

Les programmes canadiens de coopération avec les États d'Afrique

Louis Sabourin

Volume 1, Number 4, 1970

L'Afrique noire : nouveau partenaire international

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700062ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700062ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sabourin, L. (1970). Les programmes canadiens de coopération avec les États d'Afrique. *Études internationales*, 1(4), 73–87. <https://doi.org/10.7202/700062ar>

LES PROGRAMMES CANADIENS DE COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS DE L'AFRIQUE

(particulièrement avec l'Afrique francophone)

INTRODUCTION

Les programmes de coopération du Canada avec l'Afrique ont suscité de nombreux débats passionnés sur la scène publique canadienne et internationale au cours des dernières années. Si, d'une part, des problèmes purement politiques — notamment certaines péripéties nationales et internationales désobligeantes — ont tenu la manchette plus souvent que les programmes de coopération eux-mêmes, le Canada a, d'autre part, réussi à mettre sur pied des échanges officiels avec presque tous les pays africains et à accomplir là-bas des réalisations appréciables. Dans certains cas, on a dépassé le cap des « projets » pour jeter les fondements d'une coopération étroite et suivie ; dans d'autres cas, on en est encore au stade des premières prises de contact.

a) *La voie de la coopération canadienne en Afrique*

La distance parcourue sur la voie de la coopération avec l'Afrique n'a pas été aussi longue qu'on l'aurait souhaité de

M^e Louis SABOURIN est directeur de l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa.

part et d'autre, mais la locomotive roule maintenant sur les rails. Dès le début, on croyait qu'il serait possible d'établir des « services d'aide-express » entre le Canada et chacun de ces États. Or, comme il existait près d'une quarantaine de gares africaines sur la voie de la coopération canadienne, et qu'il y avait des passagers qui attendaient à chacune de ces gares, il fut impossible de mettre en œuvre autant de « services » en un court laps de temps. Le président de la Société canadienne demanda donc à son bureau de direction d'établir une feuille de route. Bien vite, on se rendit compte que les membres de ce bureau avaient décidé de faire arrêter le train à des endroits où, comme par hasard, la langue de Shakespeare était à l'honneur. « *First things first* » rétorqua-t-on à ceux qui osèrent s'étonner de cet itinéraire. Pour faire taire les critiques, on affecta quelques crédits spéciaux pour permettre au convoi de faire des arrêts ici et là où la langue de Molière était officiellement reconnue.

Mais les conducteurs plaidèrent « difficultés de parcours », notamment qu'un train tricolore obstruait la voie. Au Canada, en particulier au Québec, les étonnements du début se transformèrent en critiques acerbes ; le nouveau président de

la Société décida d'agir. Il dépêcha en Afrique ses conseillers les plus chevronnés. Bientôt apparurent sur la voie de la coopération, non pas le convoi tant attendu, mais des éclaireurs, les bras chargés de « projets ». Ils informèrent les futurs passagers de la « couleur » du convoi et les rassurèrent que le « train n'était pas loin ». Dans les gares, on prépara la fête. On sortit les étendards des caisses. Ceux qui eurent la ruse de hisser la feuille d'érable reçurent un billet de « première » ; ceux qui arborèrent leur propre emblème passèrent en « seconde » ; quant au chef de gare de Libreville qui — sur l'avis de son vieil ami en instance de départ pour Colombey — opta pour le drapeau fleurdelisé, il vit le train lui filer sous le nez ! Quand il eut appris qu'avec ses « nouveaux cousins » du Canada il fallait bien connaître ses couleurs et faire la distinction entre le « rouge et blanc canadien » et le « bleu et blanc québécois », on lui indiqua qu'il pourrait prendre le prochain train !

Un an plus tard, le convoi avait complété son périple et s'était arrêté dans presque tous les pays africains. Les motifs de ces arrêts plus ou moins prolongés dans tel ou tel pays et la nature du fret descendu à chacune des gares firent régulièrement l'objet de longs entretiens préliminaires dont les observateurs les plus avertis de la scène africaine ne comprirent pas toujours le sens et la portée. Ils avaient oublié que la coopération internationale du Canada avec l'Afrique francophone avait été, du moins au début, une affaire beaucoup plus nationale — entendons canadienne — qu'internationale.

b) *Fondements et objectifs de cette coopération*

C'est donc dans les dédales de tous les *ismes* bien connus au Canada qu'on s'est

efforcé de trouver de part et d'autre les fondements et les objectifs des politiques de la coopération du Canada et du Québec avec l'Afrique. Certes, il n'est pas nécessaire de reprendre ici tous les extraits des discours des représentants fédéraux sur ce qu'ils appellent « le prolongement du biculturalisme canadien en Afrique », ni de répéter les affirmations de nombreux Québécois à l'effet que c'est le Québec qui a poussé et obligé Ottawa à s'intéresser à l'Afrique francophone. On devrait songer à remplacer « ces disques » dont les refrains commencent, pour le moins, à manquer d'originalité !

En fait, c'est ailleurs que dans tous ces « palabres canadiens » et ailleurs que dans des rapports « officiels » peu compromettants qu'il faut chercher à saisir la nature et surtout le but des politiques de coopération du Canada avec l'Afrique. On aurait souhaité trouver des réponses dans le livre blanc sur *Une politique étrangère au service des Canadiens*¹ publié en juin par le Gouvernement fédéral. Mais on cherchera en vain dans ces six fascicules une analyse approfondie de la position du Canada à l'égard de l'Afrique.

