



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Foreign Affairs
and
International Trade**

Chair:

The Honourable CONSIGLIO DI NINO

Tuesday, March 4, 2008
Tuesday, March 11, 2008
Wednesday, March 12, 2008

Issue No. 5

First, second and third meetings on:

Bill C-293, An Act respecting the provision
of official development assistance abroad

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires étrangères
et du
commerce international**

Président :

L'honorable CONSIGLIO DI NINO

Le mardi 4 mars 2008
Le mardi 11 mars 2008
Le mercredi 12 mars 2008

Fascicule n° 5

Première, deuxième et troisième 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*

The Honourable Peter A. Stollery, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Corbin	Johnson
Dawson	* LeBreton, P.C.
De Bané, P.C.	(or Comeau)
Downe	Mahovlich
Grafstein	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Smith, P.C.

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Président : L'honorable Consiglio Di Nino

Vice-président : L'honorable Peter A. Stollery

et

Les honorables sénateurs :

Corbin	Johnson
Dawson	* LeBreton, C.P.
De Bané, C.P.	(ou Comeau)
Downe	Mahovlich
Grafstein	Nolin
* Hervieux- Payette, C.P.	Rivest
(ou Tardif)	Smith, C.P.

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, December 12, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Dallaire, seconded by the Honourable Senator Moore, for the second reading of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Dallaire moved, seconded by the Honourable Senator Day, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mercredi 12 décembre 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Dallaire, appuyée par l'honorable sénateur Moore, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Dallaire propose, appuyé par l'honorable sénateur Day, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 4, 2008
(11)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day, at 5:39 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Consiglio Di Nino, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Grafstein, Johnson, Mahovlich, Smith, P.C., and Stollery (9).

Other senator present: The Honourable Senator Segal (1).

In attendance: James Lee, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee began its examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

WITNESSES:

UNICEF Canada:

Nigel Fisher, President and Chief Executive Officer.

House of Commons:

Raymonde Folco, Member of Parliament.

The chair made a statement.

Ms. Folco and Mr. Fisher each made a presentation and answered questions.

It was agreed, on division, that the committee proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-293 on Wednesday, April 2.

At 6:49 p. m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 11, 2008
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day, at 5:34 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Consiglio Di Nino, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Grafstein, Mahovlich, Rivest and Smith, P.C. (8).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 4 mars 2008
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 17 h 39, 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 Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Grafstein, Johnson, Mahovlich, Smith, C.P. et Stollery (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Segal (1).

Également présent : James Lee, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité entreprend son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

TÉMOINS :

UNICEF Canada :

Nigel Fisher, président et chef de la direction.

Chambre des communes :

Raymonde Folco, députée.

Le président fait une déclaration.

Mme Folco et M. Fisher font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

Il est convenu, avec dissidence, que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-293 le mercredi 2 avril.

À 18 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 11 mars 2008
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 17 h 34, 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 Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Grafstein, Mahovlich, Rivest et Smith, C.P. (8).

Other senators present: The Honourable Senators Dallaire, Eyton and Segal (3).

In attendance: Peter Berg, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

WITNESSES:

International Monetary Fund:

Paul Jenkins, Senior Advisor to the Executive Director for Canada, Ireland and the Caribbean.

The chair made a statement.

Mr. Jenkins made a presentation and answered questions.

At 6:20 p.m., the Honourable Senator Corbin took the chair.

At 6:46 p. m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 12, 2008
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day, at 4:05 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Consiglio Di Nino, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Mahovlich, and Smith, P.C., (6).

Other senators present: The Honourable Senators Cordy and Dallaire (2).

In attendance: Peter Berg, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 12, 2007, the committee continued its examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

WITNESSES:

Canadian International Demining Corps:

Irving Schwartz, Chairman;

David Horton, Executive Director.

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Eyton et Segal (3).

Également présent : Peter Berg, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

TÉMOIN :

Fonds monétaire international :

Paul Jenkins, conseiller principal de l'administrateur pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes.

Le président fait une déclaration.

M. Jenkins fait une présentation puis répond aux questions.

À 18 h 20, l'honorable sénateur Corbin occupe le fauteuil.

À 18 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 12 mars 2008
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, 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 Corbin, Dawson, Di Nino, Downe, Mahovlich et Smith, C.P. (6)

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Cordy et Dallaire (2).

Également présent : Peter Berg, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 12 décembre 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

TÉMOINS :

Canadian International Demining Corps :

Irving Schwartz, président;

David Horton, directeur général.

The chair made a statement

Mr. Horton made a presentation and, with Mr. Schwartz, answered questions.

At 5:20 p. m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le président fait une déclaration.

M. Horton fait une présentation puis, aidé de M. Schwartz, répond aux questions.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 4, 2008

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, to which was referred Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad, met this day at 5:39 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good evening to all and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Today, we are continuing our study on Bill C-293. This bill aims to make poverty reduction the goal of Canada's official development assistance, to ensure that this assistance is consistent with Canada's international human rights obligations and that it takes into account the perspective of those living in poverty.

[*Translation*]

Today, we have the pleasure of welcoming two witnesses. Our first witness will be Ms. Raymonde Folco, Liberal member of Parliament for the Laval-Les Îles riding since 1997.

[*English*]

Following Ms. Folco's presentation, we will hear from Mr. Nigel Fisher, President and CEO of UNICEF Canada. Formerly Assistant Secretary-General of the United Nations since 2002, Mr. Fisher was most recently Executive Director of the United Nations Office for Project Services. He has also served as Deputy Special Representative of the Secretary-General for Relief, Recovery and Reconstruction in Afghanistan, holding the rank of Assistant Secretary-General.

I hope I have done justice to our witnesses this evening. On behalf of my colleagues, I welcome you both to the Senate of Canada. I understand that Ms. Folco will be our first speaker.

[*Translation*]

Raymonde Folco, Member of Parliament, House of Commons: Thank you, Mr. Chair. Honourable Senators, in my capacity as Chair of the Canada-Caribbean Parliamentary Friendship Group, I would like to thank you for the opportunity to express my viewpoint to the members of the Senate concerning Bill C-293, an Act respecting the provision of development assistance abroad, which was adopted by Parliament on October 16, 2007.

I am here as a member of Parliament, but also as someone familiar with developing and less developed countries. I have spent considerable periods of time in the CARICOM where I lived and worked. I have also extensively visited French-speaking African countries on several occasions. I am saying this to give you a context in which I will present my remarks to you today.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, auquel a été renvoyé le projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger, se réunit aujourd'hui, à 17 h 39, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Consiglio Di Nino (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir à tous et bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous poursuivons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-293. Ce projet de loi vise à faire de la réduction de la pauvreté l'objectif de l'aide au développement officielle du Canada et à veiller à ce que cette aide soit conforme aux obligations internationales en matière de droits de la personne et tienne compte des points de vue de ceux qui vivent dans la pauvreté.

[*Français*]

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui deux témoins. Notre premier témoin sera Mme Raymonde Folco, députée libérale pour la circonscription de Laval-Les Îles depuis 1997.

[*Traduction*]

Après l'exposé de Mme Folco, nous entendrons M. Nigel Fisher, président et chef de la direction de UNICEF Canada. Sous-secrétaire général des Nations Unies jusqu'en 2002, M. Fisher était plus récemment directeur exécutif du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Il a aussi agi comme représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les secours, le redressement et la reconstruction en Afghanistan, portant alors le titre de sous-secrétaire général.

J'espère que j'ai rendu justice à nos témoins de ce soir. Au nom de mes collègues, je vous souhaite à tous les deux la bienvenue au Sénat du Canada. Je crois que Mme Folco sera notre première intervenante.

[*Français*]

Raymonde Folco, députée, Chambre des communes : Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, c'est à titre de présidente du Groupe d'amitié parlementaire Canada-Caraïbes que je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui d'exprimer mon point de vue aux membres du Sénat concernant le projet de loi C-293, la Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger qui a été adoptée par le Parlement le 16 octobre 2007.

Je suis ici en tant que députée mais aussi parce que je connais bien les pays en développement et ceux peu développés. J'ai également passé beaucoup de temps dans le CARICOM où j'ai vécu et travaillé. J'ai également visité des pays africains francophones à plusieurs occasions. Je vous dis cela pour vous donner le contexte dans lequel je vais formuler mes remarques.

Before I begin, I wish to state that I strongly agree with the principle and general intent of Bill C-293. Official development assistance (ODA) is an important part of Canada's international commitments and an integral part of its foreign policy. It is also essential that aid be transparent and that recipient countries be encouraged and supported in improving accountability mechanisms to donor countries. Recipient member states are determined to move toward economic and social self-sufficiency within the international marketplace.

[English]

The bill has clearly not included any of the principles of international declarations, such as the five principles outlined in the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness, which donor and recipient countries have endorsed. These principles are ownership and leadership by developed countries; alignment by donor countries with the development policies of recipients and the use of their institutions and procedures rather than the donor's; harmonization by donor and recipient countries of more collective, transparent and effective activities; managing of results by both donor and recipient countries; and mutual accountability.

Bill C-293 does not seem to take into consideration any of the changes toward good governance that recipient states have been implementing as part of their commitment to upholding the declaration.

These are the international drivers underlying the increased need for better aid accountability that Bill C-293 is striving toward. By codifying these in Canadian law, as legislators, we would be meeting our commitments as endorsed under the Paris Declaration on Aid Effectiveness. I believe the bill can be made clearer and less intrusive without losing its purpose.

Donor countries have come a long way in considering how aid is delivered. We are slowly moving away from actually setting the agenda for developing countries and are beginning to work more effectively as partners in global development. Missing from the discussion on Bill C-293 is the question of how donor countries make aid more effective so there is tangible evidence of its success toward eliminating the plight of the poor. None of that can take place without raising the standard of living of less developed countries.

The Paris Declaration on Aid Effectiveness outlined those parameters previously mentioned. The declaration strengthened the concerns of developing countries for autonomy in putting aid where it is really needed. It also gave legitimacy to building meaningful partnerships between donor and recipient. Together with ownership, donor countries commit to recipient

Avant de commencer, je souhaite déclarer que je suis très favorable à l'intention générale et aux principes d'ensemble du projet de loi C-293. L'aide publique au développement, le APD, est un élément important des engagements internationaux du Canada et représente une partie intégrale de sa politique internationale. Il est également essentiel que l'aide soit transparente et que les pays bénéficiaires soient encouragés et aidés à améliorer leur mécanisme de reddition des comptes aux pays donateurs. Les États membres bénéficiaires sont déterminés à accéder à une autonomie économique et sociale au sein du marché international.

[Traduction]

Le projet de loi n'a clairement inclus aucun des principes des déclarations internationales, comme les cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à laquelle des pays donateurs et des pays bénéficiaires ont souscrit. Ces principes sont la prise en charge et le leadership par des pays développés; la conformité des pays donateurs aux politiques de développement des pays bénéficiaires et l'utilisation de leurs institutions et de leurs procédures plutôt que des leurs; l'harmonisation des activités par les pays donateurs et les pays bénéficiaires pour qu'elles soient plus coopératives, transparentes et efficaces; la gestion des résultats par les pays donateurs et les pays récipiendaires; et la reddition de comptes mutuelle.

Le projet de loi C-293 ne semble prendre en considération aucun des changements qui mèneraient à la bonne gouvernance que les États bénéficiaires ont mis en œuvre dans le cadre de leur engagement à respecter la déclaration.

Ce sont là les facteurs internationaux qui sous-tendent le besoin accru d'améliorer la responsabilité en matière d'aide, ce que le projet de loi C-293 cherche à faire. En les codifiant dans la loi canadienne, comme législateurs, nous honorerions les engagements que nous avons pris aux termes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Je pense qu'on peut rendre le projet de loi plus clair et moins interventionniste et ce, sans entamer son but.

Les pays donateurs ont beaucoup transformé leur façon d'envisager la distribution de l'aide au développement. Nous commençons lentement à cesser de dicter aux pays en voie de développement leur programme pour en venir à collaborer plus efficacement avec eux en tant que partenaires en matière de développement mondial. Il manque à l'étude du projet de loi C-293 une réflexion sur la façon dont les pays donateurs fournissent une aide plus efficace de façon à obtenir des résultats tangibles à l'égard de l'élimination de la pauvreté. Rien de tout cela ne peut se produire si l'on ne relève pas le niveau de vie des pays moins développés.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a énoncé les paramètres que j'ai mentionnés tout à l'heure. Elle a consolidé la volonté d'autonomie des pays en développement en orientant l'aide au développement vers les secteurs où elle est réellement nécessaire. Elle a rendu légitime également l'élaboration de partenariats constructifs entre les pays

countries to locally deliver holistic aid for maximum long-term effectiveness. Prior to the declaration, developing countries had already been working toward that goal.

For example, in the partnership agreement between the group of African, Caribbean and Pacific states and the European Union, signed in 2000, those developing states set ownership of their development strategies as well as the fundamental principles of their partnership with the EU. In Africa, the strategic framework known as the New Partnership for Africa's Development, NEPAD, was adopted by the Organization of African Unity, OAU, at their 37th summit in July 2001. NEPAD underscored the importance of ownership by recipient states for their own development. One could say it is the moving away from being parented to being active partners in their own growth.

A key aspect in both examples I have cited was the participation of civil society in determining the needs, how the growth would take place and holding governments accountable. The word "ownership" is very powerful because it comes with a different type of accountability for results-based outcomes dealing with education, health, infrastructure development, skills training and development that eventually enable and empower the poor to envision a better living environment for themselves, their families and their countries.

[Translation]

This paradigm shift, like all new policy development, requires an adjustment period by donor states, civil society actors and international non-government organizations (NGOs) who deliver aid. Both recipient and donor countries have to develop mechanisms for rapid, effective consultations with representatives of civil society.

In this regard, I believe that CIDA could benefit from the experience of the European Commission which I know CIDA consults in the field. The clear purpose of Bill C-293 for aid spending, according to section 2, is:

... to ensure that all Canadian official development assistance abroad is provided with a central focus on poverty reduction and in a manner that is consistent with Canadian values, Canadian foreign policy, sustainable development and democracy promotion and promotes international human rights standards.

[English]

While the intent of the policy is commendable, its application would be lost as the Canadian International Development Agency, CIDA, tries to evaluate proposals set against the backdrop of Canadian values superimposed upon another

donateurs et les bénéficiaires. Ce principe se conjugue à celui de la prise en charge par les pays bénéficiaires de la distribution locale holistique de l'aide au développement pour une efficacité maximale à long terme. Avant la Déclaration, les pays en voie de développement avaient déjà pris des mesures en ce sens.

Par exemple, dans l'entente de partenariat entre le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne (UE) signée en 2000, ces États en voie de développement ont pris en charge leurs stratégies de développement, ainsi que les principes fondamentaux de leur partenariat avec l'UE. En Afrique, le cadre stratégique connu sous le nom de Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a été adopté par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à son 37^e sommet en juillet 2001. Le NEPAD a souligné l'importance de la prise en charge par les pays bénéficiaires de leur propre développement. On pourrait dire que les pays sont passés du tutorat au partenariat actif pour favoriser leur propre croissance.

L'un des principaux aspects dans les deux exemples que j'ai cités a été la participation de la société civile à l'évaluation des besoins et à la détermination du mode de croissance et à l'instauration d'un système de reddition de comptes gouvernemental. L'expression « prise en charge » est très importante puisqu'elle est associée à un type de reddition de comptes différent à l'égard des résultats concrets en matière d'éducation, de santé, de développement des infrastructures, de formation et de perfectionnement, qui permettent aux pauvres d'envisager progressivement la possibilité pour eux, pour leur famille et pour leur pays de vivre dans un environnement meilleur.

[Français]

Ce changement de paradigme, comme toute nouvelle stratégie, suppose une période d'adaptation aussi bien pour les pays donateurs que les intervenants de la société civile et les organisations non gouvernementales, les ONG internationales qui exécutent les programmes d'aide. Les pays bénéficiaires et donateurs doivent développer des mécanismes de consultation rapides et efficaces avec les représentants de la société civile.

Je crois que l'ACDI pourrait bénéficier de l'expérience de la Commission européenne, car je sais que l'ACDI consulte les intervenants sur le terrain. L'objet du projet de loi sur l'aide publique au développement est, selon l'article 2 :

[...] de faire en sorte que toutes les activités canadiennes d'aide au développement officielle menées à l'étranger soient axées sur la réduction de la pauvreté et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes, la politique étrangère du Canada, le développement durable et la promotion de la démocratie et qui fait la promotion des normes internationales en matière de droits de la personne.

[Traduction]

L'intention de la politique est louable, mais son application se perdrait dans la procédure de l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, où les propositions sont évaluées en fonction de valeurs canadiennes superposées aux

state's values and norms that may not work within that recipient state. For example, would there be an advisory team of specific country experts at CIDA who fully understand the cultural drivers of values and attitudes in recipient countries to assist with the evaluations?

Another aspect is the question of what benchmarks will be used to decide a country's adherence to international human rights standards as proposed in the bill. Research proves that among developed and developing states that are signatories to international conventions — such as the elimination of all forms of racism, racial discrimination, the elimination of discrimination against women and child labour — some are unable to adequately uphold these conventions. There are a number of reasons for this, and I will not go into detail here.

The bill before us provides that official development assistance must take into account the perspectives of the poor. Other developed countries' aid legislation, as far as I am aware, speaks to the centrality of poverty reduction and its eventual eradication in the context of an integrated strategy toward sustainable development.

This requires understanding and responding to the root causes of poverty in the march toward wealth creation in developing countries. Clause 4(1)(b) of Bill C-293 and the principle of sustainable development might not necessarily be mutually reinforcing.

Former CIDA and current departmental officials have presented their views on this bill before the House of Commons standing committee and this Senate committee. They have cogently argued the reasons for their disquiet about the implications of the bill. According to Robert Fowler, a retired senior official, in his appearance on June 13, 2007, at the Senate's hearings, if the department had to work within the confines of this bill, CIDA's work running programs in southern Africa in the 1980s, both on the front-line states and within South Africa itself, to assist the victims of apartheid, which included the then-banned African National Congress, quite simply could not have happened.

There is good intent in my colleague's private member's bill. It is important, as other witnesses have said, that aid be effective. At the same time, poverty cannot be eradicated, and neither can there be sustainable development and self-sufficiency without peace and security.

I want to speak specifically on the Caribbean Community and Common Market, CARICOM. Let me add that I have consulted with CARICOM's state's representatives here in Ottawa who share CIDA's concerns on the bill. Canada has had a long relationship with the Caribbean, dating back to before official diplomatic ties 45 years ago. I continue to be concerned about the dialogue that is not taking place about the type of tests that would be applied to the present projects now underway. An example is the negotiator's training program for Caribbean trade exports under their trade competitiveness program.

valeurs et normes d'un autre pays qui pourraient ne pas fonctionner dans ce pays bénéficiaire. Par exemple, a-t-on prévu à l'ACDI la participation aux évaluations d'une équipe consultative composée de spécialistes qui comprennent parfaitement les facteurs culturels des valeurs et des attitudes dans les pays bénéficiaires?

Par ailleurs, il y a la question des critères qui seront utilisés pour déterminer si un pays respecte les normes internationales en matière de droits de la personne, comme le propose le projet de loi. La recherche prouve que parmi les pays développés et les pays en développement signataires des conventions internationales — comme l'élimination de toute forme de racisme, de discrimination fondée sur la race ou à l'égard des femmes et le travail des enfants — certains ne sont pas en mesure d'en respecter convenablement les dispositions. Il y a à cela un certain nombre de raisons, et je n'entrerai pas dans les détails.

Le projet de loi stipule que l'aide au développement officielle doit tenir compte des points de vue des pauvres. À ma connaissance, les lois des autres pays développés en matière d'aide au développement traitent de l'importance de réduire la pauvreté et de son éradication éventuelle dans le cadre d'une stratégie intégrée de développement durable.

Il faut donc comprendre les causes profondes de la pauvreté et intervenir face à ces dernières en vue de créer de la richesse dans les pays en voie de développement. L'alinéa 4(1)b) du projet de loi C-293 et le principe du développement durable ne se renforcent peut-être pas nécessairement de façon mutuelle.

D'anciens représentants de l'ACDI et d'actuels fonctionnaires du ministère ont comparu devant le comité permanent de la Chambre des communes et ce comité sénatorial pour y exposer leurs vues au sujet de ce projet de loi. Ils ont fait valoir de manière convaincante les raisons pour lesquelles le projet de loi et ce qu'il suppose les inquiètent. Selon Robert Fowler, haut fonctionnaire à la retraite qui a participé à l'audience du Sénat le 13 juin 2007, si à l'époque le ministère avait dû travailler dans les limites du projet de loi, il n'aurait tout simplement pas pu exécuter les programmes en Afrique australe dans les années 1980, aussi bien dans les États de première ligne qu'en Afrique du Sud même, pour aider les victimes de l'apartheid, dont faisait alors partie le Congrès national africain autrefois banni.

Le projet de loi d'initiative parlementaire de mon collègue part d'une bonne intention. Il est important, comme d'autres témoins l'ont déjà déclaré, que l'aide soit efficace. Toutefois, la pauvreté ne peut être éradiquée et il ne peut y avoir de développement durable et d'autonomie sans paix et sécurité.

Je veux parler plus précisément du Marché commun des Caraïbes, la CARICOM. Permettez-moi d'ajouter que j'ai consulté des représentants des États à la CARICOM ici à Ottawa, lesquels partagent les préoccupations de l'ACDI à l'égard du projet de loi. Les relations entre le Canada et les Caraïbes remontent à loin, avant même que des liens diplomatiques ne soient tissés il y a 45 ans de cela. Je continue de m'inquiéter de l'inexistence d'un dialogue au sujet du type de critères qui s'appliqueraient aux projets actuellement en cours. Citons notamment le programme de formation des négociateurs pour

A total of \$14.5 million will be spent on the initiative. It is part of the Canadian government's \$600 million, 10-year regional programming initiatives in the Caribbean announced in July 2007.

[Translation]

For the seven CARICOM countries, the funding amounts to \$60 million a year and if it is divided equally, a little more than \$8 million a year per country. In today's dollars, it is not an awful lot. It is good to see that in the most recent budget, international development dollars are being increased, doubled in fact, to \$4.4 billion within the next fiscal year.

[English]

The point being made here is that the training of trade negotiators neither derives from the perspective of the poor, nor does it directly foster poverty reduction as required by Bill C-293. However, within a liberalized world where trade is the engine of growth, Canada's long-term vision of development support must include this valuable form of capacity building. This also accords with the principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness, which advocates that developing countries exercise ownership and leadership in developing and implementing their economic strategies.

[Translation]

Yet, it is difficult to envision this program passing the test of aid going towards the people who need it most — the poor. And let me inform this honourable committee that there are several other Caribbean programs, including other major CIDA programs for Jamaica, approval of which would be doubtful within a strict interpretation of Bill C-293.

The CARICOM now have a clear strategic five-year plan that includes resource mobilization, a clear and logical framework analysis that includes expected results, performance measurements, risk assessments, budgets, and civil society contributions both within the regions and the diaspora. Thus, former nationals can be made more aware of the developments and be encouraged to participate in development policies and practice.

Last, it provides for economic investment and other CARICOM initiatives.

[English]

What is CIDA's outreach policy under the accord between the Government of Canada and the voluntary sector, 2001, on outreach to leverage the knowledge and increase awareness and understanding of international development issues and programs

les exportations des Caraïbes mené dans le cadre de leur programme de concurrence commerciale. Au total, 14,5 millions de dollars seront dépensés pour l'initiative. Elle fait partie du programme décennal d'initiatives régionales dans les Caraïbes de 600 millions de dollars du gouvernement canadien, annoncé en juillet 2007.

[Français]

Pour les sept pays de la CARICOM, cela représente 60 millions de dollars par année, soit, si on partage les sommes en parts égales, un peu plus de huit millions par année chacun. En dollars actuels, ce n'est pas une fortune. Il est rassurant de noter que le dernier budget réservé au développement international a été augmenté, doublé en fait, puisqu'il sera de 4,4 milliards de dollars au prochain exercice.

[Traduction]

Ce qu'il faut comprendre, c'est que la formation de négociateurs commerciaux ne découle pas du point de vue des pauvres, ni ne favorise directement la réduction de la pauvreté, comme l'exige le projet de loi C-293. Toutefois, dans un monde libéralisé où le commerce est le moteur de la croissance, la vision à long terme du Canada en matière de soutien au développement doit comprendre cette forme utile de renforcement des capacités. Cela est aussi compatible avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, qui prône que les pays en voie de développement doivent prendre en charge et diriger le mode d'élaboration et de mise en œuvre de leurs stratégies économiques.

[Français]

Malgré cela, il est difficile d'imaginer ce programme répondant aux critères qui supposent que l'aide va à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les pauvres. Permettez-moi d'informer cet honorable comité que je doute de l'approbation de plusieurs autres programmes des Caraïbes, dont d'autres programmes importants de l'ACDI pour la Jamaïque, dans l'interprétation stricte du projet de loi C-293.

La CARICOM s'est dotée d'un plan stratégique quinquennal clair qui suppose une mobilisation des ressources et un cadre analytique clair et logique énonçant les résultats escomptés et prévoyant des mesures de rendement, l'évaluation des risques et des budgets. Il suppose également que la société civile, diaspora comprise, sensibilise les anciens ressortissants au développement et encourage leur participation aux politiques et pratiques de développement.

Enfin, il prévoit un investissement économique et d'autres mesures à l'échelle de la CARICOM.

[Traduction]

Quelle est la politique de l'ACDI dans le cadre de l'accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole en 2001 pour ce qui est de mettre à profit les connaissances et d'accroître la sensibilisation aux problèmes et aux programmes de

amongst Canadian CARICOM civil society organizations, CSOs, such as community groups? Surely their value as change agents has to be an accepted part of CIDA's vision.

[Translation]

All these aspects are in accord with the principles of ownership, leadership and civil society participation outlined in the Paris Declaration, where recipient countries are encouraged to set their own agenda for development.

I would like to reiterate that the principles of Bill C-293 are good. The intent is good. Nevertheless, aid effectiveness will not take place under the conditional ties set out in the legislation as it now stands. As legislators and lawmakers, we have a duty and a responsibility to make a policy that is not cumbersome and that gives clear directives to those implementing the law.

[English]

We cannot look at the dollars involved alone. This is important policy and must encompass a strategic vision that benefits recipients in a positive, sustainable manner. How else can mutual respect and trust be developed amongst equals in a world that is becoming more and more interdependent?

[Translation]

I am sure that the honourable senators will agree with me when I say that Canada's international reputation as a humanitarian leader is well respected. So we must continue to lead by example.

Allow me to reiterate what I have said before: as a donor, let us continue to work in partnership with recipients to set their development agenda by letting Bill C-293 reflect those values.

I have five recommendations to make to this committee, honourable senators. I hope, Mr. Chair, that I will have time to read them to you.

[English]

The Chair: We are running a little later than anticipated. If you could wrap it up, it would be appreciated.

Ms. Folco: Thank you very much.

[Translation]

Ms. Folco: I therefore have five recommendations. First, since the key to aid effectiveness includes the participation of civil society — something I discussed extensively — include the potentially affected diaspora communities in Canada and NGOs as witnesses when legislation is being studied by the Senate.

Second, of course, review the 2005 Paris Declaration.

développement international chez les organisations canadiennes de la société civile (OSC) de la CARICOM, comme les groupes communautaires? De toute évidence, leur valeur en tant qu'agents du changement doit faire partie intégrante de la vision de l'ACDI.

[Français]

Tous ces éléments facilitent l'appropriation, le leadership et la participation de la société civile, tel qu'il est envisagé dans la Déclaration de Paris où les pays bénéficiaires sont encouragés à prendre en charge leur développement.

Je l'ai dit, je le répète, les principes du projet de loi sont bons, son intention est bonne, mais l'aide au développement ne saurait être efficace si elle dépend des conditions énoncées dans le texte législatif tel qu'il est proposé. En tant que législateurs, nous avons le devoir et la responsabilité d'élaborer des politiques qui ne soient pas encombrantes et qui fournissent des instructions claires à ceux qui appliqueront la loi.

[Traduction]

Nous ne pouvons pas examiner que les questions d'argent. Il s'agit d'une politique importante qui doit englober une vision stratégique qui profite aux bénéficiaires de manière durable, positive. Comment pouvoir autrement instaurer un sentiment de confiance et de respect mutuel entre des partenaires égaux dans un monde de plus en plus interdépendant?

[Français]

Je suis certaine que les honorables sénateurs conviendront avec moi que la réputation internationale du Canada comme leader humanitaire est bien respectée; nous devons maintenir cette réputation.

Permettez-moi de réitérer ce que j'ai déjà mentionné : comme donateurs, nous devons continuer ce partenariat avec les pays récipiendaires pour rétablir leur programme de développement à travers les valeurs du projet de loi C-293.

J'ai cinq recommandations à faire à ce comité, honorables sénateurs. J'espère, monsieur le président, que j'aurai le temps de vous les lire.

[Traduction]

Le président : Nous sommes un peu plus en retard que prévu. Nous vous serions reconnaissants si vous pouviez conclure votre intervention.

Mme Folco : Merci beaucoup.

[Français]

Mme Folco : J'ai donc cinq recommandations. Tout d'abord, la participation de la société civile — j'en ai beaucoup parlé — étant un élément fondamental de l'efficacité de l'aide au développement, le Sénat devrait prendre en considération l'opinion des diasporas installées au Canada, aussi bien que les organisations non gouvernementales.

Deuxièmement, évidemment, examiner la Déclaration de Paris de 2005.

[English]

Third, to reframe the clauses so that the bill reflects the intent of the declaration with respect to untying aid-conditional ties by donor countries — I will give you the details at another time.

Fourth, in drafting the regulations and administrative guidelines that will explain the legislation of Bill C-293, expand on the meaning of these principles so that CIDA and other staff implementing these programs will have clear directives as to the parameters for aid.

Finally, include the support of appropriate media awareness and training of civil society with respect to rights and responsibilities.

[Translation]

Let us not continue to set the agenda for recipient countries, but work in partnership so that there will come a time when aid and its conditional ties is no longer needed.

[English]

The Chair: You may, if you wish, provide the information to the clerk, and we will include it as part of your presentation.

Ms. Folco: I apologize. I thought it was ready, but it is not quite. I will be providing both a French and English text tomorrow.

The Chair: Thank you kindly.

[Translation]

Nigel Fisher, President and CEO, UNICEF Canada: Thank you, Mr. Chair. It is my pleasure to appear before you this afternoon to speak about Bill C-293. My remarks are brief and will address two overarching issues. First, the logic of a central official development assistance focus on poverty reduction, the history of all-party support for such a focus, the international context of this focus and its complementarity to security concerns.

Second, the benefits of such a focus in explaining results to Canadians, engendering their support, facilitating program-based approaches and strengthening cohesion and complementarity of Canadian ODA with that of other international partners.

[English]

First, to look at the logic of a central official development assistance, ODA, focus on poverty reduction, if Bill C-293 becomes law, it will make the purpose of Canadian official development assistance very clear — poverty reduction — and it will situate Canadian ODA squarely and consistently within the blueprint for development agreed upon by all the world's countries and leading development institutions.

[Traduction]

Troisièmement, restructurer les dispositions de façon à ce qu'elles traduisent l'esprit de la Déclaration en matière d'aide non conditionnelle de la part des pays donateurs. Je vous donnerai les détails à un autre moment.

Quatrièmement, lors de la rédaction de la réglementation et des lignes directrices administratives expliquant le projet de loi C-293, élargir le sens de ces principes pour que l'ACDI et les autres personnes chargées d'appliquer ces programmes disposent de directives claires sur les paramètres des programmes d'aide.

Enfin, inclure un soutien approprié à la sensibilisation des médias et à la formation de la société civile en matière de droits et de responsabilités.

[Français]

Cessons donc de décider pour les pays bénéficiaires et travaillons plutôt en collaboration avec eux, pour que vienne le temps où l'aide et ses liens conditionnels ne soient plus nécessaires.

[Traduction]

Le président : Si vous le voulez, vous pouvez remettre l'information à la greffière et nous l'intégrerons à votre exposé.

Mme Folco : Excusez-moi. Je croyais que le document était prêt, mais il ne l'est pas tout à fait. Je vous le fournirai en anglais et en français demain.

Le président : Merci beaucoup.

[Français]

Nigel Fisher, président et chef de la direction, UNICEF Canada : Merci monsieur le président. J'ai le plaisir de vous entretenir cet après-midi du projet de loi C-293. Mes remarques seront très brèves et porteront sur deux enjeux importants. En premier lieu, la logique de la priorité centrale accordée à la réduction de la pauvreté en matière d'aide au développement officiel, l'historique bref du soutien de cette priorité par plusieurs partis politiques, le contexte international dans lequel s'inscrit cette priorité et sa complémentarité avec les questions de sécurité.

En second lieu, les avantages de cette priorité en ce qui a trait à la communication des résultats aux Canadiens, à la mobilisation de leur appui, à la promotion des approches centrées sur des programmes ainsi qu'au renforcement de la cohésion et de la complémentarité de l'aide au développement officiel du Canada et des autres partenaires internationaux.

[Traduction]

Tout d'abord, si le projet de loi C-293 est adopté, le bien-fondé d'une aide au développement officielle (ADO) centrale axée sur la réduction de la pauvreté permettra de clarifier l'objectif du Canada en la matière — la réduction de la pauvreté — et de situer l'ADO du Canada directement dans le cadre du plan de développement approuvé par tous les pays et les institutions de développement de premier plan au monde.

This blueprint is formed by the eight Millennium Development Goals, MDGs, which have galvanized international efforts to meet the needs of the world's poorest people. The first overarching MDG is the eradication of extreme poverty and hunger. This is the platform for the other goals, which address health, education, environmental sustainability and global partnership formation. In addition, consistent with Canada's commitment to equity, is the goal to promote gender equality and women's empowerment, a field in which Canada's leadership internationally is recognized.

Poverty reduction, which is already an important priority for Canadian ODA, is an enabling focus, not a constraining one, including, as it does, economic and social development, environmental protection, human rights, good governance and democratic development.

The bill wisely makes special provision for response to natural or human-made disaster relief and emergency assistance. Even as immediate humanitarian relief is being provided, poverty reduction measures can begin almost immediately in emergency settings, while increased investment in such measures in potentially unstable environments will impact positively in crisis prevention and mitigation. For example, consider the positive impact that significant international development investment in quality state education and in microcredit for the poorest over the last few decades could have had in Pakistan's border provinces with Afghanistan and on the stability of Afghanistan itself.

[Translation]

Bill C-293 comes on the heels of 20 years of Canadian parliamentary concern with legislating Canada's development assistance and basic principles to guide it, going back to the 1987 Winegard Report. Bill C-293 reflects very similar previous bills, Bills C-446, C-204 and C-243. Taken together, these four bills, introduced by MPs from three different parties, would suggest that the issue of poverty reduction and aid accountability cuts across party lines.

Clearly, Canada is not alone in addressing the issue of ODA focus. No doubt this committee has examined aid accountability legislation enacted in such partner countries as the UK, Sweden, Switzerland and Spain, all of which posit poverty reduction as the central focus.

[English]

What about security and combating terrorism? Of course, these are essential foreign policy concerns and integral to Canada's broader international assistance remit and to the whole-of-government approach. My experience of working in Afghanistan has convinced me that maintenance of security

Ce plan comprend les huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui ont galvanisé les efforts à l'échelle internationale pour répondre aux besoins des plus pauvres au monde. Le premier grand OMD consiste à éliminer l'extrême pauvreté et la faim. C'est la plateforme pour les autres objectifs, qui portent sur la santé, l'éducation, l'environnement durable et la création d'un partenariat mondial. Par ailleurs, pour respecter son engagement envers l'équité, le Canada a pour but de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, un domaine où le pays est reconnu comme étant un chef de file mondial.

