

L'Afrique noire dans la politique étrangère du Canada

Robert Matthews

Volume 1, Number 4, 1970

L'Afrique noire : nouveau partenaire international

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700061ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700061ar>

[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

Matthews, R. (1970). L'Afrique noire dans la politique étrangère du Canada. *Études internationales*, 1(4), 59–72. <https://doi.org/10.7202/700061ar>

L'AFRIQUE NOIRE DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

À part quelques organisations religieuses canadiennes qui ont eu une longue expérience d'action missionnaire en Afrique, l'engagement du Canada sur ce continent s'est limité aux relations politiques et économiques que le Canada maintenait avec l'Afrique du Sud. Le public canadien savait peu de choses de ce qui se passait en Afrique et ne s'y intéressait guère. Même dans les années 1950 alors que la question coloniale se posait de façon brûlante aux Nations Unies, la politique canadienne officielle — plus ou moins soutenue par l'opinion publique — s'opposait plutôt aux discussions et aux gestes de l'ONU, sur des questions considérées par les gouvernements en cause comme étant de leur compétence interne. Et lorsqu'en 1956 et 1957, le Canada a pris finalement un intérêt plus actif dans le problème colonial, en prenant clairement parti pour le point de vue anti-colonial, c'était non pas à cause d'un intérêt intrinsèque dans l'Afrique mais « pour éviter un rapprochement entre le bloc soviétique et le groupe afro-asiatique et pour empêcher que le mécontentement des Afro-Asiatiques sur le traitement des questions coloniales n'influencent leur attitude sur d'autres problèmes importants comme le désarmement¹ ».

En fait, ce n'est qu'en 1960 qu'un intérêt véritable s'éveilla au Canada. Après l'octroi de l'indépendance à quinze États africains et, plus tard, leur entrée à l'ONU, l'Afrique ne pouvait plus guère passer inaperçue. L'effondrement de l'ordre public à Léopoldville au début juillet de la même année dramatisa les problèmes énormes qui confrontaient la plupart des nouveaux États africains tout en soulignant leur besoin d'assistance et de coopération avec l'Occident. Ce fut dans

M. Robert MATTHEWS est professeur agrégé au département d'Économie politique de l'Université de Toronto.

¹ Frederic H. SOWARD, « Canada and Colonialism in the United Nations », *Canadian Issues: Essays in Honour of Henry F. Angus*, Robert M. Clark, éditeur.

ce contexte que l'honorable Howard Green, alors secrétaire d'État canadien aux Affaires étrangères, remarqua : « L'Afrique est le continent le plus important du monde au point de vue de son développement politique et des changements éventuels. C'est certainement un continent auquel on devrait donner toute l'assistance possible². »

La participation du Canada au sein des forces de l'ONU au Congo et le lancement d'un programme d'aide aux États africains anglophones marquèrent l'entrée de notre pays dans les affaires du continent africain.

Malgré son intérêt tardif pour ce continent et la limite des ressources humaines et financières dont il dispose, le Canada, dans les dix dernières années, a développé des relations assez étendues avec l'Afrique. En plus de son ambassade à Cape Town, le Canada a ouvert en Afrique, au sud du Sahara, neuf missions diplomatiques dont les chefs se trouvent accrédités dans tous les autres pays africains, à part le Malawi et le Libéria. L'aide canadienne à cette partie du continent s'éleva à presque 60 millions de dollars en 1969 seulement (plus deux fois ce qui fut accordé pour la période 1961-1965). L'assistance technique sous la forme d'envoi de professeurs, de techniciens et de conseillers en Afrique et l'offre de bourses aux Africains voulant faire des études au Canada, s'est considérablement accrue. En 1968 seulement, 955 professeurs et conseillers canadiens travaillaient en Afrique, tandis que 940 Africains poursuivaient des études au Canada. Enfin, les transactions commerciales avec l'Afrique, bien qu'elles restent peu importantes par rapport au commerce canadien total, ont énormément augmenté. Tandis qu'en 1960 la plus grande partie du commerce canadien avec le continent se faisait avec l'Afrique du Sud, maintenant, le reste de l'Afrique exporte et importe au Canada autant que le fait l'Afrique du Sud.

Bien que cet exposé concerne la politique du gouvernement fédéral, une vue d'ensemble des relations afro-canadiennes doit englober les nombreux contacts soutenus et les activités entreprises par des gouvernements provinciaux, des Églises, des universités et des citoyens. Il faut souligner le grand nombre de coopérants (environ 775 en 1969) envoyés en Afrique par le Service universitaire du Canada outre-mer (SUCO) en qualité de professeurs, d'infirmières, d'agronomes, d'ingénieurs et d'administrateurs. Ces coopérants forment les trois quarts de tout le personnel outre-mer de SUCO ; ils sont répartis de façon à peu près égale entre les trois régions de l'Afrique de l'Est et du Centre, de l'Afrique occidentale et l'Afrique francophone. Non seulement constituent-ils un apport important dans les pays où on les envoie, mais ils nous reviennent avec une expérience et une nouvelle façon de voir les choses qui, déjà, ont eu une influence favorable sur la société canadienne.

