



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Foreign Affairs
and
International Trade**

Chair:

The Honourable CONSIGLIO DI NINO

Tuesday, June 12, 2007
Wednesday, June 13, 2007

Issue No. 18

Third and fourth meetings on:

Bill C-293, An Act Respecting the Provision
of Official Development Assistance abroad

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires étrangères
et du
commerce international**

Président :

L'honorable CONSIGLIO DI NINO

Le mardi 12 juin 2007
Le mercredi 13 juin 2007

Fascicule n° 18

Troisième et quatrième réunions concernant :

Le projet de loi C-293, Loi concernant l'aide
au développement officielle fournie à l'étranger

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

The Honourable Consiglio Di Nino, *Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Johnson
Corbin	* LeBreton, P.C.
Dallaire	(or Comeau)
Dawson	Mahovlich
De Bané, P.C.	Merchant
Downe	Segal
* Hervieux-Payette, P.C.	Smith, P.C.
(or Tardif)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Dallaire is substituted for that of the Honourable Senator Stollery (*June 12, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
DU COMMERCE INTERNATIONAL

Président : L'honorable Consiglio Di Nino

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Johnson
Corbin	* LeBreton, C.P.
Dallaire	(ou Comeau)
Dawson	Mahovlich
De Bané, C.P.	Merchant
Downe	Segal
* Hervieux-Payette, C.P.	Smith, C.P.
(ou Tardif)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery (*le 12 juin 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 12, 2007
(39)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 6:02 p.m. in room 160-S of the Centre Block, the Chair, the Honourable Consiglio Di Nino, presiding.

Members of the committee present : The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, Dallaire, Di Nino, Downe, Johnson, Mahovlich, Merchant, Segal and Smith P.C. (10).

In attendance : From the Research Branch of the Library of Parliament, Peter Berg and James Lee, Research Analysts.

Also in attendance : The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 29, 2007, the committee continued to study Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad (*For the complete text of the Order of Reference, see Issue No. 17, June 5, 2007.*)

WITNESSES :

Canadian International Development Agency :

Stephen Wallace, Vice President, Afghanistan Task Force;

Christiane Verdon, Senior General Council, Legal Services Division.

Foreign Affairs and International Trade Canada :

John Sloan, Director General, Economic Policy Bureau;

Alain Tellier, Deputy Director, Criminal, Security and Privileges and Immunities Law Section.

Finance Canada :

Graham Flack, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance.

Canadian Council on Africa (CCAfrica) :

Lucien Bradet, President and CEO.

The Chairman made an opening statement.

It was agreed that the Honourable Senator Corbin chair the next meeting of the committee.

Mr. Wallace, Mr. Sloan and Mr. Flack made presentations and, with the assistance of Mr. Tellier, answered questions.

At 7:29 p.m., the committee suspended.

At 7:31 p.m., the committee resumed.

The Chairman made a statement.

Mr. Bradet made a presentation and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 12 juin 2007
(39)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 18 h 2, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Consiglio Di Nino (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin, Dallaire, Di Nino, Downe, Johnson, Mahovlich, Merchant, Segal et Smith, C.P. (10).

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque: Peter Berg et James Lee, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 mai 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 17 du 5 juin 2007.*)

TÉMOINS :

Agence canadienne de développement international :

Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan;

Christiane Verdon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

John Sloan, directeur général, Direction générale de la politique économique;

Alain Tellier, directeur adjoint, Section du droit criminel, de la sécurité et des privilèges et immunités.

Finances Canada :

Graham Flack, sous-ministre adjoint, Finance et échange internationaux.

Conseil canadien pour l'Afrique (CCAfrique) :

Lucien Bradet, président-directeur général.

Le président fait une déclaration.

Il est convenu que l'honorable sénateur Corbin préside la prochaine séance du Comité.

MM. Wallace, Sloan et Flack font des exposés puis, assistés de M. Tellier, répondent aux questions.

À 19 h 29, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 31, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Bradet fait un exposé puis répond aux questions.

At 8:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST :

OTTAWA, Wednesday, June 13, 2007
(40)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:07 p.m. in room 160-S of the Centre Block, the Acting Chair, the Honourable Eymard Corbin, presiding.

Members of the committee present : The Honourable Senators Andreychuk, Corbin, Dawson, De Bané, P.C., Downe, Johnson, Mahovlich, Merchant and Segal (9).

In attendance : From the Research Branch of the Library of Parliament, Peter Berg, Research Analyst.

Also in attendance : The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 29, 2007, the committee continued to study Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad. (*For the complete text of the Order of Reference, see Issue No. 17, June 5, 2007.*)

WITNESSES :

(British) Department of International Development :

Mark Lowcock, Director General, Policy and International Division (*by video conference*).

As individuals :

Robert Fowler, Retired Senior Official.

George Ayithey, Professor, Economics, American University (*by video conference*).

The Acting Chairman made an opening statement.

Mr. Lowcock made a presentation and answered questions.

At 5:06 p.m., the committee suspended.

At 5:12 p.m., the committee resumed.

The Acting Chairman made a statement.

Mr. Fowler and Mr. Ayithey made presentations and answered questions.

At 6:33 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST :

À 20 h 12, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 13 juin 2007
(40)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 16 h 7, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Eymard Corbin (*président suppléant*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Corbin, Dawson, De Bané, C.P., Downe, Johnson, Mahovlich, Merchant et Segal (9).

Également présent : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque: Peter Berg, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 mai 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 17 du 5 juin 2007.*)

TÉMOINS:

Ministère (britannique) du Développement international :

Mark Lowcock, directeur général, Politiques et affaires internationales (*par vidéoconférence*).

À titre personnel :

Robert Fowler, haut fonctionnaire à la retraite.

George Ayithey, professeur, Sciences économiques, American University (*par vidéoconférence*).

Le président suppléant fait une déclaration.

M. Lowcock fait un exposé puis répond aux questions.

À 17 h 6, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 12, le comité reprend ses travaux.

Le président suppléant fait une déclaration.

MM. Fowler et Ayithey font des exposés puis répondent aux questions.

À 18 h 33, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

François Michaud

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 12, 2007

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-293, respecting the provision of official development assistance abroad, met this day at 6:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Consiglio Di Nino (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Today, we continue our study of Bill C-293, respecting the provisions of official development assistance abroad.

First, I extend my apologies for the confusion in timing. It is not confusing to us, but our witnesses must wonder sometimes what goes on. Obviously, we do not control our time. Changes took place in the proceedings in the Senate that meant we needed to change a few things around. Thank you for your understanding.

[*Translation*]

Today's meeting will be divided into two separate parts. First of all, federal officials will be presenting the government's position on this bill, and then, we will be hearing from the Canadian Council on Africa

[*English*]

From the Canadian International Development Agency, we welcome Stephen Wallace, Vice-President, Afghanistan Task Force, who until recently was Vice-President of the Policy Branch and thus responsible for this file and Christiane Verdon, Senior General Counsel, Legal Services Division.

From Foreign Affairs and International Trade Canada, we welcome John Sloan, Director General, Economic Policy Bureau.

[*Translation*]

Also with us today is Alain Tellier, Deputy Director, Criminal, Security and Privileges and Immunity Law Section.

[*English*]

From the Department of Finance we welcome Graham Flack, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance. I welcome you all to the Senate of Canada.

The officials before us have a total of 15 to 20 minutes. We will stretch it, but we want as much time as possible to question and to have what usually is important dialogue. We will begin with Mr. Wallace, followed by Mr. Sloan and finally by Mr. Flack.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, à qui a été renvoyé le projet de loi C-293, concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger, se réunit aujourd'hui à 18 h 2 pour en examiner la teneur.

L'honorable sénateur Consiglio Di Nino (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous continuons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-293, concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

D'abord, je dois m'excuser de la confusion qu'il y a eu au sujet de notre horaire. Ce n'est pas tant un problème pour nous, mais pour nos témoins qui doivent parfois se demander ce qui se passe. Évidemment, nous ne contrôlons pas notre temps. Des changements qui se produisent au Sénat nous obligent à changer nos emplois du temps. Je vous remercie de votre compréhension.

[*Français*]

Notre séance d'aujourd'hui comportera deux parties distinctes. Dans un premier temps, des fonctionnaires fédéraux présenteront la position du gouvernement quant à ce projet de loi et, par la suite, le Conseil Canadien pour l'Afrique nous présentera son point de vue.

[*Traduction*]

Nous accueillons, de l'Agence canadienne de développement international, Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan, qui jusqu'à tout récemment était vice-président de la Direction des politiques et donc responsable de ce dossier, et Christiane Verdon, avocate générale principale, Direction des services juridiques.

D'Affaires étrangères et Commerce international Canada, nous accueillons John Sloan, directeur général, Direction générale de la politique économique.

[*Français*]

Nous accueillons également M. Alain Tellier, directeur adjoint, Section de droit criminel, de la sécurité et des privilèges et immunités.

[*Traduction*]

Du ministère des Finances, Graham Flack, sous-ministre adjoint, Finances et échanges internationaux. Bienvenue à tous au Sénat du Canada.

Les fonctionnaires disposent de 15 à 20 minutes au total. Nous serons souples, mais nous voulons avoir autant de temps que possible pour vous poser des questions et pour permettre un dialogue, qui est généralement très important. Commençons avec M. Wallace, puis M. Sloan et enfin M. Flack.

Subject to the consent of the committee, I ask Senator Corbin to chair tomorrow's meeting as both the deputy chair and I will be absent. I trust I have your consent.

Hon. Senators: Agreed.

Stephen Wallace, Vice-President, Afghanistan Task Force, Canadian International Development Agency: It is a privilege to appear before this committee and support its work regarding Bill C-293. As you mentioned, Mr. Chairman, I am joined by CIDA Senior General Counsel, Ms. Verdon.

[Translation]

Last year, on November 21, CIDA gave a presentation to the Standing House of Commons Committee on Foreign Affairs and International Development. CIDA indicated that the underlying objectives of Bill C-293, namely, clarifying the purpose, enhancing accountability and setting new standards for transparency, were in keeping with the directives that we had received from the government.

These objectives, which make up the foundations of enhanced international assistance, lie at the very heart of the direction set in the 2007 budget and in the aid effectiveness program that the Minister of International Cooperation is currently striving to implement. I would like to briefly mention these two operational issues.

[English]

I refer to two operational issues. First, there is the obligation to consult under subclause 4(2) whereby competent ministers must consult governments, international agencies and Canadian civil society organizations in arriving at an opinion under subclause 4(1). This obligation is potentially significant and has far-reaching implications in our view.

We support a thorough analysis by the committee prior to committing the government to a new and significantly different *modus operandi*. For example, the obligation to consult could cover literally thousands of decisions every year around the world for which specific consultation arrangements would need to be established and where Canadian civil society organizations may not even be present.

Second, there is the requirement that the minister take into account the perspectives of the poor when forming an opinion on the provision of official development assistance. This requirement may be problematic given the difficulty in determining exactly how this is to be achieved and what the test of performance might be.

The perspectives of the poor are extraordinarily important to ensure the success of any development effort. CIDA has developed a variety of mechanisms to ensure these perspectives are considered. The issue is clarity and performance and how one achieves this under legislation.

Si j'ai le consentement du comité, je demanderais au sénateur Corbin de présider la séance de demain, puisque le vice-président et moi-même serons absents. J'espère avoir votre consentement.

Des voix : D'accord.

Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international : C'est pour moi un privilège de me présenter devant votre comité et d'appuyer le travail qu'il fait relativement au projet de loi C-293. Comme vous l'avez dit, monsieur le président, je suis accompagné de Mme Verdon, avocate générale principale de l'ACDI.

[Français]

Le 21 novembre dernier, à l'occasion d'une présentation devant le Comité permanent de la Chambre des communes des affaires étrangères et du développement international, l'ACDI a indiqué que les objectifs sous-jacents du projet de loi C-293, c'est-à-dire la clarification du but, le renforcement de la responsabilité et l'établissement de nouvelles normes en matière de transparence, vont dans le sens des directives que nous avons reçues du gouvernement.

Ces objectifs, qui sont les éléments de base d'une aide améliorée, sont au cœur de l'orientation fixée dans le budget de 2007 et du Programme sur l'efficacité de l'aide que la ministre de la coopération internationale s'emploie actuellement à mettre en œuvre. Je tenais à mentionner brièvement ces deux questions d'ordre opérationnel.

[Traduction]

Je tiens à mentionner brièvement deux questions d'ordre opérationnel. Premièrement, l'obligation faite aux ministres compétents, en vertu du paragraphe (2) de l'article 4, de consulter « des gouvernements, des agences internationales et des organisations de la société civile canadienne » pour former son avis en application du paragraphe (1) de l'article 4 pourrait avoir des répercussions significatives et profondes.

C'est la raison pour laquelle nous serions favorables à la réalisation d'une analyse exhaustive par le comité avant que le gouvernement n'adopte une nouvelle façon de fonctionner qui diffère de manière appréciable de la précédente. En effet, cette obligation pourrait, chaque année, s'appliquer littéralement à des milliers de décisions qui touchent de nombreux pays où il faudrait prendre les dispositions pour mener des consultations, et là où il se peut que les organismes de la société civile canadienne ne soient même pas présents.

Deuxièmement, l'obligation faite au ministre compétent de tenir « compte des points de vue des pauvres » lorsqu'il forme son avis au sujet de la prestation d'une aide publique au développement pourrait poser un problème, en raison de la difficulté à déterminer exactement comment procéder à cet égard.

Le point de vue des pauvres est l'information la plus précieuse pour assurer le succès de tout effort de développement. L'ACDI a d'ailleurs élaboré divers mécanismes qui lui permettent d'en tenir compte. La question est de savoir comment traduire dans la réalité cette exigence de la loi.

[Translation]

I hope that these brief comments will be helpful to the committee. Ms. Verdon and I would be pleased to answer your questions.

[English]

John Sloan, Director General, Economic Policy Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada: I have been asked to provide observations on Bill C-293 and I welcome the opportunity to do so before this committee.

My department shares the concerns expressed by my colleagues present this evening. The comments I will share with you now relate specifically to the concerns most relevant to the Department of Foreign Affairs and International Trade. Before proceeding, I introduce my colleague, Alain Tellier, from the legal bureau of the department.

Similar to my CIDA colleague, there are two points I would like to make today about the potential implications of Bill C-293. These points have been raised previously by Assistant Deputy Minister for Global Issues, Michael Small, and continue to inform my department's position. He is out of the country and therefore unable to be here today.

My first point relates to the issue of consultation. My second relates to the use of the official development assistance, ODA, test to determine appropriate avenues for Canadian development assistance.

[Translation]

The first point has to do with consultation. Although my department recognizes that consultation is an important aspect of policy making and engages actively where appropriate in various consultations, there could be greater clarity in Bill C-293 regarding exactly what is meant by this term.

As it currently reads, the bill could impose potentially onerous consultation requirements on ministers by requiring that the competent minister "shall" consult with a broad array of governments, international organizations and civil society organizations, whether consultation is warranted or not.

Our concern with this section of the bill stems from the fact that there continues to be the potential for confusion regarding the intent of the bill versus the legal interpretation of the text.

[English]

Issue two is with respect to the ODA test. Turning to the specific responsibilities of the Minister of Foreign Affairs, the language used in Bill C-293 related to the various ODA tests in subclause 4(1) may be problematic.

Much Canadian development assistance contributes to the goal of poverty reduction in developing countries, but it does so indirectly in some cases and over a longer period of time through

[Français]

J'espère que ces brefs commentaires seront utiles au comité. Mme Verdon et moi-même serions heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

John Sloan, directeur général, Direction générale de la politique économique, Affaires étrangères et Commerce international Canada : J'ai été invité pour formuler quelques observations sur le projet de loi C-293 à l'intention de votre comité, ce que je fais bien volontiers.

Je dois dire que mon ministère partage les préoccupations exprimées par mes collègues présents ici ce soir. Les commentaires dont je vais vous faire part maintenant concernent expressément les préoccupations les plus pertinentes au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Avant d'aller plus loin, permettez-moi de vous présenter mon collègue, Alain Tellier, qui m'accompagne aujourd'hui en qualité de conseiller juridique du ministère.

Tout comme mes collègues de l'ACDI, il y a deux points que je voudrais soulever aujourd'hui au sujet des répercussions possibles du C-293. Le sous-ministre adjoint aux Enjeux mondiaux, Michael Small, les a déjà soulevés et ils continuent d'inspirer la position de mon ministère. M. Small est en voyage à l'étranger et ne peut pas comparaître aujourd'hui.

Le premier de ces points a trait à la consultation et le second, à l'application de critères d'aide au développement officielle, ADO, pour déterminer les choix appropriés pour l'aide canadienne au développement.

[Français]

Le premier point porte sur la consultation. Bien que mon ministère reconnaisse dans la consultation un aspect important de l'élaboration des politiques et bien qu'il procède activement à diverses consultations lorsqu'il y a lieu, de plus grandes précisions pourraient être apportées sur ce que signifie ce terme dans le projet de loi C-293.

Le libellé actuel de celui-ci risque d'imposer au ministre des obligations de consultations onéreuses en exigeant que le ministre compétent consulte un large éventail de gouvernements, d'organisations internationales, et d'organismes de la société civile, que ces consultations soit justifiées ou non.

Cette partie du projet de loi nous préoccupe parce qu'il y a encore un risque de confusion au sujet de l'esprit du projet de loi, par opposition à une interprétation juridique du texte.

[Traduction]

Le second point porte sur les critères de l'ADO. À propos des responsabilités précises du ministre des Affaires étrangères, les termes employés dans le C-293 pour expliquer les divers critères ADO à l'article 4.1 peuvent poser un problème.

Une grande partie de l'aide au développement canadienne contribue à réduire la pauvreté dans les pays en développement, mais elle le fait indirectement dans certains cas, et sur une longue

such means as increasing the security of citizens, encouraging better governance, improving policies and policy-making capacity and promoting respect for human rights. The Department of Foreign Affairs and International Trade, through the Global Peace and Security Fund and its sub-programs — such as the Human Security Program — funds programs for all these purposes.

Some of the programs qualify as ODA, as defined by the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, and some do not. An example of a program that is considered ODA would be the deployment of corrections training officers to the Ivory Coast. A non-ODA example is funding for the African Union mission in Sudan.

Unfortunately, unlike the OECD's guidelines on what is ODA, Bill C-293 does not have a clear test to determine what is a contribution to poverty reduction and what is not. This lack of a clear test creates ambiguity, both legal and practical. Similarly, the practical implications of the test, to take into account the perspectives of the poor and consistency with international human rights standards, are not clear either from a legal or a programming perspective.

Both the ambiguity surrounding the test found in subclause 4(1) and the requirement to consult in subclause 4(2) may well create unnecessary obstacles for us when critical events are unfolding and we need to make important decisions on what to fund and when.

I welcome any questions honourable senators may have regarding the view of the Department of Foreign Affairs and International Trade on the implications of this bill for the effective and efficient delivery of Canada's international assistance.

The Chairman: Thank you, Mr. Sloan. Now we have Mr. Flack.

[*Translation*]

Graham Flack, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance, Finance Canada: Mr. Chairman, first of all I would like to thank you for inviting me here today. If you do not mind, I will raise only three points so that we can have more time to answer your questions.

[*English*]

The first point I wanted to make is in terms of a concern we have around the bill. Paragraph 5(1)(d) of the bill deals with the Bretton Woods Institutions. It provides that the Government of Canada shall provide “a summary of any representation made by Canadian representatives with respect to the priorities and policies of the Bretton Woods Institutions.” The concern here is with the phrase “any representation.”

période de temps, par exemple, en augmentant la sécurité des citoyens, en encourageant une meilleure gouvernance, en améliorant les capacités en matière de politiques et d'élaboration des politiques, et en promouvant le respect des droits de la personne. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au moyen du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales et de ses sous-programmes, tel le Programme de la sécurité humaine, finance des programmes qui visent tous ces objectifs.

Certains sont des programmes d'ADO, selon la définition qu'en donne l'Organisation de coopération et de développement économiques, et d'autres ne le sont pas. Par exemple, dans les programmes considérés comme un programme d'ADO serait le déploiement de formateurs, d'agents correctionnels en Côte d'Ivoire. Le financement de la mission de l'Union africaine au Soudan constitue un exemple de programme qui ne fait pas partie de l'ADO.

Malheureusement, contrairement aux lignes directrices de l'OCDE concernant ce qui constitue l'ADO, le projet de loi ne propose aucun critère clair pour déterminer ce qui contribue ou ne contribue pas à réduire la pauvreté. Il en résulte une certaine ambiguïté, tant juridique que pratique. De même les répercussions pratiques des critères qui imposent de tenir compte des perspectives des pauvres et de respecter les normes internationales concernant les droits de la personne ne sont pas claires, ni du point de vue des programmes, ni sur le plan juridique.

L'ambiguïté au sujet des critères énoncés à l'article 4.1 et l'obligation de consulter, prescrite à l'article 4.2, risquent toutes deux de nous créer des obstacles inutiles lorsqu'il se produit des événements cruciaux et qu'il faut décider ce que nous allons financer et à quel moment.

Je répondrai volontiers aux questions que les sénateurs pourront me poser au sujet de l'avis du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international concernant les répercussions du projet de loi sur l'exécution efficace et économique de l'aide internationale du Canada.

Le président : Merci, monsieur Sloan. Passons à M. Flack.

[*Français*]

Graham Flack, sous-ministre adjoint, Finance et échange internationaux, Finances Canada : Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord vous remercier de m'avoir invité. Si vous me le permettez, je ne soulèverai que trois points, afin que nous disposions de plus de temps pour répondre à vos questions.

[*Traduction*]

Je voudrais d'abord vous parler d'une de nos préoccupations relativement au projet de loi. L'alinéa 5(1)d) exige un « résumé des observations présentées par les représentants canadiens à l'égard des priorités et des politiques des institutions de Bretton Woods ». Ici, c'est le mot « observations » qui nous préoccupe.

The best analogy I can give you to the executive board of the International Monetary Fund, IMF, and the World Bank is, it is like a cabinet. It encourages a frank and clear exchange between members on the issues before it. For example, if a country report is being analyzed, the Canadian representative may give relatively blunt advice behind closed doors about the exchange rate policy of the country — advice which, if it was made public, would be highly market-sensitive.

There may be private information — information about where the country is in developing its strategy around the repayment of debt to private creditors, for example. This report, as laid out in this clause, would require us to report on any representation that the Canadian representatives made in these institutions. In that regard, the executive representatives for Canada and the rest of our constituency at the IMF and the World Bank have expressed concern about how Bill C-293 could affect their ability to carry out their duties.

It is important to note that while they are executive directors who are nominated by the governors of the countries they represent, they are actually employees of the bank and the fund, and are strictly bound to adhere to the policies of those institutions. Those institutions have clear confidentiality policies on the nondisclosure of information such as this to other individuals.

The result would be either they would be placed in a position where they breach their obligations to the institution, or where they simply refuse to give us the information about the representations they made because it would put them in breach of those nondisclosure policies.

A further complication to draw to your attention is that unlike the United States or the United Kingdom, which have their own constituencies where there is only one member — the United States — in Canada's case, our director represents Ireland and the Caribbean constituents as well. The representations that the Canadian executive director makes are not only representations of Canada, but of all those constituents. To try to disentangle from those representations the exact Canadian position is further complicated. Also, if there is a breach of confidentiality, it would breach the confidentiality of those other constituents that we represent.

The issue of consultations was raised. Subclause 4(2) appears to require the government to consult on a wide range, potentially every type, of development assistance. If I could bring a Department of Finance perspective to this issue, in the recent budget, the government laid out a program for aid effectiveness that included a commitment to efficiency and a commitment by the government to set clear targets to reduce overhead.

Introducing significant additional consultation requirements for potentially every single project will take us in the direction of increasing the overhead requirement and reducing the amount of development assistance available to deliver to those in need. I ask the committee to consider if we want to head in that direction.

La meilleure analogie serait de comparer le conseil de direction du Fonds monétaire international, le FMI, et de la Banque mondiale aux réunions du Cabinet. Cela permet aux membres de ces institutions d'avoir des échanges claires et honnêtes sur les questions dont elles sont saisies. Par exemple, si l'on analyse le rapport sur un pays à l'une de ces réunions, le représentant canadien pourra donner son avis de façon honnête sur la politique relative au taux de change du pays en question, par exemple, de façon confidentielle. Si cette intervention était rendue publique, elle pourrait avoir une incidence importante sur le marché.

On y traite parfois de renseignements confidentiels — des renseignements sur la stratégie de remboursement de la dette d'un pays à ses créanciers privés, par exemple. Selon l'article de la loi, nous devrions rendre compte de toute intervention de représentants canadiens devant ces institutions. À cet égard, les administrateurs représentant le Canada au FMI et à la Banque mondiale ont exprimé leur inquiétude quand à l'effet que pourrait avoir le projet de loi C-293 sur la capacité de s'acquitter de leurs fonctions.

Il est important de noter que, même si les administrateurs sont nommés par les gouvernements des pays qu'ils représentent, ils sont des employés de la Banque mondiale ou du FMI et ils sont strictement tenus de se conformer aux politiques de ces institutions. Celles-ci disposent de politiques de confidentialité et de non-divulgence claires qui s'appliquent à des renseignements comme ceux-ci.

Par conséquent, les administrateurs qui représentent notre pays devront enfreindre leurs obligations envers l'institution à laquelle ils sont affectés ou simplement refuser de révéler l'information qu'ils ont présentée dans ces tribunes, car cela enfreindrait les politiques de non-divulgence.

Il y a une autre complication que nous voulons porter à votre attention, soit que, contrairement aux États-Unis et au Royaume-Uni, qui occupent un seul siège au conseil de direction, nos administrateurs représentent non seulement le Canada, mais aussi l'Irlande et plusieurs pays des Antilles. Les déclarations du directeur exécutif canadien sont non seulement les déclarations du Canada, mais aussi de ces autres pays. Il serait extrêmement compliqué de distinguer la position du Canada de celle des autres pays d'après ces déclarations. En outre si nous manquons à notre obligation de confidentialité, c'est le cas également des autres pays que nous représentons.

On a parlé de la question des consultations. Le paragraphe 4(2) peut exiger du gouvernement qu'il consulte une vaste gamme d'organismes pour chaque projet financé. Je me permets de vous donner l'opinion du ministère des Finances sur cette question. Dans le dernier budget, le gouvernement a annoncé un programme d'optimisation de l'aide et s'est engagé à définir des cibles claires pour réduire les coûts administratifs liés à l'aide au développement.

Cette exigence de consultation qui pourrait s'appliquer à tous les projets du gouvernement fera gonfler les frais généraux et diminuer en bout de ligne le financement disponible pour l'aide au développement. Je demande donc au comité d'y réfléchir à deux fois avant d'opter pour cette solution.

Similarly, with regard to the third point I would like to make about the production of reports —

[*Translation*]

With respect to reporting, we already put out a comprehensive report on the Bretton Woods institutions. You heard the comments from the group from the Halifax Initiative, who congratulated the Minister of Finance on the improvements made in the 2006 report. We have a copy of the report, and we would be pleased to give it to the committee clerk.

The problem that we have with Bill C-293 is specifically with clauses 5.(1) to 5.(3). They would require us to put out two additional reports containing exactly the same information required in the report that we already produce.

[*English*]

My pitch here again is, we can replicate the same information we have in the report we already provide in at least one, and possibly two other reports. That may have some positive impact on the pulp and paper industry in Canada; but the question we ask you is, do you want us, as a department, to spend more money on individuals writing and rewriting in different words the same report, and more money on publishing those reports? Alternatively, will we aim to reduce overhead by being more efficient so we can take a higher percentage of the aid dollars we now spend and put them in the hands of those in need? Those are the three points we wanted to draw to your attention.

The Chairman: All three of you were succinct, and I extend my gratitude to you for leaving a lot of time for our colleagues to ask questions and engage in some debate.

[*Translation*]

Senator Corbin: I read the proceedings of the House of Commons committee that examined this bill. I believe that several of you testified before that committee, and you raised the problems that you had with the original drafting of the bill.

Furthermore, the sponsors of this bill, the member of Parliament and Senator Dallaire from the Senate, told us that consideration had been given to the points that you had raised during the study of the original bill.

When you read the bill as it was amended by the House of Commons, namely the bill that is now before us, do you find that your observations were taken into account?

Mr. Wallace: We identified two issues in particular that were related to the current wording of the bill. One of our concerns had to do with the requirement to consult, and the other had to do with the need to take into account the perspectives of the poor. A few problems remain with the drafting of the bill.

Senator Corbin: Mr. Sloan, Mr. Flack, do you have any other comments?

De la même façon, j'aimerais parler à présent de la production des rapports...

[*Français*]

En ce qui concerne la production des rapports, nous publions déjà un rapport complet sur les institutions de Bretton Woods. Vous avez entendu les commentaires du groupe de l'Institut de Halifax, qui a félicité le ministre des Finances des progrès contenus dans le rapport de 2006 — nous en avons d'ailleurs une copie qu'il nous fera plaisir de remettre au greffier du comité.

La difficulté que nous avons avec le projet de loi C-293 se situe particulièrement dans les parties 5,1 à 5,3. Il s'agit de la nécessité de produire deux rapports additionnels contenant ni plus ni moins les mêmes renseignements demandés dans le rapport que nous publions déjà.

[*Traduction*]

Encore une fois, nous pouvons reprendre l'information qui figure dans le rapport que nous produisons déjà dans un, voire deux autres rapports. Cela pourrait avoir une incidence positive sur le secteur des pâtes et papiers au Canada. Mais voici la question que vous devez vous poser : voulez-vous que notre ministère dépense plus d'argent pour payer les fonctionnaires qui rédigeront et rerédigeront avec d'autres mots le même rapport et à publier lesdits rapports, ou préférez-vous que l'on réduise les frais généraux de nos programmes et qu'un plus grand pourcentage de l'aide au développement aille directement à ceux qui en ont le plus besoin? C'étaient les trois éléments sur lesquels je voulais attirer votre attention.

Le président : Nos trois témoins ont été assez brefs, je vous remercie de nous avoir laissé assez de temps pour vous poser des questions et permettre un débat.

[*Français*]

Le sénateur Corbin : J'ai lu les comptes rendus du comité de la Chambre des communes, qui s'est penché sur ce projet de loi. Je crois que plusieurs d'entre vous ont témoigné devant ce comité et avez souligné les problèmes que vous éprouviez concernant la rédaction originale du projet de loi.

D'autre part, les parrains de ce projet de loi, celui de la Chambre des communes et le sénateur Dallaire du Sénat, nous ont dit qu'on avait tenu compte des points que vous aviez soulevés au moment de l'étude du projet de loi original.

À la lecture du projet de loi tel que modifié par la Chambre des communes, soit le texte qui est devant nous, est-ce qu'on constate que vos observations furent considérées?

M. Wallace : Nous avons identifié deux enjeux en particulier liés au libellé actuel du projet de loi. Une de nos préoccupations touchait l'obligation de consulter, et l'autre touchait la nécessité de considérer la perspective des pauvres. À ce titre, quelques problèmes demeurent au niveau de la rédaction du projet de loi.

Le sénateur Corbin : Messieurs Sloan et Flack, avez-vous d'autres commentaires?

Mr. Flack: Two amendments dealt with the difficulties that were identified. One of the amendments was to the definition of international assistance, for there was a risk that the definition could be interpreted as meaning that the government could not provide funding in areas that did not contribute to poverty reduction. We wanted a broader definition of development. So, an amendment was moved to solve this problem, because this was not the original intent of the bill. However, the three points raised remain.

The first point had to do with the drafting of a report further to representations from World Bank officials to the international institution. An amendment was moved, and the members of Parliament were receptive to our proposals, but the entire part where the amendment appeared was removed. I do not believe that the purpose was to do away with the amendment; rather, it disappeared with the rest. In any event, the problem with our representatives before these two institutions continues. They will find themselves in an impossible situation and have no other option than to provide confidential information, which runs counter to the way committees operate. This is a problem.

The second point has to do with consultations, as Mr. Wallace just mentioned. If stakeholders were to turn to the courts, for example, what level of consultation might they ask for? Could they ask for a study requiring a consultation with all necessary groups for each and every project? This approach is risky, particularly for CIDA. As for the Department of Finance — which is in charge of the funds — we fear that a great deal of funding might be required for additional consultations. So that is the question that we are putting to the committee: do you want to increase the amount of funding available or reduce it?

Finally, our third point about the bill, which mainly affects the Department of Finance, has to do with the requirements for additional reports based on the same information, in a second or third report. In our opinion, this requirement would lead to an inefficient duplication of effort. It is not a problem, we could always do it, but the amendment was not made in this part.

[English]

Mr. Sloan: In his testimony to address Bill C-293, Michael Small raised three issues: first, the language related to the original wording on “competent minister”; second, the language related to human rights obligations or standards; and third, the use of the ODA test, which contained two sub-parts. One sub-part was related to contributions to international organizations where there was a varying scale and the other related to the ODA test on various initiatives funded by the Department of Foreign Affairs and International Trade, such as the Global Peace and Security Fund.

I believe that the language in the first two issues has been addressed. The language on the use of the ODA test and the possible confusion has not been addressed. If my memory is

M. Flack : Deux amendements ont touché les difficultés identifiées. Un des amendements visait la définition de l'aide internationale, au risque de laisser supposer que le gouvernement ne pourrait verser des fonds dans des domaines ne visant pas la réduction de la pauvreté. On visait une définition plus large du développement. Un amendement a donc été déposé pour résoudre ce problème, car là n'était pas l'intention originale du projet de loi. Toutefois, les trois points soulevés demeurent.

Le premier point portait sur la rédaction d'un rapport suite aux représentations des intervenants de la Banque mondiale à l'institution internationale. Un amendement a été proposé et les députés étaient réceptifs à nos propositions, mais toute cette partie où l'amendement apparaissait a été enlevée. Je ne crois pas que le but était d'éliminer l'amendement, il aurait plutôt disparu avec tout le reste. Toujours est-il que le problème de nos représentants devant ces deux institutions persiste, qu'ils se retrouveront donc devant une situation impossible où ils n'auront pas d'autres choix que de fournir des renseignements confidentiels, ce qui ira à l'encontre de la nature du fonctionnement des comités. C'est un problème.

Le deuxième point, c'est la question des consultations, comme M. Wallace vient de le mentionner. Devant une cour, par exemple, à quel niveau de consultation les intervenants pourraient-ils avoir recours? Pourraient-ils demander, pour chaque projet, une étude imposant une consultation avec tous les groupes nécessaires? Cette approche est un risque, surtout pour l'ACDI. Du côté du ministère des Finances — qui est en charge des fonds —, notre crainte vient du fait que les fonds alloués risquent d'être très importants en termes de consultations supplémentaires. Voilà la question que nous soumettons au comité : Veut-on améliorer ou réduire le niveau de compensation?

Enfin, notre troisième point au sujet de la loi, qui touche surtout le ministère des Finances, c'est au niveau des demandes de rapports additionnels basés sur les mêmes renseignements, dans un deuxième ou troisième rapport. À notre avis, il s'agit d'un dédoublement de charge peu efficace. Ce n'est pas un problème, on pourrait toujours le faire, mais l'amendement n'a pas été fait dans cette partie.

[Traduction]

M. Sloan : Dans son témoignage au sujet de projet de loi C-293, Michael Small a soulevé trois questions : d'abord, il a parlé du libellé original de « ministre compétent ». Ensuite, il a évoqué les mots utilisés pour décrire les obligations ou les normes en matière de droits de la personne, et enfin, il a parlé des critères de l'ADO, qui comprennent deux parties. L'une porte sur les contributions aux organismes internationaux, selon une échelle variable, et l'autre porte sur les critères de l'ADO que l'on applique aux différentes initiatives financées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, comme le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales.

Je crois que les deux questions linguistiques ont été réglées. Le libellé employé dans la partie qui porte sur le recours aux critères de l'ADO et la confusion possible qui découle de cette partie n'ont

correct, the reason we did not address the question at that time of consultations and the difficulties that the current language might pose is that they were covered by other presenters.

Senator Andreychuk: You commented that taking into account the perspectives of the poor is problematic in how you go about it and whom you consult. As well, you commented on consultations with civil society organizations in Canada. On “consistent with international human rights standards,” what are your comments? I understand consistent with international obligations, which would be the UN conventions that we have signed and declarations to which we are a party. However, how do you interpret “international human rights standards?” I would like some clarification on that. Is it a term you use at CIDA or in the department?

Alain Tellier, Deputy Director, Criminal, Security and Privileges and Immunities Law Section, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you for that interesting question. We have looked at the term and find that it is defined in the draft bill.

The proposed definition continues to raise question in terms of how it will be interpreted. If, eventually, it went before the court for interpretation, how clear would the text be? What is the potential for raising difficult questions? We believe there is such a potential. The text currently refers to international human rights conventions. It is not clear at this point whether the intent is to refer to the conventions ratified by Canada as a party or to the broader group of international human rights conventions.

As well, there are varying views as to what is included within the group of human rights conventions. For some conventions it is clear and everyone agrees, such as the UN Convention on the Rights of the Child or on racial discrimination. You will find that a long list of conventions is referred to as related to human rights, where you may have divergent views as to whether they correspond to the term “international human rights convention.”

A word based on that might raise questions. I understand from previous witnesses last week that this is meant to provide flexibility in the term. This flexibility might be useful in some instances but in other instances it might raise questions such as, how does it apply to human rights standards that are under a best effort commitment or a progressive implementation commitment, as we find in some of the international conventions. What is the situation for those found in non-binding political declarations or guidelines that stem from international conventions? Could we say that they are based on those international conventions or should we restrict ourselves to the conventions?

The term “standard” can also raise questions as to the precise reference. It is not strictly linked to binding standards. Are they standards found in conventions? Are they standards found in

pas été réglés. Si je me souviens bien, nous n’avons pas traité de cette question au moment des consultations parce que d’autres intervenants en avaient déjà parlé.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez déclaré qu’il pouvait être difficile de tenir compte des points de vue des pauvres, selon votre processus et selon les personnes que vous consultez. En outre, vous avez parlé des consultations des organismes de la société civile au Canada. Qu’avez-vous à dire sur la partie qui dit « compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne »? Je crois comprendre que cela veut dire « conformément à nos obligations internationales », soit les conventions et déclarations des Nations Unies dont nous sommes signataires. Cependant, quelle est votre interprétation de l’expression « normes internationales en matière de droits de la personne »? J’aimerais des précisions. Est-ce une expression que l’on utilise à l’ACDI ou au ministère?

Alain Tellier, directeur adjoint, Section du droit criminel, de la sécurité et des privilèges et immunités, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Je vous remercie de cette question fort intéressante. Nous avons examiné cette expression et nous nous sommes aperçus qu’elle était définie dans le projet de loi.

La définition proposée continue de soulever des questions d’interprétation. Si, un jour, les tribunaux étaient chargés d’interpréter, le texte serait-il assez clair? Y a-t-il un risque de problèmes avec cette définition? Nous pensons que c’est le cas. Actuellement, le texte renvoie aux conventions internationales en matière de droits de la personne. Pour l’instant, on ne sait pas s’il s’agit de conventions ratifiées par le Canada ou de la catégorie plus vaste des conventions internationales en matière de droits de la personne.

En outre, tout le monde ne s’entend pas sur ce qui est couvert par ces conventions. Pour certaines, c’est très clair, comme pour la Convention des Nations Unies sur les droits de l’enfant ou celle sur la discrimination raciale. Vous verrez qu’il y a beaucoup de conventions que l’on pourrait appeler conventions en matière de droits de la personne pour lesquelles il est difficile de déterminer s’il s’agit de conventions internationales ou non.

Cette expression peut poser des problèmes. Je crois comprendre, d’après les témoignages de la semaine dernière, que l’on a voulu que la définition soit assez souple. Cette souplesse peut être utile dans certains cas mais poser des problèmes dans d’autres, lorsqu’il s’agit, par exemple, de déterminer comment on applique cette définition aux normes en matière de droits de la personne, lorsqu’il s’agit d’un engagement dans la mesure du possible ou d’un engagement progressif, que l’on retrouve dans certaines conventions internationales. Qu’en est-il des normes qui découlent de déclarations politiques non contraignantes ou des directives qui découlent des conventions internationales? Est-ce qu’on doit considérer que ces normes sont fondées sur des conventions internationales ou est-ce que nous devrions nous restreindre aux dites conventions?

Le terme « norme » pose aussi des problèmes quant à sa référence précise. On ne parle pas précisément des normes obligatoires. S’agit-il des normes que l’on retrouve dans les

regional or global documents aimed at implementing, illustrating or explaining further the treaties and conventions? All these questions are difficult to answer and might be argued in more than one way.

Senator Andreychuk: Clause 4(1)(c) says, “is consistent with international human rights standards.” I found that curious. I am part of many coalitions and groups that want international obligations adhered to. If Canada has signed, we are encouraging Canada to ratify. If Canada has ratified, we want Canada to implement.

This clause talks not about the conventions, the obligations and the right of the international community but rather it talks about being consistent with them. Who would interpret that provision, apart from a court? Would the minister determine that they are consistent? Of course, the task would be delegated.

Mr. Tellier: Yes, Canada certainly intends to adhere by its international obligations and commitments under the treaties that it ratifies. As to the reference to “consistent with,” it is my understanding, and I do not speak for the sponsors of the bill, that the intent of the bill is to allow reference to obligations that generally apply — in the case of Canada, it applies to Canadians. It might not apply to ODA outside the country. I understand the logic. You are right that, at the same time, it makes it difficult to refer to the better known and better understood commitments that were negotiated and included in those treaties.

I am sorry, you mentioned a second part?

Senator Andreychuk: It is the minister who would determine whether the minister is of the opinion, so it would be a subjective standard of the minister.

Mr. Tellier: I suspect that initially, yes, it would be for the minister to formulate the opinion mentioned in clause 4. This opinion could eventually be challenged, I expect, and submitted to a court.

Senator Andreychuk: It could only be challenged administratively, because if the minister said, “I have looked at certain documents and I have weighed it and, in my opinion, it is consistent with international standards,” that would be the end of it, full stop. I do not think a court would step into the shoes of the minister. My point is that if the act talked about international obligations, then the convention that is referred to or spoken about would speak as to how it is applied. The implementation would not flow from a minister’s opinion. It would flow from the obligations inherent in the convention.

Mr. Tellier: Not wanting to go too deeply into administrative law, which is not my area of expertise and I do not want to speak without having the knowledge, it might also raise questions eventually of the interpretation of international treaties and who,

conventions? Ou des normes qui apparaissent dans les documents régionaux ou internationaux d’application, d’illustration ou d’explication des traités ou des conventions? Il est difficile de répondre à toutes ces questions et les argumentaires sont très variables.

Le sénateur Andreychuk : L’alinéa 4(1)c) stipule : « est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne ». Je trouve cela étrange. Je fais partie de nombreux groupes et coalitions qui demandent le respect des obligations internationales. Si le Canada a signé une entente, nous l’encourageons à la ratifier. S’il l’a ratifiée, nous voulons qu’il la mette en application.

Cette disposition porte non pas sur les conventions, les obligations et les droits de la communauté internationale, mais plutôt sur la compatibilité avec ceux-ci. En dehors d’un tribunal, comment interpréter cette disposition? Est-ce le ministre qui déterminera si l’aide au développement est compatible? Évidemment, cette tâche serait sans doute déléguée à quelqu’un d’autre.

M. Tellier : En fait, le Canada a certainement l’intention de respecter ses obligations et ses engagements internationaux conformément aux traités qu’il ratifie. En ce qui concerne l’expression « est compatible avec », je crois comprendre, et je ne parle pas au nom de ceux qui ont présenté ce projet de loi, que l’intention ici est de renvoyer aux obligations qui s’appliquent généralement dans le cas du Canada, aux Canadiens. On ne parle pas ici de l’ADO ailleurs qu’au Canada. Je comprends cette logique. Vous avez raison quelque part, car il est difficile de se rapporter aux engagements mieux connus et mieux compris que nous avons négociés et qui sont visés par ces traités.

Excusez-moi, vous avez parlé d’une seconde partie?