La réduction de la pauvreté, qui est déjà une priorité importante pour l'ADO du Canada nous donne des moyens d'agir plutôt que nous limiter puisqu'elle comprend en l'occurrence le développement économique et social, la protection de l'environnement, les droits de la personne, la bonne gouvernance et le développement démocratique.

Le projet de loi prévoit judicieusement une disposition spéciale pour fournir des secours et de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Même quand une aide humanitaire immédiate est offerte, des mesures de réduction de la pauvreté peuvent être prises presque immédiatement en cas d'urgence. Une hausse des investissements dans de telles mesures dans des environnements possiblement instables aura une incidence positive en matière de prévention et de réduction des crises. Par exemple, pensons à l'incidence positive qu'auraient pu avoir des investissements substantiels liés au développement international dans une éducation de qualité pour l'État et le microcrédit accordé aux plus pauvres au cours des dernières décennies dans les provinces du Pakistan qui bordent l'Afghanistan, et sur la stabilité de l'Afghanistan lui-même.

[Français]

Le projet de loi C-293 fait suite à 20 ans de préoccupations parlementaires canadiennes visant à faire voter une loi nationale sur l'aide au développement et les principes de base destinés à orienter cette loi, et remontant au rapport Winegard de 1987. Le projet de loi C-293 fait écho à des projets de loi très semblables, les projets de loi C-446, C-204 et C-243. Globalement, ces quatre projets de loi qui ont été proposés par des députés de trois partis différents donnent à penser que la question de la réduction de la pauvreté est de la responsabilité en matière d'aide transcendent les lignes de démarcation entre les partis.

Le Canada n'est de toute évidence pas le seul pays à aborder la question de la priorité de l'aide officielle au développement, et il n'y a aucun doute que le comité a scruté les lois régissant la responsabilité en matière d'aide promulguée dans les pays partenaire, tels que le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Espagne qui tous accordent priorité absolue à l'aide à la réduction de la pauvreté.

[Traduction]

Qu'en est-il de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme? Bien entendu, ce sont là des préoccupations essentielles en matière de politique étrangère et elles font partie intégrante de la mission d'aide internationale du Canada et de l'approche pangouvernementale. Mon expérience de travail en Afghanistan

is a necessary corollary of development assistance aimed at poverty reduction. Without measures to enhance security, humanitarian and development initiatives are at risk in Afghanistan.

My work with the United Nations Assistance Mission in Afghanistan encompassed relations between the military, development and humanitarian agencies. Of course, such relations are absolutely necessary. However, I would respectfully suggest that within an overall international assistance envelope, the distinction between ODA and other types of assistance falling outside the ODA definition contained in Bill C-293, including capacity-building of security forces, does need to be maintained.

With respect to secondary benefits of a poverty focus, poverty reduction provides a clear, enabling focus to ensure aid accountability for measuring impact and results. CIDA is often criticized for not demonstrating the results of its ODA, but, in fact, excellent examples do exist of the measurable impact that results from focused, targeted international development assistance reaching the most disadvantaged.

In the document before you, I cite examples from the health sector of results that can be and have been achieved when Canada and CIDA adopt a rigorous results-based approach to investment and targeted and integrated health care interventions to reach the most vulnerable children and women. I cite the UNICEF-led Accelerated Child Survival and Development Initiative in 11 West African countries, strongly supported by CIDA financially, which has led to measurable and significant declines in infant mortality.

[Translation]

Bill C-293 proposes that provision of ODA take into account the perspectives of the poor. This is both essential and feasible. Again, to refer to Afghanistan, one of the most effective ways of continuing development work at the grassroots level, even in the most insecure of environments, is to ensure consultation with the many shuras, or local councils, that exist at the community and district level throughout Afghanistan. The shura is a form of representation and consultation which Afghans know and trust. Outreach to these councils, transparent discussion concerning the level and intent of development aid flows toward the communities, is the key to success in Afghanistan at the local level. Successful examples of this direct outreach model, for community development and microcredit, are in operation in Afghanistan and are supported by CIDA.

Another benefit of legislated poverty-focused official development assistance would include the establishment of a framework for clearly explaining the results of ODA investment to the Canadian Parliament and people; it would receive strong

m'a convaincu que le maintien de la sécurité est un corollaire nécessaire de l'aide au développement visant la réduction de la pauvreté. Sans mesures pour accroître la sécurité, les initiatives d'aide humanitaire et de développement sont à risque en Afghanistan.

Dans le cadre de mon travail lors de la mission d'aide des Nations Unies en Afghanistan, j'ai dû notamment établir des relations entre les organisations militaires, humanitaires et de développement. Bien entendu, de telles relations sont absolument nécessaires. Toutefois, je dirais respectueusement que, dans une enveloppe globale consacrée à l'aide internationale, il faut maintenir la distinction entre l'ADO et d'autres types d'aide qui ne s'inscrivent pas dans la définition d'ADO figurant dans le projet de loi C-293, y compris le renforcement des capacités des forces de sécurité.

Pour ce qui est des avantages secondaires de cette priorité, la réduction de la pauvreté donne nettement les moyens d'assurer une reddition de comptes en matière d'aide pour mesurer l'incidence et les résultats. On reproche souvent à l'ACDI de ne pas communiquer les résultats de son ADO, mais il existe en fait d'excellents exemples de l'incidence mesurable d'une aide au développement internationale ciblée, visant les plus démunis.

Dans le document que vous avez sous les yeux, je cite des exemples tirés des résultats du secteur de la santé qui peuvent être atteints, ou qui l'ont été, quand le Canada et l'ACDI adoptent une approche rigoureuse axée sur les résultats à l'égard des investissements et des interventions intégrées en matière de soins de santé pour venir en aide aux enfants et aux femmes les plus vulnérables. Je cite le Programme accéléré pour la survie et le développement de l'enfant mené par l'Unicef dans 11 pays de l'Afrique de l'Ouest, que l'ACDI appuie énormément sur le plan financier, qui a donné lieu à des baisses mesurables et substantielles de la mortalité infantile.

[Français]

Le projet de loi C-293 propose que l'octroi de l'aide au développement officiel tienne compte des points de vue des pauvres. Cela est à la fois essentiel et réalisable. Là encore, pour en revenir à l'Afghanistan comme exemple, l'un des moyens les plus efficaces de poursuivre les efforts de développement au niveau populaire même dans les environnements les moins sécuritaires, consiste à assurer la concertation avec les nombreuses shuras, conseils locaux qui existent à l'échelle des collectivités et districts dans toutes les régions de l'Afghanistan. La shura est une forme de représentation et de consultation que les Afghans connaissent et en laquelle ils croient. L'action directe auprès de ces conseils et un débat transparent quant au niveau et à la finalité de l'afflux de l'aide au développement vers les collectivités sont la clé du succès en Afghanistan au niveau local. Des exemples de réussite de ce modèle d'action direct en ce qui concerne le développement et le microcrédit communautaire sont en cours en Afghanistan et sont appuyés par l'ACDI.

L'aide au développement officiel axé à la réduction de la pauvreté présente également l'avantage de permettre l'établissement d'un cadre de référence afin d'expliquer clairement au Parlement canadien et à la population du Canada

public support — witness the hundreds of thousands of Canadians and the hundreds of Canadian civil society organizations backing the Make Poverty History campaign.

[English]

Internationally, such legislation would respond emphatically to the OECD Development Assistance Committee, DAC, peer review recommendations for policy coherence and focus. It would enable Canada to adhere, with optimum efficiency, to the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Not the least, it would facilitate relationship development with stakeholders at country level, decentralization of more authority to the field and rapid reaction to local needs.

Are the reporting and consultation requirements of Bill C-293 onerous? They do not have to be so, and in large measure, leave to the Minister for Development Cooperation the scope to align, rather than duplicate, the types of reporting requirements and to decide on the nature of consultations to be undertaken with stakeholders.

However, the very fact of having legislated provisions for reporting and consultation on poverty-focused ODA strengthens the perception of stakeholders and of Canadians that accountability and dialogue are core principles endorsed by Canada's government and legislators in the provision and direction of Canada's official development assistance.

In conclusion, Bill C-293 is a good first step toward achieving increased focus in Canada's official development assistance and a more robust accountability framework. I am sure that as and when the bill passes into law, there will still be further discussion at an operational level on the articulation of accountability measures and on the nature and scope of consultation processes. The bill builds on multi-party initiatives and provides the constructive prospect of a legislated mandate for foreign aid with a clear purpose: ending poverty.

Senator Segal: I thank the witnesses for sharing their perspective and expertise with us. Ms. Folco, I am appreciative that as a member of the House of Commons you would take a moment to offer advice and counsel to this committee as we deal with what the House of Commons has passed on to us. I appreciate your frankness and clarity.

I want to ensure that I understand the purport of your advice to the committee. Are you saying that from the perspective of CARICOM and the concerns around existing programs that CIDA and Canada engage in, and from the perspective of the goals of the NEPAD agreement — at which our own former Prime Minister Chrétien was so prominent at Kananaskis with our African and G8 partners — that it would be better, in your judgment, to amend the bill to deal with those specific five areas that you have addressed rather than proceed apace to have it passed and then signed into law?

les résultats des investissements consentis dans l'aide au développement officiel. L'appui du public serait fort. Témoins : les centaines de milliers de Canadiens et les centaines d'organisations de la société civile canadienne qui appuient la campagne Faire de la pauvreté de l'histoire ancienne.

[Traduction]

À l'échelle internationale, une telle mesure législative répondrait clairement aux recommandations d'examen par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour assurer la cohérence et l'orientation des politiques. Elle permettrait au Canada d'adhérer à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide le mieux possible. Plus particulièrement, elle faciliterait l'établissement de relations avec des intervenants nationaux, la décentralisation vers le terrain d'un plus grand nombre de pouvoirs et une réponse rapide aux besoins locaux.

Les exigences de reddition de comptes et de consultation du projet de loi C-293 sont-elles rigoureuses? Elles n'ont pas besoin de l'être et laissent, dans une large mesure, la possibilité au ministre de la Coopération au développement d'harmoniser, plutôt que de répéter, les types d'exigences de reddition de comptes et de décider de la nature des consultations devant être menées avec les intervenants.

Toutefois, le fait même d'avoir des dispositions législatives pour la reddition de comptes et la consultation sur l'ADO axée sur la pauvreté renforce la perception des intervenants et des Canadiens voulant que la responsabilité et le dialogue soient des principes fondamentaux auxquels souscrivent le gouvernement et les législateurs du Canada pour offrir et gérer l'aide au développement officielle du pays.

Pour conclure, le projet de loi C-293 est un bon départ vers une attention accrue portée à l'aide au développement officielle du Canada et un cadre redditionnel plus solide. Je suis convaincu que lorsque le projet de loi sera adopté, la discussion se poursuivra au niveau opérationnel sur l'articulation des mesures de reddition de comptes et sur la nature et la portée des processus de consultation. Le projet de loi s'appuie sur des initiatives multipartites et offre la perspective constructive d'un mandat législatif pour fournir de l'aide à l'étranger avec un objectif clair : éradiquer la pauvreté.

Le sénateur Segal : Je remercie les témoins de nous avoir fait part de leurs points de vue et de leurs connaissances. Madame Folco, je vous sais gré, en votre qualité de députée, d'avoir pris le temps de venir nous donner votre avis et des conseils sur la mesure législative que nous a soumise la Chambre des communes. Je vous remercie d'avoir été franche et claire.

Je veux m'assurer de comprendre ce que vous conseillez au comité. Du point de vue de la CARICOM, des préoccupations entourant les programmes auxquels participent actuellement l'ACDI et le Canada et des buts de l'accord du NEPAD — où notre ancien premier ministre Chrétien a joué un rôle de premier plan à Kananaskis avec nos partenaires africains et les pays du G8 —, êtes-vous en train de dire qu'il serait préférable, à votre avis, de modifier le projet de loi pour s'attaquer à ces cinq secteurs précis que vous avez évoqués, plutôt que d'accélérer le processus pour l'adopter?

If I understand correctly — and please correct me if not — you are saying that that could have some unwitting, deleterious effects on our partnership, aid programs and relationship with, for example, our Commonwealth brothers and sisters in the Caribbean region, that would be, in your judgment, unconstructive.

Ms. Folco: How and whether you want to change the bill is a prerogative of the members of the Senate. There are several ways you could do that. You could amend it, as you suggest.

However, through the regulations and administrative guidelines, there are a number of barriers that you can put in that would clarify exactly what can and cannot be done. We are all legislators. We know after a bill is passed, a number of documents come out that clarify articles of the law. That is what I would suggest.

Senator Segal: Mr. Fisher, I want to deal with one specific reference in your statement. You talk about the different types of aid that are not necessarily related explicitly to the ODA standard. In the second paragraph from the end of page 2, you say:

I would respectfully suggest that within an overall international assistance envelope, the distinction between ODA and other types of assistance falling outside the ODA definition contained in Bill C-293, including capacity-building of security forces, does need to be maintained.

I want to understand if you are saying that there should be a distinction between the core poverty reduction focus and all the other aspects, some of which Ms. Folco was good enough to reference in terms of the training of trade negotiators, judicial and other activities. You are saying that you are quite comfortable, based your vast experience in international development activities, that having those areas excluded and separate from the poverty reduction goal, as defined in Bill C-239, is both necessary and, in your judgment, desirable. Is that correct?

Mr. Fisher: In looking at this particular item, I was specifically looking at issues around security, security reform, military support and those types of areas. The overall definition of poverty reduction can be quite broad in certain circumstances. It includes democratic development; it looks at human rights, et cetera. There may be areas where, for example, trade regulation has a direct impact on the poor. Therefore, I would not necessarily exclude that.

There is a great deal to interpret in the definition of poverty reduction. However, there must be a line between core official development assistance and broader assistance within the overall assistance envelope. When it comes to security, training of armed forces to ensure security, as in the case in Afghanistan, has to be strictly separated in core ODA.

Si je comprends bien — et je vous prie de m'excuser si j'ai tort —, vous dites que le projet de loi pourrait avoir des effets involontaires et délétères sur notre partenariat, nos programmes d'aide et nos relations avec, par exemple, d'autres pays du Commonwealth dans la région des Caraïbes, ce qui ne serait pas constructif, à votre avis.

Mme Folco : La décision de savoir si et comment vous voulez changer le projet de loi est une prerogative qui vous revient. Il y a plusieurs façons possibles de le faire. Vous pouvez l'amender, comme vous le suggérez.

Toutefois, grâce à des règlements et des lignes directrices administratives, un certain nombre des paramètres peuvent être introduits pour clarifier exactement ce qui peut être fait ou non. Nous sommes tous des législateurs. Nous savons qu'une fois qu'un projet de loi est adopté, de nombreux documents sont publiés pour clarifier les articles de la loi. C'est ce que je suggérerais.

Le sénateur Segal : Monsieur Fisher, je veux revenir à un passage précis de votre déclaration. Vous parlez des différents types d'aide qui ne sont pas nécessairement liés de manière explicite à la norme de l'ADO. Au deuxième paragraphe à partir du bas de la page 2, vous dites :

[...] je dirais respectueusement que, dans une enveloppe globale consacrée à l'aide internationale, il faut maintenir la distinction entre l'ADO et d'autres types d'aide qui ne s'inscrivent pas dans la définition d'ADO figurant dans le projet de loi C-293, y compris le renforcement des capacités des forces de sécurité.

Je veux comprendre si vous dites qu'il devrait y avoir une distinction entre la priorité fondamentale accordée à la réduction de la pauvreté et tous les autres aspects, dont certains évoqués par Mme Folco relativement à la formation de négociateurs commerciaux, à des activités judiciaires et autres. D'après votre vaste expérience en matière de développement international, vous dites que vous ne voyez aucun inconvénient à ce que ces secteurs soient exclus et séparés de l'objectif de réduction de la pauvreté, tel que défini dans le projet de loi C-239. À votre avis, ce serait nécessaire et souhaitable. Ai-je raison?

M. Fisher : En examinant ce sujet particulier, je me suis intéressé plus précisément aux questions touchant la sécurité, la réforme de la sécurité, le soutien militaire et ces types de domaines. La définition générale de réduction de la pauvreté peut être très large dans certaines circonstances. Elle inclut le développement démocratique; elle traite des droits de la personne, et cetera. Il peut y avoir des domaines où, par exemple, la réglementation du commerce a une incidence directe sur les pauvres. Je ne l'excluais donc pas nécessairement.

La définition de réduction de la pauvreté est grandement matière à interprétation. Toutefois, il doit y avoir une distinction entre l'aide au développement officielle de base et l'aide plus générale prévue dans l'enveloppe consacrée à cette fin. Quand il est question de sécurité, la formation des forces armées pour assurer la sécurité, comme c'est le cas en Afghanistan, doit être séparée rigoureusement de l'ADO de base.

Senator Segal: We have, at the present time, a government which is seeking to increase aid — not as much as we would like, perhaps, but it nevertheless is heading in the right direction. I want to be clear that both of you are reasonably comfortable that a future government using the law as it is in front of us today would not use that to cut other programs.

While you, Ms. Folco and I might absolutely believe those programs are fundamental to poverty reduction, someone may take a less Catholic view and say, “It is not about poverty reduction; it is about training judges, democratization and women’s rights but not about poverty reduction. Let us cut that because the law says we should.”

Do you not have any worries that — because we may not be there to advise those who make that decision in 15 years’ time — they will look at this law and use it, if they are so disposed, as a pretext to cut important aid activities that we would be very much in favour of sustaining?

Mr. Fisher: The challenges facing Canada are choice and focus. Even within a definition of poverty reduction, we cannot possibly contribute to every requirement in every country. We still have to make choices and reject acting in certain countries or on certain valid propositions. Therefore, it requires focus even within this framework.

If I look at the international definition of poverty reduction, as in the Millennium Development Goals, it is the arching goal, which includes the others and aspects such as looking at gender inequity, as you mentioned. Therefore, everything is open to interpretation. However, in terms of poverty reduction, whatever we do must involve focus and choice. We cannot do everything that is necessary in the world.

Ms. Folco: No law is perfect; all laws have to be interpreted. That is why there are regulations and administrative guidelines. It is why we all exist; we help to interpret the laws.

This bill, as it stands, is imperfect, in my view. However, that is so for nearly any bill that is passed. Being involved in immigration and immigration law in the House of Commons, I would say that this is a law that has stood the test of time for the last 30 years and has been amended many times in order to correspond to the changing conditions.

When we talk about poverty and aid to developing countries, there are, have been and will be changing conditions. I would expect that the law, in that case, would be changed to correspond to those.

I should have said Bill C-293, but we were talking in terms of a possible law.

Senator Stollery: Bill C-293 has not been around for many years.

Le sénateur Segal : À l’heure actuelle, notre gouvernement cherche à accroître l’aide qu’il offre — peut-être pas autant qu’on le voudrait, mais il est dans la bonne direction quand même. Je veux m’assurer que vous avez bien tous les deux le sentiment qu’un futur gouvernement qui utiliserait la mesure législative telle qu’elle aujourd’hui ne s’en servirait pas pour abolir d’autres programmes.

Même si Mme Folco, vous et moi-même pourrions être absolument convaincus que ces programmes sont essentiels pour réduire la pauvreté, quelqu’un d’autre pourrait avoir une opinion moins orthodoxe et dire : « Il n’est pas question de réduction de la pauvreté, mais de formation de juges, de démocratisation et des droits des femmes, mais pas de réduction de la pauvreté. Éliminons ce programme, car c’est ce que la loi nous dit de faire ».

Puisque nous risquons de ne pas être là pour conseiller les décideurs dans 15 ans d’ici, craignez-vous qu’ils regarderont cette loi et l’utiliseront, si c’est ce qu’ils veulent, comme prétexte pour supprimer des activités d’aide importantes que nous serions très en faveur de maintenir?

M. Fisher : Les défis auxquels fait face le Canada, c’est qu’il doit faire des choix et établir des priorités. Même dans le cadre d’une définition de réduction de la pauvreté, nous ne pouvons certainement pas répondre à tous les besoins de tous les pays. Il nous faudra faire des choix et refuser d’intervenir dans certains pays ou rejeter certaines propositions valables. Il faut donc établir des priorités, même dans ce cadre.

Si je regarde la définition internationale de la réduction de la pauvreté, comme dans les Objectifs du millénaire pour le développement, c’est le but fondamental, qui comprend les autres objectifs et des aspects tels que l’inégalité entre les sexes, comme vous l’avez mentionné. Par conséquent, tout prête à interprétation. Toutefois, en matière de réduction de la pauvreté, peu importe ce que nous faisons, nous devons établir des priorités et faire des choix. Nous ne pouvons pas faire tout ce qui doit être fait dans le monde.

Mme Folco : Aucune loi n’est parfaite; toutes les lois doivent être interprétées. C’est la raison pour laquelle il y a des règlements et des lignes directrices administratives. Tel est notre rôle à tous; nous aidons à interpréter les lois.

Je crois que le projet de loi, dans sa forme actuelle, est imparfait. Toutefois, c’est le cas de pratiquement tous les projets de loi qui sont adoptés. Puisque je m’occupe de l’immigration et du droit de l’immigration à la Chambre des communes, je dirais que c’est une loi qui a résisté à l’épreuve du temps depuis les 30 dernières années et qui a été modifiée à de nombreuses reprises pour correspondre aux conditions changeantes.

S’agissant de la pauvreté et de l’aide aux pays en développement, il y a eu, il y a et il y aura des conditions changeantes. Dans ce cas-ci, je m’attendrais à ce que la loi soit changée pour y correspondre.

J’aurais dû dire le projet de loi C-293, mais nous parlions d’une loi possible.

Le sénateur Stollery : Le projet de loi C-293 n’existe pas depuis de nombreuses années.

Senator Segal: Thank you for those answers.

The Chair: Ms. Folco was talking about legislation governing this issue, which has changed over the years. Is that correct?

Ms. Folco: Yes, that is correct.

The Chair: Mr. Fisher, near the end of your presentation, you talked about the reporting and consultation requirement. You suggested it need not be onerous.

I want to read what Robert Fowler says. As you know, he is a respected man in this field; he is an ex-diplomat and was also responsible for the Africa file for a long time. He talks about being a firm believer in the importance of wide consultation. However, then he talks about the language in the bill:

... 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.

He has some serious concerns about the requirements on reporting and consultation. Do you disagree with him on that?

Mr. Fisher: With respect, yes, I suppose I do. I would distinguish between consultation and decision making. To consult with civil society is not to let civil society dictate decisions. Therefore, it seems me, under the terms of the bill, which are generic at this stage, the minister has a great deal of flexibility in deciding how and when to consult. I really do not see the constraints that Robert Fowler suggests.

The Chair: The legislation, the bill, uses the word "shall" not "may."

Mr. Fisher: It says, "shall consult," but it does not specify how and in what manner. There is still some amount of interpretation.

The Chair: I am not a lawyer, but I believe that is maybe a little tougher than what we are hearing right now.

Senator Stollery: I appreciate the testimony of both our witnesses.

My question is peripheral to Bill C-293. We had UNICEF before us in New York when we were preparing our Africa report. It was an extremely interesting, important and useful meeting because, at the time, we were talking about Africa, obviously, but also about Sudan and the problems in Darfur. I remember it because the UNICEF people with whom we met said that UNICEF had been in Sudan since the 1950s. I am not suggesting for a moment that the events there have been good, but the UNICEF people had a much different take on the Sudanese government and Darfur. Their experience dated from the 1950s.

Le sénateur Segal : Merci pour ces réponses.

Le président : Mme Folco parlait des lois qui régissent cette question, qui a changé au fil des ans. Est-ce exact?

Mme Folco : Oui.

Le président : Monsieur Fisher, vers la fin de votre déclaration, vous avez parlé des exigences de reddition de comptes et de consultation. Vous laissez entendre qu'elles ne doivent pas être rigoureuses.

Je veux lire ce que Robert Fowler dit. Comme vous le savez, c'est un homme respecté dans ce domaine; c'est un ancien diplomate et il a longtemps été chargé du dossier de l'Afrique. Il dit croire fermement à l'importance de consultations à grande échelle. Toutefois, il fait l'observation suivante sur le libellé du projet de loi :

[...] 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.

Il a de graves inquiétudes à l'égard des exigences en matière de reddition de comptes et de consultation. Êtes-vous en désaccord avec lui là-dessus?

M. Fisher : Sauf le respect que je lui dois, j'imagine que oui. Je ferais la distinction entre la consultation et la prise de décision. Consulter la société civile ne veut pas dire la laisser dicter les décisions. Par conséquent, il me semble que, d'après les termes du projet de loi, qui sont génériques à cette étape, le ministre dispose d'une plus grande latitude pour décider de la façon et du moment de mener des consultations. Je ne vois vraiment pas de quelles contraintes parle Robert Fowler.

Le président : La mesure législative, le projet de loi utilise l'indicatif et non pas le verbe « peut ».

M. Fisher : Il dit « consulte », mais ne précise pas de quelle manière. Il y a encore place à interprétation dans une certaine mesure.

Le président : Je ne suis pas avocat, mais je crois que c'est peut-être un peu plus complexe que cela.

Le sénateur Stollery : Je remercie nos deux témoins.

Ma question est en marge du projet de loi C-293. Des représentants de l'UNICEF ont comparu devant nous à New York quand nous préparions le rapport sur l'Afrique. La réunion a été extrêmement intéressante, importante et utile puisque nous parlions évidemment de l'Afrique à l'époque, mais aussi du Soudan et des problèmes au Darfour. Je m'en rappelle car les représentants de l'UNICEF que nous avons rencontrés ont dit que leur organisation intervenait au Soudan depuis les années 1950. Je ne veux absolument pas dire que les événements là-bas ont été heureux, mais les représentants de l'UNICEF avaient un point de vue très différent sur le gouvernement du Soudan et le Darfour. Ils travaillent là-bas depuis les années 1950.

The committee has been interested in the Democratic Republic of the Congo, D.R.C. You talked about your experience in Afghanistan. I just happen to be writing an article about this, and I was looking at the figures. Afghanistan, with 31 million people, receives the largest amount of Canadian aid. The D.R.C., with 62 million people, double the population, is way down the list. We have 2,200 soldiers in Afghanistan, and, the last time I looked, we had 8 non-combatant soldiers in the D.R.C., with 3 million people dead, which I would have thought was far more frightening if we are to start balancing these.

Is UNICEF in the D.R.C.? I am aware that this question is peripheral to Bill C-293, but this committee knows about Bill C-293. Is there any reason that there is such a discrepancy? Is UNICEF as equally involved in the D.R.C. as they are in Afghanistan?

Mr. Fisher: Yes, we have been in the D.R.C. for many years. I would say right now that it is the worst conflict in the world as it affects children. The estimates for deaths are even higher than you mentioned, senator. It is an interesting situation where much of our work has to be done through civil society organizations, given the weakness of the government, but we are indeed there.

Each country has its priorities, and we have other donors who provide more significant funding for the D.R.C. Unfortunately, despite its mineral wealth, the D.R.C. has less importance now internationally in terms of international security and terrorism. That is reflected in some of the lack of assistance going there.

Senator Stollery: If I were a Congolese, I would have thought the terrorist problem there was pretty bad. One cannot help but draw the conclusion — and I know the D.R.C. quite well — that 3 or 4 million dead Black people do not seem to equate a smaller number of terrorized White people.

The Chair: I will talk about another area of concern that we heard in testimony from witnesses. Graham Flack, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, was concerned about clause 5(1)(d), which states:

a summary of any representation made by Canadian representatives with respect to priorities and policies of the Bretton Woods Institutions

The concerns here are with the words “any representation.” He talks about the ability of the representatives to have a frank and clear exchange between members on the issues before that particular body. He gives an 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.

That was a quotation from Mr. Flack. I, too, have a concern that we may be asking Canadian representatives, in effect, in confidential discussions, to make those discussions public, even if

Le comité s'est intéressé à la République démocratique du Congo (RDC). Vous avez parlé de votre expérience en Afghanistan. Il se trouve que je suis en train de rédiger un article à ce sujet, et j'ai examiné les chiffres. L'Afghanistan, avec ses 31 millions d'habitants, reçoit la plus grande partie de l'aide canadienne. La RDC, avec ses 62 millions d'habitants, soit le double, se trouve au bas de la liste. Nous comptons 2 200 soldats en Afghanistan et, la dernière fois que j'ai vérifié, nous avons huit soldats non combattants en RDC, où trois millions de personnes ont perdu la vie, ce qui est beaucoup plus effrayant, à mon avis, en comparaison.

L'UNICEF est-il présent en RDC? Je sais que cette question est en marge du projet de loi C-293, mais ce comité le connaît. Y a-t-il une raison qui explique un tel écart? L'UNICEF intervient-il autant à la RDC qu'en Afghanistan?

M. Fisher : Oui, nous sommes à la RDC depuis de nombreuses années. Actuellement, je dirais que c'est le pire conflit dans le monde parce qu'il touche des enfants. Le nombre de décès évalué est encore plus élevé que vous le dites, sénateur. C'est une situation intéressante où le gros de notre travail doit être fait par l'entremise des organisations de la société civile, vu la faiblesse du gouvernement, mais nous sommes bel et bien présents là-bas.

Chaque pays a ses priorités et nous avons d'autres pays donateurs qui offrent un financement plus élevé pour la RDC. Malheureusement, malgré sa richesse en minéraux, la RDC est moins importante actuellement sur la scène mondiale au chapitre de la sécurité internationale et du terrorisme. On constate donc un manque d'aide là-bas.

Le sénateur Stollery : Si j'avais été congolais, j'aurais cru que le problème du terrorisme y était très grave. On ne peut s'empêcher d'arriver à la conclusion — et je connais très bien la RDC — que les trois ou quatre millions de Noirs qui ont perdu la vie ne semblent pas évaluer un plus petit nombre de Blancs terrorisés.

Le président : Je vais parler d'un autre sujet de préoccupation que les témoins ont soulevé. Graham Flack, sous-ministre adjoint de la Direction des finances et des échanges internationaux, était préoccupé par l'alinéa 5(1)d), qui se lit comme suit :

un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des priorités et des politiques des Institutions de Bretton Woods [...].

Les inquiétudes ici portent sur les termes « les représentants ». Il évoque la capacité des représentants d'avoir des échanges francs et clairs sur les problèmes devant cette entité particulière. Il donne un exemple :

[...] si l'on analyse le rapport sur un pays, 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.

Je citais les propos de M. Flack. Je crains moi aussi qu'on demande effectivement aux représentants canadiens, lors de discussions confidentielles, de rendre ces échanges publics,

it is only by summary. It could jeopardize relations, and it could also, of course, jeopardize the whole issue of the aid that we are trying to make available for these countries.

Has either one of you looked at that? Can you give us an opinion?

Mr. Fisher: The bill requires a summary of positions taken by Canadian representatives with respect to the policies and priorities of the World Bank, for example. In fact, many countries have this provision. The United Kingdom, France, Sweden and Italy all have arrangements for public reporting on their priorities and positions at the World Bank. The bank's own disclosure policy notes that "governments of member countries are free to release statements of their positions on matters considered by the Board."

A summary characterization of Canadian positions as required by the bill is unlikely to violate the disclosure policy of the bank.

The Chair: I want to pursue this a little further. Mr. Flack was concerned with the words "a summary of any representation made," not a summary of the meeting, which means that they would have to make public the position the Canadian representative took, which is a little different than the words in the other agreements that you read. I am going by memory, and it was only a minute ago, but it still did not sound quite as strong as the one contained in this bill.

Mr. Fisher: I believe it does because, if I may repeat the disclosure policy, "governments of member countries are free to release statements of their positions on matters considered by the Board."

The Chair: "Free to release" does not mean "shall provide." It means that they have a choice. Anyway, that is a concern I had that I wanted to put on the record, at least for our deliberation.

Senator Segal: I want to stand back from the bill and place it in the broader context of the general reform, rehabilitation and upgrading of CIDA. I ask the question always with the most intense respect for the good men and women who work so hard in CIDA in difficult circumstances, who go up against almost unmanageable problems and do so with great intensity, tremendous dedication and competence.

However, I have a concern about the structural issues. Other aid agencies around the world have 50 per cent of their people in the field. We have far less. Other aid agencies have a level of efficiency with respect to the distribution of their aid dollars because they have networks on the ground. I feel CIDA takes the view that they are a funding agency not an operational agency, and we often provide funding to other international bodies or to governments, which, in some cases, are transparent and helpful and, in other cases, less so. Every time we write a cheque to another international body, they

même si ce n'est qu'un résumé. Cela pourrait compromettre les relations et, bien entendu, toute la question de l'aide que nous essayons d'offrir à ces pays.

L'un ou l'autre d'entre vous s'est-il penché là-dessus? Pouvez-vous nous donner une opinion?

M. Fisher : Le projet de loi exige un résumé des positions prises par les représentants canadiens relativement aux politiques et aux priorités de la Banque mondiale, par exemple. En fait, de nombreux pays ont une telle disposition. Le Royaume-Uni, la France, la Suède et l'Italie ont tous des arrangements relatifs à la production de rapports publics sur leurs priorités et leurs positions à la Banque mondiale. Cette dernière dispose de sa propre politique de divulgation, en vertu de laquelle « les gouvernements des pays membres sont libres de faire connaître leurs positions sur des sujets examinés par le conseil d'administration ».

Un résumé des positions canadiennes, comme l'exige le projet de loi, est peu susceptible d'enfreindre la politique de divulgation de la banque.

Le président : J'aimerais pousser un peu plus loin cette question. M. Flack s'est dit préoccupé par le libellé « un résumé des observations faites », plutôt qu'un résumé de la réunion, ce qui signifie qu'on serait tenu de rendre publique la position prise par les représentants canadiens. Voilà qui diffère un peu du libellé des autres accords que vous avez lus. Si je me fie à ma mémoire, et c'était il y a quelques instants à peine, le libellé ne semblait pas aussi rigoureux que celui contenu dans ce projet de loi.

M. Fisher : Je crois le contraire parce que, si je puis répéter la politique de divulgation, « les gouvernements des pays membres sont libres de faire connaître leurs positions sur des sujets examinés par le conseil d'administration ».

Le président : « Être libre de faire connaître » n'est pas la même chose qu'« être tenu de fournir ». Cela signifie qu'on a le choix. De toute façon, c'est une préoccupation que j'avais et que je voulais rendre publique, du moins pour nos délibérations

Le sénateur Segal : J'aimerais prendre du recul par rapport au projet de loi et le placer dans le contexte plus vaste de la réforme générale et de la modernisation de l'ACDI. Je pose la question toujours avec un immense respect envers les hommes et les femmes qui travaillent si fort à l'ACDI dans des conditions difficiles, qui affrontent des problèmes presque insolubles et qui le font avec beaucoup d'ardeur, de dévouement et de compétence.

Toutefois, j'ai des réserves au sujet des questions structurelles. Les autres organismes d'aide partout dans le monde déploient 50 p. 100 de leur effectif sur le terrain. Dans notre cas, c'est beaucoup moins. D'autres organismes d'aide doivent atteindre un niveau d'efficacité dans la répartition de leurs fonds consacrés à l'aide internationale parce qu'ils ont des réseaux sur place. J'ai l'impression que l'ACDI se considère comme un organisme de financement et non pas comme un organisme opérationnel; nous accordons souvent du financement à d'autres organismes internationaux ou à des gouvernements qui, dans certains cas,

have a legitimate overhead and so do we. Therefore, a couple of overheads must be covered before the cash gets to the intended program or recipient.

Because parliaments tend not to come back on a regular basis, this would be the first substantive — to its credit — piece of legislation relative to CIDA reform since CIDA was established, and it does address some of the many issues.

However, it does not address the core question. In your experience, Ms. Folco, as a parliamentarian and someone involved in international relations and development with great intensity and background, and, in your experience, Mr. Fisher, in terms of your work both inside government and in prominent international non-governmental organizations, NGOs, are you troubled that if all we do is what is in this bill and nothing more, it may be a good step, but it may be the final step for a generation?

In your judgment, is that fair in terms of the levels of reform that we may need to consider for CIDA and that many of the people who work within CIDA would themselves like to see parliamentarians be part of and lead in a dynamic way?

