 Décentraliser pour augmenter l'efficacité de l'aide	91
—Les avantages de la décentralisation.....	92
—L'ACDI et la décentralisation.....	97
—La mise en oeuvre de la décentralisation.....	99
—Des centres de partenariat.....	102
CHAPITRE 9 Établissement de liens de coopération	105
—Les ONG.....	107
—Les universités et collèges.....	112
—Le monde des affaires.....	115
—Les perspectives d'avenir.....	119

PARTIE IV L'APPUI DU PUBLIC, ÉVALUATION ET FINANCEMENT

CHAPITRE 10 L'appui du public	125
—Les programmes de l'ACDI.....	126
—Pour une stratégie en matière de l'information sur le développement.....	128
CHAPITRE 11 Évaluation de l'efficacité de l'aide	133
—Amélioration de l'aide par une amélioration du système.....	133
—Amélioration de l'aide par une ouverture du système.....	135
CHAPITRE 12 Le financement	139
—Les objectifs.....	141
—Annulation des crédits.....	143
—Dissiper la confusion.....	143

ÉPILOGUE	145
ANNEXE A Liste des recommandations	147
ANNEXE B Répartition proposée des crédits d'APD	159
ANNEXE C Liste des témoins	161
ANNEXE D Liste des mémoires reçus	165
PROCÈS-VERBAUX	181

Pour connaître l'opinion des Canadiens, le Comité a personnellement fait plusieurs voyages et a tenu de nombreuses audiences à Ottawa. En outre, les membres du Comité ont reçu des milliers de lettres qui leur ont permis de connaître le vrai intérêt que les Canadiens portent au programme d'aide. Dès le début de nos travaux, après avoir étudié tout ce qu'il était concrètement l'aide canadienne et discuter avec les habitants et les hauts fonctionnaires des pays en développement, l'aide de l'Agence pour avoir de nous limiter à un seul voyage en Afrique dans l'été 1978. Nous avons fait plusieurs voyages dans des localités où étaient réalisés de petits et de grands projets d'aide bilatérale et multilatérale. Les sénateurs et les représentants locaux ont répondu et du personnel du Comité dans d'autres régions de l'Afrique nous ont donné des renseignements très intéressants sur le terrain. Outre ce voyage en Afrique et les réunions qui se sont déroulées au Canada, le Comité a rencontré des hauts fonctionnaires de l'Organisation financière internationale à Washington ainsi que des représentants de l'Organisation pour le développement des Nations Unies à New York. En conséquence, le Comité a entendu tous ceux qui ont pu donner leur avis sur ce projet de loi et a étudié attentivement tous les aspects importants de ce projet.

En tant que président du Comité, j'ai eu l'honneur de rencontrer de nombreuses personnes, tant ceux et celles qui ont participé à son élaboration que ceux et celles qui sont responsables de nos fonctions. J'ai commencé par écouter les avis de ceux qui ont travaillé au sein du Comité et ceux qui ont travaillé dans un esprit de collaboration. J'ai également entendu toutes les recommandations ont été faites au Comité. J'ai également entendu les opinions de ceux qui ont travaillé au sein du Comité. J'ai également entendu les recommandations du personnel du Comité.

J'ai également entendu les avis de ceux qui ont travaillé au sein du Comité et ceux qui ont travaillé dans un esprit de collaboration. J'ai également entendu toutes les recommandations ont été faites au Comité. J'ai également entendu les opinions de ceux qui ont travaillé au sein du Comité. J'ai également entendu les recommandations du personnel du Comité.

Je tiens par ailleurs à remercier tous ceux et celles qui ont travaillé au sein du Comité et ceux qui ont travaillé dans un esprit de collaboration. J'ai également entendu toutes les recommandations ont été faites au Comité. J'ai également entendu les opinions de ceux qui ont travaillé au sein du Comité. J'ai également entendu les recommandations du personnel du Comité.

Avant-propos

C'est à la suite de la famine en Afrique que le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a décidé d'entreprendre un examen approfondi de l'aide publique au développement offerte par le Canada. Dans le présent rapport, il expose le résultat des travaux qu'il a effectués au cours des douze derniers mois. Les Canadiens peuvent être fiers du programme d'aide de leur pays, mais il y a encore place à l'amélioration. En tant que président du Comité, j'espère que nous réussirons à réorienter ce programme vers le développement des ressources humaines, l'établissement de relations à long terme et, surtout, la décentralisation au profit du terrain. Ces trois thèmes forment la trame du rapport.

Pour connaître l'opinion des Canadiens, le Comité a parcouru le pays tout entier et a tenu de nombreuses audiences à Ottawa. En outre, les membres du Comité ont reçu des milliers de lettres qui leur ont permis de constater le vif intérêt que les Canadiens portent au programme d'aide. Dès le début de nos travaux, nous avons voulu voir ce qu'était concrètement l'aide canadienne et discuter avec les habitants et les hauts fonctionnaires des pays en développement. Faute de temps, nous avons dû nous limiter à un seul voyage en Afrique dont l'itinéraire comportait toutefois des arrêts dans des localités où étaient réalisés de petits et de grands projets d'aide bilatérale et multilatérale. Les séjours et les expériences passés des membres et du personnel du Comité dans d'autres régions du tiers monde ont complété cette expérience enrichissante sur le terrain. Outre ce voyage en Afrique et les audiences qui se sont déroulées au Canada, le Comité a rencontré des hauts fonctionnaires des institutions financières internationales à Washington ainsi que des représentants d'agences de développement des Nations Unies à New York. En rétrospective, je pense pouvoir affirmer que le Comité a entendu tous ceux qui souhaitaient faire connaître leur point de vue et a étudié attentivement tous les aspects importants du programme d'aide.

En tant que président du Comité, il ne me reste plus qu'à remercier sincèrement tous ceux et celles qui ont participé à nos travaux. C'est la partie la plus agréable de mes fonctions. J'aimerais commencer par remercier mes collègues des trois partis qui ont donné le meilleur d'eux-mêmes avec entrain et de bon gré. Nous avons travaillé dès le début dans un esprit de collaboration qui se reflète d'ailleurs dans le rapport, car presque toutes les recommandations ont été adoptées à l'unanimité. Pour ce qui est des quelques points au sujet desquels ils n'ont pu s'entendre, les membres ont su respecter les opinions de leurs collègues. Je les en remercie tous. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance au personnel du Comité dont les efforts sans relâche nous ont permis de mener à bien nos travaux. Le greffier, Maija Adamsons, nous a secondés avec efficacité et bonne humeur malgré un calendrier chargé. Nous voulons aussi souligner l'excellent travail de l'équipe de recherche professionnelle composée de M. Bob Miller du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, M. Gerald Schmitz du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et M. Ian Burney aussi du Centre parlementaire. Enfin, beaucoup d'autres collaborateurs — adjoint administratif, secrétaires, opérateurs de machines de traitement de texte, traducteurs, interprètes et réviseurs — ont consacré de longues heures à ce rapport. Nous les en remercions tous.

Je tiens par ailleurs à exprimer notre profonde gratitude à toutes les personnes de l'extérieur qui ont rendu nos travaux plus faciles et plus gratifiants et, dans certains cas, tout simplement possibles. Nous avons été impressionnés par la coopération exemplaire de l'Agence canadienne de développement internationale qui a su répondre promptement à toutes nos demandes de renseignements et qui a préparé notre itinéraire en Afrique. Les diplomates et les agents de développement canadiens à l'étranger nous ont eux aussi été d'un grand secours. Nous adressons aussi nos remerciements à la

présidente de l'ACDI, M^{me} Margaret Catley-Carlson et au président du Centre de recherches pour le développement international, M. Ivan Head. Le Directeur des relations parlementaires de l'ACDI, M. Denis Beaudoin, nous a assuré une collaboration de tous les instants.

En dernier lieu, nous désirons adresser un remerciement très spécial à tous les Tanzaniens, Éthiopiens et Sénégalais qui nous ont reçus très chaleureusement et ont répondu avec bonne grâce et franchise à nos nombreuses questions.

Liste des sigles

ACDI	— Agence canadienne de développement international
AHI	— Aide humanitaire internationale
AMF	— Accord multi-fibres
APD	— Aide publique au développement
AUCC	— Association des universités et collèges du Canada
CAD	— Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCAA	— Centre de coordination de l'aide alimentaire
CCDAA	— Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe
CCCI	— Conseil canadien pour la coopération internationale
CIEO	— Centre international d'exploitation des océans
CISD	— Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement (ACDI)
CNUCED	— Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPAECE	— Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur
CPAEDN	— Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale
CPCAI	— Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale
CRDI	— Centre de recherches pour le développement international
CUSO	— <i>Canadian University Service Overseas</i>
FAO	— Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FAM	— Fonds administrés par la mission
FIDA	— Fonds international de développement agricole
FMI	— Fonds monétaire international
GATT	— Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCRAI	— Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
IDA	— Association internationale de développement (relève de la Banque mondiale)
IFI	— Institutions financières internationales
OCDE	— Organisation de coopération et de développement économiques
ODEP	— Organisation des pays exportateurs de pétrole
ONG	— Organisations non gouvernementales
ONU	— Organisation des Nations Unies
PAM	— Programme alimentaire mondial
PAS	— Prêts d'ajustement structurel
PLMA	— Pays les moins avancés
PNI	— Pays nouvellement industrialisés

PMD	— Pays moins développés
PNUD	— Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	— Programme de la participation publique de l'ACDI
SEE	— Société pour l'expansion des exportations
SIRAB	— Système d'information et de rétroaction sur les activités bilatérales
TPG	— Tarif préférentiel général
UCC	— Union des coopératives du Canada
USAID	— <i>United States Agency for International Development</i>

INTRODUCTION

L'aide publique au développement dans son contexte

Lorsque le Comité a amorcé son étude de la politique et des programmes du Canada en matière d'aide étrangère il y a un an, nous avons en tête de multiples questions, mais peu de certitudes en dehors du fait qu'il était grand temps que le Parlement procède à une réévaluation en profondeur de l'orientation d'un secteur de dépenses qui représentait plusieurs milliards de dollars. En juillet 1986, nous avons publié un document de travail dans lequel nous constatons que l'aide publique au développement (APD) avait engendré un appareil bureaucratique énorme et complexe servant des intérêts et des objectifs nombreux et variés. Nous nous sommes alors posé les questions suivantes : «Qu'essayons-nous vraiment d'accomplir? Quel bien faisons-nous? Y aurait-il des façons meilleures et plus simples de procéder?»

L'aide publique au développement étant une activité relativement récente pour tous les gouvernements, il n'est pas étonnant que des erreurs aient été commises. Dans l'ensemble, cependant, le programme d'aide du Canada s'est acquis une excellente réputation. Il est évident que bon nombre de Canadiens s'attendent à des résultats encore meilleurs à l'avenir. Ils estiment que le Canada est en mesure de contribuer beaucoup au développement international et ils veulent jouer un rôle dans la recherche de l'excellence et de l'efficacité dans ce domaine. Ils nous ont décrit leur vision de l'APD lors de quatorze audiences publiques que nous avons tenues dans huit villes de diverses régions, dans plusieurs centaines de mémoires et dans des milliers de lettres. S'ils n'ont pas manqué de critiquer les efforts passés et les tendances actuelles et étaient tout à fait conscients des graves problèmes économiques auxquels se heurte le Canada, ils restaient néanmoins convaincus qu'il valait la peine d'aider concrètement les populations défavorisées des pays en développement et de le faire bien.

Le Comité n'ignore pas que le souci humanitaire d'aider autrui peut facilement masquer l'ampleur de la tâche consistant à éliminer la pauvreté et la faim dans le monde. Le plus souvent, ce n'est pas seulement l'aide extérieure qui fait défaut dans le processus de développement, mais aussi la justice sociale et la stabilité politique. Toutes sortes de politiques malsaines et de facteurs défavorables peuvent rendre inopérantes la générosité et la bonne volonté des pays donateurs. En revanche, même dans les pays les plus pauvres et dans les situations les plus désespérées, il est possible de mobiliser des ressources humaines et de susciter un développement qui respecte la dignité et l'autonomie des peuples concernés.

En décembre dernier, le Comité s'est rendu dans trois États africains — la Tanzanie, l'Éthiopie et le Sénégal — pour faire lui-même le bilan des réussites et des échecs de l'APD dans ces pays. Globalement, force nous a été de constater que les échecs

sont plus nombreux que les succès. On observe partout des signes de la détérioration de la conjoncture économique et il ne manque pas de motifs de blâme pour l'échec apparent de l'aide et du développement. L'expérience ne nous a cependant pas rendus cyniques pour autant. Le dévouement de certains Canadiens que nous avons rencontrés là-bas et la lutte que mènent les Africains eux-mêmes nous ont fait une forte impression. Ils nous ont renforcés dans notre conviction que la communauté internationale ne doit pas se laisser ébranler par les difficultés et les échecs. Les pays donateurs comme les pays bénéficiaires doivent faire le point de la situation et prendre des décisions difficiles. Nous avons eu l'occasion de débattre de certains des thèmes concernant l'avenir de la politique d'aide avec des ministres et avec des représentants d'autres donateurs en Tanzanie et au Sénégal, de même qu'avec des hauts fonctionnaires des Nations Unies et d'institutions financières internationales lors de rencontres qui ont eu lieu à Washington et à New York en février 1987.

Le Comité ne se fait aucune illusion sur ce que permettrait d'accomplir une réforme et un renouvellement de l'APD canadienne. Les besoins des pays du tiers monde sont considérables, sans parler des dettes qu'ils ont accumulées, par rapport au volume global de l'APD qui ne représente qu'un tiers environ de ce que le gouvernement canadien dépense à lui seul en un an. Cette somme relativement faible distribuée entre plus de 100 pays ne constitue qu'une petite fraction des ressources consacrées au développement de ces pays. En fait, la majorité des capitaux affectés au développement sont de source locale. De plus, en règle générale, les investissements et les échanges commerciaux privés jouent un rôle beaucoup plus important dans la croissance économique que l'aide extérieure. Les facteurs de développement sont certes extrêmement complexes, mais dans le rapport de l'OCDE intitulé *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement* on lit notamment que «l'analyse des cas de succès relatif met en évidence trois caractéristiques décisives : stabilité politique; champ d'action ouvert à des élites dynamiques, à l'esprit de progrès, dans le monde de la politique et des affaires; enfin, stratégies orientées vers l'efficacité économique à long terme, grâce surtout à des systèmes d'incitations et d'affectation des ressources, très sensibles aux signaux émis par les marchés et notamment les marchés extérieurs»¹.

L'aide n'est au mieux qu'un facteur de développement parmi d'autres et ne pourra jamais remplacer de bonnes politiques nationales et internationales. Le fait que certains pays comme ceux de l'Afrique subsaharienne doivent compter toujours davantage sur l'aide extérieure, est le symptôme d'un échec économique et écologique. On ne constate nulle part ailleurs de façon plus criante que l'aide demeure une entreprise à risques élevés. Il reste néanmoins que, dans l'ensemble, l'aide a procuré des avantages durables aux pays en développement et qu'elle a permis d'y soulager la misère à court terme. Comme on le dit en conclusion dans le même rapport de l'OCDE :

L'aide publique au développement de par sa nature même se concentre sur des pays qui affrontent des problèmes particulièrement ardues. L'aide publique au développement n'est pas un placement de père de famille. Elle ne s'adresse pas, par conséquent, aux pays dans lesquels les investissements peuvent avoir une forte rentabilité. Non seulement l'aide est concentrée sur les pays dont le développement pose les problèmes les plus délicats et les plus rebelles à toute action, mais une bonne partie doit servir à faire face à des situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles, d'afflux de réfugiés ou de combats. Il n'est donc pas

¹ Organisation pour la coopération et le développement économiques, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement, Rapport 1985*, Paris, novembre 1985, p. 312. On trouvera également diverses opinions sur le rôle de l'aide, sur les marchés et sur la situation du développement dans l'excellente collection dirigée par John Lewis et Valeriana Kallab, *Development Strategies Reconsidered*, Overseas Development Council and Transaction Books, New Brunswick (É.-U.), 1986.

surprenant que bon nombre des consommateurs d'aide ne soient pas parmi les pays à la croissance rapide. Grâce à l'aide, presque tous les pays ont pu accélérer plus facilement leur développement social et jeter au moins certaines des bases d'un progrès économique rapide².

Pendant cette période, le programme d'aide du Canada a acquis une réputation enviable à l'étranger. Au cours de nos rencontres avec des hauts fonctionnaires de gouvernements africains et des représentants d'organismes de développement multilatéral, on nous a fait l'éloge du Canada et de l'ACDI. Par contre, on s'est vu obligé de constater que les programmes d'aide du Canada sont souvent peu connus ou mal compris des Canadiens. Cela tient en partie au fait que le programme d'aide s'est développé dans l'ombre de la politique étrangère et qu'il n'a donc pas d'objectifs qui lui sont propres. La situation a semblé changer au milieu des années 70 avec la publication de la *Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980*. Cependant, comme nous l'avons noté dans notre document de travail, les espoirs que cette stratégie a suscités ont vite été déçus. Dans son «Bilan» de la stratégie, l'Institut Nord-Sud en a jugé les résultats assez durement³. Nous craignons que dans les années 80 le programme continue de trahir une certaine ambivalence quant à son objet et à sa structure. Bien que l'aide soit un aspect essentiel et fort prisé de la politique étrangère du Canada et bien que le programme ait vu sa cote monter à l'occasion de la famine en Afrique, il n'en demeure pas moins qu'il faut le revoir pour le rendre le plus efficace possible.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a traversé ce que l'on pourrait appeler une crise d'identité. L'ACDI a constitué un extraordinaire réservoir de ressources professionnelles et est devenue une administration bien rodée faisant rapport à un ministre relevant lui-même du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Et pourtant l'ACDI ne semble pas sûre de son rôle. Il semble que le programme d'aide soit coincé entre la volonté de préserver l'intégrité du programme d'aide et les pressions qui s'exercent en vue d'asservir l'APD aux autres objectifs de la politique étrangère et de l'adapter davantage aux intérêts du Canada. Nous estimons qu'il faut et qu'on peut régler ce tiraillement de façon à rendre le programme plus efficace et plus cohérent, et de mieux servir les objectifs à long terme de la politique étrangère du Canada.

L'aide du Canada étant faible par rapport aux besoins globaux du développement, il importe d'éviter que ses effets soient amoindris par des tendances qui auraient pour résultat de la disperser et de la détourner de son objectif premier qui est d'aider les pays les plus pauvres du monde à accéder à l'auto-suffisance. Le Comité sent qu'il faut donner un coup de fouet au programme d'aide sur les plans politique et bureaucratique pour le maintenir sur la bonne voie et faciliter son adaptation aux réalités des années 90 et du siècle prochain. Il est donc opportun de remettre en question les fondements de la politique et des programmes d'APD et de répondre à la question ultime en fonction de laquelle on doit juger ce projet de réforme et de renouvellement : «Qui bénéficie de l'aide au développement?» D'où le titre et le thème prépondérant de notre rapport.

Par réponse à cette question se retrouve en filigrane dans les douze chapitres qui suivent : l'aide canadienne doit viser d'abord et avant tout le développement humain et elle doit être axée sur les populations dont les besoins sont les plus pressants.

² *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 315. Voir également les conclusions dans Robert Cassen & Associates, *Does Aid Work?*, Oxford, Clarendon Press, 1986 (cité à la page 5 de notre document de travail) et Anne O. Krueger, «Aid in the Development Process», *The World Bank Research Observer*, vol. 1, n° 1, janvier 1986, p. 57-78.

³ Voir Institut Nord-Sud, *L'enjeu canadien, ou le développement du tiers monde dans les années 80*, Ottawa, 1980, «La stratégie du gouvernement pour 1975-1980 : Bilan définitif», p. 7-22 et «La vraie mesure de l'aide», p. 60-67.

Concrètement, cela signifie que la politique d'aide, les conditions de l'aide, les structures et les budgets doivent tous épauler cet objectif fondamental. Nous pensons que le Canada lui-même a tout à gagner d'une telle approche, mais pas nécessairement à court terme. Il importe de bien cerner les objectifs premiers de l'APD et ses avantages secondaires, puis de ne plus les perdre de vue. Comme l'a dit succinctement l'Association des universités et collèges du Canada :

[...] le premier but de l'aide consiste à améliorer la vie des populations les plus démunies dans les pays les plus pauvres. Il ne s'agit pas de vendre des produits et des services canadiens, de réaliser des bénéfices ou d'améliorer l'enseignement et la recherche au Canada; si toutes ces choses ou certaines d'entre elles arrivent en même temps qu'une amélioration de la vie des populations les plus démunies dans les pays les plus pauvres, tant mieux⁴.

Par conséquent, dans la partie I, le Comité décrit d'entrée de jeu les objectifs et les priorités de base sur lesquels devrait reposer selon lui le programme d'aide du Canada. À l'heure actuelle, l'APD englobe des activités et des mécanismes très divers, ce qui crée un réel risque de confusion et de désordre sur le plan des objectifs, de la cohérence et de l'orientation du programme.

La partie II du rapport porte sur les contraintes extérieures et intérieures complexes auxquelles sont assujetties les décisions en matière d'aide. On y parle des conditions de l'aide et de l'aide liée, du dialogue sur la politique, de la réforme de la politique et on y donne enfin un aperçu des grands choix à faire en matière de distribution de l'aide.

La partie III du rapport porte sur l'administration et la prestation de l'APD. On y donne un aperçu des structures politiques et bureaucratiques et des arrangements fonctionnels qui, selon le Comité, sont nécessaires pour atteindre efficacement les objectifs de l'aide. Dans cette partie, le Comité appuie l'adoption de lignes directrices plus strictes sur l'orientation du programme d'aide et il se dit également en faveur d'une plus grande décentralisation des opérations et d'un accroissement des projets exécutés par l'ACDI en association avec le secteur privé.

La partie IV du rapport porte sur l'appui du public, l'évaluation du programme et son financement. Il est essentiel de sensibiliser le public aux questions de développement si l'on veut compter sur un public informé et actif. Les Canadiens veulent aussi être certains que les sommes consacrées à l'aide sont dépensées à bon escient et qu'elles servent véritablement à soulager la pauvreté. Ce sont la clarté des objectifs et l'efficacité de l'aide qui influent le plus sur l'opinion publique, laquelle a évidemment un grand rôle à jouer dans le montant des crédits que le Canada affectera aux programmes d'aide.

Enfin, le rapport se termine sur un épilogue prudent dans lequel le Comité signale que, si l'APD a pour effet d'accentuer les facteurs favorables au développement et d'atténuer ceux qui lui nuisent, elle ne peut cependant ni créer ni contrôler les forces fondamentales en jeu dans l'économie mondiale. Nous devrions toujours nous efforcer de rendre notre aide aussi efficace que possible et nous concentrer sur la mise en valeur des ressources humaines dans les régions les plus pauvres du globe. Cependant, même si l'aide a pour but de répondre aux besoins des populations démunies et, à long terme, de satisfaire nos besoins mutuels, les gains réalisés seront perdus si l'on ne trouve pas de

⁴ Association des universités et collèges du Canada, «Les questions qui se posent à propos des politiques et programmes canadiens d'assistance au développement», mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 3.

solution aux problèmes politiques et économiques fondamentaux que posent par exemple les dettes et le commerce. Grâce à l'aide, on peut atténuer la pauvreté de masse, soulager la faim dans le monde et donner aux efforts de développement un coup de pouce crucial, mais il reste que l'aide n'est pas en soi une réponse.

PARTIE I

Priorités et buts

Les universités et collèges du Canada ont pour mandat de promouvoir le développement intellectuel, culturel et personnel de leurs étudiants. Ils ont également pour mandat de promouvoir le bien-être de la société canadienne et de contribuer à la formation de citoyens responsables et engagés. Le présent rapport vise à examiner le rôle des universités et collèges du Canada dans la promotion de ces objectifs et à proposer des recommandations pour améliorer leur efficacité.

Le premier but de l'étude consistait à examiner le rôle des universités et collèges du Canada dans la promotion de ces objectifs et à proposer des recommandations pour améliorer leur efficacité. L'étude a été menée à l'échelle nationale et a impliqué des universitaires, des administrateurs, des étudiants et des membres du grand public. Les résultats de l'étude ont été présentés dans un rapport de 150 pages.

Par conséquent, il est important que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent en compte les besoins et les intérêts de tous les acteurs de la vie universitaire et collégiale. Il est également important que les universités et collèges du Canada continuent de promouvoir le bien-être de la société canadienne et de contribuer à la formation de citoyens responsables et engagés.

Le rapport de ce rapport porte sur les constatations relatives aux universités et collèges du Canada. Les constatations sont présentées dans les chapitres suivants. Le chapitre 2 présente les constatations relatives à la vie universitaire et collégiale. Le chapitre 3 présente les constatations relatives à la formation des étudiants. Le chapitre 4 présente les constatations relatives à la recherche et à l'innovation. Le chapitre 5 présente les constatations relatives à la contribution des universités et collèges à la société canadienne.

Le chapitre 6 présente les constatations relatives à la gouvernance des universités et collèges. Le chapitre 7 présente les constatations relatives à la finance des universités et collèges. Le chapitre 8 présente les constatations relatives à la communication des universités et collèges. Le chapitre 9 présente les constatations relatives à la culture des universités et collèges. Le chapitre 10 présente les constatations relatives à la diversité des universités et collèges.

Le chapitre 11 présente les constatations relatives à la responsabilité sociale des universités et collèges. Le chapitre 12 présente les constatations relatives à la transparence des universités et collèges. Le chapitre 13 présente les constatations relatives à la participation des étudiants. Le chapitre 14 présente les constatations relatives à la participation des professeurs. Le chapitre 15 présente les constatations relatives à la participation des administrateurs.

Le chapitre 16 présente les constatations relatives à la participation des membres du grand public. Le chapitre 17 présente les constatations relatives à la participation des partenaires. Le chapitre 18 présente les constatations relatives à la participation des donateurs. Le chapitre 19 présente les constatations relatives à la participation des bénévoles. Le chapitre 20 présente les constatations relatives à la participation des anciens étudiants.

Le chapitre 21 présente les constatations relatives à la participation des parents. Le chapitre 22 présente les constatations relatives à la participation des employeurs. Le chapitre 23 présente les constatations relatives à la participation des médias. Le chapitre 24 présente les constatations relatives à la participation des organismes gouvernementaux. Le chapitre 25 présente les constatations relatives à la participation des organismes non gouvernementaux.

Le chapitre 26 présente les constatations relatives à la participation des organismes de recherche. Le chapitre 27 présente les constatations relatives à la participation des organismes de conseil. Le chapitre 28 présente les constatations relatives à la participation des organismes de financement. Le chapitre 29 présente les constatations relatives à la participation des organismes de promotion. Le chapitre 30 présente les constatations relatives à la participation des organismes de soutien.

PARTIE I

Priorités et buts

Après avoir étudié pendant près d'un siècle et demi le développement (AD) consenti par le Canada, nous sommes arrivés à la conclusion que les objectifs n'en sont pas clairs. Ce programme est en effet l'objet de considérations d'ordre commercial, politique et humanitaire. La confusion qui en résulte se fait sentir tant au niveau opérationnel, où les fonctionnaires chargés d'administrer le programme doivent tenir compte d'intérêts multiples et souvent contradictoires, qu'à celui de l'élaboration de la politique, où l'on cherche constamment de nouvelles justifications et de nouvelles idées pour l'aide que nous accordons. Les deux vicieux où nous les Canadiens serions sensibles à tout confondre et où ils se demanderaient pourquoi nous avons des programmes d'aide.

Nous nous sommes récemment rendu compte de cette situation en cours d'une réunion récente avec des hauts fonctionnaires canadiens. Lorsque nous leur avons demandé quelles seraient les priorités du Programme d'aide au Canada, nous avons répondu avec beaucoup d'aplomb : d'abord l'aide politique, ensuite le point de vue commercial et enfin le développement. L'un des uns nous a regardés fixement pendant un développement, mais ce n'est pas la mère, ni celle de la population canadienne.

Dans la politique gouvernementale, ce sont les objectifs pour lesquels le Canada doit offrir de l'aide :

Raisons humanitaires

- Afin d'assurer l'existence humaine et de fournir les services de l'humanité et de promouvoir le bien-être.

Raisons politiques

- Afin d'assurer la stabilité politique et d'offrir aux citoyens du pays dans le monde.

Raisons économiques

- Afin de favoriser la croissance économique des pays en développement et de leur offrir de stimuler le commerce international et d'offrir aux citoyens des perspectives économiques à long terme.

Qui doit en profiter?

Après avoir étudié pendant près d'un an l'aide publique au développement (APD) consentie par le Canada, nous sommes arrivés à la conclusion que les objectifs n'en sont pas clairs. Ce programme obéit, en effet, à des considérations d'ordre commercial, politique et humanitaire. La confusion qui en résulte se fait sentir tant au niveau opérationnel, où les fonctionnaires chargés d'administrer le programme doivent tenir compte d'objectifs multiples et souvent contradictoires, qu'au niveau de l'élaboration de la politique, où l'on cherche constamment de nouvelles justifications et de nouvelles clientèles pour l'aide que nous accordons. Le jour viendra où tous les Canadiens seront sensibles à cette confusion et où ils se demanderont pourquoi nous avons des programmes d'aide.

Nous nous sommes clairement rendu compte de cette confusion au cours d'une réunion récente avec des hauts fonctionnaires canadiens. Lorsque nous leur avons demandé quelles seraient les priorités de l'APD au Canada, un des fonctionnaires nous a répondu avec beaucoup d'aplomb : d'abord l'aspect politique, ensuite le point de vue commercial et enfin le développement. Certes, c'est une façon d'envisager l'aide au développement, mais ce n'est pas la nôtre, ni celle de la population canadienne.

Dans la politique gouvernementale, on définit ainsi les trois raisons pour lesquelles le Canada doit offrir de l'APD :

Raisons humanitaires

- afin d'exprimer concrètement notre volonté d'apaiser les souffrances de l'humanité et de promouvoir la justice sociale;

Raisons politiques

- afin d'accroître la stabilité politique et d'améliorer les chances de paix dans le monde;

Raisons économiques

- afin de favoriser la croissance économique des pays en développement et, du même coup, de stimuler le commerce international et d'améliorer nos propres perspectives économiques à long terme.

Nous sommes convaincus que, si on les interprète correctement, ces objectifs sont complémentaires. Comme l'a fait observer un témoin à Montréal,

la question du programme d'aide canadien ne se pose pas en termes d'opposition entre devoir moral et intérêt personnel; ces deux aspects se rejoignent dans une économie ouverte orientée vers la justice sociale¹.

L'objectif humanitaire est essentiel, mais il faut bien se garder de faire de la charité un but en soi. L'APD n'a pas pour but de prouver notre sensibilité mais bien d'accorder une aide opportune et efficace à ceux qui en ont le plus besoin. Cette aide peut-être acheminée de diverses façons et notamment grâce à une collaboration avec les organisations bénévoles, les entreprises et les universités du Canada; les formes d'aide qui ont le plus de chances de profiter aux pauvres sont celles qui leur permettent de développer leurs propres entreprises. C'est ce qui nous fait dire que la poursuite du développement économique grâce aux initiatives du secteur privé et par l'encouragement à l'épargne et à l'investissement est un objectif essentiel du programme d'aide canadien.

Si l'on en comprend bien le but, la recherche d'une stabilité et d'une paix durable dans le monde constitue un objectif politique important et légitime pour mettre sur pied des programmes d'aide au développement. Il faut cependant admettre que stabilité n'est pas nécessairement synonyme de *statu quo*. Il est évident que l'on ne pourra améliorer le sort des populations et des pays les plus pauvres du globe que par des changements sociaux, économiques et politiques d'envergure, que nous ne trouverons pas tous commodes ni agréables dans l'immédiat. Les populations et les nations autonomes sont souvent plus soucieuses de leurs propres intérêts. La coopération au développement favorise l'établissement de rapports entre égaux, qui sont souvent difficiles et délicats.

Les objectifs économiques, quant à eux, constituent un pilier de l'aide consentie par le Canada, à condition qu'ils s'appuient sur une politique de développement à long terme. Le programme d'aide n'est pas destiné à servir les intérêts des entreprises canadiennes ni à promouvoir les objectifs commerciaux de notre pays, bien qu'à plus long terme, il procure des avantages économiques. L'intérêt économique que présente l'APD pour le Canada part d'un principe très simple :

Si l'on aide les pays du tiers monde de façon à combattre l'extrême dénuement des nations les plus pauvres, à les sortir de leur isolement économique actuel et à leur permettre de vendre et, par conséquent, d'acheter, on créera de nouveaux débouchés pour les produits canadiens².

Il faut bien se dire que l'émergence de nouveaux marchés suscitera une concurrence nouvelle. L'aide canadienne, si elle atteint son but, permettra aux pays en développement de mieux assurer leur subsistance grâce au commerce extérieur. Inversement, la prospérité du Canada sera fonction de notre adaptation à une économie mondiale en évolution.

L'idée maîtresse qui préside à tous ces objectifs d'intérêt national, qu'ils soient d'ordre humanitaire, politique ou économique, est que l'APD est un investissement pour l'avenir. C'est un investissement dans la satisfaction de besoins fondamentaux, qui tient compte de la protection de l'environnement naturel dans l'intérêt de tous. C'est cet objectif que l'aide canadienne au développement doit continuer de poursuivre.

¹ Irving Brecher, Université McGill, mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAEC), le 22 octobre 1986, p. 1.

² Michael Lubbock, «Canada and the Third World», mémoire au CPAEC, octobre 1986, p. 2.

La lutte contre la pauvreté

Au cours du voyage du Comité au Sénégal, en Afrique occidentale, nous avons passé une heure en bordure d'une grande route à converser (à l'aide d'un interprète) avec les habitants d'un village voisin qui étaient venus nous souhaiter la bienvenue pendant notre dîner. Le chef avait déroulé une natte pour que nous puissions nous y asseoir. Pendant notre conversation, nous avons été frappés par la dignité et l'intelligence de ces gens, ainsi que par la force, la grâce et l'assurance des femmes. Plus tard, lorsque nous avons traversé le village, nous avons été étonnés par l'ordre et la propreté extraordinaires qui y régnaient. Par contre, nous avons aussi remarqué la léthargie et les yeux larmoyants des petits enfants dans les bras de leur mère. On nous a parlé de l'endettement des villageois. La femme du chef nous a expliqué que le village avait contracté une dette envers une entreprise locale de développement rural et que, la situation s'aggravant dans la région, le village n'arriverait jamais à la rembourser. Il nous a paru ironique qu'un organisme de développement créé pour venir en aide aux pauvres en soit arrivé à les appauvrir encore davantage. En parlant à ces gens, nous avons senti que nous venions de rencontrer des clients types du programme d'aide canadien.

Quelque 880 millions d'habitants du tiers monde vivent dans ce qu'on a appelé la «pauvreté absolue», c'est-à-dire dans un dénuement tel qu'il est presque inimaginable³. La moitié d'entre eux vivent dans le sud de l'Asie, surtout en Inde et au Bangladesh. Le sixième habite l'Asie de l'Est ou l'Asie du Sud-Est, surtout en Indonésie. À peu près le même nombre se trouve en Afrique subsaharienne, où la pauvreté extrême s'étend peut-être plus rapidement que partout ailleurs parce qu'on ne parvient pas à amorcer le développement. Le reste, soit à peu près 100 millions d'habitants, est réparti entre l'Amérique latine, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Bien que la pauvreté urbaine progresse dans bien des régions du tiers monde, les plus démunis vivent surtout dans les zones rurales, comptant presque exclusivement sur l'agriculture pour assurer leur subsistance, bien que la plupart ne possèdent même pas de lopin à cultiver. Si la proportion des gens vivant dans ces conditions a diminué par rapport à la population mondiale au cours de la dernière génération, leur nombre réel a en fait augmenté. C'est là un des grands échecs des programmes de développement.

Il faut améliorer le sort des populations les plus pauvres du globe, pour des raisons tant morales qu'économiques. On reconnaît à peu près universellement qu'il est important en soi de lutter contre la faim et la mortalité infantile et d'améliorer l'accès aux études primaires. Cependant, on commence à peine à comprendre que la pauvreté généralisée est aussi un obstacle majeur au développement économique. On a encore tendance à considérer que l'achat d'équipement et la construction d'infrastructures sont des investissements productifs, mais que les dépenses axées sur la satisfaction des besoins humains, particulièrement dans les pays les plus pauvres, représentent des coûts sociaux improductifs.

La lutte contre la pauvreté n'est une priorité que pour les pauvres. Les gouvernements n'y ont pas accordé beaucoup d'importance jusqu'ici, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Selon notre logique habituelle, nous percevons la pauvreté comme un effet plutôt que comme une cause du sous-développement. Aurions-nous traité les symptômes plutôt que le mal lui-même?⁴

³ Irma Adelman, «A Poverty-Focused Approach to Development Policy», tiré de l'ouvrage de John R. Lewis et Valeriana Kallab, *Development Strategies Reconsidered*, pages 49 à 65, Washington, Overseas Development Council, 1986.

⁴ Art Wright, The Banff Centre School of Management, «Partners in Progress: Canadian Development Cooperation in the 1990s», le 15 mars 1987, p. 18.

En fait, nous savons maintenant que les dépenses visant à lutter contre la pauvreté comptent parmi les meilleurs placements qu'un pays puisse faire, qu'il soit industrialisé ou non. Les programmes de développement destinés à aider les populations les plus pauvres doivent briser le cercle infernal de la morbidité, de la malnutrition, de l'ignorance et du taux élevé de natalité qui les maintient dans le marasme. Les parents qui ont fait des études primaires ont plus de chances d'être conscients des questions de santé, d'hygiène et de nutrition, et de modifier leurs habitudes dans ces domaines. Mais on ne sortira pas les pauvres de leur dénuement simplement en les envoyant à l'école pendant deux ou trois ans. Le manque d'emplois, de revenu, de ressources et de possibilités est au coeur du problème. Les programmes et les projets mis sur pied à la base, aussi profitables soient-ils, ne peuvent suffire à supprimer la pauvreté généralisée; ils doivent être encouragés, bien plus qu'on ne l'a fait dans le passé, par des politiques nationales et internationales, dont les objectifs visent justement à venir à bout de la pauvreté et à en supprimer les causes.

Nous tenons à préciser que les investissements dans le mieux-être des pauvres sont dans l'intérêt à long terme du Canada et de tous les autres pays industrialisés. La pauvreté et les taux de croissance élevés de la population sont inextricablement liés. Quand on examine la situation, on s'aperçoit qu'un facteur démographique a pour effet de creuser encore davantage le fossé entre pays riches et pays pauvres : un fort taux de natalité dans de nombreuses régions du tiers monde et un faible taux de natalité dans les pays industrialisés du nord. Comme le fait remarquer le *Worldwatch Institute* :

Vu l'écart prononcé entre les taux de natalité, environ la moitié de la population mondiale se dirige vers un avenir meilleur, tandis que l'autre moitié s'oriente vers la dégradation de l'environnement et le déclin économique⁵.

L'augmentation de la population dans beaucoup de pays en développement exerce des pressions encore plus fortes sur un environnement déjà ébranlé par une croissance économique rapide et non planifiée dans différentes parties du monde. La sauvegarde de l'environnement dépend donc dans une large mesure de la satisfaction des besoins des pays et des populations les plus pauvres.

Le Canada doit examiner attentivement les demandes d'aide bilatérale formulées par des gouvernements qui ne se soucient guère des besoins de leurs citoyens les plus défavorisés. Et lorsque les forces de l'économie mondiale militent contre la poursuite du développement dans les pays les plus pauvres, le Canada devrait être à l'avant-garde d'une réforme de l'aide. Par le passé, on est parti du principe que l'aide au développement a toujours des retombées bénéfiques sur la population et que tout soutien apporté aux mieux nantis rejaillit nécessairement sur les moins favorisés. Dans son rapport annuel de 1985-1986, l'ACDI reconnaît que «dans de nombreux pays, l'aide n'a pas eu toutes les retombées bénéfiques escomptées»⁶. Nous croyons qu'il est temps de révolutionner notre approche. Il nous faut concevoir des projets d'aide qui profitent plus directement aux plus démunis, ou du moins nous assurer qu'ils ne contribuent pas indirectement à empirer leur sort.

C'est pour cette raison que nous approuvons avec enthousiasme la recommandation du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada voulant que «l'objectif premier du programme d'aide canadien demeure de répondre aux besoins des pays et des populations les plus pauvres»⁷. Nous sommes également heureux que le

⁵ The Worldwatch Institute, *Our Demographically Divided World*, document Worldwatch n° 74, décembre 1986, p. 7.

⁶ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, Introduction, p. 9.

⁷ Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, juin 1986, p. 98.

gouvernement ait accepté cette recommandation, parce qu'elle reflète à la fois les impératifs du développement et les valeurs auxquelles croit la population canadienne⁸.

Association entre égaux

La dignité humaine repose sur l'autonomie et sur la capacité de s'occuper de ses propres affaires, alors que l'extrême pauvreté est synonyme de dépendance et de soumission à des forces extérieures sur lesquelles on n'a aucun pouvoir. L'élimination de la pauvreté généralisée doit constituer l'objectif premier du développement; et une véritable association qui favorise l'indépendance doit être le moyen d'y parvenir.

De tout ce que nous avons appris sur le développement, aucune leçon n'est plus claire que celle-ci : les projets élaborés et exécutés sans la participation active de la population donnent rarement les résultats escomptés. Ils restent des projets de l'extérieur, mal assimilés et mal appuyés. Pourtant, il nous a fallu du temps pour mettre cette leçon en pratique, en raison d'une conception erronée de la charité selon laquelle il vaut mieux donner que recevoir. En fait, il vaut mieux partager. Le malheur, c'est que souvent les conditions de l'aide placent les intérêts des donateurs au-dessus de ceux des bénéficiaires. Mais il y a aussi les stéréotypes sur le tiers monde, qui dépeignent une humanité souffrante et sans ressources et qui provoquent notre pitié et notre générosité.

En fait, les populations les plus pauvres peuvent s'en sortir si on leur donne la moindre chance de s'aider elles-mêmes. En Éthiopie, nous avons visité un chantier où les travailleurs étaient rétribués en vivres dans les montagnes de la province de Choa, où la famine et les maladies causaient, il y a à peine deux ans, cinquante décès par jour. Les scènes que nous avons vues étaient tout à fait différentes des images pathétiques de gens passifs et affamés que nous avait transmises la télévision. En 1986, on a planté 7,3 millions d'arbres dans le cadre de ce projet; on a en outre érigé 500 kilomètres de terrasses en dur comme mesure de conservation des sols. Toute la construction, y compris celle des routes, se fait à la main; 6 000 personnes ont travaillé à un tronçon de route de quinze kilomètres. On nous a dit que, grâce à cet effort humain intensif, les travaux progressaient plus vite que si l'on avait disposé de machines.

Le colonialisme est mort et enterré. Désormais, l'aide au développement ne doit pas consister à assurer nous-mêmes le développement des pays du tiers monde mais plutôt à favoriser de véritables associations avec ces pays pour appuyer leurs efforts et pour les aider à bâtir leurs propres institutions et à développer leurs ressources humaines.

Développement

Le président de l'Institut international pour l'environnement et le développement, M. Brian Walker, a déclaré que, pour sa part, c'était à force de travail dans le domaine de l'aide et du développement qu'il en était arrivé à saisir toute la complexité du processus⁹. Tous les aspects du développement sont intimement liés. L'évolution de l'économie influe sur l'environnement; les changements de valeur influent sur la population; les changements qui se produisent à Washington et à Paris influent sur San Salvador et Dakar. Le domaine du développement est un véritable dépotoir de modèles abandonnés qui mettaient tous l'accent sur un seul aspect du développement, que ce soit

⁸ Affaires extérieures Canada, *Les Relations extérieures du Canada : Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, décembre 1986, p. 20.

⁹ Brian Walker, «The African Environment and the Aid Process», *International Journal*, automne 1986, p. 734-747, p. 134.

la croissance, l'équité, le commerce ou l'autosuffisance, et faisaient abstraction du reste. On a fini par s'apercevoir que le développement est une question d'équilibre; il consiste à trouver le juste dosage de mesures et de programmes dans un environnement en mutation et souvent menaçant. Vu sous cet angle, le développement n'est pas une théorie que l'on met au point une fois pour toute, mais un processus continu d'adaptation.

L'aide au développement doit aussi être souple. Elle doit permettre de trouver de meilleures réponses à la question fondamentale suivante : comment peut-on atténuer et faire disparaître l'extrême pauvreté? Les réponses ne sont pas toutes littérales et directes, comme le ministre tanzanien des Finances nous l'a rappelé :

Vous n'avez peut-être pas l'impression que l'aide que vous nous accordez pour construire un réseau de chemin de fer, par exemple, va directement aux plus démunis, mais il ne faut pas oublier que le chemin de fer est très important. Sans lui, nous ne pourrions vendre nos récoltes. À long terme, c'est l'agriculteur qui bénéficie de votre aide¹⁰.

Cette forme d'aide au développement aide les pauvres à s'intégrer progressivement à l'économie. Il faut tenir compte de la santé—ou de la capacité d'adaptation—de la société dans son ensemble. Sans institutions nationales bien établies, capables de gérer le changement, le développement sombrera dans le chaos, et ce sont les démunis qui en souffriront les premiers.

C'est à cause de la complexité du développement que le programme d'APD du Canada doit comporter un élément de professionnalisme. Le Canada doit donner à ses organismes d'aide les moyens et le mandat nécessaires pour contribuer à la recherche de solutions aussi efficaces que possible. D'autre part, le Canada ne peut pas participer à tous les efforts de développement qui sont déployés dans le monde entier. Il est tout à fait légitime—voire nécessaire — de tenir compte de considérations politiques et historiques au moment de faire un choix parmi les pays et les populations les plus pauvres. L'existence de solides relations comme celles que le Canada entretient avec bon nombre des pays du Commonwealth favorise grandement l'efficacité de l'aide. La politique extérieure doit régir l'application de l'APD, mais sans en compromettre les objectifs ou l'efficacité.

Une charte du développement

L'aide au développement constitue un élément assez particulier de la politique canadienne, car ce sont les étrangers qui en sont les bénéficiaires. Le mandat du gouvernement à cet égard est fort simple : aider les populations et les nations les plus pauvres à s'aider elles-mêmes. Ce n'est qu'en s'acquittant de ce mandat que l'on servira les intérêts à long terme du Canada, qu'ils soient d'ordre humanitaire, politique ou commercial.

Par ailleurs, d'aucuns font pression pour que le programme d'aide serve d'autres fins à plus court terme et parfois incompatibles avec les objectifs essentiels de l'APD. Il nous semble donc important d'avoir un énoncé clair et précis des objectifs fondamentaux de l'aide. Cet énoncé servirait à guider les gestionnaires et à informer les Canadiens et les populations du tiers monde. Par conséquent, **nous recommandons au gouvernement d'adopter une charte de l'aide au développement dans le cadre d'une**

¹⁰ Cleopa Msuya, ministre des Finances de Tanzanie, Réunion à Dar Es Salaam, 3 décembre 1986.

définition législative du programme d'aide canadien. Cette charte devrait comprendre les principes suivants :

- 1) L'aide publique au développement accordée par le Canada a pour objectif primordial d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe.**
- 2) Le programme canadien d'aide au développement devrait toujours viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles que possèdent déjà les pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes en harmonie avec l'environnement naturel.**
- 3) L'intérêt du développement doit toujours prévaloir dans l'établissement des objectifs du programme d'APD. On s'efforcera, dans la mesure où cela ne compromet pas les objectifs de développement, de conjuguer les objectifs du programme d'aide et les autres grandes orientations de la politique extérieure.**

LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le développement étant un processus complexe, on est fortement tenté de le représenter sous des formes tangibles, c'est-à-dire par des routes, des quais, des immeubles et des monuments. Mais en insistant sur les réalisations concrètes, il arrive que l'on induise en erreur les donateurs parce qu'on peut, de cette façon, apposer des étiquettes («Fabriqué au») aux immeubles et aux autres ouvrages réalisés dans le cadre de programmes d'aide. Nous avons cependant appris peu à peu, et à nos dépens, que les infrastructures matérielles ne sont que le reflet visible d'une chose beaucoup plus importante, à savoir le développement humain. Comme l'Association des universités et collèges du Canada le faisait remarquer dans son mémoire au Comité :

Ce sont les gens, leurs attitudes, leur compétence, leurs talents et leurs aptitudes à la gestion qui font la différence entre la stagnation et le développement. Les installations matérielles sont inutiles à défaut d'administrateurs, de compétences et d'infrastructure pour en assurer le fonctionnement¹.

Les responsables de l'aide canadienne ont découvert à leurs dépens le facteur humain dans le développement. Durant notre séjour en Afrique, nous avons visité des installations qui avaient été construites grâce à l'aide financière des Canadiens, mais qui s'étaient délabrées à cause d'une mauvaise gestion et d'un manque d'entretien. Au cours de la restauration de ces installations, elle aussi financée par les Canadiens, on a davantage insisté sur la formation du personnel et sur l'assistance technique. L'aide fournie par le Canada à la *Tanzania Railways Corporation* illustre ce point. À la suite de la dissolution de l'*East African Federation*, la Tanzanie fut contrainte de mettre en place ses propres réseaux de gestion et d'entretien des chemins de fer, pratiquement à partir de zéro. Le Canada accorde son aide à la Tanzanie depuis le début des années 1970; d'abord, il a fourni les locomotives diesel dont la compagnie tanzanienne de chemin de fer avait désespérément besoin et, avec le temps, les deux pays ont forgé entre eux des liens complexes. Avec l'aide d'autres pays, le Canada a fourni des conseils en matière de gestion, des pièces de rechange, une assistance technique ainsi que des installations d'entretien et des cours de formation; depuis peu, le Canada offre des logements pour attirer des ouvriers qualifiés. Ce qui n'était au départ qu'un simple programme d'aide financière s'est transformé en une association parfois difficile mettant en cause le développement humain et institutionnel.

¹ Association des universités et collèges du Canada, «Les questions qui se posent à propos des politiques et programmes canadiens d'assistance au développement», mémoire au CPAECE, 1^{er} décembre 1986, p. 1.

Le développement humain, c'est beaucoup plus que l'enseignement des méthodes modernes de gestion et des techniques nouvelles, bien que ce soit là une de ses facettes importantes. C'est essentiellement la lutte pour libérer le potentiel humain entravé et souvent détruit par la pauvreté et la misère. Ainsi, le développement humain est, à la fois, une fin en soi et une composante essentielle du développement économique. Dans une étude percutante, intitulée *La pauvreté et le développement humain*, la Banque mondiale en vient à la conclusion que l'éducation des filles constitue un excellent investissement dans la croissance économique et le bien-être social futurs des pays en développement, étant donné le rôle joué par les femmes dans les domaines de la santé, de la nutrition et du planning familial². Dans la même veine, voici ce que la présidente de l'ACDI a déclaré au sujet des avantages de la prestation de soins de santé primaires à tous :

C'est peut-être notre instinct pour les bonnes affaires, à défaut de notre conscience et de notre prévoyance, qui nous fera faire ce qu'il faut. Mais, je le répète, nous devons renverser nos idées reçues - en particulier l'idée que les soins de santé coûtent excessivement cher. En fait, les soins de santé primaires sont passablement bon marché et le rapport coût-avantages est extraordinaire. Ce que nous devons très bien comprendre, finalement, c'est que nos moyens ne nous permettent pas de faire face au prix infiniment plus grand de notre négligence à agir³.

Le développement des ressources humaines

On s'efforce d'inclure dans l'aide au développement, sous la rubrique «développement des ressources humaines», tout l'éventail du développement humain. Cette expression est vague et réunit de nombreux concepts. Elle englobe les activités sectorielles telles que l'éducation, la santé et la nutrition mais aussi les nombreux éléments d'apprentissage inhérents à toute forme de développement, y compris l'assistance technique et la formation de la main-d'oeuvre. Mise à part la diversité des formes de développement des ressources humaines, les manières d'envisager la question et les priorités font l'objet de changements rapides. Il y a vingt ans, les organismes d'aide déversaient sur le terrain des vagues de coopérants qui avaient pour mission d'offrir directement des services aux plus démunis. Aujourd'hui, ces organismes appuient les efforts des organisations et des groupes communautaires locaux. Dans son mémoire au Comité, le CUSO explique la signification de ce changement d'orientation :

Le développement ne sera jamais efficace s'il est imposé : il faut que les gens désirent en profiter et s'assurent que les programmes auxquels ils participent répondront à leurs besoins fondamentaux. Il faut qu'ils prennent part aux activités et qu'ils soient persuadés de la valeur de leurs apports⁴.

On constate également des changements d'envergure dans la répartition de l'aide aux secteurs public et privé. Dans de nombreux pays en développement, on réduit l'appareil gouvernemental et l'on place l'accent sur une meilleure gestion des rares ressources. De même, le développement économique n'est plus l'apanage du gouvernement, mais relève de plus en plus du monde des affaires. Dans beaucoup de pays en développement, on s'efforce de trouver des moyens de renforcer et de diversifier les maigres ressources en administration des affaires.

² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1980, Washington, août 1980, p. 60.

³ ACDI, «Santé», *Développement*, été 1985, p. 3.

⁴ CUSO, mémoire présenté au CPAECE, décembre 1986, p. 13.

Le Canada possède d'importantes ressources humaines et institutionnelles et c'est pourquoi la demande de projets de développement des ressources humaines connaît une hausse importante. Dans son mémoire, le *Forum for International Activities* signale que ces demandes visent maintenant un large éventail de groupes du secteur privé : organismes de développement non gouvernementaux, associations professionnelles, maisons d'experts-conseils, associations médicales privées et chambres de commerce. En outre, ces demandes reflètent les nouveaux secteurs considérés comme prioritaires : énergie, commerce, commercialisation, industrialisation, gestion financière et finances, informatique, informatisation et environnement.

L'intérêt manifesté à l'égard de la petite entreprise privée suscite de nouvelles demandes de formation dans des domaines comme l'évaluation des coûts, la gestion financière, les prêts de petite envergure, la mobilisation de capitaux et la commercialisation. Dans les secteurs davantage traditionnels, par exemple la santé et l'agriculture, on s'intéresse maintenant à l'acquisition de vastes compétences qui permettront d'évoluer sur le plan de la formation en gestion, nécessaire à un large éventail de besoins (entreprises commerciales, maisons d'enseignement, centres de recherche, ministères, programmes sociaux, organismes non gouvernementaux) puisque, c'est reconnu, les faiblesses à ce niveau imposent des contraintes de taille au développement⁵.

La diversité et le changement rapide sont des caractéristiques du développement des ressources humaines. L'adaptation du programme d'aide canadien représente un défi de taille. En effet, l'aide, qui auparavant était consentie d'un gouvernement à un autre, est maintenant offerte directement d'un peuple à un autre. Les projets rigoureusement définis ont fait place à des relations à long terme en évolution constante. Au lieu d'être assurée à distance, la gestion se fait maintenant sur place. Avec le temps, ces changements transformeront la nature même du programme d'aide canadien.

L'appui du Canada au développement des ressources humaines

Les trois secteurs prioritaires de l'aide canadienne, à savoir l'agriculture, l'énergie et le développement des ressources humaines, garderont leur importance. Cependant, comme nous l'avons démontré, le développement des ressources humaines est d'une importance toute particulière de par sa nature même, puisqu'il englobe l'éducation, la santé, etc., et en tant que composante essentielle de tous les autres programmes d'APD. Ainsi, on devrait examiner l'ensemble du programme d'aide sous l'angle du développement des ressources humaines.

Le Comité s'est rendu compte que les Canadiens considèrent le développement des ressources humaines comme l'aspect le plus important de l'aide extérieure; en fait, beaucoup confondent l'un et l'autre. Ils sont d'avis que l'aide offerte directement à la population constitue le meilleur moyen d'aider les personnes les plus démunies et d'établir des relations durables entre les Canadiens et les peuples du tiers monde. Au cours des audiences tenues dans l'ensemble du pays, de nombreux intervenants ont par ailleurs insisté sur l'importance de lier l'aide au développement aux droits de la personne. Ainsi, selon certains intervenants, on devrait réduire l'aide consentie aux gouvernements qui commettent des crimes graves contre la personne ou même cesser de leur accorder de l'aide. On pourrait également formuler le programme d'aide de manière à promouvoir des stratégies de développement qui encouragent le respect des droits de la personne. Une stratégie de développement des ressources humaines qui

⁵ *Forum for International Activities*, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 2.

mettrait l'accent sur les plus démunis permettrait, dans une certaine mesure, de concilier l'aide au développement et les droits de la personne.

On commence tout juste à considérer le développement des ressources humaines, malgré son importance évidente, comme l'une des grandes priorités de l'aide publique au développement. Au cours des années 1950, le programme canadien mit l'accent sur l'aide financière. Pendant les années 1960, ce fut au tour de l'éducation et durant les années 1970, on est revenu à l'aide financière. Quant à la présente décennie, elle nous voit concentrer tous nos efforts sur le développement des ressources humaines. Ces changements d'orientation ont parfois été provoqués davantage par des impératifs bureaucratiques et politiques, à Ottawa, que par les besoins des pays du tiers monde. La gestion du développement des ressources humaines est un travail complexe et difficile. Au cours des années 1970, la forte augmentation des crédits affectés à l'APD et les restrictions de personnel imposées à l'ACDI ont profité aux programmes d'aide (infrastructure et lignes de crédit), qui engloutissaient beaucoup d'argent mais qui, toutes proportions gardées, n'étaient pas très difficiles à administrer.

Il y a des signes encourageants qui donnent à penser que les priorités sont en train de changer. Au cours des dernières années, l'ACDI a beaucoup augmenté le soutien qu'elle accorde aux activités d'assistance technique, et elle a créé une nouvelle Direction du développement social pour étayer ses activités dans les domaines de la santé et de l'éducation et dans d'autres aspects du développement des ressources humaines. Quoiqu'il en soit, des pressions continuent d'être exercées pour que des crédits d'aide de plus en plus élevés soient consacrés à de grands projets, et il faudra encore du temps pour que les mentalités changent. C'est pourquoi il est important d'appliquer les leçons que nous avons apprises et **le Comité recommande à l'ACDI de ne fournir dorénavant aucune aide à la construction sans l'accompagner de programmes de formation et d'assistance technique conçus pour assurer l'entretien et la saine gestion des installations. Le développement des ressources humaines devrait devenir une composante de tous les programmes d'aide canadiens. Nous recommandons aussi à l'ACDI de modifier sensiblement ses priorités et ses dépenses, et de financer moins de grands projets d'immobilisation et plus de programmes de développement des ressources humaines.**

En plus de s'inscrire dans toutes les activités d'aide au développement, le programme de développement des ressources humaines du Canada devrait se concentrer sur les priorités suivantes.

La femme et le développement

L'objectif premier de l'aide canadienne au développement est de soulager la pauvreté absolue, et nous sommes convaincus que d'appuyer le rôle des femmes dans le développement constitue un élément crucial de cette oeuvre. Les femmes sont encore les êtres les plus exposés à la pauvreté. Sur chaque continent, la majorité des illettrés sont des femmes. Elles fournissent les deux tiers des heures travaillées dans le monde et ce sont elles qui produisent de 60 % à 80 % des vivres en Afrique et en Asie et 40 %, en Amérique latine. Pourtant, elles ne représentent officiellement que le tiers de la main-d'oeuvre mondiale, ne touchent que 10 % des revenus et possèdent moins de 1 % des biens⁶.

Comme l'a fait remarquer le *Match International Centre* dans son mémoire au Comité, on commence à voir un certain lien entre le développement du potentiel des

⁶ *Match International Centre*, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 4.

femmes et le développement proprement dit. Lors de la visite du projet de fixation des dunes, dans le nord du Sénégal, les membres du Comité ont pu voir ce lien. Afin de protéger les brise-vents récemment plantés, on encourage l'aménagement de boisés communaux, organisés et administrés par les femmes, qui sont également les principales ramasseuses de bois à brûler. Et cela n'est qu'un exemple qui montre que le concours des femmes, en tant que travailleuses et administratrices, est essentiel au développement des familles et des collectivités. Il est indispensable de leur donner les moyens de devenir plus productives, et notamment l'instruction et la formation.