Le sénateur Andreychuk : Est-ce le ministre qui déterminera si, à son avis, l’aide est compatible, auquel cas il s’agira d’une réponse subjective du ministre?

M. Tellier : J’imagine en effet que ce sera le ministre qui donnera son avis, selon l’expression de l’article 4. Cet avis pourrait être contesté, j’imagine, et porté devant les tribunaux.

Le sénateur Andreychuk : Il ne pourra être contesté qu’administrativement, parce que si le ministre dit : « J’ai examiné certains documents que j’ai évalués, et je suis d’avis qu’ils sont compatibles avec les normes internationales. » On s’arrêtera là, point à la ligne. Je ne pense pas qu’un tribunal puisse intervenir et prendre la place du ministre. Ce que je veux dire, c’est que si la loi fait référence aux obligations internationales, alors la convention dont il s’agit devrait préciser comment elle s’applique. Ça n’est pas au ministre de décider de son application. Cela doit figurer dans les obligations inhérentes à la convention.

M. Tellier : Je ne veux pas entrer dans les détails du droit administratif, car ce n’est pas mon domaine et je ne veux pas parler de quelque chose que je ne connais pas, mais tout cela pourrait également soulever des questions d’interprétation des

in the end, under this act, would be tasked with formulating an opinion on the consistency with those international documents.

Senator Downe: Mr. Flack, in your presentation, you indicated that executive directors representing Canada at the IMF and the World Bank had concerns about confidentiality provisions in the bill. Did they have any other concerns?

Mr. Flack: The key one they raised was around confidentiality, but if I could go back to Senator Andreychuk's question, an additional concern was linked to the issue she raised. The IMF, as you may know, was set up in a way to invite the broadest possible membership. As a result, the fund is not allowed, by its design, to attach conditionality to international human rights issues. It is not allowed, in its approach when judging a country, to assess international human rights standards.

There is a question about whether a minister could find that all the funds' activities, to the extent the IMF deals in providing reports to countries on how their economic conditions are progressing, if that country did not follow international human rights standards, whether it would be consistent with us providing funds to an IMF that ultimately reports on that.

That was the second issue raised by the executive directors, but the key one was on confidentiality. They had a high level of anxiety. In fact, I am sure they would be delighted to have the opportunity to appear before you to express those views directly. In part, it is reflective of the fact they are not employees of the Government of Canada; they are employees of the institution and have obligations to that institution.

Senator Downe: They are not employees of the Government of Canada? We do not pay their salaries?

Mr. Flack: Correct: They have contracts with the institution and a fiduciary obligation to confidentiality with that institution. We have an excellent working relationship with them. We provide recommendations, as does the government of Ireland and the governments of the Caribbean, on what they say. We receive an excellent debrief on what went on in the meetings, but we do not publish all of those difficult details, because to do so would undermine the efficacy of those institutions. Much in the way that the ultimate decisions of cabinets are published, the ultimate decisions of the IMF and World Bank are published, but the details of exactly who said what and how aggressive the criticism was inside the executive committee or inside the cabinet are not published.

Senator Downe: The government appoints individuals to represent Canada at the IMF and the World Bank as executive directors, but we do not pay their salaries. Do we reimburse the IMF and the World Bank for funding?

traités internationaux et on pourrait s'interroger, en bout de ligne, selon le projet de loi, qui sera chargé de donner son avis relativement à la compatibilité de l'ADO avec ces documents internationaux.

Le sénateur Downe : Monsieur Flack, dans votre exposé, vous avez déclaré que les directeurs administratifs qui représentent le Canada au FMI et à la Banque mondiale sont inquiets des dispositions du projet de loi qui portent sur la confidentialité. Ont-ils d'autres préoccupations?

M. Flack : La plus importante est la question de la confidentialité, mais pour revenir à la question du sénateur Andreychuk, on s'inquiète également de la question qu'elle a soulevée. Comme vous le savez sans doute, le FMI a été créé de façon à permettre une participation aussi vaste que possible. Par conséquent, le Fonds n'a pas le droit, dans sa structure, d'imposer des conditions relativement aux questions relatives aux droits de la personne. Lorsque le Fonds juge de la situation d'un pays, il n'a pas le droit d'évaluer les normes internationales en matière de droits de la personne.

On se demande également si un ministre pourrait juger que le Canada ne devrait pas participer à un FMI qui produit des rapports sur les conditions économiques de certains pays et le respect ou le non-respect des normes internationales en matière de droits de la personne.

C'est le deuxième problème dont nous ont parlé les directeurs administratifs, mais le plus important était celui de la confidentialité. Nous sommes très inquiets. En fait, je suis sûr qu'ils seraient ravis de pouvoir comparaître devant votre comité pour vous donner leur avis directement. Cela reflète en partie le fait qu'ils ne sont pas des employés du gouvernement du Canada; ils sont employés par l'institution en question et ont des obligations vis-à-vis de leur employeur.

Le sénateur Downe : Ce ne sont pas des employés du gouvernement du Canada? Nous ne leur versons pas de salaires?

M. Flack : C'est exact : ils ont signé un contrat avec l'institution pour laquelle ils travaillent et ont une obligation fiduciaire de confidentialité envers celle-ci. Nous avons des relations professionnelles excellentes avec eux. Nous leur fournissons des recommandations, comme le fait le gouvernement de l'Irlande et les gouvernements des pays des Antilles sur leur déclaration. Ils nous informent de façon excellente sur ce qui s'est dit aux réunions, mais nous ne publions pas tous ces détails, car cela minerait l'efficacité de ces institutions. Tout comme les décisions finales des comités du Cabinet sont publiées, les décisions finales de l'IMF ou de la Banque mondiale sont publiées, mais les détails sur les interventions d'un tel ou d'un tel et sur les critiques qui ont fusé au comité exécutif ou au Cabinet ne sont pas rendus publics.

Le sénateur Downe : Le gouvernement nomme ces personnes pour représenter le Canada au FMI et à la Banque mondiale. Ils sont directeurs administratifs, mais nous ne leur versons pas de salaires. Est-ce que nous dédommageons le FMI et la Banque mondiale pour cela?

Mr. Flack: We fund the institutions generally, but the institution has a range of individuals who work at the institution, including the executive directors. I guess I would be careful in the word “appoint.” We work with our Irish and Caribbean constituents to identify the individual who we agree will be the executive director for our collective constituency. This is not as much of a problem, obviously, with the United Kingdom or Britain or the United States because they have a single member constituency. They are the only country. The Minister of Finance, in our case, works with the governors of the other ministries of finance, the minister of finance for Ireland and the ministers of finance for the Caribbean, to identify a candidate. At both institutions, the executive director has been, in practice, a Canadian. They are an employee of that institution with obligations to that institution.

Senator Downe: The point I am getting at is, in all past cases, they have been Canadians. Is that correct?

Mr. Flack: Correct.

Senator Downe: They are representing Canada and these other countries, and they are bound by the policies of the institutions, but if this bill went through, they would not be bound to divulge any information pertaining to any other country than Canada. Is that correct?

Mr. Flack: I could break it down into two parts. Let us imagine you have a country report on country X, and Canada believes, as does Ireland and others that they should be very blunt in their criticism of the economic policies of this country, but Canada provides advice to the executive director. The executive director will, in that closed door meeting, make a blunt assessment of the economic policies of that country. That would be a representation that the Canadian executive director has made. It is a representation, as are the vast majority of representations in this institution, about other countries, because that is what the institution does. If we were required to provide a summary of that representation, it could move markets, potentially, to the extent that that information was market sensitive. It could certainly undermine our relationship with those countries.

Senator Downe: I understand that. If the person is not an employee of the Government of Canada, how does this bill affect them?

Mr. Flack: We have a relationship, as I think you would want us to have, where the governor, the Minister of Finance, has discussions, and we have working level discussions regularly with the executive director in the office of the executive director so we understand in considerable detail exactly what is going on and what is being said. That detail helps us formulate our perspectives for future cases. At the extreme, if we were to tell the executive director, “We will automatically publish everything you give us on this,” the executive director would stop giving us that information. That would be an unprecedented situation where the governor, the Minister of Finance, would not know what the executive director was saying or what was going on behind closed doors in this committee for fear that the minister would be

M. Flack : Nous finançons les institutions de façon générale, mais elles ont leurs propres employés, y compris les directeurs administratifs. Je crois qu'il faut faire attention avec le mot « nommer ». Nous travaillons avec les représentants de l'Irlande et des Antilles pour choisir quelqu'un qui sera le directeur administratif de notre groupe. Évidemment, le Royaume-Uni ou la Grande-Bretagne, ou encore les États-Unis, n'ont pas le même problème, car ils ne représentent qu'un seul membre. Ils ne sont qu'un seul pays. Le ministre des Finances, dans notre cas, collabore avec ses homologues, le ministre des Finances de l'Irlande et les ministres des Finances des Antilles, pour trouver un candidat. Aux deux institutions, les directeurs administratifs, dans la pratique, ont toujours été des Canadiens. Ils sont à l'emploi de ces institutions et ont des obligations envers elles.

Le sénateur Downe : Par le passé, ces personnes ont toujours été canadiennes. Est-ce exact?

M. Flack : C'est exact.

Le sénateur Downe : Ils représentent le Canada et ces autres pays et sont liés par les politiques des institutions qui les emploient, mais si ce projet de loi est adopté, ils ne seront pas tenus de divulguer des renseignements sur un autre pays que le Canada. Est-ce exact?

M. Flack : Je vais diviser ma réponse en deux parties. Imaginons que vous avez un rapport sur un pays X et que le Canada estime, comme l'Irlande et les autres pays qu'il représente, qu'il doit sévèrement critiquer les politiques économiques du pays. Il conseille son directeur administratif qui, lors de cette réunion à huis clos, fera une évaluation honnête et directe des politiques économiques du pays en question. Le directeur administratif canadien aura fait cette déclaration. C'est une déclaration, comme la majorité des déclarations qui ont lieu dans cette institution, sur un autre pays, parce que c'est l'objectif de cette institution. Si nous devons fournir un résumé de cette déclaration, cela pourrait avoir une incidence considérable sur les marchés. Cela pourrait même miner notre relation avec ces pays.

Le sénateur Downe : Je comprends cela. S'il ne s'agit pas d'un employé du gouvernement du Canada, en quoi est-ce que le projet de loi touche cette personne?

M. Flack : Comme, je pense, vous le souhaitez certainement, le gouverneur, le ministre des Finances et nous-mêmes rencontrons régulièrement le directeur administratif dans son bureau pour nous entretenir avec lui afin de comprendre exactement ce qui se passe et ce qui est dit. Ce niveau de détail nous aide à formuler nos points de vue pour les cas futurs. Dans un cas extrême où nous dirions au directeur administratif : « Nous allons automatiquement publier toute l'information que vous nous avez donnée à ce sujet », le directeur administratif cesserait de nous donner de l'information. Ce serait une situation sans précédent où le gouverneur, le ministre des Finances ne sauraient ce que dit le directeur administratif ou ce que dit ce comité à huis clos de crainte que le ministre soit obligé de le

obliged to publish it. In effect, we would be blind as to the operations of these important institutions that Canada played a critical role in founding, and that is our concern.

The Chairman: As a quick piggyback supplementary question, I hear you say that if Bill C-293 became law, you would not be able to comply with the summary of any representation that the bill calls for in paragraph 5(1)(d). Because of the potential legal obligations and conflicts, the executive director would not be able to comply with that. Is that what you are saying?

Mr. Flack: The analogy I might give is that it is like being inside cabinet. They might be able to comply once, and then they would no longer be in the cabinet. To the extent that we provided that confidential information and released it, the flow of confidential information would cease. I was making light of that, but that is an untenable situation for the government to be in. Although this individual is an employee of the bank or the fund, they work closely with us and with the governor, so that is the risk.

The Chairman: I apologize for laughing. It is a serious matter. I think we in the political arena understand that. Thank you for that clarification.

Senator Smith: I will ask three or four questions, and I will ask them all at once. Whoever wants to reply can do so. As you know, this bill did not start here. It started in the House of Commons, and the three opposition parties all supported it. In fact, the present Prime Minister, when he was in opposition, indicated support on the record for the principle of what it was trying to achieve. I think the bill was well intended. Is the status quo of the world that this is trying to deal with, fine and dandy? Are there things that should be addressed?

I hear lots of concerns about, for example, why can you have foreign aid projects that are somehow linked to trade with Canadian products? Why is the number of people in the Canadian International Development Agency, CIDA, so huge and the number of operatives in the field so miniscule? Why are some projects in countries where, historically, there was a lot of poverty — and there still is some — but they have become economic powerhouses, such as India, China and places like this? With respect to the goals and intent that this bill is trying to deal with, is that a valid concern? Can some fine tuning on things such as confidentiality put the bill in shape so that you can live with it? Do you think, on balance, it would be helpful or are you saying this is hopeless and forget it? What are you saying in answer to those questions?

Mr. Wallace: Thank you very much for that question. I think it is clear that the underlying intent of this legislation with respect to clarity of purpose, strengthening of accountability and achieving greater transparency are all essential objectives and ones that are fully consistent with the guidance we have received from government as well.

publier. En effet, nous ne saurions absolument pas ce qui se passerait dans ces institutions importantes pour lesquelles le Canada joue un rôle essentiel en ce qui a trait au financement, et c'est ce que nous préoccupé.

Le président : J'ai une petite question supplémentaire : vous dites que si le projet de loi C-293 est adopté, vous ne seriez pas en mesure de vous conformer à l'alinéa 5(1)d) qui exige le dépôt d'un résumé des observations. Le directeur administratif ne serait pas en mesure de se conformer en raison des obligations et conflits juridiques éventuels. Est-ce ce que vous dites?

M. Flack : L'exemple que je donnerais, c'est comme si on était au sein du conseil des ministres. Il serait peut-être en mesure de se conformer une fois, puis il ne ferait plus partie du conseil du ministre. Dans la mesure où nous avons fourni les renseignements confidentiels et les avons publiés, les renseignements confidentiels ne seraient plus communiqués. Je soulignais la situation, mais c'est une situation intenable pour le gouvernement. Même s'il s'agit d'un employé de la Banque ou du Fonds, cet employé travaille en étroite collaboration avec nous et avec le gouverneur, de sorte que c'est un risque.

Le président : Je m'excuse de rire. C'est une question sérieuse. Je pense que nous comprenons cela étant donné que nous sommes en politique. Je vous remercie de cet éclaircissement.

Le sénateur Smith : Je vais poser trois ou quatre questions, et je vais les poser toutes ensemble. Elles s'adressent à quiconque veut bien y répondre. Comme vous le savez, le projet de loi n'a pas vu le jour ici. Il a été présenté à la Chambre des communes et les trois partis de l'opposition l'ont appuyé. En fait, le premier ministre actuel, lorsqu'il était dans l'opposition, a déclaré publiquement qu'il appuyait le principe visé dans le projet de loi. Je pense que le projet de loi était bien intentionné. Est-ce que le statu quo dans le monde à l'heure actuelle que l'on tente de régler avec ce projet de loi est acceptable? Y a-t-il des choses qu'il faudrait régler?

J'entends parler de nombreuses préoccupations. Par exemple, on demande pourquoi les projets d'aide à l'étranger sont en quelque sorte liés au commerce de produits canadiens? Pourquoi l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) compte-t-elle autant d'employés et qu'il y a si peu de gens qui travaillent sur le terrain? Pourquoi y a-t-il des projets dans des pays où, par le passé, il y avait beaucoup de pauvreté — et où il y en a toujours — alors que ces pays sont devenus des puissances économiques, notamment l'Inde, la Chine et d'autres pays semblables? En ce qui a trait aux objectifs et à l'intention du projet de loi, est-ce une préoccupation valable? Est-ce qu'en modifiant certaines dispositions, notamment en ce qui a trait à la confidentialité, le projet de loi serait alors acceptable pour vous? À votre avis, en général, ce projet de loi serait-il utile ou dites-vous que c'est sans espoir et qu'il vaut mieux oublier cela? Que dites-vous en réponse à ces questions?

M. Wallace : Merci beaucoup d'avoir posé cette question. Je pense qu'il est clair que l'intention sous-jacente du projet de loi à l'étude en ce qui a trait à la clarté de l'objet, renforcer la responsabilité et rehausser la transparence sont des objectifs essentiels tout à fait conformes aux directives que nous avons reçues du gouvernement également.

When you examine, for example, Budget 2007, and look at the three-point program that was laid out in that budget, it is clear that the budget speaks directly to issues of purpose, accountability and transparency at the same time. If you look at that agenda that is laid out in that budget, it is far reaching in places. It will tackle head-on the issue of concentration, for example, and on not having Canadian assistance spread out in too many countries for too many purposes. It will handle directly the issue of overhead in field versus headquarters staffing, and it contains within it a direct commitment on strengthening field presence as part of the forward agenda.

If you examine the specific provisions in Budget 2007 and in that agenda of aid effectiveness of the government that has been put in place, it speaks to those three issues directly: accountability, clarity of purpose and increased transparency.

Senator Smith: They are still not statutory parameters.

Mr. Wallace: No, those are achieved essentially through the provisions of that policy purpose.

Senator Smith: Any other panels?

Mr. Flack: The budget is an unusual platform from which to introduce a policy around, let us say, development assistance. It was a sign that the government attached significant enough importance to this issue that it wanted to put it in a document that is normally associated with the financial priorities of the government.

The commitment here laid out is to these three principles: focus, efficiency and accountability. As Mr. Wallace indicated, however, there are specifics underneath, including a commitment to countries of concentration to be a top-five donor, which is a significant commitment in terms of the resources that would need to be allocated. To a number of the elements that appear in this bill, there is a specific commitment on accountability that talks about how we must have a better means for parliamentarians to measure the results that we achieve.

Speaking from the Department of Finance perspective, we are waiting for the full plan to come out before we take action. You saw evidence of that in the 2006 Bretton Woods report that we tabled, where we attempted, in a clearer way, to identify the priorities of the government vis-à-vis these institutions and where we had succeeded and failed with respect to those priorities. The Halifax Institute, which I believe appeared before you a couple of months ago, talked about the improvement in the report that the Department of Finance had made significant progress. I agree with you that words cut at this level are not sufficient. They are a precondition, but a precondition to a plan that is much more detailed that will lay out these elements.

Mr. Sloan: To agree with my colleagues, I think all three of us share the intent behind the proposal, but we are worried that the drafting as it currently stands will provide both a certain

Si on examine, par exemple, le Budget de 2007 et le programme en trois points qui y est exposé, il est clair que le budget aborde directement les questions d'objet, de responsabilité et de transparence en même temps. Si on prend le programme qui est prévu dans ce budget, on constate qu'il est ambitieux. Il s'attaque directement à la question de la concentration, par exemple, et au fait que l'aide canadienne ne doit pas être éparpillée dans un trop grand nombre de pays à un trop grand nombre de fins. Il aborde directement la question des effectifs sur le terrain par rapport aux effectifs à l'administration centrale et il comprend un engagement direct en vue de renforcer la présence sur le terrain dans le cadre du programme à venir.

Si on examine les dispositions précises du Budget de 2007 et dans ce programme relativement à l'efficacité de l'aide du gouvernement qui a été mise en place, on aborde ces trois questions directement : la responsabilité, la clarté de l'objet et une plus grande transparence.

Le sénateur Smith : Ce ne sont toujours pas là des paramètres prévus dans la loi.

M. Wallace : Non, ces objectifs sont essentiellement atteints grâce aux dispositions de l'objet de la politique.

Le sénateur Smith : Quelqu'un d'autre veut-il répondre?

M. Flack : Le budget est une plate-forme inhabituelle pour introduire une politique, disons, en matière d'aide au développement. C'était un signe que le gouvernement attachait suffisamment d'importance à la question et voulait l'inclure dans un document qui est normalement associé aux priorités financières du gouvernement.

Il s'engage donc à respecter les trois principes suivants : l'objet, l'efficacité et la responsabilité. Comme M. Wallace l'a dit, cependant, il y a des engagements sous-jacents plus précis, notamment envers les pays de concentration pour être l'un des cinq principaux donateurs, ce qui est un engagement important sur le plan des ressources qu'il faudrait allouer. Pour ce qui est d'un certain nombre d'éléments contenus dans le projet de loi à l'étude, il y a un engagement précis en ce qui a trait à la responsabilité qui dit comment nous devons trouver une meilleure façon pour les parlementaires d'évaluer les résultats obtenus.

Du point de vue du ministère des Finances, nous attendons que le plan complet soit divulgué avant de prendre des mesures. Vous avez pu le constater dans le rapport de 2006 sur les accords de Bretton Woods que nous avons déposé et dans lequel nous avons tenté de déterminer plus clairement quelles étaient les priorités du gouvernement en ce qui a trait à ces institutions et quels ont été nos succès et nos échecs en ce qui a trait à ces priorités. Le Halifax Institute, qui a comparu devant votre comité il y a quelques mois je crois, a parlé de l'amélioration dans le rapport, du fait que le ministère des Finances avait fait des progrès importants. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il ne suffit pas d'éliminer des mots à ce niveau. C'est un point de départ, mais il faut un plan qui explique ces éléments de façon beaucoup plus détaillée.

M. Sloan : Je suis d'accord avec mes collègues. Je pense que nous sommes tous les trois d'accord avec l'intention de la proposition, mais nous craignons que le libellé dans sa forme

additional complexity and perhaps layers of bureaucracy that will impede our ability to implement an effective and efficient international assistance program.

The Chairman: Senator Smith, are you satisfied with that? Can we move on?

Senator Smith: I am satisfied that they gave their thoughts. I am still not sure they are happy with the status quo. Who is?

Senator Merchant: I seek clarity or help with the ODA test. I am trying to confirm my assumptions about this test. If official development assistance is provided solely on the basis of poverty, then I would like to be sure of the factors that will no longer be considered.

First, am I correct that implicitly, countries that make progress on solving their poverty problems will no longer receive any priority attention? Do you know what I mean by that? Would countries, say, that develop fisheries instead of asking us for more fish, no longer be a priority for us? Would countries where the leadership may steal the money or the aid and use it to feed an army who may be slaughtering an opposing faction be underweighted or taken off the list, if aid for their poverty remains high? If a country stands for principles such as human rights, that we hold dear, and their neighbour embraces our principles, would we then treat them equally with the naysayer who might be more poverty-stricken and receive more aid than the people who espouse the principles that we stand for?

How do other countries handle this issue? Do countries look at these parameters when they decide how they want to spend their aid dollars?

Mr. Wallace: I think it is fair to say that most countries, in addressing the issue of how they make decisions on the allocation of aid, increasingly take into account country performance. That country performance can take many guises in terms of commitment to poverty and respect for human rights, for example.

It is also fair to say that few of these decisions are ones that are derived directly from legal provisions. They are mostly policy positions taken by the governments themselves with respect to performance-based allocations.

You started with a question with respect to the scope of what is meant by poverty reduction. Here, I think the committee has listened to a variety of testimony which, perhaps, has underscored the fact that there is a lack of clarity around what constitutes the scope of poverty reduction. In some instances, the committee has heard that poverty reduction is a relatively narrow concept, more akin to humanitarian assistance and social development; in others, it has heard that it is a broad one. The issue that was underlined originally by my colleague Mr. Sloan about ensuring that there is clarity with respect to definitions in areas such as this one is a key point.

actuelle ajoute une certaine complexité et peut-être des niveaux de bureaucratie qui nuiront à notre capacité de mettre en œuvre un programme d'aide internationale efficace et efficient.

Le président : Sénateur Smith, êtes-vous satisfait de cette réponse? Pouvons-nous continuer?

Le sénateur Smith : Je suis satisfait en ce sens qu'ils m'ont fait part de leurs points de vue. Je ne suis toujours pas certain s'ils sont satisfaits du statu quo. Qui l'est?

Le sénateur Merchant : J'aimerais avoir un éclaircissement ou que vous m'aidiez en ce qui concerne le critère relatif à l'ADO. Je tente de confirmer mes suppositions au sujet de ce critère. Si l'aide au développement officielle est fournie uniquement en se fondant sur la pauvreté, alors j'aimerais être certain des facteurs qui ne seront plus pris en compte.

Tout d'abord, ai-je raison de dire que de façon implicite, les pays qui progressent pour résoudre leurs problèmes de pauvreté ne se verront plus accorder la priorité? Savez-vous ce que je veux dire ici? Est-ce que les pays, par exemple, qui exploitent leurs pêcheries plutôt que de nous demander de leur envoyer davantage de poisson ne seront plus une priorité pour nous? Est-ce que les pays dont les dirigeants risquent de voler l'argent ou l'aide et l'utiliser pour nourrir une armée qui massacrerait une faction antagoniste perdraient leur priorité ou seraient éliminés de la liste, si l'aide en raison de leur pauvreté reste élevée? Si un pays respecte les principes des droits de la personne qui nous sont chers et que leur voisin respecte nos principes, serait-il traité de la même façon qu'un pays qui ne respecte pas ces principes mais qui est peut-être plus pauvre et qui reçoit davantage d'aide que ceux qui épousent les principes que nous préconisons?

Comment d'autres pays agissent-ils dans un tel cas? Est-ce que les pays examinent ces paramètres avant de décider comment ils veulent dépenser leur budget d'aide?

M. Wallace : Je pense qu'il est juste de dire que la plupart des pays, lorsqu'ils décident comment ils vont allouer l'aide extérieure, prennent de plus en plus en compte le rendement du pays. Le rendement du pays peut prendre de nombreuses formes pour ce qui est de l'engagement à lutter contre la pauvreté et à respecter les droits de la personne, par exemple.

On peut dire par ailleurs que ces décisions découlent rarement directement de dispositions juridiques. Ce sont surtout des positions stratégiques que prennent les gouvernements eux-mêmes en ce qui a trait aux attributions fondées sur le rendement.

Notre première question portait sur ce qu'on entend par la réduction de la pauvreté. Ici, je pense que le comité a entendu divers témoignages qui, peut-être, soulignent le fait qu'il y a un manque de clarté pour ce qui est de déterminer ce que constitue la réduction de la pauvreté. Dans certains cas, le comité a entendu que la réduction de la pauvreté est un concept relativement étroit, davantage semblable à l'aide humanitaire et au développement social. Dans d'autres cas, on a dit que c'était un concept assez général. Il est très important, comme mon collègue M. Sloan l'a souligné initialement, de s'assurer que les définitions sont claires dans des cas comme celui-ci.

By way of example, perhaps I can give you a sense of what the scope of poverty reduction is as understood by the OECD, which gives at least one dimension to this issue in the guidelines from their Development Assistance Committee, DAC; there are others.

According to the DAC Guidelines on Poverty Reduction, “The dimensions of poverty cover distinct aspects of human capabilities.” These include economic dimensions, which involve income, livelihoods and decent work; human dimensions of poverty, which are health and education; political dimensions, including empowerment, rights, and voice; socio-cultural dimensions, which involve status and dignity; and protective dimensions.

Concepts of security, risk and vulnerability were underlined by the OECD as being part and parcel of the distinct dimensions of poverty, which is a broad scope.

There are other aspects here to be covered. The key element perhaps for the committee’s work is the issue of clarity with respect to what this aspect means in the Canadian context and for this piece of legislation.

Mr. Sloan: The other side of the question was the question of the ODA test. I would like to flag the fact briefly that we do have in the DAC a definition of ODA, which is, promoting the economic development and welfare of developing countries. This is an internationally agreed-on definition, the application of which is incredibly complex and convoluted. There are extremely detailed documents from the DAC outlining what can be counted as ODA and what cannot.

If we have a separate Canadian-only definition as to what can count as ODA, and we still have the separate internationally agreed on definition in the OECD, it will raise clarity questions with regard to our definition of ODA.

The Chairman: If we tie official development assistance to the narrow focus of poverty reduction, it will likely be subject to some tests, interpretation and debate. Will this tie create the kind of problem I see in my mind? Is anyone able to comment on that?

I am concerned about the narrow focus of the bill, tying ODA to poverty reduction, which will be subject to tests and may create problems. Am I correct?

Mr. Wallace: I believe the question is legitimate. There is not an immediate and broad understanding of the scope of what poverty reduction entails. Therefore it will be subject to variable interpretation. Achieving clarity with respect to the scope of this focus would be a helpful way of ensuring that there is no ambiguity as we go forward on that question.

Par exemple, je peux peut-être vous donner une idée de ce qui constitue la portée de la réduction de la pauvreté selon l’OCDE, qui donne au moins un aspect à cette question dans les lignes directrices de son Comité d’aide au développement (CAD); il y en a d’autres.

Selon les Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, « les différentes dimensions de la pauvreté renvoient à des aspects distincts des capacités de l’homme. » Notamment les capacités économiques, soit le revenu, les moyens de subsistance et le travail décent; les capacités humaines qui sont la santé et l’éducation; les capacités politiques, notamment les moyens d’action, les droits, la possibilité de faire entendre sa voix; les capacités socioculturelles, notamment le statut, la dignité; et les capacités défensives.

Les concepts de la sécurité, du risque et de la vulnérabilité sont soulignés par l’OCDE qui les considère comme faisant partie des dimensions distinctes de la pauvreté, ce qui est une définition large.

Il y a d’autres aspects qui doivent être abordés ici. Le principal élément peut-être pour le comité est la question de la clarté en ce qui a trait à ce que signifie cet aspect dans le contexte canadien et dans le projet de loi.

M. Sloan : L’autre aspect de la question est celui du critère de l’ADO. Je voudrais signaler brièvement le fait que le CDA donne une définition de l’ADO qui est la suivante : promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en voie de développement. C’est là une définition acceptée à l’échelle internationale et dont l’application est incroyablement complexe et alambiquée. Il y a des documents extrêmement détaillés du CAD pour expliquer ce qui peut être considéré comme de l’ADO et ce qui ne l’est pas.

Si le Canada a sa propre définition de ce qui peut être considéré comme de l’ADO, nous avons quand même la définition de l’OCDE qui a été adoptée à l’échelle internationale et cela posera des problèmes de clarté par rapport à notre définition.

Le président : Si nous faisons un lien entre l’aide au développement officielle et l’objectif étroit de la réduction de la pauvreté, ce sera sans doute assujéti à certains critères et cela fera l’objet d’interprétation et de débat. Est-ce que ce lien créera le genre de problème que j’envisage? Est-ce que quelqu’un peut faire des observations à ce sujet?

Je suis préoccupé par l’objectif étroit contenu dans le projet de loi, le fait que l’on établisse un lien entre l’ADO et la réduction de la pauvreté qui sera assujéti à des critères et qui risque de créer des problèmes. Ai-je raison?

M. Wallace : Je pense que c’est une question légitime. On ne comprend pas de façon immédiate et générale tout ce que comporte la réduction de la pauvreté. Par conséquent, cela peut se prêter à diverses interprétations. En ayant une définition plus claire de la réduction de la pauvreté, cela pourrait aider à s’assurer qu’il n’y a aucune ambiguïté à cet égard.

Mr. Sloan: The history of the discussions inside the OECD of the definition of ODA simply reinforces the point you made. These discussions can be extremely convoluted and difficult, and they continue today as the definition is examined and re-examined in light of new circumstances.

The Chairman: I appreciate that. Thank you for your clarity.

Senator Segal: I wanted to raise some of the responses to the concerns you have already addressed and which I raised in the chamber about aspects of the bill that we have heard from the well-meaning proponents of the bill.

Ms. Verdon, in response to the anxiety about “must consult” and the implications that those words would have for CIDA — to produce a layer of bureaucracy, to produce non-governmental organizations who felt they must be consulted, force consultation with governments we might not wish to consult with for good and substantial reason — we were informed in testimony last week by legal advisers to one of the NGOs that has a strong view in support of this bill that we are hyperventilating or overreacting here.

In the normal context, the minister and officials have the right to decide what constitutes consultation; to define it. As long as it was in any way reasonable, the notion of some court imposing upon the minister a higher standard or a more broadly based context for that to the point where it was in the way of the smooth administration of the foreign assistance program was only hyperventilating, that we were over worrying about that. Can you respond to that?

Ms. Verdon: It is one possible interpretation. There may be others.

I know the committee has heard from witnesses and that other Canadian domestic legislation imposed consultation obligations. It would not be a big change to have that consultation in this bill.

We looked at many of those examples, as a matter of fact. It seemed they were in different contexts where obligations were imposed on ministers to consult for a small part of their duties and powers. This bill creates — in the case, for instance, of the minister responsible for CIDA — a duty to consult for a broad range of activities; almost for the entire mandate of the minister.

There are different interpretations that could be sustained.

Senator Segal: My second question is what I would call the chewing-gum question. We have all seen the advertisement on television where an engineer is walking by a dam and there is a leak. Rather than dealing with the structural issues, he puts gum on it and walks off. I think the commercial is for retirement planning.

M. Sloan : Les débats qui ont eu lieu par le passé au sein de l'OCDE sur la définition de l'ADO renforcent tout simplement ce que vous venez de dire. Ces débats peuvent être extrêmement alambiqués et difficiles et ils se poursuivent aujourd'hui alors que cette définition est examinée et réexaminée à la lumière de nouvelles circonstances.

Le président : Je comprends. Merci de votre clarté.

Le sénateur Segal : Je voulais parler de quelques-unes des réponses aux préoccupations dont vous avez déjà parlé et que j'ai soulevées au Sénat au sujet de différents aspects dont nous ont parlé les auteurs bien intentionnés du projet de loi.

Madame Verdon, en réponse à l'inquiétude au sujet de l'obligation de consulter et des conséquences de ce libellé pour l'ACDI — produire un échelon de bureaucratie, produire des organisations non gouvernementales qui ont l'impression qu'elles doivent être consultées, obliger la consultation avec des gouvernements que nous ne souhaitons peut-être pas consulter pour de bonnes raisons —, la semaine dernière les conseillers juridiques de l'une des ONG qui appuie fermement le projet de loi à l'étude nous ont informés lors de leur comparution que nous avons ici une réaction exagérée.

Normalement, le ministre et les hauts fonctionnaires ont le droit de décider ce qui constitue une consultation; ils la définissent. En autant que ce soit raisonnable, l'idée qu'un tribunal impose aux ministres une norme plus élevée ou un contexte plus général à cet égard au point où cela puisse nuire à la bonne administration du programme d'aide à l'étranger est exagérée, ils ont dit que nous ne devons pas nous préoccuper de cela. Pouvez-vous répondre à cette affirmation?

Mme Verdon : C'est une interprétation possible. Il y en a peut-être d'autres.

Je sais que le comité a entendu des témoins et que d'autres lois canadiennes imposent des obligations en matière de consultation. Ce ne serait pas un gros changement si on avait cette consultation dans le projet de loi.

Nous avons examiné bon nombre d'autres exemples, en fait. Il semblerait qu'il y ait différents contextes où les obligations étaient imposées aux ministres de consulter pour une petite partie de leurs fonctions et de leurs pouvoirs. Le projet de loi à l'étude crée — par exemple, dans le cas du ministre responsable de l'ACDI — une obligation de consulter pour une large gamme d'activités; presque pour tout le mandat du ministre.

On pourrait faire valoir différentes interprétations.

Le sénateur Segal : Ma deuxième question est ce que j'appellerais la question de la gomme à mâcher. Nous avons tous vu la publicité à la télévision où un ingénieur se promène à côté d'un barrage et il y a une fuite. Plutôt que de régler le problème structurel, il colmate la fuite avec de la gomme à mâcher. Je pense que c'est une publicité pour la planification de la retraite.

The worry I have about this bill is that it does not achieve any of the goals of broader transparency and a broader regime of governance that various folks — including people within CIDA — have suggested over time we may want to embrace: The notion of not having our own U.K. Department of International Development, DFID, kind of legislation that is explicit and not a subparagraph of another act but its own law.

My concern is because it is difficult to have the time of both Houses of Parliament to address this kind of instrumental design question, it is a hard thing to have happen. If this bill were to pass in its present form, some people would say we have done a good job and off we go, and the actual core issue is not addressed unless some administration decides to do so.

It strikes me that the good faith in the other place amongst the other three political parties — and I think probably broadly shared without respect to partisanship — is that the elephant in the room is greater transparency. We all have this task, as government modernizes, changes, becomes more complex and new legislation is overlaid, accountability and all that stuff. How do you deal with that transparency question without so paralyzing an instrument that the end result is you have transparency, but you also have complete paralysis? That is not what anyone wants, because we want our foreign aid to go to the right places, in the right amounts and to have a positive impact. We all share that view.

Assuming that you do not want to prescribe a change in policy, because of where you work and the constraints that public servants traditionally face under the Westminster system, what advice do you have for the committee on the broader question of transparency, at least as it is raised by this piece of legislation?

Anyone who has the courage to address it, I would be delighted. I want to assure you that I will defend you, win or tie, in case any minister is upset, for whatever that is worth.

Mr. Wallace: Thank you very much. It is absolutely the right question to ask. Can there be a higher standard of transparency achieved in the way the government both manages and demonstrates the effect of its development assistance? I think everyone would agree that higher standards can and should be achieved.

Having said that, when you go through the range of reports, for example, clearly, more work can and should be done in this area. My colleague Graham Flack talked about some of the reporting evolutions. A number of reports are new developments over the course of the last year or so — both general reports on development assistance and specialized reports in the health sector or Afghanistan or an example of democratic governance. However, in doing more work, it is important to ensure that what is enshrined in law is clear enough and straightforward enough to add value without adding needless overhead.

Ce qui m'inquiète au sujet du projet de loi à l'étude, c'est qu'il n'atteint aucun des objectifs d'une plus grande transparence et d'un régime de gouvernance plus large que bien des gens — notamment les représentants de l'ACDI — ont dit au fil du temps que nous voudrions peut-être adopter : l'idée de ne pas avoir notre propre ministère du Développement international comme au Royaume-Uni, le DFID, une loi qui est explicite et qui n'est pas un sous-alinéa d'une autre loi, mais une loi en bonne et due forme.

Cela me préoccupe parce qu'il est difficile pour les deux Chambres du Parlement d'avoir le temps d'aborder ce genre de question de conception déterminante, c'est quelque chose de difficile à faire. Si le projet de loi devrait être adopté dans sa forme actuelle, d'aucuns diraient que nous avons fait un bon travail, et voilà le problème réel ne sera pas réglé à moins qu'une administration décide de le régler.

Ce qui me frappe, c'est la bonne foi à l'autre endroit entre les trois autres partis politiques — et je pense que tout le monde est sans doute d'accord sans faire preuve de partisanerie — c'est que l'éléphant dans la pièce est une plus grande transparence. Nous avons tous cette tâche, à mesure que le gouvernement se modernise, change, devient de plus en plus complexe et que de nouvelles lois sont adoptées, la reddition de comptes, et cetera. Comment règle-t-on cette question de transparence sans paralyser un instrument qui fait en sorte qu'en fin de compte on a la transparence mais aussi une paralysie complète? Personne ne veut cela, car nous voulons que notre aide extérieure aille aux bons endroits, avec les bons montants et qu'elle ait un impact positif. Nous sommes tous d'accord là-dessus.

En supposant qu'on ne veuille pas prescrire un changement de politique étant donné l'endroit où l'on travaille et les contraintes auxquelles les fonctionnaires ont fait face par le passé sous le régime de Westminster, que conseilleriez-vous au comité sur la question plus générale de la transparence, tout au moins en ce qui a trait au projet de loi à l'étude?

Je serais ravi si quelqu'un avait le courage de répondre à cette question. Je veux vous assurer que je vous défendrai, au cas où un ministre ne serait pas content, pour ce que cela vaut.

M. Wallace : Merci beaucoup. C'est exactement la bonne question à poser. Peut-on atteindre une norme de transparence plus élevée dans la façon dont le gouvernement gère son aide au développement et en démontre les avantages? Je pense que tout le monde serait d'accord pour dire qu'il est possible d'atteindre des normes plus élevées et qu'il faudrait le faire.

Cela dit, lorsque l'on lit une foule de rapports, par exemple, il est clair que l'on pourrait et que l'on devrait faire davantage de travail à cet égard. Mon collègue, Graham Flack, a parlé des évolutions visées. Un certain nombre de rapports constituent de nouveaux développements au cours des 12 derniers mois environ — il s'agit de rapports généraux sur l'aide au développement et de rapports spécialisés sur le secteur de la santé ou l'Afghanistan ou un exemple de gouvernance démocratique. Cependant, en faisant davantage de travail, il est important de s'assurer que ce qui est inscrit dans la loi est assez clair et assez simple pour ajouter de la valeur sans ajouter des frais généraux inutiles.

I can provide a practical example in the legislation. Clause 5(1)(b) is a reporting provision. The requirement in clause 5(1)(b) obligates the government to report a summary of any activity or initiative undertaken with respect to development assistance.

In undertaking to address this unprecedented broad notion of reporting on any activity, attempts have been made to help by talking about a summary of any activity. It is not clear from this language that this notion substantially changes the obligation of ministers under this section. It is also not clear that reporting obligations of various ministers, which are responsible to Parliament, may not be blurred with respect to the accountability relationship when a single minister is summarizing activity that takes place under the mandates and responsibilities of many other ministers.

This is an underlying intent clause of greater transparency on reporting, which I think is a compellingly important objective with which everyone would agree, but which, with respect to this particular formulation, may have unintended consequences that may not get you to the objective you are seeking.

Mr. Flack: I would like to give a concrete example. Four parts of the bill under clause 5 deal with a requirement for the repetition of things that are already in the Bretton Woods report, which we already prepare, that we would republish in another format.

In an era when everything is accessible on the Internet, do we really want another print run with the same information and the same copies? Does that provide greater transparency to Canadians, or should the focus be to improve the quality of the report? We said in the Department of Finance eight months ago that the report needed to be improved as we did not think our report was doing a good job of articulating the priorities and how we were achieving them. We focused our efforts on improving the report, and that resulted in the Halifax Institute, which has been a critic of many of our activities in the past, commending us on the new report we produced. We have a ways to go to improve it further.

One concern of the Department of Finance is overhead. Every dollar we spend on overhead is a dollar that does not go toward development assistance in the field. I invite senators to consider the impact the bill would have on overhead, and the direction you want to go on that. We are, of course, at the service of Parliament, and if Parliament wants us to do the same report twice, we will do that. If you want us to consult on every project, Mr. Wallace may need to develop several new teams, but we can do that. I appreciate that there are benefits from the perspective of further engagement with civil society.

Je peux vous donner un exemple pratique dans le projet de loi. L'alinéa 5(1)b) est une disposition de reddition de comptes. Cette disposition oblige le gouvernement à déposer un résumé de toute activité ou de tout projet qu'il a entrepris dans le cadre de l'aide au développement.

Pour tenter d'aborder cette notion générale sans précédent qui consiste à faire rapport de toute activité, on a essayé d'aider en parlant d'un résumé de toute activité. Ce libellé ne dit pas clairement que cette notion change considérablement l'obligation des ministres aux termes de cette disposition. Il n'est pas clair non plus que les obligations des divers ministres qui sont responsables devant le Parlement ne sont certainement pas claires en ce qui a trait au lien de responsabilité lorsqu'un seul ministre résume l'activité qui est entreprise sous les mandats et les responsabilités de plusieurs autres ministres.

Il s'agit d'un article d'intention sous-jacente de plus grande transparence en ce qui a trait à la reddition de comptes qui, à mon avis, est un objectif important convaincant avec lequel tout le monde devrait être d'accord mais qui, en ce qui a trait à cette formulation en particulier, a peut-être des conséquences non intentionnelles qui risquent de vous empêcher d'atteindre l'objectif recherché.

M. Flack : J'aimerais vous donner un exemple concret. Il y a quatre parties du projet de loi à l'article 5 dans lesquelles on retrouve une répétition des exigences que l'on trouve déjà dans le rapport sur les accords de Bretton Woods, c'est-à-dire des rapports que nous préparons déjà et que nous republions alors sous un autre format.

