



Déclarations et Discours

N^o 75/9

LES POLITIQUES GÉNÉRALES DE L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Déclaration faite devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense de la Chambre des communes, par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, le 10 avril 1975.

Vous vous souviendrez que, le 11 mars, j'ai déclaré que le Gouvernement souhaitait mettre un accent nouveau sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement. Je me félicite donc de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui de discuter avec les membres du Comité des politiques générales de l'Agence canadienne de développement international.

Peut-être est-il à propos que 1975 soit l'année où le ministre responsable de l'ACDI, pour la première fois à ma connaissance, fasse sur cette agence un exposé distinct des autres aspects des relations extérieures du Canada qui relèvent de mon autorité en tant que secrétaire d'État aux Affaires extérieures. En effet, vous n'ignorez sans doute pas que, dans le domaine du développement international, l'année 1975 sera d'une importance capitale.

C'est l'année où, lors de la septième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies prévue pour l'automne, les revendications de plus en plus pressantes des pays en voie de développement en faveur d'un système économique mondial plus équitable atteindront peut-être un stade crucial. C'est l'année où pays en voie de développement et nations industrialisées doivent chercher sérieusement à adapter, sinon à concilier, leurs intérêts économiques parfois divergents et éviter une confrontation planétaire qui serait non seulement stérile mais dangereuse. C'est l'année où les pays du tiers-monde les plus pauvres semblent être pris inexorablement dans le double étau de l'inflation des prix des matières premières et de la récession mondiale, à une époque où des problèmes économiques intérieurs ont amené de nombreux donateurs occidentaux à réduire leurs apports d'aide au développement.

1975 est également l'année où le Gouvernement du Canada, face à cette évolution mondiale, a entrepris une révision de toute la gamme de nos relations économiques avec les pays en voie de développement. Je compte d'ailleurs annoncer sous peu, une fois qu'elles auront été examinées et approuvées par le Cabinet, les

nouvelles directives qui, pour la période 1975-1980, régiront les activités de l'ACDI.

* * * *

Avec votre permission, Monsieur le Président, je déposerai maintenant un document préparé par l'ACDI sur les problèmes et les dilemmes que doit affronter l'Agence dans le domaine de la coopération.

* * * *

Les prévisions budgétaires de l'ACDI pour 1975-1976 qui sont soumises à votre Comité s'élèvent à 712 millions de dollars pour le programme de subventions et de prêts aux pays en voie de développement et aux institutions multilatérales, somme à laquelle il faut ajouter 221 millions de dollars qui seront tirés sur les crédits inutilisés des années antérieures.

Au cours de la prochaine année financière, les décaissements totaliseront donc 933 millions de dollars....

Pourtant, peu de Canadiens avanceraient sérieusement que nous faisons trop pour les pays en voie de développement. J'ai été étonné et des plus encouragés, depuis que je suis secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, par l'intérêt et la sollicitude intense que manifeste le public canadien -- dans les lettres qu'il m'adresse notamment -- pour la formulation de la politique du Canada en matière d'aide. Les Canadiens sont, pour la plupart, conscients des conditions économiques épouvantables qu'imposent à plus de la moitié de l'humanité les mauvaises récoltes, la cherté de importations des denrées alimentaires, les coûts élevés de l'énergie, la diminution des exportations de matières premières et les problèmes qui en résultent pour la balance des paiements. Il n'est guère besoin de convaincre la population canadienne que, malgré leurs propres ennuis économiques, les donateurs industrialisés doivent accroître leurs apports d'aide au développement en faveur des pays du tiers-monde.

Voici donc les questions véritables qui se posent: Faisons-nous notre part? Les Canadiens en ont-ils pour leur argent, autrement dit, diminuons-nous vraiment la pauvreté et le sous-développement dans le monde?