Contrairement aux autres régions du monde qui ont fait l'objet d'études spéciales par des comités chargés de la révision de la politique étrangère canadienne, on n'a pas cru nécessaire de faire de même pour les rapports du Canada avec l'Afrique, les Antilles occidentales et les États-Unis ; cependant, les relations du Canada avec ces deux dernières régions ont été examinées par les comités permanents des Affaires extérieures du Sénat

¹ *Une politique étrangère au service des Canadiens* : six fascicules, Imprimeur de la Reine, (Ottawa) 1970.

et de la Chambre des communes². La « discrétion diplomatique » qu'on a manifestée au sujet de l'Afrique est « éloquente ». De toute façon, il aurait probablement été préférable que l'on n'écrive rien du tout sur cette région car les quelques lignes qui ont été consacrées à l'Afrique australe sont à l'image de tous nos *ismes* : paradoxales, pour ne pas dire contradictoires. Souhaitons que le Gouvernement créera un comité spécial ou demandera au comité des Affaires extérieures de la Chambre des communes d'étudier en profondeur les rapports du Canada avec l'Afrique.

c) Une politique de coopération ou des programmes d'aide ?

En réalité, il n'existe pas encore « une » véritable politique canadienne en matière de coopération avec l'Afrique, mais plutôt un ensemble de décisions *ad hoc* et surtout des programmes d'aide qui ont été établis par le Parlement et régis par l'Agence canadienne de développement international à la suite des demandes extérieures répétées et surtout à la suite de pressions internes constantes au cours de la dernière décennie, surtout depuis 1965.

La coopération du Canada avec l'Afrique en est une qui s'est faite et se fait « progressivement et pragmatiquement » ; elle est d'ailleurs fondée presque essentiellement sur l'assistance que le Canada apporte à cette région du monde ; en

effet, les échanges commerciaux sont très limités entre le Canada et ce continent et il n'existe pas de problèmes politiques majeurs entre Ottawa et les capitales africaines. Les ambassadeurs africains en poste à Ottawa et les représentants canadiens en Afrique passent environ 75% de leur temps à s'occuper de questions qui ont trait à l'aide au développement.

Il faut donc admettre que ce que l'on appelle diplomatiquement « la coopération » occupe la part du lion dans les rapports entre le Canada et l'Afrique. Ce phénomène trouve de plus en plus d'écho dans l'opinion publique canadienne. Il est impossible d'en décrire tous les aspects dans une analyse aussi brève. Étant donné que nous avons déjà étudié ailleurs la position du Québec en ce domaine⁴, nous traiterons surtout de la coopération canadienne en traçant un tableau d'ensemble de cette coopération qui, il faut le répéter et le regretter sur le plan conceptuel, est toujours synonyme de « programmes d'aide » du Canada dans cette région du monde.

La première partie de cette analyse portera sur les dimensions des programmes de coopération du Canada avec l'Afrique 1) dans le temps, 2) dans l'espace et 3) dans les moyens.

Dans la seconde partie, nous « risquons » une évaluation de ces programmes de coopération en tentant d'en déceler les aspects 1) négatifs et 2) positifs.

La conclusion fera valoir les perspectives d'avenir de la coopération canado-africaine.

² Rapport du Comité permanent des Affaires étrangères du Sénat du Canada concernant les relations canado-antillaises, Imprimeur de la Reine, (Ottawa), 1970, 62p.

³ Onzième rapport du Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale au sujet des relations canado-américaines, Imprimeur de la Reine, (Ottawa), 1970, 83p.

⁴ « Le Canada et l'Afrique francophone » dans *Revue française d'études politiques africaines*, Paris, juin 1970, pp. 33 à 45.

I. LES DIMENSIONS DE LA COOPÉRATION CANADIENNE AVEC L'AFRIQUE

A. Dans le temps

L'histoire de la coopération canado-africaine est marquée par trois étapes bien précises :

1. l'étape de la *coopération privée* à l'époque de la colonisation ;
2. l'étape de la *coopération multilatérale* entre 1945 et 1960 environ ; et
3. l'étape de la *coopération bilatérale* au cours de la dernière décennie.

1) *Dans un premier temps*, il revint aux missionnaires d'établir les premiers contacts avec l'Afrique. Dès le milieu du XIX^e siècle, des religieux canadiens se rendirent dans des colonies britanniques, un peu plus tard dans le Maghreb, puis dans les territoires français et belges. Au cours de la première moitié du vingtième siècle, des missionnaires canadiens de plusieurs confessions religieuses se rendirent dans plus d'une trentaine de territoires africains où, dans l'ensemble, leur travail humanitaire fit l'admiration des populations locales. On compte aujourd'hui plus de deux mille d'entre eux sur le continent africain, sans compter les quelques milliers de coopérants laïcs bénévoles représentant plus d'une cinquantaine d'associations privées canadiennes.

2. *Dans un deuxième temps*, le Canada coopéra avec les territoires africains par le truchement de l'O. N. U. et d'autres organisations internationales. Ainsi, la contribution du Canada au programme des Nations Unies pour le développement (P. N. U. D.) aux programmes d'aide alimentaire, d'aide à l'enfance et aux Fonds de secours d'urgence a été considérable. Il en est de même pour son apport aux organismes de la Banque mondiale, en

particulier à l'Association internationale pour le développement. Cet aspect multilatéral de la coopération canadienne, qui s'étend aussi à toutes les institutions spécialisées, notamment à l'UNESCO, la FAO, l'OMS et l'OIT, a connu un essor remarquable au cours des vingt-cinq dernières années ; cette assistance rejoint aujourd'hui d'autres organismes, depuis les programmes spéciaux du Commonwealth jusqu'à ceux de la nouvelle « Agence de Coopération culturelle et technique » des États francophones en passant par la Commission économique pour l'Afrique, la Banque interafricaine et de nombreuses banques régionales, sans oublier les consortiums et les comités consultatifs établis par la Banque mondiale de l'OCDE à l'intention des pays africains et auxquels le Canada contribue largement. Cette coopération multilatérale n'est malheureusement pas suffisamment connue, probablement parce qu'elle échappe à la politique et aux controverses faciles.