L'ACDI est l'un des principaux organismes d'aide internationale à appuyer les femmes, même si, lors d'une audience, on a laissé entendre que l'intérêt de l'Agence s'amenuisait⁷. Bien sûr, il importe que les programmes canadiens d'aide correspondent aux priorités et aux valeurs des pays en développement; cependant nous sommes convaincus que la portion d'aide canadienne consacrée aux femmes peut être augmentée et mérite de l'être. **La contribution des femmes étant essentielle, nous recommandons d'affecter une plus grande proportion de l'APD à des projets qui sont conçus et dirigés par des femmes, surtout au niveau du peuple. Le but de ces projets devra être d'améliorer le sort des femmes et d'encourager davantage leur participation au processus de développement dans leur pays.**

Les soins de santé primaires

Parmi toutes les conséquences de la pauvreté, il n'y en a aucune qui détruit les capacités humaines avec autant d'efficacité et de certitude que la maladie. Selon l'Organisation mondiale de la santé, 3,5 millions d'enfants du tiers monde seront emportés, en 1987, par une maladie qu'on aurait pu éviter; et 3,5 millions d'autres enfants seront estropiés pour la vie par une maladie guérissable. Les six maux qui sont responsables du plus grand nombre de décès et d'infirmités sont la polio, la rougeole, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la tuberculose. Comme l'ont fait remarquer les Laboratoires Connaught dans leur mémoire au Comité, ces maladies sont pratiquement inconnues de nos jours en Amérique du Nord, grâce au double miracle de l'immunisation et de la détermination politique⁸. Ajoutons que la poussée inquiétante du SIDA et sa propagation dans le monde ont rappelé à tous les Canadiens l'importance primordiale des soins de santé pour l'humanité toute entière.

Depuis longtemps, l'ACDI reconnaît le rôle fondamental des soins de santé primaires dans le processus de développement. Ainsi a-t-elle fait remarquer que, par exemple, chaque dollar consacré à l'immunisation fait économiser 25 \$ en soins non requis plus tard. On a déjà montré que l'amélioration de la santé des enfants entraîne une diminution du taux de natalité. Pourtant, du moins à ce chapitre, la théorie n'a pas encore fait place à la pratique. Si l'ACDI a accordé des fonds importants aux ONG et aux organismes multilatéraux, il faut dire que le programme d'aide bilatérale a pratiquement ignoré les soins de santé primaires et les autres activités connexes comme l'alphabétisation et l'instruction en milieu rural. En 1984, les sommes consacrées à l'ensemble du secteur de la santé, y compris les programmes destinés aux populations, se sont élevées à 28,6 millions de dollars, soit 1,8 % du total des engagements bilatéraux; en 1985, ce chiffre est passé à 45 millions de dollars, c'est-à-dire 3,9 % du total des engagements⁹. Nous sommes heureux de voir que l'ACDI joue un rôle de

⁷ Procès-verbaux et témoignages du CPAECE, 19 février 1987, p. 19:15 et 19:16.

⁸ Connaught Laboratories, mémoire au CPAECE, 27 janvier 1987, p. 7.

⁹ ACDI, mémoire du Canada au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Revue annuelle de l'aide*, 1985, p. 15.

premier plan dans une nouvelle campagne mondiale d'immunisation. Nous croyons qu'il importe de poursuivre et d'accroître considérablement l'aide bilatérale dans le domaine des soins de santé primaires, où des progrès ont récemment été enregistrés. Il importe également que l'on s'emploie à mettre sur pied des services décentralisés qui atteignent les villages et les régions rurales du tiers monde. Par conséquent, **nous recommandons à l'ACDI d'accroître considérablement son appui aux soins de santé primaires, au cours des prochaines années, par rapport aux autres postes de dépenses. Et l'aide devrait se concentrer sur la mise en place de dispositifs de prestation de soins aux plus démunis.**

L'éducation

Le Comité estime par ailleurs qu'il faut renforcer le soutien du développement de l'éducation, à la fois directement dans les pays du tiers monde et par des programmes de formation et des bourses d'études au Canada. D'après une récente étude de la Banque mondiale sur l'Afrique, la qualité et la quantité des services fournis laissent beaucoup à désirer dans le secteur de l'éducation¹⁰. La détérioration de la qualité de l'enseignement dissuade les familles d'envoyer leurs enfants à l'école, surtout lorsqu'elle s'accompagne d'une augmentation des frais de scolarité et d'autres coûts. La Banque, qui recommande aux pays donateurs d'accroître leur aide au titre de l'éducation, souligne en particulier les besoins au niveau primaire et le peu d'intérêt qu'y accordent les organismes d'aide étrangers.

Depuis une soixantaine d'années, le taux d'analphabétisme a fortement diminué dans beaucoup de pays en développement, et nous craignons que ces progrès remarquables ne soient réduits à néant, ce qui causerait un tort incalculable au processus de développement tout entier. À titre d'exemple, on sait que la diminution du taux de natalité est directement liée à l'alphabétisation, surtout des femmes. Si le Canada veut contribuer à régler le problème démographique, il doit appuyer, dans le cadre du programme multilatéral, des organisations internationales qui favorisent le planning familial et soutenir plus activement, dans le cadre du programme bilatéral, des programmes de développement social et économique comme les programmes natalité. À notre avis, l'ACDI devrait augmenter sensiblement l'aide bilatérale destinée à l'enseignement primaire et, en particulier, aux programmes d'alphabétisation.

Durant notre séjour au Sénégal, nous avons pu constater que l'effort de développement avait été entravé, dans certains cas, par l'emploi de stratégies éducatives dans le cadre desquelles était dispensée une formation qui ne correspondait pas aux besoins du pays. Dans bien des pays africains, il n'y a pas assez d'ouvriers, de mécaniciens et de préposés à l'entretien compétents. Dans le secteur de l'éducation, l'ACDI devrait accorder une attention particulière aux institutions qui dispensent une formation technique et professionnelle. Cela dit, nous reconnaissons également l'importance des études supérieures. En tant que pays bilingue doté d'excellents établissements d'enseignement et d'excellentes ressources dans ce domaine, le Canada est bien placé pour fournir ce genre d'aide. La récession qui a sévi au début des années 80 a ébranlé bon nombre d'établissements publics et privés du tiers monde. La reprise et le développement de ces pays dépendront dans une large mesure de la qualité de leurs éléments les plus instruits et de leur aptitude à diriger.

Nous sommes également convaincus que les capacités de nos établissements d'enseignement en matière de développement dépassent de loin l'utilisation qu'on en

¹⁰ Banque mondiale, *Financing Adjustment With Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-1990*, Washington D.C., 1986, p. 29-30.

fait. Pour corriger cette lacune, on pourrait jumeler des établissements d'enseignement du Canada et de pays en développement. Cette possibilité sera examinée plus en détail au chapitre 9. Pour l'instant, nous aimerions souligner l'importance des programmes canadiens de bourses d'études pour les étudiants du tiers monde. Au début de notre étude, nous avons été consternés de constater que le Canada, jusqu'à tout récemment du moins, se plaçait derrière tous les pays de l'OCDE, à l'exception de l'Autriche, en ce qui concerne la proportion d'aide au développement consacrée aux bourses d'études destinées à des étudiants du tiers monde. On a toutefois remarqué une amélioration sensible au cours des dernières années depuis qu'on a décidé de faire passer de 200 à 500 le nombre de bourses du Commonwealth pour des études au Canada et qu'on a promis de lancer une initiative semblable du côté de la Francophonie. Mais il reste encore beaucoup à faire. Il y a peu de secteurs où l'intérêt mutuel du Canada et des pays en développement soit aussi grand. En effet, les étudiants universitaires ont tendance à occuper par la suite des postes importants dans leur pays. En les encourageant à étudier au Canada, nous gagnons leur amitié et leur compréhension.

Certains témoins nous ont suggéré d'augmenter de plusieurs milliers le nombre de bourses d'études¹¹. Nous pensons qu'il est à la fois réaliste et souhaitable d'inviter l'ACDI à créer 1 000 autres bourses d'études ouvertes pour les pays de concentration, en plus des bourses d'études et de formation qui existent déjà dans le programme bilatéral. Une augmentation de cet ordre vise à accroître immédiatement le programme des bourses mais nous suggérons à l'ACDI d'exercer un contrôle continu de son programme et d'augmenter périodiquement le nombre d'étudiants qui bénéficient de bourses de l'APD au Canada. Par ailleurs, nous nous inquiétons de ce que la plupart des provinces imposent aux étudiants étrangers des frais de scolarité très élevés, et que toutes les provinces sauf une (l'Ontario) obligent aussi les étudiants qui reçoivent des bourses dans le cadre de l'aide au développement à payer de tels frais de scolarité. Nous exhortons le gouvernement à conclure des ententes avec toutes les provinces pour que ces dernières renoncent à faire payer le surplus de frais de scolarité aux étudiants parrainés par l'APD.

De plus en plus, on reconnaît que les pays du tiers monde ont un besoin urgent de gens instruits qui possèdent des connaissances pratiques. L'une des nouveautés les plus remarquables de l'APD canadienne consiste à confier à des entreprises canadiennes la tâche de prodiguer la formation. Le précurseur dans ce domaine est le Projet de formation des ressources humaines Canada-Chine. En octobre 1983, le Service universitaire mondial du Canada a conclu une entente avec l'ACDI dans le but d'administrer un programme visant à accroître les compétences et les connaissances de 300 Chinois, titulaires actuels ou futurs de postes importants dans le domaine de la gestion ou de la technique, dans leur pays. En vertu de cette entente, les stagiaires sont répartis dans une variété d'établissements, publics et privés, ici au Canada, pour des périodes de trois à douze mois. Dans le privé, des banques et des institutions financières, des entreprises pétrolières et gazières, des cabinets d'avocats, des entreprises de commerce international ainsi que des compagnies qui fabriquent du matériel de transport ferroviaire et routier et de transport en commun ont déjà accueilli des stagiaires. De telles initiatives méritent d'être encouragées. Le Comité estime qu'il faut élargir considérablement les programmes de formation tirant profit des capacités d'enseignement d'entreprises canadiennes. Et afin d'offrir à tous les étudiants du tiers monde une expérience pratique et de leur permettre de prendre part aux programmes de collaboration entre universités et entreprises privées, nous croyons qu'il faut abandonner l'exigence du visa et lever les autres restrictions qui empêchent les

¹¹ L'Association des universités et collèges du Canada a suggéré de créer 200 bourses supplémentaires et le *Canadian Bureau for International Education* en a proposé 10 000.

étudiants étrangers, bénéficiaires d'une bourse remise dans le cadre de l'APD, d'acquérir une expérience de travail au Canada.

Étant donné ce qui précède, le Comité recommande :

- 1) que l'ACDI augmente sensiblement l'aide bilatérale destinée à l'enseignement primaire et, en particulier, aux programmes d'alphabétisation;
- 2) que, dans le secteur de l'éducation, l'ACDI accorde une attention particulière aux institutions qui dispensent une formation technique et professionnelle;
- 3) que l'ACDI crée 1 000 bourses supplémentaires ouvertes pour les pays de concentration, en plus des bourses d'études et de formation qui existent déjà;
- 4) que le gouvernement du Canada cherche à conclure des ententes avec toutes les provinces pour qu'elles renoncent à faire payer un surplus de frais de scolarité aux étudiants parrainés par l'APD;
- 5) que l'on élargisse considérablement les programmes de formation tirant profit des capacités d'enseignement d'entreprises canadiennes;
- 6) que l'on abandonne les exigences de visa et les conditions qui empêchent les étudiants et les stagiaires étrangers parrainés par l'APD d'acquérir une expérience de travail au Canada.

Le Centre de recherches pour le développement international

La recherche pour le développement est l'un des placements les plus profitables qu'on puisse faire, mais c'est aussi l'un des plus risqués. Par exemple, une importante étude a démontré que le rendement des investissements en recherche agricole était de deux à trois fois supérieur au rendement d'investissements faits dans d'autres secteurs agricoles¹². Il est de la plus haute importance de consacrer beaucoup plus d'efforts à des recherches sur les difficultés rencontrées en agriculture, dans la région sub-saharienne, et sur la mise en valeur des terres. Par l'intermédiaire du Centre de recherches pour le développement international, le Canada est depuis plus de 16 ans un leader mondial au chapitre de la recherche scientifique dans le tiers monde. La mise en valeur des ressources humaines est un élément très important de l'oeuvre du Centre. Ce dernier, en plus d'appuyer les recherches des scientifiques, aide les pays en développement à accroître leurs moyens de recherches et leurs réserves de connaissances innovatrices et à se doter d'institutions qui leur permettront de surmonter leurs difficultés. L'un des efforts remarquables et très bénéfiques du Centre consiste à consolider la base scientifique et technologique des pays du tiers monde.

Au cours des ans, le CRDI a consacré une bonne partie de ses énergies à appuyer la recherche dans des domaines comme la santé et l'enseignement, qui constituent le fondement du développement des ressources humaines. Dans son mémoire, le CRDI fait l'observation suivante :

Les ressources humaines ne peuvent pas évoluer en vase clos, pas plus que leur développement ne constitue une fin en soi. Offrir le développement aux populations pauvres signifie aussi leur fournir les connaissances, les structures et

¹² Cité dans Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 119.

les institutions grâce auxquelles elles pourront utiliser ces connaissances dans un but utile et commun¹³.

Nous pensons qu'il est important de mettre cette leçon à profit et qu'il faut encourager le CRDI à faire des recherches qui s'inscrivent dans les projets et les programmes de développement de l'ACDI, surtout dans le domaine du développement des ressources humaines. En effet, il n'est guère utile de faire des recherches qui n'aboutissent à rien d'autre qu'à une longue liste de publications. Il y a trop de projets de développement qui reposent sur des fondations peu solides. Nous voulons encourager le CRDI à établir des relations de travail plus étroites avec l'ACDI, mais nous réaffirmons du même coup son indépendance. **Par conséquent, nous recommandons que les deux institutions mettent sur pied un programme d'échange de personnel et fassent de plus grands efforts pour utiliser les recherches du CRDI dans les projets de développement des ressources humaines de l'ACDI. Nous recommandons en outre au CRDI de maintenir des contacts suivis avec l'ACDI, les ONG et les autres agents de développement pour s'assurer que ses travaux de recherche trouvent une application pratique. Nous souhaitons vivement que le CRDI et l'ACDI travaillent ensemble à la réalisation de projets de développement dans les années à venir.**

¹³ CRDI, *Human Resources Development: Some Notes on the IRDC Experience*, mémoire au CPAECE, 4 mars 1987, p. 7.

PARTIE II

Élaboration des principes, conditions et choix

Il est évident que les droits de la personne ne sont pas des droits absolus. Ils sont des droits relatifs. Ils sont des droits qui peuvent être limités dans certaines circonstances. Mais ces limitations doivent être justifiées. Elles doivent être nécessaires dans une société libre et démocratique. Elles doivent être proportionnelles à l'objectif poursuivi. Elles doivent être la mesure la plus restrictive possible. Elles doivent être temporaire et réversible. Elles doivent être révisées régulièrement. Elles doivent être soumises à un contrôle judiciaire. Elles doivent être compatibles avec les autres droits de la personne. Elles doivent être compatibles avec les valeurs fondamentales de la société. Elles doivent être compatibles avec les principes de justice et d'équité. Elles doivent être compatibles avec les principes de dignité et de respect. Elles doivent être compatibles avec les principes de liberté et de responsabilité. Elles doivent être compatibles avec les principes de solidarité et de coopération. Elles doivent être compatibles avec les principes de transparence et de responsabilité. Elles doivent être compatibles avec les principes de participation et de consultation. Elles doivent être compatibles avec les principes de diversité et d'inclusivité. Elles doivent être compatibles avec les principes de respect et de reconnaissance. Elles doivent être compatibles avec les principes de justice et d'équité. Elles doivent être compatibles avec les principes de dignité et de respect. Elles doivent être compatibles avec les principes de liberté et de responsabilité. Elles doivent être compatibles avec les principes de solidarité et de coopération. Elles doivent être compatibles avec les principes de transparence et de responsabilité. Elles doivent être compatibles avec les principes de participation et de consultation. Elles doivent être compatibles avec les principes de diversité et d'inclusivité. Elles doivent être compatibles avec les principes de respect et de reconnaissance.

Une question délicate

Depuis le début des années 1980, il est devenu de plus en plus évident que certains droits de la personne dans les pays développés ne sont pas garantis de la même manière que dans les pays en développement. Les gouvernements, les entreprises et les citoyens ont tous une responsabilité à jouer dans la protection et la promotion des droits de la personne. Mais il faut reconnaître que les droits de la personne ne sont pas toujours respectés de la même manière dans tous les pays. Il y a des différences importantes dans la manière dont les droits de la personne sont protégés et promouvus. Ces différences sont le résultat de facteurs culturels, historiques et politiques. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens perçoivent les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à protéger et promouvoir les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à respecter les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à promouvoir les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à protéger les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à promouvoir les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à respecter les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à promouvoir les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à protéger les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à promouvoir les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à respecter les droits de la personne. Elles sont le résultat de différences dans la manière dont les gouvernements et les citoyens s'engagent à promouvoir les droits de la personne.

L'aide et les droits de la personne

Il est essentiel de préciser d'abord les objectifs fondamentaux du programme d'aide canadien, mais cela ne constitue qu'une démarche préliminaire. En décidant comment nous devons distribuer notre aide, nous devons établir les conditions susceptibles d'assurer un développement réel et nous devons faire un choix. Dans certains pays où les besoins sont désespérés, les droits fondamentaux de la personne n'ont pas été respectés et on y voit se produire le contraire du développement. Citons en exemple le mépris trop souvent manifesté à l'égard des droits des paysans qu'il faut imputer soit au manque de sérieux des réformes foncières, soit à la collectivisation forcée de l'agriculture. Il faut ajouter que les pays donateurs ont parfois participé à d'importants projets d'infrastructure sans accorder suffisamment d'attention aux répercussions de ces projets sur les droits des populations locales. Le respect des droits fondamentaux de la personne est une des conditions essentielles d'un véritable processus de développement. Le Canada est donc tout à fait en droit d'attendre des gouvernements qui bénéficient de son aide qu'ils poursuivent des objectifs de développement que les Canadiens peuvent appuyer parce que ces objectifs respectent les droits de la personne. Comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, l'investissement direct dans les ressources humaines des pays pauvres constitue une approche acceptable, et l'aide du Canada est assujettie au respect des droits de la personne, lorsqu'on estime que cette question est prioritaire.

Une question délicate

Depuis le début des années 1980, il est question de lier l'aide au respect de certains droits de la personne dans les pays récipiendaires. C'est une question qui, on peut le comprendre, fait sourciller bon nombre de gouvernements, d'administrations et d'entreprises. Mais il faut l'aborder de front. Bon nombre de ceux qui ont comparu devant le Comité en ont fait le thème central de leur témoignage, se faisant ainsi l'écho des préoccupations qui ont été exprimées avec force devant le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada lors de ses audiences publiques. Le Comité est conscient des risques que représentent les conditions de plus en plus explicites contenues dans le programme d'aide publique du Canada en ce qui a trait aux droits de la personne; il est également conscient de la difficulté des questions sur lesquelles le gouvernement devra se pencher. Nous croyons cependant que notre politique ne doit pas être dictée par la crainte de la controverse. Le gouvernement doit s'appuyer sur une série de principes clairs et tenir compte de certaines circonstances, comme par exemple le niveau de l'influence que nous pouvons vraisemblablement exercer, la véracité de l'information reçue sur les violations des droits de la personne et les possibilités d'une

action complémentaire de la part du Canada ou d'une action multilatérale. Le Comité est convaincu qu'une attitude uniforme et réfléchie en matière d'aide au développement et de respect des droits de la personne jouera en faveur des intérêts du Canada en matière de politique extérieure.

Il faut nécessairement aborder ensuite la question délicate du respect des droits de la personne dans certains cas particuliers, mais là-dessus le Comité croit qu'il ne peut pas se prononcer avec autorité. Nous n'avons pas mené le genre d'enquêtes directes et détaillées qui pourraient nous permettre de recommander une ligne de conduite. Nous avons cependant reçu beaucoup de témoignages, surtout sur l'Amérique centrale, et, de façon moindre, sur l'Éthiopie (les programmes de relocalisation et de sédentarisation en villages du régime Mengistu) et sur l'Indonésie (transmigration, l'occupation du Timor de l'est par le régime Soeharto)¹. Quelques autres régions du monde, l'Afrique du Sud, le Chili, le Sri Lanka et le Bangladesh, ont également été accusées de ne pas respecter les droits de la personne.

L'Amérique centrale, même si elle reçoit moins de deux pour cent du programme APD du Canada, a forcé les Canadiens à réagir de façon positive ou négative, aux questions que pose le rapport conditionnel entre l'aide et le respect des droits de la personne. Dans une perspective positive, plusieurs des groupes qui se sont présentés devant nous se sont dits en faveur d'une aide accrue au Nicaragua (déjà le second plus important bénéficiaire de l'aide canadienne dans cette région), étant donné «le succès remarquable remporté par la réalisation de véritables projets de développement qui encouragent l'autonomie et profitent aux secteurs les plus démunis de la société»². Le mémoire du Conseil canadien pour la coopération internationale notait également que «Le Costa-Rica, seul parmi les nations de l'Amérique centrale, a choisi d'éviter la militarisation et d'opter plutôt pour engager une plus grande part de son PNB dans des programmes sociaux comme ceux qui sont consacrés à la santé et à l'éducation»³. Dans une perspective négative, le Nicaragua n'a pas été exempté de certaines des accusations de violations des droits de la personne et de militarisation communément portées contre ses voisins du Nord. L'aide bilatérale accordée au Guatemala et au Salvador (annulée en 1981 à cause de l'extrême violence qui prévalait dans ces deux pays), n'a reçu à peu près aucun appui. La décision prise par le Canada en 1984 de relancer un modeste programme d'aide au Salvador a été sévèrement critiquée par un large éventail d'ONG oeuvrant en Amérique centrale, par des représentants des églises et des groupes de défense des droits de la personne. Faisant allusion aux violations évidentes et continues des droits de la personne et à la faiblesse des gouvernements civils, ils se sont déclarés opposés à une reprise identique de l'aide au Guatemala. L'aide au gouvernement hondurien, le seul à recevoir une aide de l'ACDI en Amérique centrale, a été critiquée à cause de son rôle dans le conflit nicaraguayen.

Quelles lignes de conduite doivent suivre les personnes qui ont des décisions à prendre en matière de droits de la personne et de développement, dans ces conditions?

¹ Les allusions à l'Amérique centrale ont été constantes tout au long des audiences publiques. Sur l'Éthiopie nous renvoyons au témoignage de Jim Doble et de Mel Middleton, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 30 octobre 1986, p. 6:22-32. Sur l'Indonésie, il faut voir le témoignage du Dr W.H. Owen, *Ibid.*, 21 octobre 1986, p. 2:37-44; voir également le mémoire présenté par Elaine Brière et intitulé : «Canada and Indonesia : A Case Study for Considering the Role of Human Rights Policy in Canada's Official Development Assistance», *Ibid.*, 4 novembre 1986, p. 7:31-35.

² Déclaration faite au Comité par OXFAM-Canada Ouest, 28 octobre 1986. La plaidoirie la plus complète a été faite par *Tools for Peace*, dans un document intitulé «L'aide officielle du Canada au développement du Nicaragua : un bon exemple», octobre 1986.

³ Mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 15.

À Montréal, l'Église unie a recommandé devant le Comité que pour chacun des pays il faudrait se poser les questions suivantes :

Premièrement, est-ce que le gouvernement civil contrôle bien le secteur militaire? Deuxièmement, est-ce que le gouvernement du pays récipiendaire se préoccupe, à la source, des problèmes de la pauvreté et du sous-développement? Plus précisément, est-ce qu'il manifeste la volonté politique d'agir ainsi? Est-il en mesure d'agir ainsi au plan pratique et au plan politique? Troisièmement, est-ce qu'on continue d'abuser des droits de la personne? Est-ce que les abus antérieurs ont été relevés et a-t-on pris de véritables mesures pour y pallier, par exemple, en poursuivant les coupables? Quatrièmement, en quoi les programmes du gouvernement ont-ils vraiment contribué à améliorer la vie des pauvres⁴?

Quelles que soient les précautions, le Comité admet qu'il est très difficile de prendre des décisions dans un environnement de controverse en matière de politique étrangère et de polarisation idéologique. Dans de telles circonstances il est plus impérieux que jamais que le programme d'aide demeure fidèle à ses propres objectifs et à ses propres priorités. Les conditions que l'on impose et les décisions prises au nom des droits de la personne ne doivent pas servir d'armes stratégiques ni devenir l'objet d'un concours de popularité politique. Quelle que soit la nature du régime en question, toute aide accordée par le Canada doit viser le développement de la personne du pauvre. C'est la meilleure façon de faire en sorte que le rapport conditionnel qui existe entre l'APD et les droits de la personne soit non seulement juste et équitable en vertu de nos propres critères, mais encore qu'il profite de façon concrète à ceux qui sont dans le besoin, où qu'ils soient.

Principes directeurs

Le rapport qui existe entre les droits de la personne et l'aide au développement ne servira pas à grand chose s'il est simplement punitif. Même dans les circonstances les plus difficiles, il y a toujours moyen d'agir de façon constructive. Il y a donc lieu de donner quelques avertissements et quelques précisions au sujet du principe qui préside à l'aide liée.

Distinguons d'abord clairement entre l'aide humanitaire d'urgence qui doit être accordée sans condition, par pure compassion, et l'aide au développement à long terme. Les droits de la personne ne doivent jamais être invoqués pour justifier notre non-intervention devant la souffrance humaine. Nous devons toutefois surveiller de près l'utilisation de cette aide pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'abus.

Deuxièmement, en ce qui touche le développement à long terme, les Canadiens se sont prononcés contre l'octroi d'aide aux gouvernements qui violent les droits fondamentaux de leurs propres citoyens. Ils n'ont cependant pas dit qu'il fallait abandonner les victimes des politiques de ces gouvernements. Pour le *Mennonite Central Committee*, en particulier, l'ouverture d'esprit est importante à cet égard. Comme un de ses membres l'a expliqué, le *Mennonite Central Committee* travaille au Vietnam depuis 1954 et au Kampuchea depuis 1979 :

Nous savons que la force d'occupation vietnamienne au Kampuchea et la situation des droits de la personne dans ces pays font problème. Mais les gens ont besoin d'aide. Ils devraient aussi pouvoir communiquer plus souvent avec l'Ouest. Nous pouvons faire en sorte que notre action là-bas comporte une fonction de liaison⁵.

⁴ Procès-verbaux et témoignages du CPAECE, 22 octobre 1986, p. 3:6.

⁵ *Mennonite Central Committee*, «Thy Neighbour's Keeper», mémoire au CPAECE, 29 octobre 1986, p. 4.

Nous convenons que les ONG doivent avoir cette latitude, à condition qu'elles soient prêtes à en assumer les risques et, qu'en règle générale, on ne devrait pas réduire ou refuser une aide bilatérale directe sans d'abord évaluer soigneusement les pays qui ont besoin d'aide et les moyens de venir en aide à ceux dont les droits sont bafoués. Nous convenons du même coup avec l'organisme *Canadian Foreign Aid Dialogue*, dont le siège social est à Halifax, que, dans certains cas, ce n'est pas par l'entremise de l'aide publique au développement que nous serons le plus efficace, mais plutôt grâce aux efforts bilatéraux et multilatéraux que nous déployons pour protéger les droits de la personne et pour résoudre de façon pacifique les guerres civiles et les conflits régionaux⁶.

Troisièmement, les critères relatifs à la protection des droits de la personne (sur lesquels se fondent ceux qui prennent des décisions en matière d'aide) doivent cadrer avec ceux qui sont établis dans le contexte général de la politique étrangère canadienne et doivent être appliqués universellement de façon cohérente et claire. Le gouvernement doit éviter par-dessus tout d'annoncer un durcissement de sa politique en matière de droits de la personne pour ensuite appliquer cette politique de façon incohérente et avec laxisme.

Quatrièmement, ces critères doivent respecter le droit et les conventions internationales et, en particulier, la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les pactes relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels que le Canada a ratifiés. Il faut éviter de politiser ces critères de manière à empêcher qu'ils ne deviennent des armes idéologiques au lieu d'être des outils de développement. Il faut que les cas de violation des droits de la personne fassent l'objet de rapports vérifiables; il serait injuste de condamner a priori des régimes simplement à cause de la nature de leur système politique ou économique, ou de leur structure idéologique.

Cinquièmement, il faut éviter de définir les droits de la personne de façon trop étroite ou en faisant abstraction des conditions du développement. Conformément aux obligations internationales mentionnées ci-dessus, notre définition doit englober à la fois les droits individuels, civils et politiques et les droits socio-économiques et culturels. Il existe évidemment certains droits minimums à la subsistance et à la sécurité sans lesquels, selon le mémoire du groupe *Ten Days for World Development* de Colombie-Britannique, «l'existence n'est ni possible ni endurable». Or, pris dans son sens le plus vaste, le développement lui-même est un droit de la personne. Le même mémoire cite les propos suivants de Bernard Wood, directeur de l'Institut Nord-Sud : «L'aide, sous toutes ses formes, est ou devrait être liée au respect des droits de la personne puisqu'elle est supposément un instrument de promotion des droits économiques et sociaux et assure un minimum aux personnes qui ne bénéficient pas de ces droits⁷». Les commentaires du D^r Sheila Zurbrigg (à Halifax) ont également été instructifs; elle a fait remarquer que :

Pour être efficaces, les techniques médicales doivent faire suite à des changements tout à fait fondamentaux au niveau de l'instabilité économique de la majorité indigente, au niveau de conditions de travail, des salaires—et je ne parle pas d'augmenter considérablement les salaires, mais seulement suffisamment pour permettre aux familles d'avoir un minimum de nourriture. Pour ce qui est du lien avec les droits de la personne, à moins que les villageois ne puissent exiger une certaine mesure d'imputabilité relativement à la situation économique et politique

⁶ Procès-verbaux et témoignages du CPAECE, 21 octobre 1986, p. 2:27-28.

⁷ *Ibid.*, 4 novembre 1986, p. 7:72.

générale, les changements socio-économiques fondamentaux ne se produiront pas et l'argent que nous dépenserons en aide médicale sera pour ainsi dire gaspillé⁸.

La leçon à tirer de ces témoignages, c'est que le développement doit faire partie intégrante du développement. Il ne s'agit pas d'un facteur qui n'a rien à voir avec les besoins essentiels des pauvres ou qui y est accessoire.

En conclusion, le Comité recommande :

- 1) que l'aide humanitaire pour des cas d'urgence continue d'être accordée sans condition, par pure compassion, mais que son utilisation soit surveillée de près pour empêcher les abus;
- 2) que les victimes de violations des droits de la personne ne soient pas oubliées lorsque vient le temps de prendre des décisions visant à réduire ou à refuser l'aide au développement consenti aux gouvernements;
- 3) que des critères des droits de la personne soient élaborés de façon cohérente dans le cadre de la politique globale du Canada en matière de relations étrangères et qu'ils soient mis en application de façon universelle, uniforme et sans équivoque;
- 4) que de tels critères englobant à la fois les droits individuels, civils et politiques, et les droits socio-économiques et culturels soient dérivés des critères reconnus dans le droit et les pactes internationaux sur les droits de la personne;
- 5) que toute évaluation défavorable du respect des droits de la personne s'appuie sur des rapports vérifiables et non sur des rapports basés sur l'idéologie ou les intérêts stratégiques;
- 6) que, de façon plus générale, l'amélioration des droits de la personne fasse partie intégrante du développement et que les évaluations du respect des droits de la personne, dans un pays, soient liées au dossier général du développement et tiennent tout particulièrement compte des avantages qu'en retirent les pauvres.

Cadre opérationnel pour les droits de la personne

Jusqu'ici les réalisations du Canada sur la scène internationale en matière de droits de la personne ont été traitées d'épisodiques et de fondamentalement réactives. Cependant un programme des droits de la personne semble prendre forme et il nous servira de fondement. Le Comité a été encouragé par la réponse généralement positive du gouvernement aux recommandations du Comité mixte spécial. En outre, la création, en février 1986, d'un Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes va stimuler l'étude des droits de la personne au Parlement. Tout en louant ces initiatives, le Comité reconnaît qu'il reste beaucoup à faire pour s'assurer que la politique canadienne d'APD fixe aux pays récipiendaires des conditions bien précises en ce qui touche les droits de la personne. L'ACDI doit procéder à la révision de ses propres procédures; il faut également mettre sur pied un mécanisme pour que le résultat des évaluations sur le respect des droits de la personne soit communiqué tous les ans au Parlement, et tout particulièrement à ce Comité et au Comité des droits de la personne.

⁸ *Ibid.*, 21 octobre 1986, p. 2:21-22.

Au chapitre des droits de la personne, la politique officielle énonce deux grands critères à appliquer au moment de prendre des décisions en matière d'APD :

- Les violations systématiques, flagrantes et continues des droits fondamentaux de la personne commises par le gouvernement récipiendaire.
- La capacité du Canada de venir en aide aux indigents et, donc, d'atteindre son objectif principal.

Le rapport qu'a publié en 1982 le Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles constituait un jalon important dans la définition des conditions régissant l'octroi de l'aide. En décembre 1986, le gouvernement a présenté à la Chambre des communes un Livre blanc intitulé *Les relations extérieures du Canada*, qui faisait suite au rapport du Comité mixte spécial. Ce Livre blanc ajoutait certains éléments à notre politique en matière de droits de la personne que nous, en tant que Comité, voudrions voir précisés davantage. Voici ce qu'on y lit : «Le ministère des Affaires extérieures va organiser des séances régulières de formation dans le domaine des droits de la personne à l'intention des agents envoyés à l'étranger, de ceux qui reviennent comme responsables d'un secteur géographique et de ceux qui administrent la politique sur le contrôle des exportations»⁹. Nous appuyons la proposition du Conseil canadien pour la coopération internationale visant à offrir un programme de formation semblable aux agents de l'ACDI. Le Comité recommande également la création au sein de la Direction des politiques de l'ACDI d'un service des droits de la personne chargé d'organiser des cours et de coordonner la mise en oeuvre des politiques dans le domaine des droits de la personne, en étroite collaboration avec le ministère des Affaires extérieures.

Pour l'ensemble du programme d'APD, nous croyons qu'il convient de mettre au point une grille qui permettrait de classer les pays récipiendaires et d'accorder des stimulants à la bonne conduite des uns et des punitions à la mauvaise conduite des autres en matière de droits de la personne. Sans amoindrir les difficultés que pose un tel système, on pourrait envisager les catégories suivantes :

Évaluation négative

- Cette cote serait attribuée aux pays que la communauté internationale juge coupables de violations flagrantes et systématiques des droits de la personne. Aucune aide bilatérale ne serait accordée à ces pays, bien que certains organismes non gouvernementaux pourraient continuer d'aider directement les pauvres.

Évaluation conditionnelle

- Cette cote s'appliquerait dans les cas moins graves ou plus incertains, lorsque des accusations sérieuses ont été portées mais que la situation n'est pas claire et que des progrès sont toujours possibles. Toute aide bilatérale directe serait soigneusement surveillée et destinée à des fins bien précises.

Évaluation satisfaisante

- Cette cote serait accordée aux États où certains problèmes en matière de droits de la personne peuvent se poser comme partout ailleurs, mais où la situation

⁹ *Les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services, décembre 1986, page 74.

générale est jugée acceptable. Il serait possible de recourir à l'ensemble des moyens de distribution de l'aide.

Évaluation positive

- Seuls les pays où le respect des droits de la personne est exemplaire ou s'est nettement amélioré et qui ont modifié leur politique mériteraient cette cote. On pourrait accroître l'aide de façon sélective afin de les encourager à poursuivre leurs efforts.

Dans son mémoire, le Centre d'éducation et de recherche sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa déclare que «la reconnaissance des progrès réalisés à l'égard du respect des droits de la personne doit être un élément central de toute politique des droits de la personne»¹⁰. Le Comité est du même avis. Le Centre a aussi porté à l'attention du Comité les récents efforts de la Norvège qui, en collaboration avec les Pays-Bas et les États-Unis, a élaboré des critères systématiques d'évaluation des politiques d'aide en fonction de la situation des droits de la personne dans les pays bénéficiaires. L'approche de la Norvège est intéressante parce que, contrairement aux *Country Reports on Human Rights Practices* préparés par le département d'État américain, elle met l'accent sur les droits sociaux et économiques et sur les initiatives visant à promouvoir les droits de la personne; elle ne cherche pas à punir les pays qui enfreignent les droits de la personne¹¹. L'expérience de ces pays peut être profitable au Canada et celui-ci devrait se renseigner auprès d'eux. Idéalement, il faudrait que les membres du Comité d'aide au développement (CAD) uniformisent leur politique des droits de la personne.

Dans l'immédiat, l'ACDI devrait chercher à mettre au point un système opérationnel qui lui permettrait d'incorporer la politique des droits de la personne et sa connaissance du respect des droits de la personne à son processus de planification et de prise de décision. Voici, par exemple, ce qu'écrit le Centre des droits de la personne :

Pour établir un lien plus officiel entre l'APD et les droits de la personne, il faut perfectionner les examens cycliques des programmes par pays. Un mécanisme officiel d'évaluation de la situation des droits de la personne par rapport à d'autres objectifs de l'APD, de même qu'une collection annotée périodiquement d'énoncés de principe pertinents aideraient grandement le personnel. On pourrait établir une liste de «précédents» dans laquelle seraient énumérés les cas où le critère des droits de la personne a motivé l'interruption ou la réorientation de l'APD. On pourrait aussi songer à concevoir une matrice des réponses en fonction des situations qui donnerait une série de réponses possibles à une échelle graduée de l'amélioration ou de la détérioration des droits de la personne. Ces évaluations seraient faites cas par cas comme maintenant, mais il serait plus facile de prendre des décisions éclairées parce qu'on aurait déjà établi ce qui semblerait approprié¹².

Il faut encourager l'ACDI à collaborer avec les ONG qui travaillent sur le terrain lorsqu'on procède à l'évaluation des projets d'aide bilatéraux. À cette fin, on pourrait profiter des consultations annuelles qui se déroulent entre le ministère des Affaires extérieures et les ONG en vue des sessions du mois de février de la Commission des

¹⁰ Allan McChesney, «International Development Assistance and International Human Rights», mémoire du Centre d'éducation et de recherche sur les droits de la personne, Université d'Ottawa, avril 1987, p. 6.

¹¹ Voir la première édition anglaise de *Human Rights in Developing Countries: A Yearbook on Countries Receiving Norwegian Aid*, publiée par Tor Skalmes et Jan Egeland, Oslo, Norwegian University Press, 1986. Le gouvernement norvégien a fait du respect des droits de la personne l'un des grands principes de sa politique d'aide dans un rapport soumis au Parlement norvégien durant la session 1984-1985.

¹² McChesney, «International Development Assistance and International Human Rights», p. 5.

droits de la personne de l'ONU. En faisant intervenir les ONG, on s'assurerait que les évaluations par pays ne deviennent pas des exercices mécaniques ou géopolitiques, mais permettent de connaître les effets réels des projets d'aide dans le pays bénéficiaire. Dans son mémoire, le Conseil canadien des églises souligne ceci :

On devrait s'efforcer d'évaluer tous les projets d'aide à la lumière de la politique de promotion des droits de la personne afin de voir s'ils incitent les pays récipiendaires à respecter les droits de la personne ou, au contraire, à les bafouer¹³.

En ce qui touche l'aide multilatérale, nous sommes conscients du fait que les institutions financières internationales et, en particulier, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) invoquent leurs statuts pour s'opposer à ce qu'on lie les conditions de prêt à des critères «non économiques». Comme beaucoup d'autres Canadiens, nous estimons cependant que la survie économique des pauvres, aux revendications desquels les gouvernements risquent de faire la sourde oreille, dépend souvent de la question des droits de la personne. L'expérience des ONG qui travaillent sur le terrain avec les pauvres revêt là encore une grande importance, lorsqu'on passe en revue les canaux qui acheminent l'aide aux divers gouvernements. Par ailleurs, même si une institution comme le FMI ne se considère pas comme un organisme de développement, il n'en demeure pas moins que, comme c'est un des principaux créanciers d'un bon nombre de pays en développement, sa politique a nécessairement une incidence sur le respect des droits de la personne dans ces pays. La dimension multilatérale de l'APD doit se conformer aux politiques du Canada en matière des droits de la personne. Le Canada doit tenter d'apporter des changements qui permettront d'inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne. Quoi qu'il en soit, le Canada doit examiner d'un oeil sévère les prêts multilatéraux consentis à des pays où la situation des droits de la personne est négative ou doit être surveillée de près pour les fins de l'aide bilatérale.

Le Comité estime que le respect des droits fondamentaux de la personne doit faire partie intégrante de tous les programmes bilatéraux et multilatéraux d'APD mis en oeuvre par le Canada. Par conséquent, **le Comité recommande ce qui suit :**

- 1) **qu'une section des droits de la personne soit formée au sein de la Direction des politiques de l'ACDI afin de dispenser des cours de formation auprès des agents de développement et de coordonner les politiques et programmes en matière de droits de la personne, de concert avec le ministère des Affaires extérieures;**
- 2) **que l'ACDI entreprenne immédiatement l'élaboration d'une politique des droits de la personne et d'une grille pour le classement des pays (semblable à celle qui est proposée au chapitre 3), qui seront inclus dans son rapport annuel au Parlement;**
- 3) **qu'en collaboration avec le ministère des Affaires extérieures, l'ACDI effectue un «examen annuel APD-Droits de la personne» qui sera déposée au Parlement et renvoyée à ce Comité et au Comité permanent des droits de la personne.**

Pour voir à l'application de cette politique, le Comité recommande également :

- 1) **que les pays auxquels on attribuerait une cote négative soient automatiquement déclarés inadmissibles à une aide intergouvernementale;**

¹³ Conseil canadien des Églises, «The Churches, Perspective on Canada's Official Development Assistance», mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 16.

- 2) que tous les examens des programmes par pays et que tous les documents d'approbation de l'ACDI comportent une évaluation du respect des droits de la personne à la lumière des critères explicites contenus dans la politique;
- 3) que les fonctionnaires des programmes d'aide de tous les échelons consultent étroitement les ONG canadiens qui oeuvrent sur le terrain au moment d'évaluer la situation d'un pays en matière de respect des droits de la personne;
- 4) que le Canada tente d'apporter des changements qui permettront d'inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne, et qu'il examine d'un oeil sévère les prêts multilatéraux consentis à des pays où la situation des droits de la personne est négative ou doit être surveillée de près.

Promotion des droits de la personne

Enfin, outre qu'il lie l'octroi de l'APD à la protection des droits de la personne, le rapport du Comité mixte spécial discute de la possibilité de financer directement la promotion des droits de la personne par l'intermédiaire de l'APD. En mettant sur pied des programmes d'aide financière, d'échanges, de recherche et d'assistance technique en coopération avec les pays concernés, le Canada peut espérer favoriser l'avancement à long terme des droits politiques, civils et culturels, comme il contribue maintenant à l'essor économique et social à long terme de certains pays au moyen de son programme d'aide¹⁴. C'est ainsi que le gouvernement a accepté d'aider Haïti à organiser des élections démocratiques. Il a aussi approuvé l'idée de créer un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique qui serait chargé de la mise en oeuvre de ces projets. Deux rapporteurs spéciaux nommés en janvier 1987 pour conseiller le gouvernement dans ce domaine doivent présenter leur rapport cet été.

L'idée de promouvoir les droits de la personne en développant les institutions est plus controversée que la perspective traditionnelle de la protection et du redressement des droits de la personne. Mais elle est aussi exigeante si nous sommes sérieux dans notre volonté d'aller au-delà des sanctions étroites pour aider à créer un environnement où l'on respecte davantage les droits de la personne. Les pays en développement devraient pouvoir obtenir du Canada une aide de ce genre. Le Comité appuie les initiatives prises dans ce domaine, mais avec des réserves. Par exemple, l'Institut proposé devrait être conçu comme un organisme distinct et spécialisé, comparable au CRDI, et ne devrait en aucune façon être considéré comme une solution de rechange à la politique globale des droits de la personne que nous avons recommandée. **Le Comité propose que l'Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique soit un organisme indépendant et autonome qui collaborerait étroitement avec les groupes canadiens de défense des droits de la personne et les organisations non gouvernementales.**

Droits de la personne et militarisation

La militarisation est un autre sujet qui touche les droits de la personne et le développement. Lorsque des pays du tiers monde dépensent plus dans le secteur militaire que dans les domaines fondamentaux comme la santé, l'éducation et les services sociaux, la situation est alarmante. Certains pays d'Afrique parmi les plus

¹⁴ Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, juin 1986, p. 103.

menacés par la famine—l'Éthiopie, le Soudan, l'Angola, le Mozambique—sont également des pays déchirés par des conflits intérieurs. En 1984 la valeur des importations d'armes en Afrique a dépassé celle des importations de grain. En Amérique centrale, les conflits armés ont dévasté les économies locales et causé des souffrances inconnues. Dans de telles circonstances, il est difficile d'élaborer des projets de développement à long terme. De plus, si le niveau des dépenses militaires peut parfois se justifier par la nécessité de se défendre contre les agressions, tous les cas devraient être soumis à examen lorsqu'il s'agit d'étudier les demandes d'APD. **Notre aide ne devrait permettre à aucun gouvernement de dépenser plus pour les armes et moins pour les besoins fondamentaux. Étant donné ses priorités et ses valeurs, le Canada doit poser des questions et tenter d'obtenir des réponses dans le cas des pays bénéficiaires dont le budget sert surtout à financer des activités militaires plutôt que des programmes à caractère social et économique. Généralement parlant, comme la question du désarmement et du développement est fort importante et, en fin de compte, nous concerne tous, le Comité exhorte le Canada à jouer un rôle de chef de file au cours des discussions à ce sujet au sein des instances internationales.**

D'autre part, le Canada doit aussi chercher avec d'autres à contrôler le trafic des armes destinées aux pays en développement. À cet égard, en réponse à une proposition du Comité mixte spécial, le gouvernement s'est engagé dans son Livre blanc à inviter «l'Institut canadien pour la paix et la sécurité à s'assurer que les Canadiens sont bien informés ainsi qu'à mener plus avant l'étude du concept d'un système international d'enregistrement [des transactions d'armes]»¹⁵. Nous appuyons cette initiative à titre de mesure internationale à long terme. En outre, **le Comité recommande tout particulièrement d'interdire, en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, toute exportation de ce genre destinée aux pays jugés inadmissibles à une aide bilatérale parce qu'ils bafouent les droits de la personne.**

¹⁵ *Les relations extérieures du Canada*, p. 48.

L'aide et le commerce

C'est parce qu'ils veulent favoriser le développement que les Canadiens souhaitent lier l'APD au respect des droits fondamentaux de la personne. En effet, d'un point de vue global, il est naturellement dans l'intérêt de tous que les droits de la personne soient respectés dans le monde entier et que les pays en développement connaissent la paix et la prospérité économique. Le motif qui les anime est donc louable, mais il n'est pas entièrement désintéressé. Par contre, la question de savoir qui profite du fait que nous lions notre APD à des objectifs commerciaux de base se pose en termes très différents. Les opinions à ce sujet sont parfois diamétralement opposées. En général, les milieux d'affaires canadiens estiment que les objectifs poursuivis par le Canada en matière de commerce et de développement sont complémentaires. Autrement dit, l'aide devrait constituer un investissement rentable à court et à long terme, tant pour le pays donateur que pour le pays récipiendaire. Au contraire, les organismes à but non lucratif qui oeuvrent dans le domaine du développement pensent qu'il faut établir une distinction très nette entre l'aide au développement et la promotion des exportations, et que le programme d'aide canadien a jusqu'ici fait une place beaucoup trop grande au commerce.

Pauvreté, aide-commerce et développement humain

Dans la Partie I, le Comité a présenté une approche de l'APD qui faisait clairement ressortir l'importance des investissements à long terme dans le développement des ressources humaines des pays pauvres. L'un des objectifs de ces investissements consiste à jeter les bases d'un développement autonome et, partant, de relations commerciales avantageuses pour les deux parties dans les années à venir. Aucun pays ne veut être réduit à la mendicité à tout jamais. Une bonne stratégie d'aide est une stratégie qui offre, à la longue, des possibilités de collaboration avantageuses entre le Canada et les pays en développement. Pour cela, il faut commencer par le commencement et ne pas faire abstraction de réalités comme la pauvreté généralisée et le sous-développement. Ainsi, dans son rapport annuel, l'ACDI note un contraste frappant en Asie, où se trouvent les quatre principaux pays de concentration de l'aide canadienne (Tableau 4.1) :

L'Asie est le continent où se rencontrent à la fois les perspectives les plus intéressantes et les défis les plus grands sur le plan du développement global [...] Les échanges commerciaux du Canada avec l'Asie en termes de valeur sont déjà supérieurs à ceux qu'il effectue avec l'Europe.

Il y a une vingtaine de pays en développement en Asie, surtout situés dans le sous-continent indien et en Asie du Sud-Est. Le Canada prête son assistance à 15

Tableau 4.1

Flux commerciaux et aide du Canada, certains pays de l'Asie et du Pacifique
(en millions de dollars)

	APD bilatérale ¹	Exportations du Canada	Importations du Canada	Proportion de l'APD par rapport au total des échanges commerciaux
	(1985-86)	(1986)	(1986)	
Bangladesh	103,53	101,24	18,49	,86
Indonésie	77,49	240,01	113,06	,22
Pakistan	73,19	64,84	146,93	,35
Inde	52,45	346,57	165,45	,10
Sri Lanka	27,99	28,89	35,81	,43
Chine	21,80	1,097,46	566,47	,01
Thaïlande	15,55	105,27	149,94	,06
Pays membres de l'ASEAN ²	105,39	644,59	732,47	,08

¹ Comprend toutes les formes d'aide directe de pays à pays.

² Indonésie, Thaïlande, Philippines, Malaisie, Singapour, Brunei; ne comprend pas les programmes régionaux.

Source : Agence canadienne de développement international, *Rapport annuel 1985-1986*, tableau M. Statistique Canada, *Sommaire du commerce*

d'entre eux [...] Plus de 90 % des habitants les plus pauvres du monde vivent dans ces pays¹.

On pourrait s'attendre à ce que la persistance de la pauvreté généralisée en Asie confirme la nécessité d'utiliser l'aide canadienne pour satisfaire des besoins fondamentaux. Selon le consortium d'ONG *South-Asia Partnership*, c'est ce qui se produit dans le sous-continent indien : «l'APD que le Canada accorde aux cinq principaux pays de cette région procure maintenant plus d'avantages directs aux populations démunies qu'il y a quelques années car, à cette époque, on mettait surtout l'accent sur les grands projets d'infrastructure».

Selon le consortium, il faut laisser tomber tous les objectifs secondaires comme la promotion du commerce qui, indépendamment des buts visés, nuisent aux efforts énergiques déployés pour lutter contre la pauvreté².

Par contre, d'autres observateurs ont déclaré au Comité que le Canada devait considérer des régions comme celles de l'Asie et du Pacifique sous un autre angle. Ils ont souligné la formation du groupe des pays nouvellement industrialisés (PNI) dont font partie des pays de l'Asie du Sud-Est surtout, mais aussi des pays de l'Amérique du Sud comme le Brésil. Comme un témoin l'a précisé, «les principes qui se dégageaient du débat Nord-Sud dans les années 70 ne s'appliquent plus parce que de nouvelles

¹ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 39. Les principaux pays bénéficiaires de l'aide bilatérale sont, par ordre d'importance, le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan et l'Inde. Le Sri Lanka est lui aussi un important bénéficiaire.

² *South Asia Partnership—Canada*, mémoire au CPAECE, février 1987, p. 2 et 7. Les cinq pays en question sont le Bangladesh, l'Inde, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka.

structures se sont créées dans le monde [...] C'est ainsi que le centre industriel du monde s'est déplacé en Asie³. Le Canada doit donc trouver d'autres moyens de lutter contre la pauvreté dans les pays qui possèdent déjà une importante base commerciale et industrielle. Par ailleurs, comme le souligne M. George Abonyi : «l'aide au développement industriel est fondamentalement différente de l'aide au développement plus traditionnelle qui concerne principalement l'aide humanitaire et le développement de l'infrastructure. Elle fait appel à des compétences et à des liens institutionnels très différents». Il faut donc travailler en étroite collaboration «avec les gens d'affaires des deux pays car ce sont généralement eux qui sont le moteur du développement industriel». Il nous faut aussi élaborer une approche stratégique en matière d'aide et de commerce dans les pays en développement qui sont compétitifs sur le plan commercial; celle-ci ne doit pas simplement consister à fournir d'autres crédits à des conditions de faveur pour les ventes à l'exportation⁴.

Si la coopération institutionnelle et industrielle était confiée principalement aux gens d'affaires, ce qui pourrait comprendre des activités menées par les universités ainsi que des projets en association comportant d'importants transferts de techniques et la formation des ressources humaines, les secteurs moins développés de l'économie seraient probablement négligés. En effet, il est peu probable que le secteur privé chercherait à procurer des avantages directs à la majorité démunie qui a souvent été exclue, voire victime, de cet effort de modernisation. C'est la raison pour laquelle toute stratégie aide-commerce doit être soigneusement élaborée et intégrée aux objectifs plus fondamentaux de développement des ressources humaines de l'APD. Autrement, les crédits d'aide risquent de devenir des subventions pour des transactions principalement commerciales qui devraient en réalité s'autofinancer. Si l'on se concentre trop sur la promotion du commerce, on risque d'accorder moins d'importance aux droits de la personne ou même d'en faire totalement abstraction. Par exemple, il faut citer le cas de l'Indonésie qui est actuellement, exception faite de l'aide alimentaire, le principal bénéficiaire de l'aide bilatérale du Canada et un important partenaire éventuel aide-commerce. Au cours de nos audiences, certains témoins ont vivement critiqué l'attitude du régime Soeharto à l'égard des droits de la personne, mais en réponse à certaines questions soulevées par des membres du Comité, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures nous a fait savoir dans une lettre datée du 13 avril 1987 que la situation en Indonésie s'améliorait. A notre avis, les relations commerciales du Canada avec les pays du tiers monde doivent se faire dans le cadre du respect des droits de la personne et du développement des ressources humaines. Le message doit être sans équivoque.

Le Comité sait que l'ACDI peut se heurter à de véritables dilemmes lorsque des perspectives commerciales s'opposent à des préoccupations humanitaires. Bien que le Canada ait un important programme au Bangladesh pour des raisons évidentes, les buts qu'il vise en Indonésie sont beaucoup moins clairs. La Chine est un pays où le Canada obtient des résultats intéressants sur le plan du développement des ressources humaines, mais on constate là aussi que le programme d'aide y est de plus en plus important surtout pour des raisons commerciales. Nous croyons que l'augmentation stratégique de l'aide et du commerce dans certains pays peut et doit procurer des avantages économiques à long terme au Canada; cependant, pour qu'elles se justifient en général, les activités aide-commerce devront toujours être assujetties à l'objectif premier, à savoir répondre aux besoins fondamentaux des plus démunis de la planète.

³ Dr Douglas Webster, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 5 novembre 1986, p. 8-82; voir aussi Alain Albert et Maxime A. Crener, «Le Canada et les pays à revenu moyen—approche stratégique de l'aide et du commerce», document de travail de l'Université d'Ottawa 86-5, n.d.

⁴ George Abonyi, «Aid-Trade Strategy», *Policy Options*, octobre 1985, p. 26-29; voir aussi George Abonyi et Bunyaraks Ninsananda, «The Privatization of Development and Implications for Canada: The Case of Thailand», document de travail de l'Université d'Ottawa 86-72, décembre 1986.

Aide liée

Ce que les organismes à but non lucratif reprochent le plus souvent à l'aide canadienne, c'est que la règle de l'ACDI relative à l'aide liée bilatérale empêche le programme d'atteindre son objectif principal qui est d'aider d'abord les pays et les peuples les plus pauvres. Jusqu'en 1970, l'aide directe accordée de gouvernement à gouvernement était complètement liée à la passation de marchés avec le Canada. Malgré les efforts déployés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le but de favoriser la libéralisation des pratiques de passation des marchés, le Canada n'a pas ratifié le protocole d'entente de 1975 qui visait à délier une partie des prêts d'aide bilatérale afin de favoriser les achats dans les pays en développement.

La seule brèche importante dans la politique de passation des marchés de l'ACDI a été ouverte à la suite de la publication, en 1970, du Livre blanc sur la politique étrangère :

Afin d'assouplir encore le programme canadien pour pouvoir satisfaire à des exigences spéciales en matière de développement hautement prioritaire, le gouvernement a [...] l'intention de libéraliser les conditions auxquelles l'aide est consentie, en vue d'englober les frais d'expédition de toutes les marchandises fournies dans le cadre du programme gouvernemental d'aide au développement, et de « délier » jusqu'à 20 % de l'ensemble des affectations bilatérales en faveur de projets et de programmes dont la priorité est particulièrement élevée. De surcroît, le gouvernement est disposé à essayer de s'entendre avec d'autres pays donateurs au sujet des modalités que l'on pourrait déterminer en vue de libéraliser l'aide multilatérale au développement⁵.

La question a été reprise dans la *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, dans laquelle le gouvernement affirmait :

Le gouvernement libéralisera les règlements de l'ACDI touchant les achats en déliant immédiatement ses prêts de développement bilatéraux de façon que les pays en développement soient admissibles à l'adjudication des contrats, et en envisageant de délier des crédits en faveur d'autres pays donateurs dans les cas particuliers où il est démontré que cette mesure aura une incidence significative sur le programme de développement⁶.

Comme nous l'avons noté dans le document de travail de l'an dernier, ce principe énoncé en 1975 n'a jamais eu de suite, et il ne peut plus s'appliquer puisque l'ACDI a adopté un programme de subvention de 100 %. La règle fondamentale demeure celle qu'a adoptée le Cabinet en 1970, selon laquelle 80 % du budget que l'ACDI consacre à l'aide bilatérale (près de 35 % de l'APD en 1985-1986) doit servir à acheter au Canada des biens et des services dont le contenu est au moins aux deux tiers canadien. Ce chiffre comprend cependant le coût (délié) du transport des marchandises entre le Canada et le lieu du projet, ce qui représente en moyenne 15 % du budget. Par ailleurs, la partie de son aide que l'ACDI a déliée et qui sert surtout à régler des dépenses locales, n'a pas atteint le chiffre de 20 % qui avait été approuvé.

En outre, l'aide alimentaire, qui représente près de 15 % du budget total d'aide, est étroitement liée aux achats au Canada. Les règlements qu'appliquait toujours le Conseil du Trésor en 1984 ne permettent de délier que 5 % de l'aide alimentaire en vue

⁵ Gouvernement du Canada, *Politique étrangère au service des Canadiens*, brochure sur le « Développement international », Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, p. 18.

⁶ *Canada : Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, Ottawa, Information Canada, 1975, Point 14, p. 37.

d'achats dans des pays tiers, bien que dans le cas des programmes géographiques la règle s'appliquant à la partie liée des frais de transport canadiens soit appliquée avec souplesse. Aucune règle officielle en matière d'aide liée n'existe ou n'est jugée applicable en ce qui touche le reste de l'APD, c'est-à-dire pour environ la moitié de l'aide totale. La majeure partie de cette aide, dont celle qui est canalisée par l'intermédiaire des organismes multilatéraux et des ONG, est complètement déliée. Contrairement à ce que d'aucuns croient, le Canada accorde donc davantage d'APD déliée que d'APD liée. La proportion est même à l'heure actuelle de 60/40. Le CAD est en voie de modifier ses méthodes statistiques afin de refléter plus exactement la proportion réelle d'aide liée qui est accordée par ses membres et de mettre de l'ordre dans ses pratiques relatives à l'établissement de rapports qui, selon un économiste supérieur de l'OCDE, sont «notoirement peu fiables»⁷.

Bien que les règlements appliqués par le Canada en matière d'aide liée aient l'avantage d'être plus clairs que ceux de la plupart des pays, il n'en demeure pas moins qu'ils sont stricts pour ce qui est de la partie de l'aide bilatérale de base d'après les normes du CAD. L'aide liée constitue également un pourcentage plus élevé des exportations canadiennes à destination du tiers monde que celles des autres pays du CAD. Cette situation ne nous paraît pas idéale car le programme d'aide pourrait servir à subventionner l'exportation de biens et de services inadéquats ou non concurrentiels et, partant, faire perdre au Canada et aux pays bénéficiaires de l'argent et des débouchés. Si l'aide canadienne n'est pas accordée judicieusement, les intérêts des deux parties ne seront pas bien servis.