Pour amorcer une réponse à ces questions, il faut d'abord situer le budget des dépenses de l'ACDI pour l'année prochaine dans la perspective des dernières années. S'il est vrai que les décaissements du Canada au titre de l'aide publique au développement

n'atteindront probablement pas, en 1975-1976, l'objectif de 0.7% du Produit national brut (PNB) fixé par les Nations Unies et auquel le Gouvernement a souscrit, nos réalisations des dernières années témoignent clairement de la sincérité de notre engagement. De 1970-1971 à 1974-1975, la part de son PNB que le Canada a consacrée à l'APD a constamment augmenté, passant de 0.40% environ à 0.53%, et elle devrait atteindre 0.58% au cours de la prochaine année financière. Je souligne que ce n'est pas la générosité de la population canadienne ou du Conseil du Trésor qui imposent des contraintes à nos décaissements, mais plutôt la capacité d'absorption des pays bénéficiaires et l'aptitude de l'ACDI à mettre plus de projets en oeuvre et à les administrer efficacement. Je ne voudrais pas que le Canada soit l'un des premiers pays à dépasser la barrière de 0.7%, si cela devait entraîner un gaspillage de l'aide canadienne au développement. En même temps, je me propose de veiller à ce que le potentiel administratif de l'ACDI soit étendu de façon ordonnée, pour que le Canada puisse atteindre efficacement la cible fixée par l'ONU.

Je pourrais ajouter qu'à l'avenir notre aide au développement devra être évaluée dans un cadre plus vaste, englobant divers instruments de progrès économique pour les pays en voie de développement: accès aux marchés industrialisés, transferts de la technologie, réglementation et taxation des sociétés transnationales, fixation des prix des matières premières et ainsi de suite. Dans la mesure où l'on pourra, grâce à ces autres instruments, donner des avantages économiques accrus aux pays en voie de développement -- aux dépens, bien entendu, des pays industrialisés -- il se peut fort bien que l'on doive en venir à un compromis quelconque entre de nouvelles augmentations des apports d'aide au développement et de nouveaux ajustements dans ces autres éléments du système économique international. C'est l'une des questions fondamentales qui devra être examinée, de façon aussi peu passionnée que possible, lors de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Entre-temps, qui sont les bénéficiaires de l'aide canadienne au développement? Certains d'entre vous ont peut-être été troublés par des rapports selon lesquels de vastes sommes de l'argent confié à l'ACDI sont en train d'être dispensées aux pays du tiers-monde qu'il est convenu d'appeler les "nouveaux riches". Je traiterai plus tard de certains cas particuliers; mais je peux affirmer sans ambages au Comité que ces bruits sont sans fondement. L'immense majorité des subventions et des prêts de l'ACDI a été consentie aux pays les plus pauvres du monde.

En 1974-1975, 70% des crédits affectés aux programmes bilatéraux de l'ACDI ont été acheminés vers des pays dont le PNB annuel est

inférieur à \$200 par habitant; et 17% du budget de l'aide bilatérale a été déboursé dans les 25 pays les moins développés.

Par contre, les pays dont le PNB par habitant se situait entre \$200 et \$375 n'ont reçu, au cours de l'année dernière, que 10% des fonds d'aide bilatérale; et 12% sont allés à des pays dont le PNB par tête s'élevait à plus de \$375, la plupart d'entre eux dans les Antilles et en Amérique latine.

Je veux faire remarquer également aux membres du Comité que le Canada tend de plus en plus à concentrer son assistance dans les pays à très faible revenu. En 1970-1971, les décaissements de l'ACDI en faveur des 25 pays du monde les moins développés n'ont totalisé que 4.5% du budget total d'aide bilatérale; en 1971-1972, ils ont atteint 10%; en 1972-1973, 12.5%; en 1973-1974, 13%; et l'année dernière, 17%. Par contre, la part de fonds affectés aux pays en voie de développement dont le PNB est relativement élevé, soit \$375 ou plus par tête, est tombée de 17% en 1970-1971 à 12% en 1974-1975.

Il ne fait donc aucun doute que l'aide canadienne est octroyée là où les besoins sont les plus pressants; et je peux garantir aux membres du Comité que la nouvelle stratégie de l'ACDI pour la période de 1975-1980, loin d'abandonner cette orientation fondamentale, l'accentuera encore davantage.