Ms. Folco: As it happens, as I was preparing my few words before you this afternoon, I read a peer review by the OECD's Development Assistance Committee on Canada. I found that document extremely interesting. I have never actually worked with or for CIDA, but this peer review points out the discrepancy between the number of employees in the field and those in Ottawa, as you have just mentioned. However, it also talks about the heavy hierarchy, particularly top-heavy hierarchy, in CIDA, all of which I suppose is in Ottawa or in the Ottawa region.

The review also makes the point that in order to spend any money, there were so many levels of acceptance. It meant that so much time was taken in going from one level to another because anything over CAN \$500, I understand, had to receive all sorts of approvals.

There are a number of items that can be looked at. Whether they will be looked at by this committee or by a committee of the House of Commons, or even a bill, remains to be seen. I do know there was talk of this a year or so ago, that we would look at CIDA. I also know, senator — dare I mention — that under a Liberal government, we did make some changes to CIDA. However, any organization needs to be constantly looked at and reviewed. Certainly, the difference between the number of people in the field and the number of people who make policy has to be attended to.

sont transparents et d'un grand secours et, dans d'autres cas, le sont moins. Chaque fois que nous faisons un chèque à un autre organisme international, celui-ci engage des frais généraux légitimes, et nous aussi. Par conséquent, il faut couvrir certains des frais généraux avant d'octroyer des fonds au programme ou au bénéficiaire prévu.

Comme les législatures se renouvellent de façon régulière, il s'agirait de la première mesure législative de fond — ce qui est tout à son honneur — portant sur la réforme de l'ACDI depuis la création de celle-ci et qui aborde quelques-unes des nombreuses questions.

Toutefois, ce projet de loi ne s'attaque pas à la question centrale. D'après votre expérience, madame Folco, en votre qualité de parlementaire et d'intervenante active et chevronnée dans les relations internationales et le développement international, et d'après votre expérience, monsieur Fisher, tant dans le cadre de votre travail au gouvernement et dans d'importantes organisations non gouvernementales ou ONG internationales, craignez-vous que si nous nous limitons à faire ce qui est prévu dans ce projet de loi et rien d'autre, ce sera peut-être un pas dans la bonne direction, mais probablement le dernier pour une génération?

À votre avis, est-ce juste par rapport à l'ampleur de la réforme que nous devrions peut-être envisager pour l'ACDI et est-il vrai que bon nombre des employés de l'ACDI, eux-mêmes, aimeraient que les parlementaires participent à ce dossier et le pilotent activement?

Mme Folco : Justement, pendant que je préparais mon exposé cet après-midi, j'ai lu un examen par les pairs effectué par le Comité d'aide au développement de l'OCDE à propos du Canada. J'ai trouvé le document très intéressant. Je n'ai jamais vraiment travaillé avec ou pour l'ACDI, mais cet examen par les pairs signale l'écart entre le nombre d'employés sur le terrain et ceux à Ottawa, comme vous venez de le mentionner. Toutefois, les auteurs parlent aussi de la hiérarchie lourde de l'ACDI, particulièrement aux paliers supérieurs, dont l'ensemble, je suppose, se trouve à Ottawa ou dans la région d'Ottawa.

Le rapport démontre également que pour dépenser les fonds, il fallait passer par beaucoup de niveaux d'acceptation. Autrement dit, passer d'un niveau à un autre prenait beaucoup de temps parce que toute demande d'aide de plus de 500 \$CAN, d'après ce que j'ai compris, nécessitait diverses approbations.

Plusieurs éléments peuvent être examinés. Il reste à déterminer si cet examen sera entrepris par ce comité ou par un comité de la Chambre des communes, ou même dans le cadre d'un projet de loi. Je sais qu'il y a plus ou moins un an, on avait discuté de l'éventualité d'examiner l'ACDI. Je sais également, monsieur le sénateur — si j'ose le mentionner — que sous un gouvernement libéral, nous avions apporté certains changements à l'ACDI. Toutefois, n'importe quelle organisation doit constamment faire l'objet d'un suivi et d'un examen. Ce qui est sûr, c'est qu'il faut surveiller l'écart entre le nombre de personnes sur le terrain et le nombre de personnes qui élaborent des politiques.

Mr. Fisher: I had rather hoped this bill might be the floor, not the ceiling, so I would hope it is not the last bill we see for a generation.

To me, this bill outlines how aid monies should be spent. It does not go into details of which agencies and how those agencies should conduct themselves. This is a private member's bill and is limited in that scope in how the monies are spent.

CIDA may well need review and overhaul, but I do not see that as the necessary subject of this bill. I would hope, for example, that there is increased decentralization of CIDA decision-making power to the field, which is very much in line with the Paris Declaration on Aid Effectiveness principles and so on. I would hope it is a beginning, not the end.

Senator Segal: I have a question related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness. I was very pleased and gratified to hear Ms. Folco deal with that at the level of detail that she did.

I know that some aspects can be done by regulation and some cannot. I am troubled — and I will defer to others more experienced in these matters — that if we do not specifically mention the core premises of the Paris Declaration on Aid Effectiveness as one of the governing principles and priorities that shall define how we manage aid, then we are probably unable to include it by regulation if it is seen to be an amplification, change, upgrading or updating of the core ODA principles. I worry that while it may be possible to do some aspects by regulation, as Ms. Folco has creatively suggested, I am not sure we could go down that road.

Would you be comfortable with a bill in a form that did not address, in any way, shape or form, either by regulation or by statute, the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the important values with respect to shared partnership and goals that are underlined in that document?

Ms. Folco: I have made my position clear in the text that I read and specifically in the recommendations. The Paris Declaration on Aid Effectiveness is the whole context in which any international aid must be looked at. This includes Bill C-293.

Senator Stollery: I want to pick up on the issue of this bill. Mr. Fisher said that he saw this as a floor rather than the end of reform in the aid business. I wonder if each of our witnesses would like to comment on the fact that this committee has strongly recommended, in our report on Africa, that CIDA have a stand-alone statute, that it have a statute of its own; that the minister of CIDA, instead of being a sort of paragraph in the foreign affairs act, be a full minister; that when, for example, trade negotiations take place, which are so important to developing countries — the most recent would be the Doha Round, which seems to be stalled at the moment — that we would have a minister with influence, who would be at the table as an

M. Fisher : J'avais plutôt espéré que ce projet de loi allait constituer le premier et non le dernier pas; j'espère donc que ce ne sera pas le dernier projet de loi pour toute une génération.

À mes yeux, ce projet de loi indique comment l'aide financière devrait être dépensée. Il n'expose pas en détail la façon dont les organismes devraient se comporter. C'est un projet de loi d'initiative parlementaire dont la portée se limite à la façon dont cet argent est dépensé.

Il se peut fort bien que l'ACDI nécessite un examen et une réforme, mais je ne crois pas que ce soit nécessairement l'objet de ce projet de loi. J'ose espérer qu'il y aura, par exemple, une décentralisation accrue du pouvoir décisionnel de l'ACDI sur le terrain, ce qui est tout à fait conforme aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et tout le reste. J'espère bien que c'est le début, et non la fin.

Le sénateur Segal : J'ai une question concernant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. J'ai été très heureux d'entendre Mme Folco en parler de façon si détaillée.

Je sais que certains aspects peuvent être traités par des règlements et d'autres, pas. Ce qui me trouble — et je vais m'en remettre à d'autres qui ont plus d'expérience en la matière —, c'est que si nous ne mentionnons pas spécifiquement les prémisses de base de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide comme l'un des principes directeurs et l'une des priorités qui définiront la façon dont nous gérons l'aide, nous serons alors probablement incapables de les inclure par règlement, si cela est considéré comme une amplification, un changement, une modernisation ou une mise à jour des principes de base de l'APD. Même s'il est possible de traiter certains aspects par règlement, comme l'a proposé Mme Folco de façon créative, je ne suis pas sûr que nous puissions emprunter cette voie.

Seriez-vous à l'aise avec un projet de loi qui n'évoque, d'aucune façon, ni par réglementation ni par législation, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les importantes valeurs concernant le partenariat et les objectifs communs soulignés dans ce document?

Mme Folco : J'ai indiqué clairement ma position dans mon exposé et particulièrement dans les recommandations. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide représente le contexte général dans lequel toute aide internationale doit être prise en considération. Cela comprend le projet de loi C-293.

Le sénateur Stollery : Je veux revenir à la question du projet de loi. M. Fisher a dit qu'il le considérait comme le début plutôt que la fin de la réforme en matière d'aide internationale. J'aimerais connaître l'avis de chacun de nos témoins sur la recommandation que ce comité a formulée dans son rapport sur l'Afrique, à savoir que l'ACDI dispose d'une loi à part entière, c'est-à-dire d'une loi qui lui est propre; que le ministre de l'ACDI, au lieu d'être une sorte de parenthèse dans la loi sur les affaires étrangères, devienne un ministre à part entière; que, par exemple, durant les négociations commerciales, qui sont si importantes pour les pays en développement — la plus récente étant la ronde de Doha, qui semble être au point mort pour l'instant —, nous ayons

advocate for trade reform, for example, and the types of economic development that will make a real difference in the standard of living of developing countries.

We have all heard about the difference between social development being social or economic, these types of arguments, but these arguments should take place in the designing of a CIDA bill where the minister is a real minister and not a sort of revolving-door minister, which is what we have had for so many years. What is your opinion?

Mr. Fisher: A short answer is that I feel it would be very useful to have a statute governing CIDA in specific terms.

Ms. Folco: We are not, of course, talking about Bill C-293 here; we are talking about something quite different.

Senator Stollery: However, it is part of the whole scene.

Ms. Folco: As far as I am concerned, we are talking about something quite different. My answer to your question would be, yes, I agree.

In my example of CARICOM, I talked about trade. I know that the phrase “root causes” that we are using these days is not a very nice phrase, but we go back to the root causes of poverty. It has to do with trade. If there were a minister for CIDA who could sit with the minister for external trade at the table with the ministers from the CARICOM countries, for example, then the internal aid that we give as Canadians could be tied in to the type of trade that we are doing. This is one of the recommendations that I suggested in my paper.

[Translation]

Senator Corbin: My question is addressed to Ms. Folco. As a member of Parliament, you know that our constituents often come to us for help with applications for subsidies, passports, employment insurance, et cetera. Have you ever been approached and asked to intervene with CIDA?

Ms. Folco: As you know, we receive hundreds of requests of all kinds. Personally, people know that I am involved in matters that are not directly connected to CIDA, but that indirectly have to do with foreign countries, through immigration, as I said. I am very interested in this.

People come for advice and I am ready to give advice. However, my answer to the people who ask me for help has always been that I am glad to advise them, but I cannot intervene for them at the government level, because the law forbids this to members of the House of Commons. Therefore, I give them information, sometimes I personally go to CIDA to get the information, or to any other department, and then I transmit the information to the constituent. Nevertheless, a direct intervention is absolutely out of the question.

un ministre influent qui participe en tant que défenseur de la réforme commerciale, par exemple, et des types de développement économique qui permettraient réellement de relever le niveau de vie dans les pays en développement.

Nous avons tous entendu parler de la différence entre le développement social ou économique, mais ces discussions devraient avoir lieu dès la conception d'un projet de loi sur l'ACDI, qui prévoirait un ministre en bonne et due forme et non pas une sorte de ministre de passage, ce qui est le cas depuis si longtemps. Qu'en pensez-vous?

M. Fisher : En bref, j'estime qu'il serait très utile d'avoir une loi qui régit exclusivement l'ACDI.

Mme Folco : Bien entendu, nous ne parlons pas du projet de loi C-293; nous parlons de quelque chose de très différent.

Le sénateur Stollery : Toutefois, cela fait partie du portrait d'ensemble.

Mme Folco : En ce qui me concerne, nous parlons de quelque chose de très différent, mais pour répondre votre question, oui, je suis d'accord.

Dans mon exemple de la CARICOM, j'ai parlé du commerce. Je sais que l'expression « causes profondes » que nous utilisons de nos jours n'est pas très élégante, mais nous touchons aux causes profondes de la pauvreté. Le commerce en fait partie. Si l'ACDI avait un ministre qui travaillait de concert avec le ministre du Commerce international et les ministres des pays de la CARICOM, par exemple, alors l'aide octroyée par les Canadiens pourrait être liée au type de commerce que nous faisons. C'est l'une des recommandations que j'ai formulées dans mon document.

[Français]

Le sénateur Corbin : Ma question s'adresse à madame Folco. En tant que députée, vous savez que nos électeurs nous approchent souvent pour les aider avec des demandes de subventions, de passeports, d'assurance emploi, et cetera. Vous est-il déjà arrivé que l'on vous aborde pour que vous interveniez auprès de l'ACDI?

Mme Folco : Comme vous le savez, on reçoit des centaines de demandes de toutes sortes. Personnellement, les gens savent que je suis impliquée dans des sujets qui ne touchent pas l'ACDI directement, mais qui touchent les pays à l'étranger indirectement, à travers l'immigration, comme je l'ai dit. C'est quelque chose qui m'intéresse beaucoup.

Il y a des gens qui viennent pour des conseils et je suis prête à en donner. Cependant, ma réponse a toujours été, auprès des gens qui me demandent de l'aide, que je veux bien les conseiller, mais que je ne peux pas intervenir pour eux auprès du gouvernement, puisque c'est illégal pour les députés à la Chambre des communes. Je leur donne donc de l'information, quelquefois je vais chercher l'information auprès de l'ACDI moi-même, ou auprès de n'importe quel autre ministère, information que je transmets ensuite à l'électeur. Mais une intervention directe est absolument impossible.

Senator Corbin: I certainly agree with you, I have been a member of Parliament and I am familiar with our respective codes of ethics. I was not trying to trap you with this question. To the contrary, I wanted to find out whether, in the course of your activities as an MP, you have occasionally realized that there is a tremendous amount of unjustified delays, dithering, et cetera, when applications are assessed, be they submitted by Canadians, Canadian companies operating abroad and receiving subsidies from CIDA, or even applications from abroad.

Could you give us an idea of the efficiency of the application approval process?

Ms. Folco: I cannot say, sir, because I am not familiar enough with the approval process. I do not know it in detail. However, I have spoken quite a bit with Canadians who had contracts with CIDA. I have also had extensive discussions with people who had projects in Africa, for instance, and who were asking CIDA to help them with their projects.

We were very frustrated, when I wanted to give them the information, because, among other things, they took an enormous amount of time before even answering us — I am speaking on behalf of the group — and because the reply was often negative, with few explanations. Let me give you an example that happened quite some time ago. There was a group of nuns from Quebec in an African country who wanted, because of the floods that had occurred near their hospital, to restore the riverside area. They had asked CIDA for help. CIDA knew these nuns very well. It took an enormous amount of time before CIDA heard them out. That was the reason why they came to see me. In fact, they should not have needed me because they were already well-known to the organization.

Senator Corbin: Thus, as you have personally noted, there are occasional cases of inefficiency. Perhaps there are also other cases of applications being treated in such a cavalier way. Perhaps the organization is too large to be efficient. Would I be right in saying that?

Ms. Folco: I cannot answer this question. What I thought at the time was that perhaps, given the modest sum that they were requesting, it would have been better to approve this budget on the ground, in the country where it had been requested, rather than to send it from that country to CIDA and then to Ottawa, et cetera, thus going through the entire flow chart of CIDA from bottom to top. It would have been much better to repair the grounds in that place with a small budget. I cannot answer your question.

Senator Corbin: I am still astonished — this is just a comment on my part — by the generosity that Canadians showed in answering the appeals by the Red Cross to help the tsunami victims. The Red Cross, as we know, from recent information, was not able to spend at least a hundred million dollars of the donations it received. Canadian generosity is extraordinary. It comes from the heart and without hesitation. When I compare this to CIDA, I am flabbergasted, because the process becomes so

Le sénateur Corbin : Je suis bien d'accord avec vous, j'ai été député et je connais la portée de nos codes d'éthique respectifs. Je ne cherchais pas à vous embêter en vous posant cette question. Au contraire, je cherchais à savoir si, dans l'exercice de vos activités comme députée, vous avez pu, à l'occasion, vous rendre compte qu'il y avait énormément de retard injustifiable, de tergiversations, et cetera, dans l'approbation de demandes, que ce soit des demandes de la part de Canadiens, de firmes canadiennes qui œuvrent à l'étranger et qui reçoivent des subventions de l'ACDI, ou encore de demandes étrangères.

Êtes-vous en mesure de nous donner une idée de l'efficacité du processus d'approbation des demandes?

Mme Folco : Je ne peux pas vous dire, sénateur, car je ne connais pas suffisamment bien le processus d'approbation. Je ne le connais pas en détail. Cependant, j'ai beaucoup parlé avec des Canadiens qui avaient des contrats avec L'ACDI. J'ai aussi beaucoup parlé avec des personnes qui avaient des projets en Afrique, par exemple, et qui demandaient à l'ACDI de les aider dans leurs projets.

Ce qui nous a beaucoup frustrés, quand j'ai voulu leur donner l'information, c'est que d'une part, cela prenait énormément de temps avant même de nous répondre — je parle au nom du groupe — et que très souvent la réponse était négative et sans beaucoup d'explications. Je vous donne un exemple qui remonte assez loin quand même. C'était un groupe de religieuses québécoises qui étaient dans un pays de l'Afrique et qui voulaient, à cause des inondations qui avaient eu lieu près de leur hôpital, rebâtir un peu le côté de la rivière. Elles avaient demandé à l'ACDI de les aider. Ces religieuses étaient bien connues de l'ACDI. Cela leur a pris énormément de temps pour être entendu par l'ACDI. C'est la raison pour laquelle elles étaient venues me voir. En fait, elles n'auraient pas dû avoir besoin de moi puisqu'elles étaient déjà connues de l'organisme.

Le sénateur Corbin : Il y a donc à l'occasion une certaine inefficacité que vous avez pu constater personnellement. Il existe peut-être d'autres cas aussi dans la façon cavalière dont on traite les demandes. La boutique est peut-être trop grosse pour être efficace. Aurais-je raison de dire cela?

Mme Folco : Je ne peux pas répondre à cette question. L'idée que j'avais à ce moment-là était que peut-être, compte tenu du peu d'envergure du montant qu'elles demandaient, il aurait été préférable que l'approbation de ce budget soit faite sur le terrain, dans le pays où il avait été demandé plutôt que de l'envoyer de ce pays vers l'ACDI puis vers Ottawa, et cetera, et de monter tous les grades de la hiérarchie de l'ACDI. Cela aurait été beaucoup mieux de réparer le terrain là-bas avec un petit budget. Je ne peux pas répondre à votre question.

Le sénateur Corbin : Je suis toujours étonné — c'est un commentaire gratuit que je fais — de la façon généreuse dont les Canadiens ont répondu à la demande de la Croix-Rouge pour aider les victimes du tsunami. La Croix-Rouge, on le sait, d'après les informations récentes, n'a pas réussi à dépenser une centaine de millions de dollars et même plus en dons qu'elle a reçus. Cette générosité des Canadiens est extraordinaire. Elle vient du cœur et se fait sans hésitation. Quand je compare cela à l'ACDI, les deux

drawn out and bureaucratized that applicants no longer know what to do. I think that CIDA needs a radical reform so that it might reflect the outstanding generosity of Canadians. This is just a comment of mine.

Ms. Folco: I do not disagree with what you have just said, but let me say that on the other hand, this has to do with accountability and transparency. CIDA also has a duty to be accountable.

[English]

Senator Mahovlich: Mr. Fisher, how does Bill C-293 rank against other donor countries' legislation guiding the provision of development assistance, and how does it differ from these countries' legislative mandates?

Mr. Fisher: I do not know the details of those bills well enough to comment. I understand that in the U.K. there is perhaps greater specificity on both the definition of poverty and the reporting requirements, but I really do not know the details of all of those other bills. I am sorry.

The Chair: I would like to extend our appreciation and thanks to both of our witnesses.

This is legislation that, in principle, has very little objection from senators involved in this. We are looking at some of the issues that we feel make it quite difficult to make this process efficient. In that respect, we thank you for giving us your wisdom, opinions and participation in enlightening us. It will be helpful in our deliberations. Thank you for coming.

Senator Stollery: The arrangement we have is to vote clause by clause on Bill C-293 on April 2.

The Chair: It is important to put on the record that the steering committee had a discussion, and the steering committee, on division — this is important, because it will be on division here again.

Senator Stollery: It is the report of the committee. It does not matter what it is.

The Chair: I believe Senator Stollery is saying that we would like committee approval that, on April 2, all matters dealing with Bill C-293 be dispensed with and the bill reported the following day.

Senator Corbin: Mr. Chair, if I may suggest, we should also say that we will have witnesses, yet to be identified in some cases.

The Chair: We have some identified. We have two witnesses for next week.

Senator Corbin: That would also be an opportunity for members of the committee, who so wished, to present amendments.

bras me tombent, parce qu'on traîne en longueur et on bureaucratise le processus au point où les demandeurs ne savent plus où donner de la tête. Je pense que l'ACDI a besoin d'être réformée de fond en comble pour qu'elle se conforme à cette mentalité de générosité des Canadiens qui est exemplaire. C'est un commentaire que je fais.

Mme Folco : Je ne suis pas en désaccord avec ce que vous venez de dire, mais je dirais que l'autre côté de la médaille, c'est l'imputabilité et la transparence. L'ACDI a comme devoir aussi de rendre compte.

[Traduction]

Le sénateur Mahovlich : Monsieur Fisher, comment le projet de loi C-293 se compare-t-il aux lois d'autres pays donateurs qui régissent l'octroi de l'aide au développement, et en quoi diffère-t-il des mandats législatifs de ces pays?

M. Fisher : Je ne connais pas ces projets de loi assez bien pour pouvoir commenter. Je sais qu'au Royaume-Uni, il y a peut-être plus de précision dans la définition de la pauvreté et les exigences en matière de production de rapports, mais j'ignore vraiment les détails de tous les autres projets de loi. Je suis désolé.

Le président : J'aimerais exprimer notre reconnaissance et nos remerciements à nos témoins.

Il s'agit d'un projet de loi qui, en principe, suscite très peu d'opposition chez les sénateurs concernés. Nous examinons certaines des questions qui, selon nous, rendent difficile l'établissement d'un processus efficace. À cet égard, nous vous remercions de nous avoir fait profiter de votre sagesse, de vos points de vue et de votre contribution pour nous éclairer là-dessus. Cela nous aidera dans nos délibérations. Merci d'avoir été des nôtres.

Le sénateur Stollery : Ce dont nous avons convenu, c'est de voter article par article le projet de loi C-293, le 2 avril prochain.

Le président : Il est important d'indiquer officiellement que le comité de direction a eu une discussion et le comité de direction, avec dissidence — ce point est important parce que ce sera la même chose ici.

Le sénateur Stollery : C'est le rapport du comité. Peu importe ce dont il est question.

Le président : Je crois que le sénateur Stollery veut dire que nous aimerions avoir l'approbation du comité pour que, le 2 avril, toutes les questions relatives au projet de loi C-293 soient réglées et qu'on en fasse rapport le jour suivant.

Le sénateur Corbin : Monsieur le président, si vous me permettez de faire une proposition, il faudrait aussi mentionner que nous aurons également des témoins, dont certains n'ont pas encore été identifiés.

Le président : Nous en avons identifié certains. Nous avons deux témoins pour la semaine prochaine.

Le sénateur Corbin : Ce serait également une occasion pour les membres du comité, s'ils le souhaitent, de présenter des amendements.

The Chair: The minister has also indicated that she will be appearing on April 2 on this bill.

Senator Corbin: That is when we come back following the Easter break.

The Chair: I believe that is Wednesday, April 2.

Senator Stollery: We can report it to the Senate, and then if there is anything else, it can be done in the Senate.

Senator Smith: That is better than April 1.

Senator Stollery: All in favour?

The Chair: Is that on division?

On division. Thank you.

Senator Corbin: Why are you promoting division?

The Chair: I believe that there are some serious problems with this bill.

Senator Stollery: May I move that motion?

The Chair: It is done already, on division.

Senator Corbin: You like that word.

The Chair: I want to make sure people understand that I am not in favour of it.

The last item I wanted to bring to your attention is that tomorrow you have a day off. There is no meeting tomorrow.

Senator Corbin: Do not say we have a day off.

The Chair: You have a day off from this committee. I have two other committees to attend tomorrow. The next meeting will be a week today, same time and same place.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, March 11, 2008

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 5:34 p.m. to continue its examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

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

[*Translation*]

The Chair: I welcome everyone to this meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. We are continuing today the examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

The purpose of this legislation is to make poverty reduction the objective of Canada's Official Development Assistance in order to insure that this aid would be part of our country's international commitments in the area of human rights and take into account the views of people living in poverty.

Le président : La ministre a également indiqué qu'elle viendrait témoigner le 2 avril, à propos de ce projet de loi.

Le sénateur Corbin : C'est-à-dire, à notre retour du congé de Pâques.

Le président : Je crois qu'il s'agit du mercredi 2 avril.

Le sénateur Stollery : Nous pouvons en faire rapport au Sénat, puis s'il y a d'autres points, ils pourront être traités au Sénat.

Le sénateur Smith : C'est mieux que le 1^{er} avril.

Le sénateur Stollery : Tous ceux qui sont pour?

Le président : Y a-t-il dissidence?

Avec dissidence. Merci.

Le sénateur Corbin : Pourquoi encouragez-vous la dissidence?

Le président : Je crois qu'il y a de sérieux problèmes avec ce projet de loi.

Le sénateur Stollery : Puis-je proposer cette motion?

Le président : C'est déjà fait, avec dissidence.

Le sénateur Corbin : Vous aimez ce mot.

Le président : Je veux m'assurer que les gens comprennent que je ne suis pas en faveur.

Le dernier point que j'aimerais porter à votre attention, c'est que demain, vous avez congé. Il n'y aura pas de réunion demain.

Le sénateur Corbin : Ne dites pas que nous avons un jour de congé.

Le président : Nous avons un jour de congé dans ce comité-ci. J'ai deux autres comités demain. La prochaine séance aura lieu dans une semaine exactement, à la même heure et au même endroit.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 11 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 17 h 34 afin de poursuivre son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

Le sénateur Consiglio Di Nino (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Je vous souhaite à tous la bienvenue à cette réunion du 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.

Ce projet de loi vise à faire de la réduction de la pauvreté l'objectif de l'aide au développement officiel du Canada, pour veiller à ce que cette aide s'inscrive dans le cadre des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, et tienne compte du point de vue de ceux qui vivent dans la pauvreté.

We are pleased to welcome today Mr. Paul Jenkins, Senior Advisor to the Executive Director for Canada, Ireland, and the Caribbean at the International Monetary Fund.

Mr. Jenkins, welcome to the Senate of Canada.

[English]

I understand that you have some opening remarks, after which we will ask questions. I have another engagement in approximately an hour, and Senator Corbin has kindly agreed to chair this meeting after that.

Paul Jenkins, Senior Advisor to the Executive Director for Canada, Ireland and the Caribbean, International Monetary Fund: Thank you for the invitation to appear today in connection with Bill C-293. I would like to begin by expressing, on behalf of the Executive Director, Jonathan Fried, his regret for not being able to appear before you today. It was necessary for Mr. Fried to remain in Washington to participate in a crucial meeting of the International Monetary Fund Executive Board, at which changes to the structure of IMF quotas and voting power are being considered. This meeting today is the culmination of three years of efforts to reform key elements of the IMF's governance arrangements. Canada has played a leading role. I am sure you understand that it was important for him to participate in those discussions.

I will briefly give you some background on who I am. I am the senior adviser to the executive director. I am a Canadian. I have occupied positions at the Department of Finance, where I headed the unit responsible for Canada's membership in the IMF. I was in the branch currently headed by Mr. Graham Flack, who I believe also appeared before this committee some time ago. I have been in Washington for three and a half years in the executive director's office.

My remarks today will focus on clause 5(1)(d) of the bill, which would require a "summary of any representation made by Canadian representatives with respect to priorities and policies of the Bretton Woods Institutions."

I would like to begin by providing background on how Canada is represented at the IMF which, I think, is germane to this clause. The most important thing to emphasize is the arm's-length manner in which Canada is represented at the IMF. This arm's-length relationship has two aspects.

First, executive directors and their staffs are officers of the IMF with fiduciary responsibilities to the institution. An executive director's primary legal duty is to act on behalf of the broad interests of the institution. This is a key element of good corporate governance practice for boards of directors in the public and private sectors.

Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Paul Jenkins, conseiller principal de l'administrateur pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes pour le Fonds monétaire international.

Monsieur Jenkins, bienvenue au Sénat du Canada.

[Traduction]

Je crois que vous allez d'abord nous présenter une déclaration préliminaire, après quoi, nous passerons aux questions. Je devrai vous quitter dans une heure pour m'acquitter d'autres obligations et je céderai alors le fauteuil au sénateur Corbin qui a gentiment accepté de me remplacer.

Paul Jenkins, conseiller principal de l'administrateur pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes, Fonds monétaire international : Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée d'intervenir aujourd'hui pour traiter du projet de loi C-293. Avant tout, je souhaiterais vous présenter les excuses de l'administrateur, M. Jonathan Fried, qui regrette de ne pouvoir être présent. Il a en effet dû rester à Washington pour participer aujourd'hui à une réunion extrêmement importante du conseil d'administration du Fonds monétaire international, où il sera question des changements de structure des quotes-parts et des voix attribuées. Cette rencontre marque l'aboutissement d'un travail long de trois ans sur la réforme de ces composantes essentielles du dispositif de gouvernance du FMI, travail dans lequel le Canada a joué un rôle de premier plan. Vous comprendrez, j'en suis persuadé, combien il est important que M. Fried prenne part à ces délibérations.

Permettez-moi de me présenter brièvement. Je suis le conseiller principal de l'administrateur. Je suis canadien. J'ai occupé divers postes au ministère des Finances où j'ai dirigé la section chargée de l'appartenance du Canada au FMI. Je faisais partie du service que dirige actuellement M. Graham Flack qui a comparu récemment, je crois, devant votre comité. Depuis trois ans et demi, je travaille à Washington, dans le bureau de l'administrateur.

Mes propos porteront principalement sur l'alinéa 5(1)d) du projet de loi qui exigerait « un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des priorités et des politiques des Institutions de Bretton Woods »

Permettez-moi, pour commencer, d'apporter quelques précisions sur la représentation du Canada au FMI car je crois qu'elles apporteraient un éclairage fort pertinent sur ce passage. Il importe surtout de souligner la nature indépendante de la représentation du Canada au FMI. Cette relation indépendante est double.

En premier lieu, les administrateurs et leurs collaborateurs sont des agents du FMI et ont une responsabilité fiduciaire envers l'institution. Les administrateurs ont pour premier devoir légal d'agir dans l'intérêt général de l'institution. C'est un attribut fondamental de bonne gouvernance pour tout conseil d'administration, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Directors approve the policies of the institution through the collective decision-making practices of the executive board. Their status as officers of the IMF also means that each individual director is bound by these policies in much the same way that a member of the regular staff of the IMF would be once policies are approved.

In this respect, we would note that from the earliest days of the IMF, the formal policy of the executive board has been that its meetings are confidential to preserve the conditions for frank debate. This is the basis for the requirement in the code of conduct that members of the executive board protect the confidentiality of documents as they are classified under the policies approved by the board.

The second arm's-length aspect is the arrangement whereby directors represent a group of countries. The IMF is a universal international institution with 185 members. Given the sheer size of its membership, it is not practical that all members be represented directly on the executive board. Rather, members group themselves into constituencies, apart from the five largest members who are entitled to appoint directly an executive director.

Canada's constituency includes Ireland and the Commonwealth Caribbean, for a total of 12 countries. The executive director, although always a Canadian national, has a duty to represent the entire constituency including his or her Irish and Caribbean authorities on the same basis that he or she represents Canada.

I can give an illustration of the degree to which an executive director represents his or her constituency on this unified basis. On those occasions when formal votes are held, which are relatively rare, a director is required under the IMF's articles of agreement to cast a single vote on behalf of the entire constituency. Splitting of votes is not permitted.

As a result of this arm's-length relationship, I can see two legal or policy difficulties with the requirement in the bill to prepare a summary of all representations by the Canadian representative on the priorities and policies of the IMF.

The first difficulty arises because the executive board has established policies governing disclosure of information by the IMF as an institution. This includes the deliberations of the executive board itself. These policies were established early in the history of the IMF and take as their starting point the need to preserve the conditions for a frank discussion and to protect discussions of sensitive economic and financial information and conditions in member countries.

At the same time, the board has taken steps, especially over the last 15 years, to move in the direction of greater transparency. At present, the work program of the executive board has been published covering the forthcoming six- to nine-month period. This is a detailed, annotated document that gives a flavour of the policy discussions forthcoming. That is published together with

Agents du FMI, les administrateurs approuvent les politiques de l'institution par le jeu du processus décisionnel collégial du conseil d'administration. Une fois que ces politiques sont mises en place, chacun d'entre eux est tenu de les observer comme n'importe quel membre des services du FMI.

Je souhaiterais rappeler à cet égard que, depuis les débuts du FMI, les réunions du conseil d'administration ont, par principe, un caractère confidentiel afin de préserver la franchise des débats. C'est ce qui explique l'obligation faite aux membres du conseil d'administration, en application du code de conduite établi à leur intention, de protéger le caractère confidentiel conféré aux documents en application des politiques approuvées par le conseil.

En second lieu, les administrateurs représentent souvent un groupe de pays. Institution universelle, le FMI compte 185 pays membres. Vu l'importance de ce nombre, il n'est pas réaliste de leur accorder à tous une représentation directe au sein du conseil d'administration. En effet, hormis les cinq membres les plus grands, lesquels peuvent désigner directement un administrateur, les autres pays membres sont représentés au sein de groupes.

Le groupe auquel appartient le Canada comprend également l'Irlande et les pays des Caraïbes membres du Commonwealth, soit 12 pays au total. L'administrateur, quoique toujours ressortissant canadien, a donc pour devoir de représenter le groupe dans son ensemble, autrement dit les autorités irlandaises et les autorités caribéennes, de la même manière qu'il représente le Canada.

Pour illustrer la nature unifiée de la représentation qu'exerce un administrateur je mentionnerai les cas plutôt rares où doivent se tenir des scrutins et où, conformément aux statuts du FMI, un administrateur est tenu d'exprimer un même suffrage au nom de l'ensemble du groupe qu'il représente. Autrement dit, les votes séparés ne sont pas permis.

Compte tenu de cette double relation indépendante, l'obligation que prévoit le projet de loi de préparer un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des priorités et des politiques du FMI pose deux difficultés de nature juridique ou de politique générale.

La première tient à ce que le conseil d'administration a établi des principes qui régissent la divulgation par le FMI, comme institution, d'informations, y compris celles qui concernent les délibérations du conseil d'administration lui-même. Ces principes ont été définis très tôt dans l'histoire du FMI et obéissent à la nécessité de préserver les conditions propices à la franchise des débats, et de protéger l'examen d'informations économiques et financières délicates et de détails propres à la situation des pays membres.

Par ailleurs, depuis une quinzaine d'années notamment, le conseil a pris des mesures pour promouvoir une plus grande transparence. Aujourd'hui, le programme de travail du conseil d'administration pour les 6 à 9 mois à venir est rendu public. Il s'agit d'un document détaillé et commenté qui donne la teneur des débats futurs. Les ordres du jour des réunions sont publiés eux

the agendas of each individual board meeting several days before it is held. Between 75 per cent and 90 per cent of staff papers submitted to the board for consideration are eventually published. In some cases, this may be in redacted form to protect market-sensitive information. In the majority of cases, a chairman's summary of the board's discussion is also published. These summaries provide detail about the main thrust of the discussion, as well as a sense of the weight of the opinion behind various strands of the argument. I would add that Canada has been among the foremost proponents of greater transparency at the fund over the last 15 years or so.

However, the formal representations by individual directors during board meetings have never been published. These views are kept confidential under the executive board's policies, reflecting the original objective of preserving frank discussion and avoiding disclosure of political or market-sensitive information about members' economic or financial situations.