À notre époque où tout est accessible par Internet, voulons-nous vraiment imprimer la même information et les mêmes copies? Est-ce que cela se traduit par une plus grande transparence pour les Canadiens, ou devrions-nous plutôt mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité du rapport? Au ministère des Finances, nous avons dit il y a huit mois que le rapport devrait être amélioré, car nous ne pensions pas que notre rapport disait clairement les priorités et si nous les avions atteintes. Nous nous sommes efforcés d'améliorer le rapport et cela fait en sorte que le Halifax Institute, qui par le passé avait critiqué bon nombre de nos activités, nous a félicités pour le rapport que nous avons publié. Nous avons encore beaucoup de chemin à faire pour l'améliorer davantage.

Une préoccupation du ministère des Finances est celle des frais généraux. Chaque dollar que nous dépensons au titre des frais généraux est un dollar qui ne sert pas à l'aide au développement sur le terrain. J'invite les sénateurs à examiner l'impact que le projet de loi aurait sur les frais généraux, et l'orientation que vous voulez prendre à cet égard. Nous sommes naturellement au service du Parlement, et si le Parlement veut que nous produisions le même rapport deux fois, c'est ce que nous ferons. Si vous voulez nous consulter au sujet de chaque projet, M. Wallace aura peut-être besoin de plusieurs nouvelles équipes, mais nous pouvons le faire. Je comprends qu'il y ait des avantages du point de vue d'un meilleur engagement avec la société civile.

However, this provision has consequences and costs, and we invite senators to consider those costs. As Senator Segal said, where in the overall effort do we want to direct the reform of Canada's international development assistance? This is one piece, but it impacts on the other pieces, and not necessarily in a positive way. Where should we direct that effort?

The Chairman: Thank you, Mr. Flack, for supporting a principle that we articulated clearly in our Africa report, which talks at length about having more money for development rather than more money for administration.

Mr. Tellier: Enhanced clarity assists in achieving greater transparency. We earlier mentioned a couple of elements in which clarity raised some questions.

I draw your attention to subclause 2(2) of the bill, which says that Canadian ODA shall be defined exclusively with regard to the values identified in subclause 2(1) under "Purpose."

This provision raises the question of how this relates to and meshes with the three criteria found at subclause 4(1). I will take this opportunity to mention that earlier there were references to poverty being the test under the act. As I read subclause 4(1), there are three tests and all three must be met. That is only for clarification. This is another example of questions that might come up when the time comes to implement a bill such as this.

[Translation]

Senator Dallaire: Mr. Flack, I find it fascinating to see your interest in not making more work for our public servants, even though in some fields we see countless reports being published — reports that at times are repetitive — and all the bills that have been considered over the past year. I appreciate your interest in reports, but there is a fundamental issue at stake: what is being done with the money that we are allocating to official development assistance? The answer is not clear.

We hear that it takes two years to get a complete report from CIDA. Recently, funding was provided in your budget. According to other sources of information, international development is conducted in different ways, depending on the department involved, such as the Department of Foreign Affairs, CIDA and the Department of Finance, and that there is no consistency. So the objective was not to reform CIDA or to reform the way the Department of Foreign Affairs and International Trade functions, but rather, the bill is intended to focus efforts on the three points that were raised earlier, namely:

Cependant, cette disposition a des conséquences et des coûts, et nous invitons les sénateurs à tenir compte de ces coûts. Comme le sénateur Segal l'a dit, dans le cadre de cet effort global, comment voulons-nous orienter la réforme de l'aide au développement internationale du Canada? C'est là un élément, mais il a un impact sur les autres éléments, et cet impact n'est pas nécessairement positif. Où devrions-nous diriger cet effort?

Le président : Merci, monsieur Flack, d'appuyer un principe que nous avons exprimé clairement dans notre rapport sur l'Afrique et qui traite longuement de la nécessité d'avoir davantage d'argent pour le développement plutôt que pour l'administration.

M. Tellier : Une plus grande clarté aide à avoir une plus grande transparence. Précédemment, nous avons mentionné quelques éléments dont le manque de clarté soulevait des questions.

Je voudrais attirer votre attention sur le paragraphe 2(2) du projet de loi qui dit que l'aide au développement officielle du Canada est définie exclusivement en tenant compte des valeurs précisées au paragraphe 2(1) sous la rubrique « Objet ».

Cette disposition soulève la question de savoir comment cela est relié aux trois critères que l'on retrouve au paragraphe 4(1). Je voudrais profiter de l'occasion pour mentionner qu'on a fait allusion précédemment au fait que la pauvreté était le critère aux termes de la loi. Si je lis le paragraphe 4(1), il y a trois critères et ils doivent tous être respectés. C'est seulement à titre d'éclaircissement. C'est un autre exemple des questions qui pourraient être soulevées lorsque viendra le moment de mettre en œuvre un projet de loi comme celui-ci

[Français]

Le sénateur Dallaire : Monsieur Flack, je trouve fascinant de voir votre intérêt à ce qu'on ne donne pas plus de travail à nos fonctionnaires, alors qu'on observe une multiplication des rapports publiés dans certains domaines — rapports qui sont parfois répétitifs - et tous les projets de loi qui ont été étudiés au cours de la dernière année. J'apprécie l'intérêt que vous portez aux rapports, mais il y a une question fondamentale : que fait-on avec l'argent qu'on injecte dans le développement international officiel? La réponse n'est pas claire.

On entend que cela prend deux ans pour obtenir un rapport complet de l'ACDI. Récemment, des fonds ont été prévus dans votre budget. D'autres informations nous révèlent que le développement international est fait selon chaque entité ministérielle impliquée, comme le ministère des Affaires étrangères, l'ACDI, le ministère des Finances, et qu'il n'y a pas de cohésion. L'objectif n'était donc pas de réformer l'ACDI ni de réformer la façon dont fonctionne le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mais de tenter d'orienter les travaux vers les trois points qui ont été soulevés plus tôt, soit :

[English]

Clarity of purpose, transparency and accountability. The aim of the exercise is to determine what the target is, to determine whether we are achieving the target, and to receive a report in six months that the target is being achieved. The essence of the bill essentially tells me that. There are methodologies described here that may be complex and create problems.

With regard to consultation, I do not see that it says that the minister must consult with everyone who is poor, and every organization, NGO and government in the world to which we give 50 cents. It says the minister wants consultation. It seems to me that you should be undertaking that process. When we tell children that we have the answer to their problems, we often discover that the child has a better answer than we do but has not been consulted.

Do you believe the extreme positions you have argued today, that through consultation with those governments we are changing the fundamental methodology of the minister? Why are they travelling all over the place and why are you receiving all these reports? Is it not simply putting into focus that by defining poverty reduction we are assisting the minister to look for the right information in the right places? Also, ultimately, through the processes of the reports indicated here, we will give them an instrument to come back to Parliament in a timely fashion, at which time parliamentarians can tell the minister that the minister went too far and stalled the process or that the minister has not done enough and must do more.

Does this bill not permit that consultation to be focused instead of being all over the map, as it is today?

The Chairman: Do you want anyone in particular to answer that question for you, Senator Dallaire?

Senator Dallaire: I was looking to Mr. Wallace.

Mr. Wallace: One can always do a better job on reports. I will tell you a little bit about the current overall structure. Some reports produced by different departments, including CIDA, are monthly and are now web-enabled. We change our website on Afghanistan report results virtually weekly now, so there is a sense of reporting that goes through different cycles. Some of these specialized reports are monthly in nature. Other reports include plans, priorities and the departmental performance report.

[Translation]

These are annual reports that are produced in the spring and fall. They have to do with the agency's plans and performance over the period in question.

Furthermore, we produce a statistical report, and it requires more time to prepare. We have to wait for the results that come, in part, from multilateral agencies, which have a different

[Traduction]

La clarté de l'objet, la transparence et la responsabilité. Le but de l'exercice est de déterminer l'objectif, de déterminer si nous atteignons l'objectif et de recevoir un rapport dans six mois disant que l'objectif est atteint. C'est ce que dit essentiellement le projet de loi. Il y a des méthodes qui sont décrites ici qui peuvent être complexes et créer des problèmes.

En ce qui concerne la consultation, je ne vois nulle part que le ministre soit tenu de consulter tous les pauvres et tous les organismes, ONG et gouvernements du monde à qui nous donnons quelques cents. Le projet de loi dit que le ministre veut consulter. Il me semble que vous devriez amorcer ce processus. Quand nous disons aux enfants que nous avons la réponse à leurs problèmes, nous constatons souvent que l'enfant a une réponse meilleure que la nôtre mais qu'il n'a pas été consulté.

Croyez-vous vraiment les positions extrêmes que vous soutenez devant nous aujourd'hui, à savoir que, en consultant tous ces gouvernements, nous nous trouvons à changer fondamentalement la méthodologie du ministre? Pourquoi tous ces gens se déplacent-ils dans tous ces endroits et vous envoient-ils tous ces rapports? N'est-ce pas simplement là une façon de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté et d'aider le ministre à obtenir l'information dont il a besoin dans les endroits où il convient de la chercher? Tout cela permettra au bout du compte, grâce au processus qui est prévu ici pour la présentation de rapports, permettra de faire rapport au Parlement en temps opportun, pour que les parlementaires puissent dire au ministre qu'il est allé trop loin et qu'il a ralenti le processus ou qu'il n'en a pas fait assez et qu'il doit faire plus.

Le projet de loi ne permet-il pas que la consultation soit ciblée au lieu qu'elle soit éparpillée, comme c'est le cas aujourd'hui?

Le président : Vous voulez que quelqu'un en particulier réponde à cette question pour vous, sénateur Dallaire?

Le sénateur Dallaire : Je regardais M. Wallace.

M. Wallace : Il est toujours possible d'améliorer les rapports qui sont faits. Je vais vous expliquer un petit peu en quoi consiste la structure actuelle, de manière générale. Dans certains cas, les rapports qui sont produits par les différents ministères, dont l'ACDI, sont faits mensuellement et sont accessibles sur Internet. Nous modifions presque toutes les semaines maintenant les résultats qui figurent dans les rapports sur l'Afghanistan, si bien que la présentation des rapports passe par différents cycles. Certains de ces rapports spécialisés sont faits mensuellement. Dans d'autres cas, il s'agit de rapports sur les plans et les priorités et de rapports ministériels sur le rendement.

[Français]

Ce sont des rapports annuels produits au printemps et à l'automne. Ces rapports touchent les plans et performances de l'agence au cours de la période visée.

Nous produisons, par ailleurs, un rapport statistique dont la préparation nécessite plus de temps. Nous devons attendre les résultats provenant, en partie, des agences multilatérales,

reporting cycle — in particular, agencies in the United Nations system and international financial institutions. It takes several months to obtain this data, which affects our capacity to consolidate this information and provide a complete picture of the situation.

Within Canadian government departments, it is easy to produce reports quickly. However, gathering data from approximately 100 different international institutions always means delays, which affect the production of our own reports.

That being said, there may be ways of improving the situation. We could produce interim reports so as to speed up the process.

[English]

The issue of reporting is one for which, looking at the whole picture, clearly there is room for improvement in a number of areas. There are items on different cycles, from monthly to quarterly to annually, and you can look at what that provides and for what purpose. Fundamentally, the purpose is exactly what the senator was saying, to show what Canada is doing, the activities it has undertaken, and the results that are produced with activity in those resources.

With respect to the issue of consultation and the question of interpretations and legal risk, I will ask my colleague and senior counsel to address that.

[Translation]

Ms. Verdon: Regarding consultations, clause 4 requires the minister to consult. Beforehand, it was at the minister's discretion. Now the minister is required to conduct consultations, otherwise he runs a number of risks. He must consult above all so that he has something on which to base the opinion that he has to form pursuant to clause 4(1) of the bill. He must form this opinion when he grants development assistance. He could provide development assistance hundreds or even thousands of times. So the clause has to be interpreted in this manner. The minister must consult quite often, otherwise a court could rule that he has not fulfilled his obligation pursuant to the clause.

Senator Dallaire: He is required to do so pursuant to a piece of legislation that states that he is accountable to Parliament, not to a Canadian or international criminal court.

Given this context, we are asking him, first of all, to reduce poverty by taking aim at a number of targets, and second, to carry out consultations, with proof that he has indeed consulted. Then, parliamentarians will have to judge whether or not he has met his obligations. This review will be done on the basis of an analysis of this component, not on the basis of each \$50,000 project for which he is obliged to consult. That interpretation is consistent with the spirit of the legislation and is not meant to address the concerns that you raise.

lesquelles fonctionnent sous un différent cycle pour la production de leurs rapports — on parle notamment du système des Nations Unies et de celui des institutions financières internationales. L'obtention de ces données se fait dans un délai de plusieurs mois, ce qui affecte notre capacité à consolider ces informations et produire un portrait complet de la situation.

À l'intérieur des ministères canadiens, il est facile de produire des rapports rapidement. Toutefois, la cueillette des données auprès d'une centaine d'institutions internationales pose toujours des délais, ce qui affecte la production de nos rapports.

Cela dit, il existe peut-être des façons d'améliorer cette situation. On pourrait produire des rapports intérimaires afin d'accélérer le processus.

[Traduction]

Il est clair que, dans l'ensemble, il y aurait lieu d'apporter un certain nombre d'améliorations en ce qui a trait aux rapports. Il y a des questions pour lesquelles les cycles d'établissement des rapports varient : mensuels, trimestriels ou annuels. Il convient de se demander quelle est la nature des informations qui y sont présentées et à quoi ils servent. Le but est essentiellement, comme le disait le sénateur, de décrire ce que fait le Canada, les activités qu'il a entreprises et les résultats obtenus grâce aux ressources consacrées à ces activités.

En ce qui concerne la consultation et la question des interprétations et du risque sur le plan juridique, je vais demander à ma collègue, qui est conseillère juridique principale, de vous répondre.

[Français]

Mme Verdon : Sur la question de la consultation, à l'article 4, une obligation est imposée au ministre de consulter. Auparavant, c'était à la discrétion du ministre. Maintenant, il en a l'obligation, sans quoi il s'expose à certains risques. Il doit consulter avant tout afin de fonder son avis ou l'opinion à laquelle il doit arriver en vertu de l'article 4.1 du projet de loi. Cette opinion, il doit la formuler quand il accorde de l'aide au développement. Il pourra fournir de l'aide au développement à des centaines voire des milliers de reprises. On doit donc interpréter cet article ainsi. Le ministre doit consulter assez souvent, sans quoi un tribunal pourrait juger qu'il a enfreint à son obligation en vertu de l'article.

Le sénateur Dallaire : Il a cette obligation en vertu d'une loi selon laquelle il est tenu responsable devant le Parlement et non pas devant une cour criminelle du Canada ou internationale.

Dans ce contexte, nous lui demandons, premièrement, de réduire la pauvreté en visant certaines cibles; et, deuxièmement, de faire des consultations, avec preuve à l'appui de ces consultations. Ensuite, il incombera aux parlementaires de juger s'il a rempli ses obligations. Cet examen se fera en fonction d'une analyse de ce volet et non en fonction de chaque projet de 50 000 \$ où il aura été obligé de faire des consultations. Cette interprétation s'inscrit dans l'esprit de la loi et non en fonction des préoccupations que vous soulevez.

[English]

I come back to our Bretton Woods exercise and the document that you produced.

[Translation]

The statement reads: "This annual report needs to present a clearer picture." Here the minister is speaking of the Canadian government. Then the statement continues, saying that this view was strongly reiterated by organizations including the International Monetary Fund and the World Bank. So they share this point of view. It does say, all the same, that Canada must respect the confidentiality policies of its institutions.

I did not see anything that says that we are putting confidentiality at risk. No one has indicated that confidential information from these institutions will have to be disclosed.

If you do not mind, I would like to raise the following points:

[English]

Paragraph 5(3)(a) in the bill talks about a summary of representation, which is more open to interpretation than the last point about the position taken by Canada on any resolution that is adopted by the board of governors, and so on. It requires a summary characterization of the high-level general assessment. It did not ask for the word-for-word analysis of every interpretation.

Many member states of Bretton Woods Institution report on the approach to policy and priorities of the institution. The World Bank disclosure policy accepts that bank directors may release statements on their positions. Of course, there is the qualifier of confidentiality, which no one is asking for. Canada's current Bretton Woods report to Parliament, the one here, is committed to embrace that transparency.

I will conclude with this quote from the World Bank Disclosure Policy, if I may: "governments of member countries are free to release statements of their positions on matters considered by the Board."

Therefore, we can obtain data without throwing the whole thing into a tizzy. Do you really think, the way it is written there, that we want the fundamental processes of those institutions to be undermined by our desire for more transparency, or are we simply saying: Tell us what you are doing up there and inform us?

Mr. Flack: As we argued before the House committee, we did not think that was the intent of the legislation. Unfortunately, the introduction of the word "any" pushes us in a different direction. It does not say "a summary of general representations made." It says "a summary of any representation made" before the committee. Our legal counsel raised that as an enormous flag.

[Traduction]

Je reviens ici à l'exercice de Bretton Woods et aux documents que vous avez produits.

[Français]

L'énoncé dit : « Mon rapport annuel doit fournir un aperçu plus clair » — on parle du gouvernement canadien. On dit ensuite : « c'est également le point de vue que les organisations, dont le Fonds monétaire et la Banque mondiale, ont vivement soutenu » — elles partagent donc le point de vue. Il est dit, tout de même, que le Canada doit respecter les politiques en matière de confidentialité de ses institutions.

Je n'ai rien vu qui dise que l'on met à risque la confidentialité. On n'a pas indiqué que l'information confidentielle de ces institutions devront être divulguées.

Permettez-moi de souligner les points suivants :

[Traduction]

L'alinéa 5(3)a) du projet de loi parle d'un résumé des observations, disposition qui est plus vague que la dernière disposition au sujet de la prise de position du Canada dans le cadre des résolutions adoptées par le Conseil des gouverneurs, et cetera. Elle exige une description sommaire qui constitue en fait une évaluation générale de haut niveau. Elle n'exige pas une analyse mot à mot de chaque interprétation.

Beaucoup des États qui sont partie aux accords de Bretton Woods font rapport sur la démarche de l'institution en matière de politiques et de priorités. La politique de la Banque mondiale sur la divulgation autorise les administrateurs de la banque à rendre publics leurs énoncés de position. Il y a, bien sûr, le critère de la confidentialité, que personne ne réclame. Le rapport que fait actuellement le Canada au Parlement sur Bretton Woods, ce rapport-ci, doit respecter le principe de la transparence.

Je vais conclure en vous disant que la Politique de divulgation de l'information de la Banque mondiale prévoit que les gouvernements des États membres peuvent rendre publics leurs énoncés de position sur les questions étudiées par le Conseil.

Nous pouvons donc obtenir des informations sans tout bouleverser. Croyez-vous vraiment que la disposition, telle qu'elle est énoncée, puisse être interprétée de manière que notre volonté d'assurer une plus grande transparence puisse miner les processus fondamentaux de ces institutions, ou veut-elle simplement dire : Dites-nous ce que vous êtes en train de faire là-bas et tenez-nous au courant?

M. Flack : Comme nous l'avons fait remarquer devant le comité de la Chambre, nous ne pensons pas que ce soit là l'intention du projet de loi. Malheureusement, en insérant le mot « any » dans la version anglaise, nous nous engageons dans une toute autre voie. On ne dit pas « a summary of general representations made », mais bien « a summary of any representation made » devant le comité. Notre conseiller juridique nous a alertés au grave problème que pose cette formulation.

We agree with you completely on transparency and the attempt to open up the World Bank and the IMF. In fact, Canada was a leader, along with the U.K., in pushing for further disclosure. As you will see in our Bretton Woods report, we are pushing for further disclosure still in terms of those institutions opening up as many of their documents as possible, where there is now a presumption of disclosure for the vast majority of the documents. That has been, in large measure, the result of countries such as Canada and the United Kingdom pushing for those institutions to open up, and we absolutely support that.

We are saying to the committee that it is difficult for us to unilaterally take a further step of opening up what is, in effect, a cabinet meeting, and doing that alone. Indeed, our report in the Bretton Woods and Related Agreements Act and the United Kingdom's report are two of the best examples internationally of pushing the limits of disclosure. We did that carefully, in consultation with the World Bank and the International Monetary Fund, to ensure we did not cross any line.

We did not think the intent behind this provision was to do that. Our challenge is that we will be required to obey the law that is put forward. The law says that we need to provide a summary of any representation that is made. To give a practical example, if we have a bank policy discussion of exchange rates, that is a market-sensitive discussion that has the potential to be leaked. Exchange rate speculators understand where exchange rate policy may have an impact, and if that meeting was about exchange rate policy, I do not know how you could do a summary of any representation that did not explain where we came out on that.

To the extent it did — according to the executive directors there — it put them in a position where it would break their contractual obligation to the bank and to the fund not to release that confidential information. It could also damage third parties.

We agreed that we did not think that could possibly be the intent, but the words were different. That is why we were comforted that an amendment was proposed in the House that said nothing in this legislation should be taken to impact the confidentiality requirements. It may not have been sufficient from a legal perspective to cover all the situations, but it appeared that the House members recognized a problem here. Unfortunately, because some of the sections were shifted around, it looked as though one section was removed at the last minute. It was the section to which this amendment would be attached, and all the amendments associated with it went as well.

Nous sommes entièrement d'accord avec vous en ce qui concerne la transparence et la volonté de faire de la Banque mondiale et du FMI des institutions moins fermées. Le Canada a d'ailleurs fait œuvre de pionnier, tout comme le Royaume-Uni, en faveur d'une plus grande ouverture. Comme vous pourrez le constater dans notre rapport sur Bretton Woods, nous réclamons une ouverture plus grande encore qui ferait en sorte que ces institutions accepteraient de rendre publics autant de leurs documents que possible, étant donné qu'il y a maintenant une présomption en faveur de la communication de la grande majorité des documents. C'est là quelque chose qui est attribuable en grande partie aux pressions exercées par des pays comme le Canada et le Royaume-Uni en faveur d'une plus grande ouverture des institutions, et c'est quelque chose que nous appuyons entièrement.

Ce que nous disons, c'est qu'il est difficile pour nous d'agir de façon unilatérale pour assurer la communication de ce qui serait l'équivalent d'échanges entre membres du Cabinet. Je vous dirais d'ailleurs que notre rapport sur la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes et celui du Royaume-Uni sont deux des meilleurs exemples qui existent à l'échelle internationale de la volonté de repousser les limites de la divulgation. Nous avons rédigé ce rapport avec beaucoup de soin, en consultation avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, afin de nous assurer de ne pas transgresser les règles.

Nous ne pensions pas que c'était là l'objet de cette disposition. Nous aurons un défi à relever en ce sens que nous serons tenus de respecter la loi qui sera mise en vigueur. La loi dit qu'il nous faut donner un résumé des observations. Prenons le cas de la politique sur les taux de change : si la Banque discutait de cette politique et qu'il y avait une fuite, il pourrait y avoir une incidence sur les marchés. Ceux qui s'adonnent à la spéculation monétaire savent quelles pourraient être les conséquences d'une modification de la politique sur les taux bancaires et je vois mal comment on pourrait faire un résumé des observations sans divulguer la position défendue par le Canada.

Le fait de divulguer cette information constituerait une violation de l'obligation contractuelle qu'ont les administrateurs — et c'est eux qui le disent — à l'égard de la Banque et du Fonds de ne pas divulguer d'information confidentielle. Il pourrait aussi en résulter un préjudice pour des tiers.

Nous étions d'avis que ce n'était sûrement pas là l'intention, mais les mots autorisaient cette interprétation. C'est pourquoi nous avons trouvé rassurant l'amendement qui a été proposé à la Chambre pour préciser que les dispositions de la loi ne pouvaient pas être interprétées de manière à avoir une incidence sur les exigences relatives à la confidentialité. Cet amendement n'était peut-être pas suffisant du point de vue juridique pour englober toutes les situations possibles, mais il semble que les députés avaient conclu à l'existence d'un problème à ce sujet. Malheureusement, parce qu'on a modifié l'ordonnement de certains des articles, on a eu l'impression qu'un des articles avait été retiré à la dernière minute. C'est l'article auquel cet amendement serait rattaché, ainsi que tous les autres amendements connexes.

To be absolutely clear, we are fully supportive of the notion of transparency and opening up these institutions. For years, we have taken a leading role in doing just that. We are saying that there are limits to how far we can unilaterally go and ultimately, there are limits in how far we would want to go in terms of those cabinet-like discussions where we want a full and frank exchange. We do not want anyone pulling punches in those discussions because the purpose is to provide blunt advice to those individuals. In those cases, we do not want to provide summaries of those representations because the result of doing that would be to neuter our representations or lose the information.

We agree with the intent. We are asking senators to look at the language to determine whether it aligns with that intent and whether it would not risk, as our executive directors tell us, putting them in impossible positions.

The Chairman: I want to remind colleagues that we still have another session after this. We are truly going over my estimated time now.

Before I go to Senator Mahovlich, I want a point of clarification from Ms. Verdon on subclause 4(2) with respect to the consultation process.

What I hear you say, and I am not trying to put words in your mouth, as written, the consultation paragraph would compel or oblige the minister to consult. Is that your interpretation of that?

Ms. Verdon: Yes, subclause 4(2) obliges the minister to consult. Now, the minister does not have such an obligation. The minister may consult now, but under subclause 4(2), the minister shall consult.

The Chairman: I appreciate that.

Senator Mahovlich: I thank the witnesses for appearing. Mr. Flack, do you think the government feels that the more reports they receive, the more transparency they have? That is my question to you.

Mr. Sloan, you say Bill C-293 does not have a clear test to determine what is a contribution to poverty reduction and what is not. This lack of a clear test creates ambiguity, both legal and practical." Can you explain what "a contribution to poverty" is?

Mr. Wallace, you are right, the perspectives of the poor are the most valuable. A committee that I am on sent me to Africa, and I was in the Congo. A lady there had to walk 10 miles for a bucket of water. I think if I asked her what poverty was all about, she would have explained it to me. It was an experience.

Qu'on ne s'y trompe pas, nous souscrivons entièrement aux principes de la transparence et de l'ouverture de ces institutions. Nous jouons depuis des années un rôle de chef de file à cet égard. Nous disons cependant qu'il y a des limites à ce que nous pouvons faire unilatéralement et que, au bout du compte, il y a des limites à ce que nous sommes prêts à faire en ce qui concerne ces discussions qui s'assimilent à des discussions entre ministres où nous voulons des échanges francs et complets. Nous ne voulons pas que qui que ce soit ne s'abstienne de faire des observations lors de ces discussions parce que le but est que chacun puisse s'exprimer sans réserve. S'agissant de discussions de ce genre, nous ne voulons pas donner un résumé des observations parce que cela aurait pour effet d'émasculer les observations ou de perdre des informations.

L'intention est bonne d'après nous. Nous demandons aux sénateurs d'examiner la formulation afin de s'assurer qu'elle correspond bien à l'intention et qu'elle ne risquerait pas, comme nous l'ont dit nos directeurs exécutifs, de les mettre dans une situation intenable.

Le président : Je tiens à rappeler aux collègues qu'il nous reste encore un autre groupe à entendre après celui-ci. Nous sommes en train de dépasser de beaucoup le temps que j'avais prévu.

Avant de donner la parole au sénateur Mahovlich, j'aimerais demander à Mme Verdon un éclaircissement sur le paragraphe 4(2) qui traite du processus de consultation.

D'après ce que j'ai compris de vos propos, et je n'essaie pas de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit dans votre mémoire, ce paragraphe obligerait le ministre à consulter. Est-ce bien l'interprétation que vous faites de ce paragraphe?

Mme Verdon : Oui, le paragraphe 4(2) oblige le ministre à consulter. À l'heure actuelle, le ministre n'a pas cette obligation. À l'heure actuelle, il peut consulter, mais le paragraphe 4(2) l'oblige à consulter.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur Mahovlich : Je remercie les témoins d'être venus nous rencontrer. Monsieur Flack, pensez-vous que le gouvernement s'imagine que plus il reçoit de rapports, plus il y aura de transparence? Voilà la question que j'ai pour vous.

Monsieur Sloan, vous dites que le projet de loi C-293 ne comprend pas de critères clairs qui permettraient de déterminer ce qui contribue à la réduction de la pauvreté. Cette lacune crée une certaine ambiguïté du point de vue tant juridique que pratique. Pouvez-vous expliquer ce qu'il faut entendre par « contribuer à la pauvreté »?

Monsieur Wallace, vous avez raison de dire que le point de vue des pauvres est celui qui est le plus utile. Je fais partie d'un comité avec lequel je me suis rendu en Afrique, notamment au Congo. Il y avait là une femme qui devait faire dix milles à pied pour un seau d'eau. Si je lui avais demandé ce que c'était que la pauvreté, elle me l'aurait sûrement expliqué. Ce voyage a été toute une expérience.

Mr. Flack: Briefly, I think better reports provide better transparency. That is why in our Bretton Woods report we made a real attempt to provide greater transparency this year and will attempt to continue to do that. If you want us to duplicate that in other vehicles, we can. I only point out that costs are associated with that.

Senator Mahovlich: Streamlining is important when fighting a war. I think poverty is kind of a battle for us.

Mr. Flack: I fully share that view. As you might imagine, the Department of Finance was interested, as was indicated in their budget document. We only highlight some of those areas that raised flags for us.

Senator Mahovlich: I found the same thing in hockey.

Mr. Sloan: With respect to the comment about the clearer test to determine what is the contribution to poverty reduction and what is not, I think, very much, the points raised by the chairman and Senator Segal go to the heart of the difficulty of clearly defining a term such as poverty reduction. The long and convoluted discussion inside the OECD to try to define what is official development assistance, what should be counted as official development assistance and what is not, and even though it might appear to be or is purported to be by some or others, I think it is a history we need to be aware of in trying to set out a test for what, in the future, we will determine to be official development assistance or not.

There is a long and difficult but genuine debate about how we define these terms.

The Chairman: Thank you. I will ask my colleagues who had put their names down for a second round if I could postpone that until the next portion and I will put them first on the list. We are really running out of time and we have somebody else waiting for us. I would like to suspend for two minutes.

Senator Corbin: Can I ask a point of clarification? I know you do not like this, but Mr. Flack has alluded to the Halifax Institute or the Halifax Initiative and he said they appeared here before us. I checked with the clerk. We have never seen these people. Can you tell us in two sentences who and what they are and what they strive to do?

Mr. Flack: My apologies: They appeared before the members of the other place. Halifax Initiative was set up in the aftermath of the then G7 summit in Halifax with a view to reporting on the transparency with which the Government of Canada reports on how it performs in development assistance. The Halifax Initiative is a collection of NGOs that provide a scorecard on how well we are reporting.

M. Flack : En un mot, si nous avons de meilleurs rapports, la transparence s'en trouve accrue. C'est pourquoi, dans notre rapport sur Bretton Woods, nous nous sommes vraiment efforcés cette année d'atteindre à une plus grande transparence, et nous allons poursuivre nos efforts en ce sens. Si vous voulez que nous le fassions aussi pour d'autres rapports, nous pourrions le faire. Je vous signalerai simplement que cela entraînerait des dépenses supplémentaires.

Le sénateur Mahovlich : La rationalisation est importante quand on est en guerre. J'estime que nous devons faire la guerre à la pauvreté.

M. Flack : Je suis entièrement d'accord avec vous là-dessus. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est quelque chose qui a capté l'attention du ministère des Finances, comme l'indique le Budget. Nous ne faisons que signaler certaines des questions au sujet desquelles nous avons des inquiétudes.

Le sénateur Mahovlich : J'ai constaté que c'était la même chose dans le monde du hockey.

M. Sloan : Pour ce qui est des observations selon lesquelles il faudrait un critère plus clair pour déterminer ce qui contribue à la réduction de la pauvreté, j'estime que les points soulevés par le président et par le sénateur Segal vont vraiment au cœur de la difficulté de définir clairement ce qu'il faut entendre par la réduction de la pauvreté. La longue discussion à l'OCDE sur toutes les subtilités qui entrent en ligne de compte quand on cherche à définir ce qu'est l'aide au développement officielle, ce qui devrait être considéré comme de l'aide au développement officielle et ce qui ne devrait pas l'être, au-delà des apparences et de ce que prétendent certains, nous montre bien qu'il faut être conscient de la difficulté d'établir un critère qui permettrait, à l'avenir, de déterminer ce qui doit être considéré comme de l'aide au développement officielle.

La définition de ces termes suscite un débat qui est à la fois long, difficile et authentique.

Le président : Merci. Je vais demander à mes collègues qui avaient inscrit leur nom pour le deuxième tour si je ne pourrais pas plutôt leur donner la parole pour la partie suivante de la réunion. Ils seront les premiers sur ma liste. Nous dépassons vraiment le temps qui avait été prévu, et nous avons quelqu'un d'autre à entendre. Je voudrais suspendre la séance pendant deux minutes.

Le sénateur Corbin : Puis-je demander un éclaircissement? Je sais que vous ne serez pas content, mais M. Flack a parlé du Halifax Institute ou du Halifax Initiative, qui aurait témoigné devant nous. Vérification faite auprès du greffier, ce groupe n'a jamais comparu devant nous. Pourriez-vous nous dire en deux mots qui il est, quelle est sa nature et ce qu'il cherche à faire?

M. Flack : Toutes mes excuses. Le groupe a comparu devant les parlementaires de l'autre endroit. La Halifax Initiative a été mise sur pied à la suite du sommet du G7 qui a eu lieu à Halifax et avait pour but de faire rapport sur la transparence des rapports du gouvernement du Canada sur la prestation de son aide au développement. La Halifax Initiative réunit des ONG qui évaluent la transparence de nos rapports.

The Department of Finance for the five previous years, I believe, received a consistent D in our reporting. We went up to a B minus so we are not there yet.

That is the institute and they appeared before the House committee a couple of months ago.

Senator Corbin: Where does it operate from?

Mr. Flack: It is more of a virtual institute that has representatives all over. There is a representative in Ottawa, but as I understand it, it is not a large organization.

The Chairman: Thank you, senator. To our five guests, thank you for your clarity. Thank you for your contribution. I believe all our colleagues agree it was useful.

Honourable senators, welcome to the second portion of this meeting. We are continuing our study on Bill C-293, respecting the provision of the official development assistance abroad.

[Translation]

With us today is Lucien Bradet, President and CEO, Canadian Council on Africa, who appeared before our committee last June when we were conducting our study on Africa. We are pleased to have you with us again, Mr. Bradet.

[English]

The Canadian Council on Africa is dedicated to promoting trade and investment between the Canadian and African business communities with a focus on capacity building. CCAfrica is a member-driven, not-for-profit organization serving private and public sector organizations with business interests in Africa. I remind everyone that our witness will have seven minutes for his opening remarks and we will then move on to questions from members.

[Translation]

I will now give the floor to Mr. Bradet.

Lucien Bradet, President and CEO, Canadian Council on Africa (CCAfrica): Thank you very much, Mr. Chairman.

[English]

I hope it will not be too tiring for everyone to stay but we have an important message to bring to you. We thank you for inviting us. The Canadian Council on Africa has a clear mission working with the public and the private sectors for the economic development of Africa. That is our goal. This mission includes, as a direct result of its activities, the important objective of poverty reduction. There is no question about that in our mind. This is not a novel idea. If you read the OECD, and people here mentioned that before, the DAC definition, the official definition of ODA clearly states, "promoting the economic development

Au ministère des Finances, nous avons systématiquement obtenu un D pour nos rapports des cinq dernières années. Nous sommes maintenant rendus à B moins, alors il nous reste encore du chemin à faire.

Voilà l'institut dont j'ai parlé et qui a témoigné devant le comité de la Chambre il y a deux mois environ.

Le sénateur Corbin : Où est son siège?

M. Flack : Il s'agit en fait d'un institut virtuel qui a des représentants un peu partout. Il a un représentant à Ottawa, mais si j'ai bien compris, c'est un petit organisme.

Le président : Merci, sénateur. Je tiens à remercier nos cinq témoins pour la clarté de leurs propos. Merci de votre contribution. Je crois que tous les collègues seront d'accord pour dire qu'elle a été utile.

Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à cette deuxième partie de la réunion. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-293, sur l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

[Français]

Nous avons le plaisir d'accueillir M. Lucien Bradet, président-directeur général du Conseil canadien pour l'Afrique, qui a comparu en juin dernier devant notre comité dans le cadre de notre étude sur l'Afrique. Nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau, monsieur Bradet.

[Traduction]

Le Conseil canadien pour l'Afrique est dédié à la promotion des échanges commerciaux et des investissements entre les communautés d'affaires canadiennes et africaines, avec une emphase sur le développement des capacités. CCAfrique est une organisation à but non lucratif, dirigée par ses membres et au service des organisations des secteurs privé et public ayant des intérêts d'affaires en Afrique. Je rappelle à tout le monde que notre témoin aura sept minutes pour ses remarques liminaires et que nous passerons ensuite aux questions des membres du comité.

[Français]

Je cède maintenant la parole à M. Bradet.

Lucien Bradet, président-directeur général, Conseil canadien pour l'Afrique (CCAfrique) : Merci beaucoup, monsieur le président.

[Traduction]

J'espère que les sénateurs ne seront pas trop fatigués pour rester, car nous avons un message important à vous livrer. Nous vous remercions de nous avoir invités. Le Conseil canadien pour l'Afrique a une mission claire : travailler de concert avec les secteurs public et privé pour le développement économique de l'Afrique. Voilà notre but. Notre mission comprend, comme conséquence directe de nos activités, l'objectif important de la réduction de la pauvreté. Cela ne fait aucun doute dans notre esprit. L'idée n'a rien de nouveau. Vous n'avez qu'à lire la définition de l'OCDE, dont il a déjà été question ici, la définition

and welfare of developing countries.” It is the same for the African Development Bank. Its main objectives are property reduction and economic growth.

[*Translation*]

We truly find ourselves in a situation whereby everyone is in agreement on the objectives, or at least the major institutions.

[*English*]

Why would Canada enact a narrower definition than the above institutions that has been approved and discussed for years? Why would Canada leave to interpretation — or to the discretion of many of my friends, civil servants, or for that matter unclear “civil society consultations,” and I do not understand how that could be done — the role of defining or deciding whether a proposed Canadian aid activity or project that is otherwise acceptable to the international multilateral or other national aid agencies is noble enough for Canada to undertake?

Unfortunately, the proposed act reads and sounds like that. No organization concerned about Africa is against poverty reduction. I understand Senator Mahovlich and others who went to Africa. I am in Africa every three or four months. I see poverty everywhere and we must fight and work to eliminate it. Everyone wants less poverty, more growth, more jobs, more schools, more food and less illness. Everyone wants to promote a better quality of life in the developing world. Ultimately, then, what is the purpose of this bill?

If Canada was visionary, first of all, apart from my text, they would have accepted your report and many of its recommendations. That is beside the point — I thought it was a good report. If Canada was bold and wished to be a world leader, it would change a few words in subclause 2(1) regarding the purpose. Instead of reading: “with a central focus on poverty reduction and in a manner that is consistent with Canadian values,” it would read: “with a central focus on prosperity and wealth creation in a manner that is consistent with Canadian values.”

This is a positive aspect of the problems of the developing world. This would be a bold, clear signal that Canada wants to ensure economic development occurs in Africa. I have thought a long time about that sentence, although I do not know if my friend from CIDA would agree, the real meaning of that word “development” in the title of CIDA, would be meaningful.

Wealth creation means assistance to Africa or other nations to build economies that become self-sustaining. Is that not the goal of every aid agency in the world? We can see scenarios where

du CAD, pour savoir que la définition officielle de l'ADO précise qu'elle vise à « promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement ». Il en va de même pour la Banque africaine de développement. Ses principaux objectifs sont la réduction de la pauvreté et la croissance économique.

[*Français*]

Nous sommes vraiment dans une situation où tout le monde est d'accord sur les objectifs, ou du moins les grandes institutions.

[*Traduction*]

Pourquoi le Canada adopterait-il une définition plus étroite que celle des institutions susmentionnées qui a été débattue et approuvée il y a de cela des années? Pourquoi le Canada laisserait-il cette définition à l'interprétation — ou à la discrétion des fonctionnaires, dont beaucoup sont de mes amis, voire à des consultations avec la société civile dont la nature n'est pas précisée et dont je ne comprends pas comment elle pourrait se faire — le soin de définir ou déterminer que telle activité ou tel projet d'aide canadien qui est acceptable aux yeux des organisations d'aide internationales multilatérales ou nationales n'est pas assez noble pour que le Canada l'entreprenne?

Malheureusement, c'est l'impression qu'on a à la lecture du projet de loi. Aucune des organisations qui s'intéressent à l'Afrique n'est contre la réduction de la pauvreté. Je comprends le sénateur Mahovlich et les autres qui sont allés en Afrique. Je me rends moi-même en Afrique tous les trois ou quatre mois. J'y vois de la pauvreté partout, et nous devons lutter contre cette pauvreté et chercher à l'enrayer. Tout le monde veut moins de pauvreté, plus de croissance, plus d'emplois, plus d'écoles, plus de nourriture et moins de maladies. Tout le monde veut promouvoir une meilleure qualité de vie dans le monde en développement. Quel est donc au bout du compte l'objet du projet de loi?

Si le Canada était un pays visionnaire — indépendamment de ce que je dis dans mon mémoire —, il aurait accepté votre rapport ainsi que bon nombre de ses recommandations. Je tenais à le signaler en passant parce que c'était un bon rapport. Si le Canada était audacieux et qu'il voulait être un chef de file dans le monde, il changerait légèrement la formulation du paragraphe 2(1) qui définit l'objet de la loi proposée. Ainsi, on remplacerait « que toutes les activités... soient axées sur la réduction de la pauvreté et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes » par « que toutes les activités... soient axées sur la prospérité et la création de richesses et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes ».

Les problèmes du monde en développement seraient ainsi présentés dans une optique positive. Cela serait un signal clair et audacieux comme quoi le Canada veut assurer le développement économique en Afrique. J'ai longtemps réfléchi à cette phrase, même si je ne suis pas sûr que mon collègue de l'ACDI serait d'accord — le sens véritable du mot « développement » qui se trouve dans le nom de l'ACDI serait alors effectif.

Par la création de richesses, il faut entendre l'aide à l'Afrique et aux autres pays pour ce qui est de bâtir une économie viable. N'est-ce pas là l'objectif de toutes les organisations d'aide du

focusing on poverty reduction may actually constrain important efforts by Canada. I know that many of you are in the field of law. Can the argument be made that training judges, usually any country's elite, reduces poverty? Will important projects that provide an enabling environment for the rule of law, which is a critical step to stimulate wealth creation over the long term and is certainly in line with Canadian values, pass the ambiguous and undefined poverty reduction test?

We do not know when reading the act. The only definition not provided in the act's interpretation section is poverty reduction. I was surprised when I read the act and wondered where the definition was? It is nowhere to be seen. It is inferred but not defined.

What is it? Are there different standards for different continents? We are poor in Canada but if our poor were in Africa, would they be rich? I do not know. Maybe they would be or maybe not. If you do not define this critical term, it is left to a doubtful process of consultation that may produce, we guess, guidelines and precedents that remain in place only until the next government. I can assure you that. Canada cannot manage billions of dollars in this manner. There is a clause that nobody talked about tonight and I was surprised. Why?

An organization so admired by Canadians called the International Development Research Centre, IRDC, seems to be out of touch with that problem because they have a special clause. I do not understand why. Do they want to do something not correct? I do not think so, but they are exempt from clause 4(4). It leaves a doubt in the mind of the reader.

Last week we had the chief economist of the African Development Bank. The subject of his presentation was poverty reduction. The economic growth of Africa; infrastructure, energy, communication, education were at the top of the agenda. This week CCAfrica as we speak is co-hosting seminars with Federal Business Development Bank in Toronto, Calgary and Vancouver. The main discussion was what African countries want; economic growth and wealth creation.

These aspirations are the same ones that our own governments, provincial and federal, focus on day-in and day-out. Why should I preach something else for African or other countries with the same needs?

Fundamentally, will anything in this bill improve Canada's ability to work with developing country partners? Will it make our aid work harder, smarter and faster to stimulate self-sustaining economies in the developing world? We simply

monde? On peut imaginer des scénarios où le fait de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté pourrait avoir pour effet de contenir les efforts importants du Canada. Je sais que beaucoup d'entre vous ont une formation en droit. Peut-on soutenir que le fait de former des juges, qui sont généralement issus de l'élite, contribue à réduire la pauvreté? Des projets importants qui favoriseraient l'implantation de la primauté du droit, qui est une étape essentielle pour stimuler la création de richesses à long terme et qui est certainement compatible avec les valeurs canadiennes, répondraient-ils aux critères ambigus et mal définis de la réduction de la pauvreté?