J'aborde maintenant les politiques courantes de l'ACDI. Le Canada a traditionnellement canalisé le gros des efforts qu'il déploie en matière d'aide au développement dans ses programmes bilatéraux (de gouvernement à gouvernement), manifestant ainsi d'une part, son désir de mettre à la disposition des pays en voie de développement les compétences et les connaissances particulières qu'il a acquises, au fil des années, à l'égard d'une foule de problèmes analogues aux problèmes qui assaillent les pays en voie de développement et, d'autre part, sa volonté de conserver une identité canadienne distincte aux projets et programmes qu'il appuie. Au cours de l'année financière 1975-1976, 570.5 millions de dollars, ou 61% de tous les crédits de l'aide publique au développement, seront affectés au programme d'aide bilatérale.

En 1970, le Gouvernement a fait part de son intention d'augmenter la proportion d'aide acheminée par l'entremise des institutions multilatérales pour la porter à "environ 25%" de l'ensemble du programme. Le Canada reconnaissait ainsi qu'il ne dispose pas de la compétence voulue dans certains domaines d'une importance cruciale et qu'il considère que de nombreuses institutions internationales jouent un rôle précieux dans la coopération au

développement; il manifestait en outre son désir d'appuyer les institutions régionales et d'amplifier l'impact de ses dépenses au titre de l'aide en s'efforçant d'exercer une certaine influence au sein des institutions internationales pour les amener à adopter des orientations qu'il estime souhaitables. Au cours de la prochaine année financière la part des décaissement multilatéraux atteindra 32% du total des allocations, soit 302.4 millions de dollars.

Pour accroître sa souplesse d'action et ses possibilités d'innovation, le Canada a développé deux autres voies de coopération au développement, soit les programmes spéciaux de l'ACDI (notamment, le programme des organisations non gouvernementales) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Les organisations non gouvernementales apportent un complément indispensable aux efforts officiels du Gouvernement en assurant un contact direct entre les peuples et en mobilisant des appuis en faveur d'objectifs de développement qui, autrement, risqueraient d'être laissés de côté. De même, le CRDI aide à combler une lacune en favorisant, dans les pays en voie de développement, la création d'installations et de compétences dans le domaine de la recherche et du développement et en les adaptant aux conditions particulières de chaque pays. La subvention annuelle que l'ACDI accorde au Centre a augmenté considérablement, soit de 19 millions de dollars en 1974-1975 à 27 millions pour l'année financière débutant le 1er avril.

rammes bilatéraux

Les pays qui reçoivent actuellement de l'aide du Canada sont choisis en fonction de divers facteurs d'ordre financier, économique, politique, historique et commercial. La majeure partie des fonds bilatéraux, soit 80%, est allouée à certains "pays de concentration" selon les trois principes suivants: 1) plus les fonds canadiens affectés à un pays en développement sont élevés, plus ils sont susceptibles d'avoir une incidence durable; 2) ce serait un cauchemar administratif que de vouloir, en termes relatifs, traiter tous les pays en voie de développement sur un même pied; 3) de toute façon, le Canada n'a pas les moyens de satisfaire tous les besoins légitimes de tous les pays en voie de développement.

Depuis 1972, comme nous l'avons mentionné, l'ACDI intensifie ses efforts en vue d'aider les pays qui sont au bas de l'échelle du développement, ceux qu'on appelle les pays "les moins développés".

Le volume d'aide qu'un pays reçoit est déterminé d'abord par le fait qu'il a ou n'a pas le statut de pays de concentration et ensuite par une évaluation soignée de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont: 1) la situation de sa balance des

paiements et l'usage qu'il a fait de ses devises étrangères dans le passé; 2) son aptitude à mobiliser des fonds, de sources internes ou externes, et à les dépenser au titre de ses programmes de développement; 3) son engagement à assurer, dans toute la mesure du possible, le bien-être de la majorité de sa population; 4) la capacité qu'a le Canada de satisfaire les besoins prioritaires du pays.

L'ACDI offre un éventail relativement souple de moyens de transfert d'aide (subventions, deux types de prêts, aide alimentaire et autres formes d'aide hors-projet, projets, secours d'urgence dont l'utilisation dépend à la fois des caractéristiques du projet ou du programme et de la situation du bénéficiaire. Il faut que, de façon générale, les subventions soient plus volontiers accordées aux pays en voie de développement les plus pauvres que ceux qui sont relativement à l'aise et que, lorsqu'on juge à propos de consentir des prêts aux pays les plus démunis, il est probable qu'ils seront accordés à des conditions très libérales qu'autrement. En outre, l'assistance technique, à l'instar de l'aide alimentaire et des secours d'urgence, est ordinairement financée au moyen de subventions. Au cours de la prochaine année financière, on s'attend que la proportion des prêts et des subventions demeure dans un rapport de 35 à 65 environ, les prêts totalisant 325.3 millions de dollars et les subventions et contributions, 535.9 millions de dollars.