D'où vient ce vaste mais tardif intérêt à l'égard de l'Afrique ? Pourquoi en effet le Canada s'est-il enfin engagé dans les affaires de cette région ? Limité par sa puissance, le Canada ne pourrait espérer, même s'il le désirait, avoir beaucoup d'influence sur le cours des événements en Afrique. Étant donné l'importance de ses intérêts immédiats — politiques, économiques et militaires — en d'autres ré-

² Cité par Richard A. Preston, *Canada in World Affairs*, vol. XI, p. 231.

gions du monde (notamment aux États-Unis et en Europe), un engagement actif et substantiel de sa part dans les affaires de l'Afrique peut sembler, au mieux, irréalisable, et au pire, malavisé.

Quelle est donc la raison qui explique l'action canadienne en Afrique et avec les Africains? On ne peut finalement trouver de réponse satisfaisante dans les déclarations gouvernementales. Même le récent Livre blanc sur la politique étrangère canadienne, intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens*, nous est de peu d'utilité en la matière sauf pour constater que, de fait, l'Afrique est négligée dans ce texte. À part quelques pages consacrées au problème de l'Afrique australe, on ne prête aucune attention à cette région du monde. L'observateur doit-il en conclure que le Canada ne possède aucune politique cohérente à l'égard de l'Afrique, que sa politique se compose en fait de réponses improvisées selon les événements au fur et à mesure qu'ils arrivent en Afrique et au Canada? Avant d'en arriver à une telle conclusion, cependant, on doit essayer de réunir, en partant de toutes sortes d'activités canadiennes, de politiques et de déclarations officielles des dix années passées, tout ce qui pourrait constituer un ensemble implicite d'intérêts et d'objectifs qui sous-tendent les relations canado-africaines.

I. LES INTÉRÊTS, LES OBJECTIFS ET LES BUTS DU CANADA EN AFRIQUE

L'intérêt principal du Livre blanc, du moins en ce qui concerne l'Afrique, se trouve dans le cadre général proposé comme guide pour la formulation d'une politique étrangère. On nous dit que six orientations constituent les principaux intérêts, objectifs ou buts de la politique canadienne sur le plan national et international. Ces orientations cherchent à stimuler la croissance économique, préserver la souveraineté et l'indépendance, travailler à la paix et à la sécurité, promouvoir la justice sociale, enrichir la qualité de la vie, maintenir l'harmonie du milieu naturel. Toute politique ou activité du gouvernement, qu'elle soit locale ou étrangère, est ensuite classée selon chacune de ces catégories. En fait, une seule politique pourrait promouvoir plusieurs objectifs ou, à l'inverse, pourrait enrichir l'un aux dépens de l'autre. Non seulement les politiques prévues sous chaque catégorie mais les orientations elles-mêmes peuvent se trouver en désaccord.

Voyons brièvement chacune de ces orientations de la politique étrangère du Canada pour les décrire et analyser comment les lignes de conduite du gouvernement peuvent servir certains intérêts ou nuire à d'autres. Ainsi pourra-t-on peut-être en déduire une politique implicite du Canada à l'égard de l'Afrique.

1. Le développement de l'économie canadienne

La première orientation est celle de « développer l'économie du pays et chercher à lui assurer une croissance soutenue et équilibrée³ ». Dépendant plus que

³ « Politique étrangère au service des Canadiens », chap. III, p. 14.

bien d'autres pays du commerce international et d'une saine économie mondiale, le Canada doit toujours travailler à l'expansion de ses liens commerciaux, à la fois bilatéraux et multilatéraux. L'accroissement des exportations canadiennes devient donc l'une des politiques étrangères les plus importantes dans l'optique de cette première orientation. Dans ses relations avec l'Afrique, le Canada maintient des représentants commerciaux à travers le continent ; il organise la participation canadienne aux foires commerciales, faisant en somme tous les efforts pour stimuler l'expansion du commerce. Le commerce canadien avec l'Afrique s'est accru sans arrêt au cours de la dernière décennie. En 1969, le total des importations et des exportations atteignait un peu plus de 200 millions de dollars, soit environ un pour cent du commerce total du Canada. De tous les États africains, c'est l'Afrique du Sud qui demeure, de loin, son client le plus important. Bien que ces chiffres représentent des gains impressionnants en termes absolus, le commerce avec d'autres régions a toutefois augmenté bien plus rapidement. L'intérêt croissant pour l'Amérique latine et le Pacifique, comme en témoignent les études individuelles faites pour chacune de ces régions dans la révision de la politique étrangère, nous montre les endroits où, d'après le gouvernement, se trouvent ses intérêts commerciaux actuels et ses perspectives d'avenir les meilleures.

Le développement de l'économie canadienne peut aussi se trouver stimulé, du moins indirectement, grâce aux programmes d'assistance économique aux pays en voie de développement. Les autorités gouvernementales ont parfois l'habitude de compter sur ce point pour justifier leur programme d'aide. L'aide à l'étranger, dit-on souvent, peut stimuler la croissance de l'économie canadienne de façon directe, par sa contribution au niveau de la production, des exportations et de l'emploi. L'aide devrait permettre aux pays en voie de développement d'accroître leur capacité d'exporter et d'importer sur une base plus variée. Enfin, grâce à ces programmes, les produits et les techniques canadiennes seront mieux diffusés en Afrique. Que ces arguments soient valables logiquement ou empiriquement nous paraît moins important que le fait suivant : les autorités canadiennes les soutiennent à l'appui de leur programme d'aide⁴.