3) *La troisième étape* est celle de la mise en place de la collaboration bilatérale avec les États africains qui venaient d'accéder à l'indépendance. En 1960, à la suite de la conférence des premiers ministres du Commonwealth et dans le cadre d'une coopération qui impliquait aussi la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le gouvernement fédéral établissait un programme d'aide à l'intention des pays anglophones d'Afrique.

L'année suivante, le programme de coopération avec les pays francophones était approuvé par le Parlement fédéral. Le Québec, de son côté, se donnait, en 1965, un premier service pour coordonner ses activités de coopération avec l'extérieur, surtout avec l'Afrique francophone. La

coopération québécoise est présentement coordonnée par les ministères des Affaires intergouvernementales et de l'Éducation.

B. Dans l'espace :

Les programmes régionaux et les pays de concentration

Les programmes d'assistance du Canada répondent presque tous à des critères régionaux ou à des normes linguistiques. Ainsi en Afrique, toutes les activités de l'ACDI doivent, en principe, entrer dans le cadre du programme anglophone ou du programme francophone. C'est pour cette raison que ni le Soudan, la République arabe unie, la Libye et la Somalie n'entrent dans ces catégories. Quant à l'Éthiopie, on a réussi tant bien que mal à lui faire une place spéciale, mais les programmes officiels de coopération avec ce pays sont encore très modeste, même si le Canada jouit toujours là-bas d'une réputation solide résultant surtout de l'action des Canadiens qui y fondèrent l'Université nationale.

En Afrique anglophone, l'aide canadienne est concentrée au Ghana, au Nigeria et en Tanzanie. En Afrique francophone, la Tunisie, le Cameroun, le Sénégal, le Rwanda et le Niger ont été les principaux pays qui ont profité de l'assistance canadienne au développement, mais l'ACDI apportera sous peu une aide considérable au Maroc, à l'Algérie, à la Côte d'Ivoire et au Congo-Kinshasa. On étudie la possibilité de faire de toute l'Afrique francophone une zone de concentration comme on l'a fait pour les pays du Commonwealth des Antilles occidentales.

C. Dans les moyens

1) Les institutions

Les institutions canadiennes qui s'occupent de la coopération avec l'Afrique

sont soit gouvernementales, soit privées. Sur le plan privé, de nombreuses associations, comme les groupes missionnaires, le Service universitaire canadien outre-mer (SUCO), le Service administratif canadien outre-mer (SACO), Carrefour Afrique, Paix et Développement, le Centre d'Étude et de Coopération internationale (CECD), ainsi que les universités canadiennes, jouent un rôle déterminant dans cette coopération. Trop peu de gens savent que les universités de cinq pays africains (Éthiopie, Lesotho, Tanzanie, Rwanda et Zambie) ont été fondées par des Canadiens et qu'une dizaine d'autres États ont confié la création et la gestion de certaines de leurs facultés, écoles et instituts à des universitaires du Canada.

Alors qu'il y a dix ans, il était possible de compter sur les doigts de la main les types de coopération privée autres que les missionnaires, il en existe aujourd'hui plus d'une cinquantaine, sans compter naturellement les compagnies canadiennes qui font des investissements ou qui effectuent des travaux en Afrique. Enfin, la présence au Canada de centaines d'Africains qui y viennent à titre privé est un phénomène dont on ne saurait minimiser l'importance.

Sur le plan gouvernemental, « la coopération officielle » est beaucoup plus complexe qu'on ne le croit couramment. Toute l'aide gouvernementale canadienne, multilatérale ou bilatérale, est coordonnée, depuis 1968, par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) autrefois connue sous le nom du *Bureau de l'Aide extérieure*. Bien que l'aide bilatérale canadienne ait débuté en 1950, lors de l'établissement du Plan de Colombo, le bureau de l'Aide extérieure ne fut établi qu'en 1960. Jusque-là, plusieurs ministères fédéraux administraient directement des programmes d'aide.

L'ACDI est aujourd'hui l'un des organismes fédéraux les plus importants. On compte pas moins de six cents agents de l'ACDI à Ottawa. Le budget général de cet organisme dépassera quatre cents millions de dollars en 1971-1972. C'est ce qui pousse bien des gens à réclamer la nomination d'un ministre du Développement international ou d'un ministre d'État qui s'occuperait de la coopération internationale avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le président de l'Agence a l'une des responsabilités les plus ardues dans l'administration fédérale — à cause des pressions qui proviennent de tous les milieux de la société et de la multiplicité de ses tâches aussi bien au Canada que sur la scène internationale — mais il occupe l'un des postes les plus prestigieux. En réalité, si la nomination d'un ministre du Développement international n'est pas une idée qui soit encore « mûre » sur les plans politique et administratif, l'éventualité de coiffer l'ACDI d'une direction semblable à celle d'Air Canada mériterait d'être étudiée ; ainsi, le président pourrait s'occuper de l'orientation générale de l'ACDI et de la représentation à l'échelle nationale et internationale alors qu'un président-associé ou un directeur général aurait juridiquement tous les pouvoirs nécessaires pour voir à toutes les questions de régie interne. On en arriverait ainsi à une meilleure répartition des tâches au sommet, car les responsabilités du président sont devenues excessivement lourdes pour un seul homme qui est obligé d'ailleurs de s'absenter très souvent d'Ottawa pour représenter le Canada à des conférences internationales. On y gagnerait beaucoup en effectuant une telle décentralisation du pouvoir de décision non seulement au niveau le plus élevé, mais à plusieurs autres paliers de l'Agence.