The positions of individual directors are also kept confidential for another reason: the principle that the executive board reaches its decisions by consensus. I mentioned earlier that formal votes are rare, and that is a reflection of this policy. There is a discussion, and a consensus typically emerges out of the exchange of views. Once a decision is made, however vigorous the exchange of views leading up to it, it is considered to have the support of all members of the board.

Thus, broadly speaking, the constraints on the ability of an individual executive director to divulge details of his or her position are not dissimilar qualitatively to those that limit the abilities of a national cabinet in many systems to discuss its deliberations.

From a legal perspective, the IMF's code of conduct, which executive directors and their staffs must observe, requires them to protect the confidentiality of the deliberations of the executive board. Information concerning the workings of the executive board can be disclosed only in accordance with policies that the board has established.

What does this mean in practice? Clearly, an executive director can speak in general terms about his priorities for the IMF, including by providing a flavour of his or her views on particular policy issues. He or she may also speak in general terms about the views of his authorities, with their consent. In fact, we do this by supplying information on these policy orientations to the Department of Finance Canada, and the department incorporates that information into its annual report to Parliament entitled *Report on Operations Under the Bretton Woods and Related Agreements Act*.

What we cannot divulge under the code of conduct are the actual representations we make in board meetings, as this in many cases would contain confidential information and is inconsistent with the need to create the conditions for a frank and open discussion. The language of the bill is thus troubling, since it

aussi plusieurs jours avant qu'elles ne se tiennent. De 75 à 90 p. 100 des documents préparés par les services du FMI et soumis à l'examen du conseil d'administration sont publiés un jour ou l'autre. Dans certains cas, il peut arriver que ces documents soient publiés sous une forme légèrement modifiée, afin de protéger des données délicates sur le plan commercial. En outre, dans la majorité des cas, les résumés du président sur les délibérations du conseil sont rendus publics. Ces résumés donnent des détails sur les grandes lignes des délibérations et renseignent sur le poids des opinions qui sous-tendent les diverses facettes des arguments. J'ajouterai d'ailleurs que le Canada est un des pays qui ont activement préconisé une plus grande transparence, depuis une quinzaine d'années environ.

En revanche, les déclarations formelles des administrateurs durant les délibérations du conseil d'administration n'ont jamais été rendues publiques. Conformément aux politiques du conseil, ces vues restent confidentielles, dans le respect du souci initial de préserver la franchise des débats et d'éviter de divulguer des informations délicates sur le plan politique ou commercial au sujet de la situation économique ou financière des pays membres.

Les vues des administrateurs doivent également rester confidentielles pour une autre raison : la nature consensuelle des décisions du conseil d'administration. Comme je l'ai mentionné un peu plus tôt, les votes officiels sont rares, en raison même de cette politique. Généralement, un consensus se dégage au cours du débat. Une fois qu'une décision est prise, pour animés qu'aient été les échanges de vues préalables, la décision est réputée recevoir le soutien de tous les membres du conseil.

En fait, d'un point de vue général, les contraintes qui empêchent un administrateur de révéler les détails de ses positions ne sont pas très différentes de celles qui, dans plusieurs régimes politiques, pèsent sur les membres d'un cabinet ministériel au regard de ses délibérations.

D'un point de vue juridique, le code de conduite du FMI, que les administrateurs et leurs collaborateurs doivent observer, leur impose de préserver le caractère confidentiel des délibérations du conseil d'administration. Les informations relatives aux activités du conseil ne peuvent être révélées qu'en application des politiques que celui-ci a établies en la matière.

Qu'est-ce que cela signifie concrètement? À l'évidence, un administrateur peut parler en termes généraux de ses priorités au regard du FMI, y compris en donnant une idée de ses positions sur telle ou telle question de politique générale. Il peut en outre évoquer à grands traits les vues des autorités qu'il représente, avec leur consentement préalable. C'est ce que nous faisons en fournissant des informations sur ces grandes orientations au ministère des Finances du Canada, qui les inclut dans l'édition annuelle du *Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* qu'il présente au Parlement.

En revanche, le code de conduite nous empêche de divulguer les observations effectivement faites durant les délibérations du conseil car, bien souvent, elles font intervenir des informations de nature confidentielle. Cela serait en effet contraire à la nécessité de créer les conditions propres à un débat franc et ouvert. Aussi

could require us to take actions that are inconsistent with our responsibilities as officers of the IMF and could place us in violation of the board's code of conduct.

The second difficulty the bill might pose relates to the fact that we represent a constituency of countries. In the normal course of events, we do not make one representation at the board on behalf of Canada, and then change hats and make another on behalf of Ireland, and so on. Rather, we strive to craft a single representation that speaks on behalf of the entire 12-member constituency. Crafting such a single position is often delicate, and the result is not a representation by a Canadian representative. Rather, it is a single representation by a director representing Canada, Ireland and the Caribbean.

There are also cases where the authorities of a member country have asked us to specifically note their position in the course of our representation to the board. In such cases, those positions could be divulged only with the consent of the authorities of that member.

The final point that I would make moves from legal and policy challenges more to the practical challenges of implementing the requirement in clause 5(1)(d).

The IMF executive board can be thought of as being in almost permanent session. During a typical year, it will consider, in either formal or informal session, about 120 matters that the IMF classifies as policy issues. It will also consider another 200 country matters, ranging from the annual reports that are required each year from each member on economic conditions and policies to discussions relating to debt relief and IMF financial programs in specific countries. These country discussions are often, in practice, the means by which policies are established or revised. This raises for us a practical question about the compliance burden associated with the bill, since it could be interpreted as requiring the preparation of up to 200 or 300 summaries each year.

For all of these reasons, the approach that we have followed is to collaborate with the Department of Finance in preparing the annual *Report on Operations Under the Bretton Woods and Related Agreements Act*. This report, which has been expanded and improved over the last few years, goes into a fair bit of detail on Canada's objectives for the key policy issues facing the IMF and provides a flavour of how the executive director is advancing Canada's interests, subject to the constraints that I have described over the last few minutes. I would submit that this approach provides the means for achieving the transparency in Canada's activities at the IMF that is the objective of the bill.

Thank you very much. I welcome your questions.

sommes-nous préoccupés à la lecture du projet de loi car il nous imposerait des mesures qui iraient à l'encontre de nos responsabilités en qualité d'agents du FMI, au risque d'être en infraction du code de conduite du conseil.

Par ailleurs, le projet de loi risque de poser une autre difficulté du fait que nous représentons un groupe de pays. Normalement, nous ne formulons pas une déclaration au conseil au nom du Canada, pour ensuite adopter une autre nationalité et intervenir au nom de l'Irlande, et ainsi de suite. Notre souci est plutôt d'élaborer une seule déclaration qui soit représentative de l'ensemble des douze pays membres, travail qui va souvent de pair avec un profond souci de la nuance. Autrement dit, le produit final n'est pas une observation faite par un représentant canadien, mais plutôt une seule observation de l'administrateur qui représente le Canada, l'Irlande et les Caraïbes.

Il arrive d'ailleurs que les autorités d'un des pays membres du groupe nous demandent de communiquer spécifiquement leur position dans nos déclarations au conseil. Dans ces cas-là, il ne peut en être rendu compte qu'avec leur consentement.

Après avoir évoqué les obstacles juridiques et politiques, mes dernières remarques porteront sur les difficultés pratiques de la mise en application des obligations prévues à l'alinéa 5(1)d).

À toutes fins utiles, nous pouvons considérer que le conseil d'administration du FMI siège pratiquement en permanence. Sur une année, il peut être saisi, en séance formelle ou informelle, d'environ 120 dossiers que le FMI lui-même qualifie de « politique générale ». À cela peuvent s'ajouter environ 200 dossiers concernant des pays en particulier, allant des rapports annuels qui doivent être établis sur la situation et les politiques économiques des pays membres à l'examen de l'allégement de la dette ou des programmes financiers du FMI. Ces délibérations de nature nationale sont parfois, concrètement, le support qui sert à définir ou à réviser des politiques. D'où la question pratique des lourdes obligations qu'imposerait l'observation du contenu du projet de loi, puisqu'il pourrait être interprété comme exigeant la préparation de 200 à 300 synthèses par an.

Pour toutes les raisons que j'ai évoquées, notre démarche a toujours consisté à collaborer avec le ministère des Finances dans la préparation, chaque année, du *Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*. Ce rapport, qui a été étoffé et amélioré au cours des dernières années, contient d'abondants détails sur les objectifs du Canada au regard des grandes questions de politique générale dont traite le FMI, et il renseigne sur les activités entreprises par l'administrateur pour promouvoir les intérêts du Canada, dans le respect des contraintes que je viens tout juste de décrire. À mon sens, cette démarche permet d'assurer la transparence des activités du Canada au FMI, objectif visé par le projet de loi.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

Senator Corbin: On my personal behalf, I wish to thank the witness for a clear, to-the-point, succinct and precise presentation. We know where you stand with respect to the demands of the bill.

Would you recommend that the clause you discussed be stricken off the bill completely, or is there room for accommodation?

Mr. Jenkins: Senator, I am reluctant to make recommendations on the specific drafting of the bill. I have to confess that it is difficult for me to see how the content of section 5(1)(d) could be slightly rewritten in a way that would eliminate the concerns I have mentioned.

There is the issue surrounding the reference to Canadian representatives, which is problematic because of our status as officers of the IMF and because we represent, on an equal basis, 12 countries. Then there is the reference to the summary of representations.

A point that I did not make in my remarks has to do with the generality of the reference to policies and priorities. That would be operationally difficult for us to interpret, given that the board is in pretty much continuous session and considers a large number of issues each day. In some cases, it is clear-cut that a discussion is a policy issue. In other cases, a policy issue flows out of a country discussion. It would be operationally difficult for us to interpret that aspect of the requirement.

That leads me to reiterate some unease with the language. I think I have to leave it at that. I would not want to make any further specific comments about how the reference could be rewritten in a way to make it clearer.

Senator Corbin: Does the IMF have a website?

Mr. Jenkins: Yes, it does.

Senator Corbin: I am not sure whether it is the World Bank's or the IMF's website that I have visited on occasion, but there are briefings following meetings where journalists can ask any number of questions they wish. Does that still go on?

Mr. Jenkins: The IMF website is quite extensive. In fact, I think its extensiveness is its own worst enemy, in that there is so much information there, it is sometimes difficult to locate.

There are webcasts in which members of the fund staff brief journalists. Also, as I mentioned, a great deal of documentary information, including documentary information relating to the workings of the executive board, is posted on that website — sometimes not immediately, but in the days, weeks and months following a board meeting. That includes, as I mentioned, a large majority of the staff papers that are submitted to the board for the board's consideration and that provide the basis for the board's discussion. They are posted sometimes with

Le sénateur Corbin : En mon nom personnel, j'aimerais remercier le témoin pour son exposé clair, pertinent, succinct et précis. Nous connaissons maintenant votre position par rapport aux exigences du projet de loi.

Recommanderiez-vous que l'article que vous avez mentionné soit supprimé complètement du projet de loi ou certains accommodements seraient-ils possibles?

M. Jenkins : Sénateur, j'hésite à vous faire des recommandations concernant le libellé précis du projet de loi. J'avoue qu'il est difficile pour moi d'imaginer comment le contenu de l'alinéa 5(1)d) pourrait être légèrement remanié de manière à éliminer les préoccupations que j'ai soulevées.

La mention des représentants canadiens pose problème, en raison de notre statut d'administrateurs du FMI et étant donné que nous représentons, avec égalité des droits, 12 pays. Ensuite, il est question du résumé des observations.

Je n'ai pas souligné dans ma déclaration préliminaire la généralité de la référence aux politiques et priorités. Sur le plan opérationnel, ce serait difficile pour nous d'interpréter cette référence, étant donné que le conseil d'administration siège pratiquement de manière continue et se penche chaque jour sur un grand nombre de dossiers. Dans certains cas, il est clair que le débat porte sur une question de politique. Dans d'autres cas, la question de politique découle d'un débat concernant un pays. Il serait difficile pour nous d'interpréter l'application de cet aspect de l'exigence dans nos activités quotidiennes.

Cela m'amène à réitérer le malaise que suscite le texte du projet de loi. Je pense que je vais en rester là. Je ne tiens pas à donner d'autres précisions sur la façon dont le texte devrait être rédigé pour être plus clair.

Le sénateur Corbin : Le FMI dispose-t-il d'un site web?

M. Jenkins : Oui.

Le sénateur Corbin : J'ai navigué à l'occasion sur le site de la Banque mondiale ou celui du FMI et je me souviens qu'on y trouve des comptes rendus des réunions que les journalistes peuvent consulter et ils sont libres de poser toutes les questions qu'ils souhaitent. Est-ce que c'est toujours le cas?

M. Jenkins : Le site web du FMI est assez gigantesque. En fait, je pense même que la grande quantité d'informations qu'il contient se retourne contre lui, car il est parfois difficile de trouver ce que l'on cherche.

Il propose notamment des webémissions dans lesquelles des membres du FMI présentent des comptes rendus aux journalistes. Par ailleurs, comme je l'ai mentionné, le site web contient aussi beaucoup de documents annexes, y compris des documents se rapportant au fonctionnement du conseil d'administration — ces documents ne sont pas toujours publiés immédiatement, dans les jours, les semaines et les mois qui suivent une réunion du conseil d'administration. On trouve parmi ces documents une grande majorité de documents de service qui sont soumis au conseil et qui

corrections for market-sensitive information, but the majority of those are published.

Also, there is a chairman's summary of the discussions. These chairman summaries are often fairly detailed, but they do not indicate the positions of individual directors. They will say, "Many directors believed the following, although a few directors took an opposing view," and they will go into some detail about the substance of the issue. The one thing they never do is divulge the opinions of individual executive directors.

Senator Corbin: I thank the witness and will leave it at that for now.

Senator Segal: Let me agree with my colleague, Senator Corbin, and express my appreciation for the frankness and clarity of your presentation.

My first question relates to what the drafters had in mind, constructively, in making this proposal. Clearly, the elephant in the room is the view that is shared by many in the international development business and many of the NGOs that, despite all their efforts and despite the efforts of CIDA and all the others, something goes on at the IMF under the rules of confidentiality that has the effect of deeply frustrating or adding to debt loads or imposing other constraints upon target countries in a way that frustrates what the aid organizations are trying to do. I am not suggesting that they are right; I am suggesting that that is a clear thematic of what their concern has been. I would be appreciative if you could reflect on that for a moment.

Second, it strikes me that the way in which the provision you referred to on confidentiality and disclosure is interpreted would determine whether or not it violates the confidentiality provisions of the IMF. In effect, if the Senate, in its wisdom, wanted to include for clarity an indication that this provision would not operate, notwithstanding the confidentiality agreement to which Canada and other members of the IMF are party, one might be able to achieve some measure of progress without violating the premise. I am not asking you to do drafting on the run, but I am raising the prospect as one of the ideas that may end up being discussed.

Finally, what would you do, what would our representative do, if the bill as we now see it is passed and proclaimed? From your perspective, accepting the context that we would be in some difficulty with respect to our participation at the IMF, what would actually happen if a bill with the wording as it now exists, unmodified and not clarified, were passed and became the law of the land? What would you do? What advice would you give, and how would you take the government's agenda forward?

Mr. Jenkins: Regarding the first question, there clearly is some frustration on the part of some members of the non-governmental international community primarily with what they perceive as the lack of transparency of the decision-making bodies of the IMF and the World Bank. As I mentioned, there have been many efforts over the last 15 years to address that lack of

servent de base aux délibérations de celui-ci. Ces documents sont affichés, parfois après correction de certains renseignements de nature délicate, mais la majorité d'entre eux sont publiés.

Il y a aussi les résumés des délibérations à l'intention du président. Ces résumés sont souvent assez détaillés, mais ils ne révèlent pas les points de vue des différents administrateurs. Les résumés du président peuvent par exemple indiquer que « de nombreux administrateurs partageaient ce point de vue, mais certains d'entre eux étaient d'un avis contraire », et donnent des détails sur le fond du débat. Par contre, ils ne dévoilent jamais les opinions des différents administrateurs.

Le sénateur Corbin : Je remercie le témoin et je vais m'arrêter là pour le moment.

Le sénateur Segal : Je partage le point de vue de mon collègue le sénateur Corbin et je tiens à vous remercier pour la franchise et la clarté de votre exposé.

Ma première question se rapporte à l'objet que les rédacteurs avaient en tête, en pleine connaissance de cause, lors de la rédaction de cette proposition. Le but visé est très clair. De nombreux intervenants dans le domaine du développement international et dans beaucoup d'ONG déplorent que, malgré tous leurs efforts et malgré les mesures prises par l'ACDI et d'autres organisations, il suffit d'une décision prise par le FMI sous couvert des règles de confidentialité pour contrarier gravement les pays cibles, aggraver leur dette ou leur imposer d'autres contraintes, nuisant ainsi aux efforts des organisations d'aide. Je ne dis pas que ce point de vue est juste, je précise simplement que la thématique est claire. J'aimerais entendre vos réflexions à ce sujet.

Deuxièmement, il me semble que l'interprétation que l'on donnerait à la disposition concernant la confidentialité et la divulgation, à laquelle vous avez fait allusion, devrait déterminer si oui ou non elle contrevient aux dispositions de confidentialité du FMI. En fait, si le Sénat, dans sa sagesse, souhaitait ajouter, par souci de clarté, une mention indiquant que cette disposition ne s'appliquerait pas, quelle que soit l'entente de confidentialité à laquelle les représentants du Canada et d'autres pays au FMI ont souscrit, on serait en mesure d'obtenir un certain progrès sans contrevenir à la prémisses. Je ne vous demande pas de rédiger un texte législatif de manière impromptue, mais je soulève cette question comme une des idées possibles à débattre.

Enfin, que feriez-vous, que ferait notre représentant si le projet de loi était adopté et promulgué dans sa forme actuelle? D'après vous, dans la mesure où notre participation au FMI entraînerait quelques problèmes, que se passerait-il si le projet de loi tel que libellé actuellement, sans aucune modification ni clarification, était adopté et devenait loi? Que feriez-vous? Quel conseil donneriez-vous et que feriez-vous de l'ordre du jour du gouvernement?

M. Jenkins : Pour répondre à la première question, il est clair que certains membres des organisations non gouvernementales internationales éprouvent un certain mécontentement à l'égard de ce qu'ils perçoivent être un manque de transparence chez les organes de décisions du FMI et de la Banque mondiale. Comme je l'ai mentionné, de nombreux efforts ont été déployés

transparency. Fifteen years ago, almost nothing was in the public domain about how those institutions operated. Now the institutions operate under a presumption of disclosure, and that has led to the vast majority, between 75 per cent and 90 per cent, of the staff documents that are being discussed being put into the public domain.

It has also led to the publication of the chairman's summaries that I mentioned. If the genuine interest is in understanding what the decision was and why it was taken *grosso modo* by the board as a collective entity, I think those summaries provide a great deal of detail about that decision-making process.

I can only imagine that some of those who are frustrated with the lack of transparency somehow think that there is a hidden decision-making process, that what is in the public domain is the tip of an iceberg and that there is a lot of other information not in the public domain. That just is not the case, but it is very difficult to prove a negative.

We have been clear with the NGOs that come to see us, and we do have a very open policy about talking to NGOs from countries in our constituency, Canada and Ireland principally. We speak to them semi-formally twice a year before the spring and the fall meetings of the IMF, and we invite them to contact us whenever they feel like it in order to have follow-up questions. They occasionally do that, although not terribly frequently.

I am at a bit of a loss to understand the continuing frustration in the non-governmental international community with this issue. My personal view is that there are many serious issues to be worried about, and this is not a first-order problem. I recognize that that may sound self-serving.

The linguistic change you referred to, the possibility of clarifying the legislation so as to juxtapose it with the confidentiality requirements of the institution, would be modestly helpful in terms of clarifying our obligations. There is a risk that that could create a null set in that there may be no information that we could put in such a summary beyond the most banal information that would be consistent with our obligations under the code of conduct, and we would have to explore that issue carefully with the staff of the IMF.

That, naturally, relates to your third question of what we would do. I have given that a great deal of thought over the last couple of weeks and discussed it with Mr. Fried and also, of course, with people at the Department of Finance.

To clarify, I will give a bit more detail about how we make representations at the IMF. The primary means by which we make representations is in formal written documents. Before the vast majority of board meetings, we prepare a written submission that is circulated via the secretary to the executive board and to all of the other chairs at the board. That document then becomes the jumping-off point for the board discussion and, in many cases,

depuis une quinzaine d'années afin de remédier à ce manque de transparence. Il y a 15 ans, le public n'avait pratiquement pas accès aux informations concernant le fonctionnement de ces institutions. Désormais, ces institutions respectent la règle de présomption de divulgation qui a entraîné la publication de la grande majorité, soit entre 75 et 90 p. 100 de tous les documents internes ayant servi aux débats.

C'est à partir de ce moment-là également que furent publiés les résumés du président que j'ai déjà mentionnés. Je pense que ces résumés fournissent énormément de détails sur le processus de décision aux personnes qui sont vraiment intéressées à comprendre la décision qui a été prise et pourquoi elle a été prise *grosso modo* par le conseil en sa qualité d'entité collective.

Je suppose que certaines personnes qui nous reprochent un manque de transparence sont persuadées que le processus de prise de décisions est secret, que les documents qui sont du domaine public ne représentent que la pointe de l'iceberg et que beaucoup d'autres documents ne sont pas rendus publics. Cette interprétation est fautive, mais il est très difficile de prouver le contraire.

Nous avons été clairs avec les ONG qui nous ont contactés et nous traitons de manière très ouverte avec les ONG des pays de notre groupe, surtout celles du Canada et d'Irlande. Deux fois par année, avant les réunions du FMI au printemps et à l'automne, nous avons avec elles des rencontres semi-officielles et nous les invitons à communiquer avec nous dès qu'elles estiment nécessaire de poser des questions de suivi. Cela arrive à l'occasion, mais pas très fréquemment.

Je ne parviens pas à comprendre le mécontentement continu des représentants de la communauté internationale non gouvernementale à ce sujet. Je crois personnellement qu'il y a beaucoup de questions graves qui nécessitent notre attention, mais que ce problème n'est pas de première importance. Je reconnais toutefois que mon point de vue peut paraître complaisant.

La modification du libellé dont vous avez parlé, la possibilité de clarifier le texte de manière à le rendre plus conforme aux exigences de confidentialité de l'institution, aiderait un peu à clarifier nos obligations. Toutefois, le risque est bien certain que cela ne serve à rien et que le résumé des observations ne contienne que les informations les plus anodines, afin de nous conformer à nos obligations en vertu du code de conduite et il nous faudrait examiner attentivement cette question avec le personnel du FMI.

Cela, bien entendu, touche à votre troisième question concernant l'attitude que nous adopterions. J'y ai beaucoup réfléchi depuis deux semaines et j'en ai parlé avec M. Fried, ainsi qu'avec les fonctionnaires du ministère des Finances, évidemment.

Afin que ce soit plus clair, je vais vous donner plus de détails sur la façon dont nous présentons des observations au FMI. C'est sous forme écrite que se font la plupart des observations. Avant la grande majorité des réunions du conseil, nous préparons un document qui est remis par l'intermédiaire du secrétaire aux administrateurs et à tous les autres présidents présents au conseil. Ce document devient ensuite le point de départ des

largely the end of the board discussion: depending on the issue, there may in a board meeting be a few questions of clarification, and there may be an active debate; but many board meetings consist of a member of the staff or IMF management responding to the questions that have collectively been posed to management in these written documents, which are called greys. Historically, they were written on grey paper.

These documents, although they express our views, the views of executive directors, are documents of the IMF, and they are clearly marked "Document of the International Monetary Fund" and "For Official Use Only." In preparing for this testimony, I consulted closely with the office of the general counsel of the IMF and the office of the secretary to the executive board, and they were clear that the policy of the fund protects those documents as confidential documents of the institution. As officers of the institution, we do not have the liberty to disclose those.

The other aspect of this I would refer to is that there would be difficulty for us, but there would also potentially be a difficulty for Canada, because the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, which is a treaty obligation of Canada, protect the inviolability of the fund's archives. The general counsel has explained that that basically means that the fund cannot be required to divulge information that in its own internal policies it has not decided to divulge. The articles of agreement, in addition to being a treaty obligation for Canada, are translated into Canadian domestic law through enabling legislation, in particular the Bretton Woods and Related Agreements Act.

The most polar case, where Bill C-293 was enacted into law as it stands and was interpreted as requiring us to divulge the full text of these written representations, would create a situation whereby there was a conflict in internal Canadian law and a potential violation of treaty obligations, because the articles of agreement have been signed by Canada and have the status of an international treaty. That is the most clear-cut case.

Could we provide a summary of those greys or summarize additional comments we might make in a board meeting? As I said, the executive director is free to speak in general terms about his priorities for the IMF. At that level, that would not pose any difficulties. The problem would emerge because these written representations are the primary legal mechanism by which we participate in the governance of the IMF, and they are unambiguously confidential. At what point would a summary of a confidential document become confidential? That is an issue on which we would need to consult closely with the general counsel's office.

I worry that almost on a case-by-case basis we would need to vet those summaries with someone within the institution. There are a couple of things in particular we would need to avoid. We would need to avoid any reference in the summary to the position of another executive director. Of course, these written statements

débats du conseil et il présente souvent les conclusions du débat : selon la question examinée, quelques questions appelant des éclaircissements peuvent être soulevées au cours d'une réunion et donner lieu à un débat actif; mais, souvent au cours des réunions du conseil, un membre du personnel ou de la direction du FMI répond aux questions qui ont été collectivement posées à la direction dans les documents écrits que l'on appelle les gris. À l'origine, ces documents étaient imprimés sur du papier gris.

Ces documents, s'ils expriment nos points de vue, ceux des administrateurs, sont des documents du FMI et portent clairement la mention « Document du Fonds monétaire international » et « Réservé à l'organisation ». Lorsque je me suis préparé à venir témoigner, j'ai travaillé en étroite collaboration avec le bureau de l'avocat général du FMI et le bureau du secrétaire du conseil d'administration. Ils ont indiqué clairement que les règles du FMI protègent ces documents et les considèrent comme des documents confidentiels de l'institution. En tant qu'agents de l'institution, nous n'avons pas le pouvoir de les divulguer.

Par ailleurs, j'aimerais signaler que si une telle situation serait difficile pour nous, elle pourrait l'être également pour le Canada, en raison des statuts du Fonds monétaire international qui protègent l'inviolabilité des archives du fonds. Un traité contraint le Canada à reconnaître ces statuts. L'avocat général m'a expliqué que cela signifie essentiellement que le FMI ne peut pas être tenu de divulguer des renseignements qu'il a décidé, selon ses principes internes, de ne pas rendre publics. En plus de représenter une obligation découlant d'un traité pour le Canada, les statuts ont été intégrés à la législation canadienne par des lois habilitantes, en particulier la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes.

Dans le cas de figure le plus extrême, si le projet de loi C-293 était adopté tel quel et invoqué pour nous contraindre à divulguer l'intégralité de nos observations écrites, nous nous trouverions dans une situation où le droit intérieur canadien serait en contradiction avec les obligations découlant d'un traité, étant donné que les statuts ont été signés par le Canada et qu'ils ont valeur de traité international. Voilà le scénario le plus radical.

Pourrions-nous fournir un résumé de ces « gris » ou résumer les commentaires supplémentaires que nous pourrions faire au cours d'une réunion du conseil? Comme je l'ai dit, un administrateur est libre d'exposer de manière générale ses priorités pour le FMI. À ce niveau, cela ne poserait aucune difficulté. Le problème viendrait du fait que ces observations écrites constituent le principal mécanisme juridique qui nous permet de participer à la gouvernance du FMI et que ces documents sont résolument confidentiels. À partir de quel moment le résumé d'un document confidentiel deviendrait-il lui-même confidentiel? Voilà un aspect que nous devons examiner de près avec le bureau de l'avocat général.

Ce qui me préoccupe, c'est que nous serions tenus d'obtenir pratiquement à chaque fois l'autorisation d'un responsable de l'institution. Il y a plusieurs choses que nous devrions éviter. Nous devrions éviter dans le résumé toute référence au point de vue d'un autre administrateur. Bien entendu, ces énoncés écrits sont

are very interactive. Everyone circulates these at the same time. In writing your own, you tend to react to what other people have said. You say, "I agree with Mr. X on point Y; I disagree with Ms. Y on another point." We would need to excise such references. Second, we would need to excise references to statements of the management or staff of the fund. Third, we would need to be very careful about information released because these discussions are usually based on a staff paper. The staff paper, often in the fullness of time, goes into the public domain, but it may not be in the public domain at the time or within a short period after the board discussion. One would need to carefully make sure that in releasing a position paper one was not divulging information not yet circulated to the public.

Those would be the primary what-would-we-do challenges.

The Chair: Senator Segal, does that satisfy you?

Senator Segal: Yes, thank you very much.

The Chair: Mr. Jenkins, in your presentation you specifically mentioned clause 5(1)(d). Do other areas in clauses 5(2) and 5(3)(a) and (b) give you concern as well, or are you restricting your concerns to that one clause you referred to in your presentation? Clause 5(3) talks about augmenting the available report by reporting

(a) the position taken by Canada on any resolution that is adopted by the Board of Governors of the Bretton Woods Institutions; and

(b) a summary of the manner in which Canada's activities under the Bretton Woods and Related Agreements Act have contributed to carrying out the purpose of this Act.

Do you also have concerns in those areas, or can you live with those?

Mr. Jenkins: Certainly clause 5(3)(b) would not present any difficulties from the perspective of the executive director's office. I would submit it is redundant vis-à-vis the existing report on operations under the Bretton Woods and Related Agreements Act. At least as I interpret it, it does not impose any additional obligations; it is not problematic in its own terms.

Section 5(3)(a) came up in some of our discussions with the office of the general counsel of the fund. We asked for his opinion on the entirety of the bill. I did not focus on this because I think it may be legally correct but is somewhat of a pedantic point. He made the point that when the Minister of Finance, who is Canada's governor for purposes of the IMF — Canada's representative on the board of governors — votes on a resolution, he is, from a legal perspective — again the board of governors is a board — not acting as a Canadian official; he is acting in his capacity as a governor of the fund.

très interactifs. Ils circulent tous en même temps. Chacun, en rédigeant ses observations, réagit aux déclarations des autres. On écrit par exemple : « Je suis d'accord avec M. X sur tel sujet; je ne partage pas le point de vue de Mme Y sur tel autre sujet. » Il faudrait éliminer de tels détails. Deuxièmement, il faudrait éliminer toutes les allusions aux déclarations de la direction ou du personnel du FMI. Troisièmement, il faudrait faire preuve de la plus grande vigilance relativement aux renseignements rendus publics, étant donné que ces discussions s'appuient généralement sur des documents de service. Avec le temps, les documents de service sont souvent rendus publics, mais ce n'est pas nécessairement le cas tout de suite ou peu de temps après la réunion du conseil. Il faudrait bien s'assurer que la divulgation d'un exposé de principes n'entraînerait pas la divulgation de renseignements qui n'ont pas encore été rendus publics.

Voilà les principales questions auxquelles nous devrions faire face.

Le président : Sénateur Segal, est-ce que cela vous convient?

Le sénateur Segal : Oui, merci beaucoup.

Le président : Monsieur Jenkins, dans votre exposé, vous avez évoqué précisément l'alinéa 5(1)d). Est-ce que d'autres éléments du paragraphe 5(2) et des alinéas 5(3)a) et b) vous préoccupent également ou est-ce que vos inquiétudes portent uniquement sur le passage que vous avez mentionné dans votre exposé? Le paragraphe 5(3) propose de compléter le rapport disponible par les éléments suivants :

a) la prise de position du Canada dans le cadre des résolutions adoptées par le Conseil des gouverneurs des Institutions de Bretton Woods;

b) un résumé de la façon dont les activités du Canada aux termes de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes ont favorisé l'application de la présente loi.

Ces exigences vous préoccupent-elles ou vous paraissent-elles acceptables?

M. Jenkins : Il est certain que l'alinéa 5(3)b) ne présenterait aucune difficulté du point de vue du bureau d'un administrateur. Par contre, j'y vois une certaine redondance avec le rapport d'activités présenté aux termes de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes. D'après mon interprétation, tout au moins, ce texte n'impose aucune obligation supplémentaire et ne pose aucun problème par lui-même.

Nous avons soulevé l'alinéa 5(3)a) lors de nos discussions avec le bureau de l'avocat général du FMI. Nous lui avons demandé son point de vue sur l'ensemble du projet de loi. Je n'ai pas insisté sur ce point qui me paraît quelque peu pédant, même s'il est juridiquement correct. L'avocat général a souligné que lorsque le ministre des Finances, qui est le gouverneur du Canada pour les besoins du FMI — le représentant du Canada au Conseil des gouverneurs — vote sur une résolution, il n'agit pas, d'un point de vue juridique — je rappelle que le Conseil des gouverneurs est un conseil d'administration — en tant que représentant canadien, mais plutôt en sa qualité de gouverneur du FMI.

I am sure that is legally true. I think operationally it is probably not terribly significant, and certainly the board of governors in the normal course of events does not operate under the same presumption of confidentiality that the executive board does. The board of governors meets only once a year in the fall at the time of the annual meetings. It frequently votes by mail on particular resolutions. Our position on resolutions is not confidential, so my concern about that is almost a pedantic one, about associating the Minister of Finance as someone who votes Canada's position.

Senator Smith: Thank you for coming, Mr. Jenkins, and for providing us with a lot of background and insight into this issue. I will pursue it a little further. By way of background, I would emphasize that the words in clause 5(1)(d) are "a summary of any representation." At one point I think you used the word "verbatim." Nothing here talks about a verbatim, every-word disclosure. The word that is used is "summary." That is at a very basic level.

Assuming that Canadian parliamentarians want to move towards more transparency, maybe it is an incremental thing. When you are responsible for tax dollars, it is understandable that you want to move toward more transparency. Other countries have dealt with this, and I have a little background here. I want to review what four other countries do.

It is my understanding that in Britain, the Treasury annually sets out the approach to IMF issues over the previous year and the Department for International Development reports on key policies as well as on government objectives for the World Bank. In France, the government issues an annual report on the government's positions on a selection of policy areas. In Sweden, the government presents a report to Parliament on Swedish priorities at the World Bank and the IMF. In Italy, an annual report provides information on positions taken by Italian representatives on issues.

Given that the word used in clause 5(1)(d) is "summary," which is in general terms, as opposed to a verbatim, every-single-word text, would Canada be mandated by this act to do something that is dramatically different from what the British, French, Swedish and Italian governments are doing? Is it a dramatic new step, or does it not seem compatible, consistent and similar, maybe not identical, to the approach of these other four reputable countries?

Mr. Jenkins: For the first three countries that you mentioned, the U.K., France, and Sweden, the requirements as you described them did not strike me as in any way problematic from the standpoint of our office, mainly because they seem to be similar to what Canada already does in the *Report on Operations Under the Bretton Woods and Related Agreements Act*. If I interpreted those legislative requirements correctly, they would not present any difficulties because they would not represent an expansion beyond what is already disclosed, which is, *ex ante*, an expression of priorities for an institution and,

Je suis convaincu du bien-fondé de ce raisonnement sur le plan juridique. Sur le plan opérationnel, ce n'est probablement pas très important et il est certain que le Conseil des gouverneurs ne fonctionne pas avec la même présomption de confidentialité que le conseil d'administration. Le Conseil des gouverneurs se réunit seulement une fois par an, en automne, au moment des réunions annuelles. Les votes concernant certaines résolutions se font souvent par le courrier. Notre point de vue sur les résolutions n'est pas confidentiel, aussi, ma préoccupation à ce sujet est quelque peu pédante puisqu'elle associe le ministre des Finances à quelqu'un qui vote sur le point de vue du Canada.