Par conséquent, nous croyons que la réforme de l'aide liée doit partir du principe que l'APD doit favoriser la compétitivité internationale du Canada et non s'y substituer. Citons le cas de la maison *Champion Road Machinery* qui, grâce à l'aide liée, a pu se lancer sur le marché d'exportation et qui a par la suite décroché des contrats multilatéraux de la Banque mondiale⁸. Il faut favoriser ce genre d'évolution pour qu'elle devienne la règle au lieu de l'exception. Nous devrions toujours chercher à donner aux pays récipiendaires entière satisfaction en ce qui concerne le prix, la qualité et le service après vente. Il y va de notre intérêt économique et du leur.

Du point de vue du développement, il importe encore davantage que les biens canadiens vendus aux pays en développement conviennent à leurs besoins. Le danger qu'il y a à lier une proportion élevée de l'APD à la promotion des exportations du Canada, c'est que les besoins des pays récipiendaires soient relégués au second plan et que les décisions en matière d'aide dépendent des produits que vend le Canada. En tenant à ce que nos programmes bilatéraux se traduisent dans une proportion de 80 % par l'achat au Canada de biens et de services, on risque de privilégier les modes de distribution de l'aide, les pays, les projets et les secteurs qui font beaucoup appel à des biens en capital au lieu de chercher avant tout à venir en aide aux populations les plus nécessiteuses. Ce sont les pays à revenu élevé et l'élite des pays à faible revenu qui sont les plus susceptibles de profiter de ce genre de règle. S'il est possible d'exagérer ce danger, celui-ci n'en demeure pas moins réel. On nous a cité des cas où d'importants transferts d'aide ont réussi à fausser les priorités de développement, et nous avons pu en juger sur les lieux par nous-mêmes. Le Comité estime que la règle relative au contenu canadien des achats doit être conciliable avec les critères de développement énoncés à la Partie I de ce rapport.

⁷ Les tableaux du dernier rapport font état de certains changements. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Coopération pour le développement. Rapport 1986*, Efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement (CAD), Paris, 1987, p. 63-64.

⁸ *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 17 février 1987, p. 18:11.

Les entreprises canadiennes ont raison de vouloir s'assurer que l'APD accordée par le Canada ne va pas subventionner leurs concurrents dans d'autres pays industrialisés. Il est bien évident que le Canada n'ira pas s'approvisionner ailleurs s'il peut trouver ce dont il a besoin chez lui à des prix concurrentiels. Il est logique, par exemple, d'acheter de l'engrais au Canada, et nos services de consultation sont parmi les meilleurs au monde. Si le Canada a des capacités d'exportation qu'il peut utiliser valablement à des fins de développement, il doit les exploiter. Par contre, il peut, à l'occasion, être préférable d'acheter un produit donné dans un autre pays donateur. Supposons par exemple que l'ACDI ait besoin d'un nouveau tracteur pour un projet dans une région où tous les tracteurs existants sont de fabrication étrangère. Dans un tel cas, il ne serait pas rentable d'obliger les responsables du projet à acheter un tracteur différent de tous les autres simplement parce qu'il est fabriqué au Canada. Une telle décision ne serait certainement pas dans l'intérêt du pays bénéficiaire ni dans celui du programme d'aide du Canada.

Comme le pouvoir de déliement de l'aide de l'ACDI est actuellement sous-utilisé, les achats dans d'autres pays de l'OCDE ne semblent pas constituer un problème grave. Lorsque les circonstances l'exigent, il faudrait pouvoir autoriser le déliement de l'aide pour la plupart des dépenses locales et des achats effectués auprès de firmes locales d'autres pays en développement. Dans beaucoup de pays moins développés (PMD), surtout ceux de l'Afrique sahélienne, les importations en provenance des pays industrialisés ne constituent pas une forme d'aide appropriée. Dans bien des cas, le développement des ressources humaines fait aussi largement appel aux ressources locales. En effet, l'un des objectifs de l'autosuffisance consiste précisément à utiliser de façon plus efficace les ressources locales, y compris les épargnes et les investissements. Même en ce qui concerne l'aide alimentaire, la solution la plus appropriée pourrait consister à acheter des produits locaux ou à permettre à un pays de s'approvisionner auprès d'un pays en développement voisin qui aurait un excédent exportable. La situation s'est produite récemment au Mozambique et au Zimbabwe; il était logique d'acheter une partie de la production alimentaire du Zimbabwe pour l'expédier ensuite au Mozambique.

Le Comité note que l'ACDI vient de mettre sur pied un nouveau programme qui pourrait servir de projet pilote pour l'aide bilatérale. Le plan, qui s'intitule «Relever les défis du Sahel» s'adresse aux populations rurales les plus pauvres du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Plusieurs caractéristiques du plan devraient avoir des conséquences d'une grande portée pour l'APD du Canada :

- Pour avoir la fluidité et la souplesse nécessaires pour mener à bien les activités de lutte contre la désertification, il faudra délier une grande partie de l'aide.
- L'expérience montre que l'aide alimentaire sous sa forme actuelle ne permet pas toujours de répondre aux besoins de façon efficace [...] L'ACDI pourrait commencer à acheter du millet et du sorgho dans des pays du tiers monde.
- Comme les populations locales ont un rôle important à jouer dans la gestion des projets, le programme canadien leur fournira les outils qui leur permettront de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités.

Il y a d'autres cas où il pourrait ne pas convenir de fournir des produits canadiens seulement. Une pompe à eau fabriquée sur place ou dans un autre pays en développement pourrait mieux répondre aux besoins locaux qu'un produit perfectionné fabriqué au Canada. L'aide du Canada ne doit pas être liée au point de ne permettre aucun achat avantageux dans des pays du tiers monde. Il faut laisser une plus grande marge de manoeuvre aux fonctionnaires de l'ACDI sur le terrain. On encouragerait peut-être ainsi un plus grand nombre de gens d'affaires canadiens à se rendre sur le terrain et à

concevoir des produits mieux adaptés aux besoins des pays du tiers monde. Là aussi cela profiterait au Canada et aux pays bénéficiaires.

Si le Comité souscrit au principe général qu'il faut acheter des biens et des services canadiens, lorsqu'ils sont appropriés et concurrentiels, de préférence à ceux d'autres pays industrialisés, il pense aussi que la proportion de l'APD qui doit se traduire par l'achat de biens et de services canadiens ne doit pas être fonction de considérations politiques ni de règles bien précises, mais plutôt des objectifs de développement et de la conjoncture économique du Canada et de ses partenaires du tiers monde. Il n'est pas contradictoire d'affirmer que l'ACDI a été créée pour répondre aux besoins des pays en développement, et que, dans la mesure du possible, les objectifs nationaux et internationaux du Canada doivent être complémentaires. S'il est peu probable que les entreprises et les ONG s'entendent sur le mérite de l'aide liée, les observations suivantes, qui ne sont que quelques-unes de celles que nous avons recueillies sur la question des avantages réciproques, méritent qu'on s'y attarde :

Si l'on cherche à améliorer les moyens par lesquels on distribue l'aide, il convient avant tout de se demander si les biens et les services que nous offrons conviennent bien au projet en cause. Il n'est pas nécessairement exact de dire que les bénéficiaires de notre aide ne veulent pas acheter des biens et des services canadiens et préféreraient acheter ceux d'autres pays. Ce qu'ils veulent, c'est que les projets et les biens qui leur viennent du Canada soient les meilleurs et les plus concurrentiels possibles. (Association canadienne d'exportation, mémoire, décembre 1986, p. 4.)

En soi, l'aide liée ne pose aucun problème particulier quand les biens ou services canadiens sont très compétitifs et très appropriés du point de vue technique. De fait, dans ces cas, il serait insensé de ne pas fournir des biens et services canadiens, à condition évidemment qu'il s'agisse d'authentiques programmes de développement. (Conseil canadien pour la coopération internationale, mémoire, décembre 1986, p. 21.)

Si l'on en juge par les études qui ont déjà été faites sur le sujet, la modeste augmentation de l'aide déliée que recommande le Comité ne devrait pas porter vraiment préjudice à l'économie canadienne⁹, mais elle assouplira considérablement notre programme d'aide, ce qui est particulièrement utile sur le terrain. Son objectif essentiel est, après tout, d'aider les pays bénéficiaires et non de créer des emplois pour les Canadiens ou de leur rapporter de l'argent. Il faut toujours vérifier si la règle du contenu canadien est conciliable avec les objectifs fondamentaux du développement qui sont énoncés dans la charte de l'APD. L'un n'exclut pas nécessairement l'autre. Tant les projets où l'aide est liée que ceux où elle est déliée peuvent connaître d'éclatants succès ou se solder par un échec. C'est pourquoi nous partageons l'avis exprimé dans le mémoire de l'Association des universités et collèges du Canada selon lequel il conviendrait :

[...] de ne plus centrer la discussion et l'analyse sur l'opposition entre aide liée et aide non liée, mais de la faire porter surtout sur l'efficacité de l'APD, tant dans sa conception que son application, pour ce qui est de répondre aux besoins d'une majorité pauvre au sein des pays les plus pauvres. Et il faudrait pouvoir évaluer plus rigoureusement l'impact de chaque projet et programme sur le développement¹⁰.

⁹ Keith Hay, *The Implications for the Canadian Economy of CIDA's Bilateral Tied Aid Programme*, Document de discussion, Conseil économique du Canada, Ottawa, mars 1978. Des études portant sur les programmes d'autres pays donateurs contiennent des conclusions semblables.

¹⁰ Association des universités et collèges du Canada, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 15.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande :

- 1) que soit appliqué le principe général de l'aide bilatérale voulant que, lorsque les circonstances le justifient, des biens et des services canadiens soient achetés lorsqu'ils sont concurrentiels et appropriés, de préférence à ceux d'un autre pays industrialisé;
- 2) qu'en ce qui concerne l'aide liée, l'ACDI adopte sans tarder les directives relatives aux bonnes pratiques de passation de marchés pour l'aide publique au développement, adoptées lors d'une réunion de haut niveau du CAD en 1986;
- 3) que soit assouplie la règle des 80 % afin de donner plus de latitude aux fonctionnaires sur le terrain en ce qui a trait aux coûts locaux et aux achats dans d'autres pays en développement, et que le pourcentage de l'aide déliée augmente progressivement pour atteindre 50 % du budget de l'aide bilatérale de gouvernement à gouvernement.

Par ailleurs, lorsque les circonstances l'exigeront, le Comité recommande :

- 1) que l'ACDI soit autorisée à soustraire certains PMD de l'Afrique subsaharienne aux exigences relatives à l'aide liée;
- 2) que le déliement de l'aide soit autorisé dans le cas de l'aide alimentaire lorsque des achats peuvent être faits dans d'autres pays en développement qui ont un excédent exportable.

Aide et exportations

Bien que ce soit en contraignant les pays bénéficiaires de notre aide à acheter des biens et des services canadiens que le programme d'aide profite de la façon la plus manifeste au Canada, les impératifs commerciaux peuvent fausser autrement les priorités de l'aide au développement. Les fluctuations récentes sur les marchés internationaux n'ont fait qu'accentuer les pressions qui s'exercent à cet égard. Nous savons que la prospérité économique du Canada dépend fortement de l'essor de son commerce et que notre part du commerce mondial a diminué ces dernières années. En particulier, nos échanges commerciaux avec les pays en développement représentent une proportion beaucoup moins élevée de notre commerce que ce n'est le cas chez nos principaux concurrents de l'OCDE (voir le tableau 4.2) et dans de nombreux pays industriels plus petits. La proximité des États-Unis n'explique qu'en partie pourquoi une partie croissante de nos exportations (près de 80 %) est destinée à un marché bien établi qui représente à peine 5 % de la population du monde.

Depuis la récession économique qui a frappé les pays de l'OCDE et les problèmes qu'ont connus les PMD dans le remboursement de leur dette au début des années 80, l'intensification du protectionnisme et la chute des prix des produits de base ont contribué au déclin du commerce Nord-Sud. Compte tenu du potentiel de croissance des marchés des pays en développement, la faible présence du Canada sur ces marchés augure mal de l'avenir. Malheureusement, compte tenu de la concurrence acharnée que les pays développés se livrent sur les plus prometteurs de ces marchés, il n'est pas surprenant que certains souhaitent que l'APD serve à verser des crédits bilatéraux à l'exportation. Ce jumelage de l'aide et du financement commercial dans le but d'accroître la libéralité des soumissions présentées par les exportateurs est maintenant une pratique répandue. La France, qui a été le premier pays à y avoir largement recours, lui a donné le nom de crédit mixte. Des pays comme la Chine,

Tableau 4.2

**Part en pourcentage des flux commerciaux de marchandises
à destination et en provenance des pays en voie de développement, 1985
(chiffres de 1982 donnés entre parenthèses)**

	Part des exportations totales à destination des PMD	Part des importations totales provenant des PMD	Part du commerce total avec les PMD
Canada	6,4 (9,9)	9,1 (12,0)	7,7 (10,9)
États-Unis	33,9 (39,2)	34,0 (41,0)	34,0 (40,2)
Japon	30,0 (42,1)	53,2 (58,2)	39,7 (49,9)
Communauté européenne	14,9 (19,4)	17,1 (20,7)	16,0 (20,0)

Source : Chiffres tirés du *Commerce international en 1985-1986*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, 1986, Appendices 145 à 151.

l'Indonésie et l'Inde seraient maintenant des marchés «gâtés» parce qu'ils ont goûté à cette méthode de financement. Que doit donc faire le Canada?

Si nous ne pouvons demeurer à l'écart de la guerre des exportations, le Comité estime cependant que nous sommes libres d'user ou non de l'APD comme d'une arme. Plusieurs témoins du secteur privé à but non lucratif ont cité le sondage réalisé par la maison *Decima Research* pour le compte du ministère des Affaires extérieures à l'automne de 1985. Ce sondage concluait : «Il est évident [...] que la plupart des Canadiens font une distinction très nette entre l'aide et le commerce et qu'ils trouveraient immoral et inacceptable de chercher à lier ces deux objectifs». Nous ne sommes pas de cet avis, mais nous partageons les inquiétudes des responsables du développement sur le terrain au sujet de l'importance grandissante des crédits mixtes, c'est-à-dire de l'utilisation des crédits d'aide pour acheter d'importants projets dans des pays en développement pour des raisons essentiellement commerciales. Les crédits mixtes déplaisent également à de nombreux économistes parce qu'ils faussent aussi bien les données sur le commerce que celles qui portent sur l'aide. Ils présentent de gros risques et ni le Canada ni les pays pauvres n'en bénéficieront¹¹.

L'Association canadienne d'exportation a fait remarquer dans son mémoire que «la vente de biens et de services pour des projets d'aide fait l'objet d'une concurrence de plus en plus vive, et il est fréquent que les pays récipiendaires aient à choisir parmi les offres de plusieurs donateurs»¹². Nous n'avons aucun doute à ce sujet. Nous voulons aussi encourager les entreprises canadiennes à relever des défis dans les pays en développement et à présenter des soumissions concurrentielles pour des contrats multilatéraux et bilatéraux. L'objectif du développement pourra parfois être atteint par le biais des exportations et le Canada ne doit pas pécher par excès de pureté. Le Comité souhaite seulement que nous puissions fournir de l'aide sous forme d'exportations tout en respectant les priorités exposées dans la charte de l'APD.

¹¹ Voir le témoignage de M. Irving Brecher, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 22 octobre 1986, p. 3:43 et 3:44; voir aussi l'étude toujours actuelle de James Adams, *Oil and Water: Export Promotion and Development Assistance*, document Nord-Sud (Ottawa : Institut Nord-Sud, 1980). Pour une critique récente, voir Martin Rudner, «Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy», dans *Canada Among Nations: 1986 Talking Trade*, Brian Tomlin and Maureen Molot, Toronto, James Forimer & Company, 1987.

¹² Association canadienne d'exportation, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 9.

Jusqu'ici, le Canada a eu très peu recours à ce que le CAD appelle le financement mixte, et nous croyons qu'il doit agir avec circonspection à cet égard pour les raisons susmentionnées. Nous savons bien que le Canada ne jouit pas des bas taux d'intérêt qui avantagent le Japon. Contrairement à l'Allemagne de l'Ouest, le Canada n'utilise pas non plus les « appels d'offres préalables » dans le cadre desquels l'aide est considérée comme étant déliée (c'est-à-dire qu'il y a bien en principe un appel à la concurrence internationale), mais n'est accordée que si le contrat est obtenu par une société allemande¹³. Le protectionnisme prend différentes formes, et il n'est guère étonnant que le dernier rapport annuel de l'OCDE reconnaisse l'échec des efforts déployés afin d'en arriver à un accord sur la libéralisation de l'aide multilatérale. Il fait cependant observer sur un ton plus optimiste :

Les efforts se sont poursuivis en 1985 et 1986 en vue d'accroître la transparence et la discipline dans l'utilisation de l'aide en association avec des crédits à l'exportation et des opérations similaires. [...] Les travaux conduits parallèlement par les membres du CAD et les participants à l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ont pour objet de relever les éléments de libéralité minimum autorisés pour les crédits mixtes et les opérations similaires. L'objectif est de mieux marquer la distinction entre le financement des échanges et le financement de l'aide et de faire en sorte que dans le second cas, les intérêts du développement soient mieux pris en compte¹⁴.

Nous recommandons au Canada d'appuyer sans réserve les efforts déployés au sein des comités de l'OCDE pour décourager la concurrence excessive fondée sur le financement mixte en accroissant le coût de cette technique pour les pays donateurs et en prônant plus de discipline et de transparence dans l'utilisation de l'APD pour promouvoir les exportations.

Dans cette optique, nous comptons bien aussi que les pratiques aide-commerce du Canada demeureront assujetties à de rigoureux critères de développement. Nous notons que, depuis 1978, le Canada a eu très souvent recours au « financement parallèle » par lequel l'ACDI et la Société pour l'expansion des exportations (SEE) collaborent à la mise en oeuvre d'un programme d'exportation comportant une composante de développement dont elles n'administrent cependant l'une et l'autre qu'un volet. Seul celui qui relève de l'ACDI est considéré comme de l'APD. Les entrepreneurs canadiens ont aussi profité des ententes de cofinancement conclues par l'ACDI avec les banques internationales de développement et avec plusieurs donateurs de l'OPEP dans le cas d'importants projets d'investissement. En 1981, on a créé pour la SEE un mécanisme de crédit mixte ne constituant pas de l'APD, mais la SEE y a rarement eu recours. Comme cela avait été annoncé dans le budget fédéral d'avril 1984, on avait prévu une augmentation importante des activités commerciales liées à l'aide étant donné la création d'un nouveau fonds auquel devait être versée la moitié de toute augmentation de l'APD supérieure à 0,5 % du PNB. Comme cette augmentation n'a pas été aussi importante que prévu, on a renoncé à ce nouveau fonds. Dans le mémoire brochant le tableau de l'aide canadienne remis au CAD avant l'étude qu'il devait entreprendre en décembre 1986, on peut néanmoins lire ceci :

Toutefois, la Société pour l'expansion des exportations continuera de consentir des fonds concessionnels pour permettre à des exportateurs compétitifs de percer sur

¹³ OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 1986*, p. 81.

¹⁴ *Ibid.*, p. 73. La partie subvention qui pourrait être considérée comme de l'APD passerait progressivement de 25 % à 35 %. Des négociations sont également en cours pour établir des « taux d'intérêt commerciaux de base ». Le taux d'escompte courant du CAD est actuellement de 10 %. Pour plus de renseignements à ce sujet, voir John Ray, « The OECD 'Consensus' on Export Credits », *The World Economy*, 9:3, septembre 1986, p. 295-309.

les marchés du tiers monde. Dans la mesure où les fonds en question seront affectés à des projets de développement, le Canada en rendra compte à l'échelle internationale comme étant une aide publique au développement s'ajoutant aux montants alloués dans le cadre des programmes classiques. Chacun des projets ainsi financés sera examiné et contrôlé en fonction de critères appropriés de développement¹⁵.

Le rapport précédant l'étude du secrétariat du CAD reconnaît que les crédits versés à ces fonds pour le commerce et l'aide dépasseront l'objectif actuel de 0,5 % du PNB fixé pour l'APD et que seuls les fonds tirés sur le compte gouvernemental de l'APD (article 31) seront considérés comme de l'APD. Le rapport formule de sérieuses réserves :

Au moment d'établir si chaque transaction peut être considérée comme de l'APD, l'ACDI n'est pas tenue de procéder elle-même à des évaluations; elle peut se contenter de demander aux pays récipiendaires si, à leur avis, les projets mis en oeuvre favorisent le développement. Cela signifie qu'il y a une différence fondamentale entre les méthodes d'évaluation rigoureuses utilisées pour évaluer les projets traditionnels d'APD et celles qui serviront à établir si les crédits mixtes accordés par le Trésor peuvent être considérés comme de l'APD¹⁶.

Le Comité estime, comme le CAD, que les objectifs de développement à long terme de l'ACDI et ceux de la promotion des exportations doivent demeurer distincts, et que l'APD doit être utilisée à des fins commerciales uniquement lorsque l'ACDI estime qu'il y a complémentarité. Les intérêts des pays et des peuples les plus pauvres risquent d'être négligés si l'on accorde trop d'importance aux avantages commerciaux à court terme de l'aide. Comme nous l'avons déjà mentionné, même des pays comme l'Indonésie et le Brésil, dont certains secteurs économiques modernes présentent un bon potentiel commercial, connaissent aussi la pauvreté généralisée. L'aide et le commerce peuvent parfois favoriser le développement des ressources humaines, particulièrement dans les domaines de la coopération industrielle et de l'assistance technique où la participation du secteur privé est très recherchée. Or, si nous voulons vraiment aider les pauvres, les objectifs de notre aide ne peuvent pas être dictés principalement par nos intérêts commerciaux. La responsabilité de l'ACDI est de gérer des programmes d'aide, avec ou sans composante commerciale. Elle ne consiste pas à améliorer les perspectives commerciales du Canada et encore moins à régler d'autres problèmes économiques intérieurs. Il pourrait y avoir de meilleurs moyens de mettre en oeuvre le programme de promotion des exportations du Canada qui libéreraient le programme d'aide d'une partie de ce fardeau et qui permettraient d'éviter la confusion qui résulte de la multiplicité des objectifs.

Nous présenterons au chapitre 9 des recommandations visant à favoriser la participation des entreprises canadiennes au programme de développement. Pour l'instant, nous tenons simplement à rappeler qu'il y a une différence fondamentale entre l'utilisation des compétences du secteur privé en tant que ressource pour les programmes de développement à l'intention des populations démunies et l'utilisation de l'APD en tant que ressource assortie de conditions de faveur pour des transactions qui sont fondées sur des considérations commerciales. En d'autres termes, nous estimons que les entreprises canadiennes doivent mettre la recherche du profit au service du développement et doivent pouvoir en tirer des bénéfices en autant que l'objectif visé n'est pas simplement la promotion des exportations canadiennes, mais le développement.

¹⁵ Agence canadienne de développement international, *Revue annuelle de l'aide*, 1985, Mémoire du Canada au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Ottawa, 1986, p. 19.

¹⁶ Comité d'aide au développement (OCDE), *Aid Review 1986/87, Report by the Secretariat and Questions on the Development Assistance Efforts and Policies of Canada*, Paris, novembre 1986, p. 22.

Par conséquent, pour que les liens aide-commerce continuent d'être axés sur le développement, le Comité recommande :

- 1) que le gouvernement appuie fermement les efforts faits par l'OCDE pour limiter la concurrence fondée sur l'octroi de crédits mixtes en accroissant le coût de cette technique pour les pays donateurs et en prônant plus de discipline et de transparence dans l'utilisation de l'APD;
- 2) que le gouvernement s'assure que les crédits d'exportation à des conditions de faveur ne soient pas considérés comme de l'APD, sauf s'ils satisfont aux critères de développement de l'ACDI énoncés dans la charte de l'APD;
- 3) que le Canada tente d'augmenter ses exportations à destination des pays en développement sans compromettre l'intégrité du programme d'aide.

Aide et importations

On veut éviter que l'APD soit liée au commerce de crainte que les objectifs commerciaux du Canada passent avant les objectifs du développement. Or, ce lien peut se justifier si l'intention visée est d'aider les pays récipiendaires à développer leur potentiel commercial. L'avantage de ce lien pour le développement est dans ce cas beaucoup plus évident, mais le pays donateur doit alors accorder la priorité à sa politique d'importation plutôt qu'à sa politique d'exportation. Nous savons que l'abaissement des barrières protectionnistes qui limitent les importations provenant des pays en développement peut favoriser leur croissance économique. Cette partie de l'équation, soit celle qui consiste à favoriser les exportations des pays en développement et à accepter qu'ils jouissent d'un avantage comparatif dans le cadre d'une stratégie globale de libéralisation des échanges commerciaux, est le plus souvent négligée. Les recommandations qui ont été formulées par l'Association des importateurs canadiens se démarquaient dans l'ensemble des recommandations figurant dans les mémoires présentés par les autres représentants du milieu des affaires :

Pour que nos contrôles à l'importation cadrent avec nos objectifs en matière d'APD, il faudrait que le Canada accepte d'accorder à un plus grand nombre de pays le tarif préférentiel général (TPG) et d'abaisser les tarifs progressifs qui augmentent en fonction du degré de transformation d'un produit. Nous recommandons également que le Canada cesse de compter sur l'aide liée et ait davantage recours aux organismes d'aide multilatéraux¹⁷.

Nous notons également les déclarations faites par la Chambre de commerce du Canada et par M. Kenneth Hillyer, président de *Redma Consultants* :

[...] à long terme, les politiques commerciales et industrielles du Canada ne doivent pas servir à protéger et à favoriser des entreprises et des industries qui ont très peu de chances de devenir concurrentielles à l'échelle internationale. [...] L'essor des pays en développement dépend, dans une large mesure, de la capacité de ces pays à intégrer leur économie dans un système commercial mondial plus libéral qui soit fondé sur la spécialisation de la production et du commerce en fonction des avantages comparatifs dont jouit chaque pays (Chambre de commerce du Canada, mémoire, février 1987, p. 22).

[...] dans la plupart des pays européens, la promotion des produits du tiers monde fait partie intégrante des programmes d'aide. Dans bien des cas, ces pays ont mis

¹⁷ Association des importateurs canadiens, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 3.

en place des programmes d'ajustement structurel visant à supprimer, avant certaines dates bien précises, les mesures de protection dont bénéficiaient jusqu'alors les industries qui craignaient la concurrence de certains produits importés du tiers monde. Je pense que nous devrions suivre cet exemple et consacrer une part plus importante de notre aide à la promotion directe de ces denrées importées des pays en voie de développement (Kenneth Hillyer, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 10 février 1987, p. 11).

À l'heure actuelle, l'ACDI a un contrat avec un bureau d'importation privé connu sous le nom de *Trade Facilitation Office Canada*. À notre avis, on se préoccupe encore trop de la façon dont l'aide peut aider nos exportations et pas assez de la façon dont le commerce avec le Canada peut favoriser le développement des pays du tiers monde.

La prise de mesures nationales en vue de s'adapter à la concurrence des pays du tiers monde est un sujet délicat sur le plan politique. On cite fréquemment à ce propos les prorogations répétées d'importantes mesures protectionnistes comme l'Accord multi-fibres (AMF). La dernière date de juillet 1986. En réponse au rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, le gouvernement affirme que le nouveau protocole de prorogation de l'Accord multi-fibres «prévoit un traitement particulièrement favorable pour les pays moins développés» et que «le Canada est disposé à discuter de l'élimination éventuelle de l'Accord dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales»¹⁸. Nous souscrivons à cette proposition, mais nous sommes conscients des difficultés qu'il faut surmonter pour réaliser de véritables progrès. On se préoccupe à juste titre au Canada des déversements de produits importés à bon marché, des conditions de travail dans les pays en développement et des effets d'une concurrence accrue sur la vie des Canadiens. Il nous faut donc commencer par prendre des mesures à long terme qui favorisent les échanges commerciaux bilatéraux sans qu'on ait à s'inquiéter de ces problèmes.

Comme l'une des meilleures façons de venir en aide aux pays en développement consiste à augmenter nos importations en provenance de ces pays, le Comité recommande :

- 1) que la promotion des importations, surtout celles en provenance des pays de concentration de l'ACDI, deviennent un objectif de la politique d'APD;
- 2) que le gouvernement tente d'éviter les conflits entre les objectifs de l'APD et les politiques commerciales qui concernent ces pays;
- 3) que le gouvernement prévoie dans sa stratégie à long terme de libéralisation du commerce un échéancier réaliste en vue de la réduction des mesures protectionnistes qui frappent les importations provenant des pays en développement et de la mise en oeuvre des programmes de restructuration nécessaires à l'intention de ceux qui sont victimes de l'intensification de la concurrence.

¹⁸ *Les relations extérieures du Canada*, p. 67.

Le dialogue concernant l'aide et la politique

L'établissement de conditions politiques à l'APD est devenu très complexe et dépasse largement toute considération relative au respect des droits de la personne dans les pays bénéficiaires et aux intérêts politiques ou commerciaux à court terme des pays donateurs. Il y a un sentiment très répandu que les politiques de développement économique de plusieurs nations pauvres ne donnent pas de résultats et que tout accroissement de l'aide à ces pays devrait être sujet à des réformes qui soient acceptables pour le pays donateur.

Il y a près de 20 ans, la Commission Pearson favorisait le statut de partenaire à part entière pour les pays en développement. Au cours des années 1960 et 1970, la rhétorique des décennies de développement des Nations Unies, le succès de l'OPEP et le début du dialogue Nord-Sud ont laissé croire que les pays moins développés (PMD) pourraient participer à l'économie mondiale sur une base plus égale avec les pays industrialisés. Certains de ces pays, notamment en Asie et dans une moindre mesure en Amérique du Sud, sont sortis de cette période avec une meilleure maîtrise de leurs destinées économiques. Tel ne fut pas le cas pour plusieurs autres. Ils étaient les plus vulnérables aux chocs extérieurs du début des années 1980 — récession au nord, taux d'intérêts très élevés, prix déprimés, auxquels sont venues parfois s'ajouter des catastrophes naturelles comme la sécheresse ou la destruction par l'homme dans le cadre de conflits civils et régionaux. Il semble bien que pour plusieurs pays moins avancés, plus particulièrement les pays d'Afrique à faible revenu, le momentum du développement se soit estompé en 1987. Un certain nombre de pays sont présentement en régression et dépendent de plus en plus de l'aide extérieure simplement pour répondre à leurs besoins essentiels. Comment les politiques d'aide peuvent-elles contrer ce déclin?

Les réformes au niveau bilatéral

Le Comité estime que l'établissement d'un lien entre l'APD et la réforme de la politique économique doit s'amorcer avec un peu d'humilité des deux côtés et qu'il doit y avoir acceptation d'une responsabilité conjointe pour trouver une solution à la crise actuelle. Les pays donateurs ont parfois refilé aux pays bénéficiaires des projets qui n'étaient pas viables économiquement ou qui n'étaient pas appropriés, même lorsque les circonstances étaient favorables, ou ont cédé aux pressions de ces mêmes pays. Ainsi, nous avons été témoins, en Afrique, de projets d'immobilisations très élaborés qui ne marchaient pas bien à cause d'un manque d'entretien et d'autres faiblesses au niveau de la gestion et des ressources humaines. L'infrastructure de base, fournie dans la plupart

des cas par les pays donateurs, se détériore à cause d'un manque chronique de pièces de rechange et de devises étrangères. Les gouvernements locaux, disposant de moins d'argent pour tout sauf pour l'essentiel, sont dans une situation embarrassante. Ils se tournent vers les pays donateurs qui hésitent à leur tour à consacrer plus d'argent au problème.

Nous devons admettre que certains efforts d'aide n'ont pas amélioré la situation parce qu'ils ont accru la dépendance économique de pays déjà faibles plutôt que de stimuler leur essor économique. Souvent, les intérêts nationaux des donateurs ont nui à la coordination des efforts d'aide, ce qui a entraîné un développement désordonné et des dépenses que les pays bénéficiaires ne peuvent se permettre. Il faut également tenir compte des risques que le développement présente pour l'environnement. La Commission internationale sur l'environnement et le développement insiste sur la nécessité d'un dialogue constructif afin de «s'occuper simultanément des aspects économiques et écologiques afin que l'économie mondiale stimule la croissance des pays en développement tout en veillant davantage à la protection de l'environnement»¹.

Dans une première étape, le Canada tout comme les autres donateurs, devrait s'assurer que son programme d'aide est économiquement viable et qu'il ne nuit pas à l'environnement. Il ne faudrait pas envisager de nouveaux projets d'immobilisations pour les pays qui connaissent de graves difficultés avec leur balance des paiements, à moins qu'il ne soit possible d'offrir des modalités de paiement à long terme ou de faire en sorte que ces projets portent sur un élément d'infrastructure essentiel au redressement économique du pays, par exemple, l'établissement d'un système de transport pour acheminer les récoltes au marché. Il faudrait également revoir les projets en cours en fonction de ces critères; ceux qui ne s'y conforment pas devraient être modifiés ou éliminés.

L'ACDI apporte déjà des correctifs à cet égard. Dans une région de l'Afrique, «en 1984-1985, environ 42 % des nouveaux engagements en faveur d'une réforme de l'Afrique ont visé des programmes de redressement, de fonctionnement et d'entretien, les grands projets d'infrastructure étant relégués au second plan»². Le Comité appuie tout nouvel effort en ce sens. L'ACDI fait également davantage appel à d'autres formes d'aide non liées à des projets comme les marges de crédit et les dons de produits qui remplacent les importations et peuvent être vendus contre des devises locales. Comme nous le recommandons au chapitre précédent, de tels produits devraient être adaptés au développement visé et, dans certains cas, les marges de crédit devraient s'accompagner de conditions moins rigoureuses que par le passé. Compte tenu de tout cela, nous favorisons l'utilisation accrue d'un programme d'aide assoupli pour les pays les plus gravement touchés. Voici d'ailleurs ce que dit à ce sujet le mémoire du Conseil canadien des Églises :

Le soutien direct de la balance des paiements des pays les moins développés dont l'économie toute entière présente de graves difficultés et dont les besoins en devises étrangères sont quasi insurmontables, est également une forme d'aide hautement souhaitable. Cela est particulièrement vrai des gouvernements du tiers monde qui se préoccupent véritablement de promouvoir le développement de leur pays de manière à avantager leurs populations. Il nous semble qu'une aide financière directe serait, pour ces gouvernements, bien plus utile que le lancement de nouveaux projets³.

¹ La Commission internationale sur l'environnement et le développement, *Notre Avenir à Tous*, Oxford University Press, avril 1987, p. 3-22.

² ACDI, *Revue annuelle de l'aide*, 1985, p. 10.

³ Conseil des Églises canadiennes, mémoire, décembre 1986, p. 14.

Les donateurs doivent faire preuve de discipline s'ils veulent pouvoir négocier des changements de politique dans les pays bénéficiaires. Cette attitude aiderait à contrer les accusations voulant que les conditions imposées par les donateurs sont une forme d'idéologie ou de nouvel impérialisme. Après tout, les gouvernements qui offrent une aide doivent rendre compte à leurs contribuables de la bonne utilisation de cette aide. Cette obligation ne pourrait être remplie si l'on passait sous silence les politiques économiques perverses qui peuvent entraîner l'échec des projets les mieux intentionnés. Plusieurs témoins ont prié l'ACDI de faire du dialogue politique un élément central de ses programmes et de concentrer le financement bilatéral là où le climat politique s'y prête⁴. Bien qu'il n'y ait pas d'accord universel sur ce qui est une bonne politique économique et bien que les remèdes varient selon les circonstances dans chaque pays, les secteurs suivants sont les plus fréquemment mentionnés : plus de ressources pour l'agriculture, et plus particulièrement des incitatifs appropriés à l'exploitation agricole par les petits paysans et à la production alimentaire; taux de change et politiques fiscales réalistes; plus grande ouverture aux marchés internationaux; gestion efficace du secteur public; et plus grande attention aux initiatives du secteur privé afin de réduire le fardeau de l'État et des sociétés appartenant à l'État.

Les discussions souvent franches que nous avons eues avec des ministres et des fonctionnaires en Tanzanie et au Sénégal ont été très utiles aux deux parties. Nous avons pu leur faire comprendre les effets des approches centralisées et étatiques du développement que ces pays acceptent souvent comme parole d'Évangile après leur indépendance. Les motifs politiques paraissaient sans doute valables à l'époque, mais certaines répercussions économiques ont été très néfastes. L'agriculture a notamment souffert de contrôles administratifs étouffants et de prix établis à un niveau si bas qu'ils ont découragé les producteurs et profité à l'élite urbaine. L'Afrique n'est plus capable de se nourrir elle-même et dépend plus que jamais de l'aide extérieure. Quant aux Africains, ils nous ont parlé des mesures qu'ils prenaient et ont porté à notre attention une analyse raisonnée de leur propre situation, que le ministre des Finances tanzanien dit être une situation «de gestion de la pauvreté». Nous ne cherchons pas à minimiser les problèmes par trop réels qui attendent les chefs de ces pays qui voudront changer les orientations politiques et implanter des programmes de redressement.

Le Comité est conscient que lors de discussions futures il y aura toujours des sujets de désaccord en matière de politique économique et que parfois les données économiques sont incomplètes ou non fiables. De plus, les changements proposés aux politiques des gouvernements bénéficiaires ne devraient pas s'inspirer simplement de modèles économiques occidentaux, mais devraient favoriser le mieux être des pauvres ou, à tout le moins, alléger les effets des ajustements pour les pauvres. Tout en étant convaincus qu'un dialogue franc avec les récipiendaires d'aide au sujet des réformes de la politique économique est souvent approprié et nécessaire, il ne faut jamais oublier qu'un tel dialogue n'a pas pour but d'imposer nos opinions, mais de renforcer les objectifs de base de notre aide publique au développement qui sont de soulager la pauvreté et de promouvoir l'auto-suffisance.

À l'appui des efforts des pays en développement, il faudrait reconnaître que le dialogue et la réforme se font à deux. Pour assurer sa crédibilité, le donneur doit se soumettre à la discipline économique qu'il propose aux autres pays et doit se montrer prêt à ajuster ses propres programmes pour faire face à la crise mondiale du développement. En conséquence, **le Comité recommande :**

1) que l'ACDI évalue la viabilité économique et la compatibilité écologique à long terme des projets d'immobilisations actuels et réoriente ou élimine progressive-

⁴ Procès-verbaux et témoignages du CPAECE, 21 octobre 1986, p. 2:65-47 et 4 novembre 1984, pages 7:40 à 45.

ment ceux qui risquent de ne pas contribuer au développement autonome et de nuire à l'environnement;

- 2) qu'avant d'envisager de nouveaux projets d'immobilisations, l'ACDI accorde une très grande priorité au maintien ou au redressement de projets pouvant répondre aux exigences ci-dessus;
- 3) que dans le cas des pays le plus affectés, l'ACDI soutienne des projets de développement qui cherchent spécifiquement à résoudre le problème de la balance des paiements;
- 4) que dans ces pays, l'ACDI accorde une grande priorité au recours accru à une forme d'aide souple;
- 5) que dans ses discussions sur la politique économique avec les bénéficiaires de tels transferts, l'ACDI s'assure que les ajustements structurels proposés ou d'autres réformes permettent de consolider les objectifs de base du programme canadien de l'ACDI ou qu'ils soient conformes à ces objectifs.

Les réformes au niveau multilatéral

Une bonne part des pressions en faveur d'un dialogue amorcé par le donneur viennent de l'impossibilité de s'entendre sur les réformes de la politique économique internationale demandée par le Sud, et de la très grande précarité de la situation de plusieurs pays en développement. À l'heure actuelle, la dette du tiers monde dépasse le trillion de dollars et elle continue d'augmenter. Les pays les plus pauvres et les plus endettés sont concentrés en Afrique subsaharienne; ce sont aussi les plus dépendants de l'aide extérieure et d'autres formes de financement public pour le soutien de leur économie. Ces pays reçoivent moins d'attention que les principaux pays débiteurs que sont le Brésil et le Mexique parce que ces derniers ne menacent pas les intérêts financiers occidentaux. Ils ne représentent qu'une portion infime de la dette totale des pays en développement et leur endettement envers les banques privées est faible (environ 10 % de la dette des pays de l'Afrique subsaharienne). Et pourtant, leur aptitude à rembourser est beaucoup moindre que celle des pays à revenu intermédiaire parce que le fardeau imposé à leur population est relativement plus important.

Dans plusieurs des pays les plus pauvres, les principaux créanciers sont les gouvernements donateurs, leurs agences d'aide et de crédit à l'exportation et les institutions financières internationales (IFI) — le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Ce sont eux qui assument l'odieux parce qu'ils posent les conditions. En l'absence d'une intervention du secteur privé, il faut recourir à l'APD pour assurer le remboursement de la dette et au Club de Paris pour rééchelonner la vieille dette. Toutefois, l'augmentation de l'aide publique au développement n'a pas été suffisante et les crédits consentis récemment par la Banque mondiale au moyen de prêts de faveur ont entraîné un durcissement de la position de l'Association internationale de développement. De plus, la Banque et le FMI refusent de rééchelonner leurs prêts. Dans le cas du FMI, les ressources nettes fournies en 1985 ont été négatives pour 11 pays de l'Afrique subsaharienne⁵.

Étant donné ses origines de chien de garde monétaire, le FMI a porté ses efforts sur les liquidités à court terme plutôt que sur la croissance à long terme. Il n'est pas très

⁵ OCDE, *Coopération pour le développement, rapport 1986*, p. 220 et 221.

populaire auprès des gouvernements des pays moins développés en raison de son intransigeance en matière de prêts, et de son nouveau programme d'ajustement structurel qui fait plus de concessions que les autres formes de crédit. Le programme de stabilisation du FMI exige généralement une forte contraction de la demande intérieure. Quant à la Banque mondiale, elle a concentré ses efforts sur l'offre, favorisant le changement axé sur la croissance. Pendant les années 1970, la Banque a également cherché à soulager les cas d'extrême pauvreté. Dans la pratique, les mandats respectifs de la Banque et du Fonds ont eu tendance à se rapprocher. Au cours des années 1980, la Banque est devenue une source importante de financement pour les programmes basés sur la politique grâce à ses prêts d'ajustement structurel (PAS). Les deux institutions collaborent maintenant à la préparation de documents de politique cadre pour des pays spécifiques.

Comme on le sait, le Comité ne met pas en doute la nécessité d'une réforme des politiques des pays en développement; cependant, il se demande si les conditions posées par le FMI et la Banque mondiale répondent bien aux besoins des pays et des peuples les plus démunis. Le développement ne se mesure pas seulement par un taux de croissance élevé du PNB ou à la stabilité des prix. Il devrait aussi se mesurer par la qualité du progrès social, la participation démocratique⁶ et la répartition générale des avantages de la croissance économique. Les ajustements ne devraient pas être fondés uniquement sur quelques hypothèses tirées d'une théorie économique. Ils devraient comprendre des changements structurels qui auront des répercussions sur les réalités sociales et politiques de la pauvreté. Voici ce qu'en dit Sheldon Annis :

Les causes de la faible croissance, de l'endettement et de la pauvreté ne sont pas simplement que les peuples pauvres ne sont pas suffisamment encouragés à produire ou qu'ils souffrent des contraintes de politiques commerciales protectionnistes. Dans trop de pays, les pauvres n'ont pas de terres, les petits agriculteurs n'ont pas accès à une infrastructure, les travailleurs n'ont aucune sécurité sociale et ne sont pas protégés par des lois sur le travail, l'éducation est limitée, les prix désavantagent les petits agriculteurs et les politiques d'établissement vont à l'encontre de la gestion des ressources naturelles, les gens qui pourraient le plus profiter d'un crédit n'y ont pas accès et, de façon générale, les politiques tendent à freiner la croissance en accentuant le pouvoir et les privilèges existants. La banque devrait faire pression pour que ces politiques soient changées en plaçant des conditions aux nouveaux investissements⁷.

Le Comité estime que le Canada devrait user de son influence auprès des IFI pour qu'elles étudient quelles conséquences leurs politiques d'ajustement structurel ont sur la croissance économique et sur l'équité. À cet égard, nous sommes heureux de constater que la Banque interaméricaine de développement cherche à évaluer les effets de ses prêts sur la pauvreté. Cette banque nous a dit, à Washington, que le maintien d'un investissement social et humain dans les pays récipiendaires est essentiel à la santé économique future du pays. Les principales institutions prêteuses — la Banque et le FMI — devraient suivre ce conseil, sinon elles courent le risque que les réformes économiques qu'elles souhaitent aillent à l'encontre de tout développement humain visant à soulager la pauvreté. L'expérience récente nous enseigne également que, pour réussir, les programmes d'ajustement structurel doivent bénéficier d'un financement approprié. Cela sous-entend que le donneur doit s'engager à long terme.

⁶ À cet égard, notons que la Corée du Sud n'a pu joindre les rangs de l'OCDE, malgré ses efforts, parce qu'il ne s'agit pas d'une démocratie libérale. Voilà un argument qui n'a rien à voir avec l'économie.

⁷ Annis, Sheldon. «The shifting grounds of poverty lending at the World Bank», dans Richard Feinbert et al. *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*. Overseas Development Council and Transaction Books, Nouveau Brunswick, 1986. Résumé des recommandations, pages 37 et 38.

Devant l'influence croissante des institutions financières multilatérales sur l'économie des pays les plus pauvres, **le Comité recommande donc :**

- 1) **que les représentants canadiens qui siègent aux conseils d'administration d'institutions financières internationales favorisent les politiques de prêts d'ajustement structurel qui tiennent compte des effets des conditions sur les populations les plus pauvres;**
- 2) **que le Canada appuie dans son programme bilatéral les investissements dans le développement social et humain parallèlement à l'ajustement macro-économique afin que le fardeau des réformes politiques affecte le moins possible les pauvres;**
- 3) **que le Canada accorde son appui aux programmes d'ajustement structurel pourvu qu'ils soient conformes à la condition ci-dessus, qu'ils bénéficient d'un financement suffisant et qu'ils soient suffisamment à long terme.**

Coordination de l'aide

Bien que les banques de développement international soient la principale source de financement fondé sur la politique, nous avons soutenu que des considérations comme les répercussions de l'ajustement économique sur le revenu et le niveau de vie des pauvres devraient également s'appliquer aux conditions dont sont assortis les programmes d'aide des pays donateurs. De plus en plus, les donateurs et les principales agences multilatérales se regroupent pour discuter d'approches concertées aux problèmes d'ajustement dans des régions, des pays et des secteurs donnés. La Banque mondiale a mis sur pied des «groupes consultatifs» pour certains pays et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) parraine des «tables rondes». Lors de sa réunion de haut niveau de 1986, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a adopté un ensemble détaillé de «principes directeurs» pour la coordination de l'aide avec les pays en développement qui reconnaissent le rôle de leader des IFI dans l'ajustement structurel⁸. Cette tendance a eu des effets manifestes sur les programmes d'aide du Canada. La présentation récente du Canada au CAD précise ce qui suit :

Dans des cas particuliers, ce dialogue donne l'occasion d'insister auprès du pays pour qu'il opère les réformes et les ajustements structurels appropriés. À cet égard, certains facteurs revêtent une importance particulière : l'existence d'un accord avec le Fonds monétaire international et/ou la Banque mondiale, devant permettre d'effectuer les réformes et les ajustements nécessaires, et l'adoption par l'ensemble des donateurs d'une approche coordonnée prenant la forme d'un groupe consultatif, d'une table ronde ou d'un autre mécanisme similaire⁹.

Le Comité reconnaît qu'il y a un besoin d'améliorer la coordination des efforts d'aide. Il note que l'étude de Cassen sur l'efficacité de l'aide y fait une large place et se montre critique du manque d'attention qu'on y a accordé par le passé¹⁰. Néanmoins, compte tenu de la faiblesse de plusieurs gouvernements récipiendaires, on risque d'accorder trop d'importance à la coordination des conditions posées par les donateurs au détriment de la capacité des récipiendaires de coordonner l'aide avec les pays donneurs. Ainsi, G.K. Helleiner disait que :

[...] les conditions ne peuvent qu'ajouter des ressources à celles qui donnent déjà des résultats, ou qui en donneront, d'une manière qui soit acceptable au donneur,

⁸ Voir le *Rapport 1986* de l'OCDE, Partie VII.

⁹ ACDI, *Revue annuelle de l'aide*, 1985, p. 10.

¹⁰ Robert Cassen & Associates, *Does Aid Work?*, Oxford, Clarendon Press, 1986, chapitre 7 : «The System Effects of Aid and the Role of Coordination».

plutôt que de vraiment stimuler chez le bénéficiaire une capacité de prendre des décisions et d'apporter des changements là où c'est vraiment nécessaire. En Afrique, on perçoit malheureusement trop souvent le dialogue sur la politique comme un monologue du donneur (ce qui est souvent le cas). Les conditions dites croisées des agences qui lient leurs décisions les unes aux autres affectent encore plus la capacité des gouvernements africains de développer leurs propres voies¹¹.

John Loxley ajoute que «la coordination de l'aide est trop importante pour qu'elle incombe aux donateurs. Si, comme c'est parfois le cas, les bénéficiaires n'étaient pas en mesure de coordonner l'aide, il faudrait traiter cette faiblesse comme s'il s'agissait d'une urgence»¹².

Le plus récent rapport de l'OCDE sur la coopération en matière de développement reconnaît que le dialogue sur les conditions et la politique ne doit pas devenir une voie à sens unique forçant les bénéficiaires à abandonner tout contrôle sur leurs propres destinées économiques.

Les décisions de politique générale que doit prendre le pays bénéficiaire ne peuvent ni ne doivent lui être imposées de l'extérieur. Il faut donc que les donateurs s'efforcent de comprendre les contraintes politiques, institutionnelles, économiques et sociales qui limitent la marge de manoeuvre. Il y a tout lieu de croire que le renforcement des relations de travail et de la coopération passe par une bonne connaissance, de la part du donneur, du contexte politique et socio-économique du pays bénéficiaire et par la fourniture de l'aide sur une base de plus en plus régulière, durable et prévisible.

Pour être crédibles, les avis émis par les donateurs dans le cadre du dialogue sur les mesures à prendre et les programmes à élaborer doivent être cohérents et judicieux, et ils doivent être fondés sur une parfaite compréhension des diverses contraintes économiques et autres pesant sur les pays en développement. Une profusion d'avis contradictoires émanant d'une multitude de donateurs peut aller à l'encontre du but recherché. Les réformes ont le plus de chances d'aboutir lorsqu'elles sont concentrées sur les principaux domaines névralgiques et lorsque les autorités compétentes — aux niveaux central et sectoriel — assument la responsabilité de l'analyse et des décisions de politique générale. Il n'est pas fondamentalement bon que les pays en développement soient aussi largement et aussi fréquemment tributaires des donateurs pour effectuer leurs analyses et planifier leurs programmes¹³.

En conséquence, le Comité recommande à l'ACDI de mettre l'accent sur la coopération avec le pays récipiendaire et avec les autres donateurs qui pensent comme elle afin de renforcer la capacité des institutions gouvernementales locales de coordonner l'aide et de l'intégrer à des plans de développement cohérents.

Dette et commerce

Bien que l'attention du Comité ait surtout porté sur l'aide publique au développement, nous ne voulons pas donner l'impression que le dialogue sur la politique suscitée

¹¹ Helleiner, G.K. «Economic crisis in sub-Saharan Africa: the international dimension», *International Journal* XLI, automne 1986, p. 763.

¹² Loxley, John. *Debt and Disorder: External Financing for Development*, Westview Press et l'Institut Nord-Sud, Boulder (Colorado), 1986, chapitre 6, «Aid and the economic crisis», p. 178.

¹³ *Rapport 1986*, p. 106. Pour le texte des principes directeurs applicables à la coordination de l'aide adoptés par les membres du CAD lors de leur réunion de haut niveau, voir les pages 10 à 110. Voir également le rapport de l'année précédente, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement: un examen*, Partie VIII, «Coordination de l'aide et dialogue de politique».

par l'aide et les réformes suffira à résoudre les problèmes de développement du tiers monde. Plusieurs des mémoires qui nous ont été présentés insistent sur le fait qu'un accroissement de l'aide ou de la qualité de l'aide ne suffit pas¹⁴. L'aide peut être une question de vie ou de mort dans des situations d'urgence comme la famine qui touche l'Afrique. Ce peut être l'occasion pour les gens de se révéler. Mais l'APD ne devrait pas être un palliatif à long terme, et encore moins un prétexte pour ignorer les véritables causes de la pauvreté et de l'injustice. Aujourd'hui, connaissant le fardeau de la dette qui écrase les pays en développement, nous devons être conscients de l'inutilité de stratégies qui confient la responsabilité de l'ajustement de la politique économique à des gouvernements trop faibles pour résister aux pressions des pays donateurs. Le but des conditions et de la coordination proposées par l'APD n'est pas de revenir à une situation de dépendance néo-colonialiste, mais de favoriser le développement de ces pays. Plus particulièrement, si les efforts concertés pour trouver une solution à l'endettement des pays les plus pauvres n'aboutissent pas, nous craignons que les agences d'aide ne se transforment en agences de secours et que le développement dans ces pays ne soit indéfiniment suspendu.

Les mauvaises conditions commerciales et l'instabilité des revenus d'exportation dans les pays à faible revenu sont des problèmes étroitement liés au service de la dette, et la collectivité internationale doit s'y intéresser de toute urgence. Les arrangements de financement compensatoire se sont avérés inefficaces. Les efforts pour améliorer les conditions commerciales, comme le programme STABEX de la Communauté économique européenne en vertu de la Convention de Lomé, n'ont eu que des effets limités. Pendant ce temps, les propositions beaucoup plus ambitieuses et plus globales faites par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en vue de créer un fonds commun qui stimule les prix des denrées ont connu des difficultés dès le début. Les ententes internationales sur des denrées particulières semblent n'avoir eu que peu de succès jusqu'à ce jour¹⁵. À la lumière de ces récentes tentatives d'apporter une stabilité financière et commerciale, il serait facile, mais erroné de s'abstenir de prendre d'autres mesures; mais ceci équivaudrait à soumettre les pays en développement à la loi du plus fort sur les marchés internationaux. Cela ne ferait qu'accroître les problèmes de l'endettement et du commerce, et nous y perdriions également. L'échec des mesures prises jusqu'à maintenant devrait nous faire comprendre qu'il n'existe pas de solution facile, et non qu'il n'existe pas de solution.

En conséquence, en ce qui a trait à l'endettement, le Comité félicite le gouvernement d'avoir annoncé, à l'occasion d'une session spéciale des Nations Unies en mai 1986, un moratoire de cinq ans sur la dette des pays de l'Afrique subsaharienne, et nous insistons pour qu'il y ait d'autres mesures d'aide, comme un moratoire sur d'autres dettes officielles là où existent des besoins essentiels et où le gouvernement s'est engagé dans un programme de recouvrement. Nous croyons que le Canada devrait demander aux donateurs d'adopter des mesures semblables et, dans les cas méritoires, d'étudier d'autres mesures comme l'effacement partiel de la dette, la réduction du taux d'intérêt ou la conversion de prêts en subventions (dans le cas de la Banque mondiale, la conversion de prêts consentis à des conditions beaucoup plus rigoureuses en crédits IDA).

¹⁴ Par exemple, le mémoire du Comité des dix jours de Kitchener-Waterloo, intitulé «Debt, Trade, Aid: A development Formula for Canada's Relationship with Third World», présenté en octobre 1986.

¹⁵ Voir à ce sujet : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1986*, New York, Oxford University Press, chapitre 7. Sur les négociations de la CNUCED, voir également le point de vue critique d'un participant : Edmund Dell, «The Common Fund», *International Affairs*, vol. 63, hiver 1986, 87, p. 21-38.

Répartition de l'aide : canaux, secteurs et pays

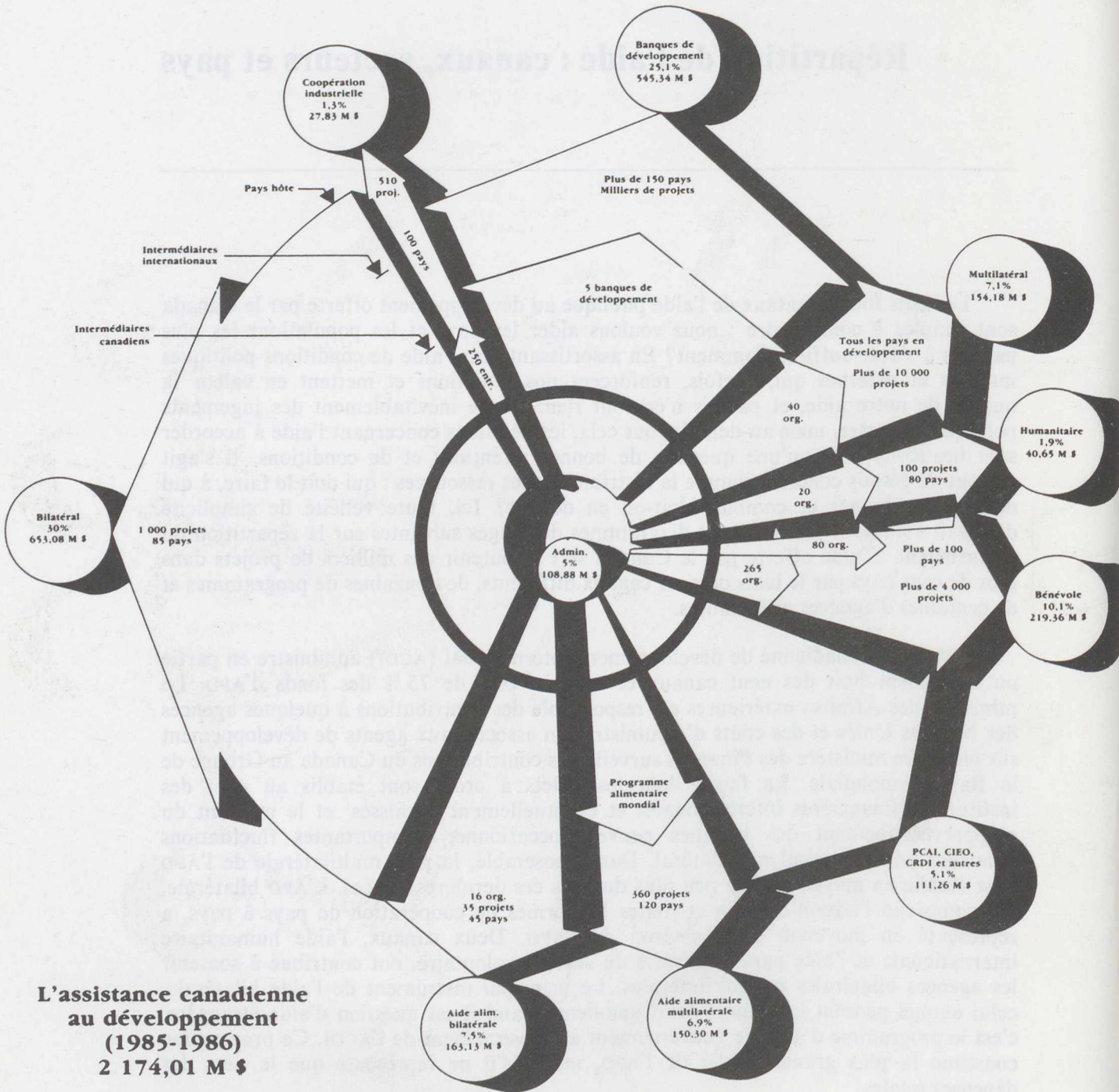
Les buts fondamentaux de l'aide publique au développement offerte par le Canada sont simples à comprendre : nous voulons aider les pays et les populations les plus pauvres à s'auto-suffire. Comment? En assortissant notre aide de conditions politiques internes et externes qui, parfois, renforcent nos intentions et mettent en valeur la qualité de notre aide, et parfois n'en font rien. Il y a inévitablement des jugements politiques à porter, mais au-delà de tout cela, les décisions concernant l'aide à accorder sont beaucoup plus qu'une question de bonnes intentions et de conditions. Il s'agit surtout de détails concrets comme la distribution des ressources : qui doit le faire, à qui doit-on les donner et combien doit-on en donner? Ici, toute velléité de simplicité disparaît comme le montrent les diagrammes des pages suivantes sur la répartition du financement. L'aide offerte par le Canada sert à soutenir des milliers de projets dans plus de cent pays par le biais de neuf canaux différents, de douzaines de programmes et de centaines d'agences exécutantes.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) administre en partie ou totalement huit des neuf canaux et dépense plus de 75 % des fonds d'APD. Le ministère des Affaires extérieures est responsable des contributions à quelques agences des Nations Unies et des coûts d'administration associés aux agents de développement sur place. Le ministère des Finances surveille les contributions du Canada au Groupe de la Banque mondiale. La façon dont les billets à ordre sont établis au nom des institutions financières internationales et éventuellement encaissés¹ et le moment du réapprovisionnement des banques peuvent occasionner d'importantes fluctuations annuelles pour ce canal multilatéral. Dans l'ensemble, la part multilatérale de l'APD s'est établie en moyenne à un peu plus du tiers ces dernières années. L'APD bilatérale, qui comprend l'administration et toutes les formes de coopération de pays à pays, a représenté en moyenne 65 % environ de l'APD. Deux canaux, l'aide humanitaire internationale et l'aide par l'entremise du secteur volontaire, ont contribué à soutenir les agences bilatérales et multilatérales. Le principal instrument de l'aide bilatérale, celui auquel pensent la plupart des Canadiens quand il est question d'aide étrangère, c'est le programme d'aide de gouvernement à gouvernement de l'ACDI. Ce programme constitue la plus grande partie de l'APD, même s'il ne représente que le tiers des dépenses totales.

