

## Essai sur l'étude de la coopération bilatérale entre le Canada et l'Afrique francophone 1961-1981

### Essay on the Study of Bilateral Cooperation Between Canada and French-Speaking Africa, 1961-1981.

Michel Houndjahoué

Volume 13, Number 2, 1982

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701350ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701350ar>

[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

Houndjahoué, M. (1982). Essai sur l'étude de la coopération bilatérale entre le Canada et l'Afrique francophone 1961-1981. *Études internationales*, 13(2), 263–281. <https://doi.org/10.7202/701350ar>

#### Article abstract

We have divided the evolution of bilateral cooperation between Canada and the French-speaking countries of Africa into three major phases. During the first phase, which lasted from 1961 to 1968, Canadian aid was slight and discontinuous. The second phase, from 1969 to 1975, was characterized by a remarkable increase of the CIDA's activities. That period was specially influenced, on the one hand, by the Trudeau and Chevrier missions and, on the other hand, by the reconsideration of Canada's foreign policy during the 1970's. The third phase, from 1975 to 1981, was marked, among other things, by what one could call industrial cooperation, that is cooperation between « project-countries » and « program-countries ». We have tried to analyse the main characteristics of each of those three phases, while striving to « link » them to the socio-economic and political context of Canada and the French-speaking countries of Africa.

# ESSAI SUR L'ÉTUDE DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE ENTRE LE CANADA ET L'AFRIQUE FRANCOPHONE, 1961-1981

Michel HOUNDJAHOUÉ\*

## **ABSTRACT — Essay on the Study of Bilateral Cooperation Between Canada and French-Speaking Africa, 1961-1981.**

*We have divided the evolution of bilateral cooperation between Canada and the French-speaking countries of Africa into three major phases. During the first phase, which lasted from 1961 to 1968, Canadian aid was slight and discontinuous. The second phase, from 1969 to 1975, was characterized by a remarkable increase of the CIDA's activities. That period was specially influenced, on the one hand, by the Trudeau and Chevrier missions and, on the other hand, by the reconsideration of Canada's foreign policy during the 1970's. The third phase, from 1975 to 1981, was marked, among other things, by what one could call industrial cooperation, that is cooperation between « project-countries » and « program-countries ». We have tried to analyse the main characteristics of each of those three phases, while striving to « link » them to the socio-economic and political context of Canada and the French-speaking countries of Africa.*

Il existe de nombreux travaux sur l'étude de la coopération internationale. Mais la plupart d'entre eux sont consacrés à l'analyse des cas de coopération dite dominante, c'est-à-dire à l'étude de coopération entre des pays industrialisés et leurs anciennes colonies (France et ses ex-colonies) ou à celle entre de grandes puissances et certains pays de leur zone d'influence (États-Unis et pays d'Amérique latine).

Lorsque nous considérons le volume de la coopération bilatérale entre le Canada et les pays francophones d'Afrique entre 1961 et 1981, nous constatons que nous avons à faire ici à un cas de coopération dite marginale à cause du faible volume de l'aide (environ 10% du volume de l'aide canadienne au Tiers Monde), des conditions de son octroi et des objectifs poursuivis<sup>1</sup>. Les cadres théoriques sur la coopération internationale auraient très peu tenu compte des cas dits marginaux. Et pourtant, l'étude de ceux-ci est intéressante à plus d'un titre. Elle permet, non seulement de bien comprendre la spécificité d'une coopération dite marginale, mais surtout de mieux cerner sa force, sa faiblesse et l'évolution des mécanismes mis en place par les « décideurs ».

\* *Chargé de cours au Département d'histoire de l'Université Laval, Québec.*

1. Voir notre communication: *Évolution et caractéristiques de l'aide bilatérale du Canada à l'Afrique francophone, 1968-1980*, 12<sup>e</sup> Congrès Annuel de l'Association Canadienne des Études Africaines, Toronto, 13 Mai 1982.