Dans son Document sur la politique étrangère de 1970, le Gouvernement autorisait l'ACDI à délier jusqu'à 20% de son programme bilatéral en faveur de projets et de programmes jugés hautement prioritaires en termes de développement. Les fonds du programme qu'il faut dépenser au Canada (80% du total) doivent, à l'exception des frais d'expédition, satisfaire aux exigences minimales touchant la valeur ajoutée au Canada (66%). L'ACDI assume généralement les frais d'expédition, quelle que soit la teneur cadastrale. De façon générale, l'ACDI ne prend en considération que les sociétés d'experts-conseils dans lesquelles des Canadiens détiennent un contrôle majoritaire.

Le pouvoir de délier l'aide dont l'ACDI est investie (jusqu'à 20% de l'aide bilatérale) sert le plus souvent au financement de "dépenses locales", c'est-à-dire des frais engagés dans le pays bénéficiaire. L'ACDI recommande à l'occasion au ministre que les biens et des services soient achetés dans d'autres pays en développement et, très exceptionnellement, dans d'autres pays donateurs, lorsque ces éléments sont essentiels à la réalisation d'un projet donné.

L'ACDI a pour politique de fournir de l'aide dans les domaines

le Canada peut réellement apporter une contribution valable et qui sont considérés comme prioritaires par les pays en développement. Dans le secteur primaire, une aide considérable a donc été dispensée dans les domaines de l'agriculture, des pêches, de la sylviculture et de l'extraction minière. Dans le secteur secondaire, elle a été concentrée sur la mise en valeur et la distribution des ressources énergétiques locales. Enfin, dans le secteur tertiaire, les efforts de l'ACDI ont porté principalement sur l'éducation, les transports, les communications et, à un degré moindre, la santé (y compris l'approvisionnement en eau, les réseaux d'égout et le planning familial). Dans la mesure du possible, l'Agence a eu pour politique d'améliorer les conditions de vie des couches les plus défavorisées de la population.

Je dois ajouter que notre programme d'aide au développement reflète également, comme il se doit, les intérêts politiques du Canada dans le monde. Les membres du Comité ne sont pas sans savoir que depuis l'adoption du *Plan de Colombo*, le Canada n'a pas cessé de travailler en vue du mieux-être économique et social des pays du Commonwealth dans le sous-continent indien. De malheureux événements nous ont amenés à réviser certains de nos programmes de coopération avec l'Inde; avec la collaboration des autorités indiennes, nous espérons toutefois terminer cet examen au cours de la nouvelle année financière. Au Bangla-Desh, le spectre de la famine nous a également forcés à mettre l'accent sur l'aide alimentaire et les secours d'urgence; nous entendons cependant revenir à un programme d'aide plus équilibré dès que la situation du pays le permettra.

Depuis quelque temps, l'Indonésie est devenue un important bénéficiaire de l'aide canadienne et, bien qu'il tire de plus en plus de recettes de ses exportations de pétrole et d'autres matières premières, nous croyons que ce pays restera, dans un avenir prévisible, un pays tout indiqué pour l'aide internationale (le PNB par habitant de l'Indonésie s'est à peine accru entre 1972 et 1974, passant de \$80 à environ \$100). En tout, quelque 305 millions de dollars, soit près du tiers des dépenses totales de l'ACDI en 1975-1976, seront acheminés vers l'Asie.

D'autre part, les revenus désespérément faibles de la plupart des populations africaines et l'état de "non-développement" virtuel d'une grande partie de ce vaste continent justifient pleinement la valeur et la répartition des crédits affectés à l'Afrique (plus de 22% de l'ensemble des déboursés de l'ACDI); toutefois, cette aide reflète également les liens spéciaux qui unissent les Canadiens et les pays du Commonwealth comme de la Francophonie. Le budget de l'aide au développement consacré à l'Afrique du Commonwealth représente quelque 102 millions de dollars. Le budget affecté à l'Afrique francophone dépasse légèrement 105 millions de

dollars, plusieurs pays francophones situés dans la région du Sahel, ayant été durement frappés par la sécheresse et la famine qui ont sévi ces derniers temps.