2. La protection de la souveraineté

La deuxième orientation de la politique étrangère du Canada comprend la préservation de sa souveraineté et de son indépendance. Ceci comprend non seulement une défense traditionnelle contre l'invasion militaire, mais inclut également des menaces telles que la perte de l'identité nationale et la division interne. Il est évident que l'on ne peut guère imaginer que l'Afrique mette en danger la souveraineté et l'indépendance canadiennes, quoique les essais récents de la France et de ses alliés en Afrique pour élargir le fossé entre Québec et Ottawa aient aggravé les divisions internes au Canada.

⁴ Voir le discours de l'honorable Paul Martin à la Chambre des communes, le 14 novembre 1963, et son allocution à l'université Queen's, du 17 juin 1966. Pour une analyse critique de certains points, voir : Grant L. REUBER, « The Trade-Pffs among the Objectives of Canadian Foreign Aid », *International Journal*, vol. XXV, N° I, hiver 1969-70, pp. 130-135.

Comment cet objectif a-t-il influencé les rapports du Canada avec l'Afrique? D'une façon négative, le manque d'empressement du Canada à intervenir dans la guerre civile du Nigeria n'était pas sans rapport avec les divisions, virtuellement dangereuses, qui existaient sur le territoire canadien. Une intervention dans ce que Lagos voyait comme un problème interne pouvait non seulement être dommageable pour la réputation canadienne en Afrique, mais affaiblirait éventuellement toute argumentation du Canada pour dissuader les États africains de se mêler au problème constitutionnel canadien. D'une façon plus positive, l'accroissement du programme d'aide canadien était en Afrique francophone fortement lié au cri de ralliement de De Gaulle *Vive le Québec libre* et à l'invitation gabonaise au Québec de venir participer à la conférence des ministres de l'Éducation de l'Afrique francophone, en février 1968. Bien que déjà, en 1964, le Canada avait commencé à reconnaître son caractère bilingue et biculturel dans ses programmes d'assistance et par l'extension de ses relations diplomatiques à l'Afrique francophone, cette politique progresse rapidement au début de 1968. À la suite d'une visite de sept semaines par l'honorable Lionel Chevrier dans sept pays francophones de l'Afrique, le Canada décida de financer 49 projets, au cours des trois ou cinq années à venir, au coût de 40 millions de dollars. Alors que la plus grande partie de l'aide canadienne en Afrique allait aux anciennes colonies britanniques, en 1969, on avait presque réussi à corriger ce déséquilibre, et les prévisions pour l'année en cours laissent prévoir un déséquilibre dans le sens opposé.

Parmi les politiques étrangères conçues en vue de promouvoir des fins politiques internes se trouve la décision de 1969 d'ouvrir une ambassade à Abidjan. Tandis que le besoin de faire des économies forçait le ministère des Affaires étrangères à fermer des ambassades ailleurs, alors que les développements en Afrique australe auraient pu suggérer l'importance d'un nouveau poste à Lusaka, on choisit pourtant Abidjan pour siège d'une nouvelle mission diplomatique. Ces efforts pour accroître les liens avec l'Afrique francophone peuvent être interprétés comme une réponse directe aux difficultés internes du Canada et aux efforts de la part de certains Africains pour exploiter cette dissension. Tantôt menaçant, tantôt cajolant dans ses relations avec l'Afrique francophone, Ottawa a réussi à faire échec aux efforts du Québec visant à développer des relations directes avec cette région. En même temps, le gouvernement fédéral tente dans ces relations internationales d'accroître l'expression du caractère bilingue et biculturel du Canada⁵.

3. La prévention de la guerre

Une troisième orientation mentionnée dans le Livre blanc comprend la paix et la sécurité. Cette orientation inclut toute politique visant à « prévenir la guerre ou au moins la contrôler ». Cela pourrait impliquer des activités aussi diverses que les pourparlers de désarmement, les opérations de « gardiens de la paix », des pro-

⁵ Pour de plus amples détails, voir Louis Sabourin, « Quebec courts Francophone Africa », *Africa Report*, vol. 15, N° 4, avril 1970.

grammes d'assistance militaires et économiques, et des efforts pour mettre fin à la discrimination raciale en Afrique du Sud.