Il existe peu de publications d'universitaires qui permettraient de bien cerner l'évolution et les caractéristiques fondamentales de la pratique de l'aide bilatérale entre le Canada et les pays francophones d'Afrique. Si l'on fait exception de quelques thèses remarquables sur le sujet, qui malheureusement ne sont pas encore publiées, du numéro spécial de la revue *Marchés Tropicaux et Méditerranéens* consacrée aux relations entre le Canada et l'Afrique, il nous semble que la plupart des publications sur le sujet (à l'exception des publications de l'ACDI) demeurent très sectorielles et très régionales<sup>2</sup>.

Après plus de vingt ans de coopération bilatérale entre le Canada et l'Afrique francophone, il serait opportun de réfléchir davantage sur la question, non pas de façon sectorielle comme cela a été fait trop souvent jusqu'à présent, mais par une approche plus « globalisante ». Notre analyse n'a pas la prétention de répondre à toutes les interrogations que pose cette coopération, mais surtout de dégager des éléments essentiels permettant de saisir davantage son fondement, ses mécanismes et sa portée, en les insérant dans le contexte socio-économique et politique du Canada et des pays francophones d'Afrique.

## I - REVUE HISTORIOGRAPHIQUE DES PRINCIPALES FINALITÉS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Qu'il s'agisse de la doctrine économique ou du discours politique, la coopération est présentée comme l'aide au développement des pays du Tiers Monde. Le terme de coopération a été forgé à la fin des empires coloniaux et répond à une décolonisation nécessaire du vocabulaire, même si les réalités qu'il recouvre n'ont pas fondamentalement changé. Ainsi, le vocable de « mise en valeur » céda la place à celui de « développement » et les termes « soutiens financiers » de la métropole aux administrations locales et aux colons ont pour nom aujourd'hui aide et coopération<sup>3</sup>.

Les observateurs semblent être d'accord sur le fait que le contrôle de l'essentiel des réseaux financiers, commerciaux et technologiques échappe aux pays du Tiers Monde. Il y aurait eu accumulation dans le temps et regroupement dans certains espaces (pays industrialisés) d'un potentiel financier, scientifique et technologique qui ne cesse de conduire à des relations asymétriques et a des effets de dépendance pour les États « démunis ». Le renforcement des assises des centres de décision dans les pays industrialisés aurait comme conséquences, entre autres, d'accélérer certains

2. Au nombre des principaux chercheurs qui ont réfléchi sur de nombreux aspects de cette aide, il convient de retenir entre autres, les noms de Louis Sabourin, John P. Schlegel, C.D. Matthews, G. Armstrong.

3. C. COQUERY-VIDROVITCH, « L'impérialisme français en Afrique noire: Idéologie et politique d'équipement, 1924-1975 » dans *Relations Internationales*, no. 7, 1976, pp. 261-282; J. POIRIER et J. TOUSCOZ, *Théories doctrines de la coopération à partir des rapports Jeanneney, Gorse et Abelin*, Communication au Colloque Franco-Britannique sur « Indépendance et Dépendance », Paris, FNSP, 1976.

effets de la domination des pays « nantis » sur les pays « pauvres »<sup>4</sup>. L'un des canaux de renforcement de cette domination serait l'aide au développement<sup>5</sup>.

La coopération bilatérale aurait donc pour finalité d'entretenir ou de créer des relations asymétriques dont la principale conséquence serait une relation de dépendance entre le pays donateur et le pays bénéficiaire. On pourrait être tenté ici de penser à la théorie des « complots » ; mais en réalité, il ne s'agit pas de cela. Le droit international préconise le principe d'égalité entre États inégalement développés, mais il s'agit davantage d'un « camouflage » juridique au développement de relations asymétriques. Comme l'affirmait d'ailleurs à cet effet M. Flory, « ... sous le couvert de cette égalité s'installaient des relations qui, dans les faits, restaient inégales parce qu'au départ on aurait refusé de reconnaître la réalité de l'inégalité économique »<sup>6</sup>. Il s'agirait donc d'une relation bipolaire asymétrique où chacun des partenaires poursuivrait ses finalités. Nous tenterons de faire ressortir brièvement les éléments majeurs de ces finalités<sup>7</sup>.