Nous ne pouvons pas le savoir à la lecture de la loi proposée. Le seul terme qui n'est pas défini dans la partie interprétation de la loi est la réduction de la pauvreté. C'est quelque chose qui m'a surpris quand j'ai lu la loi, et je me suis demandé où était cette définition? Elle ne figure nulle part. Elle est sous-entendue, mais elle n'apparaît nulle part.

Qu'est-ce que la réduction de la pauvreté? Y a-t-il des normes différentes selon les continents? Nous avons des pauvres au Canada, mais si nos pauvres vivaient en Afrique, seraient-ils riches? Je ne le sais pas. Peut-être que oui, peut-être que non. Si ce terme d'importance capitale n'est pas défini, on s'en remet à un processus de consultation douteux qui produirait vraisemblablement des lignes directrices et des précédents qui ne seraient en place que jusqu'à ce que le gouvernement suivant prenne le pouvoir. Je suis sûr que c'est ce qui se produirait. Le Canada ne peut pas gérer ainsi des milliards de dollars. Il y a un article dont personne n'a parlé ce soir, et j'en suis surpris. Pourquoi?

Il semble que cet organisme si admiré des Canadiens qui s'appelle le Centre de recherches pour le développement international, le CRDI, fasse bande à part en ce qui concerne l'aide au développement puisqu'il a droit à une disposition le visant particulièrement. Je ne comprends pas pourquoi. A-t-il quelques objectifs qui soient inacceptables? Je ne le crois pas, mais il est exempté de par le paragraphe 4(4). Cela laisse un doute dans l'esprit du lecteur.

La semaine dernière, nous avons entendu l'économiste en chef de la Banque africaine de développement nous parler de la réduction de la pauvreté. La croissance économique de l'Afrique, de même que l'infrastructure, l'énergie, les communications et l'éducation étaient prioritaires d'après lui. Des colloques ont été organisés cette semaine à Toronto, Calgary et Vancouver par le CCAfrique et la Banque fédérale de développement. Il y a surtout été question de ce que veulent les pays d'Afrique, à savoir la croissance économique et la création de richesses.

Ces aspirations sont identiques à celles qui animent nos gouvernements à nous, au niveau tant provincial que fédéral, dans tout ce qu'ils font. Pourquoi prônerais-je quelque chose d'autre pour les pays d'Afrique ou les autres pays qui ont les mêmes besoins?

Y a-t-il enfin quelque chose dans ce projet de loi qui renforcera la capacité du Canada à travailler avec ses partenaires parmi les pays en développement? Le projet de loi fera-t-il en sorte que notre aide au développement soit plus vigoureuse, plus pertinente

do not see it. As written, the legislation seems poised to increase confusion and bureaucratic process. I was in the bureaucracy for many years and that thing coming down from above would create a bureaucratic process on a huge scale. In fact, we are worried that it will actually constrain and decelerate the tempo of the ODA planning and implementation process. At a time when cutting-edge and out-of-the box thinking is needed in Canada's approach to Africa — you said this clearly in your report a few weeks ago — and other developing areas, this legislation seems to take a backwards step.

It is a bit harsh in our view. We say so because we believe strongly that Canada must be open to new ways of doing things, with more transparency. If there are questions about it, I will be pleased to answer them too.

The Chairman: No one could accuse you of not being clear.

Mr. Bradet: Thank you very much.

Senator Corbin: I have a brief question, Mr. Chairman.

[Translation]

Senator Corbin: Thank you for your presentation, Mr. Bradet. I share — and I would even almost dare say that I have shared right from the outset — your concern about this bill.

However, I did not understand what you were implying when you said:

[English]

The blanket waiver for the International Development Research Centre, IRDC, seems to point out the problems with a poverty reduction focus in Canadian ODA.

[Translation]

Could you be more explicit? I have not grasped what you are trying to say. Could it be that I cannot read the English?

Mr. Bradet: According to some people, poverty reduction covers all aspects: the economy, social considerations and so on. If that is so, then why did the IDRC ask for an exemption? If the proposal I am making does not cover everything, they are afraid and so they are asking for an exemption.

We may carry out economic activities or technology training activities — they also do a lot of that — or research with African or South American universities, and such activities may not pass the test. You see some people who have been doing this for 20 years.

et plus rapide en vue de stimuler la mise en place d'économies financièrement indépendantes dans le monde en développement? Ce n'est pas évident qu'il en soit ainsi d'après nous. Le projet de loi, tel qu'il est énoncé, semble sur le point d'accroître la confusion et d'alourdir la bureaucratie. J'ai été fonctionnaire pendant bien des années, et je me rappelle que ces ordres venus d'en haut alourdissaient considérablement la procédure bureaucratique. Nous craignons en fait que la nouvelle mesure législative limite et ralentisse le rythme de planification et de mise en œuvre de l'APD. À une époque où la démarche du Canada à l'égard de l'Afrique et d'autres régions en développement doit se distinguer par son imagination et son innovation — vous l'avez clairement indiqué dans le rapport que vous avez présenté il y a quelques semaines de cela —, cette nouvelle mesure législative nous semble signaler un recul.

C'est un peu dur à notre avis. Si nous le disons, c'est que nous sommes persuadés que le Canada doit être prêt à faire les choses différemment et de façon plus transparente. S'il y a des questions à ce sujet, je serai heureux d'y répondre aussi.

Le président : Personne ne pourrait vous accuser de ne pas avoir été clair.

M. Bradet : Merci beaucoup.

Le sénateur Corbin : J'ai une petite question, monsieur le président.

[Français]

Le sénateur Corbin : Merci pour votre présentation, monsieur Bradet. Je partage — et j'oserais même presque dire « d'emblée » — votre préoccupation concernant ce projet de loi.

Cependant, je n'ai pas compris ce que vous vouliez inférer par la phrase :

[Traduction]

L'exemption d'office du Centre de recherches pour le développement international, le CRDI, semble signaler qu'il y a des problèmes à ce que les activités canadiennes en matière d'APD soient axées sur la réduction de la pauvreté.

[Français]

Pourriez-vous être plus explicite? Je n'ai pas saisi ce que vous essayez de dire. Peut-être que c'est parce que je ne suis pas capable de lire l'anglais?

M. Bradet : Si certains disent que la réduction de la pauvreté couvre tous les volets — l'économie, le côté social, et cetera —, alors pourquoi IDRC a demandé une exemption? Si la proposition que je fais ne couvre pas tout, ils ont peur et donc exigent une exemption.

Il se peut que nous fassions des activités économiques ou des activités de formation en technologie — ils en font beaucoup eux aussi —, ou de la recherche avec les universités africaines ou sud-américaines et cela ne passera peut-être pas le test. Vous voyez, des gens qui y sont depuis 20 ans.

[English]

How many years have they been in the development business? They have been there for many years. They are afraid, so much so that they ask for an exemption. I do not understand that. I am not in on the secret. I do not know.

[Translation]

When I read that, I immediately became concerned. To my mind, it was like a red flag, there was something that was not right here.

Senator Corbin: What is the mandate of this research institute? Is it not basically research?

Mr. Bradet: Its mandate is to work very closely with developing countries on all kinds of issues, ranging from governance and telecommunications — they are currently doing a lot of work in that area in Africa — to joint research conducted by Canada and African or South American universities. They have an international board of governors, unless I am mistaken — Canadians and non-Canadians — and they do very commendable work, and it is 100 per cent funded by the Canadian government. It is a Canadian government agency; it is not a private organization.

Senator Corbin: It is an at-arm's-length organization.

Mr. Bradet: Yes, but paid for by the taxpayer.

Senator Corbin: From a statutory point of view, it is independent. You must read the documents as they are written. You want to involve them in development, but that is not their mandate, that is not their fundamental role. Their fundamental role is research.

Mr. Bradet: If they are outside government as a non-governmental institute, they have an exemption. I do not understand that any better, but I agree with you. But I do not understand why.

Senator Corbin: I am trying to understand your vision of the role and mandate of this organization, and I think that we are not in agreement.

Mr. Bradet: That is all right.

[English]

Senator Andreychuk: We have heard you before at this committee. You have always given us a different perspective and I appreciate that.

I was and still am part of the Make Poverty History campaign. It was targeted to a specific, understood target from the 1970s that no government had matched or reached. It was measurable and it was understood, so I welcomed that initiative in the NGO community and the Canadian broader community.

What troubles me in the bill is that we are back to the question of what is poverty, and is wealth creation a way of achieving poverty reduction and all those issues — you put it out when you

[Traduction]

Depuis combien d'années le CRDI s'occupe-t-il de développement? Il est là depuis bien des années. Il a peur, à tel point qu'il demande à être exempté. Je ne comprends pas cela. Je ne suis pas dans le secret. Je ne le sais pas.

[Français]

Quand j'ai lu cela, je me suis inquiété tout de suite. Pour moi, c'était comme un drapeau, il y avait quelque chose qui n'allait pas ici.

Le sénateur Corbin : Quelle est la mission de cet institut de recherche? C'est fondamentalement de la recherche, n'est-ce pas?

M. Bradet : C'est de travailler de très près avec les pays en voie de développement sur une foule de sujets, que ce soit la gouvernance, les télécommunications — comme ils le font beaucoup actuellement en Afrique —, de la recherche conjointe entre le Canada et les universités africaines ou sud-américaines. Ils ont un conseil d'administration international, si je ne me trompe pas — des Canadiens et des non Canadiens —, et ils font un travail très louable, et c'est payé à 100 p. 100 par le gouvernement canadien. C'est un organisme du gouvernement canadien, ce n'est pas un organisme privé.

Le sénateur Corbin : C'est un organisme complètement indépendant.

M. Bradet : Oui, mais payé par les taxes.

Le sénateur Corbin : Statutairement, c'est indépendant. Il faut lire les textes tels qu'ils sont écrits. Vous voulez les impliquer dans le développement, ce n'est pas leur mission, ce n'est pas leur rôle fondamental. Leur rôle fondamental, c'est la recherche.

M. Bradet : S'ils sont à l'extérieur du gouvernement comme institut non-gouvernemental, ils ont une exemption. Je ne comprends pas mieux, mais je suis d'accord avec vous. Mais je ne comprends pas pourquoi.

Le sénateur Corbin : J'essaie de comprendre votre vision du rôle et de la mission de cet organisme et je pense qu'on n'est pas d'accord.

M. Bradet : Ce n'est pas grave.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Vous êtes déjà venu témoigner devant notre comité. Vous nous présentez invariablement une perspective différente, que j'aime bien.

Je fais partie de la campagne Abolissons la pauvreté, qui a été lancée pour favoriser l'atteinte d'une cible bien précise et bien comprise des années 1970 qu'aucun gouvernement n'avait encore atteinte. La cible était mesurable et elle était comprise; c'est pourquoi j'ai bien accueilli cette initiative de la communauté des ONG et de la société canadienne dans son ensemble.

Ce que je n'aime pas de ce projet de loi, c'est qu'il nous ramène à la question de savoir ce qu'est la pauvreté et si la création de richesse est un moyen de réduire la pauvreté et tout le reste —

alluded to the report from this committee. Is it jobs; is it trade; is it development; is it sustainable development; and is it environment issues? How do we assist — and I hope the key is on assist — African nations resuming a position within the world that is tenable, which it is not at the moment, in my opinion?

When you work in Africa, are you concerned about the phrase “poverty reduction,” because you represent businesses, right?

Mr. Bradet: When you say business, I represent universities, colleges, governments and all that; a large group of people concerned with economic development. Business is about half our members. What about the other half? It is not only business.

Senator Andreychuk: That is what I want to find out. You have a specific mandate and mission in Africa; but within that mission, how do you address poverty reduction, or do you?

Mr. Bradet: Activities that are undertaken by Canadians — be it business, private sector or universities and colleges and so forth — are doing what Canada has done for its own economy. They are developing the economy in Africa by transfer of technology, by doing business, by training people and by helping governance. When the University of Ottawa works on development for the legal system in Senegal, for me it is an activity of developing an economy and developing a country.

Senator Segal said in the previous session that the question that is the most important one to address is, how do we put in an act something that does not exist at this point in time? Our aid program does not have any act or statute, except what you have noted that in your report. For us, if this bill were to pass, we would have it for years to come and it will be problematic in many instances.

I will give you a small history. About two weeks ago, the OECD committee came to evaluate the Canadian aid program. There was a meeting and there were 10 NGOs — one working with the private sector, which was us, and nine others working mainly in humanitarian things.

The OECD gentleman asked, are you consulted on policies of CIDA? Everyone said yes, except us, because we are never consulted. I guarantee you if that thing passes, I do not know what they will do about all the projects, how they will manage them, but definitely the situation will become chaotic rapidly. The language is so strong that nobody will be able to get away with it. For us, we do not know why we should agree with that. We do not want to agree with that because it is not the right approach.

Your prescription, or some of the recommendations you made, says to the government, please develop a strategy; please develop an act that would be comprehensive. This is not comprehensive.

vous nous avez mis sur cette piste quand vous avez fait allusion au rapport de notre comité. Est-ce l'emploi, est-ce le commerce, est-ce le développement, est-ce le développement durable et est-ce l'environnement? Comment pouvons-nous aider — et j'ose espérer qu'on mette l'accent sur le verbe aider — les pays africains à reprendre une place qui soit supportable dans le monde, ce qu'ils n'ont pas à l'heure actuelle d'après moi?

Quand vous travaillez en Afrique, vous préoccupez-vous de l'expression « réduction de la pauvreté », sachant que vous représentez des entreprises, n'est-ce pas?

M. Bradet : Vous parlez d'entreprises. Je représente en fait des universités, des collèges, des gouvernements et tout cela : un tas de gens qui se préoccupent de développement économique. Les entreprises représentent à peu près la moitié de nos membres. Qu'en est-il de l'autre moitié? Ce ne sont pas seulement des entreprises.

Le sénateur Andreychuk : C'est ce que j'aimerais savoir. Vous avez un mandat et une mission spécifiques en Afrique; dans le cadre de cette mission, comment abordez-vous la question de la réduction de la pauvreté, si d'ailleurs vous l'abordez?

M. Bradet : Les activités des Canadiens — qu'il s'agisse entre autres d'entreprises, du secteur privé ou d'universités et collèges — correspondent à ce que le Canada fait pour sa propre économie. On développe l'économie en Afrique en faisant du transfert de technologies, en faisant des affaires, en formant des gens et en aidant en matière de gouvernance. Lorsque l'Université d'Ottawa fait du développement dans le domaine juridique au Sénégal, j'estime que ça équivaut à développer une économie et un pays.

Le sénateur Segal a déclaré lors de la séance précédente que la question la plus importante est de savoir comment légiférer cela puisqu'il n'y a pas de loi pour le moment à ce sujet. Notre programme d'aide n'est pas régi par une loi quelconque, à l'exception de ce que vous avez indiqué dans votre rapport. À notre avis, si ce projet de loi était adopté, il s'appliquerait pendant des années et, à bien des égards, poserait des problèmes.

Je vais vous raconter une petite anecdote. Il y a environ deux semaines, le comité de l'OCDE est venu évaluer le programme d'aide canadien. Il y a eu une rencontre, et 10 ONG — dont l'une qui travaille avec le secteur privé, à savoir nous, et neuf autres qui s'occupent essentiellement des dossiers humanitaires.

Le représentant de l'OCDE a demandé si l'on était consulté sur les politiques de l'ACDI. Tout le monde a répondu que oui, sauf nous, parce que nous ne sommes jamais consultés. Je puis vous garantir que, si ce projet de loi est adopté, je ne sais pas ce qu'on fera de tous les projets, ni comment ils seront gérés, mais il est certain que ce sera très rapidement la pagaille. Le libellé est tellement strict que personne ne pourra rien faire. Nous ne voyons vraiment pas pourquoi nous devrions être d'accord. Nous ne sommes pas d'accord parce que ce n'est tout simplement pas la façon de faire.

Votre avis ou certaines des recommandations que vous avez faites préconisent que le gouvernement élabore une stratégie, présente un projet de loi complet. Ceci ne l'est pas.

Senator Andreychuk: I have advocated a legal framework where CIDA or the government would determine what they were capable of achieving in their development, present it to the Parliament, involve parliamentarians, seek their advice, consult others — stakeholders, whatever you want to call them — and then come back to assess whether they have accomplished those aims. In other words, there is the transparency of filing their accomplishments.

I take it you are saying you are not against that approach; you would be in favour of that, but you believe this bill could deflect from accomplishing that goal. Is that correct?

Mr. Bradet: Yes, by doing little of that job; and in a way that will confuse our program more than it is now. If you saw the presentation before mine, I have not seen many votes in favour. They cannot vote; they are civil servants and I understand that — they are in a difficult position. However, the questions that were asked point-blank sometimes were deflected in rapid answers. It is a difficult question to say no to, but I understand that.

[Translation]

Senator Dallaire: Mr. Bradet, you have made a number of rather interesting arguments. Initially, you began by saying that poverty reduction and economic growth are linked.

A few moments later, you said that prosperity and wealth creation, self-sustaining economies, are not compatible with the concept of poverty reduction. I am not an economist, nor am I a linguist. And you wondered whether the training of judges could be part of a plan to reduce poverty.

Imagine that someone invents something, and that he wants to sell his invention, but another person steals his idea because it has not been patented, and no one can put this thief in prison because there are no judges. I do not believe that such a situation would help create the kind of economic structure that will encourage people to do business in a legal manner.

When I look at poverty reduction and the definition of official development assistance, I see that the definition speaks of promoting the economic development and, necessarily, the welfare of countries.

That means that we do not want an upper class that makes money while everyone else works in difficult conditions. Rather, we are trying to build a middle class and increase people's standard of living. To do so, you need industries, you need infrastructure and you need jurisprudence.

One thing that I have a problem with is the establishment of armies. We have seen that some countries are taking money that is intended for development and using it for security, setting levels of security that are beyond their needs. This is what we are trying to do away with.

Le sénateur Andreychuk : J'ai préconisé un cadre juridique qui permettrait à l'ACDI ou au gouvernement d'indiquer ce qu'il serait en mesure de faire sur le plan du développement, de le présenter au Parlement, de faire participer les parlementaires, de leur demander leur avis, de consulter d'autres personnes — les différents intervenants, peu importe comment on les appelle — et d'évaluer ensuite si les objectifs avaient été atteints. Autrement dit, il y aurait la nécessité de présenter des rapports sur les réalisations.

D'après ce que je vous entends dire, vous ne seriez pas contre cela, vous seriez même pour, mais vous estimez que ce projet de loi ne permettra pas d'atteindre cet objectif, n'est-ce pas?

M. Bradet : Oui, cela n'aboutirait pas à grand-chose et cela rendrait notre programme encore plus confus qu'il ne l'est aujourd'hui. Si vous avez assisté à l'exposé qui a précédé le mien, vous avez vu qu'il n'y a pas grand monde qui est favorable à cela. Ces gens ne peuvent pas voter; ce sont des fonctionnaires, et je le comprends — ils sont dans une situation difficile. Toutefois, les questions qui leur ont été posées de but en blanc ont parfois été évitées dans des réponses très brèves. Il est difficile de répondre non à cette question, mais je puis comprendre cela.

[Français]

Le sénateur Dallaire : Monsieur Bradet, vous présentez une argumentation assez intéressante. Au début, vous avez commencé en disant que la réduction de la pauvreté et la croissance économique sont liées.

Un peu plus loin, vous dites que la prospérité et la « wealth creation, itself sustaining economics » ne sont pas compatibles avec le concept de réduction de pauvreté. Je ne suis ni un économiste ni un linguiste. Et vous vous êtes demandé si la formation des juges ferait partie du plan de réduction de la pauvreté.

Imaginez qu'une personne invente quelque chose, qu'elle veuille vendre son invention mais qu'une autre personne lui vole son idée parce qu'elle n'est pas brevetée, et que personne ne peut l'emprisonner parce qu'il n'y a pas de juges; je crois que cela n'aide pas à créer une structure économique qui pourra encourager les gens à vouloir partir en affaires légalement.

Lorsque je regarde la réduction de la pauvreté et la définition d'aide officielle internationale, il est dit que l'on veut promettre le développement économique et, nécessairement, la bienséance des pays.

Cela veut dire que l'on ne veut pas d'une classe supérieure qui fait l'argent et que tous les autres travaillent dans des conditions difficiles. On essaie plutôt de bâtir une classe moyenne et de faire avancer le niveau de vie des gens. Pour y arriver, cela prend une industrie, une infrastructure et une jurisprudence.

Ce qui me pose un problème, c'est la mise sur pied d'armées. On a vu que pour la sécurité, on prend de l'argent visé au développement pour établir des niveaux de sécurité qui sont au-delà des besoins. C'est d'ailleurs ce qu'on essaie d'éliminer.

But within the context of poverty, the idea is to create employment for people. That is how we will eliminate poverty and create this middle class. I do not see how we can put down industry, which wants to take action with many initiatives to help people improve their standard of living and provide them with the tools to do so.

Mr. Bradet: Your description of what Canadian assistance should be is excellent. The only problem that I have with this description is that in a well-drafted act that deals with the mandate of CIDA, we would find all the words that you have just spoken. Unfortunately, all we find here is “poverty reduction.” I have no problem with what you have said, I completely agree. I would emphasize the wars, the armies. And everything else should be part of CIDA’s clearly set-out mandate. But at this point, all I have is one expression, just one of the various things you mentioned, and that is what is going to create ambiguity.

Senator Dallaire: I take the millennium development goals and other people describe everything that I have just said, that poverty reduction paves the way towards them, and that we have to take that direction. From this point of view, I do not see how this reduces our capacity to operate.

The aim of this bill is certainly not to reform CIDA, but rather, to set a policy direction that the agency currently does not have. Basically, we provide humanitarian assistance with education projects spanning 25 years. But behind all of that, there is no one to maintain the building where people are trying to teach the kids.

Do you not think that we should define at least one preliminary general orientation and ask the people to try to build something? Later on, we can define the reform measures much more specifically.

Mr. Bradet: In this case, I suggest that the term “poverty reduction” in the legislation should be translated into the terms that you used. I would have no problem with that. Strike out “poverty reduction” and give a list of the potential consequences. If you focus on social issues, on the general welfare of the population, on economic development, I have no problem with including this definition in the legislation, because it is not there now. I agree with your way of putting things.

Unfortunately, I do not see it reflected in the legislation. If I do not see it, trust me, they will not see it in Gatineau or in Ottawa. Everyone will have the same discussion that you are having and there will be no end to it.

I know that the intention is good, but it is not well expressed. As for consultation, you can always say that the legislation is not very restrictive, but let me repeat that the language is restrictive, unfortunately.

Mais dans le contexte de la pauvreté, l'idée est de faire travailler les gens. C'est de cette façon que nous éliminerons la pauvreté et créerons cette classe moyenne. Je ne vois pas comment on peut brimer l'industrie, qui veut agir avec beaucoup d'initiatives dans un contexte où on dit aux gens d'essayer d'augmenter le niveau de vie de ces personnes et de fournir les outils pour le faire.

M. Bradet : Votre description de ce que l'aide canadienne devrait être est excellente. Le seul problème que j'ai avec cette description, c'est que dans une loi bien construite concernant le mandat de l'ACDI, on retrouverait tous les mots que vous venez de mentionner. Malheureusement, tout ce que l'on retrouve c'est « réduction de pauvreté ». Je n'ai aucun problème avec ce que vous avez dit, je suis tout à fait d'accord. Je mettrais l'accent sur les guerres, les armées. Et tout le reste devrait faire partie du mandat de l'ACDI énoncé clairement. Mais actuellement, je n'ai qu'une seule expression, parmi toutes celles que vous avez utilisées, et c'est ce qui va créer de l'ambiguïté.

Le sénateur Dallaire : Je prends les objectifs du millénaire et d'autres décrivent tout ce que je viens de dire, que la réduction de la pauvreté ouvre la porte à cela, et qu'il s'agit d'agir dans ce sens. De ce point de vue, je ne vois pas comment cela restreint notre capacité d'opérer.

Il est certain que ce projet de loi n'est pas pour réformer l'ACDI, mais plutôt pour lui donner une orientation qu'elle ne possède pas maintenant. Essentiellement, on aide l'orientation humanitaire avec des projets d'éducation de 25 ans. Mais derrière cela, il n'y a personne pour entretenir l'édifice dans lequel on essaie d'enseigner aux jeunes.

Ne croyez-vous pas qu'on devrait énoncer au moins une première orientation d'envergure et demander aux gens d'essayer de bâtir quelque chose, quitte à ce qu'on revienne avec une réforme beaucoup plus définie derrière cette orientation stratégique?

M. Bradet : Ma suggestion à ce moment-là serait de traduire « poverty reduction », que vous avez dans la loi, par les expressions que vous avez utilisées. Je n'aurais aucun problème avec cela. Enlevez les mots « poverty reduction » et parlez de la liste des effets que cela peut engendrer. Concentrez-vous sur les questions sociales, de bien-être de toute la population, de développement économique, je n'ai aucun problème à ce moment. Si c'est la définition qu'il faudrait inclure dans la loi et elle ne l'est pas. Je suis d'accord avec la façon dont vous dites les choses.

Malheureusement, je ne peux pas le lire dans la loi; et si je ne peux pas le lire, faites-moi confiance, à Gatineau, ils ne le liront pas, et à Ottawa non plus, parce que la discussion que vous avez, tout le monde l'aura et on ne pourra pas s'en sortir.

Je sais que l'intention est bonne, mais pas la façon dont c'est dit. La question des consultations, je le répète, vous pouvez toujours dire que ce n'est pas très restrictif, mais le langage est restrictif. C'est ce qui est malheureux.

Senator Dallaire: Nevertheless, you do consult your clients. I can no longer see how ministers can fabricate solutions. In the past, bridges were built in deserts because they wanted to provide work for engineering companies here in Canada. Those times are over.

Do you consider that poverty reduction is a way to improve everyone's standard of living, as the Millenium Project seeks to do?

Mr. Bradet: I do not think that it applies to our present discussion or to the document. I do not see where the things you are referring to are reflected. I am not opposed to your interpretation, but I simply do not see it reflected in the bill, and it worries me. That is my problem.

[English]

The Chairman: With the passion held by two fine gentlemen such as Senator Dallaire and Mr. Bradet, we could go on all night.

[Translation]

Senator Segal: First, I want to thank Mr. Bradet for his very clear description of what is not working. Your suggestions are very clear. They will help us enormously in our clause-by-clause study.

[English]

Mr. Bradet, I would like to step back a bit from the explicit words that you find problematic in the bill and go to your last paragraph, which asks: Will anything in this bill improve our ability to work with developing country partners? Will it make our aid work harder, smarter, faster, et cetera? I would like to link that with your testimony, Mr. Bradet, before this committee when we considered the matter of Africa.

You advanced the view — not an unfair interpretation — that, *grosso modo*, we were not as sophisticated as some other countries in the way in which they mixed constructive aid projects that developed opportunities for countries that are targeted, “les pays sont ciblés,” and the constructive links with other parts of Canadian society such as universities, businesses, et cetera, that can be part of a follow-on relationship to assist in the wealth creation and trade side. Can you stand back and give us a sense of whether this legislation, as worded or even as amended as you suggest in your presentation on behalf of CCAfrica, will assist us with the spectrum of moving to that more sophisticated and more effective aid delivery? Will it be neutral or, as I think you suggest in the last two paragraphs of your presentation, will it raise more fundamental problems that are not anticipated now by the drafters of the bill?

Le sénateur Dallaire : Mais vous consultez quand même vos clients. Je ne peux pas voir un ministre qui va inventer des solutions, comme on a bâti, dans le passé, des ponts dans les déserts parce que l'on voulait donner du travail, ici au Canada, à des compagnies d'ingénierie. C'est fini ce temps.

Considérez-vous, oui ou non, la réduction de pauvreté comme une orientation pour augmenter le niveau de vie de la population dans son ensemble, ce qui est la définition du Millenium Project?

M. Bradet : Je ne crois pas que c'est valable dans le contexte de la discussion que nous avons ici ni dans le document. Ce que vous dites, je ne le vois pas dans ce contexte. Je ne suis pas contre votre interprétation, mais je ne la retrouve simplement pas dans le projet de loi, et cela me dérange. C'est mon problème.

[Traduction]

Le président : Avec la passion avec laquelle s'expriment des messieurs comme le sénateur Dallaire et M. Bradet, nous pourrions continuer toute la nuit.

[Français]

Le sénateur Segal : Je veux d'abord remercier M. Bradet pour ses propos tellement clairs en ce qui a trait à ce qui ne fonctionne pas. Vos suggestions sont très claires à ce sujet. Cela va nous aider infiniment lorsqu'on fera l'étude article par article.

[Traduction]

Monsieur Bradet, j'aimerais laisser de côté les termes explicites qui vous semblent poser problème dans le projet de loi pour revenir à votre dernier paragraphe, lorsque vous demandez : y a-t-il quelque chose dans ce projet de loi qui nous aidera à collaborer avec nos partenaires des pays en développement? Cela nous compliquera-t-il la tâche, nous permettra-t-il de faire un travail meilleur et plus rapide, et cetera? J'aimerais relier cela à ce que vous aviez déclaré au comité alors que nous étudions la question de l'Afrique.

Vous aviez dit — et cela se défend — que, *grosso modo*, nous n'étions pas aussi avancés que certains autres pays dans l'agencement des projets d'aide constructifs qui favorisaient les possibilités des pays ciblés, ni dans les liens constructifs que nous pouvions avoir avec d'autres éléments de la société canadienne telles les universités, les entreprises, et cetera avec lesquelles on peut établir des relations suivies pour contribuer à la création de richesses et au développement des échanges. Pourriez-vous nous dire si ce projet de loi, tel que libellé ou même tel qu'il pourrait être modifié selon vos suggestions, nous aidera à devenir plus habiles et plus efficaces dans l'aide que nous apportons? L'effet sera-t-il neutre ou, comme vous semblez l'indiquer dans vos deux derniers paragraphes, cela soulèverait-il davantage de problèmes fondamentaux auxquels n'ont pas songé les rédacteurs du projet de loi?

[Translation]

Mr. Bradet: That a wide-ranging question. I would choose terms whereby international assistance would help countries to have self-sustaining economies, which would be better for people. There would be fewer poor people and everyone would be happier.

[English]

Without question, it would be more difficult. The rules put in place would make it more difficult to deliver aid. It is difficult to deliver aid now but it would be harder.

[Translation]

Senator Dallaire says that we should not worry because the minister will not consult everyone. However, I must say that, unfortunately, those are the words. I did not invent those words. We heard lawyers who were very clear about this.

Perhaps the intention is not reflected in the text. Therefore, it will be harder. However, I am not sure if it will be smarter.

Recently, I read three or four reports stating that in the developed or Western world, for the past 10 or 15 years or so, shortcomings are being detected mainly in the infrastructures in Africa, Latin America and other places. Canada does not touch any of this. It maintains that this is not its problem and that it is up to others to solve it.

When I see, in Luanda, Angola, the Democratic Republic of the Congo and other places, young people deprived of drinking water, mothers deprived of acceptable health services, I see that there is a problem with infrastructure. In my opinion, this is exactly what Canada should focus on. This is what the term "smarter" means.

CIDA does not like to hear about infrastructure problems because they do not look at things in that way.

[English]

Faster? There is no question that this will slow the process.

[Translation]

The bill says that the minister must hold consultations. CIDA has between 1,100 and 1,600 employees. Up to 90 per cent is delegated to the lower echelons. The report tabled in the Senate rightly suggests that there are too many people in Ottawa and not enough people in the field.

With greater delegation, more people in the field, a follow-up by the minister and more consultations, the process will grind down to a snail's pace.

In my opinion, those three elements really create serious problems stemming from the current legislation. Will these provisions provide more transparency? The government will

[Français]

M. Bradet : C'est une vaste question. Dans mon choix de mots, je pense que toute l'aide internationale devrait être pour aider les pays à avoir une « self-sustaining economy », ce qui serait mieux pour les gens, il y aurait moins de pauvres, et les gens seraient plus heureux.

[Traduction]

Il ne fait aucun doute que cela compliquera les choses. De telles règles entraveraient l'aide que l'on peut apporter. Il est déjà difficile d'apporter de l'aide, mais ce le serait encore plus.

[Français]

Le sénateur Dallaire dit de ne pas s'inquiéter parce que le ministre ne consultera pas tout le monde. Mais je dois dire que, malheureusement, les mots sont là. Je ne les ai pas inventés, ces mots. On a entendu des avocats qui étaient très clairs à ce sujet.

Peut-être que l'intention n'était pas ce qui a été écrit. Ce sera donc « harder ». Pour ce qui est de « smarter », je ne sais pas si ce sera le cas.

Trois ou quatre rapports que j'ai lu dernièrement révèlent que, dans le monde développé, soit en occident, depuis environ 10 ou 15 ans, les lacunes se font sentir le plus au niveau des infrastructures en Afrique, en Amérique latine et ailleurs. Le Canada ne touche pas à ce domaine. Il prétend que ce n'est pas son problème mais celui des autres.

Lorsque je vois, à Luanda, en Angola, au RDC ou ailleurs, des jeunes privés d'eau potable, des mères de famille privées de services sanitaires acceptables, je constate le problème des infrastructures. À mon avis, c'est précisément le domaine sur lequel le Canada devrait se pencher. Voilà ce que représente le terme « smarter ».

Quand vous allez à l'ACDI et que vous leur parlez d'infrastructure, vous n'êtes pas les bienvenus car ils ne voient pas les choses de cette façon.

[Traduction]

Plus rapidement? Il ne fait aucun doute que cela ralentira le processus.

[Français]

On parle dans la loi que le ministre doit consulter. L'ACDI compte entre 1 100 et 1 600 employés. On délègue jusqu'à 90 p. 100 aux échelons inférieurs. Le rapport déposé au Sénat suggère, avec raison, que l'on retrouve trop de monde à Ottawa et pas assez sur le terrain.

Avec une plus grande délégation, plus de personnel sur le terrain, un suivi du ministre et plus de consultations, le processus va ralentir à pas de tortue.

À mon avis, ces trois éléments sont réels et créent des problèmes sérieux, résultant de la loi actuelle. Est-ce que ces dispositions vont donner plus de transparence? Le gouvernement

have to publish its report no later than 12 months after the end of the fiscal year. Many things can happen in a year and even more in two and a half years. What kind of transparency is this!

Senator Mahovlich asked whether things would be clarified by making more reports. Things will not become any clearer. They will be just as ambiguous as they are now and the problem will not be solved.

Every question is subject to the Access to Information Act. It takes weeks to get any information and it is given out one drop at a time, despite the Bretton Woods report.

I, for one, believe that we need legislation for foreign aid, but it must be clearer and more complete. Among other things, we should come back to your report, which proposes some very important solutions.

I do not want to do without legislation, and I do not want any omissions in it, as suggested here. It all depends on the way in which the text is drafted and the provisions are described. We do not object to having legislation. To the contrary, we have been asking for legislation for the past four or five years.

[English]

Senator Mahovlich: Thank you for appearing, Mr. Bradet. You mentioned that there will be increased confusion. A nephew of mine went 35 years ago to teach in the Congo. I guess he was a draftsman and he was teaching the young boys drafting in school. Can you tell me if he taught anybody or if those children are active today? When I went over to Africa, I was confused. There is still confusion over there. Have we made any progress in 35 years?

Mr. Bradet: Yes, I think we have made a lot of progress. As an example, 35 years ago I was on the school benches of the National University of Rwanda, and I graduated from that university. There were 400 students there. Senator Dallaire will be able to witness what I say here. I went there last year, and they have 9,000 students now and many faculties and new buildings. All of that was created by the Canadian aid system in the 1960s and 1970s.

The answer is yes. If we do it right, it works. I am a product of Africa, a tiny bit.

Senator Dallaire: CIDA built the university.

Mr. Bradet: That is right. Today, it is a beautiful university. Rwanda is a tiny country, but they now have three universities, and the aid is working. I know there are many problems. One of the best things you can do is create jobs. A small company in Montreal that retreads tires made three investments: one in Rwanda, one in Mali and one in Senegal. Everywhere they went, they created 100 jobs to retread tires. The technology has moved there, the know-how was moved there, and the training has

sera obligé de publier son rapport au plus tard 12 mois après la fin de l'année fiscale. Plusieurs choses se seront passées en l'espace d'un an et même de deux ans et demi. Parlez-moi de transparence!

Le sénateur Mahovlich posait la question à savoir si le fait de produire plus de rapports rendra les choses plus claires. Les choses ne seront pas plus claires. Elles seront aussi ambiguës qu'elles le sont actuellement et la difficulté demeurera.

Chaque question est soumise à la Loi sur l'accès à l'information. Il faut attendre des semaines avant d'obtenir l'information et on l'obtient au compte-gouttes, malgré le rapport de Bretton Woods.

Je suis de ceux qui croient qu'il faut une loi pour régir l'aide, mais il faut qu'elle soit plus claire et plus complète. On devrait revenir à votre rapport, entre autres, qui propose des éléments de solution très importants.

Je ne souhaite pas l'absence de loi ni les omissions, tel que suggéré ici. Tout est dans la façon de rédiger le texte et de prescrire les dispositions. Nous ne nous objectons pas à ce qu'il y ait une loi. Au contraire, nous en réclamons une depuis quatre ou cinq ans.

[Traduction]

Le sénateur Mahovlich : Merci d'être venu, monsieur Bradet. Vous avez dit que cela allait accroître la confusion. Un de mes neveux est allé il y a 35 ans enseigner au Congo. Je crois qu'il était dessinateur et qu'il est allé enseigner aux jeunes garçons le dessin. Pourriez-vous me dire s'il a enseigné à des élèves ou si ces enfants sont aujourd'hui actifs? Quand je suis allé en Afrique, je ne comprenais rien. La confusion règne toujours là-bas. A-t-on fait quelques progrès depuis 35 ans?

M. Bradet : Oui, je crois qu'on a réalisé beaucoup de progrès. Par exemple, il y a 35 ans, j'étudiais à l'Université nationale du Rwanda et je suis diplômé de cette université. Il y avait 400 étudiants. Le sénateur Dallaire pourra confirmer ce que je dis. J'y suis allé l'année dernière, et elle a maintenant 9 000 étudiants, de nombreuses facultés et de nouveaux bâtiments. Tout cela est le fruit du système d'aide canadien dans les années 1960 et 1970.

La réponse est donc que oui. Si nous faisons les choses correctement, cela marche. Je suis un produit de l'Afrique, dans une certaine mesure.

Le sénateur Dallaire : L'ACDI a construit l'université.

M. Bradet : C'est exact. Aujourd'hui, c'est une très belle université. Le Rwanda est un pays minuscule, mais il a maintenant trois universités et l'aide donne des résultats. Je sais qu'il y a encore beaucoup de problèmes. La meilleure solution, c'est de créer de l'emploi. Une petite entreprise à Montréal qui rechape des pneus a fait trois investissements : un au Rwanda, un au Mali et l'autre au Sénégal. À chaque fois, elle a créé 100 emplois dans le domaine des pneus réchappés. La technologie a été transférée

moved there. To me, that is economic development at its best. How many white people like us are there? A couple. The rest are all Africans making a living above the poverty level.

Senator Mahovlich: Your idea is to have more people in the field instead of having them checking reports here in Canada?

Mr. Bradet: Yes and no. I do not think the people will make the difference. The law and the regulations will make the difference. I will provide another example. CIDA-INC is the Canadian program. This program has been in existence for 28 years. For the last five or six years, it has been going down rapidly like a rock. We are totally dismayed by that. The reason is simple. When you ask anybody that dealt with that program over the last five years, they say, "I cannot go there anymore because it will cost me more money to make a proposal than I am asking for." They ask for an environmental study and other things. At the end of the day, nobody wants to touch it. You strangle some of the good stuff we have, so we do not have people wanting to do that anymore. It is unfortunate. Companies in other countries are doing that galore. I feel bad about that. I can tell you later what they are doing with programs like that, and I find it totally unacceptable.

Senator Corbin: I want to test Mr. Bradet's patience a little more. The U.K. Department for International Development, quoting here from a document, is the part of the U.K. government that manages Britain's aid to poor countries and works to eliminate extreme poverty. They are headed by a cabinet minister, one of the senior ministers in the government. To me that is important. This leadership reflects how important the government sees reducing poverty around the world. It has two headquarters, one in London and one near Glasgow, and 36 offices overseas. It also has over 2,500 staff, almost half of whom work abroad. My question is, is that a ratio that Canada could strive for?

Mr. Bradet: I think so. If you look at the trend of CIDA government-to-government support and moving large sums of money to multilateral organizations, we conducted a study that shows that, in the last five years, money now spent in Africa that goes directly to government or to multilateral organizations went from about 40 per cent to about 85 per cent. If you follow that logic, moving the money outside for a program of four or five years, the best way to administer that money is by having people in the location or in the country provide more flexibility and respond more to the needs of the local people, as opposed to managing all or most of it from Ottawa. I agree with you that the proportion you are talking about, fifty-fifty, would make more sense to me. I have not conducted a study, but there is a balance that is not right here. With the transfer of those major sums, the human resources did not follow, if you look at it that way.

là-bas, tout comme les connaissances et la formation. Pour moi, c'est ce qu'il y a de mieux en matière de développement économique. Combien y a-t-il de blancs comme nous là-bas? Quelques-uns. Le reste, ce sont tous des Africains qui gagnent un salaire supérieur au seuil de pauvreté.

Le sénateur Mahovlich : Vous souhaitez qu'il y ait davantage de monde sur le terrain plutôt qu'ici au Canada à vérifier les rapports?

M. Bradet : Oui et non. Je ne pense pas que ce soit le nombre de gens qui va changer les choses. La loi et les règlements risquent de changer les choses. Je vais vous donner un autre exemple. ACIDI-PCI est le programme canadien. Il existe depuis 28 ans. Il diminue à toute allure depuis cinq ou six ans. C'est absolument ahurissant. La raison est très simple. Vous pouvez demander à quiconque s'est occupé de ce programme au cours des cinq dernières années, et on vous répondra : « Je ne peux plus y aller parce que présenter une proposition coûtera plus cher que le montant que je demande. » On demande une étude environnementale et des tas d'autres choses. En définitive, plus personne ne veut y toucher. On restreint certains des bons éléments que nous avons, si bien que plus personne ne veut le faire. C'est dommage. Il y a des tas de cas semblables d'entreprises dans d'autres pays. Je trouve cela désolant. Je pourrais vous raconter ce que l'on fait de ce genre de programme; c'est totalement inacceptable.

Le sénateur Corbin : J'aimerais encore mettre un peu à l'épreuve la patience de M. Bradet. Le ministère du Développement international du Royaume-Uni, d'après un document, est l'élément de l'administration de ce pays qui gère l'aide de la Grande-Bretagne aux pays pauvres et travaille à l'élimination de la pauvreté extrême. Il est dirigé par un ministre, un des ministres importants du gouvernement. Je trouve cela crucial. Cela révèle l'importance que ce gouvernement accorde à la réduction de la pauvreté dans le monde. Il y a deux bureaux centraux, l'un à Londres et l'autre près de Glasgow, ainsi que 36 bureaux à l'étranger. Il y a aussi un effectif de 2 500 personnes, dont près de la moitié travaillent à l'étranger. Ma question est la suivante : est-ce un exemple que devrait s'efforcer de suivre le Canada?

M. Bradet : À mon avis, oui. Si vous considérez la tendance de l'aide au gouvernement fournie par l'ACDI, des sommes importantes étant versées aux organismes multilatéraux, nous avons mené une étude qui révèle qu'au cours des cinq dernières années, l'argent dépensé en Afrique en étant versé directement au gouvernement ou à des organismes multilatéraux est passé d'environ 40 p. 100 à environ 85 p. 100. Si l'on suit cette logique, affecter cet argent pour un programme de quatre ou cinq ans, la meilleure façon de l'administrer est d'avoir des gens sur le terrain ou dans le pays afin d'avoir plus de latitude pour mieux répondre aux besoins de la population locale plutôt que de gérer la totalité ou l'essentiel à partir d'Ottawa. Je conviens avec vous que la proportion dont vous parlez, environ 50-50, me semble préférable. Je n'ai pas fait d'étude à ce sujet, mais il y a un équilibre qui n'existe pas ici. Quand on transfère des sommes aussi énormes, il faut que les ressources humaines suivent, ce qui n'est pas le cas.