Est-ce que je dois rappeler au Comité que si nous apportons notre aide à ces pays, ce n'est pas surtout parce qu'ils ont adopté l'anglais ou le français comme langue officielle, mais bien parce qu'ils sont excessivement pauvres? Les chiffres récents du PNB par habitant parlent d'eux-mêmes: \$89 au Niger, \$230 au Nigéria, \$166 au Cameroun, \$155 au Kenya, \$201 au Sénégal...

Certains d'entre vous seraient peut-être tentés de mettre en question les montants qui sont affectés en 1975-1976 à d'autres régions du monde, telles que les Antilles (41.9 millions) et l'Amérique latine (48 millions), où le niveau des revenus, extrêmement bas selon les normes canadiennes, est tout de même quelque peu plus élevé que dans le reste du tiers-monde. Or, même si ces pays commencent à générer le gros des ressources financières qu'exige une croissance économique soutenue, ce qui n'est pas toujours le cas, ils auront toujours besoin, et pour longtemps encore, de l'assistance technique du Canada et d'autres pays industrialisés.

En fait, ces pays et d'autres, comme l'Algérie, en sont arrivés à une étape de transition: le Canada doit donc convertir ses relations économiques avec ces pays, en passant de l'aide au développement à la coopération industrielle. Mais un tel changement ne peut pas se faire du jour au lendemain: un "sevrage" trop brusque des programmes de l'ACDI risquerait de compromettre la maturation de relations économiques mutuellement avantageuses. Les observateurs de l'ACDI ne devraient pas confondre altruisme et auto-abnégation!

Il y aura toujours des désastres et des catastrophes naturelles et il est évident, par les lettres que je reçois, quand un cyclone ou une inondation frappe un pays en développement, que les Canadiens attendent de leur Gouvernement qu'il fournisse rapidement et efficacement des secours d'urgence. Les sommes qui sont consacrées à ces secours par l'ACDI sont déjà substantielles; nous désirons cependant faire beaucoup plus. C'est pourquoi le Gouvernement révisé en ce moment la planification et l'organisation des secours d'urgence.

Programmes
multilatéraux

Le choix des institutions multilatérales de développement vers lesquelles sera dirigée l'aide canadienne repose, comme la sélection des pays bénéficiaires de l'aide bilatérale, sur une combinaison de divers facteurs, notamment de nature historique et politique. Il nous faut cependant évaluer l'efficacité de ces

institutions puisque notre politique est de concentrer nos crédits relativement limités sur les organismes qui offrent le plus grand potentiel en termes de développement. Les crédits d'aide multilatérale devraient atteindre 302.4 millions de dollars en 1975-1976, une augmentation de 53% sur l'exercice précédent.

Au cours de l'année nouvelle, le Programme alimentaire mondial (PAM) déclassera l'Association internationale de développement (AID) comme bénéficiaire le plus important de nos crédits multilatéraux. Les institutions des Nations Unies, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et les diverses banques régionales de développement constituent les autres bénéficiaires principaux. Grâce à l'appui que le Canada apporte aux banques régionales, il a pu encourager la coopération inter-régionale et l'expansion des institutions qui répondent aux besoins et intérêts locaux, tout en améliorant la capacité de gestion des dirigeants régionaux.

Le Canada appuie également les divers centres internationaux de recherche agricole; bien que notre contribution y soit modeste, elle pourrait rapporter beaucoup au chapitre des progrès techniques de production, d'entreposage et de transformation des denrées alimentaires.

De même, les contributions que le Canada a versées à divers programmes démographiques et à l'Organisation mondiale de la santé traduisent son désir de participer à l'éradication de facteurs qui perpétuent la pauvreté et la stagnation économique dans les pays en développement, comme les problèmes démographiques et sanitaires. En règle générale, le Canada fournit un "appui de base", c'est-à-dire un pourcentage du budget d'exploitation de l'Organisation. En général, le Canada fournit l'essentiel, c'est-à-dire une proportion déterminée du budget de fonctionnement de l'Organisation.