¹ Le plein montant des notes est porté au titre de l'APD au moment de l'émission, mais il est tiré sur un certain nombre d'années.

Figure 1

Dépenses réelles d'APD 1985-86

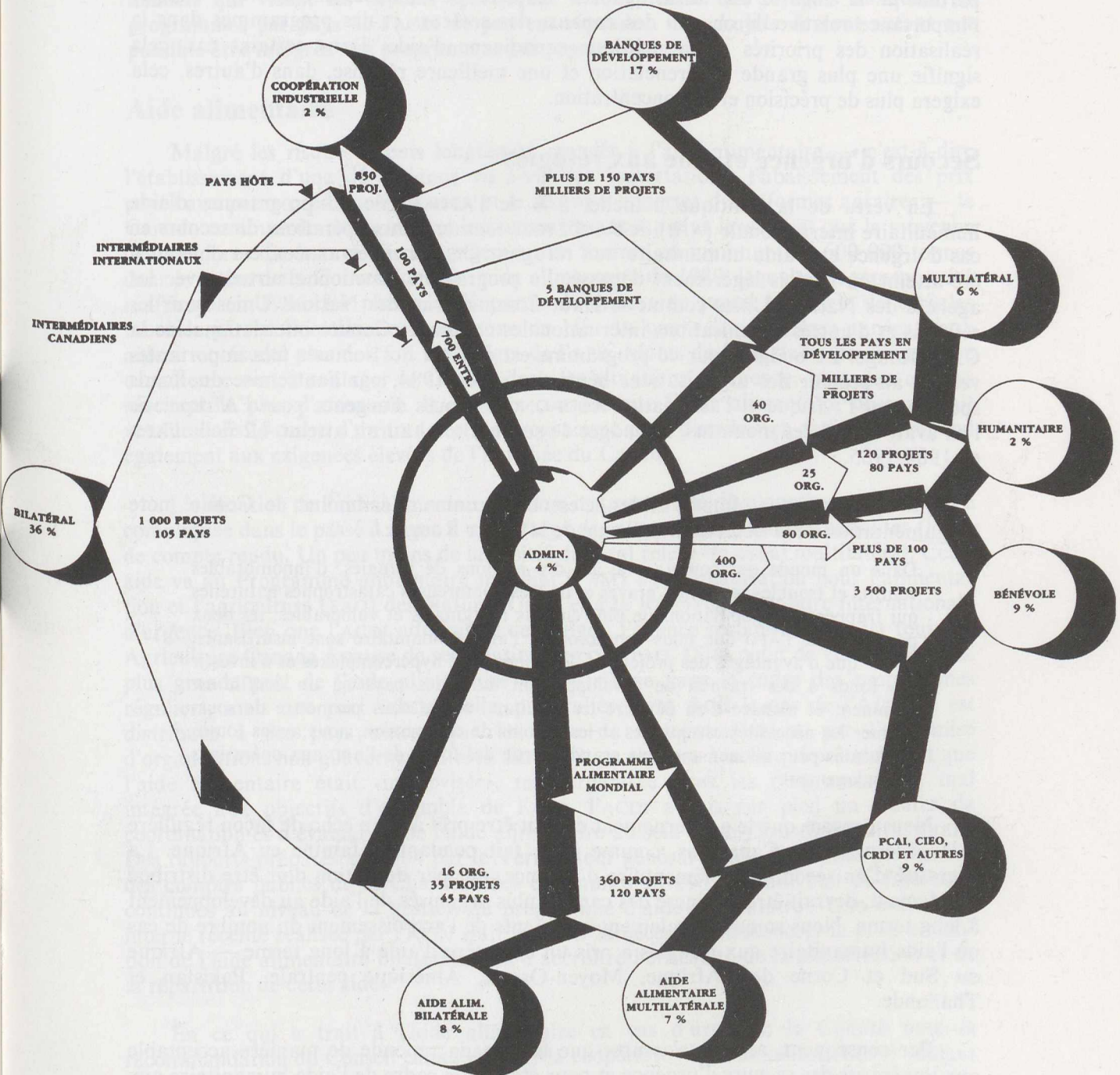


Source : ACDI, Rapport annuel 1985-86, p. 10

Figure 2

Dépenses prévues APD 1987-88

L'assistance canadienne
au développement
(1987-1988)



Source : ACDI, Budget des dépenses 1987-88, Partie III, Plan de dépenses, p. 6

Ceux qui critiquent les programmes d'aide du Canada prétendent souvent qu'ils sont trop fragmentés et dispersés. Et pourtant, chacun de ces canaux a sa propre justification. Chacun a ses défenseurs et ses promoteurs acharnés. Jusqu'à quel point la diversité est-elle compatible avec la clarté de l'objectif? Jusqu'à quel point peut-on rayonner sans gaspiller le potentiel d'influence du Canada? Il n'existe pas de réponse facile à ces questions. Une chose est sûre, c'est que l'aide ne peut pas être une réponse à tout pour toutes les constituantes ni pour tous les pays. Nous ne pouvons tout faire bien, partout à la fois. C'est ainsi que les niveaux de financement doivent refléter l'importance relative de chacun des canaux, des secteurs et des programmes dans la réalisation des priorités de la politique canadienne d'aide. Dans certains cas, cela signifie une plus grande différenciation et une meilleure réponse, dans d'autres, cela exigera plus de précision et de concentration.

Secours d'urgence et aide aux réfugiés

En vertu de la politique actuelle, 2 % de l'APD totale du programme d'aide humanitaire internationale (AHI) de l'ACDI sont consacrés aux opérations de secours en cas d'urgence et d'aide humanitaire aux réfugiés. Ces dernières années, cet objectif a été atteint ou parfois légèrement dépassé. Le programme fonctionne surtout avec les agences des Nations Unies comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres organisations internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge. Le budget pour ce programme est distinct des sommes très importantes versées au secteur des organisations bénévoles après 1984, par l'entremise du Fonds spécial pour l'Afrique et l'association ACDI-ONG, Secours d'urgence pour l'Afrique. Si l'on avait ajouté ces montants, le budget de secours total aurait atteint 4,2 % de l'APD en 1984-1985.

Les désastres sont imprévisibles, c'est bien connu. Néanmoins, le Comité note l'argumentation de la Société canadienne de la Croix-Rouge :

Dans un monde qui compte plus de dix millions de réfugiés, d'innombrables conflits et troubles intérieurs graves et de très nombreuses catastrophes naturelles qui frappent des populations de plus en plus marginales et vulnérables, les deux pour cent de l'APD que nous consacrons à l'aide humanitaire sont insuffisants. Plutôt que d'avantager des projets de développement hypercomplexes et d'investir des fonds à des travaux de développement dans des pays où un conflit est imminent et menace d'en détruire les résultats, ou de nous permettre de sous-estimer les nécessités essentielles et les besoins de compassion, nous avons toutes les raisons pour allouer une plus grande partie des fonds de l'APD aux opérations de soulagement².

Nous pensons que le gouvernement devrait être prêt à faire écho de façon régulière à la générosité des Canadiens, comme il l'a fait pendant la famine en Afrique. La nécessité d'un secours supplémentaire d'urgence, qui par définition doit être distribué rapidement, devrait être distincte des canaux plus organisés de l'aide au développement à long terme. Nous sommes également conscients de l'accroissement du nombre de cas où l'aide humanitaire aux réfugiés a pris un caractère d'aide à long terme — Afrique du Sud et Corne de l'Afrique, Moyen-Orient, Amérique centrale, Pakistan et Thaïlande.

Par conséquent, afin de s'assurer que le Canada réponde de manière acceptable aux impératifs des secours d'urgence et pour étendre le cadre de l'aide humanitaire aux réfugiés, **le Comité recommande que la proportion de 2 % de l'AHI soit considérée**

² La Croix-rouge canadienne, mémoire au CPAECE, p. 16.

comme un minimum et qu'on libère des fonds supplémentaires pendant l'année financière au moyen d'affectations spéciales correspondant à au plus 1 % du budget de l'APD pour faire pendant aux contributions volontaires des Canadiens. Nous tenons à souligner que ces fonds représenteraient un montant supplémentaire qui proviendrait des recettes générales, et non d'un poste budgétaire de l'APD. Quant à l'aide aux réfugiés, le Comité recommande que les directions régionales bilatérales de l'ACDI songent sérieusement à financer des projets de secours et de relocalisation pluri-annuels qui visent les besoins spécifiques à long terme des réfugiés auxquels les programmes par pays de l'ACDI ne peuvent répondre. Ces projets devront autant que possible être intégrés aux programmes par pays.

Aide alimentaire

Malgré les risques depuis longtemps associés à l'aide alimentaire — c'est-à-dire l'établissement d'une dépendance vis-à-vis des importations, l'abaissement des prix payés aux petits producteurs locaux et le retard à apporter des réformes agraires — le Canada continue de recourir à cet instrument beaucoup plus largement que la moyenne des membres du CAD et que l'engagement de fournir un minimum de 600 000 tonnes dans le cadre de la Convention sur l'aide alimentaire de 1980, lequel engagement a été réaffirmé en 1986. La plus grande partie de cette aide prend la forme de céréales fournies par la Commission canadienne du blé. Au cours des dernières années, cette aide a représenté plus de 15 % du budget de l'APD. Moins de 10 % de l'aide alimentaire canadienne sert à soulager la famine dans les situations d'urgence, bien que ces cas suscitent le plus d'attention. Il est plus courant que l'aide alimentaire obtenue soit vendue dans le cadre d'un transfert de programme pour distribution rapide qui répond également aux exigences élevées de l'aide liée du Canada.

L'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument de développement s'est avérée compliquée dans le passé à cause d'un partage des responsabilités et de modalités floues de compte rendu. Un peu moins de la moitié du total relève du canal multilatéral. Cette aide va au Programme alimentaire mondial (PAM) de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) des Nations Unies et à la Réserve alimentaire internationale d'urgence. Bien que l'ACDI administre ce budget, l'agence responsable en est toujours Agriculture Canada à cause de ses relations avec la FAO. D'un point de vue bilatéral, la plus grande part de l'aide alimentaire est distribuée dans le cadre des programmes réguliers, mais une part substantielle, particulièrement dans le cas de l'Afrique, est distribuée à des pays autres que les pays de concentration et par l'entremise d'organisations non gouvernementales. En 1978, en réponse à ceux qui prétendaient que l'aide alimentaire était «improvisée», mal organisée dans les programmes et mal intégrée aux objectifs d'ensemble de l'APD, l'ACDI a mis sur pied un Centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire au sein de sa Direction multilatérale. Des rapports préparés en 1984 par le Vérificateur général et par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes en 1985 faisant état de faiblesses continues au niveau de la gestion du programme d'aide alimentaire³. Une évaluation interne récente réalisée par l'ACDI «fait ressortir la nécessité d'améliorer la programmation de l'aide alimentaire bilatérale afin d'accroître l'efficacité de la planification et de la répartition de cette aide»⁴.

En ce qui a trait à l'aide alimentaire en cas d'urgence, le Comité note la recommandation du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) voulant

³ À ce sujet, voir également Mark Charlton, «The Management of Canada's Bilateral Food Aid: An Organizational Perspective», dans *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 7, n° 1, 1986, p. 7-19.

⁴ Agence canadienne de développement international, *Budget des dépenses 1987-1988*, partie III, Plan de dépenses, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1987, p. 28.

«qu'au lieu de fournir l'aide alimentaire directe, les secours d'urgence canadiens offrent si possible aux organisations locales un soutien financier pour des opérations triangulaires»⁵. Nous sommes disposés à soutenir cette approche (dans la foulée de notre recommandation formulée au chapitre 4 pour un relâchement des exigences relatives à l'aide alimentaire) afin de favoriser un plus grand nombre d'opérations dans des pays tiers où le Canada, un pays déficitaire au plan alimentaire et un pays voisin ayant des surplus alimentaires sont en cause.

La question de l'aide alimentaire structurelle ou programmée est plus complexe et plus controversée. Tout le monde est d'accord qu'il ne faut pas envoyer de produits excédentaires lorsqu'ils ne contribuent pas au développement. Chose certaine, les importations d'aliments dans le cadre de l'APD ne devraient pas affaiblir les économies rurales des pays en développement en rendant la situation des petits producteurs agricoles plus précaire. Il ne faudrait tout de même pas opposer les intérêts de nos agriculteurs à ceux de ces agriculteurs. Comme le précise le mémoire présenté par la *Christian Farmers of Alberta*, les secours alimentaires ne représentent pas le salut des céréaliculteurs des Prairies⁶. Cette association réclame que tous les transferts d'aide alimentaire se fassent dans des conditions très strictes.

Le Comité croit que des projets d'aide alimentaire bien conçus peuvent profiter aux pays en développement tout en servant les intérêts et les valeurs du Canada. L'Union des coopératives du Canada (UCC) nous a donné l'exemple d'un projet conjoint avec l'ACDI et l'Office de développement de l'industrie laitière de l'Inde en vertu duquel on a expédié, depuis 1981, pour 75 millions de dollars d'huile de canola non raffinée, produite dans l'ouest du Canada, à destination de l'Inde où elle est raffinée, conditionnée et revendue par les coopératives de producteurs d'oléagineux. Selon l'UCC, «les coopératives exercent des pressions réelles sur le cartel des marchands qui, traditionnellement, contrôlent le marché des oléagineux en Inde. Les prix payés aux producteurs ont doublé depuis la mise sur pied du programme. Les consommateurs bénéficient également d'un approvisionnement régulier et équitable et de prix stables pour cet élément de base du régime alimentaire»⁷. Au cours de notre voyage en Afrique, nous avons été fortement impressionnés par l'important projet de redressement «aliments contre travail» entrepris par des ONG internationales avec l'aide du Canada dans les hautes terres du Shewa en Éthiopie.

Le secours alimentaire qui n'est pas associé à une situation d'urgence ne doit pas être perçu comme une forme inférieure d'aide. Il peut s'harmoniser aux objectifs d'APD lorsqu'il fait partie d'une stratégie à long terme de développement agricole et d'auto-suffisance alimentaire qui respecte les droits des producteurs locaux et qui accorde la priorité aux besoins des pauvres. Nous avons cependant noté que des réserves continuent d'être faites au sujet de la capacité des programmes actuels de l'ACDI d'intégrer le secours alimentaire bilatéral à des stratégies appropriées de développement à long terme. Il ne faut pas se servir de l'octroi de fortes sommes au titre de l'aide alimentaire comme d'un moyen rapide et commode sur le plan administratif d'atteindre les objectifs fixés quant au décaissement de crédits d'aide liée non utilisés. D'autre part, compte tenu des résultats très mitigés des programmes de secours alimentaire, c'est un instrument qu'il faudrait utiliser avec plus de soin et avec plus de parcimonie que dans le passé. **Le Comité recommande donc que le secours alimentaire qui n'est pas associé à une situation d'urgence ne dépasse pas 10 % du budget d'APD et que, dans les cas où il ne répond pas aux conditions posées ci-dessus, les fonds soient réaffectés au secteur agricole.**

⁵ Conseil canadien pour la coopération internationale, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 25.

⁶ *Christian Farmers of Alberta*, mémoire au CPAECE, novembre 1986, p. 7-10.

⁷ Union des coopératives du Canada, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 15.

APD multilatérale

En 1985-1986, les contributions versées par l'entremise de canaux multilatéraux (Tableau 6.1) ont totalisé près de 40 % du budget de l'APD, bien plus que la moyenne de 26 % du CAD en 1985. Elles totalisent habituellement 35 % du budget de l'APD. Ces chiffres, qui sont nettement supérieurs à l'allocation multilatérale minimum de 25 % que le gouvernement s'était fixé dans le Livre blanc de 1970, reflètent l'appui de longue date du Canada au système multilatéral. À part le secours humanitaire et l'aide alimentaire, le Canada fait des contributions importantes aux institutions financières internationales par l'entremise du ministère des Finances et de l'ACDI, et aux agences de développement de l'ONU par l'entremise du Programme de coopération technique multilatérale de l'ACDI. Le Canada est aussi le plus important contributeur aux programmes d'aide technique du Commonwealth et de la Francophonie.

Tableau 6.1

Répartition de contributions multilatérales choisies en 1985-1986 (en millions de dollars)

Groupe	Décaissements en aide	Pourcentage de l'APD multilatérale totale
Groupe de la Banque mondiale (Min. des Finances)	351,43	40,6
4 banques de développement régional ¹ (ACDI)	193,43	22,4
PNUD	59,00	6,8
UNICEF	27,80	3,2
Fonds de l'ONU pour les activités de la population	10,25	1,2
Organisation mondiale de la santé (Min. des Affaires extérieures)	7,87	0,9
GCRAI ²	13,50	1,6
Fonds du Commonwealth pour la coopération technique	15,90	1,8
Totaux multilatéraux	864,60 (39,8% de l'APD)	

¹ Asiatique, africaine, des Caraïbes et interaméricaine.

² Groupe consultatif de la recherche agricole internationale.

Source : ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, divers tableaux.

Mises à part les rencontres à huis clos qu'il a eues à l'étranger avec des donateurs multilatéraux, le Comité a entendu bien peu de témoignages sur les programmes multilatéraux comme tels. Seuls quelques témoins ont exigé que l'on insiste davantage sur le multilatéralisme dans les programmes d'APD du Canada. On a aussi eu l'impression que le Canada devrait faire mieux en ce qui a trait aux achats par des institutions multilatérales et que la responsabilité de celles-ci est faible, particulièrement dans les plus grandes organisations où l'influence que nous exerçons est très limitée. Au Canada, en règle générale, les organisations concentrent tout naturellement leurs efforts sur les programmes bilatéraux qui les intéressent particulièrement. Le Comité croit cependant que le Canada a retiré d'importants avantages matériels et diplomatiques de ses contributions multilatérales. Certains groupes de Canadiens ont très bien réussi à obtenir des contrats multilatéraux, et il ne semble pas y avoir de raison pour que le résultat d'ensemble ne puisse encore s'améliorer. Le Canada a réussi à faire adopter certaines réformes au sein de plusieurs agences des Nations Unies et nous prions instamment le gouvernement de poursuivre ses efforts dans ce sens. Les institutions multilatérales ne sont pas parfaites, mais elles présentent des avantages uniques par rapport aux agences d'aide bilatérale. Elles sont également très importantes

dans le contexte du dialogue de politique et de la coordination abordés au chapitre précédent. Nous ne voudrions pas que le Canada perde la place enviable qu'il occupe dans le secteur du développement multilatéral.

En plus du soutien général au canal multilatéral, nous estimons qu'un secteur en particulier mérite un appui plus marqué. Il s'agit du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI) qui a connu sa part de succès. Cette organisation soutient 13 centres de recherches stratégiques dans le monde. Le réseau du GCRAI a fait ses preuves, et bien qu'il soit le troisième donateur en importance, nous croyons qu'il faudrait accroître ses ressources. Le secteur des ressources naturelles renouvelables compte aussi le Fonds international de développement agricole (FIDA). Fondé en 1977, le FIDA constitue une entente unique entre des donateurs de l'OPEP et de l'OCDE et les pays en développement. Contrairement aux IFI, le FIDA s'intéresse exclusivement à la pauvreté en milieu rural et à la production alimentaire, travaillant avec les petits propriétaires terriens des villages. Cette organisation estime à présent que l'intervention des femmes est nécessaire à ses projets. Malheureusement, la diminution marquée de l'aide provenant de l'OPEP a presque réduit de moitié le second volet des contributions versées au FIDA en 1986. Le Canada reste au dixième rang des donateurs avec 3 % des ressources. Il avait offert 43 millions de dollars lors de la première reconstitution des ressources du Fonds il y a dix ans, mais seulement 23 millions pour la seconde. De plus, le Canada n'a pas participé au programme spécial du FIDA pour l'Afrique subsaharienne. Le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud avait fortement appuyé le travail du FIDA; lors de nos audiences publiques, M. George Atkins du programme *Developing Countries Farm Radio Network* a notamment témoigné en faveur de l'organisation⁸. Nous aimerions ajouter notre voix à ces témoignages et prier le gouvernement d'accroître ses contributions au FIDA.

Compte tenu de ces observations, le Comité recommande que les contributions aux programmes multilatéraux correspondent en moyenne au tiers du budget de l'APD. Le Comité recommande plus particulièrement que le Canada appuie fermement le travail du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale et qu'on accorde une plus grande priorité au Fonds international de développement agricole lors de l'attribution du financement multilatéral. Le Canada doit augmenter sa contribution à la reconstitution des ressources du Fonds et doit aussi prendre un engagement ferme en faveur de la facilité spéciale pour l'Afrique subsaharienne. Il doit encourager l'ACDI à examiner la possibilité de mettre sur pied des projets en collaboration avec le Fonds.

Le programme bilatéral de base

Comme l'indique le tableau 6.2, un peu plus des trois cinquièmes de l'APD offerte par le Canada était de nature bilatérale en 1985-1986 (dernière année pour laquelle nous avons des données complètes); de ce total, environ 60 % est donnée de gouvernement à gouvernement par l'entremise des directions géographiques de l'ACDI. La politique actuelle prévoit la répartition des fonds d'aide de gouvernement à gouvernement de la manière suivante : Asie, 42 %, Afrique francophone et anglophone (à parts égales), 42 % et les Amériques, 16 %. Les déboursés réels en 1985-1986 (y compris l'aide alimentaire) ont été très près de ces valeurs : Asie, 43,6 %, Afrique anglophone, 19,6 %, Afrique francophone, 21,6 % et les Amériques, 14,2 %. Si l'on inclut toutes les formes d'aide bilatérale, la répartition régionale est la suivante : Asie, 31,2 %, Afrique anglophone, 19 %, Afrique francophone, 15,3 %, les Amériques, 13,4 % et les autres décaissements non connus ou impossibles à répartir par pays, 21 %. Au cours des dernières années, on a observé un accroissement marqué de l'aide globale bilatérale à

⁸ Rapport, 1980, p. 53; Procès-verbaux et témoignages du CPAECE, 30 octobre 1986, p. 6:58.

l'Afrique aux dépens de l'Asie, particulièrement aux régions victimes de la sécheresse en Afrique subsaharienne. Cela montre bien la gravité des pénuries alimentaires et de la crise économique en Afrique. Les initiatives comme la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA) ont pris de l'importance dans cette région à cause de l'intensité de la lutte contre l'apartheid. Le Comité appuie sans réserve l'initiative prise par le Canada d'appuyer les efforts des États de première ligne en vue de réduire leur dépendance économique vis-à-vis de l'Afrique du Sud.

L'attention accordée à l'Afrique dans le programme d'APD du Canada n'est pas déplacée. Il ne faudrait toutefois pas, à plus long terme, que la répartition régionale des fonds entraîne un déséquilibre qui pourrait nuire à des secteurs dont on parle moins souvent. L'aide que nous versons à l'Asie, où vivent la plupart des populations les plus démunies de la planète, est déjà très peu élevée par habitant. Par conséquent, le Comité estime qu'il faut s'abstenir de réduire encore davantage les crédits bilatéraux qui sont attribués aux pays à faible revenu de l'Asie. Quant à la part qui revient à la région des Amériques, elle devrait se maintenir à peu près à son niveau actuel. Nous constatons avec plaisir que les déplacements géographiques au cours des années 80 n'ont pas affaibli l'orientation relativement marquée du programme bilatéral en faveur de la pauvreté. En 1985, près de 80 % de l'APD bilatérale disponible est allée aux pays les moins avancés (PLMA) et aux pays à faible revenu⁹. Environ la moitié de cette somme (soit 38 % de l'aide bilatérale) est allée aux PMA, ce qui représente presque deux fois plus que la moyenne pour le CAD. Le gouvernement a atteint l'objectif de 0,15 % du PNG pour les PMA, fixé par l'ONU, respectant ainsi un engagement pris en 1981. À notre avis, il faut maintenir ces niveaux de concentration.

Tableau 6.2

**Répartition de l'aide de pays à pays en 1985-1986
(en millions de dollars)**

	Décassements d'aide	Pourcentage du total bilatéral	Pourcentage de l'APD totale
Gouvernement à Gouvernement	816,21	62,3	37,5
— dont l'aide alimentaire	163,13	12,5	7,5
ONG canadiennes ¹	196,84	15,0	9,1
— dont l'aide alimentaire	28,15	2,1	1,3
— coopération institutionnelle	60,33	4,6	2,8
ONG internationales	22,52	1,7	1,0
Coopérations industrielle	27,83	2,1	1,3
Aide humanitaire	25,85	2,0	1,1
CRDI	82,28	6,3	3,8
Autres ²	1,69	0,1	0,1
Bourses d'étude	5,96	0,5	0,3
Autre ²	1,69	0,1	0,1
Administration	108,88	8,3	5,0
Total	1,309,4	100,0	60,2

¹ Ce total englobe les contributions à toutes les organisations bénévoles et institutions parapubliques, comme les universités, ainsi que les contributions provenant des gouvernements provinciaux.

² Comprend les contributions versées à la Fondation Asie-Pacifique et au programme d'aide volontaire au développement agricole.

Source : ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, tableau C et autres.

⁹ Les PLMA sont définis comme des pays dont le PNB par habitant a été inférieur à 400 \$ US en 1983. Le chiffre utilisé par l'ACDI pour les pays à faible revenu est un PNB par habitant de moins de 625 \$ US en 1978.

Avant de passer aux aspects de la concentration sectorielle et de l'admissibilité des pays de concentration, il convient de faire une courte observation sur la partie de l'APD bilatérale qui ne va pas à l'ACDI et qui représente actuellement près de 40 % du total. (Des recommandations spécifiques au sujet d'autres institutions et des partenaires de l'ACDI sont formulées dans la Partie III.) Le Comité appuie fortement une participation plus active des Canadiens aux travaux de développement international. Ce qui fait la valeur des programmes spéciaux des ONG, c'est l'indépendance qu'ils laissent aux travailleurs et leur approche individuelle. Il ne faut pas sacrifier cet aspect. Il faudrait aussi créer un climat propice à la participation accrue du secteur privé et des institutions comme les universités. Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) s'est affirmé comme instrument indépendant et spécialisé d'APD, et doit continuer de bénéficier d'un soutien financier. En revanche, plusieurs besoins de développement ne peuvent être satisfaits que par une approche directe de gouvernement à gouvernement. Nous aimerions que soit sensiblement accrue la capacité de programmation par pays sur le terrain de l'ACDI. Par conséquent, nous estimons que les principaux programmes géographiques (incluant l'aide alimentaire mais excluant les frais administratifs) devraient continuer à recevoir au moins le tiers du budget total de l'APD, bien que nous soyons favorables à un accroissement graduel du financement d'autres initiatives bilatérales¹⁰.

Compte tenu de ces observations générales, le Comité recommande :

- 1) que la répartition de l'APD bilatérale entre les directions régionales de l'ACDI demeure à peu près la même;
- 2) que la forte concentration de l'aide bilatérale de l'ACDI pour les pays à faible revenu soit maintenue;
- 3) que le financement prévu pour les programmes bilatéraux de soutien d'initiatives extérieures et pour les programmes ne relevant pas de l'ACDI soit accru, mais que la portion directe de l'aide bilatérale versée directement de gouvernement à gouvernement ne soit pas inférieure au tiers du total de l'APD.

Répartition sectorielle

Les programmes bilatéraux de concentration de l'ACDI ont eu tendance à se multiplier davantage sur une base géopolitique que sur une base sectorielle fonctionnelle. Ce qui au départ, en 1950, était un petit programme pour l'Asie du Commonwealth s'étend maintenant à toutes les parties du monde en développement. Au plan sectoriel, comme le souligne M. Roger Young, «l'aide canadienne a suivi une orientation plutôt traditionnelle. L'aide alimentaire sous forme de blé, le financement d'infrastructures (énergie hydroélectrique, transport ferroviaire) et l'aide technique ont été des éléments majeurs de l'aide financière liée»¹¹. Au cours de la seconde moitié des années 1970, les besoins de base ont attiré l'attention sur des questions de développement rural, d'éducation, de santé et de population. En 1981, l'ACDI choisissait de concentrer ses efforts dans trois secteurs prioritaires : l'agriculture, l'énergie et le développement des ressources humaines. Toutefois, les données statistiques sont incomplètes ou peu concluantes. Les définitions changent. Des projets peuvent être

¹⁰ D'après cette méthode empirique, une allocation bilatérale minimum de gouvernement à gouvernement de 33 1/3 de l'APD en 1985-1986 aurait correspondu à environ 55 % du total de l'aide bilatérale de pays à pays (par opposition au chiffre réel de 62 %); le reste, soit 45 % (ou environ 27 % du total de l'APD) aurait été affecté à d'autres programmes de soutien d'initiatives extérieures et à d'autres programmes ne relevant pas de l'ACDI, ainsi qu'aux frais administratifs.

¹¹ Roger Young, «Canadian Foreign Aid: Facing A Crisis of Its Own?», *Journal of Canadian Studies*, 19:4, hiver 1984-1985, p. 34.

reclassés pour répondre à d'autres besoins. On constate de grandes fluctuations annuelles. Alors que l'agriculture vient habituellement au premier rang (35,5 % des engagements en 1985), le budget qui y est consacré couvre aussi l'aide alimentaire et le transport rural. De fait, le plus important élément du budget d'aide bilatérale pourrait bien être le transport et les communications. Bien que les dépenses consacrées à l'infrastructure sociale et à l'éducation aient augmenté de manière sensible au cours de la dernière décennie, nous avons reçu un mémoire qui prétendait qu'en termes bilatéraux, les secteurs des soins de santé primaires, de l'égalité des chances pour les femmes, et de l'alphabétisation et de l'éducation des populations rurales n'occupent toujours qu'une «place minimale dans le programme de financement de l'APD du Canada»¹².

Bien que le Comité estime que certains grands projets d'immobilisations et certains transferts de financement global (produits de base, lignes de crédit) soient nécessaires et appropriés, il faudrait insister davantage sur l'intégration d'un élément humain à tous les programmes d'aide bilatérale. Comme nous l'avons fait valoir dans la Partie I, l'investissement en ressources humaines, particulièrement chez les populations les plus pauvres où le potentiel est sous-utilisé, devrait constituer un objectif fondamental de l'APD du Canada. Il ne faudrait pas que le développement des ressources humaines devienne un secteur distinct et isolé, pas plus que les besoins des populations pauvres et des femmes ou les répercussions sur l'environnement ne sont des préoccupations sectorielles. Ce sont là des critères fondamentaux qui devraient prévaloir pour tous les secteurs et tous les programmes.

D'autre part, l'attribution du financement par secteur risque de ne pas fonctionner avec une approche «a priori» généralisée. Il faudrait plutôt procéder par pays ou par programme donné, en fonction des capacités et des compétences canadiennes disponibles pour répondre aux besoins, après consultation étroite avec les gouvernements récipiendaires. Il y a des secteurs comme l'agriculture qui resteront assurément un élément clé de développement au cours des années à venir, bien que le Comité, conformément à ses recommandations antérieures, mette en garde contre la tentation de considérer l'aide alimentaire comme un substitut de projets planifiés de développement agricole. Nous notons que le succès de tels projets dépendra en outre souvent de la volonté des gouvernements récipiendaires d'introduire dans le secteur agricole des réformes structurelles qui profiteront aux petits producteurs privés.

D'autres secteurs deviendront plus importants ou prendront une nouvelle orientation à mesure que les pays franchiront différentes étapes de développement. Dans notre programmation, il faudra tenir compte du fait que la situation change continuellement dans les pays en développement et que les conditions sont souvent très hétérogènes, même à l'intérieur d'un pays donné. Il s'agit d'une évolution inégale et complexe, mais on peut déjà noter certaines tendances communes. Nous savons que la migration en masse vers les villes se poursuivra, même d'après les scénarios les plus optimistes de développement rural, de contrôle de la population et de croissance de la production agro-alimentaire. La lutte contre la pauvreté des populations rurales et l'augmentation du revenu des petits agriculteurs passe par le démantèlement partiel du lourd réseau bureaucratique qui a fait baisser artificiellement les prix des produits agricoles, encourageant ainsi l'exode rural. En même temps, la situation des millions de personnes qui vivent dans des taudis en milieu urbain pose toute une série de problèmes nouveaux pour les responsables de la planification des programmes d'aide. L'APD offerte par le Canada doit s'adapter plus rapidement aux réalités de l'urbanisation du tiers monde, comme le dit un mémoire :

¹² Laboratoires Connaught, mémoire au CPAECE, 27 janvier 1987, p. 5.

Dans la hiérarchie des besoins, aujourd'hui et demain, le secteur urbain domine, et pourtant l'ACDI compte relativement peu de programmes urbains par rapport à l'aide totale. D'ici l'an 2000, la croissance urbaine aura donné naissance à des zones de pauvreté incroyablement importantes — certaines existent déjà. Les programmes du Canada se doivent d'en tenir compte et l'aide bilatérale devrait être modifiée afin de répondre à des problèmes de nature urbaine¹³.

Le Comité note avec intérêt qu'Oxfam-Canada a abordé la question du développement urbain et rural dans sa recommandation concernant une approche sectorielle équilibrée et axée sur la pauvreté.

Tout en continuant de mettre l'accent sur le développement rural, l'APD devrait faire davantage dans les villes, et chercher à atteindre en particulier les femmes, les enfants, les jeunes, et les vieillards. Des appuis plus considérables devraient aussi être apportés aux organisations populaires et aux formules de développement économique qui touchent les pauvres et leurs initiatives. Les établissements humains, dont le logement, l'infrastructure et les services sociaux exigent aussi une attention spéciale. En milieu rural, il faut insister sur la satisfaction des besoins de base : l'auto-suffisance vivrière nationale, la modernisation bien comprise des moyens de production et l'amélioration des établissements humains¹⁴.

Le secteur de l'énergie est un secteur où le Canada a de grandes capacités mais où il est difficile d'identifier des besoins de base. Néanmoins, l'approvisionnement stable en énergie à des prix raisonnables s'avère extrêmement important pour l'autonomie économique. L'électrification constitue un aspect essentiel de la stratégie de développement rural. Les nouvelles sources d'énergie peuvent également aider à préserver les ressources forestières qui sont actuellement utilisées comme combustible. Il faudrait concevoir le développement énergétique avec beaucoup de soin afin de soutenir des formes d'activité économique écologiquement acceptables. Dans le cas des grands projets énergétiques et forestiers, il faudrait accorder une attention toute particulière à l'évaluation des répercussions sociales et environnementales pendant le processus de planification, et prévoir des mécanismes de consultation publique le cas échéant. Nous notons que l'ACDI a adopté une politique globale en matière d'environnement¹⁵ et a créé un bureau des questions environnementales au sein de la Direction générale des services professionnels en 1986. Toutefois, ces mesures n'ont pu satisfaire certains critiques¹⁶. Le mémoire du CCCI précise «que l'ampleur de la dégradation de l'environnement et des ressources dans le monde atteint des proportions catastrophiques et il semble clair que les programmes de développement n'ont pas accordé de priorité aux facteurs environnementaux»¹⁷. L'implantation d'une politique dans ce secteur devrait faire l'objet d'une étroite surveillance dans le but d'arriver à des améliorations, de concert avec des ONG et des groupes d'environnementalistes.

Sur la base de ce survol des secteurs de concentration de l'ACDI, le Comité recommande :

¹³ *Dillon Consulting Engineers & Planners*, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 11. Le mémoire de la *Chreod International*, intitulé «The Urban Imperative», et les *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 17 février 1986, p. 18:25-18:34, insistent sur le même aspect.

¹⁴ *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 22 janvier 1987, p. 11:19.

¹⁵ La démarche de l'ACDI a suivi les recommandations sur l'environnement et sur l'aide au développement adoptées par le Conseil de l'OCDE en 1985 et 1986. Ces recommandations de l'OCDE se trouvent dans *Coopération pour le développement, Rapport 1986*, p. 241-249.

¹⁶ Témoignage de Pat Adams, Energy Probe, *Procès-verbaux et témoignages*, 27 janvier 1987, ainsi que l'article de Janine Ferretti, Paul Muldoon et Marcia Valiante «Nouvelle stratégie environnementale de l'ACDI», dans *Probe Post*, hiver 1987, p. 25-30.

¹⁷ Conseil canadien pour la coopération internationale, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 16.

- 1) qu'un élément de développement humain axé sur les besoins fondamentaux soit résolument incorporé à tout programme bilatéral;
- 2) que le développement des ressources humaines, particulièrement au profit des plus pauvres et surtout des femmes, soit considéré comme un critère pour toute l'aide bilatérale et non pour un seul secteur;
- 3) que toute affectation supplémentaire par secteur se fasse sur la base de programmes régionaux ou nationaux et non selon une formule générale;
- 4) que l'agriculture et la production alimentaire demeurent des priorités du programme d'aide canadien, mais que le Canada fasse comprendre aux gouvernements récipiendaires l'importance des mesures qui procurent des encouragements aux petits agriculteurs;
- 5) que l'ACDI s'intéresse davantage aux projets et aux programmes qui répondent aux réalités de l'urbanisation du tiers monde et tente de satisfaire les besoins fondamentaux du nombre croissant de pauvres en milieu urbain;
- 6) que, dans le cadre de l'implantation de sa nouvelle politique sur l'environnement et le développement, l'ACDI consulte les ONG et les groupes environnementalistes afin que l'on procède à une évaluation appropriée des répercussions sociales et environnementales des grands projets d'immobilisations, particulièrement ceux qui s'appliquent aux secteurs de l'énergie et des forêts.

Nouveau cadre pour l'admissibilité des pays

Le *Document de travail* déposé en juillet 1986 par le Comité précise que des considérations géopolitiques et commerciales ont joué un rôle «essentiel» dans la définition des relations d'aide avec les pays de concentration, et qu'à cause de l'utilisation de l'APD comme outil de la politique étrangère, «la liste des bénéficiaires de l'aide canadienne est régulièrement allongée, mais rarement raccourcie»¹⁸. L'ACDI est présentement engagée dans des projets bilatéraux dans plus de 100 pays appartenant à trois catégories d'admissibilité : catégorie I (pays de concentration) où sont appliqués des programmes globaux à long terme; catégorie II où une présence importante est maintenue, surtout par projet; catégorie III où des instruments choisis (Fonds administrés par les missions et ONG) sont utilisés pour apporter une aide limitée. Il existe aussi deux catégories de pays non admissibles. La politique du Cabinet relative à la répartition des fonds entre les pays admissibles à l'APD prévoit ce qui suit : catégorie I—75 %, catégorie II— 20 % et catégorie III—5 %. En 1984-1985, la répartition fut la suivante : catégorie I—80 %, catégorie II—13 % et catégorie III—7 %. Comme le précise le rapport du Groupe d'étude Desmarais publié en 1986, cette répartition traduit deux préoccupations : «une volonté d'être présent dans un très large éventail de pays amis» et «une volonté de concentrer l'aide bilatérale par souci d'efficacité ou d'impact»¹⁹. Le Comité estime que la seconde approche devrait être plus fondamentale.

Présentement, on compte 33 bénéficiaires de la catégorie I, c'est-à-dire 31 pays et deux groupes régionaux, le Sahel et la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA). Neuf bénéficiaires de la catégorie I sont des PLMA comparativement à 7 de la catégorie II et à 21 de la catégorie III. On compte aussi

¹⁸ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Document de travail*, juillet 1986, p. 11.

¹⁹ *Étude sur les politiques et l'organisation de l'aide publique au développement du Canada*, Rapport au ministre des Affaires extérieures, août 1986, p. 47.

plusieurs pays à revenu intermédiaire et à revenu intermédiaire supérieur dans la catégorie I (Côte-d'Ivoire, Jamaïque et Colombie); pour certains pays à faible revenu comme la Chine et l'Indonésie, l'accent semble porter sur l'établissement de relations commerciales. Le Zaïre, dont le régime répressif a appliqué des politiques économiques désastreuses, demeure un pays de concentration de l'Afrique francophone.

Dans un document d'information remis au Comité, l'ACDI décrit ainsi les critères d'admissibilité : besoin, engagement quant au développement, capacité d'absorption, rendement économique et effort, facteurs de crise, intérêts politiques pour le Canada et intérêts commerciaux pour le Canada. Ce document contient aussi une liste par ordre d'importance des questions à aborder pour l'établissement du programme de base :

- l'importance des relations politiques et économiques du pays avec le Canada;
- les retombées économiques prévues du programme pour l'économie canadienne;
- l'intérêt manifesté par le secteur privé et les organisations de bénévoles pour le pays;
- la compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux;
- l'expérience du Canada avec le pays visé dans l'implantation du programme de coopération;
- le type de projet à envisager (petit ou grand);
- le portefeuille de projets aux stades de la planification et de la mise en oeuvre;
- les répercussions éventuelles des projets à l'échelle nationale et régionale;
- le degré de souplesse nécessaire pour favoriser les nouvelles initiatives;
- les répercussions du programme sur les femmes et l'environnement.

La liste des priorités ne manque pas de surprendre par le fait que les cinq premiers critères sont tous fonction du pays donateur et que rien ne concerne spécifiquement les droits de la personne ou notre capacité de toucher les populations les plus démunies. Un seul critère porte directement sur le développement humain, le dernier.

Le système de classification des pays, tel qu'il existe présentement, est à tout le moins surfait et traduit une certaine confusion au niveau des objectifs. Il invite presque à prendre le pays en otage pour des considérations de politique étrangère qui ont peu à voir avec l'objectif fondamental du programme d'aide qui est d'aider les pauvres et de promouvoir le développement humain autonome. Plutôt que d'éclairer l'APD du Canada, la multiplication des catégories tend à faire paraître nos efforts d'aide moins concentrés qu'ils ne le sont en réalité. C'est un exercice qui manque de rigueur et de transparence. De plus, bien que plusieurs groupements régionaux (les pays du Sahel en Afrique occidentale et les États de première ligne de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe) fassent partie de la catégorie I, on ne constate aucun effort particulier de cohérence régionale. Le système des catégories est devenu un processus politique commode plutôt qu'un processus de sélection fondé sur la programmation régionale et sectorielle de l'ACDI.

Le Comité favorise fortement cette dernière approche parce qu'elle est clairement fondée sur l'intégration des programmes aux stratégies régionales et sectorielles, toutes conformes aux objectifs fondamentaux de l'APD. Il pense qu'il serait possible d'accroître l'aide que le Canada offre aux pays et aux populations les plus pauvres sans affecter

gravement la politique étrangère. Il y aurait toujours des pays participants et non participants dans chaque région, mais il n'y aurait pas de liste par catégorie. Les facteurs déterminants de participation au programme de concentration seraient clairement liés au développement et non à des considérations diplomatiques ou commerciales. Les pays avec lesquels le Canada poursuit une longue et fructueuse collaboration en matière d'APD seraient de toute évidence bien placés pour le programme par pays. Il faudrait cependant que le processus de sélection des pays soit suffisamment souple et ouvert pour que de nouveaux pays soient admis, s'ils satisfont aux priorités de développement du Canada.

Selon notre optique de l'aide, nous considérons que les critères d'admissibilité suivants figureraient parmi les plus importants :

- la nécessité absolue du pays bénéficiaire;
- l'expérience du Canada en ce qui concerne l'attitude de ce pays face à l'aide;
- la compatibilité des priorités de ce pays et de celles du Canada en matière de développement;
- la capacité prouvée du bénéficiaire d'utiliser l'aide d'une manière avisée pour favoriser le développement des ressources humaines et avantager les pauvres;
- le respect des droits de la personne au sens le plus large.

Le fait que ces conditions supposent nécessairement un jugement qualitatif ne doit pas nous dissuader de faire des choix qui renforceront l'orientation développementale de notre programme d'aide, comme le précisait notre premier témoin :

En choisissant les pays qui bénéficieront de l'aide canadienne, on devrait tenir compte des besoins du pays, ainsi que de toute une gamme d'autres éléments, y compris une évaluation du sérieux que manifeste le gouvernement de ce pays dans le choix de stratégies de développement qui incluent vraiment des programmes sociaux destinés aux pauvres des villes et des campagnes²⁰.

Nous sommes également d'accord avec un autre témoin qui disait que «les pays qui soutiennent activement le processus démocratique devraient être avantagés lors des décisions de financement. L'aide canadienne devrait s'adresser principalement aux pays où les pauvres s'organisent pour transiger avec leur gouvernement, où les gouvernements encouragent les pauvres à mettre des organisations sur pied pour les représenter et où les gouvernements sont disposés à traiter avec ces organisations»²¹.

Afin d'en arriver à un groupe plus cohérent de pays pour son programme de concentration, l'ACDI devrait examiner tous ses programmes actuels à la lumière des critères ci-dessus. Il faudrait aussi consulter librement les ONG qui travaillent dans le secteur.

En conclusion, le Comité recommande :

- 1) que le système actuel des catégories de pays soit aboli;
- 2) que, pour chacune des régions d'activité de l'ACDI, l'admissibilité des pays au programme de concentration soit fondée sur des critères de développement, et plus particulièrement sur :
 - le besoin absolu du pays bénéficiaire;

²⁰ M. Ian McAllister, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 21 octobre 1986, p. 2:6.

²¹ Association canadienne d'aide à l'enfance, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 2.

- l'expérience du Canada en ce qui concerne l'attitude de ce pays face à l'aide;
 - la compatibilité des priorités de ce pays et de celles du Canada en matière de développement;
 - la capacité prouvée du bénéficiaire d'utiliser l'aide d'une manière avisée qui favorise le développement des ressources humaines et qui profite directement aux pauvres;
 - le respect des droits de la personne au sens le plus large;
- 3) que le nombre total des pays du programme de concentration ne dépasse pas 30 (à l'exclusion des groupements régionaux);
- 4) qu'en règle générale, ces pays reçoivent au moins 80 % de l'aide bilatérale directe et que les autres 20 % soient répartis entre tous les pays en développement, par projet.

PARTIE III

Organisation et livraison de l'aide

Après avoir examiné les différents modèles de structure administrative, nous avons vu que la structure administrative d'une organisation peut être conçue de différentes manières. La structure administrative d'une organisation peut être conçue de différentes manières. La structure administrative d'une organisation peut être conçue de différentes manières.

En plus de ces différents modèles de structure administrative, les organisations ont pu s'empêcher de remettre en question leur structure administrative. Les organisations ont pu s'empêcher de remettre en question leur structure administrative. Les organisations ont pu s'empêcher de remettre en question leur structure administrative.

Dans le cadre de ses programmes d'aide au développement, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a organisé les conseils de surveillance locaux et régionaux en 1970. L'OMS, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Énergie, le ministère de l'Agriculture, la Commission canadienne de la santé et le conseil de l'Énergie ont tous participé à l'élaboration de ces programmes. L'OMS a depuis plus de vingt ans un programme de surveillance de la santé publique et de l'immunité de la population. Ce programme a permis de constater à nouveau l'importance de l'immunité de la population. Le programme a permis de constater à nouveau l'importance de l'immunité de la population. Le programme a permis de constater à nouveau l'importance de l'immunité de la population.

La fréquence des réorganisations et le caractère incertain des programmes d'aide au développement sont pas étrangers à la structure administrative d'une organisation. Les programmes d'aide au développement sont pas étrangers à la structure administrative d'une organisation. Les programmes d'aide au développement sont pas étrangers à la structure administrative d'une organisation.

Nous espérons que ce livre vous aidera à mieux comprendre la structure administrative d'une organisation. Les objectifs de ce livre sont de vous aider à mieux comprendre la structure administrative d'une organisation. Les objectifs de ce livre sont de vous aider à mieux comprendre la structure administrative d'une organisation.

Renforcement des structures

Au cours des années 60, de nombreux pays donateurs se sont dotés d'une nouvelle structure administrative, qui n'a guère changé depuis. Le gouvernement canadien a créé l'ACDI en 1968 et le CRDI en 1970. Après un temps d'arrêt, il a ensuite créé la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI), en 1981, et le Centre international d'exploitation des océans (CIEO) en février 1985. Par ailleurs, un autre organisme d'aide pourrait voir le jour sous peu : l'Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique.

En plus de créer de nouveaux organismes, les Canadiens n'ont pu s'empêcher de remanier ceux qui existaient déjà. À l'ACDI en particulier, les réorganisations sont devenues monnaie courante, mais leur utilité est parfois mise en doute. Dans le mémoire qu'elle a fait parvenir au Comité, l'Université de Guelph dit ceci :

Dans le cadre de ses programmes d'aide au développement, l'Université de Guelph a maintes fois conseillé la bureaucratie lourde et fragmentée qui s'occupe de l'APD. L'ACDI, le ministère des Affaires extérieures, le ministère des Finances, le ministère de l'Agriculture, la Commission canadienne du blé et le CRDI lui ont tous demandé conseil. L'Université assiste depuis plus de vingt ans à des changements en profondeur et à d'innombrables réorganisations au sein de l'ACDI, qui est le principal organisme d'exécution responsable de L'APD. Elle a pu constater à maintes reprises l'ambiguïté et l'esprit territorial de l'administration fédérale, et tout porte à croire que la voie est en train de devenir encore plus tortueuse¹.

La fréquence des réorganisations et le caractère incertain des résultats attendus ne sont pas étrangers à la vive appréhension qu'éprouvent certains responsables des programmes d'aide dès qu'il est question de réorganisation. À leurs yeux, une réorganisation ne doit pas être l'occasion d'émettre de nouvelles politiques, ce qu'on peut faire en imprimant une nouvelle orientation aux structures existantes, ni le moment de régler des problèmes personnels temporaires. On ne doit opter pour la réorganisation qu'en dernier ressort, lorsqu'ont échoué toutes les autres tentatives pour accroître l'efficacité administrative d'un organisme.

Nous convenons que la réorganisation d'un organisme ne doit pas se faire à la légère. Les objectifs doivent être énoncés clairement, et les coûts et les avantages

¹ Université de Guelph, *The University of Guelph in International Development : Issues in Policies and Programs*, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 13.

doivent être évalués attentivement. Par contre, l'inaction peut être tout aussi coûteuse. Au cours des dernières années, de nombreux organismes des secteurs public et privé ont subi de profonds changements provoqués par l'évolution rapide de la situation sur la scène nationale et internationale. Il est fort probable que les organismes d'aide devront eux aussi relever de nouveaux défis et s'adapter aux circonstances changeantes.

L'ACDI

L'Agence canadienne de développement international, par l'intermédiaire de laquelle le Canada vient en aide aux pays en développement, est soumise à de fortes pressions et contraintes politiques. Le phénomène de l'aide liée a favorisé l'essor d'une importante bureaucratie centralisée à Ottawa, qui consacre beaucoup de temps et de ressources humaines à la gestion de pratiques de passation de marchés fort complexes. D'autre part, les restrictions touchant le recrutement et l'augmentation rapide du volume de l'APD ont amené l'ACDI à opter pour de grands projets et des décaissements rapides. Dans de telles conditions, on peut difficilement mettre en place une stratégie de développement des ressources humaines.

Outre les grands principes dont elle doit tenir compte sur le plan administratif, l'ACDI doit composer avec les objectifs à court terme du Canada dans les domaines du commerce et de la politique étrangère. Nous avons fait état dans les pages précédentes des moyens à prendre sur le plan de la politique, mais il est permis de se demander si l'équivalent existe au niveau de l'organisation. Certains témoins pensent que non.

Quant au rôle que peut jouer l'ACDI dans l'orientation de la politique étrangère du Canada, il n'est pas bien défini. La mesure dans laquelle les responsables de l'aide arrivent à concilier les intérêts divergents de la politique étrangère dépend moins de questions d'organisation que de la volonté du gouvernement de souscrire aux objectifs de l'APD².

D'autres témoins ont proposé une solution à laquelle le gouvernement a longuement songé lorsqu'il a créé l'ACDI vers la fin des années 60 : en faire une société d'État. Ils s'appuient sur des motifs assez simples. Une société d'État sans lien de dépendance aurait une certaine autonomie au niveau politique et pourrait se soustraire, du moins en partie, à la pléthore de dispositions administratives qui entravent le processus d'aide. L'ACDI aurait ainsi toute la latitude voulue pour agir comme bon lui semblerait.

Même si l'idée semble attrayante à première vue, le Comité ne croit pas qu'il faut y donner suite. En effet, il doit absolument y avoir, dans les sphères gouvernementales où sont prises les grandes décisions de nature générale et financière, des personnes qui prennent fait et cause pour le programme d'aide. Aussi regrettable cela soit-il, l'indépendance et la participation régulière au processus décisionnel sont incompatibles. Même si la mise sur pied d'organismes spécialisés de plus petite taille comme le CRDI a donné d'excellents résultats, aucun pays membre de l'OCDE n'a retenu cette solution pour l'ensemble de son programme d'aide. Dans tous les pays donateurs, les grandes lignes de la politique d'aide et, bien souvent, les décisions relatives à l'affectation des crédits font l'objet de consultations avec les autres ministres concernés par les dépenses effectuées à l'étranger.

Il convient de souligner un autre facteur tout aussi important. L'intégration de toutes les mesures d'aide aux pays en développement est d'autant plus importante que

² Irving Brecher, Université McGill, mémoire au CPAECE, 22 octobre 1986, p.13

l'APD a tendance à être accordée en fonction de l'orientation de la politique. Nous avons indiqué au chapitre 5 que le Canada devra faire preuve de prudence à cet égard, compte tenu de l'incertitude et de la controverse qui entourent le dialogue sur la politique. Quoiqu'il en soit, il deviendra encore plus important dans les années à venir que le Canada établisse une politique cohérente en matière d'aide au développement.

Un mandat parlementaire

Au lieu d'isoler l'ACDI, nous jugeons préférable de l'associer encore plus étroitement au processus politique. La charte dont nous avons recommandé l'élaboration au chapitre premier est constituée de principes chers à la population canadienne, comme le montrent de nombreux sondages d'opinion et les audiences que nous avons tenues. Les dirigeants politiques doivent encourager l'incorporation de ces principes dans la politique et les activités de l'ACDI; nous irions jusqu'à dire qu'ils ont tout intérêt à le faire.

L'ACDI n'a pas été créée par une loi du Parlement, en 1968, mais par décret³. Un ancien président de l'ACDI a déclaré au Comité que le gouvernement avait songé à adopter une loi sur l'ACDI, mais s'était ravisé. Selon M. Strong, le mandat de l'ACDI devait être vague et il fallait être naïf pour penser que cet organisme puisse faire l'objet d'une loi. Si tel avait été le cas, il aurait fallu s'aligner sur le plus petit commun dénominateur. L'ACDI a donc été créée par décret⁴. Rétrospectivement, nous constatons qu'il a été naïf de ne pas légiférer parce que le risque de tout ramener au plus petit commun dénominateur est plus grand avec un mandat plus vague. Nous pensons qu'une loi dans laquelle seraient expliqués le mandat de l'ACDI et, en particulier, la portée de la Charte du développement permettrait dans une large mesure de corriger cette lacune. Elle permettrait aussi au gouvernement et à tous les partis politiques de prouver à la population canadienne qu'ils souscrivent tous à un programme d'aide solide et progressif, malgré leurs divergences d'opinions sur d'autres questions.

Un ministre du développement international

Nous estimons que l'ACDI doit continuer de relever du secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui est un des ministres les plus importants et qui est également président du Comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense. Tel que nous le définissons, le développement est un élément fondamental de la politique étrangère à long terme du Canada et il doit être défini et poursuivi comme tel. C'est aussi, pensons-nous, la dimension de la politique étrangère qui est la plus spécifiquement canadienne et qui offre au Canada les meilleures possibilités de faire une contribution indépendante et créative dans le domaine des affaires internationales. Comme nous l'avons dit dans le présent rapport, il y a des intérêts à court terme en matière de commerce et de politique étrangère qui pourraient nuire à la réalisation des objectifs du développement en l'absence de plan d'ensemble. C'est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui doit continuer d'assurer la discipline et la cohérence nécessaires pour éviter cela.

Selon nous, il est tout aussi important de prévoir dans cette loi la création du poste de ministre du Développement international, qui relèverait du secrétaire d'État aux

³ Le décret du 8 mai 1968 comprenait une seule phrase : « Sur avis conforme du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et en vertu du sous-aliéna 2f) (ii) de la *Loi sur l'administration financière*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de qualifier, par les présentes, le Bureau de l'aide extérieure de ministère pour les fins de la *Loi sur l'administration financière*. » Jamais a-t-on vu annonce plus discrète de la création d'un ministère.

⁴ Réunion du CPAECE, 15 mai 1986.

Affaires extérieures. Au moment de la création de l'ACDI, par décret, on s'est prononcé contre la nomination d'un ministre distinct, parce qu'on jugeait que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures était le mieux placé pour défendre la cause de l'aide au développement au sein du Cabinet. Or l'ACDI a beaucoup évolué : elle compte plus de 1 200 employés et doit gérer un budget annuel de plus de 2 milliards de dollars. En outre, elle doit s'occuper de nombreuses questions délicates touchant l'APD, qui nécessitent une attention politique soutenue. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures devrait certes demeurer le grand responsable de certains éléments fondamentaux de la politique d'aide, comme le choix des pays et le volume de l'APD, mais c'est à un ministre du Développement international que devrait incomber la gestion courante et l'élaboration de la politique.

Au cours des huit dernières années, on a fait quelques pas vers la création du poste de ministre du Développement international. Dans les années 70, le gouvernement a créé le poste de ministre des Relations extérieures, dont le titulaire a exercé des fonctions ministérielles de second plan, mais n'a pas été nommé responsable de l'ACDI. C'est seulement en 1979, puis au lendemain des élections de 1984, que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a délégué au ministre des Relations extérieures des responsabilités précises touchant l'ACDI. Cette décision a été prise à la suite de négociations longues et complexes, et ces responsabilités sont modifiées à l'occasion, ce qui suscite certains doutes quant au statut et à la position du Ministre, notamment à l'ACDI qui relève justement de lui.

Nous croyons qu'il est temps de substituer au ministre des Relations extérieures un ministre du Développement international et de définir les responsabilités de ce dernier. Son rôle doit consister essentiellement à s'occuper de la gestion politique de l'ACDI, c'est-à-dire à mieux traduire les grandes implications politiques du mandat de l'Agence dans ses activités. Un ancien président de l'ACDI a déclaré au Comité qu'à l'heure actuelle,

les programmes par pays sont examinés par le comité de la Présidente dont aucun politicien ne fait partie. Les décisions sont prises par des bureaucrates. Or, dans bien des cas, il serait utile de connaître l'avis des politiciens⁵.

Le rôle du Ministre en tant que grand responsable des opérations et de la cohérence du programme d'aide sera encore plus important si le processus décisionnel est décentralisé au profit des bureaux régionaux, comme le Comité le recommande au chapitre 8.

Le Ministre devra également encourager activement l'élaboration d'une politique en matière de développement. Lorsque l'ACDI a été créée il y a vingt ans en tant qu'organisme d'exécution, elle devait fournir des biens et des services dans le cadre d'un processus de développement que l'on présumait évident. Comme nous l'avons cependant constaté au cours des dix derniers mois, l'aide au développement soulève maintenant de nombreuses questions de politique et est de plus en plus souvent en cause dans les grands débats économiques, sociaux et politiques. L'ACDI ne peut dicter au gouvernement canadien sa politique dans ce domaine, mais il importe qu'elle exprime sa position avec conviction et efficacité. Dans les discussions portant sur l'endettement, par exemple, l'ACDI devrait défendre les intérêts des peuples et des pays les plus pauvres. Par ailleurs, L'ACDI doit protester chaque fois que la politique commerciale du Canada contrecarre ses efforts de développement. Par conséquent, le ministre du Développe-

⁵ Réunion du CPAECE, 15 mai 1986.

ment international devrait être chargé de se pencher sur les questions liées ou non à l'aide, qui touchent directement les pays et les secteurs où le Canada concentre son aide.