Il n'est pas de notre propos de traiter des structures internes de l'ACDI, mais il

est important de souligner que le président relève directement du ministre des Affaires extérieures et non du sous-ministre de ce ministère. En d'autres mots, l'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires extérieures sont complètement autonomes l'un de l'autre sur les plans administratif et budgétaire, même s'ils relèvent du même ministre. Cette autonomie de l'ACDI — qui mériterait, à mes yeux, d'être poussée plus loin, spécialement en regard de la Commission de la Fonction publique et du Conseil du Trésor afin que l'Agence ait un statut et des pouvoirs semblables à ceux d'une société de la Couronne — a créé aussi des « frustrations », en particulier lorsque le premier ministre Trudeau a réduit le budget du ministère des Affaires extérieures pour augmenter celui de l'ACDI. On semble se diriger — du moins en ce qui a trait aux services de représentation à l'étranger — vers la création d'un seul corps d'agents qui inclurait non seulement les représentants des Affaires extérieures et ceux de l'ACDI, mais aussi les agents des ministères du Commerce et de l'Immigration.

2) Les formes d'assistance

Nous avons déjà fait mention de la contribution considérable du Canada au titre de l'assistance multilatérale. Même si le « Livre blanc sur la politique étrangère » prévoit que cette forme d'assistance atteindra bientôt 25% du total de l'aide canadienne, il reste à voir comment cet engagement sera mis en œuvre.

Sur le plan fonctionnel, l'aide bilatérale canadienne n'est pas limitée à l'*assistance technique* quoique ce soit celle dont on parle le plus. On compte actuellement un peu moins de mille enseignants canadiens

en Afrique au titre officiel de la coopération ; il faut ajouter à ce nombre une centaine d'experts.

La coopération prend, en second lieu, la forme d'échange de *services* dans des domaines tels que la santé, l'agriculture, la pêche, l'industrie forestière, l'électricité et les transports (construction de ponts et de routes). Le Canada a apporté aussi une aide militaire à la Tanzanie et au Ghana : des Canadiens ont contribué à l'entraînement de l'armée de ces deux pays. Ce programme existe toujours au Ghana, mais a pris fin en Tanzanie.

Troisièmement, l'aide canadienne existe sous la forme de *denrées* (notamment du blé) et d'équipements (écoles, hôpitaux, usines et barrages). À cela s'ajoute une *aide financière* sous forme de dons de capitaux et de prêts à long terme à intérêt peu élevé. La coopération se manifeste enfin par l'octroi de *bourses* à des étudiants ou à des stagiaires africains afin de leur permettre de faire des séjours au Canada ou dans un « pays-tiers ». En 1969-1970, leur nombre s'élevait à plus de mille dont environ quatre cents francophones.

Les statistiques officielles démontrent que, depuis 1960, le Canada a affecté environ cent vingt (120) millions de dollars aux États anglophones d'Afrique et quatre-vingt-cinq (85) millions aux États francophones. Pour l'année 1969-1970, l'Afrique francophone recevra trente (30) millions, alors que l'Afrique anglophone aura droit à vingt-trois (23) millions.

Il faut cependant faire une distinction bien nette entre les sommes affectées et les montants réellement dépensés : il s'agit là d'un aspect non négligeable qui a suscité plusieurs controverses. En fait, au cours des quatre premières années, l'ACDI n'est pas arrivée à dépenser la moitié des sommes prévues pour le programme d'aide

aux pays francophones. Inutile d'ajouter qu'il a été beaucoup question de la nécessité de « planifier les programmes » et des difficultés de mise en œuvre des projets en Afrique francophone, en particulier de ce train tricolore qui occupait, disait-on, toute la voie de la coopération canadienne. La situation a beaucoup évolué depuis car, au cours de l'année 1969-1970, presque toutes les sommes prévues pour le programme de l'Afrique francophone ont été réparties entre des projets précis.

Les tableaux statistiques peuvent paraître très simples et très clairs, mais ils cachent souvent ou n'expliquent pas certains phénomènes majeurs. Ainsi, si l'on se base uniquement sur le montant total de l'aide bilatérale versée par le Canada depuis 1950, on conclut que l'Afrique francophone n'en a reçu qu'environ 5% et l'Afrique anglophone, 7%. Cependant, une telle façon d'envisager les choses dissimule le fait que tous les pays membres du Plan de Colombo ont accédé à l'indépendance bien avant les pays francophones d'Afrique et qu'ainsi ils ont reçu, entre 1950 et 1960, une assistance canadienne dont les colonies africaines ne pouvaient bénéficier.

D'un autre côté, si on se réfère à la « norme démographique », on constate que sur le plan *per capita* l'Afrique francophone vient déjà au second rang après les Antilles occidentales, dépassant ainsi les pays asiatiques qui reçoivent l'aide canadienne depuis beaucoup plus longtemps. Quiconque veut pousser plus loin ces comparaisons statistiques subtiles et faciles pourrait souligner que toute la population des anciens territoires français au sud du Sahara est inférieure à celle du Nigeria et que, par conséquent, ce pays devrait avoir droit à plus d'aide que tous ces nouveaux États francophones réunis.

Il ne fait aucun doute que les statisti-

ques peuvent être utilisées à plusieurs fins, souvent contradictoires. Néanmoins, toute analyse sérieuse fait ressortir deux phénomènes indéniables. Premièrement, entre 1961 et 1968, date de la mission Chevrier en Afrique, l'aide canadienne aux pays francophones de ce continent a piétiné et cela pour des raisons les plus diverses qui, comme on le verra plus loin, rele-

vaient aussi bien du Canada, du Québec, de la France que des États africains eux-mêmes. Deuxièmement, depuis cette année-là, et pour des raisons encore les plus variées — diplomatiques, humanitaires, psychologiques, économiques, sans oublier des motifs de politique interne — cette assistance a connu un essor très rapide.

II. ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION DU CANADA AVEC L'AFRIQUE

Si les programmes d'aide aux États africains du Commonwealth ont démarré sans trop de difficultés et fonctionnent normalement dans l'ensemble, on doit reconnaître que la coopération avec l'Afrique francophone a soulevé l'ire des uns et fait l'admiration des autres.