#### A - Les pays industrialisés et les finalités de l'aide internationale.

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, nous avons noté une interdépendance croissante des économies nationales. La crise de 1929 dont les conséquences ont rejailli sur presque tous les pays du bloc capitaliste constitue à elle seule une illustration de cette interdépendance. Cette constatation amena Stanley Hoffman à écrire : « On peut décrire l'interdépendance comme une condition. C'est une situation de sensibilité et de vulnérabilité réciproque qui frappe tous les États en raison de l'impuissance de chacun d'eux à atteindre ses objectifs nationaux en autarcie »<sup>8</sup>. Cette situation de sensibilité et de vulnérabilité aurait amené les États à signer des accords internationaux.

Ces accords pouvaient être issus de la décolonisation (France et Grande-Bretagne et leurs anciennes colonies), ou de l'appartenance à une même aire géographique (voir E.U. et l'Amérique latine). Mais les pays industrialisés qui n'ont pas de liens historiques ou géographiques avec des pays du Tiers Monde et qui voudraient avoir avec eux des échanges internationaux sont obligés de les créer par des accords de coopération au nombre desquels figurent ceux de la coopération. C'est le cas du Canada et des pays francophones d'Afrique.

4. Samir AMIN, *Le développement inégal*, Paris, Éd. de Minuit, 1975 ; C. COQUERY-VIDROVITCH, « L'Afrique coloniale et la crise de 1930 : crise structurelle et genèse du sous-développement. Rapport d'ensemble », dans *Revue Française d'histoire d'Outre-mer*, nos. 232-233, 1976, pp. 386-424.

5. Il s'agit essentiellement de la thèse néo-marxiste. Voir G. KAY, *Development and Underdevelopment, A Marxist Analysis*, Londres, 1975. Il faudrait faire remarquer cependant que certains auteurs habituellement classés dans cette catégorie ne partagent pas entièrement ce point de vue. Voir à cet effet dans *L'Homme et la Société*, nos. 45/46 et notamment nos. 39/40, 1976.

6. M. Flory, « Inégalité économique et évolution du droit international », Colloque d'Aix-en-Provence sur *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, Paris, Pedone, 1974, pp. 22 et 23.

7. Voir à cet effet, F. X. Colaço, *Les considérations d'ordre économique et politique et le volume de l'aide publique aux pays en voie de développement*, Paris, OCDE, 1973.

8. S. HOFFMAN, *Politique intérieure et interdépendance*, Communication à la Conférence Commémorative du Plan Marshall, Paris, OCDE, 1972, p. 2.

La coopération pourrait être un premier pas vers la recherche de débouchés commerciaux. Dans ce cas, elle apparaîtrait comme l'un des éléments qui permettrait de stimuler les exportations des pays industrialisés en créant, en maintenant ou en élargissant un marché commercial<sup>9</sup>. Elle pourrait être aussi, non seulement un canal d'écoulement de biens manufacturés et de services, mais un moyen qui permettrait de « gérer » ou de contrôler certaines sources de matières premières dans les pays aidés<sup>10</sup>.

Les motivations politiques, idéologiques et culturelles sont de plus en plus indissociables dans les accords de coopération internationale. Elles ont été déterminantes lors du débat sur l'adhésion du Canada au Plan du Colombo en 1951 et au renforcement de l'aide canadienne à l'Afrique francophone en 1970<sup>11</sup>. Elles sont toujours présentes dans l'organisation de l'aide américaine dont l'une des finalités serait de limiter l'expansion communiste<sup>12</sup>. Quant à l'Union soviétique, il est constaté qu'en général, elle coopère très étroitement avec les pays qui favorisent « l'affaiblissement » du système capitaliste.