Senator Corbin: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Bradet. We want to express our gratitude for being so patient and understanding about our time challenges. Thank you for staying late. Particularly, I want to express our thanks for sharing your valuable African experience. You have lived it. As you have said, you are a product of Africa. Your evidence will enhance our knowledge and make a valuable contribution to our report.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 13, 2007

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-293, respecting the provision of official development assistance abroad, met this day at 4:07 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Eymard G. Corbin (*Acting Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Acting Chairman: Honourable senators, welcome to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Today we are continuing our study of Bill C-293, respecting the provision of official development assistance abroad. This bill is a private member's bill originating in the House of Commons.

[*Translation*]

Today's meeting will have two separate parts: in the first session we will hear from the British Department for International Development and in a second session, we will hear from two individuals who will provide their personal views.

[*English*]

We now have the pleasure of welcoming, by video conference, Mr. Mark Lowcock, Director General, Policy and International Division at the British Department for International Development in London.

Mr. Lowcock will briefly present the United Kingdom's International Development Act of 2002. Indeed, the United Kingdom has already established legislative mandates for its international development assistance. The International Development Act is the central piece of legislation authorizing disbursements of development or humanitarian assistance, and it establishes poverty reduction as the overarching purpose of the United Kingdom's international development assistance.

This presentation will help committee members to compare the bill before us and an act in force for five years in a commonwealth country.

Mr. Lowcock, you now have the floor.

Le sénateur Corbin : Merci.

Le président : Merci, monsieur Bradet. Nous tenons à vous exprimer notre reconnaissance d'avoir été aussi patient et compréhensif. Merci d'être resté si tard. Je tiens en particulier à vous remercier d'avoir partagé avec nous votre précieuse expérience africaine. C'est quelque chose que vous avez vécu. Comme vous l'avez dit, vous êtes un produit de l'Afrique. Votre témoignage nous a beaucoup instruits et nous sera très précieux dans la rédaction de notre rapport.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 13 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, saisi du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger, se réunit ce jour à 16 h 7 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Eymard G. Corbin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président suppléant : Honorables sénateurs, bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-293, loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger. Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire émanant de la Chambre des communes.

[*Français*]

Notre séance d'aujourd'hui comportera deux parties distinctes; dans un premier temps, le ministère (britannique) du Développement international, et dans un deuxième temps, deux particuliers qui nous présenteront leur point de vue respectif.

[*Traduction*]

Nous avons le plaisir de recevoir, par téléconférence, M. Mark Lowcock, directeur général, Division de la politique et des affaires internationales au ministère du Développement international de la Grande-Bretagne, à Londres.

M. Lowcock va brièvement nous parler de la Loi sur le développement international de 2002 du Royaume-Uni. De fait, le Royaume-Uni a déjà défini dans une loi le mandat de son aide au développement international. La Loi sur le développement international est la pièce législative maîtresse autorisant l'octroi de l'aide au développement ou humanitaire et fait de la réduction de la pauvreté l'objectif premier de l'aide au développement international du Royaume-Uni.

Cet exposé aidera les membres du comité à comparer le projet de loi dont nous sommes saisis à une loi en vigueur depuis cinq ans dans un pays du Commonwealth.

Monsieur Lowcock, vous avez la parole.

Mark Lowcock, Director General, Policy and International, (British) Department for International Development: Honourable senators, my responsibilities in the Department for International Development cover our policy roles, our collaboration with other bilateral donors and all of Britain's contribution to multilateral development agencies.

I am one of the three deputies to the permanent secretary, so my nearest equivalent in the Canadian International Development Agency is Diane Vincent, Executive Vice-President of CIDA.

I am happy to answer all your questions on the British approach to international development and on our legislative framework. I am also familiar with the OECD Development Assistance Committee. I represent the United Kingdom at the senior level on the Development Assistance Committee, and in the past I have been a reviewer of the development assistance efforts of other countries as part of the OECD's peer review system.

The 2002 act governs the use of funds voted by Parliament in the U.K. for development assistance. It replaced the 1980 Overseas Development Incorporation Act, which itself replaced legislation put on the statute book here going back to the 1940s. The current government decided, while in opposition in the 1990s, that it wanted new legislation for British aid in light of a scandal in which a high court ruled that the then government acted illegally when financing a hydroelectric power project in Malaysia for reasons other than the promotion of development.

The current government decided it wanted to make it explicit that funds voted by Parliament could only be used where the effect would be to reduce poverty and the purpose was to promote sustainable development or the welfare of people in poorer countries. In other words, the government wanted, unambiguously, to rule out other motivations or purposes governing the use of aid money. Of course, Britain has a wide range of other goals in its international policy, but we have other tools to assist in the achievement of those goals.

Our experience has been that the 2002 act has been beneficial in a number of ways. First, it provides clarity of purpose. This was commented on in the latest Development Assistance Committee peer review of the U.K. Mission fuzziness can be a problem for public sector bureaucracies and the act helps us with that.

Second, the act is beneficial as a motivator for the staff of the department and our external partners. People want to get up in the morning and come to work to contribute unambiguously to the reduction of poverty in poorer countries.

Third, it ensures that we avoid the problems we encountered when we used the aid program to pursue multiple objectives. For example, explicitly using aid to promote Britain's commercial objectives by tying aid to the supply of British goods and services

Mark Lowcock, directeur général, Politique et affaires internationales, ministère (britannique) du Développement international (Grande-Bretagne): Honorables sénateurs, mes responsabilités au ministère du Développement international couvrent nos rôles stratégiques, notre collaboration avec les autres donateurs bilatéraux et toute la contribution britannique aux organisations de développement multilatérales.

Je suis l'un des trois adjoints du secrétaire permanent, et donc mon homologue le plus proche à l'Agence canadienne de développement international est Diane Vincent, vice-présidente exécutive de l'ACDI.

Je serais ravi de répondre à vos questions sur l'approche britannique du développement international et sur notre cadre législatif. Je connais également le Comité d'aide au développement de l'OCDE. En effet, je représente le Royaume-Uni au niveau supérieur du Comité d'aide au développement et j'ai été dans le passé examinateur des programmes d'aide au développement d'autres pays dans le cadre du système d'examen par les pairs de l'OCDE.

La loi de 2002 régit l'emploi des crédits votés par le Parlement du Royaume-Uni pour l'aide au développement. Elle a remplacé la Loi sur l'incorporation du développement outre-mer de 1980, qui elle-même remplaçait une loi adoptée dans les années 1940. Le gouvernement actuel a décidé dans les années 1990, pendant qu'il était dans l'opposition, qu'il voulait une nouvelle législation britannique sur l'aide face à un scandale qui a vu une haute cour statuer que le gouvernement d'alors avait agi illégalement en finançant un projet de barrage hydroélectrique en Malaisie, pour des raisons autres que la promotion du développement.

Le gouvernement actuel a décidé qu'il voulait spécifier explicitement que les crédits votés par le Parlement pourraient servir uniquement à des actions visant à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement durable ou le bien-être de la population des pays pauvres. Autrement dit, le gouvernement voulait exclure, sans équivoque possible, tous les autres motifs ou intentions relativement à l'emploi des crédits d'aide. Bien entendu, la Grande-Bretagne poursuit un large éventail d'autres objectifs avec sa politique étrangère, mais nous disposons d'autres outils pour les réaliser.

Notre expérience est que la loi de 2002 s'est avérée bénéfique à différents égards. Premièrement, elle assure la clarté des objectifs. Cela a été signalé dans le plus récent examen par les pairs de l'action du R.-U. effectué par le Comité d'aide au développement. Un mandat flou peut être un problème pour les administrations publiques et la loi est précise à cet égard.

Deuxièmement, la loi est bénéfique comme source de motivation pour le personnel du ministère et nos partenaires extérieurs. Le personnel est désireux de se lever le matin et de venir au travail afin de contribuer de façon manifeste à la réduction de la pauvreté dans les pays démunis.

Troisièmement, elle nous évite les problèmes que nous avons rencontrés lorsque nous utilisons le programme d'aide pour réaliser des objectifs multiples. Par exemple, il s'est avéré peu efficace, tant au plan commercial qu'au plan du développement,

proved not to be very effective, either commercially or developmentally. Studies showed that value for money was reduced by around 25 per cent.

Fourth, my ministers believe that the act has helped to strengthen public support for foreign assistance. The legislation is very much cherished by non-governmental agencies here.

One question we have faced, which I understand has been the subject of discussion in some of the earlier testimony you have taken, has been around whether poverty reduction is either too narrow or too broad a test. That subject was debated to some degree during the passage of the 2002 act through the British Parliament.

The framework for the U.K. development assistance efforts is the United Nations Millennium Development Goals. The truth is that many activities can contribute to those goals. The promotion of private sector development, for example, which generates growth and creates jobs and raises incomes, contributes to the first Millennium Development Goal of reducing the proportion of people living on less than \$1 a day. Equally, investments in health and education, governance and conflict reduction can contribute to poverty reduction.

Parliament concluded that the broad poverty reduction test was a good one. The central issue — as they established in finalizing the legislation here — in judging whether to approve any spending proposal, which is the responsibility of the Secretary of State, is one of effect and of motivation. Will the effect of spending be to reduce poverty, and is the purpose or motivation to promote development?

In addition to the 2002 act, in 2006 the U.K. Parliament passed the International Development (Reporting and Transparency) Act. It was introduced as a private member's bill by a backbench member of the governing party. It passed through Parliament with the blessing of the government. It does not affect the use to which money can be put. It does not affect the 2002 act. Instead, it sets out requirements for the ways in which the government reports to Parliament on that expenditure. It is actually rather more detailed than the provisions in the draft bill before you. The government discharges the obligations that Parliament puts on it for that reporting largely through an annual report submitted by the Secretary of State for International Development to Parliament. One result is that this year we have produced a very long annual report for Parliament, running to 300 or 400 pages.

Those are the brief remarks I wanted to make. I am happy to answer all your questions.

Senator Segal: Thank you, Mr. Lowcock, for making yourself available to give us the benefit of British experience in these matters, particularly with respect to the International Development Act, where your reflections will be of great value

d'utiliser explicitement notre aide pour promouvoir les objectifs commerciaux de la Grande-Bretagne en la rendant conditionnelle à la fourniture de biens et services britanniques. Des études ont montré que cela réduisait le rapport qualité-prix de nos dépenses d'environ 25 p. 100.

Quatrièmement, mes ministres considèrent que la loi a renforcé le soutien public à l'aide étrangère. Cette mesure législative est très appréciée des organisations non gouvernementales chez nous.

Nous avons été aux prises avec une question qui, je crois, a aussi été un sujet de discussion dans certains des témoignages antérieurs que vous avez entendus, à savoir si la réduction de la pauvreté représente un critère trop étroit ou trop flou. Cela a fait l'objet d'un débat au Parlement britannique lors de l'adoption de la loi de 2002.

Les efforts d'aide au développement britanniques s'inscrivent dans les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies. La vérité est que maintes activités peuvent contribuer à ces objectifs. La promotion du développement du secteur privé, par exemple, qui génère de la croissance et crée des emplois et majore les revenus, contribue au premier objectif du Millénaire pour le développement, soit la réduction de la proportion de personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour. De même, les investissements dans la santé et l'éducation, la gouvernance et la réduction des conflits peuvent contribuer au recul de la pauvreté.

Le Parlement a conclu que le critère général de la réduction de la pauvreté était judicieux. La question centrale — comme il a été spécifié dans le texte final de la loi — lorsqu'il s'agit de juger toute proposition de dépense, dont l'approbation est la responsabilité du Secrétaire d'État, est de savoir quel est l'effet et quel est le motif. L'effet de la dépense sera-t-il de réduire la pauvreté, et le motif est-il de promouvoir le développement?

En sus de la loi de 2002, le Parlement britannique a adopté en 2006 la Loi sur le développement international (Rapports et transparence). Elle a été introduite par un député d'arrière-banc du parti au pouvoir à titre de projet de loi d'initiative parlementaire. Elle a été adoptée avec la bénédiction du gouvernement. Elle n'a pas de répercussion sur l'utilisation des crédits. Elle ne modifie pas la loi de 2002. Elle énonce plutôt les modalités selon lesquelles le gouvernement doit faire rapport au Parlement de ces dépenses. Elle est plutôt plus détaillée que les dispositions du projet de loi dont vous êtes saisis. Le gouvernement s'acquitte des obligations que le Parlement lui impose à cet égard au moyen d'un rapport annuel déposé au Parlement par le Secrétaire d'État du développement international. Un résultat en est que, cette année, nous avons produit un rapport annuel au Parlement très long, qui atteint 300 ou 400 pages.

Voilà les quelques remarques liminaires que je souhaitais faire. Je serais ravi de répondre à toutes vos questions.

Le sénateur Segal : Merci, monsieur Lowcock, de vous mettre à notre disposition et de nous faire profiter de l'expérience britannique dans ce domaine, et particulièrement de nous faire part de vos précieuses réflexions en ce qui concerne la Loi sur

to the committee. I know it is a later hour in the United Kingdom, so your kindness in making yourself available is very much appreciated.

I do not want to ask a question so much the International Development Act, although I must say that as a Canadian I am impressed by its level of detail and the degree to which fundamental definitions are addressed in a constructive way so as to give clarity to public servants and DFID employees relative to their discretion in a host of areas. However, I would like your perspective on the subsequent private member's bill that passed through the House of Commons and the House of Lords with the support of the government relative to the format of reporting to Parliament in particular. I apologize for not having a copy of that bill present as I frame this question, but I will put it to you nonetheless. Does it in any way prescribe the level of consultation that the Secretary of State or the minister responsible must embrace prior to the execution of his or her duties relative to the actual signing of agreements or the expenditure of funds in any of those countries that might be on the list of targets for DFID?

Mr. Lowcock: The answer to your question is no, the 2006 act does not prescribe that. We believe that consultation is a good thing in order to improve the quality of decisions, but there are no provisions in that respect in the International Development (Reporting and Transparency) Act.

Senator Segal: From your own experience and perspective as a senior public servant, could I ask you to characterize the degree to which there has been a qualitative change, if any, in the nature of civil society dialogue with Parliament and parliamentary engagement with the foreign aid mission as a result of this new piece of private member's legislation coming into effect?

Mr. Lowcock: The honest answer is it is too early to tell. Certainly there was terrific interest, from a wide range of stakeholders, during the process of the development of the bill and its passage through Parliament. Implicit in the fact that the government gave the bill its blessing is that the government thought it was a good idea to maximize transparency and availability of information and to respond to what in the last 10 years has been quite a notable growth in parliamentary interest in international development matters, which of course reflects a wider growth of interest across a whole range of interest groups in our country.

We, the senior officials in the department, the permanent secretary, the other two director generals and myself, will be giving evidence to the International Development Committee of the House of Commons in the middle of next month, which will be their first opportunity to scrutinize us and probe us on the reporting we have done as a result of the 2006 act. The passage of time will determine how that piece of legislation contributes to an improvement of the public debate in the U.K. and an improvement in the parliamentary scrutiny of the activities of the department.

Senator Segal: In terms of the IDA Act of 2002 and its coming into effect, I notice that under the development assistance part of the act, there is quite a broad definition relative to development

le développement international. Je sais qu'il est tard au Royaume-Uni, et nous apprécions d'autant plus que vous vous mettiez à notre disposition.

Ma question ne porte pas tant sur la Loi sur le développement international, encore qu'il me faille admettre, en tant que Canadien, que je suis impressionné par le niveau de détail et le degré auquel les définitions fondamentales sont présentées de manière constructive de façon à guider les fonctionnaires et les employés du ministère dans différents domaines de leur travail. Cependant, j'aimerais avoir votre point de vue sur le projet de loi d'initiative parlementaire qui a été adopté ultérieurement par la Chambre des communes et la Chambre des lords, avec l'appui du gouvernement, concernant le format des rapports au Parlement, en particulier. Je regrette de ne pas avoir le texte de cette loi sous les yeux pour m'aider à formuler cette question, mais je la pose néanmoins. Est-ce que la loi prescrit d'une façon quelconque le niveau des consultations que le Secrétaire d'État ou le ministre responsable doit conduire dans l'exécution de ses fonctions intéressant la signature d'accords ou la dépense de fonds dans les pays figurant sur la liste des pays cibles du ministère?

M. Lowcock : La réponse à votre question est non, la loi de 2006 ne prescrit pas cela. Nous pensons que la concertation est une bonne chose, qu'elle améliore la qualité des décisions, mais rien dans notre Loi sur le développement international (Rapports et transparence) ne l'impose.

Le sénateur Segal : Pourriez-vous me dire, selon votre expérience et votre perspective de haut fonctionnaire, dans quelle mesure cette nouvelle loi d'initiative parlementaire a amené un changement qualitatif, le cas échéant, dans le dialogue entre la société civile et le Parlement et dans l'intérêt porté par le Parlement à l'aide étrangère?

M. Lowcock : Pour vous répondre franchement, il est trop tôt pour le dire. Un large éventail d'intervenants ont témoigné d'un énorme intérêt au cours de l'élaboration du projet de loi et des différents stades d'examen au Parlement. Le fait que le gouvernement a donné sa bénédiction au projet de loi implique qu'il estimait judicieux de maximiser la transparence et la dissémination de l'information et de réagir à ce qui a été au cours des 10 dernières années un accroissement assez remarquable de l'intérêt des parlementaires pour les affaires de développement international, ce qui traduit bien sûr l'intérêt accru dans un grand nombre de segments de notre société.

Nous, les hauts fonctionnaires du ministère, soit le secrétaire permanent, les deux autres directeurs généraux et moi-même, témoignerons devant le Comité du développement international de la Chambre des communes au milieu du mois prochain, ce qui sera la première occasion pour lui de nous interroger sur les rapports que nous avons dressés en application de la loi de 2006. On verra au fil du temps dans quelle mesure cette loi contribue à améliorer le débat public au Royaume-Uni et l'examen parlementaire des activités du ministère.

Le sénateur Segal : En ce qui concerne la LDI de 2002 et son exécution, je remarque que la partie traitant de l'aide au développement contient une définition assez large de l'aide au

assistance and its relationship to sustainable development. Can you give me your perspective on the difference between that, as defined in the act, and the poverty reduction proposition, which you referenced in your opening comments?

It is fair to say for those who are proponents of putting the term “poverty reduction” into proposed Canadian legislation that it is seen as a clarifying measure that will make the focus of our international aid much more explicit and precise. For those who are concerned about poverty reduction as the only term to appear in the proposed Canadian legislation, the argument is that it may get in the way of economic development and other instruments, which, to quote your own act, will facilitate the “likelihood of its generating lasting benefits for the population of the country or countries in relation to which it is provided.”

Without asking you to opine on what our Canadian problems may or may not be — you have enough of your own — if you could give us a sense of how those values interact in your own country under this legislation, it would be most helpful to us as part of our learning experience.

Mr. Lowcock: You are certainly right that we have plenty of our own problems to grapple with. Let me say a bit about the discussion that took place in this country on the poverty reduction test.

This has been written up to some degree in international literature. There is a book edited by Mr. Lael Brainard from the Center for Global Development in Washington, one of the world’s better think tanks in this area. The book was published last year, a chapter of which quite well captures the nature of the discussion around the poverty reduction issue.

One of the things it says is that some stakeholders — including, it says, “some of my own staff” — were worried that the poverty reduction test would mean that DFID would be focused on poverty relief — that is, addressing needs arising from poverty — rather than tackling the underlying causes. He goes on to say that DFID ministers and senior officials always understood that long-term, sustainable poverty reduction involved addressing the causes of poverty; and they interpreted it broadly to include investing in economic growth, conflict reduction, improving governance, fighting corruption and long-term investments, such as research and development and human development.

We certainly have a broad concept of the set of things that would pass the test of contributing to poverty reduction. That is the first test in the 2002 act. The second test is about motivation. The truth, equally, is that you could do some things that would contribute marginally to poverty reduction, but they not be primarily motivated by that test. That was the distinction drawn in the U.K. legislation, but the poverty reduction test was very explicitly a broad one.

Senator Segal: I realize that your primary area is related to policy content, but the DFID is held up by many NGOs and others in this country as an organization that achieves its goal with remarkable efficiency and with a great presence on the ground in the target countries. Efficiency, for our purposes,

développement et de sa relation avec le développement durable. Comment voyez-vous la différence entre cette notion, telle que définie dans la loi, et l’exigence de réduction de la pauvreté dont vous avez fait état dans vos remarques liminaires?

On peut dire que les partisans de l’insertion de l’expression « réduction de la pauvreté » dans la loi canadienne y voient un moyen de clarification qui va rendre beaucoup plus explicite et précis le point focal de notre aide internationale. Les détracteurs de la présence de la réduction de la pauvreté comme seul critère disent que cela pourrait faire obstacle au développement économique et à l’emploi d’autres instruments qui, pour reprendre les termes de votre propre loi, « sont susceptibles de produire des avantages durables pour la population du ou des pays auxquels elle est fournie ».

Sans vous demander d’exprimer une opinion sur ce que peuvent être ou ne pas être nos problèmes canadiens — vous avez les vôtres — il nous serait très utile de bénéficier de vos enseignements concernant la façon dont ces valeurs s’articulent entre elles dans votre pays sous le régime de cette loi.

M. Lowcock : Vous avez certainement raison de dire que nous avons nos propres problèmes. Permettez-moi de vous parler un peu du débat qui s’est déroulé dans mon pays sur le critère de la réduction de la pauvreté.

Il y a eu pas mal d’écrits à ce sujet à l’échelle internationale. Il y a notamment un livre édité par M. Lael Brainard du Center for Global Development à Washington, l’un des meilleurs cercles de réflexion du monde dans ce domaine. Ce livre a été publié l’an dernier et l’un de ses chapitres résume bien le débat entourant la réduction de la pauvreté.

Il dit que certains intervenants — dont, affirme-t-il, « certains de mes propres collaborateurs » — craignaient que le critère de réduction de la pauvreté signifierait que le ministère se concentrerait sur le secours des pauvres, c’est-à-dire s’attaquerait aux besoins résultant de la pauvreté plutôt qu’aux causes sous-jacentes. Il ajoute que les ministres et les hauts fonctionnaires savent depuis toujours que la réduction durable de la pauvreté suppose que l’on s’attaque à cette cause et qu’ils ont interprété ce critère au sens large comme englobant l’investissement de la croissance économique, la réduction des conflits, l’amélioration de la gouvernance, la lutte contre la corruption, et des investissements à long terme dans la recherche-développement et le développement humain.

Nous avons certainement une conception large des actions qui répondent au critère de la réduction de la pauvreté. Celle-ci est le premier critère dans la loi de 2002. La motivation représente le deuxième. La vérité est que l’on pourrait faire certaines choses qui contribuent marginalement à la réduction de la pauvreté mais qui ne seraient pas principalement motivées par elle. Voilà la distinction établie dans la loi britannique, mais la réduction de la pauvreté est un critère très explicitement large.

Le sénateur Segal : Je réalise que vous vous intéressez principalement au contenu de la politique, mais votre ministère est cité en exemple par maints ONG et d’autres dans ce pays comme une organisation qui remplit ses objectifs avec une efficacité remarquable et une grande présence sur le terrain

would be the cost of actually getting aid to the targeted recipient in an efficient and timely way. Would you give your views on the extent to which either the IDA Act of 2002 or the subsequent private act on transparency have contributed to that in some way, if at all, constructively or negatively, as the case may be?

Mr. Lowcock: One of the effects of the 2002 act was to make us very explicit about our core objective. Going back to my earlier comments, it has been our experience that clarity on the objective helps with efficiency and effectiveness. The effect of the 2006 act was to increase the scrutiny exercised by Parliament and other stakeholders of what we do and the way we do it.

These are certainly things that contribute to the drive for efficiency. Of course, other things contribute to that as well, such as the overall framework the government sets for the availability of administration cost resources, as we call them here. Those are the resources that are spent on paying the salaries of the people who work for the organization, the cost of our rent overseas and so on.

That efficiency agenda in the U.K. is a big one currently. It is requiring us, in DFID, to increase the ratio of our program budget compared to our administration budget from a ratio of around 20 to 1 at the moment to a ratio that will grow to around 50 or 60 to 1 over the next 10 years.

We have made some efficiency improvements — about one third over the last five years or so. Efficiency is a big driver and the two acts contribute to that, but there are other things that contribute as well.

Senator Mahovlich: You mentioned that the act of 1980 was replaced by the International Development Act of 2002. There was a development in Malaysia. Can you explain to me how the rich got richer and the poor got poorer from this development?

Mr. Lowcock: I am not sure I understand your question.

Senator Mahovlich: The reason that the act was changed in 2002 was because of a development in Malaysia. Can you explain to me how the rich got richer because of this development? Also, can you tell me why poverty was not relieved by this power plant or whatever it was that was developed?

Mr. Lowcock: That was not the critique that was offered of the decision the government in this country took to finance the hydroelectric power plant in Pergau. There are accounts of this in the public domain; it was subject to a series of inquiries in Parliament in this country. The critique was that the decision to finance the power plant — which at the time was regarded as not economic in the sense that better investments could be made if you wanted to increase the availability of electricity — was because it would facilitate the sale of a package of armaments to Malaysia, which was something that, completely legitimately, the British government wanted to facilitate. What was found to be unlawful was the decision-making process, which had the effect of linking those two objectives.

dans les pays ciblés. J'entends ici par efficacité le coût de l'acheminement de l'aide aux bénéficiaires de manière rentable et rapide. Pourriez-vous nous dire dans quelle mesure, à votre avis, soit la LDI de 2002 soit la loi d'initiative parlementaire ultérieure sur la transparence a exercé un effet à cet égard, positif ou négatif, selon le cas?

M. Lowcock : L'un des effets de la loi de 2002 a été de rendre très explicite notre objectif premier. Pour reprendre ce que je disais, notre constat est que la clarté de l'objectif contribue à l'efficacité et à l'efficacités. L'effet de la loi de 2006 a été de renforcer le contrôle exercé par le Parlement et d'autres intervenants sur ce que nous faisons et la manière dont nous le faisons.

Ce sont certainement là des conditions qui contribuent à l'efficacité. Bien sûr, d'autres facteurs y contribuent également, tels que le cadre global que le gouvernement fixe à la disponibilité de ressources pour coûts administratifs, comme nous les appelons ici. Il s'agit là des ressources consacrées à payer les salaires de ceux qui travaillent pour l'organisation, le coût de nos loyers outre-mer, et cetera.

Ce souci d'efficacité est au premier plan à l'heure actuelle au Royaume-Uni. Il nous impose, dans mon ministère, de porter le ratio de notre budget programmes à notre budget administratif d'environ 20 à 1 aujourd'hui à un ratio de 50 ou 60 à 1 au cours des 10 prochaines années.

Nous avons réalisé quelques gains d'efficacité — environ un tiers au cours des cinq dernières années à peu près. L'efficacité est un gros moteur et les deux lois y contribuent, mais d'autres facteurs y contribuent également.

Le sénateur Mahovlich : Vous avez mentionné que la loi de 1980 a été remplacée par la Loi sur le développement international de 2002. Il s'est produit un développement en Malaisie. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi les riches sont devenus plus riches et les pauvres plus pauvres de ce fait?

M. Lowcock : Je ne suis pas sûr de comprendre votre question.

Le sénateur Mahovlich : La raison pour laquelle la loi de 2002 a été introduite était un projet de développement en Malaisie. Pouvez-vous m'expliquer en quoi les riches sont devenus plus riches du fait de ce projet? En outre, pouvez-vous me dire pourquoi cette centrale électrique ou ce projet n'a rien fait pour atténuer la pauvreté?

M. Lowcock : Ce n'était pas cela le reproche adressé au gouvernement pour avoir financé le barrage hydroélectrique de Pergau. Il en existe des comptes rendus dans le domaine public car cette affaire a fait l'objet d'une série d'enquêtes parlementaires chez nous. La critique était que la décision de financer le barrage — qui à l'époque était considéré comme non économique en ce sens que si l'on voulait accroître la production d'électricité il y avait de meilleurs investissements à faire — a été prise parce que l'aide pour le barrage faciliterait la vente d'armements à la Malaisie, vente que le gouvernement britannique souhaitait légitimement favoriser. Ce qui a été jugé illégal a été le processus décisionnel, car il liait les deux objectifs.

Senator Mahovlich: You said that your report this year was 300 to 400 pages long. Do you report quarterly or just once a year?

Mr. Lowcock: We have an obligation, on an annual basis, to submit to Parliament a report on how, with the money Parliament has devoted to us, we have discharged the objectives the government has announced. I should make clear that this is not the only reporting we do. We publish hundreds of documents every year. Some documents are produced explicitly for Parliament and others are on particular policy issues such as an enquiry by the select committee. Others may be to the world at large on our website. The annual report is a requirement of the U.K. public expenditure system through which every department of government explains to Parliament what it has done with the money voted to it.

Senator Mahovlich: There multiple reports.

Mr. Lowcock: Yes. There are many reports on a variety of topics. The annual report aggregates against the following test: “We voted you lots of money and you said that you would do these things. What did you actually do?”

Senator Andreychuk: I have two questions. First, how is the minister in charge obliged to consult with the broad array of constituencies such as NGOs and communities that may be involved in development assistance? Second, in what way or to what extent is the minister obliged to involve people on the ground in the countries in which you are working, beyond governments and the NGOs working there — in other words, the people we are there to assist? Is it by policy? Is it entrenched in the act? Is it mandatory or discretionary?

Mr. Lowcock: There are no provisions in either the 2002 or 2006 act requiring a mandate consultation. We are big believers in consultation on policies, programs and projects with both stakeholders in the U.K. and others internationally who know a lot about the topics with which we are dealing. Most important, we consult with the countries and people who live in them and who are the intended beneficiaries. This consultation is motivated by a belief that we do not have all the answers.

Senator Andreychuk: In your description of poverty reduction you include science and research as being very important. Are there any exemptions? Would you say that anyone working within developing countries or, in fact, in your country on research, science and technology that may affect developing countries would be included in your definition of “poverty reduction”?

Mr. Lowcock: The legislation does not determine how the Secretary of State should satisfy herself or himself that the proposed expenditure will contribute to a reduction in poverty. The legislation prescribes that the Secretary of State should determine that poverty reduction should be the effect.

Le sénateur Mahovlich : Vous avez dit que votre rapport cette année fait 300 à 400 pages. Est-ce que vous présentez aussi des rapports trimestriels, ou bien uniquement une fois par an?

M. Lowcock : Nous avons l’obligation, sur une base annuelle, de déposer un rapport au Parlement sur la façon dont les crédits que le Parlement nous a alloués ont été employés à la poursuite des objectifs annoncés par le gouvernement. Je dois préciser que ce n’est pas là le seul rapport que nous présentons. Nous publions des centaines de documents chaque année. Certains le sont expressément pour le Parlement et d’autres portent sur des enjeux particuliers auxquels s’intéresse le comité parlementaire. D’autres sont destinés au grand public et affichés sur notre site Internet. Le rapport annuel est une exigence du système des comptes publics britanniques qui veut que chaque ministère du gouvernement explique au Parlement ce qu’il a fait des crédits alloués.

Le sénateur Mahovlich : Il y a donc des rapports multiples.

M. Lowcock : Oui. Il y a de nombreux rapports sur divers sujets. Le rapport annuel constitue la réponse agrégée à la question suivante : « Nous vous avons alloué beaucoup d’argent et vous avez dit que vous feriez cette liste de choses. Qu’avez-vous effectivement accompli? »

Le sénateur Andreychuk : J’ai deux questions. Premièrement, quelle est l’obligation du ministre de consulter avec l’éventail des intervenants tels que les ONG et d’autres groupes actifs dans l’aide au développement? Deuxièmement, de quelle manière ou dans quelle mesure le ministre est-il obligé de consulter sur le terrain dans les pays dans lesquels vous travaillez, au-delà des gouvernements et des ONG locales — autrement dit, la population aidée? Est-ce en vertu d’une politique; est-ce inscrit dans la loi? Est-ce obligatoire ou facultatif?

M. Lowcock : Il n’y a rien ni dans la loi de 2002 ni dans celle de 2006 exigeant la consultation. Nous sommes de fervents adeptes de la consultation sur les politiques, programmes et projets, tant des intervenants britanniques que d’autres à l’échelle internationale qui sont familiers des sujets dont nous traitons. Mais surtout, nous consultons les pays et les populations qui y vivent et qui sont censés être les bénéficiaires de notre action. Cette consultation est motivée par la réalisation que nous ne possédons pas toutes les solutions.

Le sénateur Andreychuk : Dans votre description de la réduction de la pauvreté, vous avez fait une grande place à la science et à la recherche. Est-ce qu’il y a des exceptions? Diriez-vous que quiconque travaille dans les pays en développement ou même dans votre pays à des activités de recherche scientifique et technologique pouvant toucher les pays en développement est englobé dans votre définition de la « réduction de la pauvreté »?

M. Lowcock : La législation ne détermine pas comment le Secrétaire d’État est censé s’assurer que la dépense proposée contribuera à la réduction de la pauvreté. La loi impose simplement au Secrétaire d’État d’établir qu’il en sera bien ainsi.

In the real world, if someone invents a new vaccine for HIV/AIDS or malaria, self-evidently that has the possibility to make a massive contribution to poverty reduction. It is the same for research. DFID currently finances research grants from our bilateral budget in the order of CAN \$300 million a year. That is very wide ranging, from new crop varieties and new vaccines to social and economic policies that can contribute to poverty reduction. The act requires the question be asked explicitly. The act does not say that some things will pass and others will not pass the test.

Senator Andreychuk: You adopted the first act in 2002. I studied that very carefully and did not review the 2006 act as much as I would have liked. I understand that you have not so much changed the kinds of programs you might fund in developing countries but how you provide and account for them; in other words, the efficiency, involvement and dissemination of information within your country and elsewhere. The types of projects that you do on the ground have not substantially changed. Am I correct? Have the categories of programming significantly changed?

Mr. Lowcock: The 2006 act sets out much more detailed requirements on the information we provide to Parliament. It says nothing about what ministers choose to spend money on.

The 2002 act is rather non-prescriptive in the sense of detailed things that may contribute to poverty reduction. This goes back to the discussion we had earlier. The result of the debate in this country is this key issue: Will the effect of the expenditure be to reduce poverty, and is the purpose to promote development rather than some other thing? It is important to note that we have only had the 2002 act for five years now. Thus far those tests have proved to be a good framework.

The Acting Chairman: How do you deal with the matter of transparency and accountability from the recipients of aid? Do you have conditions or provisions in the distribution of aid that impose transparency upon the recipients? How does that work in your case?

Mr. Lowcock: That is a broad question. First, as part of the agreements we sign with developing countries to provide finance to them, we agree on audit arrangements. This typically involves the U.K. National Audit Office having a dialogue with the supreme audit institution of the partner country and having access to their accounts, processes and so on. Where we have particular concerns, we sometimes supplement that with an independent audit commissioned from a private sector firm.

All of the expenditures we give, not directly to a developing country but, say, to an NGO or to another body, is subject to an audit by the U.K. National Audit Office, and that is stipulated in the grant agreement.

Concrètement, si quelqu'un invente un nouveau vaccin pour le VIH-sida ou la malaria, il est bien évident que cela représentera potentiellement une contribution massive à la réduction de la pauvreté. Même chose pour la recherche. Le ministère octroie actuellement des subventions de recherche financées sur son budget bilatéral à hauteur de quelque 300 millions de dollars canadiens par an. Les recherches se situent dans toutes sortes de domaines, depuis la mise au point de nouvelles variétés de cultures et de nouveaux vaccins jusqu'à des politiques sociales et économiques qui peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté. La loi exige que la question soit posée explicitement. La loi ne dit pas que certaines choses répondent aux critères et d'autres non.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez adopté la première loi en 2002. Je l'ai étudiée de très près mais n'ai pas examiné la loi de 2006 avec autant d'attention que je l'aurais voulu. Si j'ai bien compris, cette loi ne modifie guère les types de programmes que vous pouvez financer dans les pays en développement, mais spécifie comment vous devez en rendre compte, autrement dit elle porte sur l'efficacité, la participation et la dissémination de l'information au sein de votre pays et ailleurs. Les types de projets que vous réalisez sur le terrain n'ont pas sensiblement changé. Ai-je raison? Est-ce que les catégories de programmes ont sensiblement changé?

M. Lowcock : La loi de 2006 impose des exigences détaillées quant à l'information que nous fournissons au Parlement. Elle ne dit rien sur l'objet des dépenses des ministères.

La loi de 2002 est plutôt non prescriptive pour ce qui est des actions pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté. Cela nous ramène à ce que nous disions tout à l'heure. Ce qui est déterminant chez nous c'est le résultat du débat sur les deux points : Est-ce que la dépense aura pour effet de réduire la pauvreté, et le but poursuivi est-il de promouvoir le développement plutôt qu'une autre fin? Il faut bien voir que nous n'avons que cinq années d'expérience avec la loi de 2002. Jusqu'à présent, ces critères se sont avérés établir un bon cadre.

Le président suppléant : Comment réglez-vous la question de la transparence et de la reddition de comptes du côté des bénéficiaires de l'aide? Est-ce que la fourniture de l'aide est assortie de conditions imposant la transparence aux bénéficiaires? Comment cela fonctionne-t-il chez vous?

M. Lowcock : C'est une vaste question. Premièrement, dans le cadre des accords de financement que nous signons avec les pays en développement, nous convenons de mécanismes de vérification. Ces derniers mettent typiquement en jeu le National Audit Office britannique qui ouvre un dialogue avec l'autorité suprême de vérification du pays partenaire pour obtenir l'accès à ses comptes, mécanismes, et cetera. Lorsque nous avons des préoccupations particulières, nous complétons parfois cela par un audit indépendant commandé à un cabinet privé.

Tous les fonds que nous versons, non pas directement à un pays en développement mais, mettons, à une ONG ou une autre entité, sont sujets à un audit du National Audit Office du Royaume-Uni, et cela est stipulé dans l'accord de subvention.

We also invest quite a lot in strengthening public financial management and audit systems in the countries in which we work. For example, we finance an agreement for the U.K. National Audit Office to provide advisory services to strengthen audits and accountability in many developing countries in which we work. DFID has a large cadre of governance and public finance specialists who spend their working lives strengthening and building systems in developing countries to improve accountability, value for money, effectiveness of expenditures and so on. This is a massive area of activity for DFID, and it has been a growth area in the last five years or so. It has been a corollary of the fact that British taxpayers, through their representatives, have voted a lot more money for international development over the last 10 years, but there is also a lot more scrutiny of the results achieved with that money. In our opinion, it is a very good thing to have that increased scrutiny.

Senator Dawson: How does that scrutiny and transparency apply to third parties? I see in the act that you do a lot of work with third parties? My honourable colleague was asking how you scrutinize the receiving countries, but how do you manage the transparency and the access to information with your partners, that is, third parties? You use third parties to help in development. How do you scrutinize those third parties?

Mr. Lowcock: There are a number of different sorts of third party. One category is multilateral institutions like the World Bank or the United Nations. Something like 45 per cent of the budget of DFID goes through those organizations. In that case, as a shareholder in those organizations and a member of the governing body of those organizations, we rely on their own audits and accounting systems.

A second category is the case where we provide assistance channelled through the government of another developed country. For example, we have an arrangement under which we give the Dutch government money that they manage and disburse for improving justice and law and order in Uganda. The U.K. National Audit Office and its Dutch sister organization have agreed to a memorandum, the effect of which is that the U.K. National Audit Office will accept as adequate audit discharge the systems and scrutinies that the Dutch national audit office brings to bear.

A third category would be grants that we make to civil society organizations. There, the grant agreement stipulates that that organization will provide you with their audited accounts and, in some cases, specific accounting documentation on the particular project or program. Those documents themselves will be subject to scrutiny by the National Audit Office.

Nous investissons également beaucoup dans le renforcement des systèmes de gestion financière et de vérification comptable publics dans les pays partenaires. Par exemple, nous finançons un accord par lequel le National Audit Office britannique fournit des services de conseil en vue de renforcer les fonctions de vérification et de comptabilité dans maints des pays en développement avec lesquels nous travaillons. Le ministère compte un gros effectif de spécialistes de la gouvernance et des finances publiques qui passent toute leur vie à renforcer et édifier des systèmes dans les pays en développement en vue d'améliorer la reddition de comptes, l'optimisation des ressources, l'efficacité des dépenses, et cetera. C'est là un vaste secteur d'activité pour le ministère et un secteur qui a grossi au cours des cinq dernières années environ. C'est le corollaire du fait que les contribuables britanniques, par le biais de leurs représentants, ont alloué beaucoup plus d'argent au développement international au cours des dix dernières années, ce qui s'accompagne aussi d'un examen beaucoup plus serré des résultats obtenus avec cet argent. À notre avis, un tel examen est une très bonne chose.

Le sénateur Dawson : En quoi cet examen et cette transparence s'appliquent-ils aux tierces parties? Je vois dans la loi que vous travaillez beaucoup avec des parties tierces. Mon honorable collègue demandait comment vous contrôlez ce qui se fait dans les pays bénéficiaires, mais comment gérez-vous la transparence et l'accès à l'information chez vos partenaires, c'est-à-dire les tierces parties? Vous faites appel à des parties tierces pour réaliser les activités de développement. Comment contrôlez-vous ces tierces parties?

M. Lowcock : Il faut distinguer différentes sortes de parties tierces. Une catégorie est celle des institutions multilatérales comme la Banque mondiale ou les Nations Unies. Près de 45 p. 100 du budget du ministère passent par ces organisations. Dans ce cas, à titre d'actionnaires de ces organisations et de membres de l'organe de direction de ces organisations, nous nous fions à leurs systèmes d'audit et de comptabilité.

Une deuxième catégorie est le cas où notre assistance est canalisée par le gouvernement d'un autre pays développé. Par exemple, nous avons un accord par lequel nous versons au gouvernement néerlandais des fonds qu'il gère et dépense pour l'amélioration du système judiciaire et du maintien de l'ordre en Ouganda. Le National Audit Office britannique et son homologue néerlandais ont conclu un protocole d'entente au titre duquel le National Audit Office britannique accepte comme adéquats les examens et audits effectués par l'organe néerlandais.

Une troisième catégorie sont les organisations de la société civile que nous subventionnons. Dans leur cas, les accords de subvention stipulent que l'organisation doit nous fournir ses états de comptes vérifiés et, dans certains cas, des documents comptables spécifiques sur un projet ou un programme en particulier. Ces documents eux-mêmes seront examinés par le National Audit Office.

In every case, it boils down to an audit discharge system that we either buy into because we are a member of an international organization or that is subject to the ultimate scrutiny of the U.K. national Audit Office.

Senator Dawson: On a completely different point, prioritization, I see that 45 per cent of your spending is done through the World Bank. They will prioritize what you are doing in cooperation with you, but how do you prioritize the other 55 per cent? Is it done by country or by sector of activity? Who does that prioritization?

Mr. Lowcock: About 45 per cent is multilateral — that is the World Bank, the United Nations and so on — and 55 per cent is the rest. Of that 55 per cent, something like 45 per cent is through country programs, as we call them, bilateral programs in about 50 countries. The top 20 countries, partners of Britain, account for about 90 per cent of those resources. In those cases, we agree on a strategy developed through public consultation and published with the government of that country. It is in that strategy, where we put out a three- to five-year program of work, that we determine the set of sectors or activities we will support.

We have two levels of prioritization there. First, what countries are we operating in and how much do we give to each of them? Major drivers are: How poor is the country; how big is it; what resources are coming from other places? Second, there is discussion within the country to decide the choices within that country program.