A. Aspects négatifs

Les problèmes de mise en œuvre de la coopération avec les pays africains de mouvance française eurent des origines *politiques* et *constitutionnelles* d'abord, *diplomatiques* et *administratives* ensuite. Il faut ajouter à cela des causes *psychologiques*, à savoir que les gouvernements en présence se connaissaient très peu ou pas du tout; par conséquent, il leur a fallu « se découvrir mutuellement », ce qui n'a pas été sans causer de nombreuses surprises et maintes frustrations réciproques.

Il n'est pas nécessaire de discourir davantage sur les obstacles de nature *politique*: mentionnons seulement la lutte ouverte entre Québec et Ottawa, à l'époque de l'Union nationale, et l'opposition non moins manifeste entre le gouverne-

ment fédéral et celui de Paris, surtout à l'époque gaulliste. C'est un fait indéniable que l'omniprésence de la France dans la plupart des pays francophones au sud du Sahara a créé souvent des situations que les coopérants canadiens et québécois n'ont pas toujours trouvées très favorables à une mise en œuvre rapide de leurs programmes.

Les *normes constitutionnelles*, liées à la division des pouvoirs entre Ottawa et les provinces, ont aussi engendré de nombreuses difficultés. Ceci est particulièrement évident dans le domaine de l'assistance technique, notamment en ce qui a trait au recrutement et à la sélection des futurs coopérants québécois en Afrique. Les jeux de cache-cache auxquels on a assisté dans ce domaine sont des « secrets mal gardés »! Il reste encore beaucoup de problèmes à aplanir avant de pouvoir enfin constituer un véritable corps d'enseignants-coopérants qui serait non seulement très bien préparé, mais dont on suivrait le travail là-bas et à qui on garantirait une réintégration « pleine et entière » au pays tout en misant davantage sur l'expérience acquise par ces professeurs en Afrique et ailleurs.

La collaboration entre Ottawa et Québec a été plus facile sur le plan du recru-

tement des experts techniques et de la mise en œuvre en commun de certains projets de coopérations, notamment au Maroc.

Le peu de représentants *diplomatiques*, aussi bien en Afrique qu'au Canada, fut et demeure un autre obstacle de taille. Nous avons décrit, dans l'article mentionné plus haut, les circonstances et les raisons qui ont entraîné le choix de Yaoundé en tant que première ambassade canadienne dans un pays africain de succession française. On compte aujourd'hui des ambassades au Cameroun, au Sénégal, en Tunisie, en Côte d'Ivoire et au Congo-Kinshasa. En Afrique anglophone, Ottawa a des missions diplomatiques au Ghana, au Nigeria, en Tanzanie et au Kenya. Le Canada a aussi un ambassadeur en Éthiopie et en République arabe unie. Il est indéniable que « l'austérité économique » qui a grandement affecté le ministère des Affaires extérieures n'a pas aidé à résoudre les problèmes de gestion des programmes canadiens en Afrique ; le personnel, déjà trop limité de quelques ambassades canadiennes, a été réduit. D'un autre côté, il faut signaler que seulement dix pays africains ont des représentants permanents au Canada. Les « communications » constituent donc un problème fondamental de la coopération canado-africaine.

Sur le plan *administratif*, les difficultés sont plus complexes. Il convient de répéter ici que les programmes d'aide à l'Afrique anglophone ont beaucoup moins « souffert » de ce côté que les programmes francophones. Les principales causes de la lenteur de la mise en œuvre de plusieurs programmes d'aide aux États francophones d'Afrique ont été relevées assez souvent et par nul autre organisme que l'OCDE. En toute justice, il faut souligner que ces difficultés tendent à s'amenuiser grandement depuis un an ou deux.

Voici les principales faiblesses qui doivent être mentionnées :

1) La présence à l'ACDI (jusqu'en 1967 d'une façon assez générale et dans certains secteurs aujourd'hui) de fonctionnaires compétents en gestion générale, mais peu versés dans les questions de développement.

2) L'étude prolongée de nombreux projets résultant de discussions et d'analyses préliminaires qui ne sont pas toujours liées à la valeur intrinsèque des demandes d'aide soumises par des États africains ou des groupes privés de Canadiens qui travaillent en Afrique. Il s'agit là d'une des raisons pour lesquelles l'ACDI n'a pas réussi à dépenser tous les crédits affectés par le Parlement à cette fin. La commission Pearson y a même vu un obstacle à la réalisation par le Canada du grand objectif auquel devraient tendre les pays nantis, c'est-à-dire l'affectation d'un pour cent (1%) de son produit national brut à l'assistance au développement. Incidemment, le Canada lui consacre présentement un peu moins de 0.6% de son PNB.

3) Un manque de coordination « horizontale » entre la direction de la planification et celle du fonctionnement de l'ACDI, ce qui a occasionné jusqu'à l'été 1970 de nombreux retards dans la mise en œuvre des projets. La durée moyenne de l'étude des projets par l'ACDI est de dix-huit mois. (La Banque mondiale a une moyenne de vingt mois !) Il faut ajouter à cela un manque de décentralisation « verticale » entre les divers niveaux de l'administration de l'ACDI. Cette centralisation des décisions engendre des pertes de temps et d'énergies considérables. On peut s'attendre à des changements majeurs dans ce domaine sous peu.

4) De nombreuses réformes de structures internes au sein de l'Agence au cours des dernières années. Plusieurs de ces réformes furent rendues nécessaires face

à l'accroissement du personnel de l'ACDI, mais les nombreux retards à remplir les nouveaux postes ou les postes vacants ont non seulement créé des inquiétudes chez les agents de l'ACDI eux-mêmes, mais ont fourni d'autres raisons pour reporter à plus tard l'étude d'importants projets.