À cause de la longue et étroite association du Canada aux efforts de l'ONU pour la sauvegarde de la paix, et à cause de l'importance donnée par ce pays au maintien de la paix et de la sécurité internationales, on ne s'étonne pas de ce que le Canada ait joué un rôle actif dans l'opération des Nations Unies au Congo. Un mois après l'établissement de l'Organisation des Nations Unies au Congo (ONUC), le Canada avait déjà commencé à envoyer des techniciens, de la nourriture et de l'aide médicale. Le personnel technique et de soutien se composait pour la plupart de signaleurs, déployés au centre de l'ONU à Léopoldville et dans de petits détachements qui dirigeaient les communications dans les centres régionaux à travers le pays. Au début, la R.C.A.F. fit un pont aérien entre Léopoldville et Pise, en Italie, et plus tard, elle fournit les avions pour des services de transport à l'intérieur du Congo. Hésitant au départ à offrir plus qu'une assistance symbolique, « la pression de l'opinion publique, lorsqu'elle s'ajoute à un réel besoin de signaleurs canadiens, fut suffisante pour forcer le gouvernement à abandonner sa réticence⁶. ». Le Canada continue à maintenir en alerte des forces capables de collaborer à d'éventuelles opérations de maintien de la paix, que ce soit en Afrique ou ailleurs. Pourtant, pour le moment, l'opération de l'ONU a fait naître de telles controverses que les perspectives d'un rôle semblable à celui qu'elle tenait en Afrique paraissent fort limitées.

Néanmoins, le Canada a entrepris d'autres politiques en vue d'assurer la stabilité politique et d'empêcher tout commencement de désordre ou de violence sur le continent. La faim, la pauvreté, la maladie et l'ignorance détruisent la paix et l'ordre public aussi sûrement que les heurts politiques et les idéologies. Si les gouvernements n'arrivent pas à faire face aux besoins et aux désirs du peuple, le désordre et la division peuvent s'ensuivre. Et, en pareilles circonstances, les grandes puissances sont tentées d'intervenir. D'un autre côté, on a vu des États se servir d'inimitiés étrangères comme bouc émissaire pour compenser leur incapacité à résoudre leurs problèmes internes. Un autre scénario, souvent prévu par les internationalistes, comporte l'insurrection des nations pauvres contre les plus riches. Cette insurrection, disent-ils, aura lieu à moins que les pays riches ne s'empressent de rectifier la répartition des biens — actuellement fort injuste — dans le monde. Ce sont en effet de véritables dangers, et c'est, au moins en partie, pour les vaincre que le Canada accorde son aide économique et technique aux pays les moins favorisés de l'Afrique et d'ailleurs.

Est-ce que le gouvernement devrait s'attendre à de tels résultats en partant de cette hypothèse sur laquelle elle fonde son programme d'assistance? On pourrait en douter. Les arguments cités plus haut se réduisent en la croyance que le développement économique conduit à une stabilité interne et à une ambiance internationale favorables aux intérêts canadiens. Il existe d'excellentes raisons logiques et empiriques pour douter de cette croyance. Une croissance assez rapide peut raviver plutôt que calmer des sentiments fondamentaux, elle peut créer des groupes

⁶ J. L. GRANASTEIN, « Canada : Peacekeeper », dans *Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response*, p. 164.

privilegiés voulant opprimer la majorité pour maintenir leurs nouveaux gains ; et elle peut accélérer les exigences du peuple à un tel point que les fardeaux que doivent porter ces gouvernements dépassent leur capacité. L'expérience historique tend souvent à appuyer ce point de vue.

Le programme d'aide militaire limitée du Canada doit aussi promouvoir la paix et la sécurité dans le monde. En plus de l'entraînement au Canada d'officiers et de cadets — venant de plusieurs pays africains — le gouvernement a commencé deux programmes importants d'assistance militaire. Le Canada accepta en juin 1961 de fournir au Ghana trente officiers et soldats pour collaborer à l'entraînement au corps des officiers et des techniciens des forces armées ghanéennes. Bien qu'on en parlait comme d'une « équipe d'entraînement », les officiers canadiens agissaient souvent aussi à titre de conseillers. Bien qu'elle existe toujours, cette équipe canadienne au Ghana s'est vue, cependant, réduite peu à peu. En Tanzanie, peu après la rébellion de ses forces armées, le président Nyerere a fait appel au Canada pour aider son pays à créer une force armée loyale et bien disciplinée. De janvier 1965 à janvier 1970, une équipe d'entraîneurs et de conseillers des forces armées canadiennes a collaboré étroitement avec les Tanzaniens à la création d'une armée tanzanienne autonome. Lors du départ des Allemands de l'Ouest au milieu de 1965, le Canada a donné à cet État est-africain 12 avions (4 *Caribou* et 8 *Otter*) et a aidé au développement d'un département tanzanien de transport aérien. Les deux programmes furent conçus pour compléter les activités techniques et financières d'assistance de la part du Canada. Bien que parfois on mentionnait d'autres raisons pour expliquer cette aide, il semble bien que l'objectif de cette politique d'aide militaire par le Canada ait été de fournir au Ghana et à la Tanzanie les moyens de maintenir l'ordre public sur leurs territoires, rendant ainsi le développement possible.

Une dernière situation en Afrique qui menace la paix là-bas et dans le monde entier, à l'heure actuelle, vient de la domination de la minorité blanche en Afrique australe. Face à l'intransigeance des Portugais, et à la politique raciste de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud, des mouvements nationalistes de ces régions et des États nouvellement indépendants de l'Afrique en sont venus à conclure qu'une résistance armée reste la seule alternative possible pour amener des changements dans les régions encore sous le joug de la domination des Blancs. Des guerres d'embuscades ont déjà commencé en Angola, Mozambique et Rhodésie et elles menacent même de mener à des confrontations armées tout au long de la « frontière militaire » qui sépare l'Afrique noire de l'Afrique blanche.