Le sénateur Smith : Monsieur Jenkins, merci d'être venu et de nous avoir fourni tant d'informations générales et de données contextuelles sur ce sujet. Je vais poursuivre un peu plus loin l'examen de cette question. J'aimerais souligner en passant que l'alinéa 5(1)d fait état d'un « résumé des observations ». Je crois que vous avez utilisé un moment le mot « textuel ». Il n'est pas question ici d'exiger un compte rendu textuel mais simplement un « résumé des observations ». Il s'agit d'un compte rendu très général.

Étant donné que les parlementaires canadiens souhaitent une plus grande transparence, il s'agit peut-être d'un changement marginal. On peut comprendre que l'on exige une plus grande transparence lorsqu'il s'agit de l'utilisation des deniers des contribuables. D'autres pays se sont penchés sur cette question et j'aimerais examiner l'attitude adoptée par quatre autres pays.

Je crois qu'en Grande-Bretagne, le Trésor compare chaque année l'approche réservée aux questions relevant du FMI par rapport à l'année précédente, et le ministère du Développement international présente un compte rendu sur les politiques clés ainsi que les objectifs du gouvernement relativement à la Banque mondiale. En France, le gouvernement publie un rapport annuel exposant ses positions dans divers secteurs de politique. En Suède, le gouvernement présente au Parlement un rapport sur les priorités suédoises à la Banque mondiale et au FMI. En Italie, un rapport annuel fournit des informations sur les positions prises par les représentants italiens sur certaines questions.

Étant donné que l'alinéa 5(1)d utilise le terme « résumé », soit un compte rendu général, par opposition à un compte rendu textuel, le Canada serait-il tenu, en vertu de cette loi, d'adopter une attitude radicalement différente de celle des gouvernements britannique, français, suédois et italien? Est-ce une approche véritablement nouvelle ou une attitude compatible, cohérente et semblable, sinon identique, à celle de ces quatre autres pays respectables?

M. Jenkins : Dans le cas des trois premiers pays que vous avez mentionnés, soit le Royaume-Uni, la France et la Suède, les exigences que vous avez décrites ne me semblent pas poser problème à notre bureau, principalement parce qu'elles ne paraissent pas très différentes de celles que le Canada applique déjà en vertu du *Rapport sur les opérations effectuées en vertu de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*. Si j'interprète correctement ces exigences imposées par la loi, elles ne présentent aucune difficulté puisqu'elles n'entraînent aucune augmentation des informations qui sont déjà divulguées

ex post, some flavour of how the institutions were doing and how the representation of Canada at those institutions was conveying those positions.

The Italian requirement struck me as subtly different in that it referred to an annual report on positions taken by the executive director by Italian representatives. It strikes me as problematic potentially for the same reason. Positions and representations seem, in my mind, very similar.

Senator Smith: One further point: I will quote from the *World Bank Disclosure Policy: Additional Issues*, page 14, paragraph 29:

While the Executive Directors' statements are not normally disclosed . . . governments of member countries are free to release statements of their positions on matters considered by the Board. However, such public statements should not contain information that is confidential and nondisclosable, or has not been disclosed yet in accordance with the Bank's disclosure policy.

Let me repeat the line I wish to highlight:

. . . governments of member countries are free to release statements of their positions on matters considered by the Board.

Do you not think the wording of clause 5(1)(d), where the word "summary" is used, is not quite compatible or simpatico with that policy as articulated in the bank's own document?

Mr. Jenkins: The World Bank clearly has a somewhat different legal framework than the IMF in a number of ways. I understand only some of the ways in which it differs.

One observation I would make that is common to both the IMF and the World Bank and is germane to this point is that the reference you just read dealt with member countries' positions on issues and essentially said if Canada has a position on an issue that it knows is coming to the board, the Minister of Finance could express a view on that or could state his position. Indeed, if our Canadian authorities at the Ministry of Finance or the Bank of Canada were to send us advice, they could publish that advice. They own their own views, and that is natural.

That freedom is tempered by the fact that publishing those views relates to what I said in my opening statement about a director being free to express his views. Authorities are free to express their views going to the executive board. They cannot, in so doing, disclose information that is owned by the fund that is not already in the public domain. That line, in practice, could be a difficult one.

c'est-à-dire, *ex ante*, l'expression des priorités d'une institution et, *ex post*, un compte rendu de la situation des institutions et des observations produites par les représentants du Canada auprès de ces institutions.

Les exigences italiennes me paraissent légèrement différentes en ce sens qu'elles portent sur un rapport annuel des positions prises par les représentants italiens. À mon sens, cela risque de poser problème pour la même raison. Les positions et les observations me semblent être deux choses très similaires.

Le sénateur Smith : Un autre point : je vais citer un document de la Banque mondiale intitulé *World Bank Disclosure Policy : Additional Issues*, page 14, paragraphe 29 :

Si les déclarations des administrateurs ne sont normalement pas divulguées [...] les gouvernements des pays membres sont libres de rendre publics leurs points de vue sur des questions examinées par le conseil d'administration. Toutefois, ces énoncés publics ne doivent contenir aucun renseignement confidentiel et non publiable ou qui n'ont pas encore été divulgués en conformité de la politique de divulgation de la Banque.

Permettez-moi de répéter la phrase que je tiens à souligner :

[...] les gouvernements des pays membres sont libres de rendre publics leurs points de vue sur des questions examinées par le conseil d'administration.

Ne pensez-vous pas que le libellé de l'alinéa 5(1)d) qui utilise le terme « résumé » n'est pas tout à fait compatible ni au diapason avec cette politique articulée dans le propre document de la Banque mondiale?

M. Jenkins : Il est clair que la Banque mondiale applique un cadre juridique légèrement différent de celui du FMI à plusieurs égards. Je comprends seulement quelques-unes de ces différences.

Je remarque une chose qui est commune au FMI et à la Banque mondiale et qui se rapporte au point soulevé. La citation que vous venez de lire concerne les positions des pays membres sur certaines questions et ce texte précise essentiellement que si le Canada a une position sur une question qui va être débattue au conseil, le ministre des Finances peut exprimer un point de vue à ce sujet ou exposer sa position. En effet, si les autorités canadiennes que sont le ministre des Finances ou la Banque du Canada nous font parvenir leur avis, elles peuvent rendre cet avis public. Tout naturellement, leurs propres points de vue leur appartiennent.

Cette liberté est tempérée par le fait que la publication de ces points de vue est possible, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, dans la mesure où un administrateur est libre d'exprimer son opinion. Les autorités sont libres d'exprimer leurs points de vue en se rendant au conseil d'administration. Ce faisant, elles ne peuvent pas divulguer des informations appartenant au FMI qui ne sont pas déjà du domaine public. Dans la pratique, l'application de ce principe peut poser problème.

For example, there is a policy paper that will be discussed by the board that lays out a proposal. Perhaps in six months that proposal will be released, or perhaps in a month it will be released. At the time of the board meeting, it has not been released. The Department of Finance prepares a memorandum that summarizes their position and then puts that in the public domain. That position paper will naturally talk about the staff proposal, which is not in the public domain. In fact, the whole purpose of sending it to us, presumably, would be to give us guidance on how to react. That is the kind of operational difficulty I foresee.

Senator Smith: Let us leave the Italian government out of this. You referred to the U.K., French and Swedish governments. Have there ever been any problems along this line with them? I would suggest that what we are talking about here is of that nature.

Mr. Jenkins: I am not aware of any difficulties vis-à-vis the British, the French or the Swedish, although I would suggest that their practices and requirements as you described them are similar to what is already done in Canada. I interpret it as being different from what is in clause 5(1)(d), which relates to specific board meetings and specific representations.

When you introduced your question a moment ago, you did draw the distinction between the representation and a summary of the representation. That is an area of some greyness, in that the operational question for us, as I alluded to in answering Senator Segal's question, would be at what point a summary of a confidential document becomes confidential.

Senator Mahovlich: In this bill, the focus is on poverty reduction. Could you give us your interpretation of poverty reduction?

How would the geographical distribution of Canada's official development assistance throughout the world change if this bill passes?

Mr. Jenkins: Senator, I am not an expert on poverty reduction. I know rather little about the distribution of Canada's international assistance and foreign aid.

I would note that the International Monetary Fund is not a development agency. It is an international monetary agency. It does have the Poverty Reduction and Growth Facility, which was established, long after the IMF was created, as a mechanism for providing concessional lending to very poor countries. However, it is very much a tertiary part of the fund's activities.

I do not feel competent to answer your question, but a representative from CIDA or from within the government or other experts could do justice to it.

The Chair: For clarification, Mr. Jenkins did tell us at the beginning that his presence here would be to deal with that area of confidentiality, particularly clause 5(1)(d), so I thank him for his honesty about that.

Par exemple, le conseil d'administration peut se pencher sur un exposé de principes qui énonce une proposition. Cette proposition sera peut-être rendue publique dans six mois ou peut-être dans un mois. Au moment de la réunion du conseil elle n'est pas encore divulguée. Le ministère des Finances prépare une note de service qui résume sa position et publie cette note. Naturellement, cet exposé de principes évoquera la proposition interne qui ne fait pas partie du domaine public. En fait, ce serait sans doute pour nous aider à déterminer nos réactions que l'on nous ferait parvenir ce document. Voilà le type de difficulté opérationnelle que j'entrevois.

Le sénateur Smith : Laissons le gouvernement italien tranquille. Vous avez parlé des gouvernements anglais, français et suédois. A-t-on déjà rencontré des problèmes de ce type avec eux? J'ai l'impression que le sujet qui nous préoccupe est de cette nature.

M. Jenkins : Je n'ai pas connaissance de difficultés concernant les Britanniques, les Français ou les Suédois, mais j'ai l'impression que leurs pratiques et leurs exigences, comme vous les avez décrites, sont semblables à celles que nous appliquons déjà au Canada. À mon avis, c'est différent de l'objectif visé par l'alinéa 5(1)d) qui se rapporte à des observations précises et des réunions précises du conseil d'administration.

Lorsque vous avez posé votre question, vous avez fait la distinction entre l'observation et un résumé de l'observation. C'est une zone grise, étant donné que pour nous, la question pratique est de savoir, comme je l'ai dit dans ma réponse au sénateur Segal, à quel moment le résumé d'un document confidentiel devient lui aussi confidentiel.

Le sénateur Mahovlich : Le but de ce projet de loi est la réduction de la pauvreté. Pouvez-vous m'indiquer ce que vous entendez par réduction de la pauvreté?

Quelle serait la nouvelle répartition géographique de l'aide au développement officielle canadienne dans le monde si ce projet de loi était adopté?

M. Jenkins : Monsieur le sénateur, je ne suis pas un spécialiste de la réduction de la pauvreté. Je ne sais pas grand-chose sur la répartition de l'assistance internationale et de l'aide étrangère du Canada.

Je tiens à souligner que le Fonds monétaire international n'est pas un organisme de développement. C'est un organisme monétaire international. Il dispose de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, établie longtemps après la création du FMI, comme mécanisme destiné à accorder des prêts assortis de conditions libérales aux pays très pauvres. Cependant, il s'agit d'une activité tertiaire du FMI.

Je ne me sens pas apte à répondre à votre question, mais un représentant de l'ACDI ou du gouvernement, ou d'autres spécialistes pourraient vous répondre.

Le président : J'aimerais rappeler que M. Jenkins nous a précisé au début qu'il était ici pour nous parler des aspects de confidentialité, en particulier en ce qui a trait à l'alinéa 5(1)d). Par conséquent je le remercie de sa franchise.

Senator Grafstein: I apologize to the witness. Senator Di Nino and I are hosting the President of the Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE, the largest human rights parliamentary association in the world. I delayed because Senator Di Nino and I were engaged in that. I was not able to hear all of your testimony, but I have read your statement.

I am curious about this diplomatic reluctance to give us information about a major policy in Canada. Senator Smith touched on one of my points, which is that it seems there is a greater willingness or liberty to opine on matters for other countries. This committee is seeking the best statutory model for the distribution of a tremendous amount of Canadian wealth.

Let me give you my recent experience. Your former managing director, Rodrigo de Rato y Figaredo, gave up his office in September of last year. His successor is Dominique Strauss-Kahn, former French Minister of Finance. Is that correct?

Mr. Jenkins: Yes.

Senator Grafstein: I would like to talk about Mr. de Rato. This is a question of transparency, information and opinion. To my understanding, without any request from us, he came to Canada recently to address two major issues that the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was considering. I chair that committee, and Senator Eyton is a member.

We were studying the question of productivity in Canada compared to the United States and other countries. He came and made a fulsome statement indicating that for a number of reasons Canada has to be more productive and he outlined why that was the case.

I am perplexed that he would come unilaterally to talk about a policy issue that affects Canada. Maybe he had consulted with the Canadian members on his board. Yet, in this instance, there is hesitancy to be more candid or to give us opinions.

I will give another example that is even more telling. Today in the House of Commons there was a vigorous debate by the Bloc Québécois on an issue that I, Senator Eyton and others have been working for some time. That is the creation of a single regulator for Canada. Again, Mr. de Rato presented a strong position saying that Canada is the only country in the Western developed world that does not have a single regulator and telling us to get on it because we are losing our competitive edge.

If that is a correct summary by me of the managing director, why can we not get as candid information from the IMF to help us in our particular work? Why is there is reluctance and

Le sénateur Grafstein : Je prie le témoin de m'excuser. Le sénateur Di Nino et moi-même accueillons le président de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OSCE, la plus grande association parlementaire des droits de la personne dans le monde. J'ai été retardé parce que le sénateur Di Nino et moi nous occupons de ce visiteur. Je n'ai pas pu entendre l'ensemble de votre témoignage, mais j'ai lu votre déclaration.

Je suis intrigué par cette réticence diplomatique à nous donner des renseignements sur une importante politique au Canada. Le sénateur Smith a soulevé un des points qui me préoccupent, à savoir la plus grande volonté ou liberté de formuler des opinions sur les affaires qui concernent les autres pays. Ce comité tente de définir le meilleur modèle réglementaire de distribution des énormes richesses dont dispose le Canada.

Permettez-moi de vous parler d'une expérience que j'ai vécue récemment. Votre ancien directeur administratif, Rodrigo de Rato y Figaredo, a quitté ses fonctions en septembre de l'année dernière. Son successeur est Dominique Strauss-Kahn, l'ancien ministre des Finances de France. C'est bien cela?

M. Jenkins : Oui.

Le sénateur Grafstein : J'aimerais vous parler de M. de Rato. C'est une question de transparence, d'information et d'opinion. Sans invitation de notre part, je crois, il est venu récemment au Canada pour offrir son point de vue sur deux sujets importants sur lesquels le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se penchait. Je préside ce comité dont le sénateur Eyton est membre.

Notre sujet d'étude était la productivité au Canada par comparaison aux États-Unis et à d'autres pays. Il est venu nous rencontrer et il a livré un arrogant témoignage dans lequel il affirmait pour plusieurs raisons qu'il a examinées en détail, que le Canada devrait être plus productif.

J'étais fort étonné qu'il vienne de lui-même nous entretenir d'une question de politique qui concerne le Canada. Il avait peut-être consulté les membres canadiens de son conseil. Or, dans le cas présent, je note une certaine hésitation à être plus franc et à nous donner des opinions.

Je vais vous donner un autre exemple qui est encore plus révélateur. On a assisté aujourd'hui à la Chambre des communes à un vigoureux débat du Bloc québécois sur une question que le sénateur Eyton, moi-même et d'autres personnes étudions depuis quelque temps. Il s'agit de la mise en place d'une autorité unique de réglementation au Canada. Cette fois encore, M. de Rato a présenté son point de vue avec force, affirmant que le Canada est le seul pays occidental développé qui ne possède pas une autorité unique de réglementation et nous encourageant vivement à en mettre une en place, faute de quoi nous risquerions de perdre notre avantage concurrentiel.

Si ce compte rendu de l'intervention du directeur administratif est exact, pourquoi ne pouvons-nous pas obtenir des informations franches de la part du FMI pour nous aider dans cette tâche

a legislative restriction for us to get candid views on a matter of great importance to Canada's competitive position as well as to the expenditure of Canadian taxpayers' dollars?

Mr. Jenkins: The advice that the IMF provides to Canada is delivered through annual economic reports on Canada. It is an obligation of membership in the IMF that each member undergoes what is called an Article IV review by the IMF staff. Members of the permanent staff of the institution, not people like me, consult with a wide range of people. They prepare a staff report that is quite detailed. That report is presented to and discussed by the executive board.

In Canada's case, that staff report is published in its entirety. As I said in my statement, it is part of the 75 per cent to 90 per cent that is published. The articles of the IMF were written 60 years ago. They are grounded in the view of the fund as a confidential adviser to its members.

Senator Grafstein: Mr. Jenkins, the incidents I referenced were not confidential. Mr. de Rato gave a public statement opining on Parliament's management of our public resources in two very serious areas. That was not confidential, and I believe it was unilateral.

Mr. Jenkins: Yes, I understand.

Senator Grafstein: Why is there the hesitancy here?

Mr. Jenkins: The point I am trying to make is that in terms of the parallel to other documents of the fund, there is the same degree of transparency that there was with the managing director's statement. The IMF's report on Canada that included a call for a single regulator is characteristic of these reports. There has been such a call for many years. Those reports are published and are available on the IMF's website.

A summary of the discussions of the executive board that considered the Canada report are also published on the IMF website. I have not double-checked this, but I would be surprised if I am wrong. The report would include language to the effect that executive directors agreed that Canada should have a national regulator. They would opine on that particular question.

That expression of the sentiment of the board is public. The underlying analytic document prepared by the staff is in the public domain. That is where an opinion on a national regulator would be in the normal course of events. It would touch on issues germane to productivity and raising living standards.

What is legislatively constrained is the actual micro-release of representations to the board. Those are deemed to be confidential based on executive board decisions dating back, I understand, to the earliest meetings of the board in 1946 and subsequent interpretations.

particulière? Pourquoi cette réticence et cette restriction législative qui nous empêchent d'obtenir des opinions franches sur une question de grande importance pour la position concurrentielle du Canada ainsi que pour l'utilisation des deniers des contribuables canadiens?

M. Jenkins : Les conseils que le FMI prodigue au Canada sont contenus dans les rapports économiques annuels qu'il consacre au Canada. C'est une obligation pour tous les membres du FMI d'être soumis à un examen par le personnel du FMI qu'il est convenu d'appeler « examen en application de l'article IV ». Les membres du personnel permanent de l'institution, c'est-à-dire pas des gens comme moi, consultent une vaste gamme de personnes. Ils préparent un rapport interne qui est assez détaillé. Ce rapport est présenté et étudié au conseil d'administration.

Dans le cas du Canada, ce rapport est publié dans son intégralité. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, il fait partie des 75 à 90 p. 100 qui sont publiés. Les statuts du FMI ont été rédigés il y a 60 ans. Selon eux, le fonds agit auprès de ses membres à titre de conseiller confidentiel.

Le sénateur Grafstein : Monsieur Jenkins, les incidents que j'ai rapportés n'étaient pas confidentiels. M. de Rato a donné publiquement son opinion sur la gestion de nos ressources publiques par le Parlement dans deux domaines tout à fait sérieux. Ce n'était pas confidentiel et je pense que c'était unilatéral.

M. Jenkins : Oui, je comprends.

Le sénateur Grafstein : Alors, pourquoi cette hésitation maintenant?

M. Jenkins : Ce que j'essaie d'expliquer, c'est que par comparaison avec d'autres instruments du fonds, on trouve le même degré de transparence que dans la déclaration du directeur administratif. Le rapport du FMI sur le Canada réclamant la création d'une autorité unique de réglementation est un document caractéristique. Voilà plusieurs années qu'ils le réclament. Ces rapports sont publiés et disponibles sur le site web du FMI.

On trouve également sur le site web du FMI un résumé des délibérations du conseil d'administration au sujet du rapport concernant le Canada. Je ne l'ai pas vérifié, mais je serais surpris qu'il n'y soit pas. Le rapport doit signaler que les administrateurs ont reconnu que le Canada devrait disposer d'une autorité nationale de réglementation. Ils ont donné leurs opinions sur cette question précise.

Cette opinion exprimée par le conseil est publique. Les documents analytiques préparatoires rédigés par le personnel sont du domaine public. Voilà où normalement devrait se trouver une opinion relative à une autorité nationale de réglementation. Cette opinion porte sur des questions relatives à la productivité et à la hausse des niveaux de vie.

La contrainte législative s'applique à la diffusion isolée d'observations présentées au conseil. Ces observations sont réputées confidentielles en vertu des décisions du conseil d'administration remontant, je crois, aux premières réunions, en 1946, et à leurs interprétations ultérieures.

I would submit that, substantively, an enormous amount of information about the fund's views and recommendations is in the public domain. There is not, in broad terms, this inconsistency between the managing director expressing a view and other parts of the institution.

Senator Grafstein: As an example, let us assume that the Government of Canada may have been hesitant about this bill and sought the advice of the IMF. Would the IMF respond to that request and publish documents or studies from the fund based on certain questions the government might ask on a comparative basis?

You know the subject matter we are dealing with today. If the government requested a view about this on a comparative basis with other countries, would that be forthcoming from the IMF?

Mr. Jenkins: Do you mean if the Government of Canada requested a legal opinion from the IMF?

Senator Grafstein: No, an economic opinion. The managing director has issued economic opinions about Canada's economic policies. We are talking about economics here. Is that something the IMF would consider?

Mr. Jenkins: To be clear, in your example, the Government of Canada asked for a report on Canada's economic situation and prospects?

Senator Grafstein: Its economic situation as it applies to CIDA, because it is a large part of our GDP, our revenues.

Mr. Jenkins: The Government of Canada could make a request to the IMF to evaluate the effectiveness of the Canadian aid program.

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Jenkins: Whether the IMF would feel itself competent to prepare such a report is a question. I alluded earlier to the fact that the IMF is a monitoring institution rather than an aid agency. In the first instance, you are asking me to speak on behalf of IMF management rather than the board.

Senator Grafstein: Just give a view rather than an opinion.

Mr. Jenkins: I think they would probably say no, we are not competent to do this. Maybe the World Bank is competent. There are bodies at the OECD. There is the Development Assistance Committee, DAC, of the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, which does prepare reports on the effectiveness of countries' aid programs.

However, I think the IMF would say that we are a monitoring institution. In a sense, we are like a central bank. This is beyond our competence and we would rather not do this.

J'aimerais souligner essentiellement qu'une énorme quantité d'informations se rapportant aux points de vue et recommandations du FMI font partie du domaine public. De manière générale, l'expression d'une opinion par le directeur administratif ne marque pas une rupture par rapport à ce qui se passe dans d'autres secteurs de l'institution.

Le sénateur Grafstein : Supposons par exemple que le gouvernement du Canada éprouve quelques hésitations au sujet de ce projet de loi et sollicite l'avis du FMI. Est-ce que le FMI répondrait à sa demande et publierait des documents ou des études consacrés à certaines questions sur lesquelles le gouvernement souhaiterait avoir un point de vue comparatif?

Vous connaissez le sujet qui nous intéresse aujourd'hui. Le FMI serait-il prêt à fournir au gouvernement son point de vue en s'appuyant sur des études comparatives avec d'autres pays?

M. Jenkins : Vous voulez parler d'une opinion juridique demandée par le gouvernement du Canada au FMI?

Le sénateur Grafstein : Non, une opinion économique. Le directeur administratif a présenté des opinions économiques sur les politiques économiques du Canada. Nous parlons d'économie. Est-ce que le FMI serait prêt à présenter une telle opinion?

M. Jenkins : Pour parler clairement, selon votre exemple, le gouvernement du Canada demanderait un rapport sur la situation et les perspectives économiques du Canada?

Le sénateur Grafstein : Sa situation économique et son incidence sur l'ACDI, car cela représente une part importante de notre PIB, de nos recettes.

M. Jenkins : Le gouvernement du Canada pourrait demander au FMI d'évaluer l'efficacité du programme d'aide canadien.

Le sénateur Grafstein : Oui.

M. Jenkins : Cependant, il reste à savoir si le FMI se sentirait suffisamment compétent pour préparer un rapport de ce type. J'ai dit un peu plus tôt que le FMI est un organisme de surveillance plutôt qu'un organisme d'aide. Et d'abord, vous me demandez de me prononcer au nom de la direction du FMI plutôt qu'au nom du conseil d'administration.

Le sénateur Grafstein : Donnez un point de vue plutôt qu'une opinion.

M. Jenkins : Je pense que le FMI refuserait, car nous ne sommes pas compétents pour faire ce genre de choses. Peut-être que la Banque mondiale a les compétences. Il y a aussi les organismes de l'OCDE. Le Comité d'aide au développement, le CAD, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, prépare ce type de rapports sur l'efficacité des programmes d'aide des divers pays.

En revanche, je pense que le FMI répondrait qu'il est un organisme de surveillance. Dans ce sens, nous jouons un peu le rôle d'une banque centrale. Je crois que nous refuserions d'effectuer une telle analyse, car ce genre d'exercice ne relève pas de nos compétences.

[*Translation*]

Senator Dallaire: My question is for you, Mr. Jenkins, and I will use the exact terms that I heard, in order to make sure there is no misunderstanding.

[*English*]

You are the senior advisor to the executive director for Canada, Ireland and the Caribbean; is that correct?

Mr. Jenkins: Yes.

Senator Dallaire: Are you the senior advisor to the Canadian representative?

Mr. Jenkins: I would say no, for the reasons that I mentioned earlier.

Senator Dallaire: I am going back to those. Is the executive director of the Canadian constituency the Canadian representative? Is he or she double-headed? I am hoping to be helpful in our exchange here, because we are fiddling with words.

If you remember, we are talking about a summary of any representation made by Canadian representatives. The bill does not ask that the Canadian constituency be brought to the attention of the Canadian government; it is the Canadian representative's inputs into the priorities and policies. In so doing, in your presentation, you made it quite clear that he is the executive director of the Canadian constituency and he is caught up with these other people.

I still feel that we are trying to target a specific person who has a specific role and responsibility to Canadians. I am interested in a Canadian representative's point of view in what is being presented by Canada in those bodies. It would seem that with the whole argument of transparency and so on, that is what we want to know.

I would also add, to assist in your answer, that we are asking for a summary "made by." We are not saying we want to see it before he makes it; we want to see it after. We want to get a feel. We want to get a sense of what is going on, which may be six months later. Depending on how the reports are made, it could be even a year after the fact. I question that the confidentiality exercises might still be pertinent at that point.

I need to know who this animal is and why we cannot get that information.

Mr. Jenkins: The second part of your question is, I think, easier to answer, so I will address it first and then go back to the first part.

I have talked about the issue of a summary versus the document itself. There are complexities there, but I think I have laid that out as best I can.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : Ma question s'adresse à vous, monsieur Jenkins, et je vais utiliser les termes qui me sont présentés pour être certain qu'on comprenne bien.

[*Traduction*]

Vous êtes bien le conseiller principal de l'administrateur représentant le Canada, l'Irlande et les pays des Caraïbes?

M. Jenkins : Oui.

Le sénateur Dallaire : Êtes-vous le conseiller principal du représentant canadien?

M. Jenkins : Je dirais que non, pour les raisons que j'ai mentionnées plus tôt.

Le sénateur Dallaire : Je vais y revenir. L'administrateur du groupe canadien est-il le représentant canadien? Cette personne exerce-t-elle les deux rôles? J'espère que notre échange va permettre de préciser les choses, parce qu'ici, nous jouons avec les mots.

Vous savez que l'objet de notre débat est un résumé des observations faites par les représentants canadiens. Le projet de loi ne demande pas que le groupe canadien soit porté à l'attention du gouvernement du Canada; il s'agit plutôt de l'apport du représentant canadien à l'établissement des priorités et des politiques. Dans votre déclaration, vous avez précisé clairement qu'il est l'administrateur du groupe canadien et qu'il doit collaborer avec les autres membres du groupe.

Je demeure convaincu que nous essayons de cibler une personne précise qui a un rôle et une responsabilité précis vis-à-vis des Canadiens. Ce qui m'intéresse, c'est le point de vue du représentant canadien dans les dossiers qui sont présentés par le Canada à ces organismes. Il semble que c'est à cela que nous voulons en venir quand nous réclamons plus de transparence.

J'aimerais ajouter par ailleurs, pour faciliter votre réponse, que nous réclamons « un résumé des observations faites par les représentants canadiens ». Nous ne demandons pas de connaître ces observations avant qu'elles soient faites, mais seulement après. Nous voulons avoir une idée. Nous voulons savoir ce qui se passe, peut-être six mois plus tard. Selon la façon dont ces rapports seront présentés, ce pourrait même être un an après les faits. Je ne pense pas que les obligations de confidentialité soient encore pertinentes après un tel laps de temps.

Je veux savoir ce qui se passe et comprendre pourquoi nous ne pouvons pas obtenir cette information.

M. Jenkins : Il est plus facile, je crois, de répondre à la deuxième partie de votre question et c'est ce que je vais faire, avant de m'occuper de la première partie.

J'ai parlé de la différence entre le résumé et le document lui-même. Ce sont des notions complexes que je pense avoir expliquées du mieux que je le pouvais.

The issue of timing I do not think is germane to our concerns. The written representations that I referred to are always confidential. They are confidential as they are written, as they are tabled and years after the fact.

The fund does have a policy on access to its archives, but that is many years down the road. I am not familiar with its details, but it is very far into the future. I think it is almost like access to classified documents in Canada.

I left the first part of your question for last because it is a very straightforward and simple question for which I do not have an easy answer. You used the phrase "Canada's representative at the IMF." I submit that it is difficult to be clear-cut about whether Canada has a representative at the IMF in the way that you put it.

Canada is entitled to nominate an executive director for the members of our constituency, who then vote on him. That is purely an informal arrangement. Other constituencies do it differently. They have rotational schemes and all sorts of things. In Canada's case, because we are very large relative to the other members, the deal is that we always can nominate the executive director. He is elected by the others.

Naturally, in doing his job, he brings a Canadian perspective, if only because he is a Canadian national. However, he has no formal responsibility to represent Canada in the way that an ambassador would, for example. The arm's-length nature of the relationship is set out very carefully; and incoming executive directors are reminded in their briefings from the IMF general council of this arm's-length relationship.

When you are sitting around the board table, you do not have a flag in front of you. Executive directors are referred to by name. They are individuals who have some country affiliations. It differs from constituency to constituency, and they may or may not bring those affiliations to bear. However, they are not national representatives in a straightforward way, as your question perhaps presupposed.

Senator Dallaire: Let us say the Canadian constituency is run by an Irish gentleman. The Canadian input into what this executive will articulate within the body politic there would be presented, argued and referenced in what fashion?

Mr. Jenkins: It would depend on the issue. Reviews would come from Ottawa; depending on the issue, they would come from the Department of Finance, the Department of Foreign Affairs and International Trade, CIDA or the Bank of Canada. They would be conveyed to the Irish executive director, either by telephone or in writing. He would weigh those. He would consider them alongside the instructions or recommendations he was receiving from Dublin, and he would try to form a consolidated position.

Je pense que la question de temps n'est pas pertinente au sujet qui nous préoccupe. Les observations écrites dont j'ai parlé demeurent toujours confidentielles. Elles sont confidentielles au moment où elles sont rédigées, au moment où elles sont déposées et pendant des années par la suite.

Le FMI a établi une politique d'accès à ses archives, mais ces dernières ne sont disponibles que de nombreuses années après les faits. Je ne connais pas bien les détails de cette politique, mais je sais qu'il faut attendre de nombreuses années. Je pense que ce sont un peu les mêmes normes qui s'appliquent à l'accès aux documents protégés au Canada.

J'ai gardé pour la fin la dernière partie de votre question car, si elle est très simple, il n'est pas facile d'y répondre. Vous avez utilisé l'expression « le représentant du Canada au FMI ». Selon moi, il est difficile d'affirmer de manière aussi catégorique que vous le faites, que le Canada a un représentant au FMI.

Le Canada est autorisé à présenter la nomination d'un administrateur aux membres de notre groupe qui par la suite votent pour le choix d'un candidat. C'est un dispositif purement informel qui n'est pas nécessairement le même dans les autres groupes. Certains procèdent par rotation ou appliquent toutes sortes d'autres systèmes. Dans le cas du Canada, pays très grand par rapport aux autres États membres, il a été convenu que nous pouvons toujours mettre en nomination un candidat au poste d'administrateur. Ce dernier est élu par les autres membres.

Naturellement, cet administrateur fait valoir le point de vue canadien dans le cadre de ses fonctions, ne serait-ce que parce qu'il est un ressortissant canadien. En revanche, il n'a aucune responsabilité officielle de représenter le Canada comme le ferait par exemple un ambassadeur. Le caractère indépendant de la relation est établi très soigneusement et les notes du conseil général du FMI rappellent aux nouveaux administrateurs cette relation d'indépendance.

Les personnes qui siègent au conseil d'administration n'ont pas le drapeau de leur pays devant elles. Les administrateurs sont appelés par leur nom. Ce sont des personnes qui ont un certain lien avec un pays. La façon de procéder varie d'un groupe à l'autre et les administrateurs peuvent, s'ils le souhaitent, faire valoir leurs affiliations nationales. Cependant, ils ne représentent pas directement leur pays, comme votre question le laissait supposer.

Le sénateur Dallaire : Supposons que le groupe canadien soit dirigé par un Irlandais. Comment cet administrateur s'y prendrait-il pour présenter, défendre et citer la perspective canadienne devant cette entité juridique?

M. Jenkins : Tout dépend de la question. Les interventions proviendraient d'Ottawa, du ministère des Finances, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'ACDI ou de la Banque du Canada, selon la question traitée. Ces interventions seraient transmises à l'administrateur irlandais, soit par téléphone, soit par écrit. Ils les évalueraient et les compareraient aux instructions ou recommandations reçues de Dublin et ils tenteraient de présenter une position commune.

That position would not necessarily make everyone in the constituency happy. There may be some issues where the largest country in the constituency simply has to say that on this issue, Ireland, in your example, calls the shots. You cannot do that very frequently, or you will not have a constituency anymore.

Senator Dallaire: All we are asking for is what that Canadian representative articulated to that gentleman from Dublin in regard to the inputs into priorities and policies that are being debated, discussed and decided upon there. We are not asking the executive director of the Canadian constituency to give us the input of that dimension. We are asking for the Canadian representative's input into how we are seeing the evolution, whether it is successful or not, and the focus that has been brought forward.

As you have indicated, maybe what we are asking is already in some of the reports that are going into the operations of government through the Department of Finance and so on. One difficulty we have discovered in trying to bring this bill forward is trying to clean up the information or, put another way, trying to collate it in a more logical way. Now, it is going all over the place and you cannot get it together because different departments report differently at different times. There is no sense of what we are trying to do, which is to give a focus to our international development by finding out what is going on, including within the Bretton Woods exercises.

Is it not pertinent that we would want to bring that information to the minister who has that responsibility to ensure that he or she is in line with what we would consider to be our priorities and policies and what is being argued at the IMF?

Mr. Jenkins: That is not how we had interpreted the intent of clause 5(1)(d). As you explained it a moment ago, if I understand correctly, by "Canadian representatives," you meant not the Canadian executive director in Washington but, rather, our interlocutors in Ottawa at the Department of Finance, the Bank of Canada, CIDA and the Department of Foreign Affairs. They are the Canadian representatives for purposes of the representations in clause 5(1)(d).

Senator Dallaire: Also whatever body exists of the Canadian position in the IMF.

Mr. Jenkins: On the first interpretation, that what is sought here is a compendium, if you will, of the advice, recommendations, instructions and orders that we receive from Ottawa, I can have no view because, in a sense, those are departmental documents. They would presumably fall under established policies for disclosure, including access to information and privacy legislation. There would be issues to the extent that they were dealing with documents of the fund and providing views on documents of the fund that were not public, and they typically do. They say, "We disagree with what is in paragraph 17." If paragraph 17 is in an IMF document, then

Cette position ne plairait pas nécessairement à tous les membres du groupe. Dans certains cas, le plus grand pays membre prend position et appuie l'administrateur, dans votre exemple l'Irlande. En revanche, on ne peut pas procéder trop souvent de la sorte, car une telle attitude conduirait à l'éclatement du groupe.