Les pays industrialisés ne poursuivraient pas toujours ensemble toutes ces finalités dans une même région ou dans un même pays. Elles seraient déterminées compte tenu des liens historiques et géopolitiques, du contexte socio-économique et politique du pays donateur et du pays bénéficiaire. Elles seraient aussi influencées par les priorités au niveau international et les capacités du pays donateur à atteindre la finalité définie.

## B - Les pays du Tiers Monde et les finalités de l'aide internationale

On trouve une vaste littérature consacrée à ces finalités. Elle reste dominée par l'idée que tout pays du Tiers Monde doit faire face, à un moment donné, à l'une ou l'autre des trois contraintes suivantes: besoin de capitaux pour ses investissements internes, besoin de devises étrangères pour ses achats à l'étranger et de technologie moderne (ou appropriée) pour son développement<sup>13</sup>. La coopération internationale leur permettrait, semble-t-il, de faire plus facilement face à ces trois contraintes.

La coopération aurait donc pour but d'obtenir des capitaux afin de pallier l'insuffisance de l'épargne domestique. Cette finalité serait recommandée par de nombreux experts, notamment au début des années 1960. Les auteurs déterminaient un taux de croissance désiré pour l'économie et en déduisaient un niveau d'investissement nécessaire évalué à A. Compte tenu de l'épargne domestique estimé à B, ils

9. H. CHENERY and A. STROUT, « Foreign Assistance and Economic Development », in *American Economic Review*, Sept. 1966, pp. 679-732; F.X. COLAÇO, *op. cit.* pp. 21-55.

10. OCDE, *Efforts et politiques d'aide au développement*, Paris, 1970; A. MONDJANNAGNI, *Campagnes et villes au sud de la République populaire du Bénin*, Paris, Mouton, 1977, pp. 456-498.

11. *Débats de la Chambre des Communes*, 14 Mars 1951; *Développement International, Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, 1970, p. 11.

12. *House Document*, 92-94, 92<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, 21 Avril 1971, p. 75.

13. B. A. BALASSA, « The Capital Needs of Developing Countries » in *Kyklos*, vol. XVII, Fasc. 2, 1964, pp. 197-205; J. BHAGWATI and R. S. ECHAUS, Ed. *Foreign Aid*, Penguin Modern Economics Readings, 1970; I. ADELMAN and C. TAFT MORRIS, *Economic Growth and Social Equity in Development Countries*, Standford, UP, 1973.

déterminaient le montant de ressources étrangères nécessaires pour combler l'écart entre A et B<sup>14</sup>. L'insuffisance de devises étrangères pouvait aussi être suppléée par l'aide étrangère. L'acquisition de devises étrangères serait surtout favorisée par une libéralisation des accords commerciaux et douaniers, toujours dans un cadre coopératif selon les études des experts<sup>15</sup>.

La coopération apparaîtrait aussi comme un cadre d'acquisition de technologie moderne et d'experts. Les théoriciens du développement partent du principe que dans les pays du Tiers Monde il manque de cadres compétents et que le développement passe nécessairement par la formation accélérée des cadres. Cette affirmation a deux variantes: la première favorise d'abord la formation accélérée d'un grand nombre de cadres moyens et ensuite celle des cadres spécialisés. En revanche, la deuxième désavoue « l'étapisme ». Elle est surtout défendue par des intellectuels originaires du Tiers Monde comme le Professeur Henri Hogbé-Nlend qui va jusqu'à affirmer: « Mieux vaut former un professeur titulaire que cent assistants qui ne décident rien dans le fonctionnement d'une université en Afrique »<sup>16</sup>.