5) Le peu d'administrateurs qui, au début, connaissaient bien l'Afrique. Ce phénomène se passe de commentaires, étant donné qu'il était et demeure encore trop manifeste dans certains cas. Le phénomène le plus inquiétant fut qu'on a trop souvent voulu appliquer aux programmes de l'Afrique francophone des habitudes de gestion acquises dans le cadre de la coopération avec des pays anglophones. Mais, en toute justice, il faut reconnaître que l'on s'est efforcé de remettre entre les mains de francophones la gestion de programmes de coopération avec l'Afrique d'expression française, notamment aux directions de l'évaluation, de la planification, de l'éducation et dans certains secteurs de la direction du fonctionnement (*operations*) et de l'information.

6) Les contrôles et les limitations imposés par les règlements de la Commission de la Fonction et du Conseil du Trésor ; il ne faut pas oublier aussi les contraintes politiques — montant, conditions et contenu de l'aide — décidées par le gouvernement et le Parlement. Ajoutons à cela les normes désuètes des services de l'Immigration et du ministère de la Santé, notamment en ce qui a trait à la venue de hauts fonctionnaires, de boursiers et de stagiaires africains au Canada.

7) Un manque de planification entre les activités de l'ACDI et celles du ministère des Affaires extérieures. C'est là un sujet très « délicat » dont on n'aime pas parler publiquement mais qui n'en est pas moins réel. On retrouve d'ailleurs ce phénomène dans la plupart des autres pays donateurs.

8) Le petit nombre de représentants régionaux de l'ACDI en Afrique et le peu de pouvoir de décision que possèdent ces « coordonnateurs » ; il en est de même des ambassadeurs canadiens, en matière de coopération.

9) Du côté africain, les obstacles administratifs ont été légion, depuis le refus de soumettre des demandes d'aide en bonne et due forme jusqu'au manque de coordination bien connu entre les ministères intéressés à l'aide canadienne.

10) Enfin, il faut ajouter que trop de gestionnaires, aussi bien au Canada qu'en Afrique, auraient pu faire preuve de plus d'imagination, d'esprit d'initiative et de fermeté.

Toutes ces faiblesses — que reconnaissent eux-mêmes de nombreux responsables de l'ACDI — ne doivent pas être envisagées dans un sens absolu. Avec eux, nous reconnaissons que ce n'est pas en dissimulant ces erreurs qu'on arrivera à les corriger. D'ailleurs, peu de pays peuvent se glorifier d'avoir des programmes de coopération qui soient sans défaut majeur. Et que dire des États dont les programmes d'assistance entraînent des ingérences directes et constantes dans la politique interne des pays défavorisés ou qui avec des projets alléchants en viennent plus tard à modifier les priorités nationales et même à compromettre le succès de projets soumis par d'autres États ?

En réalité, la coopération canadienne n'évolue pas en vase clos. Jugée en fonction d'elle-même et de ce que l'on est en droit d'attendre d'elle, cette coopération avec l'Afrique mériterait d'être grandement améliorée. Mais, objectivement, il faut admettre que le Canada — au contraire des pays européens — n'avait pas de traditions de présence « publique » en Afrique. On a donc dû, en moins de vingt ans, mettre sur pied une infrastructure

et créer des « expertises » et des « habitudes » que d'autres pays ont bâties et établies graduellement pendant des décennies, sinon des siècles. L'ACDI s'est maintenant donné — en particulier sous la présidence de M. Maurice Strong — cette infrastructure indispensable à la bonne marche de ses programmes de coopération. Il lui reste à miser davantage sur « l'expertise » qu'elle possède en fait et à multiplier ses contacts avec l'Afrique.

B. Les aspects positifs

a) *Motifs généraux de la renommée de la coopération canadienne*

Que l'on aime ou que l'on n'aime pas les manières d'agir du Canada en matière de coopération avec l'Afrique, il faut se rendre à l'évidence et reconnaître que l'aide bilatérale canadienne, qui n'existait même pas il y a quelques années, est très importante aujourd'hui. De nombreux observateurs internationaux admettent que peu de pays jouissent, en Afrique, d'une renommée comparable à celle du Canada. Nous soulignons, il y a quelques années, que nous étions trop « en demande » là-bas et que ceci nous inquiétait grandement. Nous n'avons ni le réservoir humain, ni les moyens de coopérer sur une grande échelle avec tous ces quarante États. Cette « popularité » tient non seulement à l'excellent travail qu'ont accompli et continuent d'accomplir là-bas les missionnaires et coopérants canadiens, mais aussi à l'image que l'on se fait d'un pays jeune, riche, industrialisé et sans passé colonial. En réalité, aux yeux des Africains francophones et anglophones, le Canada offre beaucoup d'avantages économiques et culturels qu'ils aimeraient bien partager avec nous.

Il est injuste de chercher uniquement à faire valoir les faiblesses des programmes canadiens en Afrique alors que les Africains eux-mêmes ne cessent de réclamer cette assistance qu'ils apprécient grandement dans l'ensemble. Il suffit pour s'en convaincre de voir sur place ce que la coopération publique canadienne a accompli en Tunisie, au Rwanda, au Cameroun, en Tanzanie et au Kenya. Les faits parlent d'eux-mêmes.

b) *Aspects constructifs de la coopération canadienne*

D'une façon plus précise, on peut résumer ainsi les aspects positifs des programmes canadiens de coopération en Afrique.

1) D'abord, une spécialisation dans certains secteurs où le Canada a atteint un niveau d'excellence indiscutable tels que la prospection géophysique aérienne et l'exploration minière, l'aménagement de centrales électriques et la transmission de l'énergie, la protection et la conservation de la forêt, le développement agricole, les équipements médicaux et éducatifs, etc. L'ACDI a, à son crédit, des réussites remarquables en Afrique : ainsi, le « complexe hospitalier » de Tunis et la construction d'une centrale électrique et de lignes de transmission pour desservir le Togo, le Dahomey et le Ghana, pour n'en citer que deux exemples.