The remaining 10 per cent of the DFID budget is absorbed by things like contributions to NGOs, research, evaluation and a variety of other functions. We have an annual resource allocation process through which our ministers decide, for example, how much they want to give to Oxfam, to Save the Children, how much to spend on research on topic X and topic Y.

Senator Dawson: Do you have consultative bodies with whom you consult to prioritize and make these choices?

Mr. Lowcock: Ministers are asked questions and tested on the choices they make primarily through Parliament and the International Development Committee. This U.K. system allows the executive a lot more discretion once the total budget is voted than is the case in many other countries. There is not a parliamentary line-by-line decision-making process; that is left to the executive. There is a lot of consultation on what the choices should be in the country and sector priorities, but ultimately most of the decision-making power is left by Parliament to the executive.

Senator Downe: In the last number of years, the CIDA minister has informed this committee that Africa is the priority of the government for assistance, but when one looks at the budget, one sees that more money is targeted for Afghanistan.

Dans tous les cas, il existe donc un système de vérification comptable dont nous sommes partie prenante parce que nous sommes membres d'une organisation internationale ou qui est sujet à l'examen ultime du National Audit Office du Royaume-Uni.

Le sénateur Dawson : Sur un sujet complètement différent, la priorisation, je vois que 45 p. 100 de vos dépenses passent par la Banque mondiale. Celle-ci fixe les priorités pour l'action à laquelle vous coopérez, mais comment établissez-vous les priorités pour les 55 p. 100 restants? Est-ce que fait par pays ou par secteur d'activités? Qui détermine les priorités?

M. Lowcock : Environ 45 p. 100 de l'aide est multilatérale — c'est-à-dire passant par la Banque mondiale, les Nations Unies, et cetera — le reste représentant 55 p. 100. Sur ces 55 p. 100, de l'ordre de 45 p. 100 va à ce que nous appelons des programmes de pays, c'est-à-dire des programmes bilatéraux comme nous en avons avec une cinquantaine de pays. Les 20 pays supérieurs, partenaires de la Grande-Bretagne, reçoivent environ 90 p. 100 de ces ressources. Dans ces cas, nous convenons d'une stratégie élaborée après consultation publique et publiée de concert avec le gouvernement de ce pays. C'est dans cette stratégie, qui établit un programme de travail pour trois à cinq ans, que nous décidons des secteurs d'activités que nous allons appuyer.

Nous avons à cet égard deux niveaux de priorisation. Premièrement, quels pays allons-nous aider et combien allons-nous donner à chacun? Les principaux facteurs sont le degré de pauvreté du pays, sa taille, les ressources provenant d'autres donateurs. Deuxièmement, il y a un dialogue à l'intérieur du pays pour effectuer les choix concernant ce programme de pays.

Les 10 p. 100 restants du budget du ministère sont absorbés par des choses telles que les contributions aux ONG, la recherche, l'évaluation et diverses autres fonctions. Nous avons un mécanisme de répartition annuelle des ressources par lequel nos ministres décident, par exemple, combien donner à Oxfam, à Save the Children, ou pour la recherche sur le sujet X et le sujet Y.

Le sénateur Dawson : Avez-vous des organes consultatifs avec lesquels vous vous concertez pour établir ces priorités et faire ces choix?

M. Lowcock : Les ministres ont à répondre à des questions et sont éprouvés sur les choix qu'ils effectuent principalement au Parlement et au Comité du développement international. Ce système britannique laisse à l'Exécutif beaucoup plus de liberté une fois le budget global voté que dans beaucoup d'autres pays. Ce n'est pas une prise de décisions parlementaire ligne par ligne; c'est à la discrétion de l'exécutif. Il y a beaucoup de consultations sur les choix et les priorités sectorielles, mais ensuite le Parlement laisse à l'exécutif presque tout le pouvoir de décision.

Le sénateur Downe : Ces dernières années, le ministre responsable de l'ACDI a informé notre comité que l'Afrique est prioritaire pour l'aide gouvernementale, mais lorsqu'on regarde le budget, on voit que davantage de fonds vont à l'Afghanistan.

I notice there have been similar complaints in the United Kingdom. British NGOs have complained there has been a shift in a large amount of aid assistance to Pakistan, Afghanistan and Iraq. How do you address those concerns?

Mr. Lowcock: The first thing to say is that since 1997 British assistance to Africa has increased by about fourfold, which is greater than the increase provided to other regions. We have committed ourselves to doubling British assistance to Africa between 2004 and 2010. We are on track to deliver that. There is a high degree of public and political support in the U.K. for the problems of Africa.

We have been very explicit that the priority used for British assistance is the Millennium Development Goals. That means that as a public commitment of the government, 90 per cent of British development assistance bilaterally will go to low income countries with an income of roughly U.S. \$700 a year or less.

In 2003 there was a big debate in this country because we wanted to contribute to the reconstruction — as we hoped would then be the case — in Iraq. In order to do that we had to free up money, not from the poorest countries, the low income countries, but from other middle income countries. The choice we made was within the 10 per cent group of middle income countries.

Afghanistan is a different case because it is an extremely poor country. It is one in which, for quite a long time, we have been providing assistance of various sorts. That assistance has increased since 2001. We expect to have a long-term commitment because we believe that reduction of poverty and progress in that country will take a long time. There is a very strong development argument, given the poverty in Afghanistan, for investing in that country just as there is for investing in African countries with similar levels of poverty.

Senator Downe: Correct me if I am wrong, but I understand the complaint of the British NGOs was that there was a shift from aid to security concerns and an increase in the amount to Pakistan, Afghanistan and Iraq. How do you address that concern?

Mr. Lowcock: We have not been subject to much criticism, of which I am aware, of our increase in development assistance to Pakistan and Afghanistan. We have been subject to criticism on Iraq. The response I have given you is the government's position — that this is within a part of the budget that is restricted to 10 per cent of the total.

We believe that the lives of poor people in Afghanistan, Pakistan and other countries are not improved by security, conflict and those sorts of issues. In the same way that we invest in conflict reduction solutions in African countries, we are ready to do that in other countries, too. Conflict reduction, for us, can contribute to poverty reduction.

It is also the case that a number of activities that we finance in DFID contribute to conflict reduction but do not pass the test set internationally by the OECD Development Assistance Committee

J'ai remarqué des doléances similaires au Royaume-Uni. Les ONG britanniques se sont plaintes du transfert de gros montants d'aide au Pakistan, à l'Afghanistan et à l'Irak. Que répondez-vous à ces critiques?

M. Lowcock : La première chose à dire est que, depuis 1997, l'aide britannique à l'Afrique a été multipliée par quatre environ, soit une majoration supérieure à celle de toutes les autres régions. Nous nous sommes engagés à doubler l'aide britannique à l'Afrique entre 2004 et 2010. Nous sommes bien en voie de tenir cette promesse. L'Afrique jouit d'un fort soutien public et politique au Royaume-Uni.

Nous avons indiqué très clairement que l'aide britannique doit servir prioritairement aux objectifs du Millénaire pour le développement. Cela signifie que le gouvernement s'est engagé publiquement à donner 90 p. 100 de l'aide au développement britannique bilatérale aux pays dont le revenu par personne est inférieur à 700 \$ américains.

En 2003, un grand débat s'est déroulé chez nous parce que nous voulions contribuer à la reconstruction — nous espérions que ce serait le cas — de l'Irak. Pour cela, nous devons libérer des fonds, non pas en privant les pays les plus pauvres, les pays à faible revenu, mais en prélevant sur les pays à revenu moyen. Le choix que nous avons fait concernait les 10 p. 100 de pays qui constituent le groupe à revenu moyen.

L'Afghanistan est un cas différent car c'est un pays extrêmement pauvre. C'est un pays auquel depuis longtemps nous fournissions une aide de différentes sortes. Cette aide a augmenté depuis 2001. Nous escomptons y avoir un engagement à long terme car nous pensons que la réduction de la pauvreté et le progrès du pays seront lents à réaliser. Vu la pauvreté de l'Afghanistan, il existe une très solide logique de développement pour investir dans ce pays, tout comme pour investir dans les pays d'Afrique connaissant des niveaux de pauvreté similaires.

Le sénateur Downe : Rectifiez si je me trompe, mais j'ai cru comprendre que la doléance des ONG britanniques est que les préoccupations sécuritaires ont été privilégiées par rapport à l'aide, avec une augmentation des montants pour le Pakistan, l'Afghanistan et l'Irak. Que faites-vous en réponse à cela?

M. Lowcock : Nous n'avons pas été beaucoup critiqués, à ma connaissance, pour notre augmentation de l'aide au développement pour le Pakistan et l'Afghanistan. C'est à propos de l'Irak qu'on nous a critiqués. La réponse que je vous ai donnée est la position du gouvernement : cela s'inscrit dans une partie du budget qui ne peut pas dépasser 10 p. 100 du total.

Nous pensons que la vie des pauvres en Afghanistan, au Pakistan et dans d'autres pays ne va pas s'améliorer si règnent l'insécurité, les conflits et ce genre de choses. De la même manière que nous investissons dans les solutions permettant de désamorcer les conflits dans les pays africains, nous sommes prêts à le faire dans d'autres pays aussi. La réduction des conflits, à notre sens, peut contribuer à la réduction de la pauvreté.

Il est vrai également qu'un certain nombre d'activités que nous finançons, au ministère, contribuent à la réduction des conflits mais ne répondent pas à la définition de l'aide publique au

for official development assistance. DFID has a separate budget, which does not count as official development assistance and which is not governed by the International Development Act, to enable us to do things that contribute to those wider security and conflict reduction goals.

For example, we are a major financier of the AMIS mission in Sudan, which some of your earlier witnesses talked to you about. Under the OECD rules, that expenditure does not score as ODA. In this country, it is not governed by the International Development Act; it is managed by DFID. We think it is important to do because an improvement in the security environment is one of the things that can make the biggest contribution to an improvement of the lives of people, for example, in Darfur. On that point, there is very little criticism or concern among the NGO community here.

Senator Downe: With respect to your assistance to Africa, how much of the funding, if you have a percentage target, is to the private sector?

Mr. Lowcock: I cannot give you an accurate answer to that off the top of my head, but perhaps I could say a couple of things about it.

We own a venture capital company — a private equity company, if you like — called CDC, which has assets of about CAN \$5. Half of those resources are required to be invested in the poorest countries, primarily in Africa. That is one of the major ways in which we finance private sector development.

For example, that company was the pioneer investor in Celtel, the biggest provider of mobile telephone services across the whole continent of Africa. That is an investment vehicle we have.

We also have a strong focus in our bilateral program, run directly by DFID and not by the private equity company, on the conditions that will promote private sector development. We believe that a stable macro-economy, a favourable investment climate, the enforcement of contracts, institutions that provide a framework for law and order for the private sector to operate on, and infrastructure like roads and power all help create an environment for the private sector. We finance quite a lot of that activity through our bilateral program.

What we do not do through the regular DFID bilateral program to the same extent as other development agencies is directly provide grants to private sector companies to invest for the development of their own business. To the extent we are involved in that kind of activity, it is through our private equity company.

Senator De Bané: How would you react to people who would say that DFID is another failure because when we look at the economic situation in many countries in Africa, most of them

développement donnée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Le ministère a un budget séparé, qui ne compte pas pour l'enveloppe de l'aide publique au développement, et qui n'est pas régi par la Loi sur le développement international, qui nous permet d'entreprendre des actions qui contribuent à ces objectifs plus larges de sécurité et de réduction des conflits.

Par exemple, nous sommes un important bailleur de fonds de la mission AMIS au Soudan, dont certains de vos témoins antérieurs ont parlé. Selon les règles de l'OCDE, cette dépense ne compte pas comme APD. Dans notre pays, elle n'est pas régie par la Loi sur le développement international, mais elle est gérée par le ministère. Nous jugeons cette action importante car l'amélioration du climat sécuritaire est l'une des choses qui peut apporter la plus grosse contribution à l'amélioration de la vie des gens, par exemple au Darfour. Sur ce plan, les ONG ne formulent que peu de critiques contre le gouvernement.

Le sénateur Downe : Pour ce qui est de votre aide à l'Afrique, quel pourcentage des crédits, si vous avez un chiffre en pourcentage, va au secteur privé?

M. Lowcock : Je n'ai pas en tête le chiffre précis, mais je pourrais peut-être vous dire plusieurs choses à ce sujet.

Nous sommes propriétaires d'une société de capital-risque — une société privée de financement par prise de participation, en quelque sorte — appelée CDC, qui possède un capital d'environ 5 \$ canadiens. La moitié de ces ressources doivent être investis dans les pays les plus pauvres, principalement d'Afrique. C'est l'une des principales façons dont nous finançons le développement du secteur privé.

Par exemple, cette société a été l'investisseur pionnier dans Celtel, le plus gros fournisseur de services de téléphonie mobile de tout le continent africain.

Nous mettons également beaucoup l'accent dans notre programme bilatéral, géré directement par le ministère et non la société de financement privée, sur les conditions qui vont promouvoir le développement du secteur privé. Nous pensons qu'une macroéconomie stable, un climat favorable à l'investissement, le respect des contrats, des institutions qui assurent au secteur privé le respect de la loi et de l'ordre, et une infrastructure telle que routes et électricité contribuent tous à établir un environnement propice à l'entreprise privée. Nous finançons d'importantes activités dans ce domaine par notre programme bilatéral.

Ce que nous ne faisons pas dans notre programme bilatéral régulier autant que d'autres organisations de développement, c'est de fournir directement des subventions aux entreprises privées pour leur expansion. Dans la mesure où nous avons une telle activité, c'est par le biais de notre société de financement privée.

Le sénateur De Bané : Comment réagissez-vous à ceux qui disent que l'aide au développement est un échec parce que si l'on regarde la situation économique de nombreux pays d'Afrique, la

today are in a worse situation than they were in 1960? Do you see any logic in the argument that because Africa is poorer today on the whole than in 1960, DFID has failed?

Mr. Lowcock: I have worked in Africa for much of my career. I followed the history of the continent over the post-colonial period. A snapshot would be that the continent progressed significantly, much of it in the 1960s. The oil shock and various other events in the 1970s reduced that progress. The structural adjustments, the impact of HIV/AIDS, the impact of conflict, governance failures, appalling economic policy in many countries and a collapse in foreign assistance to Africa in much of the 1990s made things even worse.

In real terms, the average per capita foreign aid received by an African citizen between 1994 and 1998 fell by half. What has happened since then, in the last 10 years, is that policies have improved in Africa. There has been a reduction in the scale of conflicts, the number of countries involved in conflict; the terms of trade for many African countries have improved; foreign assistance also, over the last five or six years, has increased; and over the last five years, 20 countries in Africa have grown at more than 5 per cent a year. In the last two or three years, the rate of growth in Africa has been faster than for much of the rest of the world.

I think the story is a complicated one. The role of aid in development is only ever, at best, a supportive one. The main reason countries will or will not develop has to do with what the government and people of those countries do. Aid can make a difference if it is invested well in the right places.

Senator De Bané: Good examples of what you say are Ghana, Uganda, Botswana, Mozambique and Mali, where people have decided, for their own reasons, to govern their country well and we have seen a significant difference. In other countries that are run by thugs — whether Mugabe or the guy from Liberia whose slogan was, “he killed my pa, he killed my ma, but I am going to vote for him” — with people like that, we know what happened.

I agree with you that the major cause of development is to have a good government in that country. Donor countries with organizations like DFID and CIDA, as well as all like-minded countries who liaise together, can do what they can, but ultimately it is the country itself that has to govern itself. Do you agree?

Mr. Lowcock: I have just said that the major determinant of whether or not a country progresses is what the government and people of that country do. As I said, aid can make a substantial difference. There has been a lot of debate in this country and internationally on the role of aid, which is a healthy thing. Our reading of the evidence is that, applied in the right circumstances, aid can be effective.

Senator De Bané: But when you see Nigeria —

plupart sont aujourd’hui dans une situation pire qu’en 1960? Voyez-vous une logique dans cet argument voulant que l’aide soit un échec parce que l’Afrique est plus pauvre aujourd’hui dans son ensemble qu’en 1960?

M. Lowcock : J’ai travaillé en Afrique pendant la plus grande partie de ma carrière. J’ai suivi l’histoire du continent sur la période postcoloniale. Un instantané indiquerait que le continent a considérablement progressé, surtout dans les années 1960. Le choc pétrolier et divers autres événements des années 70 ont réduit ce progrès. Les ajustements structurels, l’impact du VIH-sida, les conséquences des conflits, les défaillances gouvernementales, une politique économique désastreuse dans nombre de ces pays et l’effondrement de l’aide étrangère à l’Afrique au cours des années 90 ont encore empiré les choses.

En termes réels, l’aide étrangère moyenne par personne reçue par un Africain a diminué de moitié entre 1994 et 1998. Ce qui s’est passé depuis, au cours des 10 dernières années, c’est que les politiques en Afrique se sont améliorées. Il y a eu une réduction de l’ampleur des conflits, du nombre des pays en conflit; les termes de l’échange pour de nombreux pays africain se sont améliorés; l’aide étrangère aussi, au cours des cinq ou six dernières années, a augmenté; et au cours des cinq dernières années, 20 pays d’Afrique ont affiché un rythme de croissance supérieur à 5 p. 100 par an. Au cours des deux ou trois dernières années, le taux de croissance de l’Afrique a été beaucoup plus rapide que celui du reste du monde.

Je pense que c’est une situation complexe. Le rôle de l’aide dans le développement ne peut jamais être qu’auxiliaire. La raison principale pour laquelle les pays se développent ou non tient à ce que font les gouvernements et les populations de ces pays. L’aide peut faire une différence si elle est investie judicieusement aux bons endroits.

Le sénateur De Bané : Les bons exemples de ce que vous dites sont le Ghana, l’Ouganda, le Botswana, le Mozambique et le Mali, dont les peuples ont décidé, pour leurs raisons propres, de bien gouverner leur pays et où l’on constate une différence remarquable. Dans d’autres pays, qui sont dirigés par des brigands — un Mugabe ou le type du Liberia dont le slogan était « il a tué papa, il a tué maman, mais je vais voter pour lui » — avec des gens comme cela, nous savons ce qui se produit.

Je conviens avec vous que le facteur majeur de développement, c’est l’existence d’un bon gouvernement. Les pays donateurs ayant des organisations comme votre ministère et l’ACDI, et tous les autres pays partageant des conceptions communes font ce qu’ils peuvent, mais au bout du compte c’est le pays qui doit lui-même se gouverner. Êtes-vous d’accord?

M. Lowcock : Je viens de dire que le déterminant majeur du progrès ou de l’absence de progrès d’un pays est ce que fait son gouvernement et son peuple. Comme je l’ai dit, l’aide peut faire une différence considérable. Il y a eu un grand débat chez nous et à l’échelle internationale sur le rôle de l’aide, et c’est une bonne chose. Notre lecture de la problématique est que, si elle est appliquée dans les bonnes circonstances, l’aide peut-être efficace.

Le sénateur De Bané : Mais lorsque vous voyez le Nigeria...

The Acting Chairman: Order. Please let the witness finish his answer, Senator De Bané.

Mr. Lowcock: I finished the point I wanted to make.

Senator De Bané: Since 1980, Nigeria has collected no less than \$280 billion in oil revenues and its per capita income today is less than it was in 1960. Surely, it was not a lack of funds in Nigeria that explains that. According to some international organization, we were told that the former President of Nigeria has hidden over \$5 billion in the U.K. One must think about that.

The Acting Chairman: Senator De Bané, we must stick to the substance of the bill.

Senator De Bané: Yes, but ultimately I am saying the president is not taking care of his people.

Senator Merchant: Can you give us an instance where you have had to take a region or a country off of aid because the parameters change? Have you refused to give aid to a country even though it is very poor?

Mr. Lowcock: Yes. Ultimately, the test is whether we think we can provide assistance that will contribute to development, given the context, and contribute to the reduction of poverty. The reality is that we are operating in the poorest countries with the biggest problems and often not the strongest governance in the world. We do find, as do all contributors to international development, that there are circumstances where problems emerge and we have to decide what to do about them. We first ask ourselves not questions about the level of assistance but about whether we need to change the sort of assistance we provide.

We asked ourselves those questions in Ethiopia, Uganda and other poor countries. I could mention several things about Nigeria, which the previous senator raised. Through much of the 1990s there was essentially no development assistance provided to Nigeria despite the fact that it has by far, by a factor of two or three times, more poor people than any other country in Africa.

Over the last five years, there has been a lot of progress in Nigeria. The government has shown itself to be more committed. Our response has been to increase our development assistance. If the environment is potentially positive, we are willing to invest. Nigeria has 7 million girls and boys who have never had a chance to go to school, and the government is now trying to do something about that. We can make investments that will support that and that will contribute to the reduction of poverty.

Of course, you must look at the circumstances of the country and identify ways to assist. Sometimes you accept limits to what you can do.

Senator Merchant: If aid is tied solely to poverty, might that present problems for us?

Le président suppléant : À l'ordre. Laissez le témoin finir de répondre, sénateur De Bané.

M. Lowcock : J'avais dit ce que je voulais.

Le sénateur De Bané : Depuis 1980, le Nigeria a perçu plus de 280 milliards de dollars de revenu pétrolier et son revenu per capita aujourd'hui est inférieur à ce qu'il était en 1960. Ce n'est tout de même pas un manque de fonds au Nigeria qui explique cela. Selon une organisation internationale, l'ancien président du Nigeria aurait caché 5 milliards de dollars au Royaume-Uni. Cela donne à réfléchir.

Le président suppléant : Sénateur De Bané, nous devons nous en tenir à la substance du projet de loi.

Le sénateur De Bané : Oui, mais en fin de compte je dis que le président néglige sa population.

Le sénateur Merchant : Pouvez-vous nous citer un cas où vous avez dû retirer l'aide à une région ou à un pays parce que les paramètres ont changé? Avez-vous refusé de donner de l'aide à un pays même s'il est très pauvre?

M. Lowcock : Oui. En fin de compte, le critère est de savoir si nous pouvons fournir une aide qui a contribué au développement, dans le contexte qui règne, et contribuer à la réduction de la pauvreté. La réalité est que nous opérons dans les pays les plus pauvres qui connaissent les plus gros problèmes et n'ont souvent pas la meilleure gouvernance du monde. Nous constatons, comme tous les donateurs d'aide au développement international, que parfois des problèmes émergent qui nous obligent à décider comment réagir. Nous nous interrogeons d'abord non pas sur le niveau de l'aide, mais s'il y a lieu de modifier le type d'assistance que nous fournissons.

Nous nous sommes posé ces questions à propos de l'Éthiopie, de l'Ouganda et d'autres pays pauvres. Je pourrais mentionner plusieurs choses sur le Nigeria, que le sénateur précédent a évoquées. Pendant toutes les années 1990, il n'y a pratiquement pas eu d'aide au développement fournie au Nigeria, en dépit du fait qu'il compte, et de loin, par un multiple de deux ou trois, plus de pauvres que tout autre pays d'Afrique.

Au cours des cinq dernières années, il y a eu beaucoup de progrès au Nigeria. Le gouvernement s'est montré beaucoup plus engagé. En réponse, nous avons accru notre aide au développement. Si l'environnement est potentiellement positif, nous sommes disposés à investir. Le Nigeria compte 7 millions de filles et de garçons qui n'ont jamais mis les pieds à l'école, et le gouvernement cherche maintenant à y remédier. Nous pouvons faire des investissements qui vont appuyer cet effort et qui vont contribuer à réduire la pauvreté.

Bien entendu, il faut considérer la situation dans le pays et trouver les bonnes façons d'aider. Parfois, il faut accepter qu'il y a des limites à ce que l'on peut faire.

Le sénateur Merchant : Si l'aide est liée exclusivement à la pauvreté, est-ce que cela pourrait nous causer des problèmes?

Mr. Lowcock: All I can offer is the experience since our 2002 act was passed. It is helpful to be clear about your objectives. That is what the 2002 act gave us; clarity over the mission.

You then have to face the following test: “Can I, in this country, do things that will contribute to those objectives”? There is no replacement for hard-headed analysis of the particular context. It is possible to do more things to relieve poverty in very populous, poor and fragile countries in Africa than has been done over much of the last 10 years, countries like the Democratic Republic of Congo, Nigeria and Sudan. However, you must feel you way carefully and make hard-headed judgments.

The Acting Chairman: I must conclude this very interesting exchange. Mr. Lowcock, on behalf of the committee, I wish to thank you from the bottom of my heart for making yourself available. The exchange has been useful and fruitful. We hope that in the future we can connect again.

Mr. Lowcock: Thank you very much. I hope it has been helpful.

[Translation]

The Acting Chairman: It is our pleasure to welcome Mr. Robert Fowler, a retired senior official who had an outstanding career in the federal public service. His last position was that of Canadian Ambassador to Italy. He also has been the personal representative for Africa of the Prime Minister, and he held that position under three different Prime Ministers, Mr. Chrétien, Mr. Martin and Mr. Harper. Although he is now retired, since January 2007, Mr. Fowler is president of the Study Group on Africa of the Canadian Institute of International Affairs. Mr. Fowler appeared before the committee in May 2006 on our study on Africa.

It is a pleasure to have him here in person today.

[English]

We will also hear from Professor George Ayittey, Professor of Economics at American University in Washington. Dr. Ayittey holds a Ph.D. from the University of Manitoba and has written on many subjects related to Africa, including political economy, economic development, et cetera. He is the author of, among others, *Africa Unchained: The Blueprint for Africa's Future*. He appeared before our committee during our Africa study in May 2005.

Welcome all to the Senate of Canada.

[Translation]

I shall begin with Mr. Robert Fowler. You have the floor.

[English]

Robert Fowler, Retired Senior Official, as an individual: Honourable senators, I am pleased to be invited to offer views as you consider Bill C-293. From the outset let me be clear that I do think that we Canadians can do better. We can be smarter,

M. Lowcock : Je ne peux que vous offrir notre expérience depuis l'adoption de notre loi en 2002. Il est utile que vos objectifs soient clairs. C'est ce que la loi de 2002 nous a donné : la clarté quant à notre mission.

Ensuite il faut répondre à la question suivante : « Est-ce que je peux, dans ce pays, mener une action qui va contribuer à ces objectifs? Rien ne remplace l'analyse rigoureuse du contexte. Il est possible de faire bien plus de choses pour soulager la pauvreté dans des pays très peuplés, pauvres et fragiles de l'Afrique que ce que l'on a fait pendant la plus grande part des 10 dernières années, dans des pays comme la République démocratique du Congo, le Nigeria et le Soudan. Cependant, il faut avancer très prudemment et former des jugements avec la tête froide.

Le président suppléant : Je dois mettre un terme à cet échange très intéressant. Monsieur Lowcock, au nom du comité, je vous remercie du fond du cœur de nous avoir consacré votre temps. Cet échange a été très utile et fructueux. Nous espérons rétablir le contact à l'avenir.

M. Lowcock : Merci beaucoup. J'espère que cela a été utile.

[Français]

Le président suppléant : Nous avons le plaisir d'accueillir M. Robert Fowler, haut fonctionnaire à la retraite qui a connu une remarquable carrière dans la fonction publique fédérale. Son dernier poste aura été celui d'ambassadeur du Canada en Italie. Il aura également été représentant personnel du premier ministre pour l'Afrique, et ce, sous trois premiers ministres, à savoir messieurs Chrétien, Martin et Harper. Bien qu'il soit à la retraite, M. Fowler est, depuis janvier 2007, président du Groupe d'étude sur l'Afrique de l'Institut canadien des affaires internationales. Monsieur Fowler a comparu devant notre comité en mai 2006 lors de notre étude sur l'Afrique.

Nous sommes heureux de l'accueillir en personne aujourd'hui.

[Traduction]

Nous entendrons également le professeur George Ayittey, professeur de sciences économiques à l'American University de Washington. M. Ayittey détient un doctorat de l'Université du Manitoba et a écrit sur maints sujets touchant l'Afrique, en particulier l'économie politique, le développement économique, et cetera. Il est l'auteur, entre autres, d'un ouvrage intitulé *Africa Unchained: The Blueprint for Africa's Future*. Il a comparu devant notre comité lors de notre étude sur l'Afrique en mai 2005.

Bienvenue à tous au Sénat du Canada.

[Français]

Je cède tout d'abord la parole à M. Robert Fowler.

[Traduction]

Robert Fowler, haut fonctionnaire à la retraite à titre personnel : Honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir été invité pour vous faire part de mes vues à l'occasion de votre étude du projet de loi C-293. Permettez-moi de dire d'emblée que j'estime que nous,

more efficient and more effective providers of development assistance. However, in my opinion, this bill, as drafted, will accomplish none of that.

I do believe that the administration of our development assistance program should be transparent, more focused and better connected to the priority objectives we are seeking to achieve. Those objectives ought to be more widely understood and their accomplishment better monitored, but none of this will occur as a result of this bill.

Mr. Chairman, your committee's report entitled *Overcoming 40 Years of Failure: A New Roadmap for Sub-Saharan Africa*, published four months ago, highlighted a number of constraints on the delivery of an effective aid program. You noted the minister responsible for CIDA changed 11 times since 1989. Many observers and witness appearing before this committee on Bill C-293 have referred to the flavour of the month policy shifts in political direction which such a ministerial revolving door pattern has encouraged.

You will know, however, that Canada is by no means alone in questioning its development assistance delivery mechanisms and processes and in seeking to better manage the daunting challenges of administering aid effectively in today's complex circumstances. Long gone are the days when aid was simply building dams, roads, clinics and drilling wells, although many will agree, including me, that it is perhaps time to return to some of that.

There are important issues in this aid business that deserve close scrutiny. Among them, aid concentration, both geographic and thematic, and untying direct budgetary support on which your committee and I disagree. Additionally, there is the ODA quantum and a vitally important matter of unrealistic expectations regarding what development assistance can and cannot reasonably be expected to accomplish. This bill does not go to any of those places.

Clearly the status quo in Canadian aid delivery needs work. We owe it to the people of Canada who are putting up the funds and to the desperately poor throughout the world, particularly those whose circumstances are progressively worsening, to do better.

I simply do not believe that this bill will achieve any of those ends. Indeed, it seems to me the passage of this bill might well render our aid delivery less efficient and further complicate the resolution of the unresolved essential issues related to the improvement of our aid performance.

Let me spend a moment speaking to the specifics of the bill now writ, not necessarily in the order in which they occur in the draft. With regard to the overarching imperative and focus on poverty reduction, I believe Canada ought to have a "made in Canada" aid policy that should not be determined by the rules applied by the Development Assistance Committee of the OECD or by the practices and procedures of other donors, however

les Canadiens, pouvons faire mieux. Nous pouvons être des fournisseurs d'aide au développement plus intelligents, plus efficaces et plus efficaces. Néanmoins, à mon avis, ce projet de loi, en l'état, n'accomplira rien de tel.

Je considère que l'administration de notre programme d'aide au développement devrait être transparente, mieux focalisée et mieux reliée aux objectifs prioritaires que nous cherchons à réaliser. Ces objectifs devraient plus largement compris et leur réalisation mieux contrôlée, mais rien de cela n'arrivera du fait de ce projet de loi.

Monsieur le président, le rapport de votre comité intitulé *Surmonter 40 ans d'échec : Nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne*, publié il y a quatre mois, a mis en lumière un certain nombre d'entraves à l'exécution d'un programme d'aide efficace. Vous avez relevé que 11 ministres se sont succédé au portefeuille de l'ACDI depuis 1989. Un grand nombre d'observateurs et de témoins ayant comparu devant le comité sur le projet de loi C-293 ont fait état de changements d'orientation politique au gré du vent qu'un tel défilé de ministres a encouragés.

Vous savez, cependant, que le Canada est loin d'être seul à mettre en question ces mécanismes de prestation de l'aide au développement et à chercher à mieux relever les impressionnants défis que présente l'administration efficace de l'aide dans le monde complexe d'aujourd'hui. L'époque est révolue où l'aide consistait simplement à construire des barrages, des routes, des cliniques et à forer des puits, encore que beaucoup pensent — et j'en fais partie — qu'il est peut-être temps de retourner en partie à une telle conception.

D'importants aspects de la fourniture de l'aide méritent un examen serré, en particulier la concentration de l'aide, tant sur le plan géographique que thématique et le retrait des conditions au soutien budgétaire direct, sur lesquels votre comité et moi sommes en désaccord. En outre, il y a le montant de l'APD et les attentes irréalistes quant à ce que l'aide au développement peut et ne peut pas raisonnablement accomplir. Ce projet de loi ne touche à aucune de ces considérations.

À l'évidence, le statu quo est intenable pour ce qui est de l'exécution de l'aide canadienne. Nous devons aux Canadiens qui apportent les fonds et aux plus pauvres d'entre les pauvres du monde, et particulièrement ceux dont la situation va en empirant, de faire mieux.

Je ne crois tout simplement pas que le projet de loi va contribuer à aucun de ces objectifs. De fait, il me semble que l'adoption de ce projet de loi pourrait bien nuire à l'efficacité de notre aide et compliquer encore davantage la solution des problèmes essentiels en rapport avec l'amélioration de notre performance.

Permettez-moi de consacrer un moment au contenu précis du projet de loi tel qu'il se présente actuellement, pas nécessairement dans l'ordre du texte. Pour ce qui est de l'impératif global de réduction de la pauvreté, j'estime que le Canada devrait mener une politique d'aide « faite au Canada », sans se laisser contraindre par les règles du Comité d'aide au développement de l'OCDE ou les pratiques et procédures d'autres donateurs,

excellent they may be. Let me be clear, though: The DAC plays a vital playing field levelling role that deserves our continuing support. Just because we have not scored much, I am not advocating we make the nets wider.

I would like to think that all of us believe that aid should be about changing the economic circumstances of the Third World, about releasing billions of people from the slavery of grinding poverty and, in this regard, about ending the progressive marginalization of a billion Africans from the world economy.

I also believe most of us would agree that there are a variety of valid approaches to meeting this challenge, that no one approach has proved dramatically more effective, and that 50 years of development history has taught us to eschew any easy or simplistic solutions. There are lots of right ways to do development and certainly some proven wrong ways, including imposing development solutions on our development partners.

I hope we can also agree that if we are to change the circumstances of the poor, we cannot do so in the midst of war and anarchy. Helping to resolve conflicts and managing instability is a wholly legitimate and necessary part of relieving poverty. Therefore, I am assuming there would be no disagreement with any competent minister spending development funds to allow the African Union to keep a semblance of the peace in Darfur, as we so clearly are unwilling to do it ourselves.

What happy news it was to hear only yesterday that Khartoum has finally agreed to a hybrid AU-UN force.

If such expenditures are not 100 per cent considered by DAC in the calculation of Canada's aid performance and are not then included in the DAC's calculation of Canada's aid output in terms of GDP per capita, so be it. The choice for the Canadian government is either to accept the lower officially sanctioned performance record or, of course, to increase its ODA aid expenditures. This is something which, honourable senators, you know that I believe fervently we ought to be doing anyway. This is not because the DAC or the ghost of Mike Pearson said we should, but rather because we can and the need is self-evident to all who will see.

In the same vein, I am assuming no reasonable person would disagree with Canadian aid monies being spent promoting a more propitious investment climate in recipient countries or, indeed, in providing training to, say, African trade negotiators so they can secure a fairer shake in multilateral trade negotiations, should they ever resume.

If there is disagreement that the exclusive focus on poverty reduction must include such elements of a balanced approach to development, then the bill before you could have extremely pernicious consequences. In order, therefore, to avoid such possibilities and to diminish the potential for confusion, I would argue against any qualification whatsoever of what poverty reduction might or might not entail.

aussi bonnes soient elles. Mais ne vous y trompez pas : le CAD joue un rôle vital d'égalisation du terrain de jeu qui mérite notre soutien continu. Ce n'est pas parce que nous n'avons pas beaucoup marqué de buts que je préconise d'agrandir la taille du filet.

J'aime croire que nous tous considérons que l'aide doit viser à changer la situation économique du tiers-monde, à arracher des milliards d'êtres humains à l'esclavage d'une pauvreté dégradante et, plus particulièrement, à mettre un terme à la relégation d'un milliard d'Africains en marge de l'économie mondiale.

Je crois également que la plupart d'entre nous conviennent que diverses approches de ce problème sont valides, qu'aucune ne s'est avérée spectaculairement plus efficace et que 50 années d'histoire de développement nous ont appris à nous méfier des solutions faciles ou simplistes. Il existe beaucoup de bonnes façons de faire du développement et certaines façons notoirement mauvaises, notamment le fait d'imposer des solutions à nos partenaires en développement.

J'espère que nous pouvons également convenir que si nous voulons changer le sort des pauvres, nous ne pouvons le faire au milieu de la guerre et de l'anarchie. Aider à résoudre les conflits et à gérer l'instabilité est un volet totalement légitime et nécessaire de la lutte contre la pauvreté. Par conséquent, je suppose qu'il n'y aura pas d'opposition à ce qu'un ministre compétent consacre des crédits d'aide au développement pour aider l'Union africaine à maintenir un semblant de paix au Darfour, puisque nous sommes si clairement réticents à le faire nous-mêmes.

Quelle heureuse nouvelle cela a-t-il été d'apprendre hier que Khartoum a enfin accepté une force hybride de l'UA et de l'ONU.

Si de telles dépenses ne sont pas considérées à 100 p. 100 par le CAD comme faisant partie de l'aide au développement canadienne et ne sont pas incluses dans le calcul du pourcentage de l'aide canadienne par rapport au PIB per capita, tant pis. Le choix du gouvernement canadien est soit d'accepter le chiffre inférieur de l'aide officiellement sanctionnée soit, bien entendu, d'accroître ses dépenses d'APD. Honorables sénateurs, vous savez que je suis fervent partisan de le faire de toute façon. Ce n'est pas parce que le CAD ou le fantôme de Mike Pearson disent que nous le devrions, mais plutôt parce que nous le pouvons et que le besoin en est clairement évident aux yeux de quiconque veut bien regarder.

Dans la même veine, je suppose que nulle personne raisonnable ne s'opposerait à ce que des fonds d'aide canadiens servent à promouvoir un climat plus propice à l'investissement dans les pays bénéficiaires ou même à former, mettons, des négociateurs commerciaux africains afin qu'ils puissent obtenir de meilleures conditions dans les négociations commerciales multilatérales, si jamais elles vont reprendre.

S'il n'est pas entendu que la focalisation exclusive sur la réduction de la pauvreté doit englober de tels éléments d'une approche équilibrée du développement, alors le projet de loi pourrait avoir des conséquences extrêmement pernicieuses. Pour éviter de telles possibilités et minimiser le risque de confusion, je mets en garde contre toute description de ce que la réduction de la pauvreté peut englober ou exclure.

On the question of accountability, sure, the responsible minister should be accountable for his or her decisions and ought to ensure that those decisions and resulting expenditure flows and program allocations are transparently revealed. Personally, I believe that any interested person can find whatever data they need through existing publicly available documents and paper and electronic publications, and I fear that layering additional reporting and message massaging requirements on the already bureaucratically constipated CIDA bureaucracy will render our aid delivery even more cumbersome and slow.

When I was responsible for offering advice — along with your colleagues Senator Dallaire and Senator Jaffer — on how to relieve the suffering in Darfur, I was at wit's end that it took four months to deliver helicopter support and six months to deliver armoured vehicles to AMIS. The reasons cited were principally bureaucratic processes and layer upon layer of oversight inspired significantly by the post-sponsorship, risk-adverse climate that still reigns in this town.

Nobody likes risk-taking very much, particularly politicians and their bureaucrats, no matter what they say, but when people are dying as we apply yet another audit or report to Parliament, you have to wonder about the validity of our priorities.

Your report on Africa decried the number and proportion of CIDA staff present in Ottawa. I guarantee that if this bill passes with these reporting provisions, the trend will not be in the direction you choose.

The draft bill requires that our development assistance be provided in a manner consistent with Canadian values and exclusively with regard to those values. I know what I would like those values to be, and some of them are more or less contained in the interpretation section. I am not at all sure there is extant a legally proven definition of what these are, and I fear that, contrary to the dictates of political correctness, one might get significantly different responses from the disparate parts of the Canadian mosaic.

A similar point might be made with regard to the stipulation that the development assistance provided by Canada must be consistent with international human rights standards, although here the interpretation section is of a little more concrete help.

Honourable senators, my final observation relates to the requirement that the competent minister “shall” consult with governments. Let me be clear: I am a firm believer in the importance of wide consultation with our development partners. This language, however, strikes me on general grounds as unnecessarily specific in instructing the minister in how to do his or her job.

Pour ce qui est de la reddition de comptes, certes, le ministre devrait assumer la responsabilité de ses décisions et veiller à ce que ses décisions et les flux de dépenses et affectations de crédits aux programmes qui en résultent soient communiquées de manière transparente. Personnellement, je pense que toute personne intéressée peut trouver toutes les données requises dans les documents existants accessibles par le public et dans les publications sur support papier et électroniques, et je crains que l'imposition à une bureaucratie déjà constipée de contraintes déclaratoires supplémentaires obligeant à masser le message ne va faire que ralentir et alourdir encore plus l'acheminement de notre aide.

Lorsque j'étais chargé de conseiller — avec vos collègues, le sénateur Dallaire et le sénateur Jaffer — sur les mesures à prendre pour soulager les souffrances au Darfour, je n'en croyais pas mes yeux qu'il faille quatre mois pour fournir un soutien par hélicoptère et six mois pour livrer des véhicules blindés à l'AMIS. Les raisons citées étaient principalement des formalités bureaucratiques et couche après couche de surveillance inspirées principalement par le climat d'aversion au risque qui continue de régner dans la capitale depuis le scandale des commandites.

Nul n'aime particulièrement prendre des risques, particulièrement pas les politiciens et leurs bureaucrates, quoi qu'ils en disent, mais lorsque des gens meurent pendant que nous effectuons un audit de plus ou rédigeons un rapport de plus au Parlement, il faut s'interroger sur la validité de nos priorités.

Votre rapport sur l'Afrique déplorait le nombre et la proportion de l'effectif de l'ACDI en poste à Ottawa. Je vous garantis que si ce projet de loi est adopté avec ses exigences de rapport, la tendance n'ira pas dans le sens que vous souhaitez.

Le projet de loi exige que notre aide au développement soit conforme aux valeurs canadiennes et définie exclusivement en fonction de ces valeurs. Je sais ce que j'aimerais que soient ces valeurs, et certaines sont plus ou moins contenues dans l'article d'interprétation. Mais je ne suis pas du tout certain qu'il existe une définition légalement validée de ces valeurs et je crains que, contrairement aux dictats du politiquement correct, on obtiendrait des réponses sensiblement divergentes en provenance des éléments disparates de la mosaïque canadienne.

On pourrait dire la même chose de la stipulation que l'aide au développement canadienne doit être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne, encore que dans ce cas l'article d'interprétation donne une définition un peu plus concrète.

Honorables sénateurs, ma dernière observation intéresse l'obligation pour le ministre compétent doit consulter les gouvernements. Parlons clair : je suis fervent partisan d'une large concertation avec nos partenaires en développement. Cependant, ce libellé me paraît donner des instructions inutilement détaillées au ministre sur la façon de faire son travail.

My principal concern, however, is that such language would impair the flexibility of the minister and her staff to act as imaginatively and creatively and indeed courageously as they have in the past to alleviate strife and suffering and to encourage positive change in very particular geopolitical circumstances.

Mr. Chairman, I leave to you and your colleagues to speculate on whether the historical examples I am about to give you might have current or future relevance in our troubled and imperfect world. Let me recall that in the 1980s CIDA ran programs in southern Africa, both in the Front Line States and within South Africa itself, to “assist the victims of apartheid.” These programs provided education and training to banned individuals and offered financial support to banned organizations like the party now ruling in South Africa. Can you imagine the implications of a requirement to consult with the apartheid regime regarding the establishment and implementation of such programs? Quite simply, there would not have been any.

A decade later, in the nineties, CIDA was providing support to free journalists in Serbia during and immediately following the Balkan wars. You will recall that Milosevic was brought down less by external pressure and more by protest from within an evermore informed public. Could such a program have been a result of comprehensive consultations with the government in Belgrade?