Qu'il s'agisse des finalités poursuivies par les pays donateurs ou celles des pays bénéficiaires, la coopération entre les pays industrialisés et le Tiers Monde aurait des avantages et des inconvénients selon que l'on l'analyse du point de vue orthodoxe ou néo-marxiste. Alors que selon les uns, elle serait indispensable à un développement accéléré dans ces pays dits pauvres, elle serait plutôt, selon les autres, l'un des moyens qui renforcerait l'échange inégal, l'endettement des pays aidés, la dépendance technologique et d'un modèle de développement « étranger » au pays aidé<sup>17</sup>.

Il ne nous semble pas nécessaire de nous attarder ici sur le bien-fondé des analyses que nous venons de mentionner ci-dessus, parce que les débats qu'elles suscitent restent surtout liés à l'étude des cas de coopération dite dominante<sup>18</sup>. Le cas qui nous préoccupe ici est celui d'une coopération marginale. C'est pourquoi il nous apparaît plus important de cerner davantage les bases et les objectifs de l'aide canadienne à l'Afrique francophone afin de bien faire ressortir sa spécificité et ses limites.

14. Paul ROSENSTEIN, « International Aid for Underdeveloped Countries » in *Review of Economic and Statistics*, May 1963, pp. 101-138.

15. H. CHENERY and MAC EWAN, « Optimal Patterns of Growth and Aid: The Case of Pakistan », in *Pakistan Development Review*, Summer 1966, p. 88; I. ADELMAN and H. CHENERY, « Foreign Aid and Economic Development, The Case of Greece », in *Review of Economics and Statistics*, Feb. 1966, pp. 1-79.

16. Interview du Professeur Henri HOGBÉ-NLEND, Président de l'Association Africaine pour l'Avancement des Sciences et des Techniques, dans *Jeune Afrique*, no. 971, 1978, pp. 103-106.

17. A. GUNDER FRANK, *Le développement du sous-développement*, Paris, Maspero, 1977; S. AMIN, *Le développement Inégal*, Paris, Minit, 1972; *L'accumulation dans les pays capitalistes sous-développés*, Paris, Anthropos, 1974.

18. G. GOSSELIN, *L'Afrique désanchantée*, Paris, Anthropos, 1978; CEDETIM, *Impérialisme français et coopération*, nos. 20-21, nov. 1971, et jan. 1972 A. BOURGI, *op. cit.*

## II - IMPACT DES STRUCTURES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Un aperçu de l'environnement interne du Canada demeure fondamental pour bien comprendre les bases, les conditions et les objectifs poursuivis par l'aide canadienne à l'Afrique francophone. En effet, le gouvernement canadien n'ayant eu aucun lien direct avec ces pays d'Afrique avant leur accession à l'indépendance et compte tenu du fait qu'il se présente aussi comme une « puissance moyenne », il serait important de comprendre comment, à un moment donné, il apparut nécessaire aux autorités du Canada d'inaugurer et de développer un programme d'aide bilatérale entre le Canada et ces pays d'Afrique<sup>19</sup>. Pour bien cerner les caractéristiques de ce programme d'aide, il est fondamental de le situer dans son contexte historique.

Le contexte socio-économique et politique de chaque pays industrialisé jouerait une influence réelle sur ses programmes d'aide au Tiers Monde<sup>20</sup>. Dans le cas du Canada, au moins trois éléments importants nous apparaissent avoir influencé l'inauguration et le développement de ses programmes d'aide aux pays francophones d'Afrique: ces trois principaux éléments seraient la Révolution Tranquille au Québec et ses conséquences sur le fédéralisme canadien, le voyage du général de Gaulle au Québec en 1967 et la conférence des ministres de l'Éducation des pays francophones à Libreville en 1968<sup>21</sup>. Les deux derniers événements auraient été déterminants dans l'envoi en Afrique francophone des missions Trudeau en 1967 et Chevrier en 1968<sup>22</sup>.