La réaction canadienne à cette situation a varié selon le territoire en cause. Voyant l'effet de division éventuel de UDI sur le Commonwealth et sur les relations raciales en Afrique et dans le monde entier, le Canada a imposé un embargo total sur le commerce avec la Rhodésie en accord avec la résolution N° 253 du Conseil de Sécurité (29 mai 1968) et a soutenu l'opinion que l'indépendance ne devrait être accordée à la Rhodésie sans que les droits de la majorité ne soient reconnus. De même, le Canada a contribué avec la Grande-Bretagne et les États-Unis au pont aérien en Zambie. Rendue nécessaire par la rupture des approvisionnements de pétrole à la Zambie par la Rhodésie, l'action du Canada comprenait

l'apport de quatre avions *Hercules* pour transporter de grandes quantités de pétrole de Léopoldville en Zambie. Bien que l'on considère la crise rhodésienne comme une menace à la sécurité et à la paix mondiale, le Canada s'est rangé du côté de la Grande-Bretagne dans son refus de recourir à l'emploi de la force. Une telle initiative impliquerait, d'après M. George Ignatief, alors représentant du Canada aux Nations Unies, « une véritable invasion et une guerre sanglante s'ajoutant à une destruction étendue, et nous ne pouvons ignorer le coût à la fois humain et matériel d'une telle action en Rhodésie même et en dehors d'elle⁷. » Bien qu'une telle éventualité ne doit être trop rapidement écartée, le Canada devrait d'abord faire tout son possible pour exécuter les sanctions obligatoires.

La position canadienne par rapport à l'Afrique du Sud et au Portugal est quelque peu différente. Le gouvernement reconnaît, semble-t-il, « qu'un jour, étant donné le refus obstiné et imprévoyant de ceux qui détiennent le pouvoir en Afrique australe, de comprendre l'implication de l'humanité commune de l'homme — pour citer les paroles du Manifeste de Lusaka — la situation pourrait un jour devenir une menace à la paix et à la sécurité internationales⁸. » Cependant, pour l'instant, le Canada n'a pas l'impression qu'une telle situation existe. Il s'est donc limité en condamnant l'apartheid en Afrique du Sud et l'autorité coloniale du Portugal, à la mise en vigueur d'un embargo sur la vente d'équipement militaire à ces deux pays, et à soutenir qu'on mette un terme au mandat de l'Afrique du Sud en Afrique du Sud-Ouest.

4. La promotion de la justice sociale

Promouvoir la justice sociale constitue la quatrième orientation qui, d'après le Livre blanc, « dans le monde d'aujourd'hui... veut dire qu'on aborde deux problèmes internationaux majeurs : les conflits raciaux, et l'assistance au développement ». L'importance attribuée par la civilisation occidentale à l'individu et aux droits de l'homme oblige forcément le Canadien à œuvrer pour le redressement de l'injustice partout où on la trouve. Il aurait donc paru étrange, même immoral, qu'une déclaration canadienne sur la politique étrangère ne dénonce point les politiques racistes et n'ait nullement proclamé l'obligation des nations riches d'aider les pauvres.

Ceci les fonctionnaires canadiens n'ont cessé de le faire. L'aide économique, par exemple, est proposée non seulement parce qu'elle bénéficie au donateur économiquement et politiquement. On mentionne toujours également l'œuvre humanitaire comme raison principale de l'aide octroyée. Comme l'a si bien dit le rapport de la Commission royale Gordon : « ... dans un monde qui s'est rapetissé, le concept de l'humanité doit trouver une pertinence plus large et plus pratique. Il

⁷ Discours devant le Conseil de Sécurité le 19 mars 1968, réimprimé dans *External Affairs*, vol. XX, N° 4, avril 1968, p. 188.

⁸ Discours devant le Quatrième comité des Nations Unies, le 16 octobre 1969, par M. Marvin Gelber, le représentant canadien.

peut devenir, petit à petit, aussi peu acceptable à la conscience occidentale qu'il l'est à présent aux aspirations des pays sous-développés qu'il existe des différences si énormes dans le bien-être humain à travers le monde. Dans les pays occidentaux on a en très peu de temps accepté l'idée que de telles différences ne pouvaient être tolérées à l'intérieur d'un même État. Appliquer ce principe dans le monde entier sera bien plus difficile. Mais la question reste posée, et on ne peut la faire disparaître — même si les Canadiens le désiraient, ce que nous ne croyons pas un seul instant ».

À l'heure actuelle, la vision de M. Gordon demeure précisément ce qu'elle est en réalité — une aspiration non réalisée. Les peuples et les nations ne se comportent guère encore comme si le monde était uni, mais ils persistent à sentir et à vivre leurs obligations seulement dans leurs relations avec les groupes auxquels ils appartiennent et auxquels ils s'identifient. D'après un nombre croissant d'enquêtes, y compris le récent rapport Pearson, il y a une crise de l'assistance ; l'appui international en faveur du développement est à bout de souffle. Le fait qu'on se désintéresse de l'aide, le fait même que l'on se demande pourquoi cette assistance souligne cette constatation que les principes moraux seuls ne suffisent pas pour faire agir les nations. Des idées telles que « le village global » ou l'« humanité commune » donnent quelque inspiration, il est vrai, mais, à moins qu'on ne les allie à des résultats pratiques de nature politique et économique, les programmes d'aide pourraient bien échouer. Dans le cas de l'aide à l'Afrique, nous avons déjà indiqué plus haut quelques-uns des mobiles qui semblent avoir motivé l'assistance canadienne à cette partie-là du monde.