Il ne fait aucun doute que divers intérêts pousseront le Ministre à intervenir dans les décisions relatives à la passation de marchés par l'Agence. À l'heure actuelle, le ministre des Relations extérieures étudie les listes de fournisseurs admissibles et peut y faire des ajouts ou des suppressions. Les marchés publics sont régis par des lois et des règlements fédéraux et sont accordés au plus bas soumissionnaire, à moins que le Ministre n'en décide autrement pour des raisons particulières. Lorsqu'il exerce ses pouvoirs discrétionnaires, le Ministre doit agir dans l'intérêt de l'État; il doit éviter de favoriser certaines entreprises en particulier. Comme de nombreux gens d'affaires nous l'ont fait savoir, il semble qu'un nombre assez restreint d'entreprises obtiennent la plupart des contrats. Il est important que le Ministre veille à ce que le processus d'appel d'offres soit aussi ouvert et concurrentiel que possible.

Un conseil chargé de la politique de développement international

Afin d'appuyer le Ministre dans son rôle, nous pensons qu'il serait utile de créer un Conseil chargé de la politique de développement international, qui aurait un triple rôle. Premièrement, il serait chargé de guider le Ministre dans l'élaboration de la politique à long terme. Nous savons par exemple que les villes du tiers monde se développent souvent trop vite pour que les gouvernements concernés puissent planifier et fournir les services essentiels à la population. Le Conseil pourrait donc étudier comment l'ACDI devrait réorienter ses programmes pour favoriser un développement urbain harmonieux. Deuxièmement, afin de faciliter l'application de la Charte du développement, le Conseil devrait être habilité à étudier les évaluations relatives aux programmes et à la politique, et à recommander au Ministre les mesures correctives qui s'imposent. Troisièmement, le Conseil contribuerait beaucoup à ouvrir l'ACDI aux influences politiques de l'extérieur, tout en favorisant le débat sur l'APD et en faisant mieux connaître l'ACDI dans tout le Canada.

Le Conseil devrait comprendre des représentants des principaux groupes canadiens s'intéressant à l'APD, comme les ONG, les universités et les milieux d'affaires. Il faudrait toutefois veiller à ce qu'il ne devienne pas qu'un groupe de pression parmi tant d'autres. Il devrait se composer en majeure partie de Canadiens bien connus dans diverses sphères d'activité, qui pourraient apporter un point de vue nouveau dans les discussions sur l'APD. Le gouvernement devrait également songer sérieusement à y nommer des étrangers, en particulier des représentants éminents du tiers monde. Afin d'assurer l'efficacité du Conseil, celui-ci devrait avoir un mandat clair, se réunir régulièrement et être secondé par un petit secrétariat.

Afin de renforcer le rôle de l'ACDI dans l'élaboration de la politique, il conviendrait finalement d'y faire participer le personnel de tous les échelons de l'Agence. La plupart du temps, les comités parlementaires n'entendent que l'avis des hauts fonctionnaires à Ottawa. Or, nous avons eu la chance d'avoir des discussions fort utiles avec le personnel de l'ACDI sur le terrain. Nous avons été impressionnés par leur professionnalisme et leur enthousiasme, et par le sérieux avec lequel ils ont débattu les difficultés pratiques du développement et les façons d'améliorer les programmes d'aide. Nous craignons cependant que l'expérience et les connaissances professionnelles absolument indispensables que les agents acquièrent durant leur séjour à l'étranger ne soient perdues lorsqu'ils reviennent à l'administration centrale. Il doit absolument régner à l'administration centrale un climat de professionnalisme, car c'est la clé du succès de

tout programme d'aide. À cet égard, on pourrait mettre en pratique l'expérience acquise sur le terrain au cours de l'élaboration des programmes et des politiques. Nous avons été heureux d'apprendre qu'une association d'agents professionnels était en voie de création à l'ACDI. Il serait très important que cette association participe activement à l'examen du programme d'aide et compare au besoin devant les comités parlementaires qui étudient la question de l'aide, comme le fait en Australie une association semblable.

Pour résumer les diverses propositions qui donneraient à l'ACDI une place plus importante dans le processus politique canadien, **le Comité recommande de donner à l'Agence un mandat parlementaire clair dans lequel seraient énoncés les principes de la Charte du développement. Le poste de ministre des Relations extérieures devrait être remplacé par un poste de ministre du Développement international chargé de l'ACDI, qui relèverait du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. La loi devrait également préciser clairement les fonctions de ce Ministre, en ce qui concerne la supervision du fonctionnement de l'ACDI et l'élaboration de sa politique. Le Comité recommande en outre la création d'un Conseil chargé de la politique de développement international qui aurait pour fonction d'aider le Ministre et qui serait composé de représentants des grands partenaires du Canada en matière d'aide au développement (les ONG, les universités et le monde des affaires) et d'autres Canadiens de marque.**

Autres organismes participant à l'APD

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre document de travail de juillet 1986, l'APD intéresse au Canada une famille importante, complexe et parfois récalcitrante d'organismes. Bien que nous n'ayons pas étudié à fond le rôle de chacun des membres de cette famille et les relations qui les unissent, nous avons tout de même certaines observations et recommandations à formuler à ce sujet.

Depuis la signature des accords de *Bretton Woods*, c'est le ministère des Finances, après consultation avec d'autres ministères et organismes, dont l'ACDI, qui coordonne la participation canadienne à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. Il a été périodiquement question de confier à l'ACDI les responsabilités touchant la Banque mondiale étant donné que celle-ci remplit clairement un rôle d'organisme de développement. Plusieurs témoins ont repris cette recommandation lors des audiences que nous avons tenues dans l'ensemble du Canada. Toutefois, selon des fonctionnaires de l'ACDI et d'autres ministères, il n'y a pas de raison de changer la situation actuelle, puisqu'il est bon que le ministère central chargé de la planification financière s'intéresse ainsi au développement international. Ces fonctionnaires soutiennent qu'il ne serait pas logique de faire en sorte que la Banque et le Fonds relèvent de ministères distincts à Ottawa, au moment même où le Canada cherche à resserrer les liens entre ces deux organismes.

La majorité des membres du Comité pense que le ministère des Finances devrait continuer d'être responsable en dernier ressort de la participation du Canada à la Banque mondiale, mais tous les membres estiment que l'ACDI devrait elle aussi participer étroitement à l'élaboration de la politique à ce sujet. Quelles que soient ses origines, la Banque mondiale est essentiellement une banque de développement et le Canada devrait chercher à y promouvoir ses objectifs de développement. Nous estimons qu'il convient d'évaluer attentivement la politique et l'action de la Banque mondiale pour s'assurer qu'elles profitent aux pays et aux peuples les plus pauvres du monde. Quant au Fonds monétaire international, bien qu'il ne soit pas à proprement parler un organisme de développement, il s'occupe de plus en plus des problèmes du tiers monde et exerce une influence considérable sur les perspectives d'avenir de nombreux pays en

développement. Nous recommandons que la politique relative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international soit le fruit de consultations étroites et suivies entre le ministère des Finances et l'ACDI mais que le ministère assume l'entière responsabilité de la participation du Canada à ces deux organismes. Nous recommandons aussi que les deux ministères préparent conjointement une déclaration sur leurs responsabilités respectives vis-à-vis de la Banque et du Fonds, et sur le mécanisme de consultation.

La Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI) a été créée par décret en 1981 et a commencé ses activités au début de 1982. Bien qu'il s'agisse d'une filiale de Petro-Canada, tant du point de vue juridique que structurel, la CPAI est financée par le Parlement et constitue un instrument de mise en oeuvre de la politique canadienne d'APD; elle est chargée d'aider les pays en développement à mettre en valeur leurs ressources pétrolières et gazières. Elle n'a pas pour mandat de faire de la prospection, mais plutôt de contribuer à l'élaboration de bases de données géologiques par l'exploration sismique et l'aide technique. On espère que ces travaux préliminaires permettront à des entreprises pétrolières commerciales de se lancer dans la prospection et l'exploitation des ressources, mais ces espoirs ne se sont pas réalisés jusqu'ici. Comme l'a expliqué le président de la CPAI devant le Comité :

Nous n'avons pas découvert de gisement de pétrole commercialement viable. Nous ne pouvons pas encore signaler avec précision des cas où le secteur privé est intervenu soit en association avec le pays en développement soit par lui-même pour poursuivre des travaux d'exploration et d'aménagement à des endroits où nous avons travaillé pour le compte de la société pétrolière nationale du pays bénéficiaire. Nous continuons cependant à espérer que le suivi sera assuré non seulement par les institutions multinationales mais également par le secteur privé⁶.

Ces résultats ne découlent pas tant de la nature même de la CPAI que des coûts et des risques élevés de la prospection de pétrole et de gaz. La Corporation met de plus en plus l'accent sur ses activités d'aide technique; comme l'a indiqué son président, «pratiquement toutes ses activités se rattachent d'une certaine manière à l'assistance technique»⁷. Compte tenu de l'importance que nous attachons au renforcement de l'assistance technique dans le cadre du programme d'APD du Canada, nous pensons qu'il est essentiel de mieux coordonner les activités de la CPAI avec les politiques et les programmes de l'ACDI, et d'en évaluer l'efficacité. À cette fin, **nous recommandons que la CPAI fasse rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international, plutôt que par celle du ministre de l'Énergie, des Mines et des ressources et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, comme c'est le cas maintenant.**

Le Centre international d'exploitation des océans (CIEO) est une société de la Couronne fédérale créée en 1985; il est chargé de favoriser la coopération entre le Canada et les pays en développement dans le domaine de l'exploitation des océans. Pour ce faire, il fait appel à des experts et à des institutions spécialisées dans ce domaine, au Canada, dans les pays en développement et ailleurs, et administre des programmes de cueillette et de diffusion de l'information, de formation, d'aide technique, de services consultatifs et de recherche⁸. Il serait donc souhaitable d'amener le CIEO, comme le CPAI, à participer plus activement au programme d'assistance technique de l'ACDI.

⁶ *Procès-verbaux et témoignages* du CPAECE, 27 janvier 1987, p. 12:13.

⁷ *Ibid.*, p. 12:7.

⁸ CIEO, *Rapport annuel 1985-1986*, septembre 1986.

Par conséquent, nous recommandons que le CIEO fasse lui aussi rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international. En faisant cette recommandation, nous sommes cependant conscients de la nécessité de conserver certains aspects particuliers du CIEO. Le Centre étant petit, il peut en effet participer à des projets plus modestes auxquels des organismes de financement plus importants ne s'intéresseraient pas. En outre, le CIEO est d'abord venu en aide à des États côtiers et insulaires, dont beaucoup sont petits et qui ne recevaient pas jusque-là une aide importante du Canada.

Nous en arrivons à la dernière mais non la moindre institution canadienne d'APD, à savoir le Centre de recherches pour le développement international. Le CRDI a été créé par une loi du Parlement en 1970, après que la Commission du développement international de la Banque mondiale eut constaté que les pays en développement dépendaient de plus en plus d'une technologie conçue et produite à l'extérieur de leurs frontières et n'ayant aucun rapport avec leurs besoins particuliers⁹. Le mandat du Centre consiste donc à soutenir la recherche scientifique que font les pays en développement pour trouver des solutions à leurs problèmes. Dès le début, on a reconnu que la recherche était une activité risquée, à long terme et souvent délicate; on a donc accordé au CRDI un statut autonome et spécial au sein du système d'APD du Canada. On l'a aussi exempté de diverses exigences officielles comme la règle de l'aide liée, ce qui lui permet de prendre des décisions en se fondant uniquement sur des critères de développement. Il convient aussi de souligner que contrairement aux agences bilatérales de développement, le Conseil d'administration du CRDI est composé de quelques membres distingués qui ne sont pas des ressortissants canadiens. Ce statut particulier est parfois controversé, mais il a aussi permis au Centre d'être reconnu comme l'un des organismes de développement les plus efficaces au monde. Le Centre a, par le fait même, renforcé la réputation du Canada à l'échelle internationale. Nous pensons qu'il est préférable de ne pas modifier ce statut et de permettre au CRDI de continuer de faire rapport au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Les temps changent et la recherche dans le domaine du développement subit l'influence de ces changements. Beaucoup de pays en développement ont considérablement accru leurs propres ressources scientifiques et techniques au cours des 20 dernières années. Il est toutefois permis de se demander si cette recherche a toutes les applications qu'elle devrait avoir. C'est ce point particulier qui nous a amenés à recommander, dans les pages précédentes, d'intensifier la collaboration entre le CRDI et l'ACDI. Nous voulons aussi que le CRDI demeure un organisme novateur et dynamique. Or avec le succès et l'augmentation de son budget, l'appareil bureaucratique du CRDI s'est alourdi, lui enlevant de ce fait un peu de souplesse. Dans le présent rapport, nous recommandons la décentralisation au profit du terrain dans le cas de l'ACDI, et nous pensons qu'il devrait en être de même pour le CRDI. Même s'il possède un excellent réseau de bureaux régionaux dans le monde entier, comme on le verra au chapitre 8, le pouvoir de prendre les décisions est concentré à l'administration centrale à Ottawa. Nous espérons qu'une grande partie de ce pouvoir sera transféré aux bureaux régionaux et que le Conseil d'administration du Centre se limitera de plus en plus à exercer des fonctions liées à l'élaboration des politiques et des programmes. Par ailleurs, si les bureaux régionaux de l'ACDI étaient situés au même endroit que ceux du CRDI, il pourrait y avoir d'excellentes possibilités de collaboration entre les employés des deux institutions.

⁹ ACDI, «Centre de recherches pour le développement international», *Cahier d'information à l'intention des parlementaires*, p. 21-29, p. 22.

En résumé, nous recommandons que le statut autonome et spécial du CRDI au sein du système d'APD du Canada soit maintenu et que, par conséquent, celui-ci continue de faire rapport au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Pour que le CRDI demeure un organisme novateur et dynamique, nous recommandons aussi qu'une grande partie du pouvoir de prendre des décisions soit transférée aux bureaux régionaux.

Décentraliser pour augmenter l'efficacité de l'aide

Le Canada a une longue tradition de coopération internationale et de développement. Cette tradition est au cœur de notre identité nationale et de notre engagement envers le monde.

Les besoins croissants à l'échelle mondiale ont exigé que nous nous adaptions dans les années à venir à une plus grande complexité que dans le passé. Il faut trouver des moyens plus efficaces de fournir cette aide. Comme le souligne notamment les auteurs d'un récent rapport de l'APD :

« Quoique les Canadiens aient de plus en plus conscience des avantages d'aide, il y a encore un grand fossé entre ce qu'ils espèrent et ce qu'ils ont obtenu. Les programmes ne sont pas toujours adaptés aux besoins réels des pays bénéficiaires ».

Le rapport recommande d'augmenter l'efficacité de l'aide en réduisant les dépenses administratives et en réorganisant les services. Ces recommandations ont été largement appuyées par une université renommée qui a étudié les pratiques de divers pays.

Cette forme de décentralisation suppose deux aspects essentiels : une réduction de l'état et l'établissement de réseaux de services communautaires. Le développement et la création de nouveaux services sociaux, par exemple, ont des aspects qui vont au-delà de la simple prestation de services. Ils nécessitent une planification, même si ce n'est que pour les besoins immédiats, et une coordination principale au sein de l'administration. Pour d'autres raisons, les services sociaux sont souvent restreints, les travailleurs sur le terrain doivent avoir une certaine approbation des projets. Bien que toute comparaison de cette nature soit limitée, les données de l'OCDE indiquent que l'Australie et l'Allemagne ont des structures plus centralisées et les États-Unis, le moins centralisés, avec un grand pouvoir sur le terrain. En outre, dans le cas des États-Unis, les services sociaux sont souvent fournis par des organismes d'organes d'exécution.

L'ACTD a joué un rôle clé dans l'élaboration de ces recommandations. C'est de la décentralisation. Avant, pour l'aide financière, les fonds étaient envoyés de l'APD aux provinces, à l'administration centrale et aux organismes locaux. Cette situation a été critiquée par le député, son collègue M. J. G. en 1981. Il a proposé que les fonds soient envoyés directement aux provinces et aux organismes locaux. Cette proposition a été adoptée et a permis d'augmenter le rôle des provinces et des organismes locaux. En outre, environ 120 personnes employées ont été transférées des bureaux centraux du CRDI aux bureaux régionaux, ce qui porte à moins de 100 personnes le nombre de personnes employées au CRDI.

¹ Voir, par exemple, le rapport de la Commission royale d'enquête sur le développement international, 1987, p. 10.
 ² Voir, par exemple, le rapport de la Commission royale d'enquête sur le développement international, 1987, p. 10.

Décentraliser pour augmenter l'efficacité de l'aide

Les budgets consacrés à l'aide risquent fort de ne pas connaître dans les années à venir la même croissance que dans le passé; par conséquent, il faut trouver des moyens plus efficaces de fournir cette aide. Comme le faisaient remarquer les auteurs d'une étude récente de l'ACDI :

Quoique les Canadiens soient de plus en plus en faveur des programmes d'aide, il semble qu'une aide de qualité supérieure et des résultats appropriés leur importent plus que tout chiffre élevé de l'APD¹.

Les suggestions visant à augmenter l'efficacité de l'aide vont des simples améliorations administratives à la réorganisation complète. Cependant, aucune n'est aussi pressante ni aussi universellement appuyée que la décentralisation au profit du terrain.

Cette forme de décentralisation touche deux aspects bien distincts de l'administration de l'aide : l'établissement de réseaux de bureaux extérieurs dans les pays en développement et la délégation de pouvoirs aux agents qui y travaillent. Ces deux aspects ne vont pas nécessairement de pair. En effet, pour la plupart des pays donateurs, même ceux qui ont des réseaux assez importants, les missions locales ont principalement un rôle administratif. Pour d'autres, même si leurs réseaux sont parfois assez restreints, les travailleurs sur le terrain jouissent de pouvoirs étendus pour l'approbation des projets². Bien que toute comparaison de cette sorte soit boiteuse, les données de l'OCDE indiquent que l'Australie et l'Allemagne ont le programme d'APD le plus centralisé, et les États-Unis, le moins centralisé, avec 40 % du personnel travaillant sur le terrain. En outre, dans le cas des États-Unis, «la mission locale tend elle-même à faire quasiment office d'organe d'exécution»³.

L'ACDI se situe entre ces deux extrêmes, mais plus près de la centralisation que de la décentralisation. Ainsi, pour l'année financière 1986-1987, l'ACDI disposait de 1 120 années-personnes à l'administration centrale et de 120 employés *canadiens* sur le terrain, soit environ 10 % du total. Il convient cependant de souligner que seulement 540 employés de l'administration centrale relèvent des quatre directions générales qui s'occupent d'un secteur géographique précis dans le cadre du programme bilatéral. En outre, environ 220 personnes embauchées sur place s'ajoutent aux 120 employés canadiens à l'étranger, ce qui porte à moins de deux pour un le rapport global entre le

¹ ACDI, Groupe de coordination des programmes géographiques, *Décentralisation : Une question d'équilibre*, 22 janvier 1987. p. 3.

² OCDE, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, 1985, p. 206.

³ *Ibid.*, p. 206.

personnel de l'administration centrale s'occupant du programme bilatéral et le personnel sur le terrain. Le processus de prise de décisions de l'ACDI est plus centralisé. À l'heure actuelle, la plupart des employés n'assurent que des fonctions de soutien aux décisionnaires en poste à Hull et n'ont eux-mêmes à peu près aucun pouvoir. Le schéma ci-après (tableau 8.1), qui illustre comment se prennent les décisions à l'ACDI, montre que, à presque toutes les étapes de la préparation d'un projet bilatéral, les fonctionnaires canadiens sur le terrain doivent attendre les décisions de l'administration centrale, et consacrent ensuite la majeure partie de leur temps aux tâches administratives et aux formalités dictées par cette dernière⁴.

La plupart des pays donateurs membres de l'OCDE sont de plus en plus enclins à augmenter leurs effectifs sur le terrain et à leur déléguer plus de pouvoirs. En fait, selon le CAD, la pratique adoptée par les États-Unis «va très largement dans le sens des opinions actuelles sur la manière dont les organismes d'aide doivent fonctionner»⁵. Comme l'ont révélé les audiences publiques qu'a tenues le Comité, la décentralisation est l'une des rares questions qui font l'unanimité parmi tous ceux qui s'occupent d'APD au Canada, à savoir les ONG, les universités et les milieux d'affaires⁶. Les travaux effectués par le Comité lui-même au cours de la dernière année, et en particulier son voyage en Afrique, le poussent fortement à conclure dans le même sens.

Les avantages de la décentralisation

La décentralisation n'est pas une fin en soi. Elle est destinée à augmenter l'efficacité des programmes d'aide, c'est-à-dire à permettre de réaliser de façon plus économique les grands objectifs fixés. Or, nous pensons que la décentralisation peut, à bien des égards, aider à atteindre ce but.

Premièrement, la décentralisation peut, et doit, améliorer le choix et la gestion des projets. Comme le signale le Comité d'aide au développement :

L'une des conclusions générales les plus importantes des larges travaux d'évaluation de l'aide est que nombre des problèmes rencontrés au cours de la mise en oeuvre peuvent être évités et la survie et la viabilité des projets améliorées par un renforcement de l'analyse préalable des projets, plus de rigueur dans leur sélection, plus de précision et plus de réalisme dans la fixation des objectifs, plus de souplesse dans la conception et un ajustement plus rapide lorsque des défaillances se font jour⁷.

Il y a donc lieu de croire que la gestion de l'aide canadienne n'est pas encore parfaitement au point.

Dans son Rapport de 1984, le Vérificateur général fait les observations suivantes au sujet de la qualité de la gestion de l'aide dans les missions :

Les agents d'aide ne contrôlent pas suffisamment les projets sur place. L'information qui sert aux prises de décisions n'est pas toujours exacte, complète ou produite à temps.

Les missions contrôlent fort mal les projets financés par l'ACDI.

⁴ *Décentralisation : Une question d'équilibre*, p. 23.

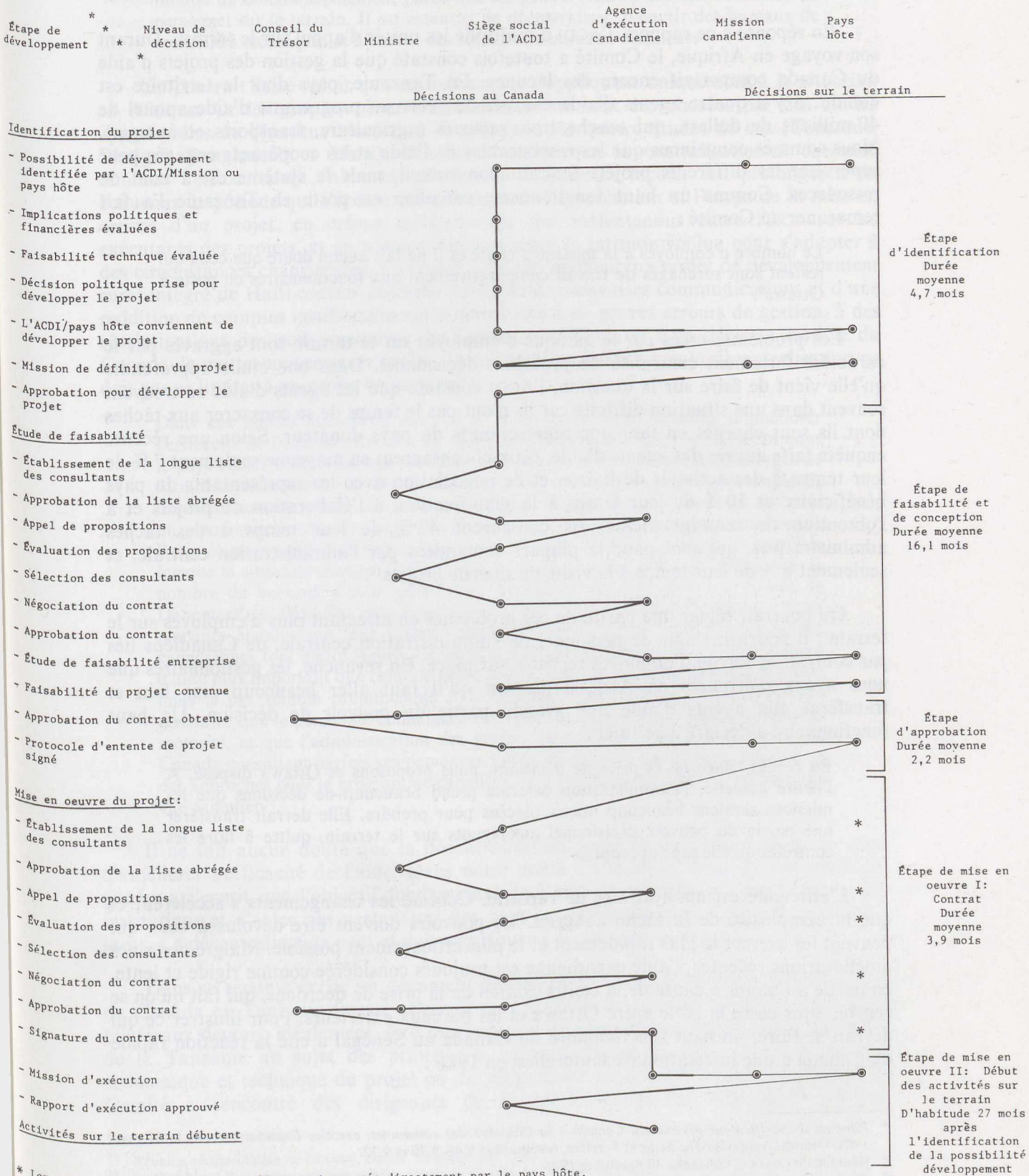
⁵ *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 206.

⁶ Quoique pour des raisons différentes. Ainsi, un des témoins venant du monde des affaires appuyait ce concept à condition que le personnel de l'ACDI sur le terrain reçoive une formation semblable à celle que l'on dispense actuellement aux délégués commerciaux, mais complétée par des cours. (Delcanda, mémoire au Comité, décembre 1986, p. 6.)

⁷ *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 320.

Tableau 8.1

ARBRE DÉCISIONNEL POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UN GRAND PROJET BILATÉRAL



* Lorsque l'Agence d'exécution canadienne est engagée directement par le pays hôte.

(Source: ACDI, Groupe de coordination des programmes géographiques, 20 mai 1987)

L'ACDI devrait s'assurer que les agents d'aide reçoivent l'appui technique et administratif dont ils ont besoin pour contrôler l'exécution des projets⁸.

En réponse à ce rapport, l'ACDI a multiplié les unités d'appui sur le terrain. Durant son voyage en Afrique, le Comité a toutefois constaté que la gestion des projets d'aide du Canada comportait encore des lacunes. En Tanzanie, pays dont le territoire est étendu, il y a quatre agents d'aide chargés de gérer un programme d'aide annuel de 40 millions de dollars, qui touche trois secteurs (agriculture, transports et énergie). Nous sommes convaincus que les responsables de l'aide et les coopérants engagés pour superviser les différents projets font du bon travail, mais le système est à bout de ressources. Comme un haut fonctionnaire canadien en poste en Tanzanie l'a fait remarquer au Comité :

Le nombre d'employés à la mission a chuté et il ne fait aucun doute que ceux qui restent sont surchargés de travail comparativement aux fonctionnaires en poste à Ottawa⁹.

Les problèmes créés par le manque d'employés sur le terrain sont aggravés par le caractère fortement centralisé du processus décisionnel. Dans une étude approfondie qu'elle vient de faire sur la question, l'ACDI constate que les agents d'aide se trouvent souvent dans une situation difficile car ils n'ont pas le temps de se consacrer aux tâches dont ils sont chargés en tant que représentants du pays donateur. Selon une récente enquête faite auprès des agents d'aide, ceux-ci consacrent en moyenne seulement 7 % de leur temps à des activités de liaison et de négociation avec les représentants du pays bénéficiaire et 10 % de leur temps à la planification, à l'élaboration de projets et à l'obtention de renseignements. Ils consacrent 47 % de leur temps à des tâches administratives, qui sont pour la plupart demandées par l'administration centrale, et seulement 8 % de leur temps à la visite de sites de projets¹⁰.

On pourrait régler une partie de ces problèmes en affectant plus d'employés sur le terrain : il pourrait s'agir de personnel de l'administration centrale, de Canadiens liés par contrat ou encore d'employés recrutés sur place. En revanche, les gestionnaires que nous avons rencontrés en Afrique pensent qu'il faut aller beaucoup plus loin et transférer aux agents d'aide une grande partie du pouvoir de décision. Un haut fonctionnaire a déclaré à ce sujet :

En ce qui concerne la prise de décisions, nous proposons et Ottawa dispose. À l'heure actuelle, l'administration centrale prend beaucoup de décisions que les missions seraient beaucoup mieux placées pour prendre. Elle devrait transférer une partie du pouvoir décisionnel aux agents sur le terrain, quitte à faire les contrôles qu'elle juge appropriés¹¹.

L'efficacité est aussi affaire de rapidité. Comme les changements s'accroissent et que la complexité de la tâche s'accroît, les pouvoirs doivent être dévolus à ceux qui peuvent les exercer le plus rapidement et le plus efficacement possible. Malgré certaines améliorations récentes, l'aide canadienne est toujours considérée comme rigide et lente, en partie au moins à cause de la centralisation de la prise de décisions, qui fait qu'on se renvoie sans cesse la balle entre Ottawa et les bureaux extérieurs. Pour illustrer ce qui devrait se faire, un haut fonctionnaire du Canada au Sénégal a cité la réaction rapide du Canada à une infestation de sauterelles, en 1986 :

⁸ *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, exercice financier terminé le 31 mars 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services, paragraphes 9.46, 9.70 et 9.72.

⁹ Réunion du CPAECE, dimanche 30 novembre 1986.

¹⁰ *Décentralisation : Une question d'équilibre*, p. 25.

¹¹ Réunion du CPAECE, dimanche 30 novembre 1986.

Les plans d'activité nous enlèvent toute liberté d'action. Nous avons pu obtenir un million de dollars rapidement parce que les gens d'Ottawa ont fait confiance au personnel sur le terrain. Il est essentiel de décentraliser, d'ouvrir des bureaux de conseillers techniques et d'établir des réseaux de bureaux extérieurs¹².

On pourrait faire valoir que ces remarques s'appliquent uniquement à la situation en Afrique. Or les propres observations du Comité sont corroborées par des études approfondies de l'Institut Nord-Sud. S'appuyant sur quatre études de cas (Tanzanie, Sénégal, Bangladesh et Haïti), l'Institut conclut que la centralisation à outrance diminue l'efficacité de l'aide canadienne de différentes façons : en prolongeant de beaucoup la période qui s'écoule entre l'étape de l'approbation et l'étape de la mise en oeuvre d'un projet, en créant constamment des malentendus entre l'ACDI et les exécutants des projets, et en n'accordant pas toute la latitude voulue pour s'adapter à des circonstances changeantes. L'Institut a cité le malheureux projet de développement rural intégré de Haïti comme exemple classique de mauvaises communications et d'une reddition de comptes insuffisante qui a donné lieu à de graves erreurs de gestion, à des récriminations des gouvernements du Canada et d'Haïti et à la décision tardive du Canada de mettre un terme au projet. Il est toutefois évident que la décentralisation ne doit pas se limiter à un projet en particulier :

Dans ces quatre études de cas, on a établi qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité de l'aide en affectant un plus grand nombre d'employés de l'ACDI dans le pays bénéficiaire et en leur donnant des pouvoirs accrus. Souvent submergés de formalités administratives et retardés par la visite d'experts-conseils, ces employés devraient connaître dans leurs moindres détails le pays bénéficiaire et les activités qu'y poursuit l'ACDI. Ils sont bien placés pour influencer sur la programmation de l'aide et pour approuver des changements dans les budgets ou dans les activités lorsque la situation change. Dans chaque pays visité, nous avons été surpris par le nombre de bureaux d'aide locaux qu'y possèdent les États-Unis, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et la France, par l'expérience de leurs employés et par les pouvoirs étendus qui leur étaient conférés. Par comparaison, les ambassades canadiennes font piètre figure, même si le Canada a bien souvent un programme d'aide plus important que celui de petits pays européens. Cette décentralisation ne nous a pas semblé préjudiciable à la reddition de comptes. Nous avons pu constater que le personnel connaissait fort bien la situation au niveau national et sectoriel, et que l'administration des projets était souple. Les agents d'aide du Canada consultent parfois ces personnes lorsqu'ils tentent d'établir des priorités et des approches pour le programme canadien, sans toutefois bénéficier d'un point de vue canadien¹³.

Il ne fait aucun doute que la décentralisation permettrait d'abord et avant tout d'améliorer l'efficacité de l'aide. Dans notre quête d'efficacité, nous devons toutefois garder à l'esprit que l'objectif fondamental de l'APD canadienne est de renforcer les institutions et d'aider nos partenaires des pays en développement à devenir autosuffisants. La décentralisation peut et doit contribuer à la réalisation de cet objectif.

Dans sa réponse écrite au document de travail du Comité, le Haut-Commissariat du Canada en Tanzanie faisait observer que le choix des projets et des programmes bilatéraux devrait, idéalement, être un processus de consultation avec le gouvernement de la Tanzanie au sujet des priorités à adopter, processus suivi d'une évaluation économique et technique du projet ou du programme en cause¹⁴. À Dar es-Salaam, le Comité a rencontré des dirigeants de la société *Tanzania Electricity Supply*

¹² Réunion récapitulative du CPAECE, Dakar, 10 décembre 1986.

¹³ Institut Nord-Sud, manuscrit non publié soumis au Comité, mars 1987, p. 27-28.

¹⁴ Haut Commissariat canadien en Tanzanie, notes d'information sur le voyage en Tanzanie, du 30 novembre au 5 décembre 1986.

Corporation (TanESCO), qui lui ont laissé entendre qu'il y a souvent toute une différence entre l'idéal et la réalité. Le directeur général de la société a affirmé que celle-ci entretenait de très bons rapports avec l'ACDI, ajoutant toutefois qu'il y avait place à l'amélioration.

Par exemple, dans les ententes sur la mise en oeuvre des projets, l'ACDI a pour politique de signer des contrats avec des experts-conseils et des entrepreneurs au nom des gouvernements ou des organismes bénéficiaires. Les organismes comme TanESCO n'ont donc pas les pouvoirs nécessaires pour veiller à ce que ces experts-conseils et ces entrepreneurs respectent les conditions de leur contrat. Il faudrait modifier cette pratique pour donner aux organismes chargés de la mise en oeuvre des projets le pouvoir de négocier et de signer des contrats, puisque notre expérience démontre clairement l'efficacité de cette façon de procéder¹⁵.

Le directeur général faisait également remarquer que de nombreux retards résultaient de la centralisation indue de la prise de décisions à Ottawa, signalant que les contrats sont négociés et signés par l'ACDI et que, bien que les entrepreneurs fassent affaire avec les organismes bénéficiaires, ces derniers n'ont rien à dire au sujet des conditions de ces contrats.

Les pratiques de ce genre sont tout à fait contraires à l'objectif visé qui est d'aider les organismes comme TanESCO à prendre leurs décisions eux-mêmes. Il est tout simplement inacceptable que les bénéficiaires n'interviennent qu'au début du processus d'approbation des projets, mais que, par la suite, on ne les laisse plus s'occuper des détails et qu'on leur présente une entente définitive qu'ils peuvent ne pas comprendre ni vouloir, du moins en partie. Les fonctionnaires canadiens doivent certes veiller au maintien des principes stricts appliqués au programme d'aide en ce qui concerne l'obligation de rendre compte, mais cela ne doit pas se faire aux dépens d'un resserrement des relations avec les institutions des pays bénéficiaires. La décentralisation devrait avoir pour principal objectif de faire participer les récipiendaires à toutes les étapes de la prise de décisions.

L'association entre partenaires égaux revêt également un autre visage, celui de la participation des partenaires canadiens au programme d'aide. Nous constatons avec inquiétude que la centralisation extrême de la prise de décisions a pour effet — bien imprévu — d'encourager les entreprises, les ONG et les universités à consacrer plus de temps à la recherche de fonds à Ottawa qu'au développement dans le tiers monde. À ce sujet, il convient de noter les observations de M. Richard Bissell, de la *United States Agency for International Development* :

Nous encourageons nos entreprises et nos ONG à se rendre sur le terrain pour y concevoir leurs projets. Si elles peuvent aller voir sur place ce qui passe, elles seront peut-être mieux en mesure d'administrer ces projets¹⁶.

Comme on l'indique au chapitre 9, nous voulons encourager les Canadiens à participer au programme d'aide et renforcer la présence sur le Terrain des entreprises canadiennes afin de nouer des liens de coopération à long terme avec les populations du tiers monde. En mettant en place un processus décisionnel qui amènera les Canadiens à s'impliquer, on servira à la fois nos intérêts et ceux de nos partenaires des pays en développement. Le slogan de l'aide canadienne devrait être le suivant : «Travaillons ensemble au développement *dans* le tiers monde.»

¹⁵ M. Nduga Masha, directeur général de TanESCO, discours au Comité parlementaire canadien à TanESCO, 4 décembre 1986, p. 4.

¹⁶ Réunion à l'USAID, Washington, 3 février 1987.

Dans les chapitres précédents, nous avons fait état des trois nouvelles priorités de l'APD, soit une meilleure coordination de l'aide, un dialogue plus suivi sur les questions de politique et un meilleur développement des ressources humaines. Ces trois priorités constituent autant d'arguments pour la décentralisation au profit des activités sur le terrain. Le CAD a reconnu que l'efficacité de la coordination dans un pays :

[...] dépend largement de la compétence et de l'autorité du personnel d'aide sur place, en particulier des représentants des donateurs qui acceptent de jouer un rôle d'organisateur dans la coordination sectorielle et, par conséquent, de fournir les services d'analyse nécessaires pour aider les gouvernements bénéficiaires à préparer leurs réunions de coordination de l'aide¹⁷.

Aux yeux de nombreux pays en développement, le Canada serait très bien placé pour diriger les efforts de coordination de l'aide, mais il ne possède pas pour le moment sur le terrain un personnel suffisant ou assez expérimenté pour jouer ce rôle efficacement. De même, le dialogue sur les questions de politique ne peut être efficace que si les intervenants possèdent une expérience approfondie des pays en développement, ce qui n'est possible que s'ils y assurent une présence forte et bien affirmée. Pour l'instant, le Canada prêche la coordination et le dialogue, mais est incapable de mettre ces principes en pratique. La décentralisation est indispensable si l'on veut miser sur le développement des ressources humaines parce que, comme nous l'avons mentionné précédemment, cet aspect du développement consiste non pas en une série de projets en rapport les uns avec les autres, mais en des relations d'aide plus souples et à plus long terme. La décentralisation ne peut se faire sans l'appui de nombreux spécialistes possédant une grande expérience du développement des ressources humaines, dans les divers secteurs de concentration des programmes canadiens.

Les avantages de la décentralisation ont été fort bien exposés dans une récente étude de l'ACDI qu'a approuvée le président du Comité le 22 janvier dernier :

Les donateurs semblent de plus en plus convaincus que leur présence sur place et la délégation de pouvoirs peuvent satisfaire à deux composantes au moins de l'efficacité : tout d'abord l'amélioration de la qualité des projets et des programmes grâce à une meilleure supervision, à une souplesse accrue, à la résolution plus rapide des problèmes et à l'accélération des cycles du projet, particulièrement aux étapes de l'identification, de la planification, de l'approbation initiale du projet et de l'approbation des augmentations de budget [...] En ce qui concerne la planification et la supervision, plusieurs donateurs ont constaté que la présence massive de spécialistes compétents sur le terrain permettait de mieux structurer les projets là où la planification exige une bonne connaissance de l'environnement et des institutions locales (par exemple, projets sociaux, intégration de la femme au développement, projets de développement rural)¹⁸.

L'ACDI et la décentralisation

L'aide canadienne s'oriente lentement vers la décentralisation. En 1985-1986, les Fonds administrés par les missions (FAM) ont servi à financer environ 1 500 projets répartis dans 115 pays, à un coût total d'un peu plus de 20 millions de dollars. Le programme des FAM a été créé en 1977 pour appuyer de petits projets spéciaux au niveau local. Le pouvoir de dépenser en vertu de ce programme est confié à l'ambassadeur du Canada dans le pays visé; actuellement, les maximums sont de 350 000 \$ par pays et de 50 000 \$ par projet. Durant son voyage en Afrique, le Comité

¹⁷ *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 206.

¹⁸ *Décentralisation : Une question d'équilibre*, p. 22.

a été favorablement impressionné par la nature novatrice et pratique d'un grand nombre de projets réalisés grâce aux FAM. Par exemple, la *Madalla Youth Farm*, en Tanzanie, a été créée par un responsable du mouvement scout qui était préoccupé par le nombre sans cesse croissant de jeunes sans emploi dans les villes et les villages du pays. On y enseigne des techniques agricoles à quelque 80 garçons qui, à la fin de leur stage de formation, recevront des parcelles de terre à cultiver. Les FAM servent à acheter des semences, des fertilisants et divers outils agricoles de base. Les représentants du Canada en Tanzanie et au Sénégal nous ont dit que le Canada s'est acquis, grâce à ces fonds, une estime sans commune mesure avec les sommes investies, mais ils nous ont également mis en garde contre les risques d'une croissance trop rapide de ce programme. En règle générale, les missions canadiennes doivent surveiller de près les projets de cette nature, et nous tenons à ce que le programme soit évalué en permanence. Par conséquent, **nous recommandons une augmentation graduelle des fonds administrés par les missions, augmentation qui soit adaptée à la capacité des missions canadiennes de choisir et d'appuyer des petits projets efficaces, novateurs et véritablement profitables aux personnes et aux communautés les plus pauvres.**

Outre les FAM, l'ACDI a pris deux autres mesures afin de décentraliser son programme d'aide bilatérale, soit les programmes de micro-réalisations et la création d'unités d'appui. Le programme de micro-réalisations constitue une tentative modeste de réorientation de l'aide bilatérale en faveur de projets plus petits d'initiative locale. Ces réalisations prennent diverses formes et sont administrées différemment les unes des autres, mais, dans tous les cas, l'approche retenue permet de définir rapidement les projets, de fournir une aide optimale aux groupes locaux pour la mise en oeuvre de ces projets et d'assurer une surveillance et une évaluation continues¹⁹. L'ACDI a également créé plus d'une douzaine d'unités d'appui, composées d'experts techniques et de personnel de soutien à contrat, et chargées d'exercer les fonctions suivantes : études sectorielles, élaboration de programmes, définition, surveillance et évaluation des projets, administration et services de soutien logistique. Bien que ces unités n'aient pas été aussi efficaces qu'on l'eût souhaité à cause d'une foule de problèmes administratifs et juridiques, elles ont sans conteste permis d'allonger la liste d'experts que peuvent consulter les gestionnaires canadiens sur le terrain. L'Agence prévoit qu'il y aura, à la fin de la présente année financière, 18 unités d'appui en Asie, en Afrique et dans les Amériques et qu'au moins 150 experts y travailleront à plein temps à contrat.

Ces initiatives sont certes souhaitables et louables, mais elles n'ont pas modifié fondamentalement le caractère centralisé du processus de décision de l'ACDI. Au cours des dix dernières années, l'ACDI a partagé avec des institutions, des ONG et des entreprises canadiennes certaines responsabilités au niveau de la prise de décisions et de l'administration. Il en sera question au chapitre 9. En revanche, pour ce qui est de la décentralisation au profit du terrain qui est, selon nous, la forme de décentralisation la plus importante, les progrès ont été beaucoup plus modestes. Il ne faut pas en attribuer la faute seulement à l'ACDI. En tant que ministère, l'ACDI doit se conformer à des règles et à des règlements qui restreignent sa capacité d'emploi et le déploiement du personnel. Comme les agents de l'ACDI font partie du service extérieur, ils relèvent de l'autorité du ministère des Affaires extérieures lorsqu'ils sont à l'étranger. Il y a cependant des obstacles au sein même de l'ACDI, le plus important étant la philosophie de gestion des décideurs à Hull, pour qui les missions à l'étranger sont de simples «boîtes aux lettres».

¹⁹ Marcel Messier, *Programme de micro-réalisations : Coopération canado-burkinabe*, Rapport final du coordonnateur, juin 1986. M. Messier explique que la raison d'être du programme découle de l'échec de nombreux projets intégrés de développement rural et d'importants projets d'infrastructure. «De nombreuses études ont souligné la nécessité de revenir à des actions plus simples et plus faciles à identifier et prises en main dès le départ par les populations elles-mêmes» (p. 6).

À notre avis, il faut à tout prix éliminer ces obstacles à l'efficacité de l'aide, sans quoi les priorités du programme d'aide seront établies en fonction non pas des besoins des pays en développement, mais des exigences administratives et politiques de l'administration centrale. Nous constatons cependant avec satisfaction que les choses changent.

La plupart des obstacles qui s'opposaient à la décentralisation dans le passé ont été graduellement éliminés grâce à l'avènement d'une nouvelle philosophie de gestion et à des changements d'attitude du Conseil du Trésor et du ministère des Affaires extérieures, de même que par des changements apportés à la réglementation. De nouvelles autorisations ont été accordées et des mécanismes nouveaux ont été mis en place ces dernières années [...] d'où toute une gamme de nouvelles possibilités de décentralisation qui n'existaient pas il y a quelques années²⁰.

La mise en œuvre de la décentralisation

Une fois de plus, l'ACDI envisage sérieusement de décentraliser ses activités. Nous espérons beaucoup que cette fois-ci sera la bonne et que l'ACDI accordera la priorité à une décentralisation poussée. Nous espérons également que cette décentralisation se fera dans la bonne direction.

L'ACDI a présenté les sept modèles de décentralisation suivants :

- 1) L'approche ad hoc actuelle. Avec cette approche, la décision en matière de décentralisation (quoi, comment et où décentraliser) revient aux divers bureaux géographiques et directions générales et se prend dans le cadre des pouvoirs existants. La haute direction se contente de réagir aux initiatives de décentralisation.
- 2) L'effort de décentralisation en faveur des missions et des unités d'appui. Ce modèle sous-entend que la haute direction cherche à transférer certaines fonctions aux personnes sur le terrain, et suppose une utilisation maximale des pouvoirs actuels ainsi que des négociations actives visant la modification des contraintes réglementaires entravant la décentralisation. Il implique également l'utilisation intensive d'unités d'appui (relevant des missions) qui concentrent leur travail sur des questions administratives, logistiques et techniques.
- 3) Le transfert des années-personnes. Cette approche favorise le transfert physique de personnes et de fonctions du siège de l'ACDI au terrain, là où le besoin s'en fait sentir (un analyste de programme, par exemple).
- 4) Le bureau régional à vocation technique (selon le modèle britannique). Ce modèle consiste à établir des bureaux techniques sur place, composés de fonctionnaires ou de personnel à contrat qui fournissent des services techniques à plusieurs pays (par exemple, études sectorielles, détermination et suivi des projets).
- 5) Le bureau de l'ACDI sur le terrain (inspiré du modèle de l'USAID). Un bureau de l'ACDI sur le terrain (ou bureau de la coopération canadienne) serait composé en grande partie de personnel à contrat mais dirigé par un fonctionnaire possédant un statut diplomatique et relevant du chef de la mission. Un tel bureau aurait une certaine autonomie administrative face à la mission (budget indépendant imputé à

²⁰ ACDI, *Décentralisation : Une question d'équilibre*, p. 5.

l'APD, personnel ne faisant pas partie des employés de la mission). Toutefois, il rendrait compte de ses activités à la mission.

- 6) L'initiative laissée au secteur privé. Cette approche préconise l'identification, la conception et l'exécution de projets par le secteur privé canadien, dans le cadre de paramètres prédéterminés et sous réserve de la supervision de l'ACDI.
- 7) L'initiative laissée au pays bénéficiaire. Ce modèle permettrait aux pays bénéficiaires de planifier, exécuter et superviser leurs propres projets et programmes, lesquels seraient financés par l'ACDI.

Nous constatons cependant avec inquiétude que la solution retenue par l'ACDI semble reposer sur une combinaison des modèles 1, 2 et 5, que nous pourrions décrire comme l'établissement graduel de bureaux sur le terrain grâce à des efforts essentiellement ponctuels, quoique tenant compte des perspectives d'avenir. Les responsables de l'ACDI prétendent que la grande diversité des conditions d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre du tiers monde les oblige à étudier chaque cas séparément avant de prendre des décisions concernant la décentralisation. Il existe également à l'ACDI un courant de pensée très répandu selon lequel la décentralisation doit être réalisée dans une large mesure, sinon complètement, par l'embauche de contractuels ou d'employés sur place, et non pas par le transfert physique d'années-personnes et de pouvoirs du siège de l'ACDI au terrain. Nous craignons que cette solution ne constitue en fait qu'un moyen de préserver le statu quo.

Comme les conditions qui règnent dans les divers pays du tiers monde varient, il faut en tenir compte dans la dotation en personnel et dans l'administration des programmes d'aide. Mais cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas adopter une décentralisation générale. Au contraire, ce sont précisément ces grandes variations qui nous obligent à concevoir des systèmes beaucoup mieux adaptés aux conditions locales. Les modalités de la décentralisation seront certainement différentes en Amérique latine et en Afrique, mais elles devront s'inscrire dans un cadre commun. À défaut d'un tel cadre et d'un engagement ferme de l'ACDI à décentraliser ses activités à l'échelle mondiale, notre démarche sera chaotique ou se traduira par une guerre d'usure bureaucratique, qui se gagnera ou qui — le plus souvent — se perdra bataille par bataille. À notre avis, seule une réforme structurelle complète a des chances de succès. Elle devrait laisser suffisamment de place à l'expérimentation et à des variations selon chaque cas, ce que nous espérons trouver dans toutes les sphères de l'administration des programmes d'aide.

Selon l'ACDI, la solution dite du «transfert des années-personnes» constitue un des modèles de décentralisation, mais nous la considérons comme un élément inhérent à tout modèle susceptible de donner de bons résultats sur le plan politique ou administratif. Il est assez facile de recruter des employés sur place ou des Canadiens à contrat, processus qui a commencé avec la mise sur pied des unités d'appui. Cette solution est moins coûteuse que le transfert de fonctionnaires canadiens et des personnes à leur charge dans les pays en développement, et elle permet d'embaucher des spécialistes au besoin. Le recrutement d'employés locaux permet aussi d'établir des relations plus étroites avec les populations des pays en développement et de bénéficier de leur connaissance approfondie du milieu. En revanche, elle ne changera pas beaucoup le processus décisionnel centralisé de l'ACDI. Pour le décentraliser, il faudra transférer sur le terrain une partie des employés et des pouvoirs de l'administration centrale.

L'ACDI préfère actuellement que le bureau situé dans chaque pays devienne l'unité de décentralisation. Cette solution est logique dans la mesure où le programme en vigueur dans les pays de concentration constitue le fondement du programme d'aide

bilatérale et nous pensons nous aussi qu'il faut poursuivre la mise en place d'unités d'appui sur le terrain commencée par l'ACDI. Par contre, nous doutons sérieusement de l'efficacité du transfert de personnel et de pouvoirs dans une trentaine de pays, soit à peu près le nombre de pays de la catégorie I que le Canada est susceptible de compter dans son programme d'aide bilatérale. Nous nous demandons en effet si cela permettrait de créer des centres de savoir-faire et de planification suffisamment importants pour parvenir à une décentralisation réelle des centres de décision. Il faut également tenir compte d'un facteur que le Comité d'aide au développement a mentionné : «du point de vue des bénéficiaires, la nécessité d'avoir constamment affaire à de multiples missions résidentes empiète sur le temps dont disposent les hauts fonctionnaires»²¹. Puisque cette situation constitue déjà un grave problème pour de nombreux pays en développement, le Canada devra prendre bien soin de ne pas alourdir le fardeau de ces derniers lorsqu'il procédera à la décentralisation.

Dans son examen de la décentralisation, le CAD fait également observer ce qui suit : «Une tentative intéressante, mais encore unique en son genre, a été faite pour résoudre ce dilemme avec la concentration des équipes de spécialistes existant de longue date au sein du programme d'aide du Royaume-Uni en divisions de développement régional pour l'ensemble du monde»²². Le Centre de recherches pour le développement international du Canada (CRDI) est un autre exemple qui illustre le succès de cette approche. Le CRDI travaille grâce à un réseau de bureaux régionaux établis à Bogota, Dakar, Nairobi, le Caire, New Delhi et Singapour. Ces bureaux ont été créés pour que le CRDI réponde davantage aux besoins des pays en développement et qu'il se fasse mieux connaître dans le tiers monde. Chacun est dirigé par un directeur régional, aidé d'un directeur adjoint qui, sauf dans un seul cas, est un expert en développement venant de la région²³.

M. Bruce Scott, qui a été directeur régional du bureau du CRDI à Nairobi pendant huit ans et qui dirige maintenant le bureau de Dakar, a décrit les avantages du système du CRDI :

Quarante-cinq pour cent du personnel scientifique travaille sur le terrain, et on s'est fermement engagé à accroître cette proportion. Les employés régionaux sont le premier point de contact avec les chercheurs africains. La condition essentielle de tous les projets est leur apport au développement, et c'est pourquoi un bureau régional qui a une grande expérience est des plus importants. Le développement de capacités scientifiques est un processus qui exige beaucoup de travail²⁴.

Dans son rapport de 1980-82 sur les activités du CRDI dans le monde entier, le Vérificateur général a souligné que «la majorité des bénéficiaires des projets que nous avons rencontrés estimaient que l'approche du CRDI était supérieure à celle des autres organismes d'aide internationale»²⁵. Malgré cela, même le CRDI subit des pressions pour que ses décisions soient davantage décentralisées. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 7, la plupart des projets sont encore approuvés à l'administration centrale, où d'autres hauts fonctionnaires ont été nommés ces dernières années. Cela a eu pour effet de ralentir le processus décisionnel. Par comparaison, la *Ford Foundation*, aux États-Unis, a adopté une solution plus radicale en approuvant des programmes régionaux de deux ans et en laissant ensuite aux bureaux régionaux le soin d'approuver les projets au jour le jour. À notre avis, c'est la direction que prendront toutes les agences d'aide, certaines plus lentement que d'autres.

²¹ OCDE, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 206.

²² *Ibid*, p. 206.

²³ Lettre du CRDI au Comité, «Décentralisation : les bureaux régionaux du CRDI», 1^{er} avril 1987.

²⁴ Réunion dans les bureaux régionaux du CRDI, Dakar, Sénégal, le 10 décembre 1986.

²⁵ ACDI, *Cahier d'information à l'intention des parlementaires*, 1986, p. 29.

Les bureaux régionaux ont l'avantage de concentrer les ressources sur le terrain, et c'est une solution moins onéreuse que d'avoir d'importants bureaux sur le terrain dans une trentaine de pays. Il y a une autre considération fort importante, à savoir la possibilité de donner une orientation régionale au programme d'aide canadien. Bon nombre des problèmes auxquels se heurte le tiers monde, quoique certainement pas la totalité, demandent une plus grande coopération entre les pays. L'ACDI a reconnu l'importance de cette collaboration en intégrant, dans son nouveau plan d'action bilatéral contre la désertification en Afrique occidentale, trois programmes par pays (Mali, Niger et Burkina Faso), en plus d'un programme global pour la région du Sahel. Le ministre des Relations extérieures a fait observer que «l'avenir de la région dépend de la mesure où les populations sahéliennes, les gouvernements et la communauté internationale travailleront de concert»²⁶. Nous pensons que c'est également le cas dans d'autres régions du tiers monde et que le Canada devrait jouer un rôle de premier plan pour aider à créer des institutions régionales et pour encourager la collaboration dans les régions. La mise sur pied de bureaux régionaux forts constituerait un élément primordial de cette stratégie.

Des centres de partenariat

Comme nous demandons que la décentralisation se fasse dans un cadre mondial systématique et qu'elle entraîne le transfert du pouvoir de prendre des décisions, on peut se demander à quoi ressemblerait un bureau régional ou un centre de partenariat du Canada. Prenons tout d'abord le cas de l'Afrique où, de l'avis du Comité, la décentralisation s'impose le plus. On pourrait créer deux centres régionaux : le premier serait situé en Afrique occidentale, à prédominance francophone, et s'occuperait des pays du Sahel, tandis que le second serait situé en Afrique australe et s'occuperait des pays membres de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe. Ces bureaux seraient dirigés par un vice-président adjoint qui relèverait d'un vice-président (Afrique) en poste à Ottawa. Les deux vice-présidents auraient un pouvoir d'approbation des projets d'au plus 5 millions de dollars. Ils seraient secondés dans les bureaux régionaux par des hauts fonctionnaires, y compris par les directeurs des programmes par pays pour chacun des pays de concentration dans la région, par des planificateurs principaux et par des agents de projet principaux, ainsi que par des techniciens et des professionnels qui serviraient de personnes-ressources. La création de tels bureaux régionaux aura pour effet de transférer au terrain bon nombre des décisions qui sont prises à l'heure actuelle à Ottawa. On peut donc s'attendre à une réduction du nombre d'étapes dans le processus de décision qui est illustré au tableau 8.1.

Chacun des bureaux régionaux compterait de 20 à 25 professionnels et de 15 à 20 employés de soutien pour un total de 30 à 45 années-personnes. Il est peu probable qu'un poste serait supprimé à l'administration centrale pour chaque poste créé sur le terrain. La décentralisation ne donnera pas les résultats escomptés si elle détruit les fonctions vitales de soutien, de coordination et d'élaboration des politiques de l'administration centrale. Elle ne doit pas faire abstraction des responsabilités du Ministre, qui doit définir l'orientation et assurer la cohérence de l'ACDI. Lorsqu'elle a étudié les répercussions de ce modèle, l'ACDI a calculé que le transfert de 45 années-personnes sur le terrain pourrait entraîner une réduction nette d'une vingtaine d'années-personnes à l'administration centrale. Le Comité pense que l'ACDI peut faire mieux et l'exhorte à faire, parallèlement à la décentralisation, un examen rigoureux des fonctions

²⁶ ACIDI, *Relever les défis du Sahel : le plan d'action bilatéral canadien*, 1986, p. 4.

du personnel à l'administration centrale pour que le taux de remplacement du personnel transféré sur le terrain soit proche de cent pour cent. Le Comité examinera les progrès réalisés par l'ACDI au chapitre de la décentralisation durant la prochaine année.

L'Asie et les Amériques sont aussi des régions où il serait utile de créer des bureaux régionaux de l'ACDI. Sur le continent asiatique, l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh et Sri Lanka pourraient relever d'un bureau qui serait situé dans le sud, tandis que les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est relèveraient d'un bureau situé dans le sud-est. Là aussi, ces bureaux pourraient être dirigés par des vice-présidents adjoints qui relèveraient d'un vice-président (Asie) en poste à Ottawa. Dans les Amériques, où le programme d'aide demeurera moins important que celui qui s'adresse aux régions à faible revenu de l'Asie et de l'Afrique, les bureaux régionaux seraient plus petits. Il pourrait y en avoir un dans la région des Antilles et de l'Amérique centrale, et un autre dans un pays de concentration en Amérique du Sud. Ces deux bureaux seraient dirigés par un directeur ou par un directeur général et relèveraient d'un vice-président (Amériques) en poste à Ottawa.

On estime que les dépenses supplémentaires associées à l'affectation de 30 à 40 employés de l'ACDI dans un bureau régional et au recrutement du personnel de remplacement dont on aurait besoin à l'administration centrale seraient de l'ordre de 4 à 8 millions de dollars par an²⁷. S'il y avait cinq ou six bureaux régionaux dans le monde, le total de ces dépenses varierait entre 30 et 40 millions de dollars. De l'avis du Comité, il est tout à fait justifié de consacrer de tels montants à une fonction administrative de cette envergure. C'est principalement pour cela que nous jugeons nécessaire d'augmenter le poste administratif du budget de l'ACDI, en pourcentage de l'APD (voir l'Annexe B).