Les problèmes socio-politiques internes du Canada auraient contribué à donner à sa coopération avec l'Afrique francophone une finalité essentiellement politique dont le principe de base serait fondé sur le fait que le Canada est un pays bilingue et fédéral. L'importance accordée à la notion du Canada bilingue lors des débats sur la nécessité de créer et de développer un programme d'aide canadien pour l'Afrique francophone semble avoir été très remarquable. Il serait sans aucun doute fastidieux de revenir ici sur chacune des interventions en Chambre qui mettaient l'accent sur la nécessité du « Canada bilingue et biculturel » de s'ouvrir à la francophonie<sup>23</sup>.

19. L'importance du contexte socio-économique et politique du pays donateur a été déjà soulevée par de nombreux travaux: voir F.X. COLAÇO *op. cit.*, pp. 21-70; J. POIRIER et J. TOUSCOZ, *op. cit.*

20. Pour la France, voir C. COQUERY-VIDROVITCH, « L'impérialisme français en Afrique noire: Idéologie et politique d'équipement, 1924-1975 » dans *Relations Internationales*, no 7 1976, pp. 261-282; Pour le Canada, voir L. SABOURIN, *À propos de « pourquoi » et du « comment » de la coopération canadienne*, Ottawa, Déc. 1970; F. FONTAINE, *Canada's Foreign Aid: Philosophy, Sociology and Policy*, Ottawa, CIDA Policy Review, 1969.

21. Voir nos articles suivants: « Où est allée l'aide canadienne à l'Afrique francophone? », dans *Le Devoir*, vol. LXXIII, no. 25, 1<sup>er</sup> Fév. 1982, pp. 13 et 14; « La coopération bilatérale entre le Canada et les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest: Une évaluation de l'offre entre 1961 et 1975 », in *Canadian Journal of African Studies*, vol. 15, no. 1, 1981, pp. 77-91.

22. J. P. SCHLEGEL, *The Deceptive Ash: Bilingualism and Canadian Policy in Africa, 1957-1971*, Washington, University Press of America, 1978, pp. 250 et 251, 261 et 265.

23. *Débats de la Chambre des Communes*: 15 Juillet 1960, pp. 6619 et 6620; 27 Mars 1961, p. 3511; 26 Avril 1961, p. 4177; 27 Avril 1961, pp. 4219 et 4227.

Lors de la révision des programmes d'aide du Canada aux pays du Tiers Monde en 1970 et en 1975, les autorités canadiennes ont également insisté sur l'influence de l'environnement socio-politique interne sur les programmes d'aide au Tiers Monde. Aussi, en 1970, ont-elles fait remarquer : « la nécessité de rattacher le programme d'aide au développement à d'autres objectifs nationaux du Canada »<sup>24</sup>. Au nombre de ceux-ci figuraient en toute priorité la souveraineté et l'unité nationale et ensuite les problèmes économiques. Les autres objectifs étaient apparus secondaires et consistaient, entre autres, à la nécessité d'aider ces pays africains au nom de la morale, du progrès et de la paix mondiale<sup>25</sup>.

Le choix des finalités des programmes d'aide du Canada à l'Afrique francophone fut donc, en grande partie, déterminé par l'environnement interne canadien. Mais Ottawa a dû aussi tenir compte des régions africaines et de l'influence de ces pays dans leurs régions et sur la scène internationale. L'ensemble de ces données aurait aussi influencé le choix des « décideurs » et orienté leurs actions. Aussi serait-il utile de faire ressortir ici quelques unes de ces données afin de mieux évaluer les choix du Canada à l'égard de ces pays africains.

Les origines de la dépendance économique et de ses influences sur les problèmes politiques des pays francophones d'Afrique ont déjà fait l'objet d'études remarquables<sup>26</sup>. La plupart d'entre elles s'accordent sur le fait que la crise de 1930 a joué un rôle accélérateur qui favorisa l'émergence de certains traits fondamentaux de leur sous-développement. Selon C. Coquery-Vidrovitch et René Gallissot, la crise provoqua dans les anciennes colonies françaises d'Afrique la modernisation des secteurs agricoles d'exportation, la paupérisation des campagnes et la fuite des ruraux vers les villes, la capitalisation étatique, la fuite des profits au niveau privé et les problèmes de l'aide et de l'endettement au niveau public<sup>27</sup>.