If, as I contend, “shall” is too strong and I am correct that the drafters of this legislation cannot abide “may,” how about “should consult” as a clear indication of Parliament’s intent, but one which would allow the minister a little discretion when clearly he or she should not?

The Acting Chairman: Thank you very much, Mr. Fowler.

George Ayittey, Professor, Economics, American University, as an individual: Honourable senators, thank you very much for inviting me to testify before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. This is an opportunity and an invitation that I have never received from any African government or Parliament.

I would like to distinguish between humanitarian assistance or humanitarian relief aid and official development assistance. I will focus my comments on official development assistance.

My position is that foreign aid is noble and that it is noble to help Africa, but helping Africa has been turned into a theatre of the absurd, with the blind leading the clueless. The fact of the matter is that the aid resources Africa so desperately needs can be found in Africa itself. Its begging bowl leaks horribly.

The amount of foreign aid from all sources that flows into the bowl every year amounts to something like \$25 billion, but there are massive leakages. According to the African Union, corruption alone costs Africa \$148 billion a year. Capital flight out of Africa is estimated at \$50 billion a year. As a matter of fact, the World Bank estimated that 40 per cent of all the wealth created in Africa

Cependant, ma crainte principale est que ce texte prive le ministre et son personnel de la latitude d’agir de manière aussi imaginative, créative et même courageuse que dans le passé pour calmer les conflits et soulager les souffrances et encourager un changement positif dans des circonstances géopolitiques très particulières.

Monsieur le président, je vous laisse à vous et à vos collègues le soin de juger si les exemples historiques que je vais citer pourraient avoir une pertinence actuelle ou future dans notre monde troublé et imparfait. Permettez-moi de rappeler que dans les années 1980 l’ACDI avait des programmes en Afrique australe, tant dans les États de la ligne de front qu’en Afrique du Sud elle-même, pour « assister les victimes de l’apartheid ». Ces programmes apportaient éducation et formation à des personnes bannies et offraient un soutien financier à des organisations interdites comme le parti qui est aujourd’hui au pouvoir en Afrique du Sud. Pouvez-vous imaginer ce qui serait arrivé s’il avait fallu consulter le régime raciste au sujet de l’établissement et de l’exécution de tels programmes? Il est évident qu’ils n’auraient jamais vu le jour.

Dix ans plus tard, dans les années 90, l’ACDI fournissait un soutien aux journalistes libres de Serbie pendant et immédiatement après la guerre des Balkans. Vous vous souviendrez que Milosevic a dû céder le pouvoir moins sous l’effet des pressions externes que des manifestations d’un public toujours plus informé. Un tel programme aurait-il pu être le fruit de consultations poussées avec le gouvernement de Belgrade?

Si, comme je « l’affirme », l’impératif est trop fort et que les auteurs du projet de loi ne peuvent se résoudre à dire « peut », pourquoi ne pas écrire « devrait consulter », pour manifester clairement l’intention du Parlement mais en laissant un peu de latitude au ministre lorsque clairement il ou elle ne doit pas?

Le président suppléant : Merci beaucoup, monsieur Fowler.

George Ayittey, professeur, Sciences économiques, American University, à titre personnel : Honorables sénateurs, merci beaucoup de m’inviter à témoigner devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. C’est une opportunité et une invitation qui ne m’a encore jamais été accordée par aucun gouvernement ou Parlement africain.

J’aimerais établir la distinction entre l’assistance ou le secours humanitaire et l’aide publique au développement. Je vais concentrer mon propos sur l’aide publique au développement.

Ma position est que l’aide étrangère est noble et qu’il est noble d’aider l’Afrique, mais que l’aide à l’Afrique est devenu un théâtre de l’absurde où les aveugles conduisent les ignorants. Le fait est que les ressources d’aide dont l’Afrique a si désespérément besoin se trouvent en Afrique même. Son bol de mendiant fuit horriblement.

La quantité d’aide étrangère de toute provenance qui se déverse dans le bol chaque année totalise près de 25 milliards de dollars, mais il y a des fuites massives. Selon l’Union africaine, la corruption à elle seule coûte 148 milliards de dollars par an à l’Afrique. La fuite des capitaux hors d’Afrique est estimée à 50 milliards de dollars par an. De fait, la Banque mondiale estime

is invested outside of the continent. At least \$15 billion is spent by African governments on arms imports and the maintenance of the military, which instead of protecting the people has turned its guns on them. Somalia, Rwanda, Burundi, Zaire, Liberia, Sierra Leone, Ivory Coast, Togo and Nigeria have all been ruined by military regimes.

Another leakage is the \$19 billion that Africa spends every year to import food, when back in the 1950s Africa not only fed its own but also exported food. If you add up all these leakages, they amount to more than \$230 billion a year, nearly 10 times what comes into Africa in foreign aid. Obviously Africa can find more aid resources by plugging the leakages than by begging for more aid.

Aid cannot be stopped. It is a moral imperative for the rich countries to help the less fortunate countries. I am sure that civil society organizations in Canada will mount pressure on the Canadian government to raise the aid commitment from 0.4 per cent to 0.7 per cent of GDP, especially in light of the fact that Africa is not expected to meet the Millennium Development Goals.

In April of this year, at the ECA Conference of Ministers, Dr. Wani Tombe Lako of the Information and Communication Service of ECA, said in Addis Ababa, Ethiopia, that at the current pace, it is unrealistic for African countries to imagine they could meet the Millennium Development Goals, not even in 100 years. The same sentiments were echoed by another United Nations African development director, Gilbert Houngbo, who said in Brazzaville that African countries “will fail to reach the goal of slashing poverty in half by 2015.”

Honourable senators, to help Africa, we cannot proceed to do business as usual. Forty years of development assistance to Africa have been a massive failure. As I indicated in my testimony before this committee two years ago, there were problems on both the donor and the recipient sides. Accordingly, I would like to congratulate this committee for its courage in admitting this failure in development assistance to Africa. I know it is tough to admit failure, but it is cathartic.

In crafting this bill, especially given the fact that the government opposes certain provisions of the legislation, I recognize that this bill has gone through the parliamentary meat grinder and has been stripped of certain provisions — for example, the advisory committee and also the petition clause. Nonetheless, the bill seeks to achieve three laudable objectives.

First, the objectives of Canadian development assistance are more clearly defined. In the past, Canada used to be all things to all poor people. This time around, the bill makes poverty reduction the goal of Canada's official development assistance, and to ensure that this assistance is consistent with Canada's

que 40 p. 100 de toute la richesse créée en Afrique s'investit en dehors du continent. Au moins 15 milliards de dollars sont dépensés par les gouvernements africains pour importer des armes et entretenir des armées qui, au lieu de protéger la population, retournent ces armes contre elle. La Somalie, le Rwanda, le Burundi, le Zaïre, le Liberia, la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, le Togo et le Nigeria ont tous été ruinés par des régimes militaires.

Une autre fuite réside dans les 19 milliards de dollars que l'Afrique dépense chaque année pour importer de la nourriture, alors que dans les années 1950 l'Afrique non seulement subvenait à ses besoins mais exportait des aliments. Si vous totalisez toutes ces fuites, vous arrivez au chiffre de plus de 230 milliards de dollars par an, soit dix fois plus que l'aide étrangère versée à l'Afrique. De toute évidence, l'Afrique pourra trouver davantage de ressources en bouchant les fuites qu'en mendiant davantage d'aide.

L'aide ne peut être interrompue. C'est un impératif moral pour les pays nantis que d'aider les pays démunis. Je suis sûr que les organisations de la société civile canadienne vont faire pression pour que le gouvernement canadien porte son engagement d'aide de 0,4 à 0,7 p. 100 du PIB, d'autant qu'il est peu probable que l'Afrique remplisse les objectifs du Millénaire pour le développement.

En avril de cette année, lors de la Conférence des ministres de la CEA tenue à Addis Abeba, en Éthiopie, M. Wani Tombe Lako du Service d'information et de communication de la CEA a déclaré qu'au rythme actuel il est irréaliste pour les pays africains d'imaginer qu'ils puissent remplir les objectifs du Millénaire pour le développement, même en l'espace de 100 ans. Cet avis a été repris par un autre directeur onusien du développement de l'Afrique, Gilbert Houngbo, qui a affirmé à Brazzaville que les pays africains « n'atteindront pas l'objectif de la division par deux de la pauvreté d'ici 2015 ».

Honorables sénateurs, pour aider l'Afrique, nous ne pouvons continuer à faire les choses comme à l'accoutumée. Quarante années d'aide au développement à l'Afrique ont été un échec retentissant. Comme je l'ai indiqué dans mon témoignage devant votre comité il y a deux ans, des problèmes existent tant du côté des donateurs que de celui des bénéficiaires. Aussi, je félicite votre comité d'avoir eu le courage d'admettre cet échec de l'aide au développement à l'Afrique. Je sais qu'il est difficile de reconnaître l'échec, mais c'est thérapeutique.

Je sais que ce projet de loi est passé au hachoir parlementaire, sachant que le gouvernement est opposé à certains articles, et a été amputé de certaines dispositions — par exemple, le comité consultatif et aussi les pétitions. Néanmoins, le projet de loi cherche à réaliser trois objectifs louables.

Premièrement, les objectifs de l'aide au développement canadienne sont plus clairement définis. Dans le passé, le Canada voulait faire tout et n'importe quoi pour tous les pauvres. Cette fois-ci, le projet de loi fait de la réduction de la pauvreté l'objectif de l'aide publique au développement

international human rights obligations. Also, it takes into account — and this is the part that I like — the perspectives of those living in poverty.

Second, and perhaps for the first time in Canada's history, the bill seeks to enforce accountability and transparency in the disbursement of official development assistance. The competent minister will have to report or show what has been spent and what results have been achieved in terms of poverty reduction.

Third, the bill also seeks to shorten the time it takes to obtain information regarding development assistance, from the current two years to six months from the end of the fiscal year.

Nonetheless, while this bill is a major improvement on the status quo, I have some reservations about the bill itself.

First, I recognize that the term "poverty reduction" has been adopted in consonance with international norms as specified by the OECD Development Assistance Committee. However, as the previous witness indicated, perhaps it would be better to adopt a made-in-Canada definition. The reason I agree with that is this term can create perverse incentives in the sense that since poverty in Africa has often been exacerbated by misguided government policies, what prevents a government from causing more poverty in order to receive more development assistance?

"Wealth creation," in my view, might be a better term because it would change the matrix of the whole frame of development thinking. Instead of conceiving of the poor as being in a pitiful state for which their poverty is to be reduced, they may now be seen as dynamic wealth creators, which they are. More important, the adoption of this new term "wealth creation" will help reduce the role of the state in economic development. Wealth is created in the private sector, not by the government.

The existing "poverty reduction" terminology rather strengthens the role of the state in economic development. As a matter of fact, Africans view their governments as a problem, as beautifully summed up by a tribal chief in Lesotho when he said, "Here in Lesotho we have two problems: rats and the government."

Second, the bill seeks to take into account "the perspectives of the poor," but how this is to be achieved is unanswered in the bill. In the original version, a provision was added, which was to have an advisory committee and also a petition process; but these have been dropped and there is no mechanism to answer that in this new version.

Next, about the recipients, to me this is the important part of the failure of foreign aid programs. There are more problems on the recipient side in the utilization of development assistance. I recognize that due to diplomatic constraints and also issues of sovereignty, there is only so much Canada can do to influence

canadienne et impose que cette aide soit conforme aux obligations internationales en matière de droits de la personne du Canada. Il oblige à prendre en compte également — et c'est la partie que j'aime — les points de vue des pauvres.

Deuxièmement, et c'est peut-être la première fois dans l'histoire du Canada, le projet de loi cherche à imposer la responsabilité et la transparence dans l'octroi de l'aide publique au développement. Le ministre compétent doit publier un rapport indiquant ce qui a été dépensé et quels résultats ont été obtenus sur le plan de la réduction de la pauvreté.

Troisièmement, le projet de loi cherche à ramener des deux années actuelles à six mois après la fin de l'exercice le délai de production de l'information sur l'aide au développement.

Néanmoins, bien que ce projet représente une amélioration majeure par rapport au statu quo, je formule quelques réserves à son endroit.

Premièrement, je reconnais que l'expression « réduction de la pauvreté » a été adoptée par conformité à certaines normes internationales spécifiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cependant, comme l'a indiqué le témoin précédent, peut-être aurait-il mieux valu adopter une définition canadienne originale. Je me range à cet avis parce que cette expression peut créer des incitations perverses en ce sens que, puisque la pauvreté en Afrique a souvent été exacerbée par des politiques gouvernementales pernicieuses, qu'est-ce qui empêche un gouvernement de provoquer davantage de pauvreté pour recevoir davantage d'aide au développement?

« Création de richesse », à mon avis, serait un meilleur terme car il changerait la matrice de tout le cadre de réflexion sur le développement. Au lieu de concevoir les pauvres comme ces miséreux dont il faut atténuer la pauvreté, ils pourront être perçus comme des créateurs de richesse dynamiques, ce qu'ils sont. Mais surtout, l'adoption de ce nouveau terme « création de richesse » contribuerait à réduire le rôle de l'État dans le développement économique. En effet, la richesse est créée dans le secteur privé, et non par l'État.

L'expression « réduction de la pauvreté » actuellement en vigueur tend plutôt à renforcer le rôle de l'État dans le développement économique. En réalité, les Africains considèrent leur gouvernement comme un problème, tel que l'a magnifiquement résumé un chef tribal du Lesotho en disant : « Ici au Lesotho, nous avons deux problèmes : les rats et le gouvernement ».

Deuxièmement, le projet de loi veut que soient pris en compte « les points de vue des pauvres », mais il ne dit pas de quelle manière cela pourrait être fait. Le texte initial prévoyait un comité consultatif et un mécanisme de pétition, mais ces deux dispositions ont été retranchées et il n'existe plus dans la nouvelle version de mécanisme à cet effet.

Ensuite, au sujet des bénéficiaires, à mes yeux, c'est là que réside principalement la défaillance des programmes d'aide étrangère. Il existe davantage de problèmes au niveau des destinataires pour ce qui est de l'utilisation faite de l'aide au développement. Je reconnais que, en raison des contraintes

accountability and transparency, but these are exactly the concepts the poor would also like to see. They want to hold their governments accountable. They want to ask their governments how much they receive in aid and what they do with that aid.

Last year, I testified that smart aid is that which empowers the poor to instigate change from within and also to demand the same kind of accountability that Canadian taxpayers also want to demand from their competent minister. The donors talk about poverty reduction, but the poor in Africa who see their governments as the cause of their poverty would rather see change. Canada can be a leader in this regard by setting conditions under which it will grant aid.

At the minimum, the bill requires the competent minister to account for the development assistance that was disbursed; but, at the same time, it could also require the correspondent minister in the recipient countries to account for how much that government received in Canadian aid and to what uses that aid was put. Such a report from the corresponding minister in the recipient country should be made public and sent to both Parliaments.

At a maximum, Canada could target its aid strategically. Currently, this is not the case. Foreign aid given to an African government is considered to be general government support and disappears into the government's budget. It is impossible to determine how that aid is used.

A better way for Canada offer assistance is to target the aid to specific institutions. The previous witness indicated that CIDA gave aid to Serbian journalists. The institution of a free press is very important in Africa. Currently, only eight African countries have an independent and free press. You cannot fight corruption without an independent free press nor an independent judiciary to enforce the rule of law. I personally believe that they are six critical institutions. If the Canadian government were to target them, it would empower the poor to demand accountability and also to enforce transparency in the use of aid.

I would like to end my testimony here and thank you very much for giving me this opportunity.

The Acting Chairman: Thank you very much, Mr. Ayittey.

Senator Johnson: Mr. Fowler, you speak of a constipated CIDA bureaucracy. I am fascinated; could you explain what you mean by this?

Mr. Fowler: I gave you an example of that, Senator Johnson, when I talked about the four months it took to deliver gas and helicopters.

Senator Johnson: What would fix it?

Mr. Fowler: If senior CIDA officials were freed by their political masters of this overarching need to take no risks; if they had the ability to get aid out the door rather than being so very enormously careful that, in providing an endless array of reports,

diplomatiques et autres considérations de souveraineté, le Canada est limité dans ce qu'il peut faire pour influencer la reddition de comptes et la transparence, mais ce sont exactement là les concepts que les pauvres aimeraient voir. Ils veulent pouvoir demander des comptes à leur gouvernement. Ils veulent pouvoir demander à leur gouvernement combien d'aide ils reçoivent et ce qu'ils en font.

L'an dernier, dans mon témoignage, j'ai dit que l'aide intelligente est ce qui habilite les pauvres à initier des changements de l'intérieur et à exiger la même reddition de comptes que celle que les contribuables canadiens attendent de leur ministre compétent. Les donateurs parlent de réduction de la pauvreté, mais les démunis de l'Afrique qui voient dans leur gouvernement la cause de leur pauvreté aimeraient plutôt voir un changement. Le Canada peut être un exemple à cet égard en fixant des conditions à l'octroi de son aide.

À tout le moins, le projet de loi exige que le ministre compétent rende compte de la façon dont l'aide au développement est dépensée; mais il pourrait dans le même temps exiger que les ministres compétents des pays bénéficiaires rendent compte des montants d'aide canadienne que leur gouvernement a reçue et de l'usage qui en a été fait. Ce rapport du ministre compétent du pays bénéficiaire devrait être rendu public et envoyé aux deux Parlements.

Au maximum, le Canada pourrait cibler son aide de façon stratégique. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. L'aide étrangère donnée à un gouvernement africain est considérée comme un soutien général de ce gouvernement et disparaît dans le budget de celui-ci. Il est impossible de savoir comment l'aide a été utilisée.

Une meilleure façon pour le Canada de distribuer l'aide serait de la canaliser vers des institutions particulières. Le témoin précédent a dit que l'ACDI a versé une aide aux journalistes serbes. L'institution d'une presse libre est très importante pour l'Afrique. À l'heure actuelle, seuls huit pays d'Afrique ont une presse indépendante et libre. On ne peut combattre la corruption sans une presse libre ni une magistrature indépendante pouvant imposer le respect de la loi. Personnellement, je considère que six institutions sont cruciales. Si le gouvernement canadien les ciblait, cela permettrait aux pauvres d'exiger des comptes et imposerait la transparence sur le plan de l'utilisation de l'aide.

Je vais m'en tenir là, en vous remerciant indéfiniment de votre invitation.

Le président suppléant : Merci beaucoup, monsieur Ayittey.

Le sénateur Johnson : Monsieur Fowler, vous avez parlé d'une bureaucratie constipée à l'ACDI. Je suis fasciné; pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par-là?

M. Fowler : Je vous en ai donné un exemple, sénateur Johnson, avec les quatre mois qu'il a fallu pour acheminer de l'essence et des hélicoptères.

Le sénateur Johnson : Quels sont les remèdes?

M. Fowler : Si les hauts fonctionnaires de l'ACDI se voyaient libérés par leurs maîtres politiques de cet impératif de ne prendre aucun risque, s'ils avaient la faculté d'acheminer l'aide au lieu d'être contraints à cette prudence extrême qui oblige à fournir une

accounts and statistical compilations and passing things through Treasury Board — I should stop for a long moment on the Treasury Board, but I will leave it aside. Who is doing aid in this country? Is it the minister responsible for CIDA or the minister responsible for Treasury Board? It is a nice point. Nevertheless, I think that a lot could be done to streamline the approval process and to get the aid out the door faster in a less constrained manner.

Senator Johnson: How do you see that happening, Mr. Fowler?

Mr. Fowler: I do not see that happening.

Senator Johnson: Mr. Ayittey, Senator Dallaire is the sponsor of this bill and is not in favour of amending it at all. What is your opinion of passing it in its current form? Is it better to have something rather than nothing?

Mr. Ayittey: From my point of view, it is an improvement from what we currently have, but it does not go far enough. As I indicated in my testimony, a major part of the problem lies with the recipient side. We do not have enough accountability. We cannot ask our government. We do not know how much Canada gives any African country. We cannot ask. We do not know what the money is used for.

I recognize that sovereignty issues are involved here. Canada cannot force an African country to open up its books. Canada can only do so much. That is why I say that although the bill is an improvement, it does not address the major concerns I have as far as the spending in Africa is concerned.

Senator Johnson: You are not in favour of the term “poverty reduction.” You say that this term can create perverse incentives. What do you mean by this? Could you elaborate?

Mr. Ayittey: I think “poverty reduction” portrays the poor as being in a pitiful state. “Poverty” itself has a stigma attached to it, especially in Africa where governments have been the cause of poverty. It may create the perverse incentive that governments create more poverty in order to receive more aid.

Look at Darfur, for example. Each time the international community provides humanitarian assistance, it relieves the government of its own responsibilities toward the people. This is what I mean by perverse incentives.

Senator Johnson: Having said that, in place of “poverty reduction” you advocate the term “wealth creation.”

Mr. Ayittey: Yes.

Senator Johnson: This could change the focus.

Mr. Ayittey: I am suggesting that term because “wealth creation” is a more positive term — positive in the sense that it is the other side of the same coin. If you make people wealthy, you make them less poor. “Wealth creation” has a positive ring to it in

litanie sans fin de rapports et de comptes et de compilations statistiques et à tout faire avaliser par le Conseil du Trésor — je devrais consacrer un long moment au Conseil du Trésor, mais je vais le laisser de côté. Qui fournit l’aide dans ce pays? Est-ce le ministre responsable de l’ACDI ou le ministre responsable du Conseil du Trésor? On peut se poser la question. En tout cas, je pense que l’on pourrait faire beaucoup pour rationaliser le processus d’agrément et acheminer l’aide plus vite, avec moins de contraintes.

Le sénateur Johnson : Comment voyez-vous cela se faire, monsieur Fowler?

M. Fowler : Je ne le vois pas se faire.

Le sénateur Johnson : Monsieur Ayittey, le sénateur Dallaire est le parrain de ce projet de loi et n’est pas du tout en faveur de modifications. Que pensez-vous de son adoption en l’état? Vaut-il mieux avoir quelque chose plutôt que rien?

M. Ayittey : À mon avis, c’est une amélioration par rapport à la situation actuelle, mais cela ne va pas assez loin. Comme je l’ai dit dans mon témoignage, une grande partie du problème réside au niveau des bénéficiaires. La reddition de comptes n’est pas suffisante. Nous ne pouvons pas poser les questions à notre gouvernement. Nous ne savons pas combien le Canada donne à un pays africain donné. Nous ne pouvons le demander. Nous ne savons pas à quoi sert l’argent.

Je reconnais qu’il y a là des considérations de souveraineté. Le Canada ne peut obliger un pays africain à ouvrir ses comptes. Le Canada est limité dans ce qu’il peut faire. C’est pourquoi je dis que, si le projet de loi apporte certes une amélioration, il ne répond pas à mes préoccupations majeures relatives aux dépenses faites en Afrique.

Le sénateur Johnson : Vous n’êtes pas en faveur de l’expression « réduction de la pauvreté ». Vous dites qu’elle peut créer des incitations perverses. Qu’entendez-vous par-là? Pourriez-vous expliquer?

M. Ayittey : Je pense que « réduction de la pauvreté » dépeint les pauvres comme placés dans un état pitoyable. Leur « pauvreté » en soi a une connotation stigmatisante, surtout en Afrique où les gouvernements sont la cause de la pauvreté. Cela peut créer une incitation perverse pour les gouvernements à créer davantage de pauvreté pour recevoir davantage d’aide.

Prenez le Darfour, par exemple. Chaque fois que la communauté internationale fournit une aide humanitaire, cela soulage le gouvernement de ses propres responsabilités à l’égard de son peuple. C’est ce que j’entends par incitation perverse.

Le sénateur Johnson : Et donc, au lieu de « réduction de la pauvreté » vous préconisez « création de richesse ».

M. Ayittey : Oui.

Le sénateur Johnson : Cela pourrait changer le point focal.

M. Ayittey : Je prône ces termes car « création de richesse » est une expression plus positive — positive au sens où elle est l’envers de la même médaille. Si vous enrichissez les gens, vous les rendez moins pauvres. « Création de richesse » a une connotation

the sense that it does not portray the poor as helpless and hapless, crying out for pitiful help or assistance. Portraying them as wealth creators changes the dynamics of economic development. As wealth creators, we are then obligated to see how we can facilitate the process of wealth creation.

As a matter of fact, Mr. Richard Fowley indicated that perhaps Canadian aid should be used to create a friendly environment in which business can prosper. If we change our thinking in terms of wealth creation, we might be able to reduce the power or the role of the state in economic development, because wealth is created in the private sector and not by the government.

Senator Johnson: Having said that — and I do not disagree with your thesis — to my mind this could change the focus of the bill. The idea of the legislation is to have a clear purpose for Canada's official development assistance on poverty reduction, which may not mean the creation of wealth. How important is this amendment to you? Do you have anything further to say? I think you have pretty much covered what you think of this.

Mr. Ayittey: The term has already been adopted in the bill. I am only suggesting this as an alternative concept.

Senator De Bané: Mr. Ayittey has reminded us that, according to the African Union, corruption amounts to about \$150 billion a year. Of course, the donor countries do not have that kind of money, even if they were to double or triple their money. Over \$50 billion flies out every year; 40 per cent of the wealth created is stashed in foreign banks.

Mr. Fowler reminded us that aid will never be the major factor in the development of a country. It can help but, at the end, it cannot offset war and corruption.

Mr. Fowler, I was very surprised when you, as one of the most experienced deputy ministers, put aside the rules of Treasury Board, of the Auditor General. This is money that belongs to the taxpayers, and it has taken years to develop those rules. When you were deputy minister, you were a tough administrator; you administered huge budgets that were five or six times more than the budget of CIDA per year and you insisted on rigorous administration. I hope that, as a taxpayer, we will continue to have rigorous management of expenditures.

Mr. Ayittey, I liked very much what you said about political space for the people, that journalists and people should be able to speak freely. One of the major problems in Africa is that there are nominally several democratic countries, but do not try to criticize the political leaders.

Robert Calderisi is a Canadian, a Rhodes scholar who devoted his life to Africa. He just retired after 35 years at the Department of Finance Canada, CIDA and the World Bank. He published a book entitled *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*. *The Economist* has rated it as one of the best books of

positive en ce sens que cela ne décrit pas les pauvres comme des êtres misérables et pitoyables qui mendient une aide. Si on les présente comme des créateurs de richesse, cela change la dynamique du développement économique. S'ils sont créateurs de richesse, nous avons l'obligation de voir comment faciliter le processus de création de richesse.

De fait, M. Richard Fowley a dit que l'aide canadienne devrait peut-être servir à créer un milieu propice à l'épanouissement d'entreprises. Si nous changeons le mode de pensée en faveur de la notion de création de richesse, nous pourrions peut-être réduire le pouvoir ou le rôle de l'État dans le développement économique, car la richesse est créée par le secteur privé et non par l'État.

Le sénateur Johnson : Cela dit — et je ne conteste pas votre thèse — à mon sens cela pourrait changer l'orientation du projet de loi. Son but est d'assigner clairement la réduction de la pauvreté comme objectif de l'aide publique au développement du Canada, ce qui peut ne pas signifier la création de richesse. Dans quelle mesure cet amendement est-il important à vos yeux? Avez-vous autre chose à dire? Je pense que vous avez à peu près exprimé votre pensée à ce sujet.

M. Ayittey : Le terme a déjà été adopté dans le projet de loi. Je ne fais que suggérer cela comme concept préférable.

Le sénateur De Bané : M. Ayittey nous a rappelé que, selon l'Union africaine, la corruption coûte environ 150 milliards de dollars par an. Bien sûr, les pays donateurs n'ont pas une telle somme, même s'ils doubleraient ou tripleraient leur aide. Plus de 50 milliards de dollars sortent d'Afrique chaque année; 40 p. 100 de la richesse créée se cache dans les banques étrangères.

M. Fowler nous a rappelé que l'aide ne sera jamais le facteur premier du développement d'un pays. Elle peut contribuer, mais en fin de compte, elle ne peut compenser la guerre et la corruption.

Monsieur Fowler, j'ai été très surpris que vous, l'un des sous-ministres les plus expérimentés, préconisiez de supprimer les règles du Conseil du Trésor ou du vérificateur général. C'est de l'argent qui appartient au contribuable et il a fallu des années pour mettre en place ces règles. Lorsque vous étiez sous-ministre, vous étiez un administrateur rigoureux; vous administriez d'énormes budgets, supérieurs de cinq ou six fois au budget annuel de l'ACDI, et vous exigiez une administration rigoureuse. En tant que contribuable, j'espère que nous continuerons à avoir une gestion rigoureuse des dépenses.

Monsieur Ayittey, j'ai beaucoup aimé ce que vous avez dit au sujet de l'espace politique du peuple, de la nécessité pour les journalistes et les gens de pouvoir s'exprimer librement. L'un des problèmes majeurs en Afrique, c'est que plusieurs pays sont nominalelement démocratiques, mais ne vous risquez pas à critiquer leurs dirigeants.

Robert Calderisi est un Canadien, un boursier Rhodes qui a consacré sa vie à l'Afrique. Il vient de prendre sa retraite après 35 années passées au ministère des Finances, à l'ACDI et à la Banque mondiale. Il a publié un livre intitulé *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*. *L'Economist* l'a classé

2006. He says that finally the Africans need a lot more political space to express themselves than all the aid of the donor countries. I suspect that you agree with the assertion that as long as they are not free to criticize their leaders, those distressing statistics of which you reminded us will continue.

Mr. Ayittey: Yes.

Mr. Fowler: Senator De Bané delicately did not ask me a question. Nevertheless, I would like to answer it.

I did not say for one moment that Treasury Board and the Auditor General should be put aside. They play vital and important roles. I think they can play them more effectively and efficiency, and I think that we do not need to overlay their important roles with additional roles of the same sort in order to be doubly and triply certain of where we are going in a manner that then slows down, in particular, our emergency assistance to the point where lives are being lost. That is what I meant.

The Acting Chairman: Mr. Ayittey, do you wish to respond to Senator De Bané?

Mr. Ayittey: No. I agree with what the chairman said. Until we have the freedom and the political space, let us not forget that the poor know exactly what hurts them. The poor must get some political space to hold their governments accountable and to demand that their governments show results from the aid they have received.

Let me give you an example. From 1970 to 2004, more than \$450 billion flowed into Nigeria's government coffers. According to the Chairman of Nigeria's Economic and Financial Crimes Commission, \$412 billion of that money had been stolen by Nigeria's rulers. If you look at Nigeria's income per capita, in 1960 it was about \$200. Today, Nigeria's per capita income is about \$265, which is a marginal difference.

Corruption has also been a huge setback. Nigerians cannot do anything about it because they have had military rule throughout much of their independence.

I am trying to say that until Africans are able to hold their governments accountable, until they have political space and the freedom to criticize their government, things will not change.

Canada can help. One of the ways in which Canada can help is to target its aid to certain specific institutions, as I have indicated in my testimony. For example, they can target aid to the establishment of an independent and free press, the establishment of an independent judiciary for the rule of law and the establishment of an independent electoral commission.

I identified six of them in my presentation, a copy of which I sent to the members of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. If you gave Africans these six critical institutions, they will do much of the work themselves.

comme l'un des meilleurs livres de 2006. Il dit qu'en fin de compte les Africains ont beaucoup plus besoin d'espace politique pour s'exprimer que de toute l'aide des pays donateurs. Je soupçonne que vous êtes d'accord avec lui pour dire qu'aussi longtemps que les Africains ne seront pas libres de critiquer leurs dirigeants, ces tristes statistiques que vous nous avez rappelées persisteront.

M. Ayittey : Oui.

M. Fowler : Le sénateur De Bané a délicatement évité de me poser une question. J'aimerais néanmoins lui répondre.

Je n'ai jamais dit que le Conseil du Trésor et le vérificateur général ne devaient pas intervenir. Ils jouent des rôles vitaux et importants. Je pense qu'ils pourraient les jouer de façon plus efficace et efficiente et je ne pense pas qu'il faille superposer à leur rôle important des rôles additionnels qui reviennent à doubler et tripler les contrôles au point de ralentir, en particulier, notre aide d'urgence au point que des vies sont perdues. Voilà ce que j'entendais par-là.

Le président suppléant : Monsieur Ayittey, souhaitez-vous répondre au sénateur De Bané?

M. Ayittey : Non. Je suis d'accord avec ce que le sénateur a dit. Tant qu'il n'existera pas la liberté et l'espace politique... N'oublions pas que les pauvres savent exactement ce qui leur fait mal. Les pauvres doivent disposer d'espace politique pour exiger que leurs gouvernements leur rendent des comptes et montrent quels résultats ils ont obtenus avec l'aide reçue.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Entre 1970 et 2004, plus de 450 milliards de dollars ont afflué dans les coffres du gouvernement nigérian. Selon le président de l'Economic and Financial Crimes Commission, 412 milliards de cet argent ont été volés par les gouvernants du pays. Si vous regardez le revenu per capita du Nigeria, en 1960 il était d'environ 200 \$. Aujourd'hui, le revenu per capita du Nigeria est d'environ 265 \$, une différence très marginale.

La corruption représente aussi un énorme fardeau. Les Nigériens ne peuvent rien faire contre cela parce qu'ils ont vécu sous le joug militaire pendant la plus grande partie du temps pendant l'indépendance.

J'essaie de montrer que tant que les Africains ne pourront tenir leurs gouvernements pour responsables, tant qu'ils n'auront pas d'espace politique et la liberté de critiquer leurs dirigeants, les choses ne vont pas changer.

Le Canada peut aider. L'une des façons dont le Canada peut aider serait de cibler son aide sur certaines institutions particulières, comme je l'ai dit dans mon témoignage. Par exemple, il pourrait cibler son aide sur la création d'une presse indépendante et libre, la création d'une magistrature indépendante appliquant la règle de droit et la création d'une commission électorale indépendante.

J'ai isolé six domaines dans mon exposé dont j'ai envoyé copie aux membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Si vous donnez aux Africains ces six institutions cruciales, ils feront la plus grande partie du travail eux-mêmes.

I would like to remind the members of this committee that they should look at how the ways of dealing with the former Soviet Union and the Eastern Bloc communities. They should also try to recall the role of the media in the demise of the former Soviet Union, as well as the role of perestroika. We also want to have our own glasnost in Africa.

Senator Segal: Mr. Ayittey, would you be happier with this legislation if it took the specifics of your brief and made it clear that, in most cases, until we have proof to the contrary, we are best not to spend any poverty reduction money on a government-to-government basis in Africa but, rather, through other institutions of the kind that you yourself have referenced in your brief?

Mr. Ayittey: That is a difficult question to answer because of diplomatic relations that Canada may have with various government in Africa.

My own gut feeling, and from my testimony last year, is that government-to-government aid has been disastrous. It simply has not worked because there has been no accountability.

I would personally like to see the corrupt and incompetent governments in Africa bypassed so that aid could be sent to help people directly.

Canada has shown some leadership in this regard by giving a portion of its aid to civil society organizations in Canada. I would like to see that extended to civil society organizations in Africa, those on the ground. Those on the ground know exactly what is going on, and perhaps they could be far more effective there.

However, I do not know whether it would be possible to completely cut out government-to-government aid.

Senator Segal: Mr. Fowler, thank you for your frankness and clarity. I did not have to ask myself after your presentation, "I wonder what he meant?" It was very clear and appreciated.

You have been around this certain cycle for a long time in a host of different positions. You know that the motivation of the proponents of the bill is actually quite constructive. They are trying to be helpful. They are very much of the view that the quality of our foreign aid — not the amount but the quality — would be aided through greater transparency and through a more structured consultative process.

We have looked at legislation that has been around some time now for the British DFID. We heard testimony on that earlier today. I think there is a general view that DFID has been doing a better job on the ground than perhaps CIDA has been for a host of reasons that may not be the fault of anyone who works at CIDA but, rather, structural impediments.

J'aimerais rappeler aux membres du comité comment nous avons agi vis-à-vis de l'ancienne Union soviétique et des pays de l'Est. Souvenez-vous du rôle des médias dans la disparition de l'Union soviétique, ainsi que de la perestroïka. Nous voulons avoir en Afrique notre propre glasnost.

Le sénateur Segal : Monsieur Ayittey, seriez-vous plus favorable à ce projet de loi si l'on reprenait les éléments spécifiques de votre mémoire pour préciser que, dans la plupart des cas, et sauf preuve du contraire, il vaut mieux ne pas dépenser de fonds destinés à la réduction de la pauvreté pour une aide de gouvernement à gouvernement en Afrique mais plutôt par l'intermédiaire d'autres institutions du type de celles que vous citez dans votre mémoire?

M. Ayittey : Il est difficile de répondre à cette question en raison des relations diplomatiques que le Canada peut avoir avec divers pays d'Afrique.

Ma réaction instinctive, et cela rejoint mon témoignage de l'an dernier, c'est que l'aide donnée de gouvernement à gouvernement a eu des résultats désastreux. Elle n'a tout simplement rien donné parce qu'il n'y a aucune reddition de comptes.

Personnellement j'aimerais que l'on contourne les gouvernements corrompus et incompétents d'Afrique pour que l'aide aille directement à la population.

Le Canada a montré la voie à cet égard en accordant une partie de son aide à des organisations de la société civile canadienne. J'aimerais que cela soit élargi aux organisations de la société civile africaine, celles sur le terrain. Les ONG sur le terrain savent exactement ce qui se passe et pourraient probablement être beaucoup plus efficaces.

Cependant, je ne sais pas s'il est possible de complètement supprimer l'aide de gouvernement à gouvernement.

Le sénateur Segal : Merci de votre franchise et de votre clarté, monsieur Fowler. Je n'ai pas eu à me demander après votre exposé : « Que voulait-il bien dire? » C'était très clair et j'ai apprécié.

Vous êtes familier de ce domaine depuis longtemps, de par les différents postes que vous avez occupés. Vous savez que la motivation des promoteurs du projet de loi est réellement très constructive. Ils cherchent à améliorer les choses. Ils sont persuadés que la qualité de notre aide étrangère — non pas la quantité, mais la qualité — gagnerait à une plus grande transparence et à un mécanisme de consultation plus structuré.

Nous avons pris connaissance de la législation applicable depuis déjà quelques temps au ministère du développement international britannique. Nous avons entendu un témoignage à ce sujet tout à l'heure. Je crois que l'on s'accorde à dire que ce ministère a fait un meilleur travail sur le terrain que peut-être l'ACDI, pour toute une série de raisons qui ne sont pas nécessairement la faute de quiconque à l'ACDI mais tiennent plutôt à des obstacles structurels.

Where would you go with this particular proposition if you found yourself as a legislator having to pronounce upon it, which has been put forward in the best of faith for the best of reasons, and taking into consideration your own considerations about it, with which I must say I am largely in agreement?

Mr. Fowler: I will answer Senator Segal's question through Mr. Ayittey, if I may.

You will be aware from our discussion when I was in Rome and you were studying Africa that I believe we should be highly selective in our aid partners. We should focus our aid much more tightly. There are certainly African aid partners with whom I would feel quite comfortable providing government-to-government assistance. We should not provide it to those with whom we are not comfortable.

There is a separate issue about whether you think, for instance, it is viable that with regard to Tanzania or the DRC — and I do not put those two countries in precisely the same category — it is long-term viable that 60 per cent of their budget should be provided from the outside. However, with respect to corruption or leakage or money lost, there are governments with which I believe we can complete government-to-government business effectively.

Perhaps to answer, somewhat obliquely, Senator Johnson's earlier question to me, quite aside from what we do in Ottawa, there are different ways of aid delivery that are, by definition, more efficient.

If I could grossly simplify, we are providing aid today somewhat like we were 50 years ago. We are providing it "retail" and in small projects. Part of those small projects is a result of "flavour-of-the-monthism"; that is, a bit here or there. Souvenir programs, when important people visit, are meant to make ambassadors, ministers and prime ministers happy. That takes a lot of administration.

Direct budgetary support does not take much administration with trusted partners. It does not take a lot to write a cheque. You will be aware from my earlier comments also that I believe we should follow the principles we pretend to endorse with regard to good donorship.

Why should Norway not audit education programs in Tanzania for us and for everyone else? Are the Norwegians more venal than we are? Why not do that sort of thing? To do that, however, we will have to have leave from the Treasury Board or the Auditor General to do something like that, and at the moment I think they would not agree.

With regard to your broader question, I was trying to keep my opening remarks related to this bill and not to design a new aid delivery mechanism for Canada. I think that is what you were inviting me to do.

Que feriez-vous si vous étiez législateur et deviez vous prononcer sur ce projet de loi, qui a été présenté avec les meilleures intentions et pour les meilleures raisons du monde, étant donné vos propres positions, que je partage très largement?

M. Fowler : Je vais répondre à la question du sénateur Segal par le biais de M. Ayittey, si vous me permettez.

Vous vous souviendrez de notre discussion, lorsque j'étais à Rome et que vous faisiez votre étude sur l'Afrique, que je considère que nous devons être hautement sélectifs dans le choix de nos partenaires d'aide. Nous devrions concentrer beaucoup plus notre aide. Je n'aurais guère d'hésitation à fournir une aide de gouvernement à gouvernement à certains de nos partenaires africains. Nous ne devrions pas en donner à ceux sur lesquels nous avons des réserves.

Il se pose une question distincte, celle de savoir si vous considérez, par exemple, qu'il est viable à long terme que des pays comme la Tanzanie ou la RDC — et je ne place pas ces deux-là précisément dans la même catégorie — que 60 p. 100 de leur budget provienne de l'extérieur. Cependant, du point de vue de la corruption ou de la déperdition d'argent, je pense que nous pouvons travailler très efficacement de gouvernement à gouvernement dans certains pays.

Pour répondre peut-être de façon un peu oblique à la question précédente du sénateur Johnson, indépendamment de ce que nous faisons à Ottawa, il existe différents mécanismes d'exécution de l'aide qui sont, par définition, plus efficaces.

Si je puis schématiser à outrance, nous fournissons l'aide aujourd'hui à peu près de la même façon qu'il y a 50 ans. Nous la distribuons « au détail » et pour de petits projets. Une partie de ces petits projets répond à des modes passagères et sont dispersés. La production de programmes-souvenir, lorsque des dignitaires viennent en visite, est faite pour séduire des ambassadeurs, des ministres et premiers ministres. Cela exige beaucoup d'administration.

Le soutien budgétaire direct n'exige pas beaucoup d'administration lorsque vous avez un partenaire de confiance. Il est facile de rédiger un chèque. Vous saurez d'après mes propos antérieurs que je considère que nous devons appliquer les principes que nous prétendons épouser pour ce qui est des bonnes pratiques de don.

Pourquoi la Norvège ne réaliserait-elle pas l'audit des programmes éducatifs en Tanzanie pour nous et pour tous les autres? Est-ce que les Norvégiens sont plus vénaux que nous? Pourquoi ne pas faire ce genre de choses. Mais pour cela il nous faudrait l'autorisation du Conseil du Trésor et du vérificateur général et, à l'heure actuelle, je crois qu'ils ne seraient pas d'accord.

Pour ce qui est de votre question plus large, j'ai cherché à limiter mes remarques liminaires au contenu de ce projet de loi plutôt que d'esquisser un nouveau mécanisme de prestation de l'aide pour le Canada. Je crois que c'est ce que vous m'invitez à faire.

Senator Segal: No. I was asking you to pronounce on the bill.

Mr. Fowler: I guess that is where I am going. I certainly agree with you, and maybe I should have made it clearer that I think the bill is well-intentioned. It should give some focus to Canada's aid but not, I hope, such focus that a strict interpretation of poverty reduction would mean we could not help the African Union peacekeeping mission in Darfur, I suppose.

Were we to adopt the phrase "wealth creation" — and, Professor Ayittey, I have certainly flirted with that idea myself — I am not sure. Trying to fund the African Union in Darfur would even be more difficult under "wealth creation." I do not think there is one nifty little catch phrase that will sum up the complexities of development in today's world. I think that is what the authors of the bill want to do, but.— I do not think you can do that.

If the bill were to speak to a whole new way of doing the development business, where CIDA should be situated in machinery-of-government terms and what is the best kind of political oversight, those are completely different issues that I believe very much merit the government's interest and concern. However, that is not this.