D'après ce qui précède, il est évident qu'il y aura un prix à payer pour la décentralisation, sur les plans financier, administratif et politique. Sur le plan financier, il faudra consacrer une plus grande partie du budget de l'aide aux services d'administration; sur le plan administratif, le centre de décision perdra un certain contrôle; et, sur le plan politique, il faudra accepter les risques que présente un programme d'aide réellement à l'écoute des besoins de nos partenaires des pays en développement. Nous souscrivons fermement à une décentralisation substantielle, étant convaincus que ses avantages probables l'emporteront de loin sur ses coûts, car elle contribuera à l'administration plus efficace du programme d'aide. Par conséquent, **nous recommandons :**

- 1) **que l'ACDI accorde la priorité à la décentralisation au profit du terrain;**
- 2) **que la décentralisation soit effectuée de façon globale et entraîne le transfert sur le terrain d'un nombre important de hauts fonctionnaires et d'une grande partie du pouvoir de décision de l'administration centrale;**
- 3) **que la création de centres de partenariat du Canada ou de bureaux régionaux dirigés par des vice-présidents ou des directeurs généraux, auxquels on aura accordé le pouvoir correspondant d'approuver des projets, soit la principale méthode de décentralisation.**

²⁷ Estimation non officielle préparée par le Groupe de coordination des programmes géographiques de l'ACDI.

Établir des liens de collaboration

Le thème de la collaboration entre le Canada et les pays du tiers monde revient en leitmotiv dans tout le rapport. Cependant, cette collaboration avec les populations d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine prend une myriade de formes différentes. Comme la présidente de l'ACDI l'a fait remarquer :

Ces dernières années, le Canada a élargi le champ d'activité de son programme d'assistance au développement, s'écartant quelque peu de la relation de gouvernement à gouvernement au profit d'une interaction plus étroite entre notre société et ceux qui, dans le tiers monde, sont véritablement capables de faire avancer leur pays¹.

Les partenaires canadiens des pays du tiers monde sont représentatifs de la diversité de notre pays et ils sont chaque année plus nombreux. Ils appartiennent à un nombre restreint de groupes identifiables, comme les ONG, les entreprises et les universités, mais leur mission, leur importance, leur expérience et leur idéologie varient grandement. Certaines organisations, les coopératives par exemple, ne s'inscrivent parfaitement dans aucune catégorie et de nouveaux hybrides apparaissent, comme des consortiums réunissant des gens d'affaires et des universitaires.

Ces relations variées que l'ACDI entretient avec ses partenaires canadiens présentent des avantages évidents. Elles facilitent les activités de développement privées et renforcent le programme d'aide publique. Elles permettent de mettre à la disposition des pays en développement les ressources humaines riches et variées du Canada. Elles permettent également, et c'est peut-être là l'aspect le plus important, d'établir des relations d'amitié empreintes de respect entre les Canadiens et les habitants du tiers monde. Comme l'a fait remarquer le coordonnateur du Comité du Club Rotary canadien pour le développement international, M. David Kennedy :

Il y a des dizaines de milliers de Canadiens qui, comme moi, s'intéressent aux personnes où qu'elles vivent, quelles que soient leur race ou leurs conditions de vie. Comme d'autres, j'ai appris qu'en consacrant mon temps au tiers monde, qu'en manifestant un intérêt sincère et une volonté d'aider, on peut contracter des amitiés qui constituent des facteurs importants de l'aide au développement de ces pays².

Les représentants des ONG, des établissements d'enseignement et des entreprises du Canada à l'étranger sont les ambassadeurs de notre «bonne volonté» et ils donnent du

¹ ACIDI, Rapport annuel 1985-1986, «Mot de la présidente», p. 6.

² *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 30 octobre 1986, p. 6:11.

Canada l'image d'un pays dont l'attitude n'est pas marquée par une histoire colonialiste, un nationalisme effréné ou des excès idéologiques. Certains considèrent comme négligeable l'apport des entreprises privées à cet égard sous prétexte que celles-ci sont essentiellement motivées par la recherche d'un profit, mais le Comité est convaincu que les pays hôtes apprécient généralement leur présence tout autant que les activités des Canadiens représentant d'autres intérêts. Le Comité applaudit les efforts considérables déployés par tous les partenaires de l'aide publique du Canada qui collaborent d'une façon ou d'une autre à la réalisation de l'objectif commun : le développement du tiers monde.

Le Canada est l'un des pays qui réussit le mieux à intéresser ses ressortissants au programme d'aide et à les encourager à y participer. Il se classe au deuxième rang des pays donateurs occidentaux pour ce qui est du pourcentage de l'APD qui sert à financer des projets indépendants émanant d'ONG ou d'autres groupes à but non lucratif (voir le tableau 9.1). Il existe deux grandes formes de collaboration entre l'ACDI et les groupes privés. Les *programmes de soutien d'initiatives extérieures* sont des mécanismes distincts au moyen desquels l'ACDI accorde des subventions de contrepartie aux projets de développement conçus, élaborés, cofinancés et exécutés par les organisations du secteur privé elles-mêmes. Ce type de programme est assujéti à des directives gouvernementales de portée générale, mais il est particulier dans la mesure où il permet le maximum de participation des partenaires de l'APD qui sont à l'origine du projet, lesquels conservent habituellement une grande autonomie sur le plan opérationnel.

En revanche, les *programmes bilatéraux* sont des initiatives de gouvernement à gouvernement inspirées et supervisées par l'ACDI et auxquelles participent des organisations canadiennes privées à titre d'exécutants ou d'administrateurs. Ces programmes font surtout appel aux entreprises canadiennes, à titre de fournisseurs de biens ou de services, mais font de plus en plus intervenir des ONG et des établissements d'enseignement canadiens dans le cadre des programmes d'action convergente. Cette démarche résulte d'une nouvelle politique adoptée par l'ACDI en 1981 en vue d'améliorer la cohérence du programme d'aide canadien en coordonnant l'action de ses divers partenaires et en adaptant les mesures d'aide aux besoins des bénéficiaires. Dans la pratique, l'ACDI se sert de plus en plus de ce mécanisme pour confier l'exécution et l'administration de projets à des organismes privés canadiens, mais il reste que ces projets sont conçus et dirigés par elle.

Cette collaboration n'est pas toujours exempte de complications et comporte certaines limites. Pendant ses audiences, le Comité a rencontré de nombreux représentants des ONG et des universités et quelques représentants du monde des affaires. Tous ceux-ci ont dit beaucoup de bien de leurs relations avec l'ACDI, mais ils ont aussi formulé de vives critiques ainsi que des suggestions sur la façon de considérer ou de transformer cette collaboration. La variété des propositions tient à la diversité des points de vue sur le développement. En règle générale, les ONG conçoivent le développement comme un vaste processus social et économique exigeant une forte participation du secteur public et fondé sur de petits projets locaux pour atteindre la base, alors que le milieu des affaires insiste naturellement davantage sur les initiatives du secteur privé et sur la nécessité d'exploiter l'esprit d'entreprise et le potentiel commercial des pays en développement. Pour leur part, les universités s'intéressent surtout à la mise en valeur des ressources humaines par les études supérieures et la formation.

Selon le Comité, à société pluraliste, programme d'aide pluraliste. Tous ces partenaires très hétérogènes, aux intérêts parfois incompatibles, ont une place dans le modèle de développement canadien. Pour juger la participation des Canadiens au

Tableau 9.1

Part du budget que les membres du comité d'aide au développement de l'OCDE consacrent aux ONG, 1983

	%
Allemagne	5,6
Australie	2,4
Autriche	n.d.
Belgique	3,1
Canada	8,7*
Danemark	4,6
États-Unis	7,4
Finlande	1,1
France	0,4
Italie	n.d.
Japon	0,8
Norvège	4,1
Nouvelle-Zélande	2,3
Pays-Bas	6,6
Royaume-Uni	0,7
Suède	5,9
Suisse	14,4

n.d. : données non disponibles.

* Ce chiffre ne correspond pas au pourcentage indiqué précédemment dans le texte. La raison en est donnée à la note 8 de ce chapitre.

Source : *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, OCDE, Paris 1985.

programme d'aide, on devrait toujours se demander s'ils contribuent à la réalisation de l'objectif premier de l'ODA — aider les populations les plus pauvres du monde à s'aider elles-mêmes. Nous ne devons jamais perdre de vue que nos véritables partenaires dans le développement, ce sont les habitants du tiers monde.

Les ONG

La participation active des ONG est depuis longtemps un élément important de l'aide au développement du Canada. Ces organisations, qui étaient à l'origine de petits groupes communautaires laïcs ou religieux ayant surtout pour vocation d'offrir des secours d'urgence (aide alimentaire, soins médicaux, etc.), ont grossi et se sont diversifiées pour finalement constituer un véritable réseau dynamique de partenaires de plein droit, comme en témoigne leur longue histoire de participation au développement dans divers secteurs économiques et sociaux.

Les ONG se sont spécialisées dans les petits projets communautaires dans les sociétés en développement et leur force réside justement dans leur aptitude à répondre directement aux besoins essentiels des populations les plus pauvres qui constituent généralement le segment le plus difficile à atteindre pour les organismes d'aide publics.

Comme l'a fait remarquer le Conseil canadien pour la coopération internationale dans son mémoire, les ONG sont particulièrement bien équipées pour les petits projets; elles savent adapter des techniques relativement simples aux conditions locales; leurs projets sont axés sur la personne et tiennent compte des facteurs écologiques et sociaux. En outre, la souplesse dont jouissent la plupart des ONG en raison de leur petite taille et de leur présence directe sur place en font un mécanisme privilégié d'expérimentation et d'innovation³.

Le Comité est très conscient du grand rôle qu'ont joué les ONG dans la mise en valeur des ressources humaines, surtout dans le domaine de l'enseignement élémentaire et de l'hygiène. Selon Bill McNeil, le directeur général du Service universitaire mondial du Canada, les ONG regroupent 75 % du personnel de coopération technique envoyé à long terme à l'étranger grâce à des fonds de l'ACDI (plus de 92 % si l'on ne compte que les femmes) et 55 % de tous les stagiaires dont le salaire est financé par l'ACDI (80 % des stagiaires de sexe féminin⁴. Il est clair que si l'aide publique canadienne doit à l'avenir faire une place beaucoup plus grande à la mise en valeur des ressources humaines, comme nous le recommandons au chapitre 2, l'aide aux ONG doit continuer de faire partie du programme d'aide du Canada.

La participation des ONG au développement s'opère principalement par le truchement des divers programmes de soutien d'initiatives extérieures administrés par l'ACDI. Le plus important mécanisme, tant sur le plan du financement qu'aux yeux des ONG elles-mêmes, est le Programme des ONG de la Direction générale des programmes spéciaux de l'ACDI qui accorde des contributions dont le montant peut atteindre cinq fois la somme versée par les promoteurs d'un projet. Pendant l'exercice 1985-1986, 64,3 millions de dollars ont été répartis entre plus de 3 500 projets et programmes grâce à ce mécanisme⁵. Outre l'aide fournie par le programme des ONG, les ONG canadiennes reçoivent des fonds directs pour le financement d'activités outre-mer du Partenariat Afrique-Canada (PAC), un programme autonome d'octroi de fonds de contrepartie aux ONG qui sert à financer des projets de développement en Afrique et auquel on a affecté des crédits de 75 millions de dollars pour les cinq prochaines années. Le programme qui l'a précédé, le Fonds spécial pour l'Afrique, s'occupait surtout de projets d'aide d'urgence et a permis d'accorder 19,5 millions de dollars aux ONG canadiennes en 1985-1986⁶. Enfin, l'ACDI accorde des subventions de contrepartie aux projets d'aide alimentaire des ONG (comme la Banque de céréales vivrières du Canada) et finance d'autres projets d'aide alimentaires comme le programme de poudre de lait écrémé des ONG. Les dépenses totales au titre des programmes d'aide alimentaire des ONG canadiennes se sont élevées à 28,2 millions de dollars en 1985-1986⁷. Si l'on groupe le programme des ONG, les fonds spéciaux pour l'Afrique et les projets d'aide alimentaire des ONG canadiennes, l'ACDI a accordé au total 112 millions de dollars aux ONG canadiennes en 1985-1986 (5,2 % de l'APD) dans le cadre du financement de projets de développement outre-mer d'initiative extérieure⁸.

³ Conseil canadien pour la coopération internationale, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 7-8.

⁴ Entraide universitaire mondiale du Canada, mémoire au CPAECE, 4 mars 1987, p. 5.

⁵ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 58.

⁶ *Ibid.*, p. 96 (référence 3).

⁷ *Ibid.*, p. 93.

⁸ Ce pourcentage est considérablement moins élevé que les chiffres correspondants figurant au tableau 9.1 à la fin du chapitre, bien qu'il s'applique à une année subséquente. Le chiffre donné par l'OCDE ne fait pas de distinction entre les ONG et les établissements éducatifs, contrairement à ce que nous faisons dans tout le chapitre, et il comprend également l'aide financière accordée aux ONG internationales (c.à.d. non canadiennes) ainsi qu'aux ONG canadiennes par les gouvernements provinciaux et par le Programme de participation du public pour leurs activités d'information sur le développement. Le chiffre que nous donnons dans le chapitre ne comprend que les fonds accordés par le gouvernement fédéral aux ONG canadiennes pour leurs projets de développement mis en oeuvre à l'étranger.

Pendant les audiences qu'il a tenues dans tout le Canada, le Comité a entendu de nombreux témoignages d'ONG canadiennes qui portaient non seulement sur leur propre participation au développement, mais en fait sur toutes les dimensions du programme d'aide du Canada. D'après ces témoignages, il est clair que les ONG se soucient bien plus de préserver leur indépendance opérationnelle vis-à-vis du gouvernement qu'elles ne s'intéressent aux aspects administratifs de leur collaboration avec l'ACDI. Beaucoup d'ONG s'inquiètent de la tendance croissante des gestionnaires de l'aide publique à estomper la distinction entre les programmes bilatéraux et les programmes de soutien d'initiatives extérieures. Essentiellement, elles reconnaissent la complémentarité de l'aide bénévole et de l'aide publique, mais elles sont en général d'avis qu'elles doivent demeurer le plus possible indépendantes du secteur public sur le plan opérationnel. La grande majorité des représentants des ONG demandent instamment que l'ACDI continue de respecter leur identité propre et leurs attributs. Certains admettent que la reddition de comptes est importante, mais la plupart réclament simplement le plus de latitude possible quant au choix des projets et à leur réalisation. Beaucoup de témoins ont dit souhaiter que l'ACDI prenne des engagements à long terme vis-à-vis des ONG en appuyant leurs programmes et en leur accordant des subventions globales au lieu de financer chaque projet individuellement. Pour que les ONG soient mieux en mesure de planifier leurs activités et puissent donc choisir des projets ayant le plus d'impact sur le plan du développement, le Comité estime que l'ACDI devrait prendre envers celles qui ont fait leurs preuves des engagements financiers à long terme.

Quelques représentants d'ONG ont dit craindre que celles-ci ne soient pas en mesure d'absorber rapidement des fonds de contrepartie beaucoup plus élevés. Le *Mennonite Central Committee* a dit :

Ce qui est très clair à nos yeux, c'est qu'un budget trop vaste poserait autant de problèmes qu'un manque de fonds.[...] Nous sommes heureux que la somme ait augmenté et ce, graduellement [...] Nous n'avons pas toujours pris à l'ACDI autant que nous l'aurions pu, mais nous pensons que les augmentations progressives du passé constituent une bonne base pour l'avenir⁹.

D'autres ONG ont dit pouvoir faire bon usage de fortes augmentations des budgets d'aide. Par exemple, le *Saskatchewan Council for International Cooperation* a recommandé que les fonds accordés aux ONG dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures soient portés à 20 % de l'APD d'ici à 1990 et, en outre, que l'APD atteigne 0,7 % du PNB d'ici à la même date¹⁰. Cela voudrait dire que, dans les trois prochaines années financières, les subventions de contrepartie de l'ACDI au bénéfice des ONG devraient passer à environ 800 millions de dollars par an en termes réels (c'est-à-dire nets de l'inflation).

Le Comité pense qu'il serait difficile aux ONG d'absorber de telles augmentations de fonds en un si court laps de temps et d'en faire une utilisation judicieuse et efficace. Pendant son voyage en Afrique, le Comité a vu et entendu des choses qui l'ont amené à conclure que les ONG auraient beaucoup de mal à absorber une augmentation de fonds rapide et considérable à cause d'un manque d'expérience et de présence à long terme en Afrique et d'une insuffisance de ressources de gestion et d'administration. Admettant ces limites, un représentant d'ONG a dit que les ONG africaines avaient plus besoin de temps que d'argent. Tout compte fait, le Comité est d'avis qu'il convient de continuer d'augmenter sensiblement le financement des ONG dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures dans les cinq à dix prochaines années, mais qu'il faut le faire graduellement.

⁹ *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 29 octobre 1986, p. 5:6, 5:13.

¹⁰ *Ibid.*, 28 octobre 1986, p. 4:7.

Par ailleurs, de nombreux témoins ont soulevé la question du respect des droits de la personne dans le cadre des programmes de financement d'initiatives extérieures. Certains estiment qu'on ne devrait pas accorder de financement aux ONG qui oeuvrent dans des pays coupables de violations des droits de la personne, mais la plupart sont d'avis qu'on devrait les laisser continuer d'exécuter des projets au moyen de fonds de contrepartie même dans les cas où une aide de gouvernement à gouvernement serait hors de question. Par exemple, le *Mennonite Central Committee* a demandé que l'ACDI soit autorisée à accorder des fonds de contrepartie aux projets d'ONG au Vietnam qui est actuellement un pays de la catégorie IV inadmissible à quelque forme que se soit d'aide publique au développement.

Il est certain que la présence de la force d'occupation vietnamienne au Kampuchéa et son mépris des droits de l'homme posent des problèmes. Mais les populations ont besoins d'aide. Elles devraient également avoir davantage de possibilités de contacts avec l'Ouest¹¹.

Pour sa part, le Comité pense qu'il vaut mieux laisser cette décision aux ONG elles-mêmes. Les ONG devraient être libres d'oeuvrer où que ce soit dans le monde et les projets conçus expressément pour venir en aide aux pauvres ou aux victimes de violations des droits de la personne devraient avoir droit à des subventions de contrepartie de l'ACDI. Nous tenons cependant à prévenir les ONG qui choisissent de s'aventurer dans des pays instables où la présence canadienne est peu importante voire inexistante qu'elles ne pourront peut-être pas compter sur l'aide du ministère des Affaires extérieures si la situation se gâte. Essentiellement, le message du Comité est le suivant : allez là où votre conscience vous envoie, mais, dans tous les cas, soyez bien conscients des risques que vous courez.

Il y a aussi la question connexe du financement par l'ACDI d'ONG du tiers monde. Les organismes bénévoles canadiens s'y opposent pour plusieurs raisons, mais ils craignent en particulier que cela ne compromette l'indépendance voire la sécurité des groupes privés dans les pays en développement. Le Comité n'est pas opposé à ce type de financement dans tous les cas, mais il admet qu'en règle générale l'ACDI devrait passer par les ONG canadiennes pour aider les organisations non gouvernementales des pays en développement.

Nous avons dit précédemment que, outre les programmes de soutien d'initiatives extérieures, les ONG participaient au programme bilatéral par le truchement du programme d'action convergente. Les dépenses au titre des projets d'action convergente administrés par la Direction générale des programmes spéciaux—dont la majeure partie est destinée à un petit nombre de d'ONG et d'institutions importantes—sont passées de 31,9 millions de dollars en 1983-1984 à 50,7 millions en 1985-1986¹². Dans l'ensemble, les ONG qui ont comparu devant le Comité étaient très partagées et ambivalentes au sujet de leur participation à ces projets. Plusieurs ONG craignent d'être assimilées à de simples agents du gouvernement.

Il est difficile d'établir à quel moment une organisation perd son identité en tant qu'ONG ou cesse de traiter d'égal à égal avec l'ACDI, mais il est facile de reconnaître une ONG qui n'est plus qu'un mécanisme d'exécution ou une facilité bancaire servant à un programme conçu par l'ACDI¹³.

En revanche, d'autres ONG jugent le programme d'action convergente intéressant et satisfaisant et certaines estiment même qu'il améliore leur participation au programme

¹¹ *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 29 octobre 1986, p.5:7.

¹² ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 68 (Référence 6)

¹³ Inter Pares, renseignements complémentaires présentés au CPAECE dans une lettre de Mme Jean Christie, directrice administrative au président du Comité, 4 mars 1987, p. 1.

d'aide du Canada. Par exemple, l'Union des coopératives du Canada administre pour le compte de l'ACDI un projet au budget de 75 millions de dollars qui consiste à distribuer des dons d'huile de colza à des agriculteurs de l'Inde par l'intermédiaire d'une coopérative indienne, l'Office de développement de l'industrie laitière¹⁴. L'Union trouve l'ACDI disposée à appliquer des normes souples tout en maintenant un contrôle efficace au moyen de mécanismes de surveillance et d'évaluation.

Le Comité applaudit la politique de l'ACDI consistant à faire participer des Canadiens à la gestion des programmes d'aide bilatéraux. Le programme d'action convergente a dû être adopté par l'ACDI parce qu'il lui était très difficile d'embaucher du personnel, mais ce mode de programmation est de toute façon très intéressant. Il a ouvert les programmes bilatéraux de l'ACDI à des personnes de l'extérieur et a considérablement consolidé ses ressources en gestion. Parallèlement, il est selon nous extrêmement important que l'aide bilatérale (l'action convergente) ne soit pas considérée comme un substitut des programmes de soutien d'initiatives extérieures qui doit continuer d'être constitué essentiellement d'initiatives indépendantes émanant des ONG.

D'une part, les ONG tiennent à garder leurs distances vis-à-vis de l'ACDI mais, d'autre part, elles voudraient être consultées davantage sur presque tous les aspects de l'APD du Canada. Les opinions varient sur la façon de procéder, mais la suggestion la plus fréquente est d'instituer un conseil consultatif composé de représentants des ONG et des autres partenaires de l'APD. Le Comité souscrit à cette proposition et il a d'ailleurs recommandé au chapitre 7 la création d'un tel conseil consultatif.

En résumé, le Comité recommande :

- 1) que les ONG canadiennes continuent de jouer un rôle actif important dans les activités de développement du Canada à l'étranger et que l'on s'attache en particulier à renforcer l'élément de mise en valeur des ressources humaines de l'APD.
- 2) que l'on augmente sensiblement les crédits alloués aux ONG dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures, mais qu'on le fasse rationnellement de manière à assurer une bonne gestion des ressources et à ne pas dépasser la capacité d'absorption des ONG.
- 3) que les ONG soient libres d'oeuvrer dans n'importe quel pays du monde et que les projets conçus expressément pour aider les pauvres ou les victimes de violations des droits de la personne bénéficient de subventions de contrepartie de l'ACDI. Il doit être entendu que les ONG travaillent à leurs propres risques dans les pays où le Canada n'a pas de présence officielle.
- 4) qu'en règle générale, l'ACDI vienne en aide aux organisations non gouvernementales des pays en développement par l'intermédiaire des ONG canadiennes et non pas directement.
- 5) que l'on encourage le financement de projet des ONG en vertu du programme d'action convergente, mais que ce programme ne soit pas considéré comme un substitut des programmes de soutien d'initiatives extérieures.

¹⁴ Union des coopératives du Canada, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 1.

Les universités et collèges

Les relations officielles entre les programmes publics d'aide au développement et les établissements d'enseignement du Canada remontent au milieu des années 60 à l'époque où le programme d'aide extérieure du Canada a connu une expansion rapide. La participation des universités aux activités de développement à l'étranger était un prolongement naturel de leur vocation au Canada, à savoir développer les ressources humaines de notre pays. L'Université de Guelph a dit dans son mémoire :

Par définition, les universités doivent avoir une perspective globale et internationale. Elles-mêmes doivent leur création et leur développement directement à l'aide d'autres pays. Il était donc inévitable qu'elles s'intéressent tôt aux activités de développement puisqu'elles avaient non seulement des obligations morales à cet égard, mais aussi les connaissances et la faculté d'analyse nécessaires pour aborder les problèmes de développement¹⁵.

La présence dans les universités canadiennes d'un grand nombre d'étudiants étrangers et d'un nombre croissant d'étudiants canadiens qui s'intéressent au développement a incité les universités à chercher à acquérir une expérience pratique à l'étranger et à établir des liens durables avec les pays étrangers. Leur participation à des projets et à des programmes sur place favorise le développement dans les pays du tiers monde et aide les universités canadiennes à répondre aux besoins sans cesse changeants de leurs propres étudiants au Canada.

Essentiellement, l'action des universités et collèges s'exerce dans le domaine du développement des ressources humaines ou, pour reprendre le terme de David Birch du *Massachusetts Institute of Technology*, il consiste à fournir le *thoughtware* du développement¹⁶. À l'intérieur de ce grand domaine d'activité, l'action des universités et des autres établissements d'enseignement revêt de nombreuses formes. Mentionnons pour mémoire l'instruction et la formation directes d'étudiants du tiers monde au Canada et à l'étranger; le perfectionnement, c'est-à-dire «former les formateurs»¹⁷; la construction d'établissements d'enseignement et l'élaboration de programmes d'études; la consolidation des liens entre les établissements canadiens et leurs équivalents du tiers monde; la participation à des programmes de recherche pratique et de transfert de technologie, et d'autres activités. De façon plus générale, les universités organisent des activités de sensibilisation au développement, elles effectuent des recherches indépendantes sur les questions de développement au Canada et elles participent au dialogue sur la politique canadienne d'aide au développement.

À l'instar des ONG, les universités canadiennes participent au programme d'aide du Canada à la fois comme agents d'exécution de projets bilatéraux émanant de l'ACDI, par le truchement de projets d'action convergente, et comme agents autonomes administrant des projets financés dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI. Parmi ces derniers programmes, le plus important est le Programme de la coopération institutionnelle et des services au développement (CISD) qui a déboursé 60,3 millions de dollars en 1985-1986 pour financer 508 projets de développement exécutés par divers établissements canadiens¹⁸. La même année, des institutions comme l'Institut de gestion du Manitoba

¹⁵ Université de Guelph, «The University of Guelph in International Development», mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 1.

¹⁶ Cité dans : Bureau canadien de l'éducation internationale, mémoire au CPAECE, novembre 1986, p. 9-10.

¹⁷ Université de Calgary, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 2.

¹⁸ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 57.

et Gestion Nordsud de Montréal ont reçu au total 2,1 millions de dollars pour l'exécution de 61 projets dans le cadre du Programme de promotion de la gestion qui «donne son appui à des initiatives novatrices dont le but est d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités administratives et à s'adapter à des conditions et à des besoins qui sont en constante évolution»¹⁹. Le Programme est également conçu pour favoriser la collaboration régionale car il «permet à des cadres supérieurs du Canada et du tiers monde de mettre en commun leurs expériences et d'essayer ensemble de trouver de nouvelles solutions à des problèmes pratiques de gestion»²⁰. Globalement, ces deux programmes ont dépensé 62,4 millions de dollars en 1985-1986, soit 2,9 % de l'APD.

Les universitaires qui ont comparu devant le Comité ont presque tous demandé que le développement des ressources humaines devienne un élément central de l'APD du Canada. En outre, beaucoup ont fait état des avantages que présente la formation d'un plus grand nombre d'étudiants étrangers au Canada sur les plans économique et culturel et sur le plan de l'éducation. À leur avis, il faudrait accorder davantage de bourses d'études et supprimer en partie ou en totalité les mesures fédérales et provinciales qui ont pour effet de dissuader les étudiants étrangers de s'inscrire dans les universités canadiennes. Le Comité s'est déjà prononcé en faveur de ces propositions dans une partie précédente du présent rapport. De plus, les universités ont fait un certain nombre de recommandations sur le développement de l'enseignement postsecondaire dont nous parlerons dans le prochain chapitre.

Pour ce qui est de la collaboration, le message que les universitaires canadiens ont voulu transmettre, c'est que les universités et les collèges peuvent jouer un rôle plus important dans le programme d'aide. À leur avis, le rôle qui leur convient le mieux est le développement des ressources humaines, principalement dans le cadre de programmes de coopération institutionnelle. Dans le mémoire qu'elle a fait parvenir au Comité, l'Université de Guelph a fait l'observation suivante :

Les liens entre établissements d'enseignement permettent des associations à assez long terme avec les universités étrangères. Ainsi, l'important projet de formation administré conjointement par l'Université de Guelph et le Ghana en vue de la création d'institutions existe depuis huit ans grâce à des fonds fournis par l'ACDI. Un projet du même genre, mené de 1976 à 1980 en collaboration avec l'*Université Pertanian Malaysia*, a contribué pour une large part au développement de l'école vétérinaire de cette université. Les liens professionnels et scientifiques étroits établis à ces occasions durent encore, et il est bien possible que des relations aussi fructueuses et aussi durables naissent de la collaboration actuelle avec le collègue d'agriculture de Beijing et la *University of the West Indies*. En bref, l'université est le plus efficace lorsqu'elle collabore avec une autre université dont les valeurs et les objectifs sont complémentaires²¹.

Pour ces raisons, les universités canadiennes ont demandé une expansion considérable du Programme de la coopération institutionnelle et des services au développement de l'ACDI. Elles ont aussi recommandé que le financement des projets entrepris dans le cadre du CISD couvre non seulement les coûts directs d'administration des projets, mais également les frais généraux qui y sont liés, comme lorsque les universités s'occupent de projets bilatéraux. Bien que leur position sur les programmes d'action convergente ne soit pas claire, elles ont demandé, tout comme les ONG, une association plus suivie avec l'ACDI. Elles souhaitent notamment participer davantage à l'élaboration de la politique et ne pas être de simples exécutants.

¹⁹ *Ibid.*, p. 57.

²⁰ *Ibid.*, p. 57.

²¹ Université de Guelph, «*The University of Guelph in International Development*», décembre 1986, p. 16.

Le Comité estime que, pour donner plus d'importance au développement des ressources humaines dans le cadre du programme d'aide canadien, il faudra consacrer plus de ressources à des activités et à des projets destinés à consolider l'infrastructure institutionnelle des pays en développement. Ces initiatives n'auront certes pas de conséquences immédiates et tangibles pour les populations les plus démunies, mais nous sommes néanmoins convaincus que les nations les plus pauvres du monde ne pourront se sortir de leur pauvreté chronique et de leur dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère que si elles peuvent compter sur des chefs et des administrateurs instruits, ainsi que sur des fondements institutionnels solides pour bâtir leur économie. L'utilisation de l'APD pour aider ces pays à assurer un développement soutenu de leurs propres ressources humaines constitue un investissement sage, dont la portée devrait se faire sentir encore longtemps. Le Comité est bien conscient des contraintes qu'impose le climat fiscal actuel aux universités canadiennes et reconnaît par conséquent que ces dernières devront continuer à recevoir un appui important de l'ACDI pour leurs initiatives à l'étranger.

Tout comme les ONG, les universitaires voyaient avec une certaine ambivalence leur participation aux projets d'aide bilatérale de l'ACDI dans le cadre des programmes d'action convergente. L'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) estimait que, «en général, ceux qui établissent les politiques devraient envisager de recourir davantage aux ONG pour le programme bilatéral»²², mais de nombreux témoins du milieu universitaire, qui ont comparu à titre personnel ou au nom de leur établissement, ont fait valoir que les projets les moins efficaces auxquels leur université avait participé étaient ceux où cette dernière n'était là que pour exécuter les volontés de l'ACDI²³. Le Comité a pris bonne note de l'appréhension de certains universitaires au sujet de leur participation à des projets d'aide bilatérale dans le cadre des programmes d'action convergente, mais, l'un dans l'autre, il juge que cette façon de procéder, tout comme les contributions des universités canadiennes au programme bilatéral, est trop précieuse pour qu'on puisse s'en passer. Nous préférierions voir les universités discuter de leurs préoccupations avec l'ACDI et les autres partenaires de l'APD afin d'élaborer des directives satisfaisantes pour tous au sujet de leur participation aux projets d'aide bilatérale.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 1) que le budget de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement soit augmenté parallèlement à celui qui est accordé aux ONG pour les programmes de soutien d'initiatives extérieures;
- 2) que le financement des projets entrepris dans le cadre du CISD ne couvre pas seulement les coûts directs d'administration de ces projets, mais également les frais généraux qui y sont clairement liés;
- 3) que les universités et les autres établissements d'enseignement continuent d'être invités à participer à des projets entrepris dans le cadre des programmes d'action convergente et que les représentants des milieux universitaires, des ONG et du monde des affaires rencontrent les fonctionnaires de l'ACDI afin d'établir des directives satisfaisantes pour tous au sujet des responsabilités et du rôle de chaque partenaire dans la mise en œuvre des programmes d'action convergente et des programmes d'aide bilatérale.

²² Association des universités et des collèges du Canada, *Les questions qui se posent à propos des politiques et programmes canadiens d'assistance au développement*, décembre 1985, p. 57.

²³ Par exemple, M. Eugène Donifer, Université McGill, *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 22 octobre 1986.

Le monde des affaires

Le Comité juge que les entreprises canadiennes constituent la ressource la moins bien utilisée dans le domaine de l'aide publique au développement. En effet, la croissance économique et l'autonomie passent obligatoirement par des mesures visant à encourager l'épargne et l'investissement et à favoriser la croissance et l'expansion d'entreprises prospères désireuses de réaliser des bénéfices. Les pays industrialisés qui souhaitent favoriser ce processus dans les autres sociétés (ce qui constitue le but avoué et le principe même du programme d'aide canadien) doivent absolument s'assurer la participation active de leur propre secteur privé, pour des raisons que la Chambre de commerce du Canada a expliquées brièvement :

L'investissement dans les pays en développement contribue à la création d'économies de marché solides dans ces pays. En outre, il permet de créer un secteur privé fort et dynamique qui, selon nous, constitue l'assise même de la croissance économique et du développement social, comme le montrerait n'importe quel examen du processus de développement dans la plupart des pays nouvellement industrialisés du monde²⁴.

Les entreprises canadiennes qui ont présenté des mémoires au Comité n'ont pas été les seules à insister sur l'importance des initiatives du secteur privé; c'est également sur cette note que le Comité a quitté la Tanzanie après le voyage qu'il a effectué dans ce pays l'hiver dernier. Le gouvernement y a entrepris récemment une courageuse réforme politique pour stimuler le secteur privé naissant, et le ministre des Finances a dit au Comité que le pays avait maintenant besoin plus que jamais de l'aide des entreprises canadiennes, notamment au niveau de la formation et de l'aide techniques, des conseils d'experts en gestion, des transferts de technologie et des coentreprises. La transformation de ces économies stagnantes et excessivement bureaucratiques (fréquentes parmi les pays du tiers monde) en systèmes de production efficaces orientés vers les besoins du marché constitue une tâche absolument énorme, qu'il faut envisager à très long terme. Ces pays ne peuvent compter pour le moment que sur un secteur privé extrêmement faible pour mettre ce processus en branle; par conséquent, les entreprises canadiennes peuvent y jouer un rôle très important dans le domaine de la formation.

Bon nombre des réseaux de chemin de fer et de télécommunications des pays en développement constituent des services gouvernementaux faisant appel à des structures et à des méthodes bureaucratiques lourdes qui n'ont à peu près pas évolué depuis l'époque coloniale. La volonté de changement exprimé par les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de ces pays ne semble pas nécessairement partagée par les fonctionnaires de plus bas niveau. Dans ces circonstances, la modification du style de gestion et l'amélioration des compétences en matière de surveillance ne peuvent se faire sans l'apport de très nombreux experts-conseils de l'extérieur. Néanmoins, bon nombre de fonctionnaires des gouvernements étrangers et de dirigeants de ces réseaux considèrent ces experts-conseils comme des instruments de changement nécessaires pour en arriver à des solutions viables²⁵.

À l'heure actuelle, les entreprises canadiennes participent au programme d'aide surtout à titre de fournisseurs de biens et de services pour les projets d'aide bilatérale de l'ACDI et pour ceux que financent les grands organismes d'aide multilatérale. En outre, comme les ONG et les établissements d'enseignement, elles ont accès aux programmes de soutien d'initiatives extérieures, qui constituent un secteur d'activité relativement restreint administré par la Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, à l'ACDI. La Direction de la coopération industrielle est un des principaux

²⁴ Chambre de commerce du Canada, mémoire au CPAECE, 9 février 1987. p. 11.

²⁵ *Canadian Pacific Consulting Services Ltd.*, mémoire au CPAECE, 30 décembre 1986, p. 2.

éléments de cette direction générale; elle a été créée en 1978 dans le but de stimuler la participation des entreprises canadiennes au développement industriel du tiers monde. Elle appuie les initiatives du secteur privé, qu'il s'agisse de coentreprises ou de toute autre forme de collaboration, afin d'encourager les investissements et les transferts de technologie dans les pays en développement. En 1985-1986, elle a distribué 27,8 millions de dollars, soit 1,3 % du budget de l'APD, à 250 entreprises canadiennes pour financer plus de 500 projets de développement²⁶.

Le Comité juge certes toutes ces activités importantes, mais aimerait particulièrement favoriser les initiatives entraînant un engagement à plus long terme des entreprises canadiennes dans les pays en développement. Le Comité est profondément troublé de constater que certaines entreprises semblent avoir tendance à considérer l'ACDI comme une source utile de contrats d'aide liée et à mettre fin à leur participation dès qu'elles ont épuisé les fonds qui leur étaient alloués. Franchement, cela ne suffit pas. Nous sommes très conscients que les milieux d'affaires canadiens se perçoivent très souvent comme les laissés-pour-compte du programme d'aide, et cette perception nous inquiète.

En gros, nous sommes préoccupés de voir que les crédits alloués au Programme de la coopération avec le monde des affaires, à l'ACDI, ne se sont pas accrus au même rythme que le financement accordé aux ONG canadiennes. Nous en concluons que l'augmentation du financement des ONG a été trop rapide, alors qu'elle a été trop lente pour le Programme de la coopération avec le monde des affaires²⁷.

En même temps, nous notons qu'une part importante des crédits affectés au Programme de la coopération industrielle pour 1985-1986 n'a pas été utilisée et tout porte à croire que les montants déboursés en 1986-1987 seront aussi inférieurs à ceux prévus dans le budget. Cela semble indiquer l'existence d'un problème plus fondamental, à savoir que de nombreuses entreprises canadiennes ne sont tout simplement pas assez présentes dans le tiers monde pour y déceler les ouvertures commerciales et profiter du financement qu'elles pourraient obtenir de la Direction de la coopération industrielle, à l'ACDI, dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures.

Le *Conference Board* du Canada, par le biais de son Centre de recherches sur les relations commerciales internationales, mène actuellement un important projet de recherche sur les liens entre les entreprises canadiennes et celles des pays en développement. Il a constaté que, bien que les Canadiens aient une bonne réputation dans tous les pays du tiers monde, les entreprises canadiennes ne sont vraiment présentes qu'en Amérique latine. Il s'est également rendu compte que les efforts pourtant fort louables du gouvernement fédéral pour favoriser l'implantation de sociétés canadiennes dans le tiers monde n'avaient connu qu'un succès relatif.

Il semble que la volonté du gouvernement canadien de resserrer les liens économiques avec les pays en développement ne se soit pas communiquée aux entreprises canadiennes. Cette différence de perception constitue un défi de taille pour les décideurs canadiens, dans leurs tentatives de faire participer davantage les entreprises canadiennes au développement des pays du tiers monde²⁸.

Les entreprises canadiennes ont tout le potentiel voulu pour devenir des partenaires à part entière de l'APD; si elles veulent y arriver, elles doivent cependant créer des liens plus étroits avec le tiers monde et y consolider leur présence commerciale. Par ailleurs,

²⁶ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 55-63.

²⁷ *Canadian Pacific Consulting Services Ltd.*, mémoire au CPAECE, 30 décembre 1986, p. 16.

²⁸ M. Tancredi Zollo, directeur, *The Conference Board of Canada*, lettre au président du CPAECE, 10 mars 1987.

l'utilisation que les entreprises canadiennes font du Programme de la coopération industrielle constitue selon nous une épreuve décisive pour savoir si elles désirent vraiment participer davantage à l'APD, puisque ce programme ne répond qu'aux initiatives qui viennent des entreprises elles-mêmes. Compte tenu de tous ces points, nous lançons le défi suivant aux entreprises canadiennes, grandes ou petites : nous sommes prêts à recommander une augmentation importante des crédits alloués au Programme de la coopération industrielle, augmentation qui s'échelonnerait sur cinq à dix ans, afin que le budget de ce programme se rapproche de celui qui est accordé aux autres partenaires de l'APD. Les entreprises canadiennes n'ont qu'à manifester leur désir de participer de plus près au développement, en soumettant assez de propositions intéressantes pour justifier cette augmentation de crédits.

Le Comité reconnaît qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que des petites entreprises, ou même des moyennes, se lancent dans des coentreprises ou dans d'autres investissements à l'étranger avant d'avoir d'abord trouvé des débouchés d'exportations dans ces pays. Toutes ces initiatives devraient être considérées comme des éléments d'un processus graduel, qui commence par des exportations limitées et trouve son point culminant dans d'importants investissements à l'étranger. Les activités comme les coentreprises, les transferts de technologie de faible envergure et les diverses formes d'accords de licence se situent quelque part entre ces deux pôles. Il est important d'harmoniser la politique gouvernementale portant sur les différentes étapes de ce processus; par conséquent, le Comité recommande d'améliorer la consultation et la coordination entre les services de développement commercial du ministère des Affaires extérieures et le Programme de la coopération industrielle de l'ACDI. Il faut également bien comprendre que le développement industriel, en règle générale, constitue une activité à beaucoup plus long terme que les exportations et que, par conséquent, la Direction de la coopération industrielle ne devrait pas s'attendre à des résultats concrets avant un certain temps.

Divers représentants du monde des affaires qui ont comparu devant le Comité ont dit que le principal facteur nuisant à la création de coentreprises et aux autres transactions commerciales liées à l'investissement était simplement un manque d'information et de sensibilisation parmi les entreprises canadiennes. Le Comité juge qu'il incombe d'abord et avant tout aux milieux d'affaires d'améliorer cette situation, mais que le gouvernement pourrait et devrait prendre certaines mesures pour mieux faire connaître les marchés étrangers et leur potentiel commercial. D'après nous, les bureaux régionaux dont nous proposons la création au chapitre huit pourraient avoir notamment pour fonctions de tenir les entreprises canadiennes au courant des possibilités d'investissement clairement liées au développement. Ces bureaux devraient collaborer étroitement avec la Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, à l'administration centrale, et devraient avoir accès au répertoire informatisé du ministère des Affaires extérieures connu sous le nom de Réseau mondial d'information sur les exportations (WIN-Exports). En outre, le Comité pense qu'il serait très utile que l'ACDI envoie dans ses bureaux régionaux de jeunes cadres du secteur privé, par l'entremise du Programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique. L'ACDI et ses bureaux régionaux devraient également collaborer de très près avec des organismes comme le SACO, le Service administratif canadien outre-mer, afin de profiter des compétences de cadres supérieurs canadiens à la retraite pour répondre aux besoins concrets en ressources humaines sur le terrain.

Les témoins venant du monde des affaires ont estimé que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI devrait avoir un programme aussi souple que possible afin de favoriser les liens entre les entreprises du Canada et celles du tiers monde. Plusieurs témoins, dont M. Michael Lubbock et les représentants de *Redma Consultant*

Ltd., ont recommandé expressément que soit mis sur pied un mécanisme quelconque de participation au capital-actions afin de permettre au gouvernement canadien d'apporter une contribution financière minimale, et peut-être même uniquement symbolique, pour soutenir les premières initiatives des investisseurs canadiens dans le tiers monde.

Les petites et moyennes entreprises canadiennes ne connaissent généralement pas très bien les autres pays et les possibilités qu'ils offrent; elles craignent donc de s'aventurer en terrain inconnu et ont besoin d'aide. Cependant, leurs appréhensions se dissiperont fort probablement si elles ont comme partenaire dans leurs coentreprises, par le biais d'une participation minimale au capital-actions, une institution canadienne bien établie vers qui elles peuvent se tourner pour obtenir de l'aide et des conseils en cas de difficultés²⁹.

Le Comité regrette de n'avoir pas pu étudier en détail les répercussions juridiques et administratives de cette proposition; il ne peut donc pas s'en faire une idée définitive. Cependant, nous jugeons cette proposition suffisamment intéressante pour recommander que l'ACDI se charge de l'analyser en profondeur. Le Comité estime que, de façon générale, la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI devrait être aussi souple que possible, mais qu'il est essentiel de ne pas sacrifier les objectifs de développement à cette souplesse. Le Programme de la coopération industrielle, comme tous les outils d'APD, doit rester fidèle aux principes fondamentaux de l'APD que nous avons énoncés au premier chapitre.

Les milieux d'affaires se sont non seulement dits convaincus que le financement des programmes de soutien d'initiatives extérieures est mal équilibré, mais se sont aussi plaints fréquemment du fait que le processus d'étude et d'exécution des projets bilatéraux est trop long, trop compliqué et, en général, assorti d'exigences injustes, par comparaison avec la procédure relativement simple qui s'applique aux projets des ONG³⁰. Par exemple, ils ont souligné que la période de gestation des projets bilatéraux, depuis le moment où un projet est retenu jusqu'à celui où l'entreprise s'implante sur le terrain, peut aller jusqu'à cinq ans; pendant tout ce temps, l'entreprise doit tenter de s'y retrouver dans le processus de décision extrêmement complexe de l'ACDI, où les pouvoirs ne sont pas clairement définis. En outre, certains témoins ont fait état de retards injustifiés dans la réception des paiements versés par l'ACDI et par le ministère des Approvisionnement et Services.

Nous comprenons ce que ces témoins ressentent et c'est précisément pour améliorer la clarté et l'efficacité du processus décisionnel que nous recommandons une décentralisation poussée au profit du terrain. Il faut bien se rendre compte toutefois que cette recommandation obligera tous les partenaires canadiens de l'APD à consacrer eux aussi plus d'efforts à leur implantation dans le tiers monde. En même temps, il faudra veiller à établir d'excellentes communications entre les bureaux régionaux et l'administration centrale de l'ACDI et les entreprises canadiennes. Nous avons déjà fait un certain nombre de suggestions à ce sujet; nous proposons également que les fonctionnaires régionaux de l'ACDI participent au «Carrefour Export», une série de rencontres organisées de chaque année par le ministère des Affaires extérieures, et au cours desquelles des délégués commerciaux fédéraux et provinciaux en mission partout dans le monde viennent s'entretenir personnellement avec des exportateurs éventuels dans environ 35 endroits du Canada. Les fonctionnaires de l'ACDI pourraient alors rencontrer des représentants d'entreprises qui exportent déjà dans des pays en développement pour discuter des possibilités de coentreprises et d'autres formes d'investissements rentables dans ces pays.

²⁹ Michael Lubbock, «Proposal for a Canadian Industrial Cooperation Agency», mémoire au CPAECE, p. 1.

³⁰ Pour une critique détaillée, voir l'Association canadienne d'exportation, mémoire, décembre 1986, p. 14-15.

Pour récapituler, le Comité recommande :

- 1) que les crédits alloués à la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI soient augmentés substantiellement au cours des cinq à dix prochaines années afin que celle-ci puisse répondre à toutes les propositions viables de développement commercial;
- 2) que les entreprises canadiennes profitent des occasions qui leur sont données pour répondre avec beaucoup plus de dynamisme aux besoins des pays en développement et pour tirer parti des possibilités commerciales qu'ils offrent, particulièrement dans le domaine de la coopération technique;
- 3) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI et les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures chargés du développement commercial se consultent plus souvent et collaborent davantage entre eux;
- 4) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI ne s'attende pas à ce que les activités de coopération industrielle donnent des résultats dans l'immédiat;
- 5) que l'ACDI veille à ce qu'il existe de bonnes communications entre ses bureaux régionaux, dont nous proposons la création, son administration centrale et les entreprises canadiennes;
- 6) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI tente de répondre de façon aussi dynamique et aussi souple que possible aux initiatives des entreprises canadiennes, mais sans sacrifier pour autant les objectifs de développement;
- 7) que l'ACDI effectue une analyse approfondie des répercussions possibles de la proposition visant à établir un mécanisme de participation au capital-actions sous les auspices de la Direction de la coopération industrielle, en vue de la mise en place éventuelle de ce mécanisme.

Les perspectives d'avenir

Le Comité estime que les trois partenaires de l'APD, à savoir les ONG, les établissements d'enseignement et les entreprises, ont un rôle important à jouer dans les efforts canadiens d'aide au développement. Les entreprises canadiennes, à titre de fournisseurs de biens et de services et par leurs initiatives indépendantes avec leurs homologues des pays en développement, peuvent mobiliser l'esprit d'entreprise dans ces pays et y favoriser la croissance et l'autonomie. Les ONG allient une activité pratique, proche de la population, à un sens aigu de la justice sociale. Quant aux universités et collèges, leur contribution est essentielle non seulement à l'éducation et à la formation comme telles, mais également au développement des structures institutionnelles des pays du tiers monde. Par conséquent, le Comité a recommandé que le budget accordé aux programmes de soutien d'initiatives extérieures soit augmenté considérablement pour chaque groupe.

a) Financement

Pendant l'année 1985-1986, les ONG canadiennes ont reçu environ 112 million de dollars, soit 5,2 % du budget de l'APD, au titre des programmes directs de soutien d'initiatives extérieures pour des activités de développement international; les universités, collèges et autres établissements d'enseignement du Canada ont reçu

62,4 millions, soit 2,9 % du budget de l'APD, par l'entremise de la Division de la coopération institutionnelle et des services au développement, et du Programme de promotion de la gestion; enfin, les entreprises canadiennes ont reçu 27,8 millions, soit environ 1,3 % de l'APD, par le truchement de la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI. Au total, les organisations canadiennes privées ont reçu de l'ACDI 202,2 millions de dollars, soit 9,3 % des crédits alloués à l'APD, pour des initiatives indépendantes outremer. Pour l'avenir, nous prévoyons que la part totale accordée aux programmes de soutien d'initiatives extérieures, pour appuyer les partenaires canadiens de l'APD, devrait passer à environ 15 % du budget de l'APD. En supposant que cette aide atteindra 0,6 % du PNB en 1995-1996, conformément à la politique gouvernementale actuelle, et que le PNB connaîtra une croissance réelle soutenue de 3 %, l'ACDI distribuera environ 588 millions de dollars (en dollars de 1986) à ces trois partenaires. En d'autres termes, la valeur réelle de l'aide accordée par l'ACDI triplera au cours des huit prochaines années.

Nous prévoyons que les ONG assumeront de 6 à 7 % de l'APD, ce qui représente des débours de 235 à 274 millions de dollars en termes réels, c'est-à-dire environ deux à deux fois et demie le niveau de 1985-1986, et une augmentation annuelle moyenne de 15 à 20 millions de dollars, en termes réels. La part du CISD et du Programme de promotion de la gestion devrait passer à 4 ou 5 % de l'APD, soit entre 157 et 196 millions de dollars en termes réels, ce qui correspond à deux fois et demie ou trois fois le niveau de 1985-1986 et à une augmentation annuelle moyenne, toujours en termes réels, qui se situerait entre 12 et 17 millions de dollars. Enfin, nous envisageons que la part maximale de la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI devrait se situer aux alentours de 4 % de l'APD, soit 157 millions de dollars, selon la façon dont les entreprises relèveront le défi que nous leur avons lancé plus tôt en matière de développement. Si celles-ci ne peuvent pas ou ne veulent pas utiliser la totalité des crédits résultant de ces augmentations assez importantes du budget des programmes de soutien d'initiatives extérieures, les fonds qui n'auront pas été dépensés devront être partagés entre les ONG et les établissements d'enseignement, à peu près proportionnellement à leur part actuelle.

En gros, nous estimons que les augmentations de crédits que nous proposons pour les programmes de soutien d'initiatives extérieures peuvent être utilisés efficacement, mais que le chiffre de 15 % de l'APD doit constituer un plafond. Si ce plafond de 15 % est atteint, les organismes privés du Canada recevront environ la moitié des sommes que le pays consacre à tous ses programmes d'aide de gouvernement à gouvernement. Nous craignons donc que l'efficacité et l'intégrité des programmes gouvernementaux officiels ne soient menacées si les programmes de soutien d'initiatives extérieures reçoivent des fonds plus importants. Après tout, c'est par son programme d'aide bilatérale que le Canada apporte sa propre contribution au développement. Nous voulons que le Canada ait un programme d'aide cohérent et efficace, et que les Canadiens en soient fiers.

b) Organisation

Au cours de ses audiences, le Comité a entendu un certain nombre de propositions visant à transformer l'organisation des programmes de soutien d'initiatives extérieures de l'ACDI. En gros, ces propositions portaient sur la création d'organismes spécialisés indépendants qui assumeraient une partie ou la totalité des fonctions qui relèvent actuellement de la Direction des ONG, de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement, ou du Programmes de coopération avec le monde des affaires, à l'ACDI. M. Chris Bryant, directeur administratif de CUSO, préconise la

création d'un organisme semblable au CRDI qui financerait les projets de développement exécutés à l'étranger par les ONG³¹. Plusieurs universitaires ont proposé de remplacer ou de compléter la DCISD par un organisme modelé sur la *Netherlands University Foundation for International Cooperation*. Ce nouvel organisme serait chargé de planifier l'utilisation des ressources universitaires affectées au programme d'APD³². Pour sa part, M. Michael Lubbock a recommandé la création d'un organisme canadien de coopération industrielle à qui l'on confierait, outre certaines responsabilités nouvelles, bon nombre des fonctions maintenant dévolues à la Direction générale de la coopération avec le monde des affaires³³.

Nous craignons que la création d'un nouvel organisme autogéré affaiblisse les liens qui se forgent lentement entre les divers partenaires du développement, alors que nous voudrions plutôt qu'ils se renforcent. Le Comité estime d'ailleurs que la formation de coalitions regroupant des organismes de développement qui oeuvrent dans une même région comme le partenariat Canada-Asie du Sud et le partenariat Canada-Afrique, a été l'une des innovations les plus intéressantes du programme d'aide canadien. Voici ce qu'en pense le secrétaire national d'Oxfam, M. Lawrence Cumming.

Le souci de justice, d'intégrité et de rigueur qui caractérise ces mécanismes nous impressionne favorablement. En outre, ces partenaires offrent d'excellentes occasions d'apprendre. La participation à de telles entreprises ne peut que nous donner une meilleure idée de ce qui constitue un bon projet de développement sans que nous ayons à faire face aux problèmes auxquels sont confrontés d'autres organismes dont les priorités peuvent être différentes des nôtres³⁴.

Ce sont justement ces qualités, soit le sens de la justice, l'intégrité, la rigueur et le souci d'apprendre, dont le programme d'aide doit développer chez ses partenaires. D'autres coalitions de ce genre pourraient être constituées dans l'avenir en Amérique centrale, au Sahel ou dans les pays de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA), par exemple. Un tel réseau s'intégrerait harmonieusement au modèle de décentralisation que nous avons proposé au chapitre 8. En fin de compte, nous croyons que c'est dans cette direction que nous devons nous diriger pour assurer une planification responsable des programmes. Pour resserrer encore davantage les liens qui unissent déjà les partenaires du domaine de l'APD, nous estimons, comme l'ont recommandé le *Mennonite Central Committee* et l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix, que l'ACDI doit éviter de créer une multitude de fonds spéciaux à l'intention de ses partenaires et consolider plutôt certains des programmes spécialisés actuels³⁵.

En résumé, le Comité recommande :

- 1) **que la part de l'APD consacrée au financement des programmes visant à soutenir les projets de développement entrepris à l'étranger par les ONG, les institutions et les entreprises canadiennes passe progressivement à 15 % d'ici 1995-1996;**
- 2) **que cette part ne représente en aucun cas plus de la moitié de l'aide accordée de gouvernement à gouvernement;**
- 3) **que la part de 15 % soit en gros répartie de la façon suivante : de 6 à 7 % pour les ONG, de 4 à 5 % pour les institutions et jusqu'à 4 % pour les entreprises canadiennes;**

³¹ Chris Bryant, directeur général du CUSO, lettre au président du CPAECE, 12 février 1986.

³² *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 30 octobre 1986, p. 6:81.

³³ Michael Lubbock, mémoire au CPAECE, octobre 1986, p. 2.

³⁴ Lawrence Cumming, Lettre au président du CPAECE, 18 mars 1987, p. 2.

³⁵ *Procès-verbaux et témoignages du CPAECE*, 29 octobre 1986, p. 5:7; et Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix, Sommaire, p. 4.

- 4) que l'ACDI ne crée pas de nouveaux conseils de financement autogérés à l'intention de ses partenaires du domaine de l'APD, mais qu'elle continue plutôt à favoriser la formation et la croissance de coalitions oeuvrant dans une même région, particulièrement de coalitions auxquelles participent conjointement les ONG, les universités et les entreprises;
- 5) que l'ACDI évite de créer une multitude de programmes spécialisés à l'intention de ses partenaires canadiens du domaine de l'APP et consolide plutôt ceux qui existent actuellement.

L'appui du public

Dans son document de travail daté de juillet 1986, le Comité faisait observer ceci :

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.

Au cours des dix derniers mois, nous avons constaté que le programme d'APD du Canada bénéficiait d'un fort appui parmi la population. La participation enthousiaste des Canadiens aux efforts déployés en vue de soulager la famine en Afrique en témoigne éloquemment.

Il ne faut pas en déduire pour autant que les Canadiens ne se posent pas de questions au sujet du programme d'APD. Au cours des audiences que nous avons tenues dans tous les coins du Canada, les représentants de nombreux organismes non gouvernementaux qui œuvrent dans le domaine du développement ont présenté des recommandations visant à améliorer le programme. Tous les autres principaux intervenants dans le domaine de l'aide, qu'il s'agisse du milieu des affaires, des syndicats, des universités ou des agriculteurs, ont leur propre idée sur l'APD et sur ses lacunes. Quant au grand public, les parlementaires savent bien qu'il appuie notre programme d'aide, mais qu'il doute de son efficacité. D'après un sondage réalisé en février 1986 par la maison *Decima Research*, les Canadiens sont très conscients du problème de la faim et de la pauvreté dans le monde et sont favorables à l'aide que le Canada accorde afin d'atténuer ces problèmes, ce qui ne les empêche pas de douter de l'efficacité de l'aide¹. Ce sondage a aussi révélé un lien direct entre la perception que les Canadiens ont de l'efficacité de l'aide et leur désir de voir augmenter le budget d'aide.

Si l'on souhaite que le public continue d'appuyer le principe de l'aide au développement et l'appuie même de plus en plus, il importe avant tout que l'aide accordée soit «la plus efficace possible». Si nous qualifions ainsi l'efficacité de l'aide, c'est qu'il s'agit d'un domaine qui présente en soi des risques. Certains Canadiens préféreraient que nous soyons sûrs de notre coup chaque fois que nous décidons d'appuyer des efforts de développement, mais la plupart sont convaincus que l'aide doit servir à améliorer le sort des pays et des populations les plus pauvres du monde. Il faut

¹ Decima Research Ltd., *Les Canadiens et l'Afrique : Ce qu'ils en disent*. Rapport rédigé à la demande de l'honorable David MacDonald, coordonnateur canadien des secours d'urgence/famine en Afrique, février 1986. À cette question : «Dans quelle mesure l'aide canadienne a-t-elle été efficace pour résoudre les problèmes des pays les plus pauvres?», 9 % des répondants ont répondu qu'elle avait été très efficace, 58 %, relativement efficace et 34 %, peu ou pas efficace.

donc admettre candidement qu'il y a des leçons à tirer de nos erreurs et que la confiance dans le programme d'aide doit reposer sur cette volonté de tirer profit de l'expérience. Dans le but d'amener le public à appuyer le programme d'aide, nous suggérons d'évaluer obligatoirement tout programme d'aide pour en établir l'efficacité et les lacunes.

L'objectif à viser ne consiste pas seulement à amener le public à appuyer les programmes d'aide de l'ACDI. Le *Saskatchewan Council for International Cooperation* a fait remarquer que «l'appui actif d'un public canadien informé est essentiel à la promotion d'un véritable programme de développement à l'échelle globale»². Cela suppose un programme d'information destiné à sensibiliser les Canadiens aux problèmes mondiaux. Ce programme doit reposer sur un dialogue entre les Canadiens et leurs partenaires du tiers monde et entre les Canadiens eux-mêmes. Le but est d'améliorer constamment la compréhension générale des questions touchant le développement et de sensibiliser la génération suivante à ses responsabilités dans ce domaine.