Par suite de l'engagement que j'ai pris en novembre dernier à la Conférence mondiale de l'alimentation, à Rome, l'ACDI affectera en 1975-1976 une proportion beaucoup plus importante de ses crédits d'aide bilatérale et multilatérale à l'aide alimentaire -- sous forme de céréales et autres. Je devrais pouvoir vous exposer le détail de ces affectations sous peu. Toutefois, en dépit de l'importance de notre contribution, j'aimerais souligner aux membres de ce Comité que l'augmentation de l'aide alimentaire pour les trois prochaines années ne constitue pas une transformation fondamentale de la politique canadienne d'aide, mais plutôt une réponse à court terme à des besoins urgents que nous ne pouvons ignorer. Nous tentons de repousser la famine qui menace encore les régions frappées par la crise des dernières années;

ce combat d'arrière-garde nous aura au moins montré qu'il est urgent d'investir largement dans la production agricole et le développement rural des pays en développement.

Le mois dernier, à Londres, j'ai indiqué aux participants de la Réunion ministérielle du Commonwealth sur la production alimentaire et l'aménagement rural que la politique canadienne de développement international accordera dorénavant une priorité beaucoup plus grande à l'amélioration de la production agricole, à l'exploitation et à la gestion des ressources renouvelables. L'ACDI concentrera ses efforts dans les secteurs où les compétences et les possibilités canadiennes sont considérables et peuvent être étendues: fourniture d'engrais, recherche dans le domaine de la culture en sol aride, évaluation et aménagement des ressources hydrauliques, amélioration de la culture de blé, de l'élevage du boeuf et de la production laitière, mise sur pied et fourniture d'installations de stockage et de manutention en vrac, gestion des pêches et des forêts, sciences des sols, élevage, stockage et transformation des récoltes.

Les Canadiens doivent prendre conscience qu'un tel effort nécessitera un réalignement de nos priorités économiques et des investissements plus importants dans le secteur agricole que ne l'exigeraient les besoins strictement nationaux. Il faudra des crédits pour l'éducation et la formation agricoles ainsi que pour la recherche, et une capacité industrielle plus grande pour la production d'engrais, d'instruments aratoires et d'autres composants agricoles. Ensemble, l'ACDI et le ministère de l'Agriculture ont déjà élaboré des projets à long terme; et nous demanderons aux gouvernements provinciaux et à tous les secteurs de l'industrie agricole de coopérer. Je suis convaincu que les Canadiens, dont la richesse et l'opulence proviennent en grande partie de l'agriculture, relèveront le défi le plus important des prochaines décennies: améliorer les conditions de vie et de travail des populations rurales démunies, quelque 750 millions de personnes, 40% de la population des pays en développement.

* * * *

Peu de gens sont conscients de l'ampleur des problèmes "opératifs" auxquels l'ACDI doit faire face. A quelque moment que ce soit, l'Agence administre ou supervise environ 2,000 projets de nature diverse, dans plus de 60 pays situés de 3 à 5,000 milles d'Ottawa. Les critiques de l'Agence exigent que cette dernière exerce sur ces projets très dispersés un contrôle comparable à celui qui régit les activités du Gouvernement canadien, et pourtant on s'offusque que les frais de voyage de l'ACDI soient plus élevés que ceux d'autres ministères. Dans cette optique, le

Comité devrait prendre note que la vingtaine de projets récemment passés au crible de la presse représentent à peine 1% des projets actuellement mis en oeuvre par l'Agence.

L'ACDI doit continuellement négocier avec des pays qui ont des régimes politiques, des cultures, des langues et des systèmes socio-économiques très différents. Ces pays sont tous sous-développés, mais chacun d'entre eux est parvenu à un stade particulier de son développement. La capacité d'identifier les priorités, de planifier et d'administrer des projets varie considérablement d'un pays à l'autre, tout comme la qualité de l'administration privée et publique. Les besoins sont également variés: éducation de base pour certains, infrastructure matérielle ou sociale pour d'autres, aide alimentaire pour plusieurs, aide économique sectorielle, comme des prêts pour la machinerie industrielle ou les produits de base pour d'autres encore, et, enfin, services techniques pour les plus avancés. Certains pays ne peuvent absorber que des projets "clés en mains", dans le cadre desquels le Canada doit fournir tous les éléments, depuis la planification jusqu'à la formation du personnel nécessaire. D'autres n'ont besoin que de certains éléments pour mener à bien les projets qu'ils ont lancés eux-mêmes. A la lumière de toutes ces considérations, il devient pratiquement impossible pour l'ACDI de normaliser ses pratiques administratives; à vrai dire, chaque projet de développement doit être adapté aux besoins du pays bénéficiaire.