Le sénateur Dallaire : Tout ce que nous voulons savoir, c'est ce que le représentant canadien a donné comme information au représentant irlandais relativement aux priorités et aux politiques qui doivent faire l'objet de débats et de décisions. Nous ne demandons pas à l'administrateur du groupe auquel appartient le Canada de nous donner des informations de cet ordre. Nous voulons connaître la contribution du représentant canadien à l'évolution du débat tel que nous le concevons, qu'il soit concluant ou non, ainsi que les éléments qui ont été privilégiés.

Comme vous l'avez dit, les informations que nous réclamons se trouvent peut-être déjà dans des rapports accessibles dans le cadre des activités du gouvernement par l'intermédiaire du ministère des Finances et d'autres organismes. Une difficulté que nous avons rencontrée dans l'étude de ce projet de loi concernait le tri des informations ou, si vous voulez, la difficulté à les organiser de manière plus logique. Actuellement, les données sont dispersées dans tous les sens et il est impossible de les réunir, étant donné que les divers ministères présentent des rapports différents à des moments différents. Nous ne parvenons pas à faire ce que nous voulons, soit focaliser notre développement international en prenant connaissance de ce qui se trame, y compris dans des institutions comme celles de Bretton Woods.

Ne sommes-nous pas justifiés à vouloir présenter ces informations au ministre qui a pour obligation de prendre en compte ce que nous considérons être nos priorités et nos politiques et les idées qui sont débattues au FMI?

M. Jenkins : Ce n'est pas de cette manière que nous avons interprété le sens de l'alinéa 5(1)d). Si je vous ai bien compris tout à l'heure, ce que vous entendez par « représentants canadiens », ce n'est pas l'administrateur canadien à Washington, mais plutôt nos interlocuteurs à Ottawa au ministère des Finances, à la Banque du Canada, à l'ACDI et au ministère des Affaires étrangères. Ce sont les représentants canadiens visés par les observations mentionnées à l'alinéa 5(1)d).

Le sénateur Dallaire : Nous aimerions savoir également s'il existe un ensemble de documents exposant la position canadienne au FMI.

M. Jenkins : Selon la première interprétation, il s'agit d'un recueil des conseils, recommandations, instructions et ordres que nous recevons d'Ottawa et je ne peux pas me prononcer à ce sujet, puisque dans un sens, ce sont des documents ministériels. Ces documents seraient sans doute assujettis aux politiques de divulgation, y compris aux règles d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il y aurait des problèmes dans la mesure où ces interventions se rapportent à des documents du FMI, présentent des opinions sur des documents du fonds qui ne sont pas publics, comme c'est généralement le cas. Par exemple, on pourrait avoir un commentaire comme

you would have an issue because the document as released would either be incomprehensible or would disclose something about the IMF document that Canada does not have the latitude to disclose.

I am not quite sure about the second part of your question and the body of representations.

Senator Dallaire: Regarding the executive director inside of a Canadian constituency and the evolution of the processes of priorities and policies that are debated and discussed and decided upon within the IMF, is there no inside body to which we can turn? The question is about the Canadian representatives. The Canadian representatives could be the Department of Finance people who sit down with the executive director and find out what the policies are and what you people decided and then bring that back. You are saying there is already a report, and the report is going all over the place, but seemingly it is not sufficient to tell us what is going on. We are trying to find a methodology for finding out what is going on after the fact in order to give transparency to what is happening and consistency with policies like this bill is calling for, turning it into law, poverty reduction.

There is a structural problem there, even with the fact of "Canadian representative," is there not?

Mr. Jenkins: Yes.

Senator Dallaire: The problem is not that we are not defining "Canadian representative"; it is how the Canadian position is being played out, what is being decided and ultimately how that feeds back. That is what we are going for. We are not trying to cut open the IMF and get at its secrets. We are trying to find out how we are doing and how we are influencing the situation.

The Chair: That brings today's meeting to an end. On behalf of the committee, I wish to sincerely thank Mr. Jenkins for his contribution to our deliberations. It was extremely useful. I hope to see you again some day, probably not in this context but some other one.

Before formally adjourning, I would indicate to committee members that our witness tomorrow will be Mr. David Horton, the executive director of the Canadian International Demining Corps. Thank you, and good evening to everyone.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, March 12, 2008

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:05 p.m. to continue its examination of Bill C-293, An Act respecting the provision of official development assistance abroad.

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

celui-ci : « Nous ne partageons pas le point de vue énoncé au paragraphe 17. » Cela poserait problème si le paragraphe 17 se trouve dans un document du FMI, étant donné que le document publié serait soit incompréhensible, soit divulguerait des éléments relatifs aux documents du FMI que le Canada n'a pas la latitude de rendre publics.

Je ne suis pas certain d'avoir bien compris la deuxième partie de votre question qui concernait le corpus des observations.

Le sénateur Dallaire : En ce qui a trait à l'administrateur membre du groupe canadien et à l'évolution des processus de discussion et de décision en matière de priorités et de politiques au sein du FMI, est-ce qu'il existe un organe interne vers lequel nous pouvons nous tourner? La question concerne les représentants canadiens. Ces représentants seraient par exemple les fonctionnaires du ministère des Finances qui rencontrent l'administrateur afin de s'informer sur les politiques et les décisions et les points à soulever. Vous nous dites que tout cela est déjà contenu dans un rapport et que ce rapport touche à tous les aspects, mais cela n'est-il pas suffisant pour nous tenir au courant de la situation. Nous voulons trouver une façon d'obtenir les renseignements dont nous avons besoin après les faits, afin de donner de la transparence aux mesures qui sont prises et une certaine cohérence aux politiques réclamées par ce projet de loi, qui deviendra bientôt loi, en matière de réduction de la pauvreté.

Malgré la présence d'un « représentant canadien », il y a manifestement un problème de structure, ne pensez-vous pas?

M. Jenkins : En effet.

Le sénateur Dallaire : Le problème n'est pas dans la définition de l'expression « représentant canadien »; il est dans la façon dont la position canadienne est exposée, dans les décisions qui sont prises et, en bout de ligne, dans le retour d'information. Voilà le problème que nous voulons résoudre. Nous ne voulons pas nous immiscer dans le FMI et mettre au jour tous ses secrets. Nous cherchons à savoir quel impact nous avons et quelle influence nous pouvons exercer.

Le président : Voilà qui conclut la réunion d'aujourd'hui. Au nom du comité, je remercie sincèrement M. Jenkins pour sa contribution à nos délibérations. Votre participation a été extrêmement utile. J'espère vous revoir un jour, probablement dans un autre contexte.

Avant de lever officiellement la séance, j'aimerais souligner aux membres de notre comité que notre témoin de demain sera M. David Horton, directeur général du Corps international canadien pour le déminage. Merci et bonsoir à tous.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 12 mars 2008

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 16 h 5 afin de poursuivre son étude du projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger.

Le sénateur Consiglio Di Nino (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chair: Honourable senators, I wish to welcome everyone to this meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Today, we are continuing our study of Bill C-293. This bill aims to make poverty reduction the goal of Canada's official development assistance, to ensure that this assistance is consistent with Canada's international human rights obligations and that it takes into account the perspective of those living in poverty.

We have the pleasure of having with us two gentlemen from the Canadian International Demining Corps. Irving Schwartz, the founder and chair of this organization, is accompanied by the executive director of the organization, Mr. David Horton. On behalf of my colleagues, welcome to you. We look forward to your remarks. I understand that Mr. Horton will make the presentation, and Mr. Schwartz will be available for consultation, if necessary. Is that correct, gentlemen?

Irving Schwartz, Chair, Canadian International Demining Corps: That is correct, yes.

The Chair: Mr. Horton, please proceed.

David Horton, Executive Director, Canadian International Demining Corps: Honourable senators, we very much appreciate the opportunity to speak to you today. First, I will tell you a bit about our organization.

The Canadian International Demining Corps, CIDC, is a leading Canadian charity engaged in land mine action. Formed in 1996 and headquartered in Sydney, Nova Scotia, CIDC works in mine-affected communities to clear and destroy land mines, provide mine-risk education and deliver other related projects. To date, CIDC has completed assignments for 22 mine-affected countries in Africa, Asia, Europe, Latin America and the Middle East. Currently, CIDC is demining in Bosnia and Herzegovina and has proposals under consideration for operations in Sudan and Zambia. We have a volunteer board of directors led by our founder, Irving Schwartz. It is managed by a small team of professionals based in Nova Scotia and in Sarajevo.

We are essentially an indigenous capacity-building organization, our typical mode of operation being to train, equip, monitor and report on land mine action teams recruited from among local mine-affected populations. Our operations deploy mined-area survey teams, mechanical and manual demining teams, mine detection dogs and mine-risk education personnel.

To date, we have spent approximately \$16 million on our projects, with funding having been provided by the Canadian International Development Agency, CIDA; Foreign Affairs and International Trade Canada, DFAIT; European and U.S. donor agencies; United Nations' agencies; NATO; and the International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance, ITF.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, je vous souhaite à tous la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-293, qui vise à faire de la réduction de la pauvreté l'objectif de l'aide au développement officiel du Canada, pour veiller à ce que cette aide s'inscrive dans le cadre des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne et tienne compte du point de vue de ceux qui vivent dans la pauvreté.

Nous avons la plaisir d'accueillir deux représentants de la Canadian International Demining Corps. Il s'agit de M. Irving Schwartz, fondateur et président de cet organisme, et de M. David Horton, qui en est le directeur général. Je vous souhaite la bienvenue au nom de mes collègues. Nous avons hâte d'entendre vos commentaires. Je crois comprendre que c'est M. Horton qui présentera l'exposé, et que M. Schwartz sera disponible pour des précisions, au besoin. Est-ce exact, messieurs?

Irving Schwartz, président, Canadian International Demining Corps : C'est exact.

Le président : M. Horton, vous pouvez commencer.

David Horton, directeur général, Canadian International Demining Corps : Honorables sénateurs, nous vous sommes reconnaissants de nous permettre de témoigner devant vous aujourd'hui. J'aimerais d'abord vous parler un peu de notre organisation.

Le Canadian International Demining Corps (CIDC) est un important organisme de charité canadien se consacrant à l'action antimines. Fondé en 1996 et établi à Sydney, en Nouvelle-Écosse, le CIDC œuvre dans les collectivités affectées par les mines terrestres en enlevant et en détruisant ces mines, en sensibilisant la population aux dangers qu'elles posent et en réalisant d'autres projets connexes. À ce jour, le CIDC a exécuté des missions dans 22 pays affectés par les mines en Afrique, en Asie, en Europe, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Actuellement, le CIDC fait du déminage en Bosnie-Herzégovine et a soumis des propositions pour des opérations au Soudan et en Zambie. Notre conseil d'administration, composé de bénévoles, est dirigé par son fondateur et président, Irving Schwartz, et géré par une petite équipe de professionnels établis en Nouvelle-Écosse et à Sarajevo.

Nous sommes essentiellement un organisme de renforcement des capacités à l'échelle locale; notre mode de fonctionnement habituel consiste à former, équiper et surveiller des équipes d'action antimines recrutées parmi les populations locales affectées par les mines et à établir des rapports sur ces équipes. Nous déployons des équipes d'enquêtes dans les zones minées, des équipes de déminage mécanique et manuel, des chiens détecteurs de mines et du personnel qui sensibilise aux dangers des mines.

À ce jour, nous avons consacré environ 16 millions de dollars à des projets d'action antimines à l'étranger; notre financement est assuré par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), des organismes donateurs européens et américains, des organismes des Nations Unies, l'OTAN et le

We have also had invaluable support from the Canadian Landmine Foundation and the Adopt-a-Minefield campaign, and we have received contributions from the corporate sector, from CIDC members, student groups and the public at large.

Funding from CIDA and DFAIT was critical to our early development and growth, but it has substantially declined in recent years. As the special purpose Canadian Landmine Fund has been exhausted.

The Slovenia-based, U.S. supported ITF has now become our most important source of funds, and we continue to enjoy the support of the Canadian Landmine Foundation and Adopt-a-Minefield.

Virtually all of our current support is confined to operations in the Balkans, which is only one of numerous mine-affected regions around the world. With a moderate level of sustained government support, we could be doing much more than we are currently to provide a Canadian presence in many more areas of the world.

Canadian funding for land mine action and for official development assistance, ODA, in general, has been increasing. However, a growing percentage of Canadian aid is being delivered via multilateral organizations and large, international non-governmental organizations, NGOs. As a consequence, many Canadian NGOs are facing diminishing opportunities to make their contributions to the advancement of human rights and poverty reduction.

We are not authorized to speak on behalf of other NGOs but we are well aware that our concerns are shared by others, both inside and outside of the land mine action community.

Our basic proposition is that, as compared to multilateral agencies and large international NGOs, Canadian NGOs are able to deliver many programs more cost-effectively, more efficiently, and we are uniquely positioned to promote Canadian values, provide Canada with a lasting legacy overseas and improve international relations. Multilateral programming cannot accomplish the objective of increasing Canada's visibility; greater Canadian NGO involvement will.

The intent of Bill C-293, the proposed official development assistance accountability act, is to establish criteria for resource allocations and to enhance transparency and monitoring of Canada's international development efforts. It mandates a focus on poverty reduction and, among other things, articulates the aim of promoting Canadian values. The bill includes the concept that ODA may be provided for the purposes of alleviating the effects of "artificial disasters."

Fonds d'affectation spéciale pour le déminage et l'aide aux victimes des mines (Fonds d'affectation spéciale). Nous obtenons également un appui inestimable de la part de La Fondation des mines terrestres du Canada, de la campagne Adoptez-un-Champ de mines et de donateurs du secteur privé, notamment des entreprises, des membres du CIDC, des groupes d'étudiants et le public en général.

Le financement provenant de l'ACDI et du MAECI a été crucial à nos débuts, pour assurer notre croissance, mais il a décliné de façon substantielle ces dernières années à mesure de l'épuisement du Fonds canadien contre les mines terrestres à usage spécial.

Le Fonds d'affectation spéciale, établi en Slovénie et soutenu par les États-Unis, est devenu notre plus importante source de financement, et nous continuons de bénéficier du soutien inestimable de La Fondation des mines terrestres du Canada et de la campagne Adoptez-un-Champ de mines.

La presque totalité de nos activités actuelles se déroule dans les Balkans, une des nombreuses régions affectées par les mines sur la planète. Avec un niveau modéré de soutien continu du gouvernement du Canada, nous pourrions faire bien plus que ce que nous faisons actuellement pour assurer une présence canadienne dans de nombreuses autres zones dans le monde.

Le financement du Canada a augmenté pour l'action antimines et pour l'aide au développement officielle (ADO) en général. Cependant, un pourcentage croissant de l'aide canadienne est géré par des organismes multilatéraux et de grandes ONG internationales. En conséquence, de nombreuses ONG canadiennes voient diminuer leurs possibilités de contribuer à la promotion des droits de la personne et à la réduction de la pauvreté.

Nous ne sommes pas autorisés à parler au nom d'autres ONG, mais nous savons bien que d'autres partagent nos préoccupations, autant dans le secteur de l'action antimines qu'en dehors de celui-ci.

Notre proposition est celle-ci : comparativement aux organismes multilatéraux et aux grandes ONG internationales, les ONG canadiennes sont en mesure de réaliser de nombreux programmes de façon plus rentable et plus efficace et nous jouissons d'une position unique pour promouvoir les valeurs canadiennes, donner au Canada un héritage durable à l'étranger et améliorer les relations internationales. Les programmes multilatéraux ne peuvent réaliser l'objectif d'accroître la visibilité du Canada; une plus grande participation des ONG canadiennes, elle, le fera.

Le projet de loi C-293, Loi concernant l'aide au développement fournie à l'étranger, vise l'établissement de critères pour l'affectation des ressources et une plus grande transparence et surveillance des efforts de développement international du Canada. Elle met l'accent sur la réduction de la pauvreté et, entre autres choses, articule l'objectif de la promotion des valeurs canadiennes. Le projet de loi contient le concept selon lequel l'ADO peut être fournie en vue d'alléger les effets d'une « catastrophe d'origine humaine »

CIDC, in common with virtually all parties involved in land mine action, considers land mines to be a development issue that directly impacts both human rights and poverty reduction initiatives. Moreover, we are reasonably satisfied that the inclusion of artificial disaster alleviation in the stated aims of ODA addresses the broad needs of the land mine action community to have land mines and other explosive remnants of war recognized as human rights and development impediments. However, for greater clarity, we would urge consideration of a more explicit reference to alleviation of conditions emanating from the legacies of conflict.

The real weaknesses we perceive in the bill relate to matters of aid effectiveness and Canada's profile on the international stage. The bill addresses accountability issues through requirements that the "competent minister" submit to Parliament annual reports of ODA activities, spending and statistics. It appears to be silent on the topics of aid effectiveness, results and value.

If the Government of Canada is truly interested in its stated aims of improving aid effectiveness at the same time as raising Canada's international profile, Bill C-293, or supplementary legislation, should address more clearly the issues of value and visibility.

In the case of land mine action, we currently face the paradox that while Government of Canada and international funding have been increasing, Canadian NGOs engaged in this field are experiencing reduced levels of support from both CIDA and DFAIT. This, despite the fact that Canadian NGOs have built significant capacity and expertise since the Ottawa Convention came into force 10 years ago.

Our capabilities have improved, the funding has increased, but CIDC and others now have capacity sitting idle for unacceptable periods of time. We believe there are three main reasons for this situation: first, the end of the special purpose Canadian Landmine Fund, which has also substantially reduced the administrative resources within the mine action units at CIDA and DFAIT; second, the integration or mainstreaming of land mine action with general development and poverty reduction programming — consequently, modes of program delivery have shifted toward multilateral institutions and large-scale international NGOs; and, third, the recent concentration of effort and resources in countries where Canadian NGOs do not yet have sufficient presence.

In my written presentation, I have provided graphs to indicate the trends of the increase in funding internationally and from Canada. Looking at last year's effort, in 2006-07, only 12 per cent of Canada's funding for land mine action was handled by Canadian organizations, while 77 per cent was delivered through UN and other multilateral agencies.

Le CIDC, ainsi que presque toutes les parties qui se consacrent à l'action antimines, est d'avis que les mines terrestres constituent un obstacle au développement qui a des répercussions directes sur les initiatives liées aux droits de la personne et à la réduction de la pauvreté. De plus, nous sommes raisonnablement convaincus que l'inclusion de l'allègement d'une catastrophe d'origine humaine dans les buts mentionnés de l'ADO reconnaît le besoin pour la communauté de l'action antimines que les mines terrestres et autres explosifs issus de la guerre soient reconnus en tant qu'obstacles aux droits de la personne et au développement. Toutefois, pour une plus grande clarté, nous recommandons d'examiner la possibilité de parler de l'allègement des conditions découlant des effets des conflits en des termes plus explicites.

Les réelles faiblesses que nous décelons dans le projet de loi ont trait à l'efficacité de l'aide et au profil du Canada à l'étranger. Le projet de loi aborde les questions de reddition de comptes en exigeant que le « ministre compétent » soumette des rapports annuels au Parlement sur les activités, dépenses et statistiques concernant l'ADO. Il semble silencieux concernant l'efficacité, les résultats et la valeur de l'aide accordée.

Si le gouvernement du Canada porte un intérêt réel à ses buts déclarés visant à améliorer l'efficacité de l'aide et le profil du Canada à l'étranger, le projet de loi C-293 ou toute autre mesure législative devrait aborder plus clairement les questions de valeur et de visibilité.

Dans le cas de l'action antimines, nous vivons actuellement un paradoxe : le financement du gouvernement du Canada et à l'échelle internationale augmente, mais les ONG canadiennes œuvrant dans ce secteur d'activités sont aux prises avec une réduction des niveaux de soutien accordé tant par l'ACDI que par le MAECI, malgré le fait que les ONG canadiennes aient acquis une capacité et un savoir-faire significatifs depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa il y a 10 ans.

Nos capacités et le financement ont augmenté, mais la capacité du CIDC et d'autres organismes demeure maintenant inutilisée pour des périodes de temps inacceptables. À notre avis, trois raisons expliquent cette situation : Premièrement, la fin du Fonds canadien contre les mines terrestres à usage spécial, qui a également réduit de façon substantielle les ressources administratives au sein des unités d'action contre les mines à l'ACDI et au MAECI. Deuxièmement, l'intégration de l'action antimines aux programmes généraux de développement et de réduction de la pauvreté. Conséquemment, les modes de prestation des programmes ont changé pour une gestion par les institutions multilatérales et les ONG internationales à grande échelle. Finalement, la concentration récente des efforts et des ressources dans les pays où la présence des ONG canadiennes n'est pas encore suffisante.

Mon exposé écrit contient des graphiques illustrant les tendances à la hausse du financement provenant de l'étranger et du Canada. En 2006-07, seulement 12 p. 100 du financement du Canada était géré par des organisations canadiennes et 77 p. 100 du financement était géré par l'entremise d'organismes des Nations Unies et d'autres organismes multilatéraux.

The figures for last year in terms of mine action, UN agencies received \$23.1 million or 70 per cent; other multilateral organizations, \$2.1 million or 7 per cent; and Canadian organizations, \$3.9 million or only 12 per cent.

In prior years, much of Canada's contribution to land mine action was delivered by Canadian NGOs. This is no longer the case. A good example is the declining share of Government of Canada funding that we have received. If we look back six or seven years, we were receiving somewhere in the order of 16 per cent or 17 per cent of the total. Nowadays, we receive close to 2 per cent or 3 per cent.

Fortunately, we have been able to fill at least part of our Canadian void by attracting funds from other donors. About three years ago, in fact, the level of funding we received from other countries exceeded that which we received from Canada. Those trends have been continuing.

A relatively small number of large, well-established international NGOs, mainly from Europe, and commercial enterprises from Europe, the U.S. and Southern Africa have been able to take advantage of the greater multilateral programming and donor mainstreaming because of their size, broad capacities and widespread geographic presence. Smaller-scale programs that Canadian NGOs have traditionally delivered are becoming less attractive to donors as their administrative capacity is reduced and the bureaucratic burden of contract administration and monitoring for smaller projects becomes more disproportionate.

CIDC and other Canadian NGOs would welcome the opportunity to scale up our projects to mitigate the effects of disproportionate administrative burden, but we need more flexible contractual arrangements to do so.

In the case of land mine action, we are convinced that Canada's contributions are not being optimally used. As Canadian NGO activity yields to multilateral programming, the relative cost for Canada increases at the same time as global recognition for our efforts diminishes. This situation is made all the more frustrating when so much more work remains to be done. It is becoming clear that many, perhaps most, mine-affected countries are not meeting their deadlines in terms of mine clearance and other activities under the Ottawa Convention.

In a more general sense, the recent Manley report on Afghanistan made the point that over 85 per cent of CIDA's spending in Afghanistan is directed through multilateral agencies and the Afghan government, leaving little for locally managed initiatives or projects readily identifiable as supported by Canada. The Manley report urges CIDA to direct more of its energies to projects identified with Canada and led by Canadians.

En ce qui concerne l'action contre les mines, en 2006-2007, les organismes des Nations Unies ont reçu 23,1 millions de dollars, ce qui représente 70 p. 100 du montant total, d'autres organismes multilatéraux ont reçu 2,1 millions de dollars, soit 7 p. 100, et les organismes canadiens 3,9 millions de dollars, ce qui représente seulement 12 p. 100.

Au cours des années précédentes, la plus grande partie de la contribution du Canada à l'action antimines était gérée par des ONG canadiennes. Ce n'est plus le cas maintenant. Un bon exemple est la portion décroissante du financement que nous recevons de la part du gouvernement du Canada. Il y a six ou sept ans, il représentait 16 ou 17 p. 100 de notre financement. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de 2 ou de 3 p. 100.

Heureusement, nous avons réussi à combler la baisse de financement du Canada en attirant d'autres donateurs. Il y a environ trois ans, en fait, le financement provenant de l'étranger a dépassé le financement provenant du gouvernement canadien, et cette tendance va en augmentant.

Un nombre relativement restreint d'ONG internationales, principalement de l'Europe, et d'entreprises commerciales de grande taille et bien établies d'Europe, des États-Unis et de l'Afrique australe ont réussi à bénéficier de l'augmentation du nombre de programmes multilatéraux et de l'intégration des donateurs en raison de leur taille, de leurs vastes capacités et d'une représentation géographique étendue. Les programmes à petite échelle traditionnellement offerts par les ONG canadiennes deviennent moins attirants pour les donateurs, parce que leur capacité administrative est réduite et que le fardeau bureaucratique de l'administration et de la surveillance des contrats des petits projets devient disproportionné.

Le CIDC et d'autres ONG canadiennes accueilleront favorablement la possibilité d'accroître la taille des projets afin de réduire les effets d'un fardeau administratif disproportionné, mais nous devons pour cela disposer d'ententes contractuelles plus souples.

Dans le cas de l'action antimines, nous sommes convaincus que les contributions du Canada ne sont pas utilisées de façon optimale. À mesure que les ONG canadiennes laissent la place à des programmes multilatéraux, le coût relatif pour le Canada augmente, mais la reconnaissance générale pour nos efforts diminue. Cette situation est d'autant plus frustrante qu'il reste tant de travail à faire et qu'il devient évident que de nombreux pays, peut-être la plupart d'entre eux, affectés par les mines terrestres ne respecteront pas leurs échéances en vertu des obligations de la Convention d'Ottawa.

De façon plus générale, le récent rapport Manley sur l'Afghanistan a fait ressortir que plus de 85 p. 100 des dépenses de l'ACDI étaient destinées à des organismes multilatéraux et au gouvernement afghan, laissant ainsi peu de place aux initiatives ou projets gérés localement et facilement attribuables au soutien du Canada. Le rapport Manley recommande que l'ACDI se consacre davantage à des projets que l'on associera au Canada et qui seront gérés par des Canadiens.

Unfortunately, the Afghan example appears representative of broader CIDA policy. A review of programming in other countries reveals the same pattern. Also, there is a growing concern about our apparent inability to adequately measure results for dollars being spent. In our view, these two scenarios are linked. Accountability and measurement of results are more distant and more difficult objectives when so much of our ODA is delivered by multilateral agencies, recipient governments or large international NGOs.

We do understand the rationale and certain advantages in CIDA and DFAIT allocating significant resources for multilateral programming, and we are not arguing for that to change. We are arguing that there is now a growing imbalance between funds available for multilateral programming versus those for Canadian NGOs.

We firmly believe that Canadian NGOs can deliver many types of programs more efficiently and cost-effectively than large, often bureaucratic, multilateral institutions and international NGOs. Generally speaking, smaller, more focused and agile organizations are able to operate with lower fixed cost and overhead structures than apply to multilateral institutions.

At CIDC, for example, our overhead accounts for only about 8 per cent of our program costs. On a number of occasions, we received donor funds channelled through multilateral agencies where standard administrative fees of up to 15 per cent were charged for simply drawing up contracts and administering them. We even encountered situations where we tried to get direct funding from CIDA and DFAIT for our projects only to be turned down because there were no funds available. We then found there were Canadian funds sitting with UN agencies that they were not able to spend, and we were able to access those funds.

Although those opportunities are welcome, they do not represent an efficient use of Canadian taxpayer dollars because of the percentage withheld for UN overhead. A rebalancing of funds allocated between multilaterals and proven Canadian NGOs is merited and readily justified. The modest added administrative burden that such a policy might impose on donor agencies will be more than offset by efficiencies in program delivery.

We further submit that administrative burden on the part of donors could be substantially reduced if some form of pre-qualification or accreditation could be implemented so that Canadian NGOs may qualify for simplified grant funding as opposed to the more complex contribution agreement form of contract administration.

Malheureusement, l'exemple de l'Afghanistan semble représentatif de la politique d'ensemble de l'ACDI. Un examen des programmes de l'ACDI dans d'autres pays révèle la même tendance. En outre, notre apparente incapacité à mesurer de façon appropriée les résultats en fonction des sommes dépensées inquiète de plus en plus. Selon nous, ces deux scénarios sont reliés. La reddition de comptes et la mesure des résultats sont des objectifs plus distants et plus difficiles parce qu'une grande partie de notre ADO est effectuée par des organismes multilatéraux, les gouvernements bénéficiaires ou d'importantes ONG internationales.

Nous comprenons les motifs et certains avantages liés au fait que l'ACDI et le MAECI consacrent des ressources importantes à des programmes multilatéraux et nous ne prétendons pas vouloir que cela change. Nous soutenons toutefois que l'écart augmente entre les fonds mis à disposition des programmes multilatéraux et ceux alloués aux ONG canadiennes.

Nous croyons fermement que les ONG canadiennes peuvent réaliser de nombreux types de programmes d'une manière plus efficiente et économique que les grandes institutions multilatérales et les ONG internationales qui, souvent, ploient sous le poids de leur bureaucratie. Règle générale, des organisations plus petites, mieux centrées et plus souples peuvent fonctionner dans un cadre où les coûts fixes et les frais généraux sont moins élevés que dans le cas des institutions multilatérales et des ONG internationales.

Chez CIDC par exemple, nos frais généraux représentent environ 8 p. 100 des coûts du programme. À certaines occasions, nous avons reçu une aide financière de donateurs par le truchement d'organismes multilatéraux qui facturent des frais d'administration standard pouvant atteindre 15 p. 100 simplement pour dresser et administrer les contrats. Il nous est même arrivé que l'ACDI ou le MAECI nous refusent une aide financière directe pour des projets que nous proposons en raison d'un manque de fonds et que nous découvriions par la suite que nous pouvions avoir accès à des fonds canadiens inutilisés pour ces mêmes projets auprès d'organismes des Nations Unies.

Bien que cette aide financière soit la bienvenue, elle ne représente pas une utilisation efficiente de l'argent des contribuables canadiens à cause du pourcentage retenu pour les frais généraux de l'ONU. Nous sommes donc convaincus qu'un rééquilibrage de l'affectation des fonds entre les programmes multilatéraux et les ONG canadiennes reconnues est mérité et tout à fait justifié. Le fardeau administratif modeste supplémentaire qu'une telle politique pourrait imposer aux organismes donateurs sera plus que compensé par l'efficience de la réalisation des programmes.

Nous soutenons également que le fardeau administratif, en ce qui concerne les donateurs, pourrait être largement réduit si une certaine forme de préqualification ou d'accréditation était mise en place de manière à ce que les ONG canadiennes admissibles puissent avoir accès à une aide financière sous forme de subvention simplifiée, par opposition à la formule de l'accord de contribution plus complexe utilisée pour l'administration des marchés.

The United Nations Mine Action Service Annual Report 2006 notes that Canada subscribed to what was termed as “good humanitarian donorship” by agreeing to provide flexible, multi-year funding and accept concise contribution agreements and simplified reporting. A single annual report covering all activities was deemed to be sufficient.

We view these practices as sensible and appropriate, and would urge greater flexibility and common sense also be applied to contractual arrangements for qualifying Canadian NGOs. In our view, it is indefensible that certain non-Canadian organizations can qualify for simplified grant funding whereas proven Canadian organizations are denied such a privilege and advantage.

In terms of promoting Canadian values, there is no substitute for the visibility of Canadian organizations on the ground. The goodwill and positive media attention our demining teams are able to generate by flying the maple leaf yield untold dividends. In comparison, Canadian contributions to multilateral programs deliver little, if any, visible benefit or recognition for Canada.

In conclusion, our recommendations are that we need to rebalance the allocation of ODA funds between multilateral and NGO delivery such that Canadian NGOs may have the opportunity to significantly increase their levels of activity. We would also like to apply what UN describes as “good humanitarian donorship” principles to qualified Canadian NGOs. We would like to see a substantial increase in CIDA’s physical presence in recipient developing countries.

In terms of Bill C-293 itself, we would urge amending clause 4(1.1) to provide more explicit reference to alleviation of conditions emanating from the legacies of conflict.

With specific reference to land mine action, we would like to see effective maintenance of roles and capacities for the mine action units at CIDA and DFAIT; and allocation of at least 50 per cent of annual land mine action funding for competition among Canadian NGOs.

If these recommendations were enacted, we would see increased aid effectiveness; increased productivity and cost efficiency in the use of Canadian taxpayer dollars; increased visibility overseas; increased promotion of Canadian values and enhanced Canadian legacy internationally; and, ultimately, improved international relations.

The Chair: I appreciate your testimony. If Mr. Schwartz wants to make a comment, he is more than welcome. Otherwise, we will go to questions.

Mr. Schwartz: I will take questions.

Dans le rapport annuel du Service de l’action antimines des Nations Unies de 2006, on mentionne que le Canada a adopté le principe des « bonnes pratiques en matière d’action humanitaire » en convenant de fournir une aide financière pluriannuelle flexible et d’accepter des accords de contribution concis et des rapports simplifiés. Un seul rapport annuel englobant l’ensemble des activités était jugé suffisant.

Nous considérons ces pratiques comme justes et appropriées et nous insistons sur la nécessité de faire preuve de plus de souplesse et de bon sens dans le cadre des ententes contractuelles avec les ONG canadiennes compétentes. Il est selon nous inadmissible que certaines organisations non canadiennes puissent avoir droit à une aide financière sous forme de subvention simplifiée alors que ce privilège et cet avantage sont refusés à des organisations canadiennes reconnues.

Pour ce qui est de promouvoir les valeurs canadiennes, rien ne vaut la présence d’organismes canadiens sur le terrain. La sympathie et l’attention favorable de la part des médias que nos équipes de déminage sont capables de susciter en déployant l’unifolié à l’étranger n’ont pas de prix. En comparaison, les contributions du Canada aux programmes multilatéraux ne produisent que peu ou pas d’avantages ou de reconnaissance tangibles pour le Canada.

En conclusion, nous recommandons de rééquilibrer l’allocation des fonds de l’ADO entre les organismes multilatéraux et les ONG de telle sorte que les ONG canadiennes puissent accroître leurs niveaux d’activités de façon marquée. Nous aimerions aussi appliquer les principes des « bonnes pratiques en matière d’aide humanitaire », pour citer les Nations Unies, aux ONG canadiennes compétentes. Nous aimerions également que la présence physique de l’ACDI dans les pays en développement bénéficiaires augmente de façon marquée.

Quant au projet de loi C-293 lui-même, nous vous demandons de modifier le libellé du paragraphe 4(1.1) de manière à parler plus explicitement du besoin d’alléger les conditions difficiles résultant des conflits.

Quant à l’action antimines proprement dite, nous aimerions qu’il y ait un maintien efficace des rôles et des capacités des unités d’action contre les mines à l’ACDI et au MAECI, et qu’au moins la moitié de l’aide financière annuelle pour l’action antimines soit allouée aux organisations canadiennes dans le cadre d’un processus concurrentiel.

Si ces recommandations étaient mises en œuvre, il en résulterait une efficacité accrue de l’aide fournie, de la productivité et de l’utilisation de l’argent des contribuables canadiens, une meilleure visibilité des efforts déployés dans le cadre de l’ADO par le Canada, ainsi qu’une promotion accrue des valeurs canadiennes et élargissement de l’héritage canadien sur la scène internationale et, au bout du compte, de meilleures relations internationales.

Le président : Je vous remercie pour votre exposé. Si M. Schwartz souhaite y ajouter quelque chose, il est le bienvenu. Sinon, nous allons passer aux questions.

M. Schwartz : Vous pouvez passer aux questions.

Senator Corbin: Am I to understand that your organization, per se, does not do demining? That is, your chief business is to train people to do that type of work. It is not clear from the text.

Mr. Horton: No, we actually do demining. Our method is common to other organizations around the world that are structured as ours. It is cheaper and more sustainable if we can go into a mine-affected country and train their people to do the work. That is what we do. They are our teams, but we recruit those people overseas in the mine-affected countries themselves.

That applies to demining for survey work, mine-risk education and any of those activities.

Senator Corbin: What type of personnel are you talking about here?