Les programmes de l'ACDI

Dans son rapport de décembre 1980, le Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud soulignait l'importance de l'appui du public et recommandait que le gouvernement réserve 1 % de l'APD pour sensibiliser les Canadiens aux problèmes du développement et les amener à intervenir dans ce domaine³. Cela représenterait aujourd'hui quelque 25 millions de dollars par année. L'ACDI est loin d'avoir atteint cet objectif de 1 %, mais son programme d'information sur le développement a pris de l'importance au fil des ans.

Les activités d'information du public, à l'ACDI, se divisent en deux catégories bien distinctes. D'une part, la Direction des affaires publiques est chargée de faire connaître le travail de l'Agence, notamment en publiant des rapports, en prononçant des discours et en participant à des ateliers et à des conférences. Même si ces activités sont réalisées avec beaucoup de soin et de professionnalisme, le Comité n'en est pas moins étonné de voir à quel point les Canadiens connaissent mal les réalisations de l'ACDI dans le monde. Le *Halifax-Darmouth Inter Church Committee for World Development* n'a pas mâché ses mots, affirmant que «l'ACDI n'a pas réussi à informer le public au sujet de ses programmes d'aide»⁴. Les témoins que nous avons entendus dans l'Ouest du Canada ont reproché tout particulièrement à l'ACDI de ne pas sembler vouloir les faire participer à ses programmes.

Le Programme de participation du public (PPP) est l'autre composante, assez différente, du programme d'information sur le développement mis en œuvre par l'ACDI. Il vise à accorder des fonds équivalents à ceux versés par des organismes privés canadiens. Approuvé en 1971, le mandat du programme comporte trois grands objectifs :

- 1) mieux informer les Canadiens sur les questions et les problèmes touchant le développement;
- 2) favoriser l'intérêt du public pour le développement international ainsi que sa participation dans ce domaine;

² *Procès-verbaux et témoignages*, CPAECE, 28 octobre 1986, p. 4:6.

³ Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud, *Rapport à la Chambre des communes sur les relations entre pays développés et pays en développement*, décembre 1980, p. 23.

⁴ *Procès-verbaux et témoignages*, CPAECE, 21 octobre 1986, p. 2:56.

3) amener les Canadiens à accroître leur contribution en matière d'aide au développement.

Ce n'est que depuis l'année financière 1984-1985 que le PPP fait l'objet d'un «centre de responsabilité» distinct au sein de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI. Depuis lors, le budget du programme est passé de 7,8 millions de dollars à un montant qui devrait atteindre 9,6 millions de dollars en 1986-1987, se maintenant à environ 0,4 % du budget de l'APD. Au cours de l'année financière 1985-1986, le PPP a servi à répartir environ 9,1 millions de dollars entre 400 projets mis sur pied par 150 organismes canadiens. Ces crédits sont allés à peu près à part égale aux organismes nationaux (comme l'UNICEF, la Croix Rouge, le YMCA et le CUSO) et aux organismes provinciaux et communautaires répartis dans tout le pays. Bon nombre de ces organismes distribuent des fonds à des comités provinciaux chargés de la mise en œuvre des programmes, alors que d'autres préparent des documents d'information, du matériel scolaire, des aides audio-visuelles ou organisent des ateliers. On estime qu'environ 36 % des dépenses engagées par le PPP en 1985-1986 ont directement servi à des programmes scolaires⁵.

Selon une étude récente, le Canada vient au deuxième rang parmi les 14 pays membres de l'OCDE pour ce qui est des dépenses annuelles consacrées à l'information sur le développement et au quatrième rang pour ce qui est de ses dépenses par habitant à ce titre⁶. Malgré cela, de nombreux représentants des ONG ont réclamé une augmentation importante des fonds du PPP, certains citant l'objectif de 1 % dont nous avons déjà parlé. Bon nombre de ces témoins ont soutenu que ce sont les ONG qui sont le mieux en mesure de dispenser l'information sur le développement. Ainsi, un représentant du *Saskatchewan World Food Day Committee* a déclaré ceci :

Il est absolument essentiel que la plus grande partie de l'éducation offerte au Canada le soit au niveau local. Il est inutile de concevoir des projets énormes qui passent par-dessus la tête des gens ou de traiter ce sujet si superficiellement qu'ils ne le saisissent pas. L'approche la plus efficace consiste à travailler avec des petits groupes qui donnent aux gens la chance d'approfondir ce sujet⁷.

Le Comité apprécie à sa juste valeur la contribution de certains groupes privés à l'information du public au Canada, mais se demande s'il n'y aurait pas lieu d'innover dans l'avenir. Il s'agit d'abord et avant tout d'une question de principe : le gouvernement du Canada doit-il financer les messages présentés par des groupes privés? Bien qu'il existe des lignes directrices pour l'approbation des projets du PPP, elles ne peuvent être appliquées très rigoureusement en raison de l'insuffisance du personnel et du nombre élevé de projets. À qui accorde-t-on des fonds et à qui en refuse-t-on? On a également souligné que l'information sur le développement a parfois très peu à voir avec le développement lui-même et repose sur des idéologies plutôt que sur l'expérience pratique. Enfin, les activités dans ce domaine ont fait l'objet de très peu d'évaluations approfondies; cependant, d'après les données contenues dans certains rapports internes de l'ACDI, il semble que de nombreux programmes privés de sensibilisation au développement soient d'une efficacité douteuse. En outre, H. Tim Brodhead, qui effectue actuellement une étude approfondie des ONG, a écrit à ce sujet :

Les trois outils essentiels de l'information sur le développement sont la recherche, l'information et la communication. Il existe des lacunes dans ces trois domaines. La plupart d'entre nous essayent par divers moyens d'informer le public, mais

⁵ ACDI, «Programme de participation du public», document préparé pour le CPAECE, août 1986.

⁶ Michael Spencer, «Government Funding of Development Education: A Summary of Europe and North America», Londres, Angleterre : Center for World Development Education, mai 1986, p. 2.

⁷ Procès-verbaux et témoignages, CPAECE, 28 octobre 1986, p. 65.

nous ne disposons même pas d'une évaluation fiable de l'opinion publique sur laquelle nous pourrions nous fonder pour mettre au point des programmes cohérents et pertinents et pour évaluer leur efficacité⁸.

C'est la nécessité d'avoir des «programmes cohérents et pertinents» qui nous préoccupe le plus. L'information sur le développement est une partie intégrante du programme d'APD du Canada. Ceci dit, il faudrait s'attacher davantage à élaborer des programmes nationaux d'information sur le développement.

Pour une stratégie en matière d'information sur le développement

Il est essentiel que les Canadiens se rendent compte que l'aide au développement est l'expression concrète et chaleureuse de l'intérêt qu'ils manifestent pour le bien-être des défavorisés du monde. En 1985-1986, les Canadiens ont brièvement uni leurs efforts pour venir en aide aux victimes de l'atroce famine qui sévissait alors en Afrique. Il faut se fonder sur cette expérience pour concevoir un programme efficace d'information sur le développement.

Il faut bien admettre en premier lieu que c'est par la télévision qu'on peut maintenant le mieux rejoindre les gens et les amener à s'intéresser à diverses causes. Le sondage réalisé par la maison *Decima Research Ltd.*, dont nous avons déjà parlé, a fait ressortir le fait que ce sont les reportages de la télévision qui ont surtout permis de sensibiliser les Canadiens au sort des victimes de la famine en Afrique. Deuxièmement, la participation à la campagne d'aide de chanteurs populaires et d'autres célébrités qu'on n'associe habituellement pas avec le développement dans le tiers monde a permis de susciter une participation semblable chez les jeunes. Enfin, il ne faut pas oublier que la mobilisation des Canadiens a été le fruit d'efforts concertés déployés par des réseaux composés de groupes d'organismes bénévoles de tout le Canada et par le gouvernement du Canada par l'intermédiaire du Bureau du coordonnateur canadien des secours d'urgence—Famine en Afrique. Ces efforts ont culminé avec une conférence nationale, Forum Afrique, qui s'est tenue au Parlement et qui a permis à divers groupes de tout le Canada de discuter de la question au moyen de téléconférences, de la télévision par câble et d'autres techniques. À New York, lors d'une réunion, un haut fonctionnaire de l'UNICEF a cité Forum Afrique comme exemple de bon projet d'information sur le développement; et Dieu sait que l'UNICEF sait comment rejoindre le grand public.

Maintenant que nous avons tiré les enseignements qui s'imposaient de notre participation aux efforts en vue de soulager le sort des victimes de la famine en Afrique, il reste à s'en inspirer dans l'avenir. C'est un défi de taille. Depuis que la crise en Afrique s'est atténuée, l'intérêt pour l'information sur le développement semble moins fort. Après avoir suscité un véritable enthousiasme chez les Canadiens, le milieu du développement n'a pas cherché à profiter de l'occasion pour les sensibiliser au problème général du développement. C'est malheureux parce que, comme le Comité a pu le constater lui-même en Afrique, le défi que constitue le développement à long terme est loin d'avoir été relevé.

Il est grand temps que l'ACDI et ses divers partenaires dans le domaine de l'APD conçoivent en collaboration une stratégie cohérente en matière d'information sur le développement. Le Comité recommande qu'elle comporte les quatre volets ci-dessous.

⁸ Tim Brodhead, «NGOs: The Next 25 Years», *CUSO Journal* (1986), p. 21-23.

1) Un programme axé sur la participation des médias

En collaboration avec les autres partenaires de l'APD, l'ACDI doit s'attacher en priorité à concevoir un programme dynamique en vue de sensibiliser les médias à la question du développement. L'ACDI possède une cinémathèque ainsi qu'une vaste bibliothèque sur le sujet de développement qui, à notre avis, pourraient sans doute être mises à meilleur usage. L'Agence devrait offrir son matériel aux groupes communautaires qui se réunissent dans les sous-sols d'églises et les centres communautaires ainsi qu'aux clubs sociaux et aux écoles qui voudraient s'en servir pour animer des discussions sur le développement. Il faudrait que les ressources de l'ACDI circulent dans le milieu du développement au Canada et que l'Agence cherche activement à les faire connaître au lieu de se contenter de répondre aux demandes qui lui sont adressées.

Pour en revenir à l'expérience que nous avons acquise par notre contribution aux secours d'urgence envoyés aux victimes de la famine en Afrique, il faut trouver de nouvelles façons de se servir de la télévision et de la radio pour faire avancer la cause du développement. Il faudrait concevoir de brefs messages radiophoniques ou télévisés montrant l'ACDI et les organismes non gouvernementaux à l'œuvre dans le tiers monde. On pourrait reprendre l'idée des «ambassadeurs du développement» de l'UNICEF et demander à des hockeyeurs, à des musiciens et à des écrivains bien connus de présenter des messages sur le développement destinés aux jeunes Canadiens. Il faut convaincre les gens que le développement les intéresse de très près et est loin d'être un sujet ennuyant comme d'aucuns le croient. Il convient de faire connaître les Canadiens qui consacrent des années de leur vie à l'aide aux populations du tiers monde pour que leur exemple soit une source d'inspiration.

Malheureusement, les émissions de télévision et de radio sont très coûteuses à produire. Le Père Bob Ogle a cherché à remédier au problème en créant un petit organisme, *Broadcasting for International Understanding*, dont l'objectif est de concevoir des émissions télévisées sur les relations Nord-Sud. Nous encourageons fortement l'ACDI à lancer et à appuyer des initiatives de ce genre. Nous pensons que les réseaux commerciaux ne sont pas les seuls moyens de rejoindre les Canadiens; les réseaux de télévision publique et de télévision par câble de tout le pays présentent d'immenses possibilités encore inexploitées. Le programme axé sur la participation des médias devrait viser à concevoir pour ces réseaux des émissions sur le développement qui soient intéressantes et animées. Dans la mesure du possible, l'ACDI et ses partenaires devraient également tenter de trouver des moyens de collaborer avec les réseaux internationaux de radio et de télévision.

Il ne s'agit cependant pas seulement de diffuser un message aux Canadiens; encore faut-il transmettre à l'ACDI l'opinion de ces derniers. La population ne répondra aux efforts d'information sur le développement que si elle se rend compte que les responsables du programme d'aide sont sensibilisés à ses préoccupations. À cette fin, le programme axé sur la participation des médias devrait effectuer une évaluation fiable de l'opinion des Canadiens sur le développement, comme nous l'avons déjà mentionné, et trouver ensuite des moyens de suivre en permanence l'évolution de cette opinion. Ces données devraient servir à leur tour à l'élaboration d'émissions d'information sur le développement qui refléteraient vraiment les attitudes et les intérêts des Canadiens.

2) Un dialogue

Le programme axé sur la participation des médias devrait mettre l'accent sur une collaboration étroite entre l'ACDI et les divers organismes canadiens qui s'intéressent au développement. Le Programme de participation du public repose cependant sur un

autre principe qui veut que l'ACDI accorde, pour l'information sur le développement, des fonds équivalents à ceux que réservent à cette fin les organismes bénévoles canadiens. Nous avons exprimé des réserves à ce sujet, mais nous reconnaissons l'importance d'un dialogue indépendant et pluraliste au Canada. Nous croyons qu'il y a place pour ce genre de programme de contrepartie, mais nous recommandons de maintenir la part actuelle du budget d'APD qui y est allouée, laquelle est généreuse d'après les normes de l'OCDE. Nous recommandons également que l'ACDI, en collaboration avec les ONG, les universités et le milieu des affaires, établisse des critères permettant de faire une distinction claire entre, d'une part, l'information et la discussion légitime et, d'autre part, la propagande, qu'il ne convient naturellement pas d'encourager. Il importe de financer d'abord les activités des organismes dont la compétence est reconnue dans le domaine de l'information sur le développement.

3) La recherche sur le développement

La stratégie en matière d'information sur le développement devrait se fixer comme troisième priorité de stimuler la recherche et le développement international et l'enseignement de ce sujet au niveau postsecondaire. Sans cette base analytique solide, l'information sur le développement risque de demeurer peu cohérente et superficielle. Dans son mémoire au Comité, l'AUCG fait remarquer que, malgré l'importance que le Canada accorde au développement et malgré ses ressources universitaires impressionnantes, «il est étonnant de constater que nous n'ayons pas encore créé dans ce domaine et celui des questions interdisciplinaires connexes un institut national de recherche vraiment efficace⁹». L'AUCG propose ensuite certaines mesures dont la création d'un Institut d'études sur le développement et de chaires universitaires afin de stimuler l'enseignement et les recherches au niveau universitaire et d'appuyer les activités continues qui émanent de la communauté dans le domaine de l'information sur le développement. Nous proposons, quant à nous, la mise sur pied de centres de compétence ou de spécialisation dans le domaine des études sur le développement. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux centres, mais de mieux appuyer la compétence où elle existe déjà et où elle a commencé à se développer. Le gouvernement devrait s'engager à financer à plus ou moins long terme un nombre limité de centres qui recevraient chacun environ un million de dollars par an pendant cinq à dix ans pour constituer un personnel de recherche, monter une bibliothèque, rassembler d'autres sources d'information, mettre au point des publications et offrir des cours. L'objectif principal du programme devrait être de permettre la création d'un certain nombre de centres de recherche de classe mondiale qui se spécialiseraient dans les domaines comme le développement des ressources humaines ou l'agriculture et qui se concentreraient sur les principales régions du tiers monde, soit l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine. Ces centres pourraient aussi diriger les activités menées dans leur milieu en matière d'information sur le développement. Bien que l'ACDI ne compte actuellement aucun service auquel cette tâche reviendrait tout naturellement, nous pensons que celle-ci devrait logiquement être confiée à la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement (CISD), qui relève de la Direction générale des programmes spéciaux à l'ACDI; les augmentations budgétaires que nous avons proposées plus tôt pour cette direction seraient plus que suffisantes pour lui permettre d'assumer cette nouvelle responsabilité.

4) La relation d'expériences vécues

Enfin, nous voudrions que le dernier volet de la stratégie en matière d'information sur le développement consiste à renforcer les liens plutôt ténus qui existent actuellement entre la mise en œuvre de projets de développement dans le tiers monde et l'information

⁹ AUCG, «Les questions qui se posent à propos des politiques et programmes canadiens d'assistance au développement», décembre 1986, p. 47.

sur le développement fournie au Canada. Nous proposons deux moyens pour y parvenir. Premièrement, nous souhaitons encourager les ONG, les universités, le milieu des affaires et les autres groupes qui contribuent à l'APD à partager avec tous les Canadiens leur expérience pratique du développement. On pourrait utiliser pour ce faire une petite partie des fonds de contrepartie ou du budget des contrats bilatéraux de l'ACDI pour faire connaître aux Canadiens les réalisations des organismes de développement. Deuxièmement, les étudiants et les stagiaires du tiers monde qui viennent au Canada pourraient participer aux activités d'information sur le développement lorsque c'est possible. Ainsi, nous avons pu constater combien le programme de formation Canada-Chine dans le domaine des ressources humaines a profité au Canada. Selon un représentant de la Banque Royale, tant les familles parmi lesquelles les stagiaires ont vécu que les communautés qui les ont reçus ont profité de l'expérience¹⁰.

En résumé, le Comité recommande que l'ACDI et ses partenaires dans le domaine de l'APD conçoivent une stratégie canadienne dynamique en matière d'information sur le développement. Les quatre principaux volets de cette stratégie devraient être les suivants :

- 1) élaborer un programme axé sur la participation des médias qui vise à mettre les ressources d'information de l'ACDI au service des organismes de développement canadiens, à produire de brefs messages radiophoniques et télévisés montrant l'ACDI et les autres partenaires de l'APD à l'œuvre dans le tiers monde, à concevoir des émissions dynamiques et intéressantes pour la télévision par câble, à effectuer une évaluation fiable de l'opinion publique sur le développement et à trouver ensuite des moyens de suivre en permanence l'évolution des attitudes et des intérêts des Canadiens sur la question;
- 2) maintenir la part du budget d'APD qui est réservée au programme de participation du public;
- 3) soutenir les activités des centres de compétence dans le domaine des études sur le développement de niveau post-secondaire en les assurant d'une aide financière à plus ou moins long terme; cette initiative devrait coûter de 4 à 6 millions de dollars par année et devrait être financée grâce à un budget accru du CISD, comme nous le proposons au chapitre 9;
- 4) renforcer les liens plutôt ténus qui existent actuellement entre la mise en œuvre de projets de développement dans le tiers monde et l'information sur le développement fournie au Canada en réservant une petite partie des fonds de contrepartie ou du budget des contrats bilatéraux de l'ACDI pour l'information sur le développement et en faisant participer les étudiants et les stagiaires du tiers monde qui viennent au Canada aux activités d'information sur le développement.

¹⁰ Réunion du CPAECE consacrée à l'étude des programmes mis en œuvre par l'ACDI en Chine et à Haïti, 17 juin 1986.

Évaluation de l'efficacité de l'aide

Comme on le soulignait dans le chapitre précédent, une grande partie de la population souscrit au programme d'aide. Le Comité a pu s'en rendre compte au cours des audiences. À quelques exceptions près, les Canadiens s'opposent à toute diminution de la participation de leur gouvernement au développement international. Beaucoup souhaitent que les possibilités de participation soient plus nombreuses et signalent à ce propos la forte augmentation des sommes recueillies par le secteur bénévole. Les Canadiens veulent que le budget du programme d'aide soit plus important. Or, la question de l'efficacité prend une importance grandissante à mesure que les dépenses augmentent. Le programme d'aide est déjà très étendu et très complexe, et il faut établir son efficacité sous sa forme actuelle, sans quoi on risque de perdre l'appui de la population et des corps politiques. De leur côté, les organismes d'aide qui sont incapables d'atteindre leurs objectifs éprouveront de graves problèmes de moral. Si l'on n'évalue pas l'efficacité de l'aide, on risque de priver les contribuables, de même que les prestataires et les bénéficiaires de l'aide, des satisfactions et des bienfaits de l'aide au développement à long terme.

Amélioration de l'aide par une amélioration du système

Si l'on veut améliorer l'efficacité de l'aide, il faut absolument pouvoir tirer des leçons de nos erreurs. On a beaucoup reproché à l'ACDI d'avoir une mémoire corporative superficielle et des systèmes de reddition de comptes inadéquats. Au cours des années 70, l'Agence a été sévèrement critiquée par le Vérificateur général. Les médias ont beaucoup monté en épingle des histoires peu édifiantes de projets mal conçus et de gaspillage des fonds publics. En réponse à ces critiques, l'ACDI a modifié ses pratiques administratives et a mis en place une foule de procédures de gestion et de vérification. En outre, afin de se conformer au principe de la rentabilité défendu par les vérificateurs généraux qui se sont succédé, elle a affecté des crédits supplémentaires à l'évaluation des programmes. Dans la plupart des cas, ce sont les responsables des projets et des programmes qui prennent l'initiative de faire des évaluations. Par contre, il y a de plus en plus d'évaluations orientées vers la politique qui portent sur des filières et des secteurs complets. L'ACDI a une division de l'évaluation des programmes et a mis en place un système d'information et de rétroaction sur les activités bilatérales (SIRAB) qui contient des données sur plus de 5 000 projets, y compris ceux d'autres pays donateurs. Des mécanismes de «rétroaction» ont été introduits dans le cycle de planification des projets et dans le processus d'évaluation comme tel. Des résumés des évaluations sont également distribués au sein de l'Agence.

Le Comité souscrit à ces efforts, mais il tient à souligner que les services d'information et de gestion sont accessoires au contrôle de la qualité. L'essentiel du développement ne se fait pas à l'administration centrale, mais sur le terrain. C'est en effet dans les pays bénéficiaires que les efforts d'aide sont couronnés de succès ou échouent. Nous notons que le taux de roulement du personnel de l'ACDI a toujours été élevé et que la structure de l'ACDI ne permet généralement pas de faire partager au reste de l'Agence les expériences vécues sur le terrain. Il faut faire en sorte que l'expérience et l'expertise accumulées au fil des ans influent plus systématiquement sur la programmation et la planification de l'APD. Nous avons recommandé dans d'autres parties du rapport la mise en place d'une structure administrative sur le terrain qui permettrait aux agents de l'ACDI de poursuivre une carrière dans le domaine de l'aide au développement pendant qu'ils sont à l'étranger. Le mécanisme d'évaluation à l'Administration centrale ne permettra guère d'améliorer l'efficacité de l'aide, à moins que l'ACDI n'arrive à constituer une équipe expérimentée de spécialistes du développement qui pourront appliquer les leçons directement.

La constatation que l'apprentissage doit d'abord se faire sur le terrain, puis être transmis aux autres éléments du système d'APD, nous amène aussi à prendre conscience du rôle que les partenaires locaux et non gouvernementaux sont appelés à jouer dans le processus d'évaluation. Leur expérience et leur compréhension des problèmes liés au développement doivent être considérées comme une ressource importante qu'il faut intégrer aux réseaux de rétroaction et d'information sur le terrain de l'ACDI. Chaque projet et chaque programme doit comporter un élément d'apprentissage auquel donne lieu ce genre de participation sur le terrain. Comme le CUSO le souligne dans son mémoire, l'ACDI n'a pas, à l'heure actuelle, suffisamment d'employés à qui elle pourrait confier la surveillance des projets dans cette optique. Elle doit souvent faire appel à des consultants parce qu'elle doit déboursier plus d'argent mais se débrouiller avec moins d'années-personnes. «On demande à l'ACDI d'accorder des crédits d'aide, mais en limitant le plus possible ses frais administratifs.» Dans son mémoire, le CUSO affirme :

[...] qu'il est urgent de donner aux chargés de projets de l'ACDI l'occasion de tirer des leçons de leurs projets et de réfléchir sur le processus de développement en général et sur ses répercussions sur le volet administratif de leur travail. Nous croyons que le processus d'évaluation des projets est souvent inadéquat, qu'il perd son potentiel d'éducation et de reddition de comptes pour les dépenses de l'ACDI. Nous employons de nouvelles méthodes d'évaluation qui non seulement nous permettent de recueillir les données nécessaires pour mettre en corrélation les objectifs fixés et les résultats obtenus et pour mesurer la rentabilité des projets, mais donnent aussi à toutes les parties concernées l'occasion de réfléchir sur les forces et les faiblesses du processus.

Ces nouvelles méthodes ont l'avantage de faire intervenir plus souvent nos partenaires locaux dans le processus d'évaluation. Elles permettent de tirer parti de leur excellente compréhension des conditions et des problèmes locaux et servent d'outil de formation pour la gestion de projets. Par conséquent, nous recommandons à l'ACDI de prévoir, dans le budget des projets, des crédits pour ce genre de réflexion sur l'évaluation. D'après notre expérience, les montants requis à cette fin sont peu élevés par rapport au coût total des projets; ils font augmenter dans une très faible mesure les coûts de l'évaluation, mais rapportent des avantages considérables sur le plan de la formation et du succès d'autres projets. L'affectation de sommes supplémentaires à ce genre de recherche appliquée et la communication des résultats obtenus peuvent donner d'excellents résultats lorsqu'on les applique à la surveillance et à l'évaluation des projets¹.

¹ CUSO, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 7 et 10.

De l'avis du Comité, c'est la méthode d'évaluation du bas vers le haut et non du haut vers le bas qui permet de créer des liens solides avec les partenaires locaux et de venir en aide aux populations démunies. Le processus d'évaluation interne devient ainsi l'un des objectifs centraux du programme d'aide, plutôt qu'un simple exercice théorique fait pour la forme ou après coup. Par conséquent, **le Comité recommande :**

- 1) **d'accorder suffisamment de ressources sur le terrain à l'ACDI pour que celle-ci puisse se doter d'un mécanisme permanent d'évaluation des projets et des programmes en collaboration avec ses partenaires locaux;**
- 2) **que l'ACDI poursuive ses efforts pour tenir le personnel de l'administration centrale au courant des expériences vécues sur le terrain, et tienne compte de cette méthode décentralisée d'évaluation dans la préparation des documents sur la planification interne et l'examen des programmes.**

Amélioration de l'aide par une ouverture du système

L'ACDI doit non seulement s'assurer qu'elle peut tirer profit des expériences vécues sur le terrain et que le processus d'évaluation fonctionne bien, mais aussi partager avec les Canadiens ce qu'elle apprend au sujet de l'incidence de ses programmes sur le développement. Nous nous rendons compte que l'on risque de créer des attentes en demandant un examen plus rigoureux. Cela pourrait amener l'ACDI à vouloir obtenir des résultats rapides et visibles et à éviter de prendre des risques. Nous ne voulons pas que l'ACDI laisse tomber les projets difficiles de crainte de commettre une erreur. L'ACDI a raison de souligner qu'elle met en oeuvre ses programmes dans des conditions fort différentes de celles des organismes fédéraux au Canada, et ce pour les raisons suivantes :

- les projets de développement sont réalisés dans des pays étrangers souverains, d'où l'impossibilité pour l'ACDI d'en avoir le contrôle total;
- les conditions mêmes qui justifient la mise en oeuvre des projets de développement sont également source de problèmes au moment de leur exécution (infrastructures matérielles et administratives insuffisantes);
- les projets sont réalisés dans des conditions économiques précaires et dans un climat politique souvent imprévisible, ce qui exige beaucoup de souplesse et d'adaptabilité; et
- les distances et les barrières culturelles et linguistiques compliquent l'administration des projets².

D'autre part, l'évaluation de l'efficacité des projets d'aide n'est pas une science objective et l'ACDI souligne plusieurs facteurs qui viennent compliquer la situation :

- l'aide publique au développement ne représente en moyenne qu'une modeste part du financement de l'activité économique et sociale d'un pays du tiers monde. La plupart des pays bénéficiaires tirent la majorité des fonds dont ils ont besoin du produit de leurs propres épargnes et de leurs propres investissements, et des investissements du secteur privé. Le programme canadien d'APD représente un plus faible pourcentage encore des apports totaux de capitaux dont bénéficient les pays en développement. C'est pourquoi il est difficile de mesurer l'impact de l'aide canadienne dans un pays donné³.

² ACDI, *Budget des dépenses principal 1987-1988*, partie III, Plan de dépenses, p. 27.

³ À titre d'exemple, l'aide fournie par l'ACDI en 1983 a représenté 0,25 % des investissements au Pérou, 0,51 % des investissements au Cameroun, 0,69 % des investissements en Inde, 1,9 % des investissements en Jamaïque et 2,2 % des investissements en Tanzanie.

- le développement est un processus à long terme extrêmement aléatoire qui entraîne des modifications aux fondements mêmes d'une société. Bon nombre de projets d'aide nécessitent au moins dix ans de travail et d'investissements pour donner les résultats voulus sur le plan économique ou social⁴.

Outre ces facteurs de temps et d'argent dont on doit tenir compte, il faut, pour évaluer l'efficacité d'un projet d'APD, porter un jugement de valeur sur la nature du développement et sur ceux qui devraient en être les principaux bénéficiaires. Cette évaluation qualitative doit être faite même s'il est difficile de quantifier bon nombre de répercussions d'un projet, surtout celles qui n'ont pas un caractère économique. Elle ne doit cependant pas être un exercice subjectif uniquement destiné à satisfaire aux objectifs internes de l'Agence. Depuis quelques années, les membres du CAD sont plus conscients de la nécessité d'unir leurs efforts et de collaborer pour trouver des techniques comparatives et des indicateurs de l'efficacité. Il y a un groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide; on a aussi mis sur pied un programme de travail permanent sur la méthodologie. Les résultats de cette activité sont présentés dans la publication de l'OCDE intitulée *Méthodes et procédures d'évaluation : un inventaire des pratiques et de l'expérience des donateurs*.

On arrive donc à mieux saisir la nature des difficultés de l'évaluation même si les réponses nous échappent. Dans un récent rapport de l'OCDE, on souligne que presque tous les donateurs tentent d'analyser les répercussions de l'aide fournie une fois que l'organisme d'aide est parti. «On tend généralement à étudier ces effets dans une perspective assez éloignée, en mettant de plus en plus l'accent sur ce que les évaluateurs appellent l'évaluation de l'impact»⁵. Tout au long du rapport, le Comité a soutenu que l'aide devait être un investissement dans l'avenir des plus démunis et que l'objectif premier était le développement des ressources humaines. Par conséquent, les évaluations ne doivent pas se résumer à des examens mécaniques des activités, ni à des comptes rendus que l'on classera une fois le projet terminé. Il faut fixer dès le début d'un projet ou d'un programme des objectifs en fonction desquels on pourra évaluer les résultats obtenus. On doit pouvoir mesurer les progrès que l'aide a permis au pays bénéficiaire de faire pour promouvoir la justice sociale et parvenir à l'autosuffisance. Dans ces évaluations, il faut tenter de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure ce projet (ou programme) a-t-il permis d'améliorer le sort des populations démunies?
- Ce projet (ou programme) a-t-il permis à la population d'être plus autonome?
- Ce projet (ou programme) permet-il d'améliorer la condition des femmes dans la société?
- De manière générale, ce projet (ou programme) permet-il d'améliorer la qualité des ressources humaines dans la société et renforce-t-il la capacité des institutions locales?
- Dans quelle mesure ce projet (ou programme) est-il valable sur le plan de l'environnement?
- Ce projet (ou programme) favorise-t-il l'avancement des droits de la personne, surtout des plus pauvres?

Pour les projets ou programmes bilatéraux, ces questions peuvent être posées directement. Dans le cas des programmes multilatéraux, le Canada doit s'appuyer sur

⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁵ OCDE, *Ving-cinq ans de coopération pour le développement*, p. 218; aussi Partie XI, «L'efficacité de l'aide à l'épreuve des faits».

des documents fournis par des institutions comme la Banque mondiale. Toutefois, il ne faut pas pour autant abandonner nos responsabilités vis-à-vis des activités de ces institutions qui sont financées en partie par nos contributions. Nous devons encourager les organes directeurs de ces institutions à tenir compte de la conception que le Canada se fait de l'aide, et travailler en collaboration avec les autres pays donateurs pour faire en sorte que des procédures adéquates de surveillance et d'évaluation des projets soient en place. Le Canada doit exiger de pouvoir consulter sur demande les documents qui l'intéressent ou d'obtenir une explication satisfaisante lorsqu'il y a une raison majeure de lui opposer un refus. Aucune activité d'APD financée par les contribuables canadiens ne doit être soustraite à un examen public au Canada. Le gouvernement doit faire comprendre aux organismes multilatéraux que la reddition de comptes est importante pour le financement futur des projets. D'autre part, l'ACDI doit choisir au moins un programme multilatéral chaque année et l'évaluer en fonction des mêmes critères auxquels sont assujettis tous les projets bilatéraux. Elle pourrait ainsi évaluer à tour de rôle chaque organisme ou programme multilatéral. Elle devrait aussi pouvoir faire des évaluations comparatives des divers canaux d'APD : aide de l'ACDI et d'autres organismes, aide directe aux pays, aide multilatérale et programmes de soutien d'initiatives extérieures. Dans quelles circonstances chacun de ces canaux a-t-il constitué la forme d'aide la plus appropriée? Où et quand les crédits d'aide du Canada ont-ils été dépensés le plus efficacement? Nous pensons que le Comité pourrait lui aussi proposer de soumettre à ce genre d'analyse détaillée certains éléments du programme d'aide.

En dernier lieu, le Comité est d'avis que toutes ces évaluations (y compris les évaluations internes de l'ACDI comme celles qu'elle vient de faire au sujet de l'aide alimentaire et du programme des ONG), ainsi que les évaluations des programmes par pays et d'autres études financées par les contribuables doivent être plus fréquemment soumises à des examens indépendants. Il ne faut pas que l'obtention de renseignements généraux sur des projets d'aide et de documents d'évaluation soit une entreprise ardue, longue ou coûteuse. Nous comprenons fort bien pourquoi certains renseignements sont confidentiels, mais nous ne pensons pas qu'on pourra accroître l'efficacité de l'APD ou la confiance du public dans le programme en soustrayant à l'examen des intéressés tous les renseignements pertinents. L'excellente collaboration que l'ACDI a apportée au Comité durant ses travaux devrait servir de modèle pour l'avenir. Nous pensons que le Conseil consultatif du développement international dont on propose la création au chapitre 7 pourrait jouer un rôle important en soulevant des questions touchant l'évaluation et en portant régulièrement à l'attention du gouvernement et de la haute direction les craintes du public au sujet de l'efficacité de l'aide.

L'apprentissage ne peut se faire en vase clos. Comme l'Association des universités et collèges du Canada le fait remarquer :

Ce qu'il faudrait, ce sont des dépenses judicieuses. Or, cela ne se réalisera vraisemblablement pas si l'on continue de privilégier les révisions et évaluations confidentielles et internes que fait maintenant l'ACDI. Des tierces parties peuvent effectuer des études indépendantes semblables à celles qu'ont suggérées Robert Cassen et ses associés dans *Does Aid Work?* (cité en page 5 du Document de travail), études qui fourniraient un meilleur éclairage et pourraient proposer des moyens plus utiles d'améliorer le rendement des programmes. Nous avons déjà vu des évaluations excellentes dans les publications de l'Institut Nord-Sud; le CRDI a lui aussi commandité quelques études importantes.

Il serait avantageux pour le programme canadien d'APD que l'on commandite un plus grand nombre d'évaluations indépendantes, et que les organismes publics ainsi que les ONG prennent l'initiative d'entreprendre une révision de leurs projets en ayant recours à des ressources diverses, entre autres à des professeurs, à des

étudiants de troisième cycle, à d'autres chercheurs indépendants et à des consultants professionnels du domaine des politiques⁶.

Les décideurs de l'APD en général et l'ACDI en particulier doivent opter pour la transparence et l'accessibilité en ce qui a trait aux évaluations et à l'apprentissage. Par conséquent, le Comité recommande :

- 1) de prévoir dans les documents relatifs à la planification et à l'approbation des projets d'aide des objectifs à long terme qui permettront de mesurer l'efficacité de l'aide;
- 2) de faire en sorte que toutes les évaluations et tous les examens des programmes par pays mesurent, au moyen de ces objectifs, l'incidence des projets d'aide sur les plus démunis, les femmes, l'environnement, le développement des ressources humaines et l'autosuffisance locale;
- 3) de transmettre au Parlement dans un langage facile à comprendre les résultats des principales évaluations de programmes et des examens des pays de concentration, et de les soumettre à des examens indépendants;
- 4) d'inviter l'ACDI à travailler en collaboration avec d'autres organismes d'aide, avec des instituts de recherche et avec le secteur non gouvernemental à l'amélioration du processus d'évaluation;
- 5) de faire des évaluations comparatives des canaux d'APD, et d'inviter le Comité et le Conseil consultatif du développement international à participer activement au choix des programmes qui seront évalués.

Nous recommandons également au Canada de travailler en collaboration avec les autres donateurs pour trouver des moyens de mieux surveiller les activités des organismes multilatéraux de développement auxquels il accorde des crédits. Le Canada devrait demander à consulter les documents et les évaluations rédigés pour ces organismes et insister pour obtenir des explications par écrit lorsqu'une demande est rejetée. L'ACDI doit évaluer leur efficacité à tour de rôle en choisissant au moins un projet d'aide multilatéral chaque année et en l'analysant en fonction des critères rigoureux auxquels elle soumet les projets et les programmes bilatéraux.

⁶ AUCC, mémoire au CPAECE, décembre 1986, p. 23.

Le financement

Il a été beaucoup question dans ce rapport de la nécessité d'améliorer davantage l'efficacité de l'APD du Canada. Nous avons proposé dans ce but d'en préciser les objectifs, d'élaborer une politique cohérente et de renforcer les mécanismes d'octroi et de livraison de l'aide. Ces mesures, nous en sommes convaincus, accroîtront l'efficacité de l'aide au développement fournie par le Canada. Il nous faut maintenant répondre à une question fondamentale. Combien d'aide le Canada doit-il accorder?

Il est tout à fait évident à nos yeux que la demande d'aide publique au développement continue d'excéder l'offre. Un comité ministériel mixte composé de représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international estime qu'il est nécessaire d'accroître d'urgence l'aide concessionnelle pour les quatre raisons suivantes :

- 1) Pour s'attaquer au problème fondamental de la pauvreté, surtout dans les pays les plus pauvres. Ce problème est particulièrement aigu dans de nombreux pays africains, où le revenu réel et la production alimentaire par habitant ont diminué au cours des trois dernières années, en partie en raison de l'aggravation du fardeau de la dette et de la régression marquée des apports nets de ressources qui, dans de nombreux pays, sont même devenus négatifs pendant cette période.
- 2) Pour aider plusieurs pays en développement à effectuer les rajustements structurels nécessaires. De nombreux pays ont fait preuve de courage ces dernières années en s'efforçant de mettre en oeuvre des changements de politique difficiles. Pour que le coût de ces rajustements soit politiquement acceptable et pour être en mesure de poursuivre leurs efforts de développement, ces pays, en particulier les pays à faible revenu, ont besoin d'une aide accrue.
- 3) Pour stimuler les investissements et la croissance dans les pays à faible revenu qui mettent en oeuvre une politique efficace et qui s'efforcent de favoriser le développement. Les efforts et la politique en matière de développement n'ont pas pour seul but d'éviter les désastres. Certains pays pauvres, dont les deux plus importants, la Chine et l'Inde, ont fait des progrès économiques spectaculaires au cours des dernières années, progrès qu'il faut attribuer autant aux efforts qu'ils ont consentis qu'à la mise en oeuvre de mesures efficaces et à l'obtention d'aide concessionnelle. Outre qu'elle se justifie pour des raisons humanitaires, l'augmentation de l'aide concessionnelle à ces pays constitue un bon investissement qui peut les aider à assurer leur propre croissance.

- 4) Pour faire face à court terme aux urgences naturelles et aux urgences causées par l'homme qui surviennent dans les pays en développement, ainsi qu'aux crises plus durables qui affligent actuellement un bon nombre des pays les plus pauvres¹.

L'étude passait soigneusement en revue les solutions de rechange à une majoration de l'APD, comme l'accroissement de son efficacité, l'augmentation de la concentration de l'aide et l'intensification des investissements privés, mais concluait que le développement des pays les plus pauvres dépendra essentiellement d'une augmentation de l'APD. Nous notons, en particulier, l'avis du comité ministériel selon lequel l'amélioration de l'efficacité de l'aide dépend de l'accroissement de son volume. Tout en faisant ressortir le danger qu'il y a, dans certains cas, à accorder trop d'aide, le comité ministériel fait remarquer que les mesures et les réformes institutionnelles essentielles ont beaucoup plus de chances d'aboutir si elles sont adéquatement financées. Comme le développement dépend essentiellement de l'aide concessionnelle traditionnelle, le comité ministériel est d'avis que les gouvernements donateurs feraient bien de redoubler d'efforts pour accroître de toute urgence leur APD².

Dans l'ensemble, c'est une conclusion que notre étude confirme. Nous avons été à même de constater combien les conditions de vie des Africains se sont détériorées et combien leur sort est de plus en plus précaire. Si nous sommes convaincus que ces problèmes s'expliquent en partie parce que les pays visés suivent une politique mal adaptée à leurs besoins, nous ne doutons pas qu'une aide de l'extérieur soit essentielle. À défaut de cette aide, nous craignons que ce soient les populations les plus pauvres d'Afrique et de beaucoup d'autres pays du tiers monde qui souffriront le plus. À notre avis, ces considérations justifient une augmentation importante du volume de l'aide. Par ailleurs, il importe que les budgets d'aide soient réalistes et n'augmentent pas à un rythme risquant d'en compromettre la qualité.

Le Canada continue d'accorder une aide concessionnelle sensiblement plus importante que la moyenne des autres pays donateurs de l'OCDE. Au cours de l'année financière 1984-1985, l'APD consentie par le Canada représentait 0,49 % de son PNB, contre 0,36 % en moyenne dans tous les autres pays de l'OCDE³. Six pays sur dix-huit devançaient le Canada. Si l'on calcule l'APD en pourcentage des dépenses totales du gouvernement central, on constate que le Canada a consacré en moyenne 2,1 % de ses dépenses à l'APD entre 1970 et 1985, contre 1,8 % en moyenne pour les autres pays de l'OCDE. Enfin, notons que le taux de croissance réel de l'aide canadienne a été en moyenne de 4,2 % pendant la première moitié des années 1980, contre 3,6 % dans les autres pays donateurs industrialisés. Compte tenu de tous ces facteurs, le Comité d'aide au développement de l'OCDE conclut qu'au cours des quinze dernières années, le Canada a été l'un des six pays qui ont « beaucoup contribué » à l'accroissement de l'APD⁴.

À notre avis, le Canada peut être fier de sa contribution, mais ne doit pas s'endormir sur ses lauriers. Nous nous inquiétons, en particulier, du fait que le taux de croissance du volume global d'APD a diminué sensiblement ces dernières années. Le Canada doit continuer de montrer l'exemple en améliorant et en augmentant son aide.

¹ Comité ministériel mixte composé de représentants du Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international chargé d'étudier le transfert des ressources réelles aux pays en développement, *Report of the Task Force on Concessional Flows*. Washington, décembre 1985, p. 10-11.

² *Ibid.*, p. 11.

³ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 69, pour les chiffres relatifs à l'ACDI. OCDE, *Coopération pour le développement : Rapport 1986*, Paris, décembre 1986, tableau III-2, p. 57, pour la moyenne du CAD.

⁴ OCDE, *Coopération pour le développement : Rapport 1986*, p. 59. Les autres pays sont les États-Unis, le Japon, la France, l'Italie et l'Allemagne. Même si aucun de ces pays n'a le rapport APD/PNB le plus élevé, ce sont eux qui ont contribué le plus à l'accroissement du volume de l'aide.

Sur ce dernier point, en particulier, le Comité estime qu'il est possible de faire d'autres progrès dans un certain nombre de domaines.

Les objectifs

La dernière question que le Comité s'est posée dans son document de travail était la suivante : «Devons-nous nous fixer des objectifs?» Il faut évidemment le faire de façon continue et responsable.

La Commission d'étude du développement international présidée par l'ancien Premier ministre du Canada, Lester Pearson, avait à l'époque proposé que tous les pays développés portent leur contribution au titre de l'APD à 0,7 % de leur PNB «en 1975 ou peu après et en aucun cas plus tard qu'en 1980»⁵. Il va sans dire que tous les pays développés n'ont pas encore atteint cet objectif. Seuls cinq pays de l'OCDE l'ont atteint, mais un bon nombre des autres, dont le Canada, le considèrent comme un objectif à plus ou moins long terme. Bien qu'ils soient en faveur du principe de l'établissement d'objectifs, les gouvernements donateurs n'ont cessé de remettre la question sur le tapis. Les ministères des Finances, en particulier, ont tendance à s'opposer aux objectifs qui limitent leur marge de manoeuvre. Nous reconnaissons que les objectifs comportent certains inconvénients, mais nous estimons qu'ils présentent tout de même des avantages indéniables pour le développement. L'expérience montre que la contribution des pays au titre de l'APD reflète l'engagement qu'ils ont pris de respecter certains objectifs, même si c'est de façon imparfaite. En outre, ces objectifs donnent une certaine sécurité financière aux pays en développement dont l'économie est trop souvent confrontée par ailleurs à de fréquents chocs et à de sérieuses fluctuations.

À l'heure actuelle, le gouvernement canadien s'est engagé à consacrer 0,5 % de son PNB à l'APD jusqu'en 1990 et à porter sa contribution à 0,6 % au plus tard en 1995. Le gouvernement s'était d'abord engagé à respecter l'objectif de 0,7 %, mais il a dû en reporter l'échéance en raison de ses efforts visant à réduire l'important déficit fédéral. Même si l'aide publique au développement continue de croître beaucoup plus rapidement que toutes les autres dépenses fédérales, elle a aussi fait l'objet de certaines restrictions budgétaires. De nombreux témoins s'en sont plaints et ont réclamé le rétablissement de l'objectif de 0,7 %, certains d'ici 1990. L'expérience révèle toutefois qu'un accroissement aussi rapide du volume de l'aide risque de compromettre les objectifs et la qualité de cette aide. Comme le montre le tableau 12.1, l'APD consentie par le Canada devrait alors augmenter en moyenne de 455 millions de dollars par année, en termes réels, pour atteindre 0,7 % du PNB d'ici l'année 1990-1991. La majorité des membres du Comité préfère une stratégie plus modérée, qui comprendrait deux volets.

1) Contribution minimale assurée

Le volume d'APD en pourcentage du PNB du Canada a atteint 0,53 % au milieu des années 70 et a diminué par la suite pour se stabiliser à 0,40 % en 1980-1981. Au cours des années qui ont suivi, le volume d'aide s'est accru, atteignant 0,49 % en 1984-1985. Même si le gouvernement s'est engagé à respecter l'objectif de 0,50 % pour le reste des années 80, nous craignons néanmoins une nouvelle régression de l'APD. Par exemple, bien que l'objectif prévu pour 1985-1986 ait été fixé à 0,48 %, l'ACDI a signalé que la contribution nette au titre de l'APD s'était élevée au cours de cette période à 0,46 %⁶.

⁵ Commission du développement international, *Vers une action commune pour le développement du tiers monde*, New York, 1969, p. 205.

⁶ ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, p. 69.

Tableau 12.1

**Prévisions relatives au PNB et à l'APD
(en dollars de 1986-1987)**

	PNB (en supposant une croissance réelle de 3 % par année)	APD		
		0,5	0,6	0,7
1986-87	500,000m*	2,500m	3,000m	3,500m
1987-88	515,000m	2,575m	3,090m	3,605m
1988-89	530,450m	2,652m	3,183m	3,713m
1989-90	546,364m	2,732m	3,278m	3,825m
1990-91	562,754m	2,814m	3,377m	3,939m
1991-92	579,637m	2,898m	3,478m	4,057m
1992-93	597,026m	2,985m	3,582m	4,179m
1993-94	614,937m	3,075m	3,690m	4,305m
1994-95	633,385m	3,167m	3,800m	4,434m
1995-96	652,387m	3,262m	3,914m	4,567m
1996-97	671,958m	3,360m	4,032m	4,704m
1997-98	692,117m	3,461m	4,153m	4,845m
1998-99	712,880m	3,564m	4,277m	4,990m
1999-2000	734,267m	3,671m	4,406m	5,140m
2000-2001	756,295m	3,781m	4,538m	5,294m

* Le point de départ de 500 000m est fondé sur la moyenne établie entre les prévisions du ministère des Affaires extérieures et celles du ministère des Finances, qui variaient entre 495 000m et 505 000m. Les chiffres «réels» pour l'année 1986-1987 ne seront connus qu'en juin 1987.

**Augmentation annuelle moyenne de l'APD
Selon divers scénarios
(en commençant à 2,575 \$ en 1987-1988)**

APD/PNB	1990-91 (3 ans)	1995-96 (8 ans)	2000-01 (13 ans)
0,5	80m	86m	93m
0,6	267m	167m	151m
0,7	455m	249m	209m

Nous pensons que le temps est venu pour le Canada de se fixer une contribution minimale à ce titre. Par conséquent, **nous recommandons que, dans la loi créant l'ACDI et la charte de l'APD, le gouvernement s'engage à consacrer tous les ans au moins 0,5 % de son PNB à l'aide publique au développement.**

2) Progrès continus

Une fois cette contribution minimale assurée, nous croyons que le Canada devra s'efforcer progressivement de relever son niveau d'aide. Nous nous demandons s'il est bien réaliste de s'attendre à ce que le gouvernement maintienne sa contribution à 0,5 % jusqu'en 1990 pour la porter ensuite soudainement à 0,6 % au cours des cinq années suivantes, d'autant plus que notre contribution actuelle se situe à un niveau légèrement inférieur à 0,5 %. Nous craignons que le Canada ne soit encore une fois contraint de revenir sur son engagement. À notre avis, il faudrait prévoir une augmentation annuelle progressive de l'aide pour qu'elle atteigne 0,6 % du PNB en 1995-1996. Par conséquent, **le Comité recommande que le gouvernement commence à augmenter sa contribution progressivement chaque année à compter de l'année financière 1988-1989, et non 1990-1991 comme prévu, pour atteindre son objectif de 0,6 % en 1995-1996. L'APD devrait donc représenter 0,53 % du PNB au cours de l'année financière 1990-1991.**

Annulation de crédits

Quel que soit l'objectif retenu, on s'attend à ce que l'APD du Canada augmente sensiblement au cours des dix prochaines années. Nous voudrions empêcher que cette croissance n'entraîne des dépenses engagées dans le seul but d'éviter l'annulation de crédits. Jusqu'en 1976-1977, l'ACDI pouvait reporter d'une année à l'autre la partie inutilisée de ses fonds. Les «réserves» de l'ACDI se sont accumulées rapidement, à tel point que ses dépenses ne correspondaient plus du tout aux crédits qui lui étaient accordés chaque année. Depuis 1978, les crédits que l'ACDI n'utilise pas au cours de l'année retournent au Trésor ou sont «annulés».

Dans les années qui ont suivi immédiatement la décision de ne plus permettre le report des crédits, l'ACDI se hâtait d'épuiser ses crédits chaque année avant la fin de l'exercice financier. Des fonctionnaires du ministère des Finances nous ont assuré que le problème ne se posait plus. Or, il semblerait que cette pratique n'ait pas tout à fait cessé et d'aucuns craignent qu'elle ne s'aggrave à mesure que le budget de l'ACDI augmentera. Nous craignons que, pour corriger la situation, l'ACDI ait tendance à privilégier les grands projets d'investissement rigoureusement planifiés, dont les dépenses sont prévisibles. Cette forme d'aide demeurera bien sûr un élément important de l'APD consentie par le Canada, mais nous espérons, comme nous l'avons déjà recommandé, que la tendance en faveur du développement des ressources humaines s'accroîtra. Or, ce genre de projet exige normalement des engagements souples à long terme qui risquent de mal cadrer avec le style de gestion actuel de l'ACDI.

La fidélité à un échéancier pré-établi tend à exclure tout réajustement majeur des opérations. Outil de gestion de l'APD, le projet finit par devenir avant tout un scénario de décaissement. À la limite, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, un projet qui «décaisse bien» a meilleure presse, même s'il s'avère plus ou moins adéquat, qu'un projet qui, bien que «décaissant mal», paraît en bonne voie de réaliser les objectifs prévus. Nonobstant les raisons politiques et autres, la même logique fait que l'Agence hésite à arrêter un projet qui éprouve des difficultés majeures de réalisation⁷.

Afin d'atténuer l'incitation à dépenser à tout prix, de faciliter la modification des priorités au profit du développement des ressources humaines et d'accorder une marge de manoeuvre plus grande aux gestionnaires de l'ACDI, nous recommandons de permettre de nouveau à l'Agence de reporter d'une année à l'autre ses crédits inutilisés. Il conviendrait cependant d'établir en même temps des limites pour empêcher l'accumulation de réserves trop importantes.

Dissiper la confusion

Les finances publiques sont inévitablement complexes en raison des sommes énormes en cause et du dédale de règlements, de conventions et de définitions. À certains moments, dans notre étude des aspects financiers de l'aide canadienne, nous avons cependant eu l'impression que la complexité était devenue une fin en soi et que même les spécialistes ne s'y retrouvaient plus. Nous nous sommes demandé parfois s'il était effectivement possible de s'y retrouver.

Le Budget des dépenses présenté au Parlement chaque année illustre bien notre propos, puisque même ceux qui le préparent et s'en servent quotidiennement le trouvent

⁷ Groupe d'étude sur le programme d'aide publique au développement du Canada, *Étude sur les politiques et l'organisation de l'aide publique au développement du Canada; Rapport au ministre des Relations extérieures*, août 1966, p. 61.

presque impénétrable. Il existe suffisamment d'écarts mineurs entre les renseignements donnés dans le budget et les autres états des dépenses prévues pour qu'on doute de leur validité. Le supplément explicatif au Budget des dépenses principal, connu sous le nom de «Partie trois» du budget, qui date maintenant de plusieurs années, devait rendre le budget plus limpide, mais il semble qu'il soit aussi devenu très difficile à consulter. Il devient chaque année plus volumineux et plus complexe, ce qui va à l'encontre du but qu'on s'était fixé en le créant.

Malheureusement, le Comité ne peut pas, d'un coup de baguette magique, dissiper la confusion qui existe au sujet de l'aide publique au développement. Nous sommes néanmoins convaincus que la complexité et les incohérences impénétrables du budget d'aide entament la confiance du Parlement et du public à l'égard du programme lui-même. Par conséquent, **nous recommandons au Cabinet du contrôleur et à la Direction des affaires publiques de l'ACDI de faire en sorte que le Budget des dépenses explique clairement le sens à donner à tous les chiffres qui composent le budget d'aide.**

ÉPILOGUE

Le Comité, dans le présent rapport, a tenté de formuler des recommandations qui visent à améliorer la qualité du programme d'aide du Canada, pour que les Canadiens sachent que leurs dollars sont dépensés judicieusement dans les pays en développement, dans l'intérêt de toutes les parties. Il a aussi démontré qu'il y aurait lieu d'augmenter sensiblement le montant de l'aide accordée. Habituellement, l'APD joue un rôle critique dans les pays où la situation économique est précaire et où les risques sont trop élevés pour justifier d'autres formes d'investissement. Par exemple, le solde des mouvements de capitaux privés vers l'Afrique subsaharienne est devenu négatif en 1984. L'APD et les autres formes de financement public n'ont pas augmenté assez rapidement pour neutraliser les tendances économiques négatives enregistrées dans de nombreux pays du tiers monde. Le rapport intitulé *Coopération pour le développement*, publié en 1986 par l'OCDE, fait remarquer que les «apports totaux nets de ressources aux pays en développement sont à présent plus faibles en termes réels qu'ils ne l'étaient il y a dix ans¹». On ne peut, dans un avenir prévisible, qu'accroître et améliorer l'aide fournie.

Nous ne croyons pas que le rôle du Canada dans le domaine du développement international s'arrête là. Au contraire, nous exhortons le gouvernement, de façon plus précise, à faire preuve d'initiative pour trouver des solutions multilatérales au problème d'endettement qui compromet le redressement économique d'un si grand nombre de pays. Le montant total de la dette publique extérieure des pays du tiers monde s'élève à plus d'un billion de dollars américains, alors que pratiquement plus aucun nouveau prêt commercial ne vient compenser les importants remboursements de capital et paiements d'intérêts. Les banques canadiennes ont, à elles seules, pour quelque 25 milliards de dollars de prêts impayés dans des pays financièrement incertains, ce qui représente dix fois le montant annuel de l'APD du Canada. Si l'on ne parvient pas à freiner la montée inexorable de la dette internationale, celle-ci risque d'effacer tous les gains qui sont faits dans le domaine de l'aide, voire d'annuler toutes les réalisations antérieures.

Un récent rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères constate que : «Le Canada a fortement intérêt à ce que le problème de la dette du Tiers monde se règle de la façon la plus harmonieuse et la plus définitive possible... [mais que] son rôle par le passé a été trop effacé». Le rapport encourage «le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus» pour régler le

¹ OCDE, Rapport 1986, Partie III, «Evolution récente de l'aide et problèmes en perspective», p. 55; en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, voir également Banque Mondiale, World Development Report 1986, p. 52-53.

problème de la dette². C'est le même message que l'on nous a transmis tout au long de notre enquête et qui nous amène à conclure que nous aurions tort de considérer l'aide séparément, sans tenir compte de l'influence que d'autres facteurs extérieurs exercent sur le développement. Les problèmes de la pauvreté dans le monde et de l'adaptation engagé de notre politique étrangère toute entière et ne peuvent être réglés que grâce à l'ingéniosité et à la bonne volonté de pays agissant de façon concertée. Le Canada étant incapable de régler à lui seul ces problèmes, il doit se faire entendre clairement sur la scène internationale et se faire le champion de l'action collective.

² Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde, Ottawa, avril 1987, p. 122.

Liste des recommandations

CHAPITRE 1 : QUI DOIT EN PROFITER?