Nombre d'autres contraintes influent sur l'efficacité de l'ACDI, mais elles échappent au contrôle de cette dernière. L'Agence doit toujours respecter la souveraineté des pays à qui elle vient en aide; en conséquence, elle doit aligner ses propres pratiques sur celles d'autres gouvernements aux structures bureaucratiques différentes et parfois encore en rodage. Cette situation occasionne à maintes reprises des délais jugés excessifs du point de vue du Canada. D'autres délais résultent de la grave pénurie de main-d'oeuvre qualifiée dans les pays en voie de développement et le manque de personnel d'expérience au Canada même. Avant de mettre en oeuvre quelque programme que ce soit, dans quelque secteur que ce soit, l'ACDI doit d'abord renforcer les structures administratives et techniques des pays bénéficiaires. Au départ, la plupart des programmes nécessitent une importante contribution canadienne sur le plan de l'assistance technique; mais dans la perspective du développement, il devient essentiel de donner au projet un caractère "local", ce qui exige la formation du personnel sur place -- un processus qui demande plusieurs années. Une fois formé, ce personnel local est très en demande dans les pays en développement, et il est alors difficile de le conserver au sein du projet initial. D'autres retards proviennent du fait que la disponibilité des ressources financières locales varie

d'un pays à l'autre. L'achat de terrains, la construction de bâtiments et d'habitations, l'embauchage et la rétribution de la main-d'oeuvre locale sont autant d'opérations qui peuvent sembler assez simples au Canada, mais dont la réalisation peut être très complexe et exiger un temps considérable dans les pays en développement. Il arrive également que la transplantation des techniques et de l'équipement canadiens dans un autre milieu fasse surgir des problèmes de compatibilité auxquels il faut trouver une solution; là encore, le temps et l'argent entrent en ligne de compte.

Pour toutes ces raisons, j'induirais les honorables membres de ce Comité en erreur si je refusais d'admettre que les normes habituelles d'efficacité gouvernementale ne peuvent tout simplement pas être appliquées *mutatis mutandis* aux activités de l'ACDI. Mon opinion ne m'est pas uniquement dictée par un souci de franchise, mais bien de réalisme.

Il faut cependant préciser qu'un certain nombre des contraintes qui limitent l'efficacité de l'ACDI s'exercent ici même, sous contrôle canadien -- pas toujours au sein de l'ACDI, pas toujours au sein du Gouvernement fédéral, mais certainement au sein de notre société dans son ensemble. Par exemple, si nos programmes d'assistance bilatérale étaient concentrés sur un plus petit nombre de pays, ou encore, si les types de projets que nous acceptons de financer, de mettre en oeuvre et d'administrer étaient davantage spécialisés, les problèmes administratifs auxquels je viens de faire allusion en seraient d'autant diminués.

Une fois ce processus de concentration et de spécialisation amorcé à l'ACDI -- de façon progressive, il va sans dire -- les autres ministères fédéraux et les organismes provinciaux seront en mesure de mieux planifier leurs activités en vue de satisfaire aux besoins en ressources humaines et matérielles de nos programmes d'aide. Au cours des dernières années, l'ACDI a également dû faire face à des pénuries de techniciens qualifiés, de directeurs de projets, de spécialistes, d'équipement et d'autres ressources provenant du Canada. J'espère également qu'en étant mieux informés les Canadiens hésiteront moins à partir pour l'étranger et qu'ils acquerront en plus grand nombre les connaissances spéciales -- comme la pratique des langues étrangères -- qui sont essentielles dans les pays en voie de développement. Bien entendu, les conditions sanitaires, le climat, les différences culturelles et l'instabilité politique constitueront toujours des sources de préoccupations pour les Canadiens qui travaillent à l'étranger dans le cadre de projets de l'ACDI ainsi que pour leurs familles. Mais nous continuerons à améliorer les conditions de logement et de vie dans leurs pays d'affectation.