2) En second lieu, une assistance technique qui, dans l'ensemble, a été très compétente et s'est bien adaptée aux conditions locales sans tenter d'implanter ses propres schèmes de pensée et ses structures ; trop de gens ont malheureusement voulu diminuer la compétence des coopérants canadiens-français en les jugeant simplement sur la tonalité de leur accent. Il suffit d'avoir vu et entendu ces derniers

en Afrique francophone pour comprendre qu'on a monté cette question en épingle à partir de quelques cas — regrettables, soit — mais qui représentaient une faible minorité. En fait, ceux qui passent leur temps à parler de cette question le font soit parce qu'ils n'ont pas eu l'occasion de vérifier eux-mêmes qu'il s'agissait là d'exceptions et non de la règle, soit parce qu'ils sont plus intéressés à la « politique » qu'à la « linguistique ».

3) Troisièmement, une concentration de l'assistance dans un certain nombre de pays africains (mentionnés plus haut) afin de ne pas trop disperser les énergies et afin d'apporter une assistance ayant des effets multiplicateurs.

4) Un accent sur les dons et les prêts à très long terme avec un taux d'intérêt très faible ; ajoutons à cela une collaboration de plus en plus étroite avec des organismes multilatéraux tels que le P.N.U.D. et l'Association internationale pour le développement.

5) Le désir de diminuer progressivement le pourcentage de « l'aide liée », c'est-à-dire le « contenu canadien » dans l'assistance aux pays africains. Ce pourcentage est présentement de l'ordre de 60%. Les industriels et de nombreux parlementaires s'opposent régulièrement à toute nouvelle réduction de ce contenu canadien dans l'aide bilatérale (leur opposition à l'aide multilatérale est plus poussée) sous prétexte que l'aide « déliée » n'aide pas à résoudre le problème du chômage et celui de la balance des paiements. Ils ne disent pas cependant que l'aide « déliée » réduit aussi leurs profits !

6) L'acceptation de prendre en charge les « frais locaux » résultant de la mise en œuvre des programmes d'aide dans quelques États africains, ce que peu de pays donateurs font en réalité.

7) Un souci de coordonner l'assistance canadienne avec les programmes d'aide de

plusieurs États, spécialement par le truchement du Comité d'aide au développement (CAD), de l'OCDE et des consortiums et comités consultatifs internationaux de la Banque mondiale.

8) Une politique d'encouragement à la coopération privée : par exemple, environ les trois quarts des crédits du SUCO proviennent de sommes versées par l'ACDI, sans que cette dernière intervienne directement dans la gestion et l'orientation du SUCO.

9) Enfin, une rationalisation et une analyse systématique des coûts et des rendements des projets et des programmes. Dans plusieurs cas, il faut reconnaître que ces analyses dites de *cost-benefit* ont été trop longues et ont été ensuite contredites par le gouvernement pour des motifs politiques. Ainsi, la décision de construire « la route de l'unité » au Niger, au coût d'environ quatorze (14) millions de dollars, fut fondée sur des critères qui n'avaient rien à voir avec la théorie du « juste rendement économique ». Il en fut de même pour le projet de construction d'un réseau de transmission d'énergie électrique au Lesotho (dix-huit (18) millions de dollars).

10) Le meilleur fleuron de la coopération du Canada est que celle-ci est très « en demande ».

Naturellement, il s'agit là d'un phénomène encourageant, mais il peut en résulter des situations embarrassantes. Il faudra tôt ou tard renoncer à la politique qui consiste à attendre les demandes, et n'importe quelle demande d'assistance. Cette attitude est bien fondée, sur le plan politique ; en effet, le Canada ne veut pas s'ingérer dans les affaires internes des États défavorisés en leurs « offrant » des projets précis. Mais, sur le plan de la gestion, une telle politique engendrera inévitablement la mise sur pied d'une machine administrative gigantesque afin de faire face à toutes ces demandes. En fait, il y

a quelques années à peine, il n'y avait qu'une cinquantaine de fonctionnaires à Ottawa pour gérer les programmes d'aide au Canada alors qu'aujourd'hui on en compte au delà de six cents. Ce chiffre n'inclut pas évidemment les experts et les professeurs qui travaillent à l'étranger pour le compte de l'ACDI.

Il faudra, par conséquent, définir encore plus précisément qu'on ne le fait présentement les « types d'assistance » que le Canada est disposé à offrir. Ces catégories d'aide devraient être portées à l'attention des pays avec lesquels le Canada souhaite coopérer. Dans les autres cas, il faudra apprendre à dire « non », et rapidement. Plusieurs pays et associations canadiennes qui travaillent à l'étranger ont attendu quelques années avant de se faire finalement répondre « qu'Ottawa ne pouvait rien faire pour eux ». Inutile de dire que leur admiration pour l'ACDI en a été grandement réduite!

Si on établissait des domaines précis de coopération, l'efficacité et la qualité de l'assistance canadienne ne s'en porteraient que mieux et les pays ainsi que les associations intéressés à recevoir l'aide de l'ACDI seraient beaucoup moins frustrés.

En résumé, la meilleure façon de décrypter les aspects positifs et négatifs de la coopération canado-africaine est de recourir au proverbe africain : « Un verre à moitié plein est aussi un verre à moitié vide! » Nul doute que l'on s'empressera de répondre que l'inverse est aussi vrai!

CONCLUSION

Les échanges canado-québécois avec l'Afrique — notamment avec les États francophones — se multiplieront certainement au cours des prochaines années. Faut-il en conclure qu'Ottawa et Québec

finiront par s'entendre à ce sujet? Que la notion actuelle de « l'aide » sera remplacée par une véritable coopération? Nous souhaiterions, pour notre part, que l'on adopte des attitudes plus positives à l'égard de la coopération avec l'Afrique et les autres pays du Tiers-Monde.