- 1.1 Nous approuvons avec enthousiasme la recommandation du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canadavoulant que «l'objectif premier du programme d'aide canadien demeure de répondre aux besoins des pays et des populations les plus pauvres». Nous sommes également heureux que le gouvernement ait accepté cette recommandation, parce qu'elle reflète à la fois les impératifs du développement et les valeurs auxquelles croit la population canadienne. (p. 12)
- 1.2 Nous recommandons au gouvernement d'adopter une charte de l'aide au développement dans le cadre d'une définition législative du programme d'aide canadien. Cette charte devrait comprendre les principes suivants:
- i) L'aide publique au développement accordée par le Canada a pour objectif primordial d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe.
 - ii) Le programme canadien d'aide au développement devrait toujours viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles que possèdent déjà les pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes en harmonie avec l'environnement naturel.
 - iii) Les besoins de développement doivent toujours passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'APD. Il faut rechercher la complémentarité entre les objectifs du programme d'aide et les autres grandes orientations de la politique extérieure, dans la mesure où cela ne compromet pas les objectifs de développement. (p. 14)

CHAPITRE 2 : LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

- 2.1 Le Comité recommande à l'ACDI de ne fournir dorénavant aucune aide à la construction sans l'accompagner de programmes de formation et d'assistance technique conçus pour assurer l'entretien et la saine gestion des installations. Le développement des ressources humaines devrait devenir une composante de tous les programmes d'aide canadiens. Nous recommandons aussi à l'ACDI de modifier sensiblement ses priorités et ses dépenses, et de financer moins de grands projets d'immobilisation et plus de programmes de développement des ressources humaines. (p. 20)

- 2.2 La contribution des femmes étant essentielle, nous recommandons d'affecter une plus grande proportion de l'APD à des projets qui sont conçus et dirigés par des femmes, surtout au niveau du peuple. Le but de ces projets devra être d'améliorer le sort des femmes et d'encourager davantage leur participation au processus de développement dans leur pays. (p. 21)
- 2.3 Nous recommandons à l'ACDI d'accroître considérablement son appui aux soins de santé primaires, au cours des prochaines années, par rapport aux autres postes de dépenses. Et l'aide devrait se concentrer sur la mise en place de dispositifs de prestation de soins aux plus démunis. (p. 22)
- 2.4 Le Comité recommande:
- i) que l'ACDI augmente sensiblement l'aide bilatérale destinée à l'enseignement primaire et, en particulier, aux programmes d'alphabétisation;
 - ii) que, dans le secteur de l'éducation, l'ACDI accorde une attention particulière aux institutions qui dispensent une formation technique et professionnelle;
 - iii) que l'ACDI crée 1 000 bourses supplémentaires ouvertes pour les pays de concentration, en plus des bourses d'études et de formation qui existent déjà;
 - iv) que le gouvernement du Canada cherche à conclure des ententes avec toutes les provinces pour qu'elles renoncent à faire payer un surplus de frais de scolarité aux étudiants parrainés par l'APD;
 - v) que l'on élargisse considérablement les programmes de formation tirant profit des capacités d'enseignement d'entreprises canadiennes;
 - vi) que l'on abandonne les exigences de visa et les conditions qui empêchent les étudiants et les stagiaires étrangers parrainés par l'APD d'acquérir une expérience de travail au Canada. (p. 24)
- 2.5 Nous recommandons que les deux institutions mettent sur pied un programme d'échange de personnel et fassent de plus grands efforts pour utiliser les recherches du CRDI dans les projets de développement des ressources humaines de l'ACDI. Nous recommandons en outre au CRDI de maintenir des contacts suivis avec l'ACDI, les ONG et les autres agents de développement pour s'assurer que ses travaux de recherche trouvent une application pratique. Nous souhaitons vivement que le CRDI et l'ACDI travaillent ensemble à la réalisation de projets de développement dans les années à venir. (p. 25)

CHAPITRE 3 : L'AIDE ET LES DROITS DE LA PERSONNE

- 3.1 Le Comité recommande :
- i) que l'aide humanitaire pour des cas d'urgence continue d'être accordée sans conditions, par pure compassion, mais que son utilisation soit surveillée de près pour empêcher les abus;
 - ii) que les victimes d'abus contre les droits de la personne ne soient pas oubliées lorsque vient le temps de prendre des décisions visant à réduire ou à refuser l'aide au développement consenti aux gouvernements;
 - iii) que des critères des droits de la personne soient élaborés de façon cohérente et qu'ils soient intégrés à la politique globale du Canada en matière de relations étrangères et qu'ils soient mis en application de façon universelle, uniforme et sans équivoque;

- iv) que de tels critères englobant à la fois les droits individuels, civils et politiques, et les droits socio-économiques et culturels soient dérivés des critères reconnus dans le droit et les pactes internationaux sur les droits de la personne;
- v) que toute évaluation défavorable du respect des droits de la personne s'appuie sur des rapports vérifiables et non sur des rapports basés sur l'idéologie ou les intérêts stratégiques;
- vi) que, de façon plus générale, l'amélioration des droits de la personne fasse partie intégrante du développement et que les évaluations du respect des droits de la personne, dans un pays, soient liées au dossier général du développement et tiennent tout particulièrement compte des avantages qu'en retirent les pauvres. (p. 33)

3.2 Le Comité recommande ce qui suit:

- i) qu'une section des droits de la personne soit formée au sein de la Direction des politiques de l'ACDI afin de dispenser des cours de formation auprès des agents de développement et de coordonner les politiques et programmes en matière de droits de la personne, de concert avec le ministère des Affaires extérieures;
- ii) que l'ACDI entreprenne immédiatement l'élaboration d'une politique des droits de la personne et d'une grille pour le classement des pays (semblable à celle qui est proposée au chapitre 3), qui seront inclus dans son rapport annuel au Parlement;
- iii) qu'en collaboration avec le ministère des Affaires extérieures l'ACDI effectue un «examen annuel APD-Droits de la personne» qui sera déposée au Parlement et renvoyé à ce Comité et au Comité permanent des droits de la personne. (p. 36)

3.3 Le Comité recommande également :

- i) que les pays auxquels on attribuerait une cote négative soient automatiquement déclarés inadmissibles à une aide intergouvernementale;
- ii) que tous les examens des programmes par pays et que tous les documents d'approbation de l'ACDI comportent une évaluation du respect des droits de la personne à la lumière des critères explicites contenus dans la politique;
- iii) que les fonctionnaires des programmes d'aide de tous les échelons consultent étroitement les ONG canadiens qui oeuvrent sur le terrain au moment d'évaluer la situation d'un pays en matière de respect des droits de la personne;
- iv) que le Canada tente d'apporter des changements qui permettront d'inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne, et qu'il examine d'un oeil sévère les prêts multilatéraux consentis à des pays où la situation des droits de la personne est négative ou doit être surveillée de près. (p. 37)

3.4 Le Comité propose que l'Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique soit un organisme indépendant et autonome qui collaborerait étroitement avec les groupes canadiens de défense des droits de la personne et les organisations non gouvernementales. (p. 37)

3.5 Le Comité recommande tout particulièrement d'interdire, en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, toute exportation de ce genre

destinée aux pays jugés inadmissibles à une aide bilatérale parce qu'ils bafouent les droits de la personne. (p. 38)

CHAPITRE QUATRE : L'AIDE ET LE COMMERCE

4.1 Le Comité recommande :

- i) Que soit appliqué le principe général de l'aide bilatérale voulant que, lorsque les circonstances le justifient, des biens et des services canadiens soient achetés lorsqu'ils sont concurrentiels et appropriés, de préférence à ceux d'un autre pays industrialisé;
- ii) qu'en ce qui concerne l'aide liée, l'ACDI adopte sans tarder les directives relatives aux bonnes pratiques de passation de marchés pour l'aide publique au développement, adoptées lors d'une réunion de haut niveau du CAD en 1986;
- iii) que soit assouplie la règle des 80 % afin de donner plus de latitude aux fonctionnaires sur le terrain en ce qui a trait aux coûts locaux et aux achats dans d'autres pays en développement, et que le pourcentage de l'aide déliée augmente progressivement pour atteindre 50 % du budget de l'aide bilatérale de gouvernement à gouvernement. (p. 46).

4.2 Le Comité recommande:

- i) que l'ACDI soit autorisée à soustraire certains PMD de l'Afrique subsaharienne aux exigences relatives à l'aide liée;
- ii) que le déliement de l'aide soit autorisé dans le cas de l'aide alimentaire lorsque des achats peuvent être faits dans d'autres pays en développement qui ont un excédent exportable. (p. 46)

4.3 Le Comité recommande:

- i) que le gouvernement appuie fermement les efforts faits par l'OCDE pour limiter la concurrence fondée sur l'octroi de crédits mixtes en accroissant le coût de cette technique pour les pays donateurs et en prônant plus de discipline et de transparence dans l'utilisation de l'APD;
- ii) que le gouvernement s'assure que les crédits d'exportation à des conditions de faveur ne soient pas considérés comme de l'APD, sauf s'ils satisfont aux critères de développement de l'ACDI énoncés dans la charte de l'APD;
- iii) que le Canada tente d'augmenter ses exportations à destination des pays en développement sans compromettre l'intégrité du programme d'aide. (p. 50).

4.4 Le Comité recommande:

- i) que la promotion des importations, surtout celles en provenance des pays de concentration de l'ACDI, deviennent un objectif de la politique d'APD;
- ii) que le gouvernement tente d'éviter les conflits entre les objectifs de l'APD et les politiques commerciales qui concernent ces pays;
- iii) que le gouvernement prévoie dans sa stratégie à long terme de libéralisation du commerce un échancier réaliste en vue de la réduction des mesures protectionnistes qui frappent les importations provenant des pays en développement et de la mise en oeuvre des programmes de restructuration nécessaires à l'intention de ceux qui sont victimes de l'intensification de la concurrence. (p. 51)

CHAPITRE 5 : LE DIALOGUE CONCERNANT L'AIDE ET LA POLITIQUE

5.1 Le Comité recommande :

- i) que l'ACDI évalue la viabilité économique et la compatibilité écologique à long terme des projets d'immobilisations actuels et réoriente ou élimine progressivement ceux qui risquent de ne pas contribuer au développement autonome et de nuire à l'environnement;
- ii) qu'avant d'envisager de nouveaux projets d'immobilisations, l'ACDI accorde une très grande priorité au maintien ou au redressement de projets pouvant répondre aux exigences ci-dessus;
- iii) que dans le cas des pays le plus affectés, l'ACDI soutienne des projets de développement qui cherchent spécifiquement à résoudre le problème de la balance des paiements;
- iv) que dans ces pays, l'ACDI accorde une grande priorité au recours accru à une forme d'aide souple;
- v) que dans ses discussions sur la politique économique avec les bénéficiaires de tels transferts, L'ACDI s'assure que les ajustements structurels proposés ou d'autres réformes permettent de consolider les objectifs de base du programme canadien de l'ACDI ou qu'ils soient conformes à ces objectifs.
(p. 55)

5.2 Le Comité recommande donc :

- i) que les représentants canadiens qui siègent aux conseils d'administration d'institutions financières internationales favorisent les politiques de prêts d'ajustement structurel qui tiennent compte des effets des conditions sur les populations les plus pauvres;
- ii) que le Canada appuie dans son programme bilatéral les investissements dans le développement social et humain parallèlement à l'ajustement macro-économique afin que le fardeau des réformes politiques affecte le moins possible les pauvres;
- iii) que le Canada accorde son appui aux programmes d'ajustement structurel pourvu qu'ils soient conformes à la condition ci-dessus; qu'ils bénéficient d'un financement suffisant et qu'ils soient suffisamment à long terme.
(p. 58)

5.3 Le Comité recommande à l'ACDI de mettre l'accent sur la coopération avec le pays récipiendaire et avec les autres donateurs afin qui pensent comme elle de renforcer la capacité des institutions gouvernementales locales de coordonner l'aide et de l'intégrer à des plans de développement cohérents. (p.59)

5.4 En ce qui a trait à l'endettement, le Comité félicite le gouvernement d'avoir annoncé, à l'occasion d'une session spéciale des Nations Unies en mai 1986, un moratoire de cinq ans sur la dette des pays de l'Afrique subsaharienne, et nous insistons pour qu'il y ait d'autres mesures d'aide, comme un moratoire sur d'autres dettes officielles là où existent des besoins essentiels et où le gouvernement s'est engagé dans un programme de recouvrement. Nous croyons que le Canada devrait demander aux donateurs d'adopter des mesures semblables et, dans les cas méritoires, d'étudier d'autres mesures comme l'effacement partiel de la dette, la réduction du taux d'intérêt ou la conversion de prêts en subventions

(dans le cas de la Banque mondiale, la conversion de prêts consentis à des conditions beaucoup plus rigoureuses en crédits IDA). (p. 60)

- 5.5 En ce qui a trait au commerce, le Comité note que la septième session du CNUCED aura lieu en juillet prochain et que plusieurs pays en développement participeront aux négociations de l'*Uruguay Round* de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) entamées en septembre dernier. Nous prions donc le gouvernement de profiter de ces négociations pour chercher des façons d'améliorer les perspectives commerciales des pays à faibles revenus. (p. 61)

CHAPITRE 6 : RÉPARTITION DE L'AIDE CANAUX, SECTEURS ET PAYS

- 6.1 Le Comité recommande que la proportion de 2 % de l'AHF soit considérée comme un minimum et qu'on libère des fonds supplémentaires pendant l'année financière au moyen d'affectations spéciales correspondant à au plus 1 % du budget de l'APD pour faire pendant aux contributions volontaires des Canadiens. Nous tenons à souligner que ces fonds représenteraient un montant supplémentaire qui proviendrait des recettes générales, et non d'un poste budgétaire de l'APD. Quant à l'aide aux réfugiés, le Comité recommande que les directions régionales bilatérales de l'ACDI songent sérieusement à financer des projets de secours et de relocalisation pluri-annuels qui visent les besoins spécifiques à long terme des réfugiés auxquels les programmes par pays de l'ACDI ne peuvent répondre. Ces projets devront autant que possible être intégrés aux programmes par pays. (p. 67)
- 6.2 Le Comité recommande donc que le secours alimentaire qui n'est pas associé à une situation d'urgence ne dépasse pas 10 % du budget d'APD et que, dans les cas où il ne répond pas aux conditions posées à la page 67, les fonds soient réaffectés au secteur agricole. (p. 68)
- 6.3 Le Comité recommande que les contributions aux programmes multilatéraux correspondent en moyenne au tiers du budget de l'APD. Le Comité recommande plus particulièrement que le Canada appuie fermement le travail du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale et qu'on accorde une plus grande priorité au Fonds international de développement agricole lors de l'attribution du financement multilatéral. Le Canada doit augmenter sa contribution à la reconstitution des ressources du Fonds et doit aussi prendre un engagement ferme en faveur de la facilité spéciale pour l'Afrique subsaharienne. Il doit encourager l'ACDI à examiner la possibilité de mettre sur pied des projets en collaboration avec le Fonds. (p. 70)
- 6.4 Le Comité recommande :
- i) que la répartition de l'APD bilatérale entre les directions régionales de l'ACDI demeure à peu près la même;
 - ii) que la forte concentration de l'aide bilatérale de l'ACDI pour les pays à faible revenu soit maintenue;
 - iii) que le financement prévu pour les programmes bilatéraux de soutien d'initiatives extérieures et pour les programmes ne relevant pas de l'ACDI soit accru, mais que la portion directe de l'aide bilatérale versée directement de gouvernement à gouvernement ne soit pas inférieure au tiers du total de l'APD. (p. 72)

6.5 Le Comité recommande :

- i) qu'un élément de développement humain axé sur les besoins fondamentaux soit résolument incorporé à tout programme bilatéral;
- ii) que le développement des ressources humaines, particulièrement au profit des plus pauvres et surtout des femmes, soit considéré comme un critère pour toute l'aide bilatérale et non pour un seul secteur;
- iii) que toute affectation supplémentaire par secteur se fasse sur la base de programmes régionaux ou nationaux et non selon une formule générale;
- iv) que l'agriculture et la production alimentaire demeurent des priorités du programme d'aide canadien, mais que le Canada fasse comprendre aux gouvernements récipiendaires l'importance des mesures qui procurent des encouragements aux petits agriculteurs;
- v) que l'ACDI s'intéresse davantage aux projets et aux programmes qui répondent aux réalités de l'urbanisation du tiers monde et tente de satisfaire les besoins fondamentaux du nombre croissant de pauvres en milieu urbain;
- vi) que, dans le cadre de l'implantation de sa nouvelle politique sur l'environnement et le développement, l'ACDI consulte les ONG et les groupes environnementalistes afin que l'on procède à une évaluation appropriée des répercussions sociales et environnementales des grands projets d'immobilisations, particulièrement ceux qui s'appliquent aux secteurs de l'énergie et des forêts. (p. 75)

6.6 Le Comité recommande :

- i) que le système actuel des catégories de pays soit aboli;
- ii) que, pour chacune des régions d'activité de l'ACDI l'admissibilité des pays au programme de concentration soit fondée sur des critères de développement, et plus particulièrement sur :
 - le besoin absolu du pays bénéficiaire;
 - l'expérience du Canada en ce qui concerne l'attitude de ce pays face à l'aide;
 - la compatibilité des priorités de ces pays et de celles du Canada en matière de développement;
 - la capacité prouvée du bénéficiaire d'utiliser l'aide d'une manière avisée qui favorise le développement des ressources humaines et qui profite directement aux pauvres;
 - le respect des droits de la personne au sens le plus large;
- iii) que le nombre total des pays du programme de concentration ne dépasse pas 30 (à l'exclusion des groupements régionaux);
- iv) qu'en règle générale, ces pays reçoivent au moins 80% de l'aide bilatérale directe et que les autres 20% soient répartis entre tous les pays en développement, par projet. (p. 78)

CHAPITRE 7 : RENFORCEMENT DES STRUCTURES

- 7.1 Le Comité recommande de donner à l'Agence un mandat parlementaire clair dans lequel seraient énoncés les principes de la Charte du développement. Le poste de ministre des Relations extérieures devrait être remplacé par un poste de

ministre du Développement international chargé de l'ACDI, qui relèverait du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. La loi devrait également préciser clairement les fonctions de ce Ministre, en ce qui concerne la supervision du fonctionnement de l'ACDI et l'élaboration de sa politique. Le Comité recommande en outre la création d'un Conseil chargé de la politique de développement international qui aurait pour fonction d'aider le Ministre et qui serait composé de représentants des grands partenaires du Canada en matière d'aide au développement (les ONG, les universités et le monde des affaires) et d'autres Canadiens de marque. (p. 86)

- 7.2 Nous recommandons que la politique relative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international soit le fruit de consultations étroites et suivies entre le ministère des Finances et l'ACDI mais que le ministère assume l'entière responsabilité de la participation du Canada à ces deux organismes. Nous recommandons aussi que les deux ministères préparent conjointement une déclaration sur leurs responsabilités respectives vis-à-vis de la Banque et du Fonds, et sur le mécanisme de consultation. (p. 87)
- 7.3 Nous recommandons que la CPCAII fasse rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international, plutôt que par celle du ministre de l'Énergie, des Mines et des ressources et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, comme c'est le cas maintenant. (p. 87)
- 7.4 Nous recommandons que le CIEO fasse lui aussi rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international. (p. 88)
- 7.5 En résumé, nous recommandons que le statut autonome et spécial du CRDI au sein du système d'APD du Canada soit maintenu et que, par conséquent, celui-ci continue de faire rapport au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Pour que le CRDI demeure un organisme novateur et dynamique, nous recommandons aussi qu'une grande partie du pouvoir de prendre des décisions soit transférée aux bureaux régionaux. (p. 89)

CHAPITRE 8: DÉCENTRALISER POUR AUGMENTER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

- 8.1 Nous recommandons une augmentation graduelle des fonds administrés par les missions, augmentation qui soit adaptée à la capacité des missions canadiennes de choisir et d'appuyer des petits projets efficaces, novateurs et véritablement profitables aux personnes et aux communautés les plus pauvres. (p. 98)
- 8.2 Nous recommandons :
 - i) que l'ACDI accorde la priorité à la décentralisation au profit du terrain;
 - ii) que la décentralisation soit effectuée de façon globale et entraîne le transfert sur le terrain d'un nombre important de hauts fonctionnaires et d'une grande partie du pouvoir de décision de l'administration centrale;
 - iii) que la création de centres de partenariat du Canada ou de bureaux régionaux dirigés par des vice-présidents ou des directeurs généraux, auxquels on aura accordé le pouvoir correspondant d'approuver des projets, soit la principale méthode de décentralisation. (p. 103)

CHAPITRE 9: ÉTABLISSEMENT DE LIENS DE COLLABORATION

9.1 Le Comité recommande :

- i) que les ONG canadiennes continuent de jouer un rôle actif important dans les activités de développement du Canada à l'étranger et que l'on s'attache en particulier à renforcer l'élément de mise en valeur des ressources humaines de l'APD;
- ii) que l'on augmente sensiblement les crédits alloués aux ONG dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures, mais qu'on le fasse rationnellement de manière à assurer une bonne gestion des ressources et à ne pas dépasser la capacité d'absorption des ONG;
- iii) que les ONG soient libres d'oeuvrer dans n'importe quel pays du monde et que les projets conçus expressément pour aider les pauvres ou les victimes de violations des droits de la personne bénéficient de subventions de contrepartie de l'ACDI. Il doit être entendu que les ONG travaillent à leurs propres risques dans les pays où le Canada n'a pas de présence officielle;
- iv) qu'en règle générale, l'ACDI vienne en aide aux organisations non gouvernementales des pays en développement par l'intermédiaire des ONG canadiennes et non pas directement;
- v) que l'on encourage le financement de projet des ONG en vertu du programme d'action convergente, mais que ce programme ne soit pas considéré comme un substitut des programmes de soutien d'initiatives extérieures. (p. 111)

9.2 Le Comité recommande :

- i) que le budget de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement soit augmenté parallèlement à celui qui est accordé aux ONG pour les programmes de soutien d'initiatives extérieures;
- ii) que le financement des projets entrepris dans le cadre du CISD ne couvre pas seulement les coûts directs d'administration de ces projets, mais également les frais généraux qui y sont clairement liés;
- iii) que les universités et les autres établissements d'enseignement continuent d'être invités à participer à des projets entrepris dans le cadre des programmes d'action convergente et que les représentants des milieux universitaires, des ONG et du monde des affaires rencontrent les fonctionnaires de l'ACDI afin d'établir des directives satisfaisantes pour tous au sujet des responsabilités et du rôle de chaque partenaire dans la mise en oeuvre des programmes d'action convergente et des programmes d'aide bilatérale. (p. 114)

9.3 Le Comité recommande :

- i) que les crédits alloués à la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI soient augmentés substantiellement au cours des cinq à dix prochaines années afin que celle-ci puisse répondre à toutes les propositions viables de développement commercial;
- ii) que les entreprises canadiennes profitent des occasions qui leur sont données pour répondre avec beaucoup plus de dynamisme aux besoins des pays en développement et pour tirer parti des possibilités commerciales qu'ils offrent, particulièrement dans le domaine de la coopération technique;

- iii) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI et les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures chargés du développement commercial se consultent plus souvent et collaborent davantage entre eux;
- iv) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI ne s'attende pas à ce que les activités de coopération industrielle donnent des résultats dans l'immédiat;
- v) que l'ACDI veille à ce qu'il existe de bonnes communications entre ses bureaux régionaux, dont nous proposons la création, son administration centrale et les entreprises canadiennes;
- vi) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI tente de répondre de façon aussi dynamique et aussi souple que possible aux initiatives des entreprises canadiennes, mais sans sacrifier pour autant les objectifs de développement;
- vii) que l'ACDI effectue une analyse approfondie des répercussions possibles de la proposition visant à établir un mécanisme de participation au capital-actions sous les auspices de la Direction de la coopération industrielle, en vue de la mise en place éventuelle de ce mécanisme. (p. 119)

9.4 Le Comité recommande :

- i) que la part de l'APD consacré au financement des programmes visant à soutenir les projets de développement entrepris à l'étranger par les ONG, les institutions et les entreprises canadiennes passe progressivement à 15 % d'ici 1995-1996;
- ii) que cette part ne représente en aucun cas plus de la moitié de l'aide accordée de gouvernement à gouvernement;
- iii) que la part de 15 % soit en gros répartie de la façon suivante : de 6 à 7 % pour les ONG, de 4 à 5 % pour les institutions et jusqu'à 4 % pour les entreprises canadiennes;
- iv) que l'ACDI ne crée pas de nouveaux conseils de financement autogérés à l'intention de ses partenaires du domaine de l'APD, mais qu'elle continue plutôt à favoriser la formation et la croissance de coalitions oeuvrant dans une même région, particulièrement de coalitions auxquelles participent conjointement les ONG, les universités et les entreprises;
- v) que l'ACDI évite de créer une multitude de programmes spécialisés à l'intention de ses partenaires canadiens du domaine de l'APD et consolide plutôt ceux qui existent actuellement. (p. 121)

CHAPITRE 10 : L'APPUI DU PUBLIC

10.1 Le Comité recommande que l'ACDI et ses partenaires dans le domaine de l'APD conçoivent une stratégie canadienne dynamique en matière d'information sur le développement. Les quatre principaux volets de cette stratégie devraient être les suivants :

- i) élaborer un programme axé sur la participation des médias qui vise à mettre les ressources d'information de l'ACDI au service des organismes de développement canadiens, à produire de brefs messages radiophoniques et télévisés montrant l'ACDI et les autres partenaires de l'APD à l'oeuvre dans le tiers monde, à concevoir des émissions dynamiques et intéressantes pour la télévision par câble, à effectuer une évaluation fiable de l'opinion

publique sur le développement et à trouver ensuite des moyens de suivre en permanence l'évolution des attitudes et des intérêts des Canadiens sur la question;

- ii) maintenir la part du budget d'APD qui est réservée au programme de participation du public;
- iii) soutenir les activités des centres de compétence dans le domaine des études sur le développement de niveau post-secondaire en les assurant d'une aide financière à plus ou moins long terme; cette initiative devrait coûter de 4 à 6 millions de dollars par années et devrait être financée grâce à un budget accru du CISD, comme nous le proposons au chapitre 9;
- iv) renforcer les liens plutôt ténus qui existent actuellement entre la mise en oeuvre de projets de développement dans le tiers monde et l'information sur le développement fournie au Canada en réservant une petite partie des fonds de contrepartie ou du budget des contrats bilatéraux de l'ACDI pour l'information sur le développement et en faisant participer les étudiants et les stagiaires du tiers monde qui viennent au Canada aux activités d'information sur le développement. (p. 131)

CHAPITRE 11 : ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

11.1 Le Comité recommande :

- i) d'accorder suffisamment de ressources sur le terrain à l'ACDI pour que celle-ci puisse se doter d'un mécanisme permanent d'évaluation des projets et des programmes en collaboration avec ses partenaires locaux;
- ii) que l'ACDI poursuive ses efforts pour tenir le personnel de l'administration centrale au courant des expériences vécues sur terrain, et tienne compte de cette méthode décentralisée d'évaluation dans la préparation des documents sur la planification interne et l'examen des programmes. (p. 135)

11.2 Le Comité recommande :

- i) de prévoir dans les documents relatifs à la planification et à l'approbation des projets d'aide des objectifs à long terme qui permettront de mesurer l'efficacité de l'aide;
- ii) de faire en sorte que toutes les évaluations et tous les examens des programmes par pays mesurent, au moyen de ces objectifs, l'incidence des projets d'aide sur les plus démunis, les femmes, l'environnement, le développement des ressources humaines et l'autosuffisance locale;
- iii) de transmettre au Parlement dans un langage facile à comprendre les résultats des principales évaluations de programmes et des examens des pays de concentration, et de les soumettre à des examens indépendants;
- iv) d'inviter l'ACDI à travailler en collaboration avec d'autres organismes d'aide, avec des instituts de recherche et avec le secteur non gouvernemental à l'amélioration du processus d'évaluation.
- v) de faire des évaluations comparatives des canaux d'APD, et d'inviter le Comité et le Conseil consultatif du développement international à participer activement au choix des programmes qui seront évalués. (p. 138)

11.3 Nous recommandons également au Canada de travailler en collaboration avec les autres donateurs pour trouver des moyens de mieux surveiller les activités des organismes multilatéraux de développement auxquels il accorde des crédits. Le

Canada devrait demander à consulter les documents et les évaluations rédigés pour ces organismes et insister pour obtenir des explications par écrit lorsqu'une demande est rejetée. L'ACDI doit évaluer leur efficacité à tour de rôle en choisissant au moins un projet d'aide multilatéral chaque année et en l'analysant en fonction des critères rigoureux auxquels elle soumet les projets et les programmes bilatéraux. (p. 138)

CHAPITRE 12 : LE FINANCEMENT

- 12.1 Nous recommandons que, dans la loi créant l'ACDI et la charte de l'APD, le gouvernement s'engage à consacrer tous les ans au moins 0,5 % de son PNB à l'aide publique au développement. (p. 142)
- 12.2 Le Comité recommande que le gouvernement commence à augmenter sa contribution progressivement chaque année à compter de l'année financière 1988-1989, et non 1990-1991 comme prévu, pour atteindre son objectif de 0,6 % en 1995-1996. L'APD devrait donc représenter 0,53 % du PNB au cours de l'année financière 1990-1991. (p. 142)
- 12.3 Afin d'atténuer l'incitation à dépenser à tout prix, de faciliter la modification des priorités au profit du développement des ressources humaines et d'accorder une marge de manoeuvre plus grande aux gestionnaires de l'ACDI, nous recommandons de permettre de nouveau à l'Agence de reporter d'une année à l'autre ses crédits inutilisés. Il conviendrait cependant d'établir en même temps des limites pour empêcher l'accumulation de réserves trop importantes. (p. 143)
- 12.4 Nous recommandons au le Cabinet du contrôleur et a la Direction des affaires publiques de l'ACDI de faire en sorte que le Budget des dépenses explique clairement le sens à donner à tous les chiffres qui composent le budget d'aide. (p. 144)

Répartition proposée des crédits d'APD

Dans plusieurs chapitres de ce rapport, le Comité a fait des recommandations précises concernant l'affectation des fonds aux divers canaux et programmes canadiens d'APD. On trouvera ci-dessous la répartition approximative des crédits qui entraînerait la mise en oeuvre de nos recommandations.

Destinataire	Pourcentage moyen prévu du total d'APD	Différence par rapport aux dépenses faites en 1985-1986	Différence par rapport aux dépenses prévues en 1987-1988
Banques de dévelop. multilatéral	18,0	-7,1	+1,0
Coopération technique multilatérale (y compris FIDA)	8,0	+0,9	+2,0
Aide alimentaire multilatérale	6,0 ou moins	-0,9	-1,0
TOTAL DES PROGRAMMES MULTILATÉRAUX¹	32,0	-7,1	+2,0
Aide humanitaire internationale	2,0	+0,1	pas de changement
CRDI	4,0	+0,2	+0,1
Soutien d'initiatives extérieures y compris:	15,0	+5,7	+5,1
— ONG canadiennes	6,5	+1,3	+1,4
— Coopération institutionnelle	4,5	+1,6	+1,7
— Coopération avec les entreprises	4,0 (max.)	+2,7 ou moins	+2,0 ou moins
Aide directe aux pays (prog. bilatéral de l'ACDI), dont	36,0	-1,5	-8,0
— aide alimentaire	6,0 ou moins	-1,5	-2,0
Administration	6,0	+1,0	+2,0
Divers ²	5,0	+2,0	+1,0
TOTAL DES PROGRAMMES BILATÉRAUX	66,0	+7,0	-2,0

¹ Pour les besoins du CAD, ce total est plus élevé car il comprend une partie de l'aide humanitaire internationale.

² Comprend la CPCAI, le CIEO, les FAM, le PPP, les contributions aux ONG internationales et d'autres programmes. Ces chiffres sont approximatifs et comme ils sont arrondis, les totaux ne sont pas nécessairement égaux à 100.

Liste des témoins

Les témoins qui ont comparu devant le comité sont indiqués en ordre alphabétique. Mention est faite (entre parenthèses) du numéro du fascicule des procès-verbaux et témoignages. L'absence de numéro de fascicule indique que le témoin a été entendu à huis clos.

- Abonyi, George, professeur, Faculté d'administration, Université d'Ottawa
 Agence canadienne de développement internationale
 Agriculture Canada
 Amnistie Internationale (Fascicule 9)
Anti-Apartheid Network (Fascicule 7)
Arusha International Development Resource Centre (Fascicule 8)
 Association canadienne d'aide à l'enfance (Fascicule 9)
 Association canadienne d'exportation (Fascicule 13)
 Association des banquiers canadiens (Fascicule 13)
 Association des manufacturiers canadiens (Fascicule 13)
 Banques de céréales vivrières du Canada (Fascicule 5)
 Association des universités et collèges du Canada (Fascicule 16)
 Association québécoise des organismes de coopération internationale (Fascicule 3)
 Banque de Montréal
 Brecher, Irving, professeur emeritus d'économie, Université McGill (Fascicule 3)
 Brière, Elaine (Fascicule 7)
 Bureau canadien de l'éducation internationale (Fascicule 16)
Canadian Africa Network (Fascicule 7)
Canadian Foreign Aid Dialogue (Fascicule 2)
Canadian Pacific Consulting Services Ltd. (Fascicule 14)
Canadian Rotary Committee for International Development (Fascicule 6)
 Centre de recherches pour le développement international
 Chambre de commerce du Canada (Fascicule 18)
Champion Road Machinery (Fascicule 18)
Change for Children (Fascicule 8)
Christian Farmers Federation (Fascicule 8)
Christian Task Force on Central America—Colombie Britannique (Fascicule 7)
Citizens for Foreign Aid Reform Inc. (Fascicule 14)
 Comité centraméricain pour les réfugiés de Monseigneur l'archevêque Oscar A. Romero (Fascicule 4)
 Comité inter-églises des droits de l'homme en Amérique latine (Fascicule 14)
 Connaught Laboratories Limited (Fascicule 12)
 Conseil canadien des églises (Fascicule 14)

Conseil canadien pour la coopération internationale (Fascicule 19)
 Conseil canadien pour la coopération internationale—comité régional de la Colombie
 Britannique (Fascicule 7)
 Conseil diocésain pour le développement et la paix du Prince Albert (Fascicule 4)
 Construction Polypus Internationale Ltée (Fascicule 3)
 Corporation Petro Canada pour l'assistance internationale (Fascicule 12)
 CSP Foods (Fascicule 4)
 Delcanda International Ltd. (Fascicule 14)
 Desmarais, Jean-Claude, directeur exécutif, Groupe d'étude sur le programme
 canadien de l'APD
Developing Countries Farm Radio Network (Fascicule 6)
Development Education Coordinating Council of Alberta (Fascicule 8)
 Doble, Jim (Fascicule 6)
 Donefer, Eugene, directeur, McGill International (Fascicule 3)
 École nationale d'administration publique
 Econosult (Fascicule 3)
Edmonton Citizens Committee on Official Development Assistance (Fascicule 8)
 Enquête énergétique (Fascicule 12)
 Environnement Canada
 Fédération canadienne des maires et des municipalités (Fascicule 18)
 Fondation Aga Kan Canada (Fascicule 11)
 Fondation Jules et Paul-Émile Léger
Global Village—Nanaimo (Fascicule 7)
Guelph African Famine Relief Network (Fascicule 6)
Halifax Dartmouth Committee for Inter-Church Development Education (Fasci-
 cule 2)
 Houston, Jim (Fascicule 2)
 Institut Nord-Sud
 Inter Pares (Fascicule 11)
Kitchener-Waterloo Inter-Church Committee of Ten Days for World Development
 (Fascicule 6)
 Landry, Monique, l'hon., ministre des relations extérieures (Fascicule 1)
Legal Working Group on Central American Nicaraguan Solidarity Society of British
Columbia (Fascicule 7)
 MacDonald, David, l'hon., ancien co-ordonateur canadien des secours d'urgence,
 Famine en Afrique
Manitoba Council for International Cooperation (Fascicule 5)
 Massé, Marcel
 MATCH (Fascicule 2)
Mennonite Central Committee Canada (Fascicule 5)
 Middleton, Mel (Fascicule 6)
 Ministère des Affaires extérieures
 Ministère des Finances
Nova Scotia East Timor Group (Fascicule 2)
 Okuda, Kenji, département de l'économie, université Simon Fraser (Fascicule 7)
Operation Eyesight Universal (Fascicule 8)
 Organisation canadienne pour la solidarité et le développement (Fascicule 3)
 Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix (Fascicule 3)
 OXFAM-Canada (Fascicule 11)
 OXFAM-Canada—Vancouver (Fascicule 7)
 OXFAM-Canada Ouest (Fascicule 4)
Project Ploughshares (Fascicule 4)
Redma Consultants Limited (Fascicule 14)
 Renaud, André (Fascicule 4)

Saskatchewan Coordinating Committee of the World Food Day Association of Canada (Fascicule 4)
Saskatchewan Council for International Cooperation (Fascicule 4)
Saskatoon Nicaragua Support Committee (Fascicule 4)
Social Engineering Associates
 Société asiatique des partenaires du Canada (Fascicule 18)
 Société de développement international Desjardins (Fascicule 18)
 SUCO (Fascicule 11)
Tools for Peace—Colombie Britannique (Fascicule 7)
Tools for Peace—Saskatoon (Fascicule 4)
Tools for Peace—Winnipeg (Fascicule 5)
Ten Days for World Development—Colombie Britannique (Fascicule 7)
 Union Coopérative du Canada (Fascicule 18)
United Church of Canada, International Affairs Committee, Montreal Presbytery (Fascicule 3)
 Université d'Alberta, affaires internationales (Fascicule 8)
 Université de Calgary, centre de l'éducation et des affaires internationales (Fascicule 8)
 Université Dalhousie—Institut Lester Pearson pour le développement international (Fascicule 2)
 Université de Guelph (Fascicule 6)
 Université de Montréal, Institut d'urbanisme (Fascicule 16)
 Université de Regina (Fascicule 4)
 Université Simon Fraser (Fascicule 7)
 Université York (Fascicule 16)
Victoria International Development Education Association (Fascicule 7)
 Warley, T.K., professeur d'agriculture, d'économie et d'entreprise, Université de Guelph (Fascicule 6)
 Willis, T., spécialiste en agriculture (retraité)
Witness for Peace (Fascicule 5)
World University Service of Canada
 Wright, Art (Fascicule 8)
YMCA International Vancouver (Fascicule 7)
 Zurbrigg, Sheila (Fascicule 2)

Liste des mémoires reçus

Liste alphabétique des articles, mémoires, rapports ou lettres reçus par le Comité. Le président et les membres du Comité ont reçu et continuent à recevoir de nombreuses lettres concernant le sujet général d'aide au développement. Le Comité a pris connaissance des idées exprimées dans ces lettres, même si elles sont trop nombreuses à détailler.

Africonsult Canada International
Calgary (Alberta)

Aitken, Neil
Ladysmith (Colombie Britannique)

Alberta Teachers' Association
Edmonton (Alberta)

Alcuitas, Ted
Winnipeg (Manitoba)

Amnistie internationale, section canadienne
Ottawa (Ontario)

Anglican Diocese of Ontario, World Development Committee of the Mission Board
Kingston (Ontario)

Anti-Apartheid Network
Vancouver (Colombie Britannique)

Antigua and Barbuda Union of Teachers
St. John's (Antigua, W.I.)

Archbishop Oscar A. Romero Central American Refugee Committee
Saskatoon (Saskatchewan)

Arnal, Oscar L.
Kitchener (Ontario)

Arpane, J.
Winnipeg (Manitoba)

Arusha International Development Resource Centre

Calgary (Alberta)

Association de la construction canadienne

Ottawa (Ontario)

Association canadienne d'aide à l'enfance

Toronto (Ontario)

Association des exportateurs canadiens

Ottawa (Ontario)

Association des banquiers canadiens

Toronto (Ontario)

Association des importateurs canadiens Inc.

Toronto (Ontario)

Association des ingénieurs-conseils du Canada

Ottawa (Ontario)

Association des manufacturiers canadiens

Toronto (Ontario)

Association des universités et collèges du Canada

Ottawa (Ontario)

Association provinciale des enseignants Protestants du Québec

Dollard des Ormeaux (Québec)

Association québécoise des organismes de coopération internationale

Montreal (Québec)

Babineau, Paul-Émile

Nouveau Brunswick (Canada)

Banque de céréales vivrières du Canada

Winnipeg (Manitoba)

Batler, Emanuel

Toronto (Ontario)

Belisle, Rose-Aimée

Winnipeg (Manitoba)

Bhatti, A. Sattar

Gloucester (Ontario)

Biales, Helen

Windsor (Ontario)

Blackwood, T.A.

Victoria (Colombie Britannique)

Bradley, Holly

Montréal (Québec)

- Brière, Elaine
Ladysmith (Colombie Britannique)
- Bureau canadien de l'éducation internationale
Ottawa (Ontario)
- CANACT
Managua (Nicaragua)
- Canadian Association for Ethiopian Jews*
Toronto (Ontario)
- Canadian Catholic Organization for Development and Peace, Montreal Diocesan Council — English Sector*
Montréal (Québec)
- Canadian Foreign Aid Dialogue*
Halifax (Nouvelle Écosse)
- Canadian Pacific Consulting Services Ltd.*
Montréal (Québec)
- Canadian Religious Conference, Ontario Social Action Committee*
Toronto (Ontario)
- Canadian Rotary Committee for International Development*
Guelph (Ontario)
- Canedex
Scarborough (Ontario)
- Carter, Marjorie
Ridgetown (Ontario)
- Catholic Women's League of Labrador City*
Labrador City (Terre Neuve)
- Central America Solidarity Network*
Toronto (Ontario)
- Central American Support Committee*
Grand Forks (Colombie Britannique)
- Centre de ressources tiers monde
Windsor (Ontario)
- Centre international MATCH
Ottawa (Ontario)
- Chamberlin, John
Waterloo (Ontario)
- Chambre de commerce du Canada
Ottawa (Ontario)

- Change for Children*
Edmonton (Alberta)
- Chapman, Jack A.
Sault Ste. Marie (Ontario)
- Chouinard, Raymond
Deux-Montagnes (Québec)
- Christian Farmers Federation of Alberta*
Edmonton (Alberta)
- Christian Task Force on Central America*
Vancouver (Colombie Britannique)
- Church in Society Committee of St. Thomas*
Saskatoon (Saskatchewan)
- Church, Veronica
Carleton Place (Ontario)
- Cinis, Verners
Toronto (Ontario)
- Citizens for Foreign Aid Reform Inc.*
Rexdale (Ontario)
- Comité national de la coopération économique avec la région du Pacifique
Vancouver (Colombie Britannique)
- Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Lévis (Québec)
- Confédération mondiale des organisations de la profession enseignante de l'éducation et
de la culture
Miami (Floride)
- Congregation of the Resurrection — Justice and Peace Committee*
Weston (Ontario)
- Connaught Laboratories Ltd.*
Willowdale (Ontario)
- Conseil canadien des églises
Toronto (Ontario)
- Conseil canadien de l'artisanat
Ottawa (Ontario)
- Conseil canadien pour la coopération internationale
Ottawa (Ontario)
- Conseil canadien pour la coopération internationale, comité régional de la Colombie-
Britannique
Victoria (Colombie Britannique)

- Conseil des communautés musulmanes du Canada
Hamilton (Ontario)
- Construction Polypus internationale Ltée
Brossard (Québec)
- Cook, Dora Bea
Kitchener (Ontario)
- Corporation Petro Canada pour l'assistance internationale
Ottawa (Ontario)
- Cressman, Nancy
Waterloo (Ontario)
- CSP Foods*
Saskatoon (Saskatchewan)
- CUSO
Ottawa (Ontario)
- CUSO — Comité régional exécutif de Saskatchewan
Regina (Saskatchewan)
- Dawson, John E.
Ottawa (Ontario)
- Dean, J.M.
Willowdale (Ontario)
- Delcanda International Ltd.*
Ottawa (Ontario)
- Delion, Gladys
Elmira (Ontario)
- DePratto, Raymond L.
Pembroke (Ontario)
- Developing Countries Farm Radio Network*
Guelph (Ontario)
- Development Education Coordinating Council of Alberta*
Calgary (Alberta)
- Dillon Consulting Engineers and Planners*
Willowdale (Ontario)
- Dingman, Frank S.
Surrey (Colombie Britannique)
- Doble, Jim
Newmarket (Ontario)
- Donelson, Mike
Scarborough (Ontario)

- Dufort, Phil
St. Norbert (Manitoba)
- Dwyer, Elizabeth M.
Stratford (Ontario)
- EASE (*Environmental Application of Science and Engineering*)
Ottawa (Ontario)
- Eastham, Diane
Kitchener (Ontario)
- Edmonton Citizens Committee on Official Development Assistance*
Edmonton (Alberta)
- Église presbytérienne au Canada, commission de la mission mondiale
Don Mills (Ontario)
- Elgie, Kae pour la conférence Post-Nairobi
Waterloo (Ontario)
- Enquête Énergétique
Toronto (Ontario)
- Enseignants retraités de l'Ontario
Toronto (Ontario)
- Entraide universitaire mondiale du Canada
Ottawa (Ontario)
- Espey, R.G.
Flesherton (Ontario)
- Fédération canadienne des municipalités
Ottawa (Ontario)
- Fédération des enseignantes et enseignants de l'Ontario
Toronto (Ontario)
- Fondation Aga Khan Canada
Toronto (Ontario)
- Fonds international de défense et d'aide pour l'Afrique Australe
Ottawa (Ontario)
- Forum for International Activities*
Ottawa (Ontario)
- Ghana National Association of Teachers*
Accra (Ghana)
- Gibson, M.S.
St. Catharines (Ontario)
- Global Village — Nanaimo*
Nanaimo (Colombie Britannique)

Globalwide Trading Inc.
Scarborough (Ontario)

Godderis, Anne
Castlegar (Colombie Britannique)

Govier, Trudy
Calgary (Alberta)

Guelph African Famine Relief Network
Guelph (Ontario)

Haartman, L.
Hamilton (Ontario)

Hampton Peace and Development Group
Hampton (Nouveau Brunswick)

Hart, John
Napanee (Ontario)

Haussler, Carole
Ottawa (Ontario)

Heinbuck, Marjorie
Waterloo (Ontario)

Horman, Magdalene
Waterloo (Ontario)

Houston, Jim
Halifax (Nouvelle Écosse)

Inspectra Ltée
Montreal (Québec)

Institut agricole du Canada
Ottawa (Ontario)

Inter-Church Women's Group
Smiths Falls (Ontario)

Inter Pares
Ottawa (Ontario)

Jardine, Alex E.
Don Mills (Ontario)

Jenkins, Irene
Kingston (Ontario)

Justice and Peace Study Group of Fort St. James
Fort St. James (Colombie Britannique)

Kambeitz, Teresita
Toronto (Ontario)

- Keyes, Gordon L.
Thornbury (Ontario)
- Kingston, Lorna
Ottawa (Ontario)
- Knowles, Elizabeth
Ottawa (Ontario)
- Korab-Kucharski, J.
Agincourt (Ontario)
- Kreiner, Monica
Edmonton (Alberta)
- Lackenbauer, Marie
Kitchener (Ontario)
- Law, Anthony
Scotsburn (Nouvelle Écosse)
- LeBlanc, Clarence
Sackville (Nouveau Brunswick)
- LeBlanc, Mary
Gloucester (Ontario)
- Leeds County Conserver Society*
Athens (Ontario)
- Legal Working Group on Central America*
Vancouver (Colombie Britannique)
- Lipka, Charlene
Winnipeg (Manitoba)
- Littlefield, Angie
West Hill (Ontario)
- Lubbock, Michael
Ottawa (Ontario)
- MacBride, Richard P.
Waterloo (Ontario)
- MacDonald, James H.
Charlottetown (Île du Prince Édouard)
- MacEachern, Mary A.
Peterborough (Ontario)
- Maison d'Afrique
Outremont (Québec)
- Manitoba Council for International Cooperation*
Winnipeg (Manitoba)

- Markham, Christine
Hamilton (Ontario)
- Markvort, John
Kitchener (Ontario)
- Matuszewski, T.
Sainte-Foy (Québec)
- Mayhew, Logan
Victoria (Colombie Britannique)
- McCrea, Doris
Pembroke (Ontario)
- McGrey, Maureen
Kitchener (Ontario)
- Media Centre
Bhopal (India)
- Mennonite Central Committee Canada*
Ottawa (Ontario)
- Middleton, Mel
Stouffville (Ontario)
- Miller, Marsha
Quesnel (Colombie Britannique)
- Mission for Peace*
Toronto (Ontario)
- Mulamouttil, George
Waterloo (Ontario)
- Munro, David et Dorothy
Innisfail (Alberta)
- Munro, R.T.
100 Mile House (Colombie Britannique)
- Murray, Lou
Kitchener (Ontario)
- Nally, Margaret
Waterloo (Ontario)
- Nova Scotia East Timor Group*
Head Chezzetcook (Nouvelle-Écosse)
- Onken, Lynda
Hamilton (Ontario)
- Operation Eyesight Universal*
Calgary (Alberta)

- Orchard, Terry
Ottawa (Ontario)
- Organisation canadienne pour la solidarité et le développement
Montréal (Québec)
- Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix
Montréal (Québec)
- Outils de Paix, Bureau national
Toronto (Ontario)
- Outils de Paix — Halifax
Halifax (Nouvelle Écosse)
- Outils de Paix — Kelowna
Kelowna (Colombie Britannique)
- Outils de Paix — Ottawa
Ottawa (Ontario)
- Outils de Paix — Saskatoon
Saskatoon (Saskatchewan)
- Outils de Paix — Toronto
Toronto (Ontario)
- Outils de Paix — Vancouver
Vancouver (Colombie Britannique)
- Outils de Paix — Winnipeg
Winnipeg (Manitoba)
- OXFAM — Canada
Ottawa (Ontario)
- OXFAM — Canada — ouest
Saskatoon (Saskatchewan)
- Pacific Basin Economic Council*
Ottawa (Ontario)
- Pacific Economic Co-operation Conference Task Force on Fisheries Development and Co-operation*
Vancouver (Colombie Britannique)
- Panetta, Harolyn M.
Don Mills (Ontario)
- Parry, John
Maple Ridge (Colombie Britannique)
- Pautler, Mary Rose
Hamilton (Ontario)

- Peach, Nora et Fred
Otterburn (Québec)
- Pelley, Thelma
Stratford (Ontario)
- Phalen, Marjorie
Ottawa (Ontario)
- Pharmel Incorporated*
Scarborough (Ontario)
- Piva, Jo-Ann
Tillbury (Ontario)
- Probe
Toronto (Ontario)
- Project Peacemakers
Winnipeg (Manitoba)
- Project Ploughshares*
Saskatoon (Saskatchewan)
- Project Ploughshares — Vancouver*
Vancouver (Colombie Britannique)
- Projecto International Inc.
Montréal (Québec)
- Redma Consultants Limited*
Toronto (Ontario)
- Reilly, Mary
Vancouver (Colombie Britannique)
- Reinsdorf, Janet M.
Quesnel (Colombie Britannique)
- Renaud, André
Saskatoon (Saskatchewan)
- Ridge, Gerald F.
Willowdale (Ontario)
- Riesberry, J.C.
Athens (Ontario)
- Robinson, Winifred
Kincardine (Ontario)
- Rooke, M. Jean
Eston (Saskatchewan)
- Salmond, Eric
Willowdale (Ontario)

Sandeman, Eric M.E.
Mission (Colombie Briannique)

Saskatchewan Council for International Cooperation
Regina (Saskatchewan)

Saskatchewan Teachers' Federation
Saskatoon (Saskatchewan)

Saskatchewan World Food Day Committee
Saskatoon (Saskatchewan)

Saskatoon Nicaragua Support Committee
Saskatoon (Saskatchewan)

Schmidt, Norma
Kitchener (Ontario)

Schneider, Germaine
Kitchener (Ontario)

Schuldes, Wulf K.F.
Victoria (Colombie Britannique)

Secours quaker canadien
Toronto (Ontario)

Share Agriculture Foundation
Milton (Ontario)

Shorthouse, Anne
Vancouver (Colombie Britannique)

Simmons, Glenn
Timmins (Ontario)

Slotnick, Bernice
Toronto (Ontario)

Smith, Hazel
Guelph (Ontario)

Smith, Ronald
Sackville (Nouveau Brunswick)

Société asiatique des partenaires du Canada
Ottawa (Ontario)

Société canadienne pour la médecine tropicale et la santé internationale
Ottawa (Ontario)

Société canadienne de la Croix-Rouge
Toronto (Ontario)

- Spencer, T.R.
Medicine Hat (Alberta)
- Steinman, Myron
Waterloo (Ontario)
- Swift Current Social Justice Co-ordinating Committee*
Swift Current (Saskatchewan)
- Syndicat national de l'éducation et de la culture
Bamako (République de Mali)
- Ten Days for World Development* — British Columbia
Ganges (Colombie Britannique)
- Ten Days for World Development* — Brockville
Brockville (Ontario)
- Ten Days for World Development* — Central Butte
Central Butte (Saskatchewan)
- Ten Days for World Development* — Fergus/Elora
Fergus (Ontario)
- Ten Days for World Development* — Fort Qu'Appelle
Fort Qu'Appelle (Saskatchewan)
- Ten Days for World Development* — Fredericton
Fredericton (Nouveau Brunswick)
- Ten Days for World Development* — Halifax Dartmouth
Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Ten Days for World Development* — Kelowna
Kelowna (Colombie Britannique)
- Ten Days for World Development* — King City
King City (Ontario)
- Ten Days For World Development* — Kings County
Kentville (Nouvelle Écosse)
- Ten Days for World Development* — Kitchener — Waterloo
Waterloo (Ontario)
- Ten Days for World Development* — North Battleford
Tofield (Alberta)
- Ten Days For World Development* — North Burnaby
Coquitlam (Colombie Britannique)
- Ten Days for World Development* — Norval
Norval (Ontario)
- Ten Days for World Development* — Ottawa
Ottawa (Ontario)

- Ten Days for World Development* — St. Catharines
St. Catharines (Ontario)
- Ten Days for World Development* — Tofield
Tofield (Alberta)
- Ten Days for World Development* — Toronto East
Toronto (Ontario)
- Ten Days for World Development* — Vancouver
Vancouver (Colombie Britannique)
- Ten Days for World Development* — Victoria
Victoria (Colombie Britannique)
- Thomas, F.R.
Quetta (Pakistan)
- Tobin, Peter
Ottawa (Ontario)
- Trzyna, J.A.
Scarborough (Ontario)
- Union coopérative du Canada
Ottawa (Ontario)
- United Church of Canada, Montreal Presbytery*
Montréal (Québec)
- United Church of Canada, Prince Edward Island Presbytery*
Charlottetown (Île du Prince Édouard)
- United Church of Canada, South Burnaby*
South Burnaby (British Columbia)
- Université de Dalhousie — Centre d'étude pour l'Afrique
Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Université de Dalhousie — Institut Lester Pearson pour le développement international
Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Université de Guelph
Guelph (Ontario)
- Université de Montréal-Institut d'urbanisme
Montréal (Québec)
- Université de York — Faculté des études environnementales
North York (Ontario)
- Université McGill — Département de l'économie
Montréal (Québec)
- Université McGill — McGill International
Montréal (Québec)

Université Simon Fraser — Département de l'économie
Burnaby (Colombie Britannique)

Université Simon Fraser — Département de la communication
Burnaby (Colombie Britannique)

University of Alberta, Office of the Associate Vice-President (International Affairs)
Edmonton (Alberta)

University of Calgary — Division of International Development
Calgary (Alberta)

University of Regina — Bilingual Studies Centre and President's Advisory Group on International Development
Regina (Saskatchewan)

University of Saskatchewan — Sub-Committee on International Affairs
Saskatoon (Saskatchewan)

Verduijn, Arie et Wendy
Burlington (Ontario)

Victoria High School
Victoria (Colombie Britannique)

Victoria International Development Education Association
Victoria (Colombie Britannique)

Vincec, Stephanie
Hamilton (Ontario)

Vision Mondiale Canada
Mississauga (Ontario)

Walsh, D.
North Bay (Ontario)

Warley, T.K.
Guelph (Ontario)

Wilkinson, Peter
Olds (Alberta)

Wilson, Ken
Malton (Ontario)

Witmer, Evelyn
Kitchener (Ontario)

Witness for Peace
Winnipeg (Manitoba)

Women in Development Working Group
Waterloo (Ontario)

Wright, Art
Banff (Alberta)

Wyatt, Judith
Kingston (Ontario)

Wylie, Frank
Banff (Alberta)

YMCA International Vancouver
Vancouver (Colombie Britannique)

Zelmer, Amy M.
Edmonton (Alberta)

Zuck, Victor
Regina (Saskatchewan)

Zurbrigg, Sheila
Halifax (Nouvelle-Écosse)

En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-vingt (120) jours.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité (fascicules 9, 10, 11 et 12 de la première session, trente-troisième législature et les fascicules 1 à 8, 10 à 14, 16, 18, 19, 20 et 26, qui inclut le présent rapport, de la deuxième session, trente-troisième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
William C. Winegard, député

PROCÈS-VERBAUX

Le jeudi 30 avril 1987
(41)

(traduction)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 11 h 08, dans la pièce 306 de l'Edifice de l'ouest, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Bob Corbett, Steven Langdon, Nic Leblanc, Bill Lesick, Don Ravis, John Reimer, William C Winegard.

Membre suppléant présent : Jim Manly remplace Pauline Jewitt.

Autre député présent : Roland de Corneille.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

Conformément à l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance publique au développement.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport.

Il est convenu, — Qu'en vertu, de l'autorité que lui confère l'article 97(1) du Règlement, le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, notamment en la personne de M. Bob Miller, du 1^{er} avril au 30 juin 1987, aux termes d'un contrat que négociera le président du Comité.

Il est convenu,— Qu'en vertu, de l'autorité que lui confère l'article 97(1) du Règlement, le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, notamment en la personne de MM. Ian Burney, Roger Hill et Greg Wirick, du 1^{er} avril 1987 au 31 mars 1988, aux termes d'un contrat que négociera le président du Comité.

Il est convenu,— Que le Comité examine à huis clos un projet de rapport consacré aux politiques et aux programmes du Canada en matière d'assistance publique, à Wilson House, au lac Meech, le jeudi 7 mai, de 9 heures à 14 h 30; et que le Comité se charge des frais afférents, tels que le transport, le déjeuner et les frais divers.

Il est convenu,— Qu'en vertu de l'autorité que lui confère l'article 97(1) du Règlement, le Comité retienne les services d'un éditeur qui sera chargé de réviser la traduction du rapport ayant trait aux politiques et aux programmes du Canada en matière d'assistance publique, aux termes d'un contrat que négociera le président du Comité.

A 12 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mardi 5 mai 1987

(42)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 15, dans la pièce 701 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Bob Corbett, Benno Friesen, Donald Johnston, Steven Langdon, Nic Leblanc, Don Ravis, John Reimer, William C. Winegard.

Membres suppléants présents : Roland de Corneille remplace Lloyd Axworthy; Jim Manly remplace Pauline Jewett.

Autre député présent : Girve Fretz.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier le projet de rapport.

A 13 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le jeudi 7 mai 1987

(43)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 12, à *Willson House*, au lac Meech, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Bob Corbett, Benno Friesen, Nic Leblanc, Bill Lesick, John Reimer, William C. Winegard.

Autres députés présents : Roland de Corneille, Girve Fretz.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier le projet de rapport.

A 12 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mardi 12 mai 1987

(44)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 12, dans la pièce 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Benno Friesen, Donald Johnston, John Reimer, William C. Winegard.

Membres suppléants présents : Warren Allmand remplace Donald Johnston; Girve Fretz remplace Bill Lesick; Jim Manly remplace Pauline Jewett.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier un projet de rapport.

A 12 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mercredi 13 mai 1987
(45)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 705 de l'Edifice La Promenade, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Benno Friesen, Donald Johnston, Nic Leblanc, Bill Lesick, John Reimer, William C. Winegard.

Membres suppléants présents : Jim Manly remplace Pauline Jewett.

Autre député présent : Roland de Corneille.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier un projet de rapport.

A 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le jeudi 14 mai 1987
(46)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 12, dans la pièce 705 de l'Edifice La Promenade, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Benno Friesen, Bill Lesick, John Reimer, William C. Winegard.

Membres suppléants présents : Roland de Corneille remplace Lloyd Axworthy; Jim Manly remplace Pauline Jewett.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier un projet de rapport.

A 11 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mercredi 20 mai 1987
(47)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 705 de l'Edifice La Promenade, sous la présidence de William C. Winegard, (*président*).

Membres du Comité présents : Benno Friesen, Donald Johnston, Nic Lebland, Bill Lesick, Don Ravis, John Reimer, William C. Winegard.

Membres suppléants présents : Waren Allmand remplace Lloyd Axworthy; Jim Manly remplace Pauline Jewett.

Autre député présent : Roland de Corneille.

Aussi présents : Ian Burney, chargé de recherche; Bob Miller, conseiller en matière de recherche; Gerry Schmitz, conseiller en matière de recherche.

En vertu de l'autorité que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner les politiques et les programmes du Canada en matière d'assistance au développement.

Le Comité continue d'étudier un projet de rapport.

A 18 h 05, par consentement unanime, le Comité met fin au huis clos.

Par consentement unanime, il est convenu,— Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, ayant trait aux politiques et aux programmes du Canada en matière d'assistance au développement, soit adopté à titre de Premier rapport à la Chambre, à l'exception de l'objectif mentionné au chapitre 6 et fixé au Programme du Canada en matière d'assistance au développement, soit 0.6 p. cent du PNB d'ici 1995-1996, objectif auquel s'opposent MM. Warren Allmand, Donald Johnston et Jim Manly.

A 18 h 07, le Comité adopte de nouveau le huis clos.

Il est convenu,— Que le président soit autorisé à apporter les modifications d'ordre typographique et rédactionnel jugées nécessaires, sans toutefois porter atteinte à l'essence du projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu,— Qu'en prévision du dépôt du rapport à la Chambre et de sa première distribution, 1000 photocopies (dont 800 en anglais et 200 en français) en soient faites; et que par la suite, le fascicule n° 26 soient tirés à 10,000 exemplaires, format tête-bêche, revêtu d'une couverture sur papier lustré où le titre figurera en lettres vertes.

Il est convenu,— Que le président reçoive instruction de déposer à la Chambre, dans les deux langues officielles, une photocopie du rapport le jeudi 28 mai 1987.

Il est convenu,— Qu'en vertu de l'autorité que lui confère l'article 97(1) du Règlement et aux termes d'un contrat que négociera le président, le Comité retienne les services de la firme *Humphreys Public Affairs Group Inc.*, pour servir de truchement auprès des médias en vue de la publication du rapport portant sur l'assistance du Canada au développement.

Il est convenu,— Que le Comité tienne une conférence de presse à l'Edifice de la presse, au moment opportun, le jour où le rapport sera déposé à la Chambre.

A 18 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,

Maija Adamsons