On pourrait dire la même chose à propos de la justice raciale ou de la menace d'une guerre raciale. La politique étrangère de n'importe quel pays ne peut se fonder uniquement sur des principes moraux. Elle doit aussi tenir compte des intérêts plus étroits du peuple qu'elle s'attend à servir. Le Livre blanc, tout en exprimant son horreur de la discrimination raciale telle qu'on l'exerce en Afrique du Sud ainsi que son soutien au principe de l'autodétermination, attire toutefois, avec raison, notre attention sur les intérêts plus pratiques de l'homme d'affaires canadien « qui veut profiter des exceptionnelles possibilités qu'ouvre au commerce et à l'investissement une économie croissante comme celle de la République d'Afrique du Sud ». Ayant considéré et pesé les deux points de vue, le gouvernement a apparemment opté pour le *statu quo*, c'est-à-dire pour la condamnation verbale jointe à une continuation de l'engagement économique. Étant donné les relations financières et commerciales considérables de la Grande-Bretagne avec l'Afrique du Sud, on ne s'étonne pas de voir un gouvernement britannique (travailliste ou conservateur) choisir une telle façon d'agir. Mais que le Canada fasse ainsi alors que son engagement économique dans le pays est fort limité, demeure beaucoup plus discutable. Par quel étrange calcul, suivant quel poids ou mesure, le gouvernement en est-il venu à sa décision ? Comment a-t-il décidé qu'un demi pour cent du commerce canadien était plus important que les bienfaits (lesquels, admettra-t-on sont difficiles à mesurer ou à prévoir) tirés du soutien du principe de la liberté ? On dirait que le gouvernement refuse de faire ce qu'il attend de ses citoyens, c'est-à-dire de mettre les valeurs humaines au-dessus des biens matériels.

5. Les relations culturelles et scientifiques

On pourra passer assez rapidement sur les deux dernières orientations puisqu'elles jouent un rôle moins important dans la détermination des relations canadiennes avec l'Afrique. La première, enrichir la qualité de la vie, compte peut-être plus que la dernière. Elle implique des politiques visant à enrichir la qualité de la vie au Canada et, dans le domaine international, elle comprend « des échanges culturels, technologiques et scientifiques, qui font partie de la politique étrangère, mais procurent en retour aux Canadiens un enrichissement et une chance d'exprimer la personnalité bilingue et biculturelle du Canada ». L'extension du biculturalisme et du bilinguisme canadien à l'échelle internationale est devenue un élément permanent et fondamental de la politique étrangère canadienne. Grâce à son appartenance au Commonwealth et la nouvelle Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones, le Canada a établi des liens étroits avec d'autres États qui partagent avec nous cette communauté d'histoire, de langue et de culture en patrimoine qui vaut la peine d'être préservé et développé. En tant que membre de ces unions intellectuelles, le Canada a étendu ses programmes d'aide et d'assistance technique pour inclure l'Afrique, devenue à présent l'une des régions les plus importantes de toute la politique canadienne d'assistance. Mais en même temps que le Canada peut apporter une contribution efficace aux pays africains en voie de développement, il en tire profit. Non seulement le Canada et les Canadiens enrichissent leur vie en prenant connaissance d'autres cultures, d'autres philosophies et d'autres styles de vie, mais grâce à sa participation dans de telles institutions et activités, le Canada verra bien plus clairement ce qui constitue ou devrait constituer sa valeur en tant que nation. Ainsi, par exemple, certains citoyens canadiens au retour de leur lutte contre la misère et la discrimination à l'étranger sont, dorénavant, aussi exigeants envers la société canadienne lorsqu'ils la soumettent à la critique.

6. La protection du milieu humain

Enfin, dernière orientation — maintenir l'harmonie du milieu naturel — quoique d'une grande importance, ne compte pas beaucoup en ce qui concerne les relations afro-canadiennes. Des échanges d'informations iront sans doute en direction de l'Afrique, permettant aux Africains, on peut l'espérer, de ne pas répéter nos erreurs et les désastres que nous devons maintenant tâcher d'éviter. Au cours des discussions au niveau international qui auront probablement lieu dans les dix années à venir, le Canada devrait pouvoir collaborer et gagner l'appui des États africains, sur des questions telles que la pollution des eaux, sur le désarmement nucléaire et le développement des ressources marines. Tout compte fait, la préoccupation canadienne au sujet de l'harmonie du milieu naturel n'affectera sans doute pas ses relations avec l'Afrique.

Quelles sont les sources de cet intérêt croissant que porte le Canada avec les nouveaux États africains ? D'après ce qu'on a vu des politiques et des programmes canadiens en Afrique, on peut en percevoir les objectifs les plus importants.