D'abord, que l'on nous fasse grâce, à l'avenir, d'une part, de tous ces « sous-entendus » sur la possibilité d'établir, avec l'Afrique francophone, une coopération canadienne qui pourrait faire abstraction de la réalité humaine québécoise et, d'autre part, de ces déclarations sur la nécessité de mettre en place des programmes d'aide québécois qui pourraient faire complètement fi des réalités économiques et diplomatiques fédérales. Tant que le Québec fera partie du Canada et tant que la province n'aura pas de ressources financières plus importantes, ces discussions sont une pure perte de temps. En matière de coopération, le temps est au *Res non verba!* Il faudrait d'ailleurs que le régime Bourassa souhaite établir un programme d'assistance « bilatérale » en Afrique francophone, ce qui n'est pas encore démontré. La situation semble différente en ce qui a trait à la participation du Québec et à des programmes de coopération multilatérale, notamment par le truchement de la nouvelle Agence de coopération culturelle et technique dont M. Jean-Marc Léger est le premier secrétaire général.

Deuxièmement, on peut souhaiter qu'après bien des débats et après l'établissement d'une infrastructure solide dans ce domaine à Québec, Ottawa acceptera enfin de confier au gouvernement provincial la gestion de plusieurs de ses programmes de coopération avec l'Afrique francophone. D'ailleurs, l'ACDI s'oriente de plus en plus dans cette voie en acceptant de confier à des institutions « non fédérales » — universités, instituts, hôpitaux et sociétés — l'exécution de certains

de ses programmes. Mais au moment où cette nouvelle façon de mettre en œuvre des programmes d'assistance fut instituée, le régime de l'Union nationale refusa l'idée d'agir « au nom du Canada ». Un climat de « méfiance mutuelle » en a résulté et, de part et d'autre, les accusations ont volé.

Ce problème de la gestion pourra probablement être réglé à l'avantage du Québec — du moins, on peut le souhaiter — si un climat de confiance est finalement établi entre les deux niveaux de gouvernement dans ce domaine précis. Le grand obstacle à l'établissement, sur une grande échelle, d'une coopération bilatérale strictement québécoise ne se situe pas seulement au plan du « vouloir » et du « pouvoir » collectifs des Québécois dans ce domaine, mais aussi au plan de la « responsabilité internationale ». C'est là un phénomène très important que l'on n'a pas encore suffisamment étudié. Il y aurait certes là matière à de sérieuses réflexions ! Qu'on se rassure, cependant ! Si Québec détenait une plus grande part de la bourse canadienne prévue pour la coopération avec les pays du Tiers-Monde, on trouverait bien d'autres formules juridiques — du genre de celle des « gouvernements participants » qu'on a mise au point à Niamey — pour coopérer sur une base bilatérale avec la province ; d'ailleurs, « la coopération » tout comme les crédits qu'elle personnifie n'a l'odeur et la saveur constitutionnelles que les circonstances politiques et financières veulent bien lui conférer.

Sur un autre plan, il conviendrait de ne pas songer à accroître nos modes de coopération uniquement sur le plan *quantitatif*, mais aussi, et surtout, sur le plan *qualitatif*, notamment dans le cadre de l'assistance technique. La coopération (au contraire de l'aide) n'est pas une affaire à sens unique. L'unique façon valable et

digne de l'envisager est celle « des vases communicants » qui, selon les circonstances, s'enrichissent réciproquement. Il nous faudra apprendre à profiter davantage des « expertises » et des valeurs africaines, en particulier sur le plan des hommes qui peuvent vraiment apporter une contribution très positive à l'évolution et au progrès de notre propre société.

Dans un autre ordre d'idées, le Canada pourrait mettre davantage l'accent sur ce que l'on appelle « l'aide indirecte » qui, en réalité, est la façon la plus positive de coopérer avec le Tiers-Monde : par exemple, sur les plans du commerce — notamment dans le cadre du CNUCED⁵ et des accords internationaux sur les « produits de base » — des tarifs douaniers préférentiels et des politiques de transport, du taux de l'échange et de l'immigration, sans pour autant, dans ces derniers cas, encourager une fuite des cerveaux dont les pays sous-développés ont bien besoin.

À un autre niveau, si le Canada français, notamment le Québec, veut jouer un rôle significatif dans la coopération internationale, il devra s'ouvrir davantage aux aspects technologiques et scientifiques du développement et s'intéresser davantage à l'aide multilatérale et à la recherche dans ce domaine. En fait, quel sera le rôle des francophones dans le nouveau Centre canadien de recherches en développement international qui commencera à fonctionner réellement en 1971 ?

Enfin, *la coopération est avant tout une affaire d'hommes* ; ceux qui n'en parlent qu'en termes de millions de dollars et n'en font ainsi qu'une simple question économique font preuve de peu de perspicacité. La coopération prendra un sens positif

⁵ Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement, souvent identifiée sous le sigle d'UNCTAD.

si elle a pour but ultime non seulement la croissance économique, mais le développement intégral des sociétés du Tiers-Monde ; ceci implique plus qu'un transfert de biens ou de capitaux, de connaissances ou de services des pays nantis vers les pays défavorisés, mais des échanges qui, tout en étant fondés sur des « intérêts communs », respectent les valeurs nationales, culturelles et idéologiques des partenaires en présence. Il faut aller au

delà de la notion de « philanthropie » pour faire valoir celles de la justice sociale, de la responsabilité et de la solidarité universelles.

À notre époque, la coopération n'est plus simplement une question de désintéressement ou de charité, ni un instrument parmi tant d'autres de la politique étrangère des États, mais un des fondements majeurs des relations internationales du monde d'aujourd'hui et de demain.