Mr. Horton: Many of them are former military personnel that have training. However, that is not necessarily the case. For instance, in our mine detection programs, we have trained women who do not come from a military background as well as people from all walks of life. They do not have to come from a military background, but often that is the case.

Senator Corbin: What are the numbers?

Mr. Horton: Depending on what is happening at any particular point in time, the highest level of employment in our programs is about 100 people. With our programs at the moment in Bosnia, it is probably around 50 people.

Senator Corbin: Generally speaking, worldwide, are the countries that produce, manufacture or export land mines involved in demining?

Mr. Horton: No, not at all.

Senator Corbin: What would they be?

Mr. Horton: Are you referring to the exporters?

Senator Corbin: Manufacturers, exporters, arms dealers or whoever is involved.

Mr. Horton: Although not all countries have signed on to the Ottawa Convention, one of the effects of that convention has been to effectively stigmatize the use and trade of land mines. Although I cannot claim that they are not being manufactured, the level of trade has certainly diminished. I am not an expert on who is doing what in that regard.

However, I know there is an issue here in Ottawa with MacDonald Dettwiler Space and Advanced Robotics Ltd., the Canadarm manufacturer, and the sale of that organization to a company in the United States that apparently does manufacture land mines. As an organization, we are a member of the Mines Action Canada coalition. We are very much against any involvement of companies that manufacture land mines.

Mr. Schwartz: Countries such as China, the United States and North Korea are still manufacturing land mines.

Le sénateur Corbin : Si je comprends bien, votre organisme ne procède pas lui-même à des activités de déminage et vous vous concentrez principalement sur la formation de ceux qui font ce genre de travail. Ce n'est pas clair pour moi à la lecture de ce texte.

M. Horton : Non, nous faisons du déminage. Notre méthode est semblable à celle d'autres organismes dans le monde qui ont une structure comme la nôtre. Il est plus économique et durable de pouvoir nous rendre dans un pays affecté par des mines pour y former des habitants sur place. C'est ce que nous faisons. Ce sont nos équipes, mais nous en recrutons les membres à l'étranger dans les pays concernés.

Cela s'applique au déminage à des fins d'arpentage, à la sensibilisation aux risques posés par les mines, et à d'autres activités du genre.

Le sénateur Corbin : De quel genre d'employés parlez-vous?

M. Horton : Nous avons beaucoup d'anciens militaires, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Nous avons par exemple formé des femmes n'ayant aucune formation militaire et des hommes issus d'autres milieux dans le cadre de nos programmes de détection des mines. Il n'est pas essentiel qu'ils aient une formation militaire, mais c'est souvent le cas.

Le sénateur Corbin : Et de combien de personnes parle-t-on?

M. Horton : Cela varie. Nos équipes ont déjà compté jusqu'à 100 personnes. En ce qui concerne les programmes en cours en Bosnie, il s'agit d'une cinquantaine de personnes.

Le sénateur Corbin : De façon générale, les pays qui fabriquent ou exportent des mines terrestres participent-ils au déminage?

M. Horton : Non, pas du tout.

Le sénateur Corbin : Qui sont-ils?

M. Horton : Parlez-vous des exportateurs?

Le sénateur Corbin : Les fabricants, les exportateurs, les marchands d'armes, tout ceux qui jouent un rôle.

M. Horton : Bien que tous les pays n'aient pas signé la Convention d'Ottawa, celle-ci a eu pour effet de stigmatiser l'utilisation et la vente de mines terrestres. Je ne peux prétendre qu'elles ne sont plus fabriquées, mais elles ne sont plus autant commercialisées qu'auparavant. Je ne suis pas un expert sur le rôle des divers pays dans la fabrication et la vente de mines terrestres.

Cependant, je sais que MacDonald Dettwiler Space and Advanced Robotics Ltd., le fabricant du bras canadien situé à Ottawa, a été vendu à une société américaine qui, apparemment, fabrique des mines. Notre organisation est membre de la coalition Mines Action Canada. Nous sommes fermement opposés à la participation de sociétés qui fabriquent des mines terrestres.

M. Schwartz : La Chine, les États-Unis et la Corée du Nord fabriquent toujours des mines terrestres.

Senator Corbin: One can tell the origin of the land mines, I am sure.

Mr. Horton: Some we can tell, but there are many improvised weapons around as well.

We are working in Bosnia, and those mines are all Yugoslavian. Generally speaking, you are correct; we can tell the origins of a mine.

Senator Corbin: You talked at length about Canada's contribution in this effort going substantially to international organizations rather than ad hoc contribution to made-at-home programs such as yours. You question their effectiveness. That is a serious comment, in my mind.

What do you feel led the government or governments, whoever they may be, to go in this direction and lessen support to organizations such as yours? What is the rationale behind that?

Mr. Schwartz: The rationale is that it is much simpler to just give a cheque to another nation and say, "You go and spend the money." If they give it to us, they have to call tenders and monitor what we are doing. It takes much more work.

Once they give it to many of these multilateral nations, the money disappears. We never know what the money will be used for. On two or three different occasions, we were given a contract from CIDA and asked to work with local NGOs. Twice, we had to tell CIDA that if we had to work with these NGOs, they could take their money back, and we did not want the contract. On those occasions, we were willing to give up the money, and give it back, because we did not feel Canada would get a fair shake for its money, even with us being involved. We turned the contract down.

Mr. Horton: I do not want to give the impression that the UN and other multilateral agencies are not doing good work. My point is that organizations such as ours can often be more cost-effective and make better use of that money. I believe that 80 per cent of funding channelled through multilateral organizations versus 12 per cent through Canadian NGOs and a little through other international NGOs is out of balance, particularly if we want to provide visibility for Canada overseas. We do not get any visibility at all by putting our money through multilateral agencies. We are not arguing that the UN and others are not doing good work; they are. We are arguing that we are out of balance and that a much greater role could and should be played by Canadian NGOs.

Mr. Schwartz: There are two major benefits. One country donated money that was to come to us. For the UN to cut the cheque, they charged us 17 per cent of the donation. I do not feel that is very efficient. Our total overhead was 8 per cent on the job, and 17 per cent for the UN just to give us a cheque does not make any sense.

Everywhere we go, we put signs up. We make a very good impression for Canada. We feel, as taxpayers and from the private sector, that we can give the best bang for the Canadian dollar by far.

Le sénateur Corbin : J'ose espérer qu'il est possible de déterminer le pays d'origine d'une mine terrestre.

M. Horton : Dans certains cas oui, mais il y a beaucoup d'armes de circonstance.

Nous travaillons en Bosnie, où toutes les mines ont été fabriquées en Yougoslavie. De façon générale, vous avez raison, il est possible de déterminer l'origine d'une mine.

Le sénateur Corbin : Vous vous êtes attardés sur le fait que, en grande partie, le Canada appuie des organismes internationaux au lieu d'accorder une aide ponctuelle aux programmes locaux comme le vôtre. Vous remettez en question l'efficacité de ces organismes. C'est une observation grave, à mon sens.

D'après vous, pourquoi le gouvernement ou les gouvernements, qui qu'ils soient, choisiraient-ils d'accorder un appui moindre aux organisations comme la vôtre? Quels sont leurs motifs?

M. Schwartz : Il est beaucoup plus simple d'envoyer un chèque à un pays étranger et de lui demander de l'investir comme bon lui semble. Quand les gouvernements nous accordent de l'argent, ils sont obligés de faire des appels d'offre, de contrôler nos activités. Cela prend plus d'efforts de leur part.

Dès que l'argent est accordé à d'autres pays dans le cadre d'efforts multilatéraux, il disparaît. On ignore comment il sera investi. À deux ou trois occasions distinctes, l'ACDI nous a proposé un contrat pour travailler avec des ONG sur le terrain. À deux reprises, nous lui avons répondu que nous préférons renoncer au contrat que de travailler avec ces ONG. Nous étions prêts à renoncer à de l'argent, à le rendre, car nous ne pensions pas que le Canada en aurait pour son argent, même si nous participions. Nous avons renoncé au contrat.

M. Horton : Je ne voulais pas donner l'impression que les Nations Unies et d'autres organismes multilatéraux ne font pas du bon travail. Je faisais simplement valoir que des organisations comme la nôtre sont souvent plus rentables et investissent l'argent à meilleur escient. J'estime qu'il n'est pas très équilibré d'accorder 80 p. 100 du financement à des organisations multilatérales, 12 p. 100 à des ONG canadiennes et le reste à d'autres ONG, surtout si nous voulons mettre les efforts du Canada en valeur à l'étranger. Les efforts du Canada ne sont pas mis en valeur à l'étranger quand nous accordons de l'argent aux organismes multilatéraux. Notre position est que l'aide n'est pas accordée de façon équilibrée et que les ONG canadiennes devraient et devraient jouer un rôle beaucoup plus important.

M. Schwartz : Il y a deux avantages principaux. En guise d'exemple, un pays a accordé de l'argent qui était censé nous revenir. Les Nations Unies nous ont chargé une commission de 17 p. 100. Ce n'est pas très efficient. Nos frais généraux étaient d'environ 8 p. 100, mais les Nations Unies nous ont pris 17 p. 100 simplement pour acheminer l'argent. C'est insensé.

Nous affichons des pancartes partout où nous allons. Nous donnons une bonne impression du Canada. À notre avis, en tant que contribuables et que membres du secteur privé, nous pouvons obtenir un rendement maximum sur l'argent des Canadiens.

One morning in Bosnia, I met the chief of defence for the army, and I met the minister of defence. In the afternoon, I met the minister of civil affairs. In the evening, we were interviewed by the local TV station, all with the maple leaf and our flags being shown. Canada was front and centre. If a cheque is just sent to a country, the cheque goes in the treasury and Canada is not recognized at all. The work we are doing is great, but the pat on the back and goodwill we can create is very important for our country.

Mr. Horton: Even though money is channelled through multilateral organizations, often, at the end of the day, the actual work or part of the actual work done on the ground is done by NGOs. Money goes through a UN agency out to an NGO to deliver the project. Those NGOs also have to recover their overhead, so we have a double whammy there. The multilateral organization takes its rake off the top, and then another NGO may take 10 per cent, 15 per cent or 20 per cent. This is not a hard number, but, in many cases, with the sort of programming we do and our overhead structure, we can do 40 per cent more with the same dollars than much of the programming around.

Senator Smith: Let me try to characterize my sense of what you are saying and then have you respond to it.

I do want to commend Mr. Schwartz for all the time, energy, commitment and money that have been put into this project. Canadians — to the extent that they are aware of it — feel very proud of it, and it is to the credit of Canada that this project was initiated here.

My sense is that you are frustrated as a group, in part, because of the degree of commitment from the government at the moment. Your words were that funding from CIDA and DFAIT was critical to your early development and growth, but it has declined substantially in recent years as the special purpose Canadian Landmine Fund has been exhausted. That is frustrating.

Mr. Axworthy was quite involved in this. He left Parliament at the end of 2000. I hope that no one's attitude is tainted because of that connection and that this is dealt with in a non-partisan way. Let us assume that it is for the sake of this discussion.

If we can set aside the polite talk, I certainly can empathize with getting bang for your buck and doing it cost-effectively. I visited Bosnia with our troops and saw some of the work there. Our Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade did a report on aid to Africa, particularly sub-Saharan Africa. Whenever we go there to talk to people, the first item on every agenda is about the money going to the cause it was sent for or how many people's pockets it is going into. They talk about this when we are over there because it is a huge problem. It is one from which there is no escape.

Last summer, I went to look at some projects funded by the World Bank in Mozambique because of all the infrastructure that had been wrecked in 17 years of civil war. There were 11 parliamentarians, and I was the only Canadian. The others

Lors d'une mission en Bosnie, j'ai rencontré le chef d'état-major de la Défense et le ministre de la Défense un matin. Cet après-midi-là, j'ai rencontré le ministre des Affaires civiles. Ce soir-là, nous avons été interviewés à la télévision locale, affichant le drapeau canadien et la feuille d'érable. Le Canada était la vedette. Quand on envoie de l'argent à l'étranger, il est déposé dans les caisses de l'État et le Canada n'est pas mis en valeur. Le travail que nous accomplissons est énorme, mais la reconnaissance et l'estime que nous obtenons sont très importantes pour le Canada.

M. Horton : Même si l'argent est acheminé par le biais d'organisations multilatérales, il arrive souvent qu'au bout du compte, le travail sur le terrain, ou une partie de celui-ci, soit effectué par des ONG. L'argent passe par un organisme des Nations Unies avant d'être accordé à l'ONG chargée du projet. Il y a donc deux fois plus de frais généraux à payer. L'organisation multilatérale en prend une partie, et l'ONG en prend 10, 15 ou 20 p. 100. Je n'ai pas de chiffres exacts mais, souvent, compte tenu du genre de programme que nous exécutons et de notre structure administrative, nous pouvons accomplir 40 p. 100 de plus avec le même budget.

Le sénateur Smith : Je vais vous donner mon impression de votre position, et vous me direz ensuite ce que vous en pensez.

J'aimerais féliciter M. Schwartz du temps, de l'énergie et de l'argent qu'il a consacrés à ce projet, ainsi que de son engagement envers celui-ci. Les Canadiens qui en sont conscients en sont très fiers, et c'est tout à l'honneur du Canada que ce projet ait été lancé ici.

J'ai l'impression que votre groupe est déçu, en partie à cause du niveau d'engagement du gouvernement à l'heure actuelle. Vous avez indiqué que le financement de l'ACDI et du MAECI a été essentiel à votre développement et à votre croissance initiales, mais que celui-ci a diminué ces dernières années à mesure que le Fonds canadien contre les mines terrestres s'est épuisé. C'est décevant.

M. Axworthy a beaucoup participé à ce projet. Il a quitté le Parlement à la fin de 2000. J'espère que cela n'envenime l'attitude de personne et qu'on privilégie une approche non partisane. Je tiens pour acquis que c'est le cas, aux fins du débat actuel.

Trêve de politesses, je comprends tout à fait le désir d'obtenir un rendement maximal sur l'argent investi et d'être rentable. Je me suis rendu en Bosnie en compagnie de nos soldats et j'ai vu le travail qu'on y accomplissait. Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a rédigé un rapport sur l'aide à l'Afrique, particulièrement l'Afrique subsaharienne. Chaque fois que nous nous rendons là-bas et parlons aux gens sur le terrain, ceux-ci soulignent avant tout combien il est important que l'argent soit investi efficacement dans les projets auxquels il est destiné et nous disent que des particuliers finissent par en bénéficier. Ils nous en parlent car c'est un gros problème. C'est inévitable.

L'été dernier, je suis allé en Mozambique pour me faire une idée de certains projets, financés par la Banque mondiale, de reconstruction de l'infrastructure décimée par la guerre civile qui a sévi pendant 17 ans. Nous étions onze parlementaires, et j'étais

were from other countries. Within five minutes of every discussion starting, we would get into cost-effectiveness and ensuring that the money goes to the cause and not to other areas — you know what I mean.

You may be frustrated that this bill does not address your problem, but I do not know that that in itself is cause to derail the bill. The concern that some of us have is about getting into amendments on this in a minority situation. If this bill is not perfect but going in the right direction, do we torpedo it? What if it goes back to the other house and there is an election? Perhaps another bill is needed to address your problem and, to the extent that it is a private member's bill, that is hard to do when it comes to the expenditure of money.

If some of us agree with most, if not all, of what you are saying, is that reason to derail this bill or put it on a side track with a bunch of amendments, or is the way to try to help your cause a totally different bill? If necessary, it may be a private member's bill to the extent that it can deal with issues that are inextricably caught up in funding. That is difficult, but it does not mean there are not matters that can be addressed that way. Do you get the gist of what I am saying?

Mr. Horton: Yes, I understand.

Mr. Schwartz: I want to say that it is bipartisan. Canada is actually spending more money than ever on demining. It is not a question of funds.

Senator Smith: I am not suggesting it is.

Mr. Schwartz: That is not the problem. The money is there, but it is how it is spent. I would assume that this is a marvellous bill. However, I believe that you can add something with your recommendation that Canadians should have more access to spending the money for Canada. I do not know how you do that, but that is what we are suggesting.

Senator Smith: One idea I toss out is maybe your problems are better dealt with by another bill.

Mr. Horton: Somewhere in my presentation, I suggested that if it is not this bill, then maybe subsequent legislation should address this. As I understand it, this bill is the proposed official development assistance accountability act. When I looked at the act, I did not see much in terms of accountability. All I saw was a requirement for the minister to send in a report once a year. To me, that is not accountability.

The Chair: Senator Smith, you may not know that somewhere in the middle of April the president of CIDA will be appearing before us on the CIDA issue. You may wish to take this matter up with the president at that time.

Senator Smith: I am sure it will be raised, yes.

le seul Canadien. Les autres venaient d'ailleurs. Chaque fois qu'on commençait à parler à quelqu'un, on nous parlait presque immédiatement d'efficacité et de rentabilité, et de la nécessité de veiller à ce que l'argent vienne bénéficier la cause et rien d'autre — vous savez de quoi je parle.

Vous êtes peut-être déçus car le projet de loi ne règle pas votre problème, mais je ne pense pas que c'est une raison suffisante pour le faire échouer. Certains d'entre nous veulent éviter que des amendements soient proposés, car le gouvernement est minoritaire. Si le projet de loi laisse à désirer mais nous met sur la bonne voie, devrions-nous le réduire à néant? Que se passe-t-il s'il est renvoyé à l'autre endroit et des élections sont déclenchées? Peut-être faut-il proposer un autre projet de loi pour répondre à votre problème, mais puisqu'il s'agit là d'un projet de loi d'initiative parlementaire, ce sera difficile puisque cela entraîne des dépenses.

Si certains d'entre nous sont d'accord sur la plupart de vos arguments, est-ce là une raison de faire échouer le projet de loi et de retarder son adoption en proposant toutes sortes d'amendements? Ne devrions-nous pas plutôt remédier à votre problème en présentant un tout autre projet de loi? Au besoin, nous pourrions présenter un projet de loi d'initiative parlementaire, qui pourra s'attaquer aux problèmes intimement liés au financement, dans la mesure du possible. Ce sera difficile, mais pas impossible. Comprenez-vous ce que j'essaye de dire?

M. Horton : Oui, je comprends.

M. Schwartz : J'aimerais ajouter que les efforts sont bipartisans. Le Canada dépense plus d'argent que jamais sur le déminage. Ce n'est pas une question d'argent.

Le sénateur Smith : Je n'ai jamais dit que c'était le cas.

M. Schwartz : Là n'est pas le problème. L'argent est disponible, le problème, c'est la façon dont il est investi. J'estime que c'est un très bon projet de loi. Cependant, j'estime que vous pourriez l'améliorer en ajoutant une recommandation comme quoi les Canadiens devraient pouvoir accéder à une plus grande partie de l'argent investi. J'ignore par quel moyen vous y arriveriez, mais c'est ce que nous proposons.

Le sénateur Smith : À mon avis, il serait préférable que votre problème soit réglé par un autre projet de loi.

M. Horton : Quelque part dans ma présentation, j'ai dit que si ce projet de loi ne pouvait s'attaquer à ce problème, un autre le pourrait. Si j'ai bien compris, ce projet de loi porte sur la reddition de comptes relativement à l'aide officielle fournie à l'étranger. Je n'ai pas trouvé beaucoup de mesures de reddition de comptes quand j'ai lu le projet de loi. Aux termes de celui-ci, le ministre serait tenu de déposer un rapport annuel. Ce n'est pas ça, la reddition de comptes.

Le président : Sénateur Smith, vous ignorez peut-être qu'à la mi-avril, le président de l'ACDI comparaitra devant nous dans le cadre de nos discussions sur l'agence. Vous pourrez sans doute aborder cette question à ce moment-là.

Le sénateur Smith : Je suis sûr qu'elle sera soulevée.

Senator Dawson: To get to the point, I totally agree with Senator Smith. If we want this bill passed — and to get into a window at the beginning of April — if we start looking at amendments, this will not happen. We have to recognize the faults in the bill but also recognize the fact that this is the best we will get in this political process.

You recommend allocating 50 per cent of annual land mine action funding for competition among Canadian organizations.

Can you explain what you mean by “competition”?

Mr. Horton: Over the past 10 years, we have had a fund. In the first five years, we had a special purpose fund of \$100 million specifically for mine action. We used to get periodic requests for proposals that would come out of, particularly, CIDA, but DFAIT was involved as well to some degree. There are not many organizations doing what we are doing; there is one other structured similar to us. They support this, by the way. Their name is CAMEO Landmine Clearance, and they are based in Ontario. I have had contact with them; they have seen this brief and endorse it.

There are other organizations, victim assistance, mine-risk education and so on, but it is only a handful of organizations. I would like to see us get back to that position where periodically significant chunks of funds are made available under requests for proposals where we can put in our ideas and compete for that money with other organizations. That is all I was referring to there.

Senator Dawson: When Minister Axworthy brought up these issues a few years ago, there was a strong political will from the Canadian government to look at these issues. Technology was discussed, and I have not seen any follow-up. We are basically demining now the same way we were demining 15 years ago. The pictures are quite obvious that it is at high risk to the people hired by you. You talked about the Canadarm. We have been creative in certain areas. Has there been any funding for developing new technologies that would be less human-driven and more mechanically-driven?

Mr. Horton: There has, in fact, been much funding over the years, both internationally and by Canada, to look at different systems. There has been much advancement made in mine detectors, ground-penetrating radar, and so on.

Crazy ideas have been tried too, and money has been wasted in this technology search, in my view. If we look at programming happening around the world, the methods being used are not very different from what they were 10 to 15 years ago. By far, the most common form of demining is the manual deminer with the mine detector and prodder, as you saw in some of those pictures. Where we can use a flail — a large piece of mechanical equipment — to prepare the ground and beat down vegetation and so on, we do that.

Le sénateur Dawson : Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Smith. Si nous voulons que ce projet de loi soit adopté — et ce, avant début avril — nous ne pouvons commencer à envisager des amendements. Il faut reconnaître ses lacunes, et aussi le fait que c'est le mieux que nous puissions espérer compte tenu du processus politique.

Vous recommandez que la moitié de l'aide financière annuelle pour l'action antimines soit allouée aux organisations canadiennes dans le cadre d'un processus concurrentiel.

Pouvez-vous expliquer ce que vous voulez dire par « processus concurrentiel »?

M. Horton : Le fonds existe depuis 10 ans. Au cours des cinq premières années de son existence, il y avait un fonds spécial de 100 millions de dollars pour l'action antimines. Nous recevions régulièrement des demandes de proposition de l'ACDI, et dans une certaine mesure, du MAECI. Il n'y a pas beaucoup d'organisations qui font ce que nous faisons; une autre a une structure semblable à la nôtre. En passant, elle appuie notre position. Il s'agit de CAMEO Landmine Clearance, dont le siège social est situé en Ontario. Je suis en contact avec ses représentants; ceux-ci ont lu notre mémoire et l'appuient.

Il y a aussi des organisations d'aide aux victimes, de sensibilisation au problème des mines et autres, mais elles sont peu nombreuses. J'aimerais que nous ayons à nouveau la chance d'accéder à des sommes importantes dans le cadre d'un processus de demandes de propositions, ce qui nous permettrait, ainsi qu'à d'autres organisations, de proposer des idées et d'obtenir des fonds au terme d'un processus concurrentiel. Voilà ce à quoi je faisais référence.

Le sénateur Dawson : Quand le ministre Axworthy a soulevé ces questions il y a un certain nombre d'années, le gouvernement avait la forte volonté politique de s'y pencher. On a parlé technologie, mais il n'y a eu aucun suivi. Le déminage se fait de la même façon aujourd'hui qu'il y a 15 ans. Les images illustrent bien que vos employés courent un risque élevé. Vous avez parlé du bras canadien. Nous avons fait preuve d'innovation dans certains domaines. Finance-t-on l'élaboration de nouvelles technologies qui permettraient de mécaniser le processus, réduisant ainsi la participation humaine?

M. Horton : Au Canada et à l'étranger, on a effectivement financé l'élaboration de tels systèmes. On a fait beaucoup de progrès en matière de détecteurs de mines, de géoradars, et cetera.

On a aussi exploré des idées un peu folles, et on a gaspillé de l'argent dans ces efforts de recherche, à mon avis. Il suffit de regarder les efforts consentis dans le monde pour constater que les méthodes n'ont pas beaucoup changé en 10 ou 15 ans. Le déminage manuel à l'aide de détecteurs de mines et de sondes de déminage est de loin la méthode de déminage la plus courante, comme vous l'avez constaté dans les images. Dans la mesure du possible, nous nous servons d'un fléau — un appareil de grande envergure — pour préparer le terrain et écarter la végétation.

The short answer to your question is, yes, there has been money spent; quite significant money has been spent on technology. By and large, the results have not borne much fruit. We are looking for pieces of equipment that are affordable and robust, that can be used in far-away places and that are easy to maintain and operate. High tech often does not fit with that scenario.

Senator Dawson: I would like to add my voice to Senator Smith's on the political will of passing this bill and looking at another bill of this type to address the demining issue directly. I do agree there are technical problems about funding, but we should look at that as a committee or as individuals to see if we can do something to help you in that endeavour.

Mr. Horton: We are talking about demining because we are deminers, but this pattern or imbalance between funds available for NGOs and so on is a broader issue than just demining.

Senator Dawson: Our Africa report addressed part of that. It did not go far enough, but we were making compromises at that time.

The Chair: I am told on April 15, 2008, the president of CIDA will be here. We have strayed somewhat from the direction of the bill. I have allowed it to continue, but we should try to refocus on the bill.

Senator Mahovlich: Is demining getting more expensive?

Mr. Horton: That is a good question. I do not believe so. As time goes on and as these programs are migrated to more control by the mine-affected countries themselves, the costs should generally go down. Some of the technology involved might be getting more expensive but hopefully more efficient as well.

I believe the answer is, no. However, it is a good question that I have not really focused on; I must be honest.

Senator Mahovlich: A number of years ago, I was in Croatia and our ambassador, Stephanie Beck, showed me around the country. The Croatians were hesitant to show me the areas where the mines were, but she took me out in the country to show me. When I came home, we organized a dinner in the west end of Toronto, where there are many Croatians, to raise funds. Interestingly, we only raised \$8,000 at that particular dinner, but the governments and a couple of other countries added to that. By the time the money got to Croatia, it was over \$100,000. The only response I got was from Stephanie Beck, who said that the mines were cleared and the kids could walk to school, which thrilled me.

Have you done any work in Croatia?

Mr. Horton: Yes, we provided the Croatian Mine Action Centre with 12 mine detection dogs and handlers about four or five years ago, partly funded by CIDA, Belgium and Austria.

La réponse simple à votre question est : oui, on a investi des sommes considérables dans la technologie. De manière générale, ces efforts n'ont pas vraiment porté fruit. Nous avons besoin d'appareils abordables et robustes, qu'on peut utiliser dans des régions éloignées et qui sont faciles d'entretien et d'opération. En général, la haute technologie ne répond pas à ces critères.

Le sénateur Dawson : Tout comme le sénateur Smith, j'aimerais dire que nous avons la volonté politique d'adopter ce projet de loi et d'envisager d'en présenter un autre sur la question du déminage. Je suis d'accord pour dire qu'il y a des problèmes techniques relatifs au financement, mais j'estime que le comité, ou encore les sénateurs, à titre individuel, devraient se pencher sur ce problème et déterminer si nous pouvons vous aider.

M. Horton : Nous parlons de déminage parce que nous sommes des démineurs, mais ce manque d'équilibre en matière de financement disponible aux ONG touche toutes sortes de domaines.

Le sénateur Dawson : Notre rapport sur l'Afrique traite de cette question. Notre étude n'était pas très approfondie, mais nous devons faire des compromis à l'époque.

Le président : On me dit que, le 15 avril 2008, le président de l'ACDI comparaitra devant nous. Nous nous sommes éloignés de l'intention du projet de loi. J'ai permis une certaine latitude, mais nous devrions tâcher de nous concentrer de nouveau sur le projet de loi.

Le sénateur Mahovlich : Le déminage devient-il plus onéreux?

M. Horton : C'est une bonne question. Je ne pense pas. À mesure que le temps passe et que les pays touchés commencent eux-mêmes à mener leurs propres activités de déminage, les coûts baissent. Les technologies utilisées sont peut-être de plus en plus onéreuses, mais c'est à espérer qu'elles sont aussi plus efficaces.

Je pense que la réponse est non. Cependant, c'est une bonne question sur laquelle je ne me suis pas vraiment penché, en toute honnêteté.

Le sénateur Mahovlich : Il y a un certain nombre d'années, j'étais en Croatie et notre ambassadrice, Stephanie Beck, m'a fait visiter le pays. Les Croates hésitaient à me montrer les régions minées, mais elle m'a amené à la campagne pour me les montrer. Quand je suis rentré au pays, nous avons organisé un banquet dans l'ouest de Toronto, avec de nombreux Croates, pour recueillir des fonds. Nous avons seulement recueilli 8 000 dollars ce soir-là, mais les gouvernements et quelques autres pays ont décidé de contribuer. Au bout du compte, nous avons envoyé 100 000 dollars en Croatie. Seule Stephanie Beck m'a contacté pour m'en parler. Elle m'a dit que les mines avaient été enlevées et que les enfants pouvaient se rendre à l'école à pied, et je m'en suis réjoui.

Avez-vous travaillé en Croatie?

M. Horton : Oui, il y a quatre ou cinq ans, nous avons fourni au centre d'action contre les mines de la Croatie 12 équipes chiens détecteurs de mines et maîtres-chiens, financés en partie par l'ACDI, la Belgique et l'Autriche.

Croatia is a leading country in terms of accepting their responsibility for the problem. They have funded much of their demining themselves. That has not been the case in many countries. Croatia today is booming; the tourist industry there is just amazing. They have not cleared all of their mines yet. They probably did not want to draw attention to their mines because of the tourism industry, et cetera. However, they have come a long way.

Senator Mahovlich: Are you always involved in the bidding for any funding that is raised here in Canada?

Mr. Horton: We work with the Toronto-based Canadian Landmine Foundation. They run Night of a Thousand Dinners and similar fundraising events. They are affiliated with Adopt-a-Minefield which has started in the United States. They have a U.K., Swedish, Canadian and, I believe, a New Zealand arm.

They are taking funds raised here and in other countries to New York to put in a pool. The Better World Fund at the United Nations is then matching those dollars. We are sometimes able to match those dollars with CIDA funding and so on.

The example you gave of raising \$8,000 that became \$100,000 happens quite frequently because of these dollar-matching schemes. The Slovenia-based ITF is another such example. The Americans set that up. For every dollar a donor puts into that fund, the U.S. Department of State matches it dollar for dollar.

That is where we get most of our money now. We are competing for those dollars — in Bosnia, anyway. The ITF is mainly limited to the Balkans region, but it is an example of what could be done in other regions.

Senator Dallaire: Gentlemen, you have done work in the Balkans. Was Lieutenant-General Gordon Reay working for you when he was killed demining?

Mr. Horton: No, but we were there at the time. He was on a mission there.

Mr. Schwartz: There was a convention. He was driving with the chief of staff of the Croatian demining ministry, and that is when he was killed. We met him a couple of days before.

Senator Dallaire: You gentlemen mentioned that you have done work in about 22 countries. I have been into Cambodia, Somalia, Sudan, Uganda and Rwanda. I have seen the enormous restrictions mines create in the ability of those countries to maximize their terrain, their agricultural areas and their infrastructure.

In Rwanda, my mission had a specific mandate of demining; first identifying the mine fields and demining. Mines that had been on hills had been washed down into tea plantations. Women were being killed because mines were littered everywhere.

La Croatie est un des principaux pays qui assument leur part de responsabilité. Elle a financé une bonne partie de ses activités de déminage. Ce n'est pas le cas de beaucoup de pays. Aujourd'hui, la Croatie est en plein essor; son industrie touristique est proprement incroyable. Il reste toujours des mines en Croatie, mais elle ne voulait probablement pas attirer l'attention là-dessus pour ne pas nuire à l'industrie du tourisme. Elle a fait beaucoup de chemin, cependant.

Le sénateur Mahovlich : Participez-vous à tous les appels d'offres en vue d'obtenir un financement au Canada?

M. Horton : Nous travaillons avec la Fondation des mines terrestres du Canada, dont le siège est situé à Toronto. C'est elle qui organise la Soirée des mille banquets et d'autres activités de financement. Elle est associée à Adoptez-un-Champ de mines, qui a débuté aux États-Unis. Celle-ci a des bureaux au Royaume-Uni, en Suède, au Canada et, si je ne me trompe pas, en Nouvelle-Zélande.

Elle prend les fonds recueillis ici et à l'étranger et les rassemble à New York. Le Better World Fund et les Nations Unies ajoutent ensuite une contribution égale. Nous pouvons parfois contribuer une part égale grâce à l'aide de l'ACDI et d'autres.

L'exemple que vous avez donné, à propos des 8 000 dollars qui se sont transformés en 100 000 dollars, n'est pas inhabituel grâce à ce système de contribution égale. Le Fonds d'affectation spéciale, établi en Slovénie, est un autre exemple. Les Américains l'ont mis sur pied. Chaque fois qu'un particulier fait un don d'un dollar, le département d'État américain contribue un dollar.

C'est comme cela que nous obtenons la majeure partie de notre argent. Nous devons faire concurrence pour obtenir ce financement — à tous le moins, en Bosnie. Le Fonds d'affectation spéciale s'intéresse principalement aux Balkans, mais c'est un exemple de ce qui pourrait être fait dans d'autres régions.

Le sénateur Dallaire : Messieurs, vous avez travaillé dans les Balkans. Le lieutenant général Gordon Reay travaillait-il pour vous lorsqu'il a été tué par une mine?

M. Horton : Non, mais nous étions dans la région à l'époque. Il était en mission là-bas.

M. Schwartz : Il devait assister à une convention. Il était en voiture avec le chef d'état-major du ministère croate du déminage quand il a été tué. Nous l'avions rencontré quelques jours auparavant.

Le sénateur Dallaire : Vous avez mentionné que vous avez travaillé dans environ 22 pays. Je suis allé au Cambodge, en Somalie, au Soudan, en Ouganda et au Rwanda. J'ai vu de mes propres yeux dans quelle mesure les mines empêchent les pays d'exploiter la totalité de leur territoire, de cultiver leurs terrains agricoles et de construire une infrastructure.

Au Rwanda, le déminage faisait partie de mon mandat. Nous devons d'abord trouver les champs de mine et procéder ensuite au déminage. La précipitation avait entraîné, dans des plantations de thé, les mines posées sur les collines avoisinantes. Des femmes

There were massive tea plantations not being used because there were so many mines.

We received special funding to do the demining there. Subsequently, a demining process continued after that, as we see in other areas. However, the funding is very often specially allotted funding; it is not necessarily direct funding on development.

Do you agree that, first, mines create more poverty and greater difficulty for countries to pull themselves out of such poverty; second, mines are in countries with poverty-stricken populations that need access to the remaining infrastructure and terrain; and, third, that, although you were initially started up with DFAIT and CIDA money to demine, we could go either for specific funding or, if we were trying to reduce poverty by increasing productivity, actually fund demining in order to assist poverty reduction?

How are we doing in those three areas?

Mr. Schwartz: Last year, we drove from Bosnia to Brod. As we drove from Sarajevo to Brod, we passed agricultural fields that we had just cleared of mines. There were people working those fields so soon after that. It was a tremendous feeling of satisfaction to see that we made those fields productive again. Demining is a major help to getting the economy of various countries going again.

Mr. Horton: Your observations are spot on. Land mines are a poverty issue and a humanitarian issue; they affect access to water and land and impede the development of countries in all sorts of ways.

Philosophically, I have no problem with the idea of integrating mine action with development or mainstreaming — call it what you will. It makes sense; it is a development issue. In my view, the problem is that the structures are not in place. Organizations such as us that have expertise in this particular field — we are a niche player — have tried over the last two or three years to forge links with NGOs doing water or land projects. We all have our own little niches and focus, and ongoing programs, and because of that, we do not want to be bothered with each other. There is much talk in the NGO community about cooperation, but there is not much of it. We have not had much success in forging those links.