Je termine par un appel à la prudence. Ce Comité se doit d'examiner l'activité de l'ACDI aussi en détail qu'il le juge nécessaire; mais il ne doit ni exiger ni escompter plus de la part des pays en développement qu'il n'obtiendrait du Canada.

L'histoire nous apprend que le développement au Canada, ainsi que dans la plupart des autres pays industrialisés, s'est effectué de façon désordonnée, qu'il a été caractérisé par l'inefficacité et le gaspillage, et qu'il a donné lieu à des abus et à des controverses. Dans les années 1840, le Gouvernement de l'Union des deux Canadas a consacré des sommes très importantes à la construction de canaux, dans l'espoir de voir l'industrie du Mid-West américain, qui connaissait une activité intense, emprunter la vallée du Saint-Laurent pour se rendre à la mer. Les choses ne se passèrent pas ainsi, en partie parce que les Américains préférèrent New York et en partie parce que les chemins de fer devinrent bientôt le principal mode de transport. Par la suite, il a fallu près d'un siècle aux Canadiens pour faire de la Voie maritime du Saint-Laurent une entreprise viable.

Dans les années 1860 et 1870, le Gouvernement de la nouvelle Confédération, qui s'intéressait pourtant de façon particulière au développement, a laissé l'économie des Maritimes et de l'est du Québec s'effondrer avec l'avènement des navires à vapeur; nous ressentons encore aujourd'hui les conséquences économiques et sociales de cette négligence. Finalement, de la Confédération à la Première Guerre mondiale, nous avons investi dans les chemins de fer beaucoup trop et de façon désordonnée, de sorte que soixante ans plus tard la compagnie nationale que nous avons formée pour rassembler les morceaux n'a pas encore acquitté la totalité de sa dette à long terme. Néanmoins, qui oserait nier la contribution importante du Canadien-National au développement du Canada au cours de cette période? Nous devons donc être prudents lorsque nous sommes tentés de contester l'utilité de la "Route de l'Unité" au Niger. Il y a cent ans, le Canadien-Pacifique, lui aussi, ne menait nulle part...

Comme je l'ai déclaré aux Communes, le 20 février, le développement est une tâche difficile, même dans les meilleures conditions; or, de nos jours les conditions sont encore plus pitoyables dans la plupart des pays en voie de développement qu'elles ne l'étaient il y a un siècle dans les steppes rocailleuses et les marécages gelés du nord de l'Ontario. Comme nos chemins de fer, les projets de développement que nous aidons à mettre sur pied en Asie ou en Afrique sont précisément ceux qui ne sont pas "rentables" pour les investisseurs privés; mais ils doivent quand même être entrepris afin de permettre la réalisation d'autres projets "rentables". Il n'y a aucune théorie éprouvée qui puisse nous guider: chaque nou-

veau tournant dans la "Grande transformation" -- la révolution industrielle -- qui a débuté en Grande-Bretagne il y a un siècle et demi, a engendré de nouvelles théories -- laisser-faire, capitalisme, socialisme, communisme -- qui se sont multipliées à un rythme effarant depuis que les gouvernements issus de la décolonisation de l'après-guerre au tiers-monde ont décidé de développer leurs sociétés et de "rattraper", d'une façon ou d'une autre les pays industrialisés.

Le processus d'apprentissage est néanmoins commencé. Les pays du tiers-monde vont à dure école en tentant d'adapter leurs programmes de développement à un monde sans cesse en évolution et en essayant d'exercer un certain contrôle sur le processus même de cette évolution. Ceux d'entre nous qui s'efforcent d'aider ces pays, comme par exemple les experts du Gouvernement, de l'ACDI ou d'ailleurs, apprennent eux aussi, grâce à la recherche ou à l'expérimentation, la façon de rendre nos programmes d'assistance au développement plus efficaces. Je viens de vous exposer quelques-unes des leçons offertes par la dernière décennie; il y en a beaucoup d'autres que nous tenterons d'inclure dans la stratégie de l'ACDI pour la période 1975 à 1980.

* * * *