On remarque la prédominance de trois orientations, bien que cela dépende du moment : stimuler la croissance économique, travailler à la paix et à la sécurité, et promouvoir la justice sociale. Bien entendu, ces intérêts se heurtent, mais pas au point de s'exclure. Il est bien possible que le gouvernement nuise à l'économie canadienne ou l'oblige à faire une adaptation pénible s'il accroît le programme d'aide ou s'il offre des concessions commerciales aux pays moins développés. De même, la promotion du développement des économies africaines peut, du moins à brève échéance, augmenter les possibilités de désordres et d'insécurité à l'intérieur des pays africains mêmes et entre eux. Nos politiques impliquent donc que l'on décide jusqu'où la poursuite de tel intérêt se fera au détriment d'un autre. L'inconsistance des objectifs canadiens ne saute aux yeux que lorsqu'on applique ces objectifs à l'Afrique du Sud. Lorsque les étudiants de l'Université de Carleton pressèrent le Premier Ministre à ce sujet, au début 1970, il répondit : « J'avoue que je ne suis pas terriblement fier de cette politique. Elle est inconsistante... on devrait ou cesser de faire du commerce ou cesser nos condamnations. » Loin de résoudre cette inconsistance, le Livre blanc l'a même prolongée.

II. DES PROBLÈMES PASSÉS ET FUTURS

Idéalement, le gouvernement devrait formuler sa politique en veillant soigneusement à ce que s'accordent la fin et les moyens. Malheureusement, cela n'a pas souvent été possible. Le gouvernement se voit préoccupé par l'administration au jour le jour. En outre, il dispose d'un personnel insuffisant connaissant l'Afrique. Par conséquent, sa politique paraît bien souvent une série de réactions improvisées face aux difficultés, au fur et à mesure qu'elles se présentent en Afrique et au Canada. On ne peut parler de projets à long terme au sujet de l'Afrique.

Quels sont ces problèmes et comment le Canada y a-t-il fait face ? À partir d'une telle perspective on devrait voir aisément comment notre pays s'est vu propulsé dans un engagement actif en Afrique.

Lorsque l'anarchie survint au Congo en 1960, le Canada avait déjà une longue expérience des opérations en vue de sauvegarder la paix. Les Canadiens avaient le droit d'être fiers du rôle joué par leur pays et désiraient que le pays continue dans cette voie. Il était donc normal que l'on fasse appel à la participation canadienne au sein de l'ONUC et que le public exige de son gouvernement tout le soutien possible. Ce n'était donc pas un intérêt préconçu ou des inquiétudes pour la paix et la sécurité internationales qui poussèrent le gouvernement canadien à jouer un rôle dans l'opération de l'ONU. En effet, le gouvernement désirait fort peu (pour des raisons politiques et économiques) envoyer des forces armées au Congo. C'était plutôt cet urgent besoin de signaleurs et la pression de l'opinion publique qui obligèrent le gouvernement à écarter sa réticence.

Ce fut la même chose lorsqu'on décida d'étendre le programme d'aide canadienne à l'Afrique francophone. Cette décision n'est pas née du désir d'équilibrer la justice sociale dans le monde. Elle fut plutôt le résultat de la situation interne au Canada. Le nationalisme canadien-français, plus exacerbé et plus exigeant au

milieu des années 1960, fit agir de plusieurs façons le gouvernement fédéral. Il fit naître une politique étrangère qui donnait davantage d'expression au biculturalisme et au bilinguisme. Bien que, dans un sens, une telle politique est louable, la décision a malheureusement eu l'effet de disperser encore plus les ressources déjà minces du Canada.

III. LE CANADA ET L'AFRIQUE DU SUD

Enfin, le problème de l'Afrique du Sud mérite notre attention, car déjà plusieurs guerres de libération nationale sont en marche et menacent de devenir le centre d'une conflagration majeure en Afrique. Les politiques canadiennes envers la Rhodésie, le Portugal et l'Afrique du Sud eurent toujours un caractère prudent. On ne faisait un pas vers la position anti-colonialiste que lorsque cela paraissait à la fois sans danger et absolument nécessaire. Le Canada réagit promptement à la crise rhodésienne parce que, selon l'honorable Paul Martin, « il s'agissait de la préservation du Commonwealth même ». À la Conférence des Premiers Ministres du Commonwealth à Lagos (en janvier 1966), M. Lester B. Pearson a aidé à persuader les membres africains et asiatiques de ne point demander d'intervention militaire à condition que la rébellion soit terminée « en quelques semaines plutôt que quelques mois ». Tout en soutenant un programme de sanctions économiques — d'abord volontaires, puis obligatoires — le Canada n'a même pas voulu reconnaître à la lutte nationaliste rhodésienne un caractère légitime. Refusant d'invoquer la violence comme un moyen de résoudre la crise, le gouvernement met toujours sa foi en des sanctions économiques. Tant que le Portugal et l'Afrique du Sud se refusent à appliquer les mesures dictées par le Conseil de Sécurité contre la Rhodésie, il est probable que les sanctions n'aurent pas l'effet voulu. Et en fait, depuis 1965, le régime d'Ian Smith s'est davantage approché des politiques d'apartheid de l'Afrique du Sud, comme on peut le voir en regardant sa nouvelle constitution « républicaine ». Entre-temps, la foi chancelle en ce qui regarde l'ONU, les liens intellectuels du Commonwealth s'usent et les nationalistes africains devront chercher l'assistance ailleurs qu'en Occident.