Senator Dallaire: One of the great successes of the NGO world is their independence; the ability to go everywhere. However, that is also the bane of the NGOs. The independence prevents them from creating a synergy of their capabilities, and, in fact, they nearly undermine each other by not wanting to coordinate, cooperate or collaborate. They are certainly nowhere near integrating their capabilities.

You say that the reporting process in the bill does not necessarily spell itself out in effectiveness. One would agree with that. However, in attempting to try to gather data from the report

mourraient au contact de ces mines, qui étaient parsemées un peu partout. D'énormes plantations de thé étaient abandonnées à cause du nombre de mines qui s'y trouvaient.

Nous avons bénéficié d'un financement spécial pour effectuer le déminage de la région. Le déminage a continué par la suite, dans d'autres régions. Cependant, le financement est souvent ciblé; ce n'est pas nécessairement une aide directe au développement.

Êtes-vous d'accord pour dire, premièrement, que les mines contribuent à la pauvreté et empêchent les pays de se sortir de la pauvreté; deuxièmement, qu'on trouve des mines dans des pays dont les habitants vivent dans la pauvreté et ont besoin de pouvoir accéder à l'infrastructure qu'il leur reste et d'exploiter la totalité de leur territoire; et troisièmement, que, bien que vous dépendiez à l'origine du financement du MAECI et de l'ACDI pour entreprendre vos activités de déminage, vous pourriez maintenant soit accéder à un financement spécial, soit financer vous-même des activités de déminage dans l'optique de la réduction de la pauvreté, si vous cherchiez à réduire la pauvreté en stimulant la productivité?

Quelle est votre opinion sur ces trois aspects-là de la question?

M. Schwartz : L'année dernière, nous nous sommes rendus à Brod, en Bosnie. En route de Sarajevo à Brod, nous sommes passés par des champs agricoles que nous venions de déminer. La culture de ces champs avait recommencé presque aussitôt. C'était incroyablement valorisant de constater qu'on avait recommencé à cultiver ces champs. Le déminage est essentiel afin de relancer l'économie de ces pays.

M. Horton : C'est tout à fait juste. Les mines terrestres sont plus qu'une question humanitaire, elles touchent à la pauvreté. Elles empêchent les gens d'accéder aux sources d'eau et freinent le développement de toutes sortes de façons.

En principe, je ne vois pas de mal à combiner les activités de déminage au développement, à l'intégration — appelez ça comme vous voulez. C'est sensé, car cela touche au développement. À mon avis, le problème est que les structures n'existent pas. Les organisations comme les nôtres qui connaissent bien le domaine — nous offrons un service très précis — essayent depuis deux ou trois ans d'établir des liens avec les ONG qui travaillent en aménagement hydraulique et terrestre. Nous avons chacun nos propres activités de créneau, et nos propres programmes continus. Cela nous pousse à vouloir rester de notre côté. Les ONG se plaisent à parler de coopération, mais il y en a très peu. Nous n'avons pas vraiment réussi à établir de tels liens.

Le sénateur Dallaire : Un des grands atouts des ONG est leur indépendance, leur capacité d'aller n'importe où. Cependant, cette indépendance leur nuit aussi. Elle les empêche de combiner leurs forces. Elles en viennent même à se nuire de par leur refus de coordonner leurs efforts, de coopérer, de collaborer. Elles sont loin d'intégrer leurs capacités.

Selon vous, le processus de reddition de comptes prévu dans le projet de loi semble peu efficace. Vous n'avez pas tort. Cependant, nous tentons de nous inspirer de ces rapports

so that we can then look at effectiveness, it is certainly a step in the right direction instead of simply having them do their thing and let the civil servants — very responsible people — move without any sort of oversight.

I would contend that the reports are feeding us data so that we can assess the operational effectiveness. That brings me to a significant point. Aid effectiveness, Canadian profile, value, visibility, small and large NGOs and multilateralism are all very specific policies, processes and procedures that the Canadian government has decided to apply mostly through CIDA and, to some extent, DFAIT.

Would it not be more helpful if we were able to focus those toward something more specific to stop all this fiddling around in different methodologies; focus them toward a very single objective that would permit them to achieve effectiveness instead of shot-gunning all over the map? It would permit them to demonstrate a profile because we would focus on an endeavour or vision more so than what you are seeing now.

If we focused on poverty reduction, we might be able to bring back many of the NGOs. We might want to enlist multilateral organizations. We might want to take certain components of different societies and focus on that to reduce poverty. Would that not be an option toward which this bill might be helpful, at least at the first stage?

Mr. Horton: I am not sure I follow all of what you are saying. Are you suggesting that CIDA and so on focus on specific themes?

The theme of poverty reduction is central to what CIDA is doing. That is my understanding, and we have no problem with that. As you said earlier, what we do is part of poverty reduction and humanitarian aid. I am questioning whether we are spending our money wisely.

Mr. Schwartz: Senator, we are not perfect as NGOs. There is a big competition for that dollar that CIDA spends. Your idea to bring various NGOs together with particular expertise would be a valuable contribution to getting rid of poverty. If we used a number of NGOs and concentrated on a specific area with the various skills that each NGO had, that could make a big difference. However, it is tough to get the NGOs to work together.

Senator Dallaire: The bureaucracy in international development is horrendous. One has to write a master's thesis to get \$50,000 out of that place. It is overwhelming how it seems to be gun-shy of making mistakes and trusting lesser known or smaller organizations, or simply throwing cash at multilateral organizations because it is fearful of having egg in its face.

pour évaluer l'efficacité, ce qui est certainement un pas dans la bonne direction, au lieu de laisser les fonctionnaires — au demeurant, des gens très responsables — agir sans aucune surveillance.

À mon avis, les rapports nous donnent de l'information qui nous permet d'évaluer l'efficacité des opérations. Ce qui m'amène au point central. L'efficacité de l'aide, le profil, la valeur et la visibilité du Canada, les petites et les grandes ONG et le multilatéralisme sont toutes des politiques et des procédures très précises que le gouvernement a décidé d'appliquer par le truchement de l'ACDI et, dans une certaine mesure, du MAECI.

Ne serait-ce pas utile de pouvoir se concentrer sur quelque chose de plus précis au lieu de traficoter avec toutes sortes de méthodologies différentes, concentrer nos efforts à l'atteinte d'un seul objectif plus efficace au lieu de les éparpiller un peu partout? Cela permettrait aux ONG de démontrer un profil car nous pourrions mieux nous concentrer sur une entreprise ou une vision précise.

Si nous nous concentrons sur la réduction de la pauvreté, nous pourrions rappeler de nombreuses ONG. Nous serions peut-être disposés à faire appel à des organisations multilatérales. Nous pourrions nous inspirer de certains aspects des diverses sociétés afin de réduire la pauvreté. Ce projet de loi ne pourrait-il pas contribuer à ce genre d'objectif, du moins au début?

M. Horton : Je ne comprends pas tout ce que vous dites. Êtes-vous en train de recommander que l'ACDI se concentre sur des thèmes précis?

La réduction de la pauvreté va au coeur même des activités de l'ACDI. C'est ce que je crois comprendre, et cela ne nous dérange aucunement. Comme vous l'avez dit plus tôt, nos activités s'inscrivent dans le cadre de la réduction de la pauvreté et de l'aide humanitaire. Je me demande simplement si nous investissons l'argent à bon escient.

M. Schwartz : Sénateur, les ONG ne sont pas parfaites. Elles se font concurrence pour obtenir l'argent que l'ACDI met à notre disposition. Votre proposition visant à combiner les efforts des diverses ONG munies d'une expertise donnée contribuerait énormément à l'élimination de la pauvreté. Si nous faisons appel à de nombreuses ONG et concentrons leurs efforts sur un domaine précis, nous mettrions à profit leurs forces et cela pourrait faire une grande différence. Cependant, il n'est pas facile de faire collaborer les ONG.

Le sénateur Dallaire : La bureaucratie de l'aide internationale est horrible. Il faut rédiger l'équivalent d'un mémoire de maîtrise pour obtenir 50 000 dollars. Il est incroyable à quel point les bureaucrates ne semblent pas vouloir faire confiance à des organisations moins connues ou de moindre envergure, et à quel point ils sont prêts à accorder des sommes faramineuses aux organisations multilatérales par peur de se retrouver dans l'embarras.

Would you contend that that methodology has been created, or that fear has been created, by the government accountability methods and that it reduces its ability to meet challenges such as the one you are offering with respect to more synergistic efforts of NGOs in a specific theme?

Mr. Horton: The accountability issue may have an impact on the margins, but the bureaucracy and the tendency not to take risks have always been there.

We have been around for 10 years. We have made mistakes; everyone makes mistakes and learns from them and develops. We are in a far better position now to work with the Canadian taxpayers' dollar than we were seven or eight years ago. However, seven or eight years ago we were entrusted with much more money than we are entrusted with now.

The bureaucracy could be reduced if there was a way to accredit or fast-track organizations such as ours — which have been around, produced results whether good, bad or whatever and have a track record — for simplified funding as opposed to these contracts and reporting requirements, et cetera, that bog us down so much.

We cannot go into an area and demine unless we are accredited by a mine action centre. We have to produce our credentials, prove our people are trained and that the equipment is good. Why can we not apply some of that thinking to qualifying and prequalifying organizations that are applying for government money?

The Chair: On a point of clarification, earlier, I heard Mr. Schwartz say that the Government of Canada is putting more money in this basket. I understand your concern is that your company and, if I understood you correctly, other Canadian NGOs get a smaller portion of this larger basket. I do not want to put words in your mouth, but you are concerned and would like to see a change in that, in particular to speed up the process of receiving your allocation through a request for proposal, RFP — which is not a bad idea — so that you can be more efficient. You are not suggesting that the Government of Canada has taken money away from this basket. I believe Mr. Schwartz is on the record as saying that it has actually increased. Is my recollection correct?

Mr. Horton: That is correct. Canadian funding for our type of work, namely, mine action, has been on the increase. On average, over the years, it has been about 6 per cent of the international total, which is a laudable number.

Since the Ottawa Convention came into force, about \$3 billion internationally has been dedicated for mine action. It is not an issue of money being taken away. The money is there and has actually been increasing. The sole argument we are making is that more efficient and agile organizations such as ours are not getting a fair share of that any longer.

Pensez-vous que cette méthodologie, cette peur, a été créée par les méthodes de reddition de comptes du gouvernement et que ce dernier empêche ainsi les ONG de combiner leurs efforts en vue d'atteindre des objectifs précis?

M. Horton : La question de la reddition de comptes a peut-être une incidence marginale, mais la bureaucratie et la tendance à ne pas vouloir prendre de risques ont toujours existé.

Nous existons depuis 10 ans. Nous avons fait des erreurs; tout le monde fait des erreurs et en tire des leçons. Nous sommes beaucoup plus en mesure, aujourd'hui, d'investir à bon escient l'argent des contribuables canadiens qu'il y a sept ou huit ans. Cependant, on nous confiait beaucoup plus d'argent il y a sept ou huit ans qu'à l'heure actuelle.

Il serait possible de réduire la bureaucratie s'il y avait moyen d'accréditer des organisations comme la nôtre, qui sont déjà en place, qui ont donné des résultats, bons, mauvais ou autres, et qui ont une feuille de route bien établie, ou d'accélérer leurs demandes de financement simplifiées, au lieu d'imposer ces contrats et ces exigences de reddition de comptes qui alourdissent tant notre tâche.

Nous ne pouvons pas aller dans une région et y faire du déminage à moins d'être accrédités par un centre d'action contre les mines. Nous devons présenter nos titres de compétences, prouver que notre personnel est formé adéquatement et que notre équipement est efficace. Pourquoi ne peut-on pas appliquer une partie de ce raisonnement pour la sélection et la présélection des organisations qui demandent des subventions gouvernementales?

Le président : J'aimerais obtenir une précision. Plus tôt, j'ai entendu M. Schwartz dire que le gouvernement du Canada consacre davantage d'argent dans ce domaine. Si je vous ai bien compris, vous craignez que votre entreprise et d'autres ONG canadiennes obtiennent une plus petite portion de ce financement accru. Je ne veux pas vous mettre les mots dans la bouche, mais vous êtes préoccupé et vous aimeriez voir un changement à cet égard, notamment une accélération du versement de votre part dans le cadre d'une demande de proposition, ou DP — ce qui n'est pas une mauvaise idée — pour vous permettre davantage d'efficacité. Vous ne laissez pas entendre que le gouvernement du Canada a réduit le financement. Je crois d'ailleurs que M. Schwartz a clairement dit que le financement a en fait augmenté. Mes souvenirs sont-ils bons?

M. Horton : C'est exact. Le financement canadien pour le genre de travail que nous faisons, en l'occurrence les opérations antimines, a augmenté. Depuis des années, ce financement représente en moyenne environ 6 pour cent de l'aide internationale totale, ce qui constitue un effort louable.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, environ 3 milliards de dollars ont été consacrés à l'action antimines sur la scène internationale. Le problème ne vient pas d'une réduction du financement. L'argent est là et les fonds disponibles ont même augmenté. Nous disons simplement que des organisations plus efficaces et plus agiles comme la nôtre n'obtiennent plus leur juste part des subventions.

The Chair: I will not make a comment on your organization because I do not know it well enough, but your concern was also expressed by a report on the Africa study. We do not have a major disagreement with that, and thank you for that clarification.

Senator Downe: I am curious about your funding. You have indicated in your presentation that you have spent \$16 million. As well, you had early funding from CIDA and DFAIT that has declined over the years. It then indicates other donors, European, the U.S., and so on, have contributed. Do you have other countries such as China, Japan and Russia contributing as well?

Mr. Horton: Japan has been a significant donor; I am not sure about China and Russia. The big donors are the European nations and the United States. The Americans, although they have not signed on to the treaty, have to get credit for being the single biggest donor country. The Japanese, New Zealanders, Europeans and Australians are the major donors.

Senator Downe: You indicated in your presentation that the United States is your single biggest donor, which they are in many international organizations; they are very generous.

Do you see any increase in some of the other countries that have more prosperity now and more additional funds, or are they holding out their contributions?

Mr. Horton: Although we have worked in all these other countries, such as Africa and so on, at the moment we are confined to the Balkans merely because we are able to get funding for our operations there through this international trust fund. We do not have the ability to go to Cambodia or Rwanda and seek out projects; we are not big enough and do not have the resources to do that.

I cannot answer the question directly as to what is happening in these other countries. All I can tell you generally is that most mine-affected countries will not meet their deadlines under the Ottawa Convention. The convention requires that countries clear their mines within a 10-year period of ratifying the treaty. That is not happening in very many countries.

Regardless of the overall level in various places of the donor funds being applied, they are not sufficient to meet the requirements of the treaty.

I do not know if that answers your question.

Senator Downe: Yes, that is very helpful.

Mr. Schwartz: The answer is very simple, senator. There is more money coming from Europe. The European nations are stepping up to the plate and increasing their donations.

Senator Downe: I am interested in this line of questioning because, as the chair indicated earlier, the president of CIDA will be here in April.

Le président : Je ne fais pas de commentaire sur votre organisation parce que je ne la connais pas suffisamment, mais dans un rapport concernant l'étude sur l'Afrique, on retrouve la même préoccupation que vous avez exprimée. Nous n'avons pas d'objection importante à ce sujet et nous vous remercions de cette précision.

Le sénateur Downe : J'aimerais en savoir davantage sur votre financement. Dans votre exposé, vous avez indiqué avoir dépensé 16 millions de dollars. De plus, le financement précoce que vous recevez de l'ACDI et du MAECI a baissé au fil des ans. Vous avez ensuite parlé d'autres sources de financement, notamment de pays européens et des États-Unis. D'autres pays contribuent-ils aussi, comme la Chine, le Japon et la Russie?

M. Horton : Le Japon est un donateur important, mais je ne suis pas certain pour ce qui est de la Chine et de la Russie. Les grands donateurs sont les pays européens et les États-Unis. Les États-Unis n'ont pas signé le traité, mais ont le mérite d'être les plus généreux. Le Japon, la Nouvelle-Zélande, l'Europe et l'Australie sont les autres grands donateurs.

Le sénateur Downe : Dans votre exposé, vous avez indiqué que les États-Unis étaient les plus grands donateurs. Ils sont très généreux à l'égard de nombreuses organisations internationales.

Avez-vous noté une augmentation de la contribution financière de certains autres pays qui sont maintenant plus prospères ou estimez-vous qu'ils limitent leur apport?

M. Horton : Nous avons travaillé dans tous ces autres pays, notamment en Afrique. Pour l'instant, nous sommes limités aux Balkans, parce que le fonds en fiducie international assure le financement de nos opérations là-bas. Nous ne sommes pas en mesure d'aller au Cambodge ou au Rwanda et d'y rechercher des projets; nous n'avons ni la taille, ni les ressources pour cela.

Je ne peux pas répondre à la question directement au sujet de ce qui se passe ailleurs. Globalement, tout ce que je peux vous dire, c'est que la plupart des pays touchés par le problème des mines ne respecteront pas les échéances prévues dans la Convention d'Ottawa qui exige que les pays se débarrassent des mines sur leur territoire dans les dix ans suivant la ratification du traité. Dans un grand nombre de pays, rien n'est fait pour respecter cette exigence.

Sans égard au niveau global d'application des fonds à divers endroits, le financement consenti n'est pas suffisant pour satisfaire les exigences de la convention.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Downe : Oui, votre réponse est très utile.

M. Schwartz : La réponse est fort simple, sénateur. Davantage d'argent provient de l'Europe. Les pays européens commencent à faire leur part et augmentent leur contribution financière.

Le sénateur Downe : Ces questions m'intéressent parce que, comme l'a indiqué plus tôt le président, le président de l'ACDI comparaitra devant nous en avril.

I am interested to know — and maybe you can answer as well — why CIDA has reduced their contribution.

Mr. Schwartz: No, actually the money that they give is the same; it is their method of spending the money, not the amount, that is the problem.

Mr. Horton: I can explain some of that. Because this dedicated, special purpose fund is now exhausted, the mine action units, small units of desk officers within CIDA and DFAIT who have expertise in this field, have been downsized over the years and are now down to one or two people. They do not have the administrative resources to administer complex contracts. That is part of the reason.

Much of it goes back to what Mr. Schwartz said earlier about the fact that it is easier for them to write a cheque and send it to the United Nations Development Programme because they do not have to monitor and follow-up on it in the same way that they do with our contribution agreements. They do not have those resources any longer.

Mr. Schwartz: That would be a good point to raise with the president of CIDA when he appears before you.

Senator Downe: We will do that. As you indicated in your earlier comments, the complexity of some of these procedures is a bit overstated now and slows the whole process down. We found that in our study on assistance to Africa.

I note, chair, that, unlike many national and international organizations, this group is headquartered in the Maritimes, in Sydney. I know your local members of Parliament speak highly of you and have done so on many occasions. We are well briefed on your work. I thank you for coming here today.

Senator Corbin: How many people, every day, lose a limb or lose their life because of hidden mines?

Mr. Horton: That is one of the good-news stories from the convention. At the time the convention was signed, the estimate was perhaps 40,000 or 45,000 casualties a year. Canada has a big part in putting together an annual report called *The Landmine Monitor*. For last year, those casualty numbers are down to the 15,000 level. There has been a significant reduction in the number of casualties.

Senator Corbin: Is the reduction due mainly to demining activities, or are people better educated about the risks?

Mr. Horton: In some cases, it is just a question of having lived with these mines for so long that the people know where not to go. The mine-risk education program that has been going on for a number of years and the demining has certainly contributed. It is a combination of all these factors.

J'aimerais savoir pourquoi l'ACDI a réduit sa contribution. Vous pouvez peut-être répondre à cette question également.

M. Schwartz : En fait, le financement consenti par l'ACDI est resté le même, mais c'est la façon de le dépenser, non le montant, qui pose problème.

M. Horton : Je peux donner une explication partielle à la situation. Comme ce fonds dédié à une fin particulière est maintenant épuisé, les unités d'action contre les mines, en l'occurrence de petites unités formées de chargés de dossier au sein de l'ACDI et du MAECI qui possèdent une expertise dans ce domaine, ont fait l'objet d'une rationalisation au fil des ans et ne comptent plus maintenant qu'une ou deux personnes. Elles ne disposent pas des ressources administratives suffisantes pour gérer des contrats complexes. Voilà une partie de l'explication.

Comme M. Schwartz l'a dit plus tôt, la situation est en grande partie attribuable au fait qu'il est plus facile de faire un chèque et de l'envoyer au Programme des Nations Unies pour le développement. De cette façon, il n'y pas de surveillance et de suivi à faire comme dans le cas de nos accords de contribution. Ces unités n'ont plus les mêmes ressources.

M. Schwartz : Il serait pertinent de soulever cette question lorsque le président de l'ACDI comparaitra devant le comité.

Le sénateur Downe : Nous le ferons. Comme vous l'avez indiqué dans vos observations antérieures, on insiste un peu trop sur la complexité de certaines de ces procédures, ce qui ralentit tout le processus. C'est ce que nous avons constaté dans notre étude sur l'aide à l'Afrique.

Monsieur le président, je note que contrairement à de nombreuses organisations nationales et internationales, ce groupe a établi son siège dans les Maritimes, plus précisément à Sydney. Je sais que les députés fédéraux de la région font l'éloge de votre organisation et qu'ils en ont vanté les mérites à maintes reprises. Nous sommes bien informés du travail que vous accomplissez. Je vous remercie d'être venu témoigner aujourd'hui.

Le sénateur Corbin : Combien de personnes perdent, chaque jour, un membre ou la vie à cause de mines cachées?

M. Horton : Voilà l'une des réussites de la convention. Au moment de la signature de la convention, on estimait le nombre de victimes à 40 000 ou 45 000 par année. Le Canada joue un rôle considérable dans la préparation du rapport annuel de l'Observatoire des mines. L'an dernier, le nombre de victimes est tombé sous la barre des 15 000. Il y a eu une diminution substantielle du nombre de personnes tuées par des mines.

Le sénateur Corbin : Cette réduction est-elle principalement attribuable à des opérations de déminage ou au fait que les gens sont davantage sensibilisés aux dangers que présentent les mines?

M. Horton : Dans certains cas, du simple fait d'avoir vécu longtemps dans un environnement miné, les gens connaissent les endroits à éviter. Le programme de sensibilisation aux dangers des mines fonctionne depuis bon nombre d'années et le déminage a certainement aidé. La réduction du nombre de victimes résulte de la combinaison de tous ces facteurs.

The Chair: If you produce an annual report, would you object to sending a copy to our clerk?

Mr. Horton: No, not at all.

Senator Corbin: Do you produce one?

Mr. Horton: I produce a report internally for our board of directors. I have not produced one to date for publication, but there is no reason why that should not be circulated.

Senator Corbin: Thank you very much.

Mr. Schwartz: Senator Dallaire talked about what causes economic slowdown. The cost of looking after someone who has had his or her limb broken is a major cost. If you can eliminate the casualties, there would be much more money to spend on development.

The Chair: Mr. Schwartz, thank you for that.

Senator Mahovlich: With Bill C-293, is there more bureaucracy or less?

Mr. Horton: I am not sure I am qualified to answer that, to be honest with you.

Senator Mahovlich: How do you feel about it?

Mr. Horton: I felt it was very light. It is a couple of pages of nice words. I keyed in on the word “accountability” and did not see anything in there that truly addressed accountability other than a requirement for reports to be presented. Reports are presented now.

Senator Mahovlich: Mr. Schwartz, you talked about injuries. Are there many injuries to the dogs?

Mr. Schwartz: They are safe; we train them very well. When they come near a land mine, they sit down.

Senator Mahovlich: All we have to train is the men, and we are all right.

Mr. Schwartz: We were over in Bosnia on an airfield, and we cleared 30 feet each side of the runway. We put up signs saying “Do not go beyond this point because there are land mines.” Immediately, a father took his son hunting through that territory, and they were killed. They have to believe what they are seeing.

Mr. Horton: For the record, we have a clean record of no injuries and no incidents with our men or our dogs. We have a 100 per cent safety record so far, and I am touching wood.

The Chair: Congratulations on that.

I was in the Falkland Islands, and I do not have to tell you about the problem they have with land mines over there. Senator Corbin was talking about shifting land mines. The problem they have is that the land mines on the beaches shift every day with the tides.

Le président : Si vous publiez un rapport annuel, auriez-vous une objection à en faire parvenir un exemplaire à notre greffière?

M. Horton : Non, pas du tout.

Le sénateur Corbin : Publiez-vous un rapport annuel?

M. Horton : Je prépare un rapport interne à l'intention du conseil d'administration. À ce jour, je n'ai pas encore préparé un rapport destiné à la publication, mais aucune raison n'empêche la diffusion de ce rapport.

Le sénateur Corbin : Merci beaucoup.

M. Schwartz : Le sénateur Dallaire a parlé des causes du ralentissement économique. Les coûts liés aux soins prodigués à une personne blessée à un membre sont très élevés. Si on peut éviter qu'il n'y ait des victimes, on pourra alors consacrer beaucoup plus d'argent au développement.

Le président : Merci de cette observation, monsieur Schwartz.

Le sénateur Mahovlich : Le projet de loi C-293 alourdit-il la bureaucratie ou est-ce le contraire?

M. Horton : Pour être honnête avec vous, je ne suis pas certain d'être qualifié pour répondre à cette question.

Le sénateur Mahovlich : Quelle est votre opinion à cet égard?

M. Horton : Je trouve que c'est une mesure législative très superficielle qui se résume à quelques pages de belles paroles. J'y ai relevé le mot « responsabilité », mais je n'y ai rien vu vraiment sur la responsabilité, mis à part l'obligation de présenter de rapports. Or, on présente déjà des rapports.

Le sénateur Mahovlich : Monsieur Schwartz, vous avez parlé de blessures. Les chiens sont-ils souvent blessés?

M. Schwartz : Ils sont en sécurité; nous les entraînonons très bien. Lorsqu'ils arrivent à proximité d'une mine terrestre, ils s'assoient.

Le sénateur Mahovlich : Il faut simplement entraîner les hommes et tout ira très bien.

M. Schwartz : Nous étions en Bosnie sur un terrain d'aviation où nous avons dégagé une bande de 30 pieds de chaque côté de la piste. Nous avons placé des pancartes où il était écrit « Défense d'aller au-delà de ce point parce qu'il y a des mines terrestres ». Pourtant, un homme a immédiatement amené son fils chasser dans cette zone et ils ont tous deux été tués. Les gens doivent croire les avertissements qu'ils voient.

M. Horton : Je voudrais que tout le monde sache que nous avons un dossier irréprochable, nos hommes et nos chiens n'ont subi ni blessures, ni accidents. Jusqu'ici, notre dossier de sécurité est parfait et je touche du bois pour qu'il reste ainsi.

Le président : Je vous en félicite.

Je suis allé aux îles Malouines et je ne vous apprends rien en vous disant que les mines terrestres posent un sérieux problème là-bas. Le sénateur Corbin a parlé du déplacement des mines terrestres. Aux Malouines, le problème est attribuable au fait que, chaque jour, la marée déplace les mines sur les plages.

A question arose about livestock, the cows and other animals, and the problems that it created for them. They have the mine issue under control as far as the humans are concerned. They are very well educated on the issues and have well-marked areas where no one goes except for the livestock.

Is that a problem as well with the nations in which you have been involved?

Mr. Horton: Do you mean the death of livestock?

The Chair: Yes, the death of livestock.

Mr. Horton: Yes, very much so. In the Falklands, they have a pretty clear delineation of where the mines are, although there is migration. They have marked-off and fenced-off areas, but in most countries that is not the case. The mines could be on the outskirts of a village or inside a village. In many cases, the casualties to livestock are a major factor.

The Chair: That is what I thought. The educational component of your organization and other organizations in the field must be just as important.

Mr. Horton: Are we talking about outreach in Canada?

The Chair: No, in the countries where the mines are.

Mr. Horton: Yes, mine-risk education is one of the pillars of mine action. Much work is done by UNICEF, for instance. They take a lead internationally on mine-risk education. Many of the projects that we are now doing take a more holistic approach. We do demining but, while those teams are in a community, they are providing mine-risk education to that community as well.

Senator Dallaire: I want to come back to poverty. Even before the Ottawa Convention, people wanted land mines. They were more or less difficult to acquire. When I had troops in Kuwait, the Bedouin would use their families to go in and pick up the mines to bring to Saddam Hussein's forces; they were being paid a dinar a mine — that is, if they ever got there. They would simply throw them on the backs of camels, and every now and then we would hear a boom and no more camel, but worse than that, many of these people would be blown up trying to pick up these mines to make money. Has that been exacerbated by the fact there are fewer mines? Are people trying to get them on to the black market and so on?

Mr. Horton: I am not sure about that. However, last year we carried out not mine-risk education but risk-avoidance education in Lebanon after the problem with the cluster munitions. That was a problem there with children and others,

On a posé une question au sujet du danger que les mines présentent pour le bétail, les vaches et d'autres animaux. En ce qui concerne les humaines, on a pris des mesures pour faire face au problème des mines. Les gens sont très sensibilisés à la question et il y a des zones très clairement délimitées où personne ne s'aventure, à part le bétail.

Est-ce également un problème dans les pays où vous avez travaillé?

M. Horton : Parlez-vous de la mort d'animaux d'élevage?

Le président : Oui, de la perte de bétail.

M. Horton : Oui, c'est un sérieux problème. Aux îles Malouines, on a délimité assez clairement la zone minée, même s'il y a des déplacements. Les autorités ont interdit et clôturé certaines zones, mais ce n'est pas le cas dans la plupart des pays. Les mines peuvent se trouver aux abords d'un village ou à l'intérieur de celui-ci. Dans bien des cas, les pertes de bétail sont considérables.

Le président : C'est ce que je pensais. Le travail de sensibilisation sur le terrain que font les organisations, dont la vôtre, doit être tout aussi important.

M. Horton : Parlez-vous de la sensibilisation au Canada?

Le président : Non, dans les pays où il y a des mines.

M. Horton : Oui, la sensibilisation aux dangers des mines est l'un des éléments centraux de l'action antimines. L'UNICEF fait énormément de travail à cet égard. Elle fait figure de chef de file sur la scène internationale en ce qui concerne la sensibilisation aux dangers que présentent les mines. Bon nombre des projets que nous réalisons actuellement sont axés sur une approche plus globale. Nous faisons du déminage, mais quand les équipes travaillent dans une collectivité, elles profitent également de l'occasion pour y faire de la sensibilisation aux risques liés aux mines.

Le sénateur Dallaire : Je veux revenir à la question de la pauvreté. Avant même que la Convention d'Ottawa ne soit signée, les gens voulaient des mines terrestres. Celles-ci étaient plus ou moins difficiles à obtenir. Quand je commandais des troupes au Koweït, les Bédouins envoyaient les membres de leur famille ramasser des mines et ils les apportaient ensuite aux troupes de Saddam Hussein; ils recevaient un dinar par mine — évidemment, je parle de ceux qui arrivaient jusque là sains et saufs. Les Bédouins plaçaient simplement les mines sur le dos des chameaux et de temps en temps on entendait une explosion et le chameau avait été déchiqueté. Toutefois, le pire c'est que bon nombre de ces gens se sont fait tuer en allant ramasser des mines pour gagner de l'argent. Cette situation a-t-elle été amplifiée du fait qu'il y a moins de mines? Les gens tentent-ils de s'en procurer sur le marché noir ou ailleurs?

M. Horton : Je ne suis pas certain. Toutefois, l'an dernier, au Liban, après le problème lié aux munitions à fragmentation, nous n'avons pas fait de sensibilisation aux dangers que présentent les mines, nous avons plutôt fait de la sensibilisation à l'évitement des

again, related to poverty. They saw the possibility of picking up scrap metal. Yes, that is a major issue.

Senator Downe: What do you do with the mines after you collect them?

Mr. Horton: Normally, if it can be dealt with this way, we would destroy them in situ by just attaching a charge to it. If it is in a sensitive area next to a building, for example, we might have to pull the mine out and destroy it somewhere else.

Senator Downe: Are they totally destroyed so that no one could reconstruct them in any way, shape or form?

Mr. Horton: That is correct.

The Chair: Thank you, Mr. Horton and Mr. Schwartz. As you can see, this is an area of great interest to our committee. I must admit that it does not have quite that much to do specifically with the bill, but it is an area that we have discussed in the past. We thank you for coming here and for your contribution. Certainly, your remarks will be well-considered when we discuss how to go forth with this bill. We appreciate you coming here today. Mr. Schwartz, congratulations to you. You are a visionary.

Mr. Schwartz: Thank you very much for asking me to come. It was a privilege to be with you here today. We hope that what we have said today can have some impact on your future deliberations.

The Chair: Honourable senators, for your information, on April 2, the minister is coming. The next meeting will be Tuesday, April 1 at 5:30, or when the Senate rises. We are still confirming that. If there is no witness, there will be a change, but our schedule is that the next meeting will be April 1 at 5:30, the usual time and place.

The committee adjourned.

risques. Les munitions à fragmentation constituaient un danger pour les enfants et pour d'autres personnes, notamment à cause de la pauvreté. Les gens y ont vu la possibilité de ramasser de la ferraille. Oui, c'est effectivement un problème sérieux.

Le sénateur Downe : Que faites-vous avec les mines après les avoir ramassées?

M. Horton : Normalement, dans la mesure du possible, nous les détruisons sur place en y attachant simplement une charge. Toutefois, si une mine se trouve dans une zone à risque, près d'un édifice, par exemple, il faut la retirer et la détruire ailleurs.

Le sénateur Downe : Les mines sont-elles totalement détruites pour que personne ne puisse les reconstituer de quelque façon que ce soit?

M. Horton : C'est exact.

The Chair : Merci, monsieur Horton et monsieur Schwartz. Comme vous pouvez le constater, cette question intéresse énormément le comité. Je dois avouer qu'elle n'est pas très précisément liée au projet de loi, mais nous l'avons déjà abordée dans le passé. Nous vous remercions de votre comparution devant le comité et de votre contribution. Il va sans dire que vos observations seront sérieusement prises en considération lorsque nous discuterons de l'orientation à prendre à l'égard de cette mesure législative. Nous apprécions le fait que vous soyez venus témoigner. Monsieur Schwartz, je vous félicite. Vous êtes un visionnaire.

M. Schwartz : Je vous remercie de m'avoir invité. C'était privilège de témoigner devant vous aujourd'hui. Nous espérons que notre témoignage d'aujourd'hui aura une incidence sur vos délibérations à venir.

Le président : Honorables sénateurs, je vous informe que, le 2 avril, le ministre sera avec nous. La prochaine séance aura lieu le mardi 1^{er} avril, à 17 h 30 ou après l'ajournement du Sénat. Nous allons tout de même confirmer. S'il n'y a aucun témoin, il y aura changement au programme, mais pour l'instant, la prochaine séance est fixée au 1^{er} avril, à 17 h 30, soit à l'heure et à l'endroit habituels.

La séance est levée.



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, March 4, 2008

UNICEF Canada:

Nigel Fisher, President and Chief Executive Officer.

House of Commons:

Raymonde Folco, Member of Parliament.

Tuesday, March 11, 2008

International Monetary Fund:

Paul Jenkins, Senior Advisor to the Executive Director for Canada,
Ireland and the Caribbean.

Wednesday, March 12, 2008

Canadian International Demining Corps:

Irving Schwartz, Chairman;

David Horton, Executive Director.

TÉMOINS

Le mardi 4 mars 2008

UNICEF Canada :

Nigel Fisher, président et chef de la direction.

Chambre des communes :

Raymonde Folco, députée.

Le mardi 11 mars 2008

Fonds monétaire international :

Paul Jenkins, conseiller principal de l'administrateur pour le
Canada, l'Irlande et les Caraïbes.

Le mercredi 12 mars 2008

Canadian International Demining Corps :

Irving Schwartz, président;

David Horton, directeur général.