Avec l'accession à l'indépendance de ces pays durant les années 1960, les relations entre la France et ses ex-colonies connurent des modifications dans leurs formes (relations entre des États souverains). Mais les réalités économiques et politiques de dépendance envers l'ancienne métropole ont connu peu de changement véritable. Comme le fit d'ailleurs remarquer Alfred Grosser à cet effet, « domination et coopération ne sont que des formes différentes d'une même ambition nationale »<sup>28</sup>. La politique française à l'égard de ces pays constituait une limite à leur souveraineté politique et économique.

La coopération avec la France apparut aux États francophones d'Afrique (sauf la Guinée) comme une nécessité par ces derniers dans la mesure où ils se trouvèrent très tôt confrontés à de nombreux problèmes de développement avec peu de moyens

24. *Développement international, Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, 1970, p. 13.

25. *Débats de la Chambre des Communes* : 1963, vol. V, pp. 5489 et 5593 ; 1969-1970, vol. 8, pp. 8728 et 8752 ; 1972, vol. 1, p. 1430 ; 1973-1974, vol. IV, pp. 4664, 4937, et vol. V, 5283 et 5542.

26. Actes du Colloque : « L'Afrique et la crise de 1930 » dans *Revue Française d'Histoire d'Outre-mer*, nos. 232-233, 1976 ; S. AMIN, *L'Afrique de l'Ouest bloquée*, Paris, Minit, 1971.

27. Voir dans *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, nos. 232-233, 1976, pp. 386-424.

28. A. GROSSER, *La politique extérieure de la Ve République*, Paris, Seuil, 1965, p. 77.



d'y faire face. Dès lors, la France apparut comme le principal recours compte tenu des nombreux liens existant entre ces pays et l'ex-métropole. Mais les pays africains se rendirent vite compte que Paris ne pouvait plus répondre, toute seule, à tous leurs problèmes d'aide. C'est d'ailleurs ce qu'avoua Doudou Thiam, ancien ministre sénégalais des Affaires étrangères, pour qui la multiplicité des problèmes de développement exigeait « un élargissement des rapports extérieurs des pays d'Afrique »<sup>29</sup>

Durant la période d'élargissement des rapports avec les pays industrialisés, les pays francophones d'Afrique jouissant d'un certain potentiel politico-économique et d'une certaine situation géo-politique influente auraient tiré plus de « profits » de ces rapports que les autres pays africains. Ces derniers seraient également défavorisés compte tenu de leur environnement politique interne, de leur degré de dépendance vis-à-vis de l'extérieur et de leur poids démographique dans leurs sous-régions. L'un ou plusieurs de ces éléments constitueraient les variantes déterminant l'influence d'un pays ou de son chef dans le système diplomatique des pays de l'Afrique francophone<sup>30</sup>.

Compte tenu de l'étude de ces variables et d'autres constatations empiriques<sup>31</sup>, il ressort que seulement quelques principaux pays de l'Afrique francophone ont été privilégiés par les « bailleurs de fonds » des pays du bloc occidental. Il s'agirait notamment des trois pays francophones de l'Afrique du nord, du Sénégal et de la Côte-d'Ivoire en Afrique occidentale, du Cameroun et du Zaïre en Afrique centrale. Ces pays apparaîtraient dans leurs régions géographiques comme importants pour la plupart des pays occidentaux. Il n'est donc pas surprenant que les missions Dupuy (1960), Trudeau (1967) et Chevrier (1968) aient été dirigées vers plusieurs de ces pays africains afin de définir certains aspects de l'aide qu'ils ont reçue du Canada. Ils sont aussi les principaux bénéficiaires de l'aide canadienne à l'Afrique francophone entre 1961 et 1981<sup>32</sup>.

### III - CARACTÉRISTIQUES DE L'AIDE CANADIENNE