L'aptitude canadienne d'arrêter cette descente vertigineuse vers un conflit racial est sans doute limitée. Mais le Canada possède, comme l'a dit le président Nyerere dans son discours à l'Université de Toronto, l'année dernière, « et l'occasion et la volonté d'amener les adversaires à la discussion et, en particulier, de résoudre les problèmes des peuples de couleur différente⁹ ». Dans le Livre blanc, le gouvernement a promis d'offrir plus d'assistance aux États noirs de cette région, en les aidant ainsi à bâtir leurs institutions et à développer leurs ressources. Il pourrait même aller plus loin, en choisissant ces États (la Zambie et la Tanzanie spécialement) comme pays de concentration dans son programme d'assistance. Le gouvernement a promis également d'augmenter sa contribution au programme d'éducation et d'entraînement de l'ONU pour l'Afrique australe. Enfin, il parle de

⁹ « Stability and Change in Africa », un discours du président Julius K. Nyerere à l'Université de Toronto, le 2 octobre 1969.

son intention d'ouvrir une nouvelle diplomatie dans cette région, à Lusaka probablement. On ne peut qu'applaudir à ces initiatives du gouvernement, tout en souhaitant qu'il en prenne bientôt d'autres (à part celle qui consisterait à soutenir l'emploi de la force) pour donner une meilleure expression à son orientation de la justice sociale.

Par rapport à l'Afrique du Sud, le Canada pourrait y décourager le commerce et l'investissement tout comme en Afrique du Sud-Ouest — chose déjà faite par les États-Unis. Bien entendu, cela implique l'abandon de l'argument selon lequel le développement économique en Afrique du Sud minera probablement la légitimité idéologique de l'apartheid. L'avantage d'une telle décision serait de mettre fin à cette inconsistance dont a parlé — celle de condamner l'apartheid tout en le soutenant de façon économique. Le gouvernement pourrait également abroger les préférences offertes à l'Afrique du Sud comme membre du Commonwealth, en dépit de son retrait de cette institution en 1961. En outre, nous pourrions davantage renforcer notre interdiction sur l'équipement militaire au Portugal et à l'Afrique du Sud. Et enfin, le gouvernement devrait déclarer clairement, en public et privé, qu'il s'oppose à l'intention du gouvernement britannique de recommencer à vendre des armes à l'Afrique du Sud et qu'il soutiendra les efforts cherchant à rendre obligatoire l'interdiction de l'ONU actuellement volontaire.

On ne saurait nier l'appui canadien au régime portugais en Afrique. En tant que membre de l'OTAN, le Canada, bon gré mal gré, aide ce pays à maintenir ses colonies car, tout au moins, « le soutien militaire qui en résulte permet au Portugal de consacrer plus d'hommes et de ressources à l'occupation de ses colonies africaines qui ne seraient autrement disponibles¹⁰ ». En allant à l'extrême, comme le faisait remarquer le *Toronto Daily Star* dernièrement, on proposerait que le Canada exige l'expulsion du Portugal de l'Alliance. Si l'on veut être plus réaliste, on peut suggérer que le gouvernement utilise le forum de l'OTAN pour faire pression sur les Portugais. En tout cas, nous ne devrions pas faire semblant de croire que l'on peut rester l'alliée du Portugal en Europe tout en s'opposant à sa politique coloniale en Afrique. Ces deux « régions » politiques ne peuvent aussi facilement se diviser.

Conclusion

Pas à pas, le gouvernement canadien s'approche d'un point de vue plus franchement critique à l'égard des régimes blancs en Afrique. Il s'est refusé, cependant, à prendre des initiatives qui pourraient amener des changements pacifiques dans cette région du monde. Devions-nous donc en conclure que la politique canadienne envers l'Afrique se fonde uniquement sur l'intérêt personnel. Notre intérêt national, défini dans un sens plus large, pourrait tout aussi bien mener à une politique plus franche et plus courageuse. Peut-être que la réticence canadienne à faire davantage provient d'une myopie dont souffrent un grand nombre de ses politiques. Pour l'instant, une paix relative règne en Afrique du Sud et, conséquemment, nous pouvons donc ne pas tenir compte des cris d'alarme poussés par

¹⁰ Nyerere, *op. cit.*

des professeurs, des hommes d'Église ou des Africains fanatiques. Demain, une crise peut survenir ; nous ferons alors ce qui nous paraîtra le mieux. Pas très encourageant, mais, d'après ce qu'on a vu, quelle autre conclusion peut-on en tirer ?

À moins qu'il ne soit prêt à donner plus d'importance à ces politiques qui visent à accroître la justice sociale dans le monde, le gouvernement canadien ne peut espérer maintenir en Afrique sa réputation de « colonie émancipée » ou conserver son aptitude à résoudre les problèmes des peuples de couleur différente. Préoccupé par son efficacité administrative et son propre bien-être économique, le Canada verra certainement son influence en Afrique dépérir.