Senator Downe: Senator Segal referred to the frankness of Mr. Fowler's report. I can tell you, when I had the honour to serve as Chief of Staff to the Prime Minister and Mr. Fowler was a senior public servant, he was just as frank in private as he is in public, which is what made him so effective.

I share some of the concerns he raised about the bill. Consultation is a major concern, but I asked other witnesses about the reporting provisions and the requirement that there be a report six months within the fiscal year. That now takes two years to prepare and leads back to the concerns expressed in our study on Africa — obviously both witnesses have read that study because they referred to it today — where over 80 per cent of CIDA officials are in Ottawa and not in the field.

During the study, we met representatives of other countries who have their officials dispersed to the aid recipient countries. Not only are they dispersed, but they are dispersed with great financial authority in many cases. We heard examples of Canadian officials who were approached for projects and had a signing capacity of \$50,000 or \$100,000; their counterparts from other countries had signing capacity of \$2 million or \$2.5 million. By the time our officials received approval, the host government had moved on to other projects and they had to go through the whole process again.

Le sénateur Segal : Non. Je vous demandais de vous prononcer sur le projet de loi.

M. Fowler : C'est ce que je crois faire. Je suis tout à fait d'accord avec vous et j'aurais peut-être dû le dire plus clairement, je pense que le projet de loi est bien intentionné. Il va établir un encadrement pour l'aide canadienne mais, je l'espère, pas un cadre aussi étroit qu'une interprétation stricte de la notion de réduction de la pauvreté nous empêcherait d'aider la mission de maintien de la paix de l'Union africaine au Darfour, je suppose.

Si nous adoptions l'expression « création de richesse » — et, professeur Ayittey, j'ai flirté moi-même avec cette idée — je ne sais pas trop... Il serait encore plus difficile de financer la mission de l'Union africaine au Darfour avec le concept de la création de richesse. Je ne pense pas qu'il existe une jolie petite tournure accrocheuse qui puisse résumer la complexité du développement dans le monde d'aujourd'hui. Or, c'est ce que veulent faire les auteurs du projet de loi. Ce n'est pas possible.

Si le projet de loi introduisait toute une nouvelle façon de mener le développement, la question de savoir où l'ACDI devrait se situer dans l'appareil gouvernemental et quelle est la meilleure supervision politique sont deux choses totalement différentes qui méritent tout à fait l'attention du gouvernement. Cependant, ce n'est pas ce que fait le projet de loi.

Le sénateur Downe : Le sénateur Segal a loué la franchise du rapport de M. Fowler. Je peux vous le dire, lorsque j'ai eu l'honneur d'être chef de cabinet du premier ministre et que M. Fowler était haut fonctionnaire, il parlait tout aussi franchement en privé qu'en public, et c'est ce qui le rendait si efficace.

Je partage certaines des préoccupations qu'il a soulevées au sujet du projet de loi. La consultation est un souci primordial, mais j'ai demandé à d'autres témoins leur avis sur les dispositions relatives aux rapports et l'obligation de présenter un rapport dans les six mois après la fin de l'exercice. Ce rapport exige actuellement deux ans et cela me ramène aux reproches que nous formulions dans notre étude sur l'Afrique — que les deux témoins ont manifestement lu vu qu'ils en ont fait état — soit le fait que plus de 80 p. 100 des fonctionnaires de l'ACDI sont en poste à Ottawa et non pas sur le terrain.

Au cours de cette étude, nous avons rencontré des représentants d'autres pays dont les fonctionnaires sont dispersés dans les pays bénéficiaires de l'aide. Non seulement sont-ils dispersés, mais ils sont dispersés en jouissant souvent d'une grande autonomie financière. Nous avons entendu des exemples de fonctionnaires canadiens que l'on contactait pour des projets et qui avaient pouvoir de signer jusqu'à hauteur de 50 000 \$ ou 100 000 \$; leurs homologues étrangers avaient un pouvoir de signature pour 2 ou 2,5 millions de dollars. Le temps que nos fonctionnaires reçoivent le feu vert, le gouvernement hôte était déjà passé à d'autres projets et ils devaient reprendre tout le circuit à partir de zéro.

The intentions of the people who drafted Bill C-293 are obviously noble; no one can be opposed to a focus on poverty reduction. However, I am concerned, Mr. Fowler, about what the committee can do about the bill. Would your advice be to reject it totally or try to amend it?

Mr. Fowler: I tried to answer that by suggesting that I think our aid delivery would be better off without this bill. That said, if there is going to be this bill, I offered you specific changes that would make it less disruptive.

With regard to reporting requirements, I cannot assess the additional workload in person hours or days or months, but I know there is some. I know CIDA is already overburdened with reporting requirements. If you are concerned about either the size or the distribution of the CIDA bureaucracy, this will make it worse.

I do think there should be more CIDA people abroad. I also think it odd that 71 per cent of foreign service officers are based in Ottawa. Senior officers in key countries of concentration — and I mean very senior officers — working with informed, trained, expert, locally engaged staffs, could do wonders, in particular if we streamlined our aid into more close collaboration with partner governments as opposed to the rather more detailed retail development of specific, complex project matrices. Yes, it will cause an additional bureaucratic overburden, but that could be discussed. In other words, perhaps the will of Parliament could be better articulated so that CIDA could look at what they are doing now and decide what they could stop doing in order to satisfy what it was that Parliament really needed and provide that in a forum that would be acceptable to Parliament. CIDA certainly produces an awful lot of information.

Senator Downe: There is no question that we are not short of information. Unless they get an increase in their budget and they have to reduce the reporting time from two years to six months, obviously it will take more money. Otherwise, they would be doing it now.

The other concern I have — and I try to mention this at almost every meeting — concerns the priorities of CIDA. You referenced this in your earlier remarks about the rotation of ministers. I believe you said “trendy projects” or referred to it as “the flavour of the month” and the reallocation of resources. CIDA ministers in previous governments have come before this committee and informed us that Africa is the priority; that is, the aid and assistance is all in Africa. You then look at the budget and find out that more money is not necessarily spent but targeted for Afghanistan than to any African country. When you go back and ask, “How is Africa the priority when the funding is targeted for Afghanistan?” you get a variety of answers.

Les intentions des auteurs du projet de loi C-293 sont manifestement nobles; nul ne peut être contre la focalisation sur la réduction de la pauvreté. Cependant, je me demande ce que le comité devrait faire au sujet du projet de loi, monsieur Fowler. Votre conseil serait-il de le rejeter totalement ou d'essayer de l'amender?

M. Fowler : J'ai essayé d'y répondre en disant que l'exécution de notre aide se porterait mieux sans ce projet de loi. Cela dit, s'il va être adopté, j'ai proposé quelques changements précis qui le rendraient moins néfaste.

Pour ce qui est des obligations de rapport, je ne puis chiffrer en personnes-heures ou personnes-jours ou personnes-mois la charge de travail supplémentaire, mais je sais qu'elle existe. Je sais que l'ACDI est déjà surchargée par tous les rapports à produire. Si vous vous inquiétez de la taille ou de la répartition du personnel administratif de l'ACDI, ceci va empirer les choses.

Je pense qu'il faudrait davantage d'agents de l'ACDI en poste à l'étranger. Moi aussi je trouve curieux que 71 p. 100 des agents de service étranger soient basés à Ottawa. Des agents de haut rang dans les pays de concentration clé — et j'entends des très hauts fonctionnaires — travaillant avec du personnel local informé, formé, expert, pourraient faire des merveilles, en particulier si nous rationalisons notre aide en collaboration plus étroite avec les gouvernements partenaires, au lieu de l'élaboration plus détaillée, au cas par cas, de matrices de projet spécifiques, complexes. Oui, cela va imposer un fardeau administratif supplémentaire, mais l'on pourrait en discuter. Autrement dit, peut-être pourrait-on mieux expliciter la volonté du Parlement afin que l'ACDI puisse revoir ce qu'elle fait actuellement et décider quoi cesser de faire de façon à fournir ce dont le Parlement a réellement besoin, et ce sous un format acceptable par le Parlement. L'ACDI produit certainement déjà énormément d'information.

Le sénateur Downe : Il n'y a aucun doute qu'il n'y a pas pénurie de renseignements. À moins qu'ils n'obtiennent une augmentation de leur budget et qu'ils n'aient à ramener le délai pour faire rapport de deux ans à six mois, cela va bien évidemment exiger davantage d'argent. Si ce n'était pas le cas, c'est déjà ce qu'ils feraient.

L'autre souci que j'ai — et je m'efforce d'en faire état presque à chaque réunion — concerne les priorités de l'ACDI. Vous en avez fait état dans vos remarques de tout à l'heure au sujet du roulement des ministres. Je pense que vous avez parlé de « projets à la mode » ou de projets « au goût du jour » et de la réaffectation des ressources. Les ministres de l'ACDI sous les gouvernements antérieurs ont comparu devant le comité et nous ont dit que l'Afrique est la priorité; en d'autres termes que toute l'aide et l'assistance vont à l'Afrique. Puis, vous regardez le budget et découvrez que plus d'argent n'est pas forcément dépensé mais que la cible est l'Afghanistan plutôt qu'un quelconque pays d'Afrique. Lorsque vous retournez les voir et leur demandez : « Comment est-ce possible que l'Afrique soit la priorité si les fonds ont pour cible l'Afghanistan? », alors on vous offre toute une gamme de réponses.

Someone of a suspicious mind could argue that because we were not in Iraq, the government tried to reallocate funding to help the poverty situation in Afghanistan. Something could happen next week where, suddenly, the priority is Africa but we have to put money in another country. This bill would have an impact in that area as well. Do you share a concern about the allocation of CIDA funding?

Mr. Fowler: I do, yes; but I would, would I not? I have been engaged with and about Africa for a long time. By the way, you did not mention the \$300 million or \$400 million we sent to Iraq on the way to Afghanistan. I would put that in the same pocket as this one.

There are 32 million desperately needy Afghans — and they are desperately needy. They are damn near the bottom of the human development index. There are 960 million needy Africans. I do not have any trouble deciding between 32 million and 950 million. Yes, Africa deserves more attention. I also think — and this is a little brave — that, done right, we can achieve better results in Africa than we can in Afghanistan.

Further, this allows me to make another point, which is that the development business, by its very definition, is long term — much longer than political horizons.

The pressure, not only to throw hundreds of millions at Afghanistan but also to produce visible, important, happy results within months, is simply not the way it works. It does not work that way in Africa, either.

Mr. Chairman, I do not know whether you can stand my taking three minutes to offer the committee a little parable on how the amounts of money that both Professor Ayittey and I have been talking about cannot really be expected to change much in the Third World generally and in Africa in particular.

The Acting Chairman: Please do.

Mr. Fowler: You know from the great discussion last week about how much we actually pledged for Africa and how much we have delivered and we should have delivered. The rock stars insisted that it must be 2005's U.S. \$25 billion becoming U.S. \$50 billion by 2010. The issue then was that as of the summit this year, was Canada on track to keep Canada's share? Should we have delivered \$2.1 billion, should it have been \$2.7 billion or more than \$3 billion, or whatever? The point of the parable I am mentioning is the total amount of development assistance we are providing will not change a great deal in the Third World and will not change a great deal in Africa. To expect otherwise is to misunderstand the economic realities of the business we are in. At best — and I think Professor Ayittey

Une personne à l'esprit méfiant pourrait dire que, du fait que nous n'étions pas en Irak, le gouvernement a essayé de redistribuer l'argent pour lutter contre le problème de la pauvreté en Afghanistan. Il pourrait dès la semaine prochaine survenir une situation telle que, tout d'un coup, la priorité est l'Afrique, mais il nous faut envoyer l'argent dans un autre pays. Le projet de loi aurait une incidence sur ce genre de choses également. Partagez-vous cette préoccupation quant à la répartition des fonds de l'ACDI?

M. Fowler : Oui, mais c'est logique, non? Je suis engagé à l'égard et aux côtés de l'Afrique depuis longtemps. En passant, vous n'avez pas mentionné les 300 ou 400 millions de dollars que nous avons envoyés en Irak en route pour l'Afghanistan. Je mettrais cela dans la même poche.

Il y a 32 millions d'Afghans qui sont absolument démunis — ils vivent dans la plus grande indigence. Ils sont tout en bas de l'indice de développement humain. Il y a 960 millions d'Africains démunis. Je n'éprouve aucune difficulté à décider entre 32 millions et 950 millions. Oui, l'Afrique mérite une plus grande attention. Je pense également — et ceci est peut-être un petit peu audacieux — que, si nous procédons de la bonne façon, nous pourrions réaliser de meilleurs résultats en Afrique qu'en Afghanistan.

Cette discussion me permet par ailleurs de souligner encore autre chose, soit que le travail de développement, de par sa définition même, est très long — beaucoup plus long que ne le sont les horizons politiques.

La pression pour non seulement distribuer des centaines de millions de dollars en Afghanistan mais également produire, en l'espace de quelques mois, des résultats visibles, importants et heureux ne correspond tout simplement pas à la façon dont cela fonctionne. Cela ne fonctionne pas de cette façon-là en Afrique non plus.

Monsieur le président, je ne sais pas si vous seriez prêt à m'accorder trois minutes pour que j'offre au comité une petite parable pour vous expliquer pourquoi l'on ne peut pas s'attendre à ce que les sommes d'argent dont le professeur Ayittey et moi-même avons parlé puissent vraiment changer grand-chose dans le Tiers Monde en général et en Afrique en particulier.

Le président suppléant : Faites.

M. Fowler : Vous êtes au courant, vu la grande discussion de la semaine dernière, du montant d'argent que nous avons en vérité promis à l'Afrique et de ce que nous avons livré et de ce que nous aurions dû livrer. Les vedettes du monde de la musique rock ont insisté pour dire que les 25 milliards de dollars américains de 2005 doivent devenir 50 milliards de dollars américains d'ici 2010. La question était donc de savoir si, à partir du sommet de cette année, le Canada allait pouvoir maintenir le cap pour ce qui est de verser sa part. Ayant livré 2,1 milliards, est-ce qu'il aurait fallu parler de 2,7 milliards ou de plus de 3 milliards ou autre? Ce que j'essaie de dire est que le montant total d'aide au développement que nous offrons ne changera pas beaucoup dans le Tiers Monde et ne changera pas beaucoup en Afrique. S'attendre à autre chose,

mentioned this a while ago — we can nudge good performance and good government into better performance, which will make investment come and we will begin to achieve takeoff at best.

My parable was explained to me when I was at the United Nations and the German minister responsible for internal playing field levelling came to the UN to explain what Germany was doing to welcome and accommodate the former East Germany into Germany.

When the wall came down at the end of 1989, the Government of Germany decided that it would spare no effort, and its number one priority would be to make those 13 million erstwhile East Germans feel happy and equal about being in a new, single Germany. They allocated 100 billion marks a year. In those days and today, converting the euros, that is about U.S. \$135 billion a year to level that playing field for those 13 million Germans next door.

This program was to run for 15 years, which is 15 times U.S. \$135 billion. Two years ago, they decided, whoops, they were not getting there. It would have to run at least a further 10 years, possibly a further 15 years for a total of 30 times U.S. \$135 billion to level the playing field between 65 million West Germans and now 18 million East Germans next door.

I do not know any Africans who would not be happy to be a former East German. That was pretty good compared to where they are in most circumstances in Africa.

We are trying to deal with 950 million Africans who are not next door and who have widely different and often significantly more unfriendly geostrategic and geopolitical circumstances. All of that is to say let us not think that Canada's \$2 billion a year for Africa or maybe \$3 billion will make the differences that many Canadians think it ought to.

Mr. Ayittey: I am looking at things from a slightly different perspective in terms of what the bill is trying to achieve. First, we should draw a clear distinction between humanitarian disaster relief aid and official development assistance. If there is a crisis in Darfur, for example, and people are dying, I see that more as humanitarian relief assistance rather than economic development. We should make a distinction between those two.

Also, as I indicated, Canada will have to come up with criteria regarding which country in Africa it wants to help. Not all countries are at the same level.

It is not whether Canada should or should not help. Aid works in a country that has good policies. It has been shown by several studies, including that by the World Bank, if a country is pursuing

c'est mal comprendre la réalité économique de ce que nous faisons. Au mieux — et je pense que le professeur Ayittey a mentionné cela il y a un petit moment —, nous pouvons gentiment amener la bonne gouvernance et le bon rendement à livrer des résultats encore meilleurs, ce qui attirera peut-être de l'investissement, ce qui permettra, dans le meilleur des scénarios, d'au moins démarrer.

Ma parabole m'a été expliquée lorsque j'étais aux Nations Unies et que le ministre allemand responsable du nivellement du terrain de jeu interne y est venu pour expliquer ce que faisait l'Allemagne pour accueillir en son sein l'ex-Allemagne de l'Est.

Lorsque le mur est tombé à la fin de l'année 1989, le gouvernement allemand avait décidé qu'il ne ménagerait aucun effort et que sa priorité numéro un serait de faire en sorte que ces 13 millions d'ex-Allemands de l'Est se sentent heureux et égaux à l'intérieur d'une nouvelle Allemagne unifiée. Le gouvernement y a réservé 100 milliards de marks par an. À l'époque, et encore aujourd'hui, si l'on fait la conversion à partir de l'euro, cela donne environ 135 milliards de dollars américains par an pour niveler le terrain de jeu pour ces 13 millions de voisins allemands.

Ce programme devait durer 15 ans, et coûter 15 fois 135 milliards de dollars américains. Il y a deux ans, le gouvernement a décidé que, oups!, il n'allait pas y arriver. Il allait lui falloir maintenir le programme pendant 10 années, ou peut-être même 15 années de plus, pour un total de 30 fois 135 milliards de dollars américains pour niveler le terrain de jeu entre les 65 millions d'Allemands de l'Ouest et les 18 millions d'Allemands de l'Est vivant maintenant à côté.

Je ne connais aucun Africain qui ne serait pas heureux d'être un ex-Allemand de l'Est. C'était plutôt bien comme situation, comparativement à celle que vivent la plupart des gens en Afrique.

Nous essayons de nous occuper de 950 millions d'Africains qui ne sont pas voisins et qui vivent des circonstances géopolitiques et géostratégiques très différentes et qui sont souvent sensiblement moins amicales. Tout cela pour dire qu'il ne faudrait pas croire que les deux ou trois milliards de dollars qu'envoie chaque année en Afrique le Canada vont amener les différences auxquelles s'attendent de nombreux Canadiens.

M. Ayittey : J'envisage les choses d'un point de vue légèrement différent pour ce qui est de ce que le projet de loi vise. Premièrement, il importe d'établir une très nette distinction entre aide humanitaire en cas de catastrophe et aide publique au développement. S'il y a une crise au Darfour, par exemple, et que des gens sont en train de mourir, j'y vois là davantage une question d'aide humanitaire que d'aide au développement économique. Il importe de faire une distinction entre les deux choses.

D'autre part, comme je l'ai indiqué, il faudra que le Canada établisse des critères pour ce qui est des pays d'Afrique auxquels il souhaite venir en aide. Tous les pays ne se situent pas au même niveau.

La question n'est pas de savoir si le Canada devrait aider ou non. L'aide donnera de bons résultats dans un pays qui a de bonnes politiques. Plusieurs études, y compris celle de la Banque

the right type of policies, aid can help that country along. Canada has to come up with its own criteria on which country in Africa to help. I know it is a tough exercise, but that is something that needs to be done.

Also, a way must be found — I do not know whether the Canadian Parliament will be able to do this — by which the people can be heard. The bill says that we should take the perspectives of the poor into account. I see no mechanism by which the poor can make their voices heard. How do we take the perspectives of the poor into account?

At a minimum, the poor ought to be able to hold their governments accountable. I know that Canada cannot do this; but at least we can require that the competent minister must require the corresponding minister in the recipient country to also produce a report.

My contribution is that, yes, this is a step in the right direction. I would tweak the bill in terms of making a distinction between official development assistance and humanitarian disaster aid, and focus the bill more in terms of what it is supposed to achieve in Africa. Also, Canada will have to come up with its own criteria in terms of which countries to help; it cannot help all the African countries.

Zimbabwe, for example, is beyond redemption. Until we have political change in Zimbabwe, no amount of Canadian aid can help that country.

Senator Mahovlich: Mr. Fowler, can wealth be created with a corrupt government in place? Is it possible? Also, are there poorer countries with good governments that need help in Africa?

Mr. Ayittey, we will get four or five more reports on this bill. CIDA will have more reports with this bill the way it is. Should we send copies of the reports to the countries we are giving aid to so the poor there can see what we are accomplishing? Instead of all the reports going to CIDA — they already know what we are doing — but I think what you are saying is the poor people should know what we are doing also. That is not what is happening here. All the reports are coming to us, but the poor people do not see what is going on. Is this what you mean, that they should have our reports also?

Mr. Fowler: Can development occur in countries where governments are corrupt? Certainly not well. Yes, we can go to extraordinary lengths to do some good in those countries and try to keep the money away from those corrupt governments; and we do some of that. You will know from my testimony during your African study that, first, I urged Canada to not deal with corrupt governments.

mondiale, montrent que si un pays poursuit le bon genre de politiques, l'aide peut l'aider dans son cheminement. Le Canada doit déterminer ses propres critères quant à la sélection des pays d'Afrique qui vont bénéficier de son aide. Je sais qu'il s'agit d'un exercice difficile, mais c'est là une chose qui doit être faite.

Par ailleurs, il importe de trouver le moyen — et je ne sais pas si le Parlement canadien sera en mesure de le faire — de permettre aux gens de se faire entendre. Le projet de loi dit que nous devrions tenir compte de la perspective des pauvres. Je ne vois aucun mécanisme grâce auquel les pauvres puissent se faire entendre. Comment faire pour tenir compte des perspectives des pauvres?

Au minimum, les pauvres devraient pouvoir exiger des comptes de leurs gouvernements. Je sais que le Canada ne peut pas faire cela; mais nous pouvons au moins exiger que le ministre compétent exige de son homologue dans le pays bénéficiaire qu'il produise lui aussi un rapport.

Ma contribution serait de dire que, oui, il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Je rajusterais un petit peu le tir dans le projet de loi pour établir une distinction entre l'aide officielle au développement et l'aide humanitaire en cas de catastrophe et en l'axant davantage sur les résultats qu'il est censé obtenir en Afrique. Il faudra d'autre part que le Canada établisse ses propres critères pour ce qui est du choix des pays à aider; le Canada ne peut pas aider tous les pays d'Afrique.

Le Zimbabwe, par exemple, ne peut plus être sauvé. Tant qu'il n'y aura pas eu de changement politique au Zimbabwe, l'aide canadienne, quelle qu'en soit l'importance, ne pourra pas aider ce pays.

Le sénateur Mahovlich : Monsieur Fowler, est-il possible qu'il y ait création de richesse pendant qu'un gouvernement corrompu est en place? Est-ce possible? D'autre part, y a-t-il des pays pauvres, dotés de bons gouvernements, qui ont besoin d'aide en Afrique?

Monsieur Ayittey, nous allons recevoir quatre ou cinq rapports sur ce projet de loi. L'ACDI aura plus de rapports avec ce projet de loi dans son libellé actuel. Devrions-nous envoyer des copies des rapports aux pays auxquels nous donnons de l'aide, afin que les pauvres y voient ce que nous réalisons? Au lieu que tous les rapports aillent à l'ACDI — ils savent déjà ce que nous faisons —, je pense que ce que vous dites est que les pauvres devraient eux aussi savoir ce que nous faisons. Ce n'est pas ce qui se passe ici. Tous les rapports nous viennent à nous, mais les pauvres ne voient pas ce qui se passe. Est-ce cela que vous voulez dire, c'est-à-dire qu'ils devraient eux aussi recevoir nos rapports?

M. Fowler : Peut-il y avoir développement dans des pays dont les gouvernements sont corrompus? Certainement pas très facilement. Oui, nous pouvons déployer des efforts extraordinaires pour faire de bonnes choses dans ces pays et essayer de garder l'argent à l'écart de ces gouvernements corrompus; et nous faisons un peu de cela. Vous vous souviendrez que, lors de ma comparution dans le cadre de votre étude sur l'Afrique, j'ai commencé par exhorter le Canada de ne pas traiter avec des gouvernements corrompus.

Senator Mahovlich: What if people are starving?

Mr. Fowler: We should reward success and stop rewarding failure, basically.

Zimbabwe was an example just mentioned. In fact, Canada is helping significantly in Zimbabwe, largely through the World Food Program, to feed people in Zimbabwe who are starving. They have, as we know, little control over who is their government.

With regard to humanitarian assistance — and I always divide the two very starkly — for people in desperate need as a result of natural or man-made disasters, Zimbabwe would qualify. We must continue to provide them humanitarian assistance, but carefully.

With respect to development assistance, trying to assist governments to achieve takeoff, beginning with — and I agree with Professor Ayittey — African investment, of which 70 per cent to 80 per cent now goes offshore, that should only be done with governments that are not corrupt.

With regard to whether there are good governments of poor countries that need Canada's help, yes, there are. In my view, the best-governed country in Africa is Botswana. It has had consistently excellent government from independence. It is true that it lives on a pile of diamonds and, therefore, it is relatively better off. It has a small population, a rather large area, and because of those diamonds, it has a per capita income of something over \$3,000 a year, which disqualifies it from any kind of Canadian assistance. I do not think that is right. If we are looking for stars, if we are looking for countries that can show the way and demonstrate that good government pays, Botswana is a great example.

In the same breath, because this business is not easy, let me mention one of the great dilemmas that I have not figured out — there are many of those. Botswana, which I just said I thought was the best governed country in Africa, has an AIDS rate approaching 40 per cent. The only other country with an AIDS rate that high is one of the less well-governed countries in Africa, which is Swaziland, not too far away. They both have an AIDS rate that is about 40 per cent. Why is it that it is the same? I do not know. It is all about changing patterns of behaviour, and we clearly have not figured out how to do that.

There are other extremely well-governed countries in Africa, and Ghana would be my next example. Ghana is a privileged partner of Canada. President Kufuor talked to me about NEPAD and the ideal and vision and how to achieve it. He said, "Let me get this straight: If a government does all those good things, changes power from one part of the house to the other freely and without violence, deals with corruption — and I have sent three of my ministers to jail and done all those good things — then investment will come, right?" I said, Yes, that is the idea." He

Le sénateur Mahovlich : Et qu'en est-il si les gens meurent de faim?

M. Fowler : Nous devrions, en gros, récompenser le succès et arrêter de récompenser l'échec.

Le Zimbabwe est un exemple que je viens de mentionner. En fait, le Canada est en train d'aider sensiblement au Zimbabwe, principalement par le biais du Programme alimentaire mondial, en donnant de la nourriture aux gens qui meurent de faim là-bas. Les habitants du Zimbabwe n'ont, comme nous le savons, que peu de contrôle sur leur gouvernement.

Pour ce qui est de l'aide humanitaire — et je fais toujours une distinction très nette entre les deux —, pour les gens qui sont les plus démunis du fait de catastrophes naturelles ou amenées par l'homme, le Zimbabwe serait admissible. Il nous faut continuer d'offrir aux gens du Zimbabwe de l'aide humanitaire, mais prudemment.

En ce qui concerne l'aide au développement, pour essayer d'aider les gouvernements à se lancer, à commencer par — et je suis d'accord avec le professeur Ayittey — l'investissement africain, dont 70 à 80 p. 100 part à l'étranger, cela ne devrait se faire qu'avec des gouvernements qui ne sont pas corrompus.

Quant à la question de savoir s'il y a de bons gouvernements de pays pauvres qui ont besoin de l'aide du Canada, oui, il y en a. À mon avis, le pays d'Afrique le mieux gouverné est le Botswana. Il a un excellent gouvernement depuis l'indépendance. Il est vrai qu'il est installé sur une pile de diamants et qu'il se porte donc relativement mieux par rapport aux autres. Il compte une petite population, un territoire assez important et, grâce à ces diamants, il affiche un revenu annuel par tête d'habitant de plus de 3 000 \$, ce qui le rend inadmissible à quelque aide canadienne que ce soit. Je ne pense pas que ce soit bien. Si nous sommes à la recherche de vedettes, si nous sommes à la recherche de pays pouvant montrer la voie et fournir la preuve que le bon gouvernement fonctionne, alors le Botswana est un exemple formidable.

Dans la même foulée, parce que ce n'est pas un domaine facile, permettez-moi de mentionner l'un des grands dilemmes auxquels je n'ai pas encore trouvé la clé — et il y en a beaucoup. Le Botswana, dont je viens tout juste de dire que je pense qu'il est le pays d'Afrique le mieux gouverné, connaît un taux d'infection au VIH/sida qui frise les 40 p. 100. Le seul autre pays qui connaisse un taux aussi élevé est un des pays d'Afrique les moins bien gouvernés, le Swaziland, qui ne se trouve pas très loin. Les deux pays ont un taux d'infection au VIH/sida qui tourne autour de 40 p. 100. À quoi cela est-il dû? Je ne le sais pas. La solution, c'est de changer les schémas de comportement, et nous n'avons clairement pas trouvé le moyen de faire cela.

Il existe d'autres pays d'Afrique qui sont extrêmement bien gouvernés, et le Ghana sera mon exemple suivant. Le Ghana est un partenaire privilégié du Canada. Le président Kufuor m'a parlé du NEPAD et de l'idéal et de la vision et de la façon de les réaliser. Il a dit : « Je veux être certain de bien comprendre : si un gouvernement fait toutes ces bonnes choses, transfère le pouvoir d'une partie de la maison à l'autre, librement et sans violence, s'attaque à la corruption — et j'ai envoyé trois de mes ministres en prison et fait toutes ces bonnes choses — alors l'investissement

said, “Four years ago I got \$300 million in foreign investment, two years ago I got \$210 million in foreign investment, and last year I got \$70 million in foreign investment. How does it work again?” The answer was that you live in a rough neighbourhood. With the Ivory Coast in flames, with uncertainty at the Togolese border and the large Nigerian uncertainty above, investors are nervous of the region. It was not a very good answer for President Kufuor, but he is an excellent development partner.

Mr. Ayittey: You asked whether reports by the competent ministries should be made available to the Parliaments of developing countries, the poor. I certainly wish that would happen because then there would be greater transparency and the poor would know exactly how much Canada is giving them and how much of that money is spent. I believe that making such reports available will also help the poor to hold their governments more accountable. We could also ask the minister in the recipient country to provide reports so that Canadians themselves could see how their aid dollars are being utilized in a country.

Let me add to what Mr. Fowler indicated about poor countries with good governments. He mentioned Botswana, Ghana. There is also Mali and Mauritius; they are also poor countries that are well governed. I might also add Benin, for example.

It may interest the committee that in the case of Ghana, President Kufuor describes me as one of the architects of change that country. We brought about democratic change in Ghana without any help from Western donors. We mobilized the opposition forces in Ghana to stand for elections and were able to change and bring true democracy in Ghana through the ballot box. Having done so, we believe we can replicate that example in other African countries.

The main point of this testimony — and this is an aside, but it is important — is that there are Africans, civil society groups, working to effect change.

I just came back from Arusha, Tanzania, where we held a global conference. We brought together young dynamic Africans. These are entrepreneurs. We call them the African cheetahs; they are not going to wait for governments to do something for them. They understand what corruption is, what transparency is. They brook no nonsense about corruption. These young Africans are taking things in their own hands, trying to run Africa and turn a new chapter for Africa.

Unfortunately, these groups of people are quite often under the radar screen of the donors. The donors do not know about the existence of such groups. This is why it is important to cast outside and identify these Africans, agents of reform. Perhaps this is one of the ways by which Canadian aid can strategically target

viendra, n'est-ce pas? » J'ai répondu en disant : « Oui, c'est là l'idée ». Il a alors dit : « Il y a quatre ans, j'ai reçu 300 millions de dollars en investissements étrangers; il y a deux ans, j'ai reçu 210 millions de dollars en investissements étrangers, et l'an dernier, le total était de 70 millions de dollars en investissements étrangers. Redites-moi comment cela fonctionne? » La réponse est qu'il vit dans un mauvais quartier. Avec la Côte d'Ivoire en flammes, avec l'incertitude le long de la frontière togolaise et l'énorme incertitude nigériane au-dessus, les investisseurs se méfient de la région. Ce n'était pas une très bonne réponse pour le président Kufuor, mais il est un excellent partenaire dans le développement.

M. Ayittey : Vous avez demandé si les rapports des ministères compétents devraient être mis à la disposition des parlementaires des pays en développement, des pauvres. J'aimerais beaucoup que cela se fasse, car il y aurait une plus grande transparence et les pauvres sauraient exactement combien d'argent le Canada leur donne et quelle part de cet argent est dépensée. Je pense que le fait de rendre ces rapports disponibles aiderait également les pauvres à exiger des comptes de leurs gouvernements. Nous pourrions également demander au ministre du pays bénéficiaire de fournir des rapports afin que les Canadiens eux-mêmes voient ce qui est fait de leurs dollars d'aide à l'étranger.

Permettez-moi d'ajouter à ce qu'a dit M. Fowler au sujet des pays pauvres dotés de bons gouvernements. Il a mentionné le Botswana et le Ghana. Il y a également le Mali et l'île Maurice, deux autres pays pauvres qui sont bien gouvernés. J'ajouterais peut-être également à la liste le Bénin, par exemple.

Cela intéressait peut-être le comité de savoir que, dans le cas du Ghana, le président Kufuor me décrit comme étant l'un des architectes du changement dans ce pays. Nous avons amené le changement démocratique au Ghana sans aide aucune de la part de donateurs occidentaux. Nous avons mobilisé les forces de l'opposition au Ghana pour qu'elles se présentent aux élections et amènent au pays le changement et la véritable démocratie grâce au processus électoral. Nous pensons que cet exemple de réussite pourra être reproduit dans d'autres pays d'Afrique.

Le principal message que j'ai pour vous — et ceci est un petit peu à côté mais est important — est qu'il y a des Africains, des groupes de la société civile, qui travaillent pour amener le changement.

Je reviens tout juste d'Arusha, en Tanzanie, où nous avons tenu une conférence mondiale. Nous avons rassemblé de jeunes et dynamiques Africains. Ce sont des entrepreneurs. Nous les appelons les guépards africains; ils ne vont pas attendre que les gouvernements fassent quelque chose pour eux. Ils comprennent ce qu'est la corruption, ce qu'est la transparence. Ils ne tolèrent pas la corruption. Ces jeunes Africains sont en train de prendre les choses en mains, s'efforçant de gérer l'Afrique et d'entamer pour le continent un chapitre nouveau.

Malheureusement, ces groupes de personnes n'apparaissent souvent pas à l'écran radar des donateurs. Les donateurs en ignorent l'existence. Voilà pourquoi il est important de chercher plus loin et d'identifier ces Africains, agents de réforme. Peut-être que c'est là l'une des façons dont l'aide canadienne pourra cibler

certain groups of people. I am not saying that Canada should do certain things subversively in Africa, but smart aid will seek out specific organizations.

Senator Merchant: Wealthy nations have a responsibility to help the poor, and Canadians want to do that. I think from the comments that have been generated today, and on other days, sometimes we lose sight; sometimes good politics and good government do not work together. When we give aid, is there some way we can avoid these pitfalls?

You mentioned something about rock stars, Mr. Fowler. That is something that immediately catches the attention of the media and Canadians, and we lose sight of what is good government, as opposed sometimes to what is good politics.

With this bill, is there something you can say that will help us channel our desire to help people in the proper way? Is there something we can do with this bill to help it along the way and not completely throw it out? As many of us have said today, it is very well intentioned.

Mr. Fowler: Senator, you know my views on the bill. I genuinely do not understand and I need to go back to school on what is your scope of action in this regard. I am not sure it is all written down.

Could a bill be written that would be useful? I have said yes. It could be a small bill or a big bill. The big bill is reorganizing Canada's development assistance delivery; providing a legislative framework for CIDA; clarifying the way CIDA is politically managed; embedding concentration in its focus; talking about both the themes and areas that we have discussed around this table. That could all be done, but not tomorrow. That is a great big deal, and whether the political stars are all in the right place for the Parliament of Canada to take on such a task, I have no idea.

Can this small bill be adjusted to be useful? If we are only talking about tweaking, I do not think so. I have offered you views on how it can be less pernicious. I do not for a moment believe that the framers, authors and sponsors of this bill have any intention of being pernicious. However, I do see that additional bureaucratic overburden being added to the tasks of what I believe is an already administratively overburdened CIDA. I do see problems with Canadian values and with human rights standards and with requirements to consult that are both dangerous and burdensome. Therefore, I would urge you to change those things.

What can you insert instead? Obviously, I would like to see something that said: "Development assistance is vitally important and the world needs more of it and Canada should do more." I

stratégiquement certains groupes de personnes. Je ne dis pas que le Canada devrait faire certaines choses de façon subversive en Afrique, mais une aide intelligente repèrera des groupes particuliers.

Le sénateur Merchant : Les pays riches ont pour responsabilité d'aider les pauvres, et les Canadiens veulent faire cela. Il me semble, sur la base des commentaires que nous avons entendus aujourd'hui et à d'autres moments, que nous perdons parfois notre perspective : il arrive parfois que de bonnes politiques et de bons gouvernements aillent main dans la main. Lorsque nous donnons de l'aide, y a-t-il moyen pour nous d'éviter les écueils?

Vous avez dit quelque chose au sujet des vedettes de la musique rock, monsieur Fowler. C'est là quelque chose qui accroche tout de suite l'attention des médias et des Canadiens, et c'est ainsi que l'on perd de vue ce qu'est le bon gouvernement, par opposition, parfois, à ce qu'est la bonne politique.

Avec ce projet de loi, y a-t-il quelque chose que vous pourriez dire qui nous aiderait à canaliser notre désir d'aider les gens de la bonne façon? Y a-t-il quelque chose que nous pourrions faire avec ce projet de loi pour faire avancer les choses au lieu de le jeter tout simplement par-dessus bord? Comme beaucoup d'entre nous l'ont dit aujourd'hui, il est très bien intentionné.

M. Fowler : Sénateur, vous connaissez mes vues au sujet du projet de loi. Bien sincèrement, je ne comprends pas et il me faut retourner à l'école pour comprendre la portée de votre action dans ce contexte. Je ne suis pas convaincu que le tout soit bien couché sur papier.

Serait-il possible de rédiger un projet de loi qui soit utile? J'ai dit que oui. Ce pourrait être un petit projet de loi ou un gros projet de loi. Le gros projet de loi réorganise la livraison de l'aide au développement du Canada, établit un cadre législatif pour l'ACDI, clarifie la façon dont l'ACDI est politiquement gérée, inscrit la mission dans l'orientation, parle des thèmes et des domaines dont nous avons discutés autour de cette table. Tout cela pourrait être fait, mais pas demain. C'est toute une entreprise et je ne sais pas si les étoiles politiques sont toutes alignées comme il le faut pour que le Parlement du Canada entreprenne une telle tâche. Je n'en ai pas la moindre idée.

Ce petit projet de loi pourrait-il être rajusté pour être utile? Si nous ne parlons que de bricoler, je ne le pense pas. Je vous ai livré mes opinions quant à la façon de faire en sorte qu'il soit moins pernicious. Je ne crois pas un seul instant que les auteurs et parrains de ce projet de loi aient la moindre intention d'être pernicious. Cependant, je vois qu'une surcharge bureaucratique supplémentaire va être ajoutée aux tâches de ce que je considère déjà comme une ACDI surchargée sur le plan administratif. Je vois des problèmes avec les valeurs canadiennes et les normes en matière de droits de l'homme et avec les exigences en matière de consultation qui sont à la fois dangereuses et lourdes. C'est pourquoi je vous exhorterais de modifier ces choses.

Que pourriez-vous inscrire dans le projet de loi à la place? Clairement, j'aimerais y voir une déclaration du genre : « L'aide au développement est d'une importance vitale et le monde a

suspect that might be problematic as well. I do not have an easy fix for you.

The Acting Chairman: Mr. Ayittey, do you have any comments?

Mr. Ayittey: This bill is a step in the right direction. It is well intentioned. It might need tweaking here and there in terms of being more specific and the objectives or the criteria by which Canada will help. For example, I will pick which countries need to be helped in Africa. One of the previous senators asked which poor countries have good government? I would pick those countries. I would have the bill require the minister who receives the aid to also do some accounting to hold that particular minister accountable. Those are the minor things.

My major concern is that we have far more problems at the recipients' end. I do not see how the bill can address those problems because of sovereignty issues. The poor in Africa need to be empowered so they can hold their governments accountable.

The Acting Chairman: Thank you, Mr. Ayittey.

It remains for me now on behalf of my Senate colleagues to thank both witnesses, Mr. Robert Fowler who has generously come out of retirement to give us the benefit of his long and valued experience; and Mr. Ayittey, for the second time, from Washington. Thank you both for accepting our invitation. The discussion has been tremendously useful.

The committee adjourned.

besoin de plus d'aide au développement et le Canada devrait faire davantage ». Je devine que cela pourrait poser problème aussi. Je n'ai pas de solution miracle pour vous.

Le président suppléant : Monsieur Ayittey, auriez-vous quelque commentaire à faire?

M. Ayittey : Le projet de loi est un pas dans la bonne direction. Il est bien intentionné. Il devrait peut-être être peaufiné de-ci de-là pour être plus précis, en ce qui concerne notamment les objectifs ou les critères selon lesquels le Canada pourra aider. Par exemple, je choisirais quels pays d'Afrique doivent être aidés. Un sénateur a demandé quels pays pauvres ont de bons gouvernements? Je choisirais ces pays-là. Je ferais en sorte que le projet de loi exige que le ministre qui reçoit l'aide ait à en rendre compte, ce de façon à ce qu'il soit responsable. Ce sont là des choses mineures.

Mon principal souci est qu'il existe beaucoup plus de problèmes du côté des bénéficiaires. Je ne vois pas comment le projet de loi pourrait régler ces problèmes compte tenu des questions de souveraineté. Les pauvres en Afrique doivent être habilités de façon à pouvoir exiger des comptes de leurs gouvernements.

Le président suppléant : Merci, monsieur Ayittey.

Il ne me reste plus, au nom de tous mes collègues du Sénat, qu'à remercier nos deux témoins, M. Robert Fowler, qui a si généreusement abandonné sa retraite pour nous faire bénéficier de sa longue et riche expérience, et M. Ayittey, qui nous est, pour la deuxième fois, venu depuis Washington. Merci à tous les deux d'avoir accepté notre invitation. Cette discussion a été extrêmement utile.

La séance est levée.

Wednesday, June 13, 2007

(British) Department of International Development:

Mark Lowcock, Director General, Policy and International Division *(by video conference)*.

As individuals:

Robert Fowler, Retired Senior Official.

George Ayittey, Professor, Economics, American University *(by video conference)*.

Le mercredi 13 juin 2007

Ministère (britannique) du Développement international :

Mark Lowcock, directeur général, Politiques et affaires internationales *(par vidéoconférence)*.

À titre personnel :

Robert Fowler, haut fonctionnaire à la retraite.

George Ayittey, professeur, Sciences économiques, American University *(par vidéoconférence)*.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, June 12, 2007

Canadian International Development Agency:

Stephen Wallace, Vice President, Afghanistan Task Force;
Christiane Verdon, Senior General Counsel, Legal Services Division.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

John Sloan, Director General, Economic Policy Bureau;

Alain Tellier, Deputy Director, Criminal, Security and Privileges
and Immunities Law Section.

Finance Canada:

Graham Flack, Assistant Deputy Minister, International Trade and
Finance.

Canadian Council on Africa (CCAfrica):

Lucien Bradet, President and CEO.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mardi 12 juin 2007

Agence canadienne de développement international :

Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan;
Christiane Verdon, avocate générale principale, Direction des
services juridiques.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

John Sloan, directeur général, Direction générale de la politique
économique;

Alain Tellier, directeur adjoint, Section du droit criminel, de la
sécurité et des privilèges et immunités.

Finances Canada :

Graham Flack, sous-ministre adjoint, Finance et échange
internationaux.

Conseil canadien pour l'Afrique (CCAfrica) :

Lucien Bradet, président-directeur général.

(Suite à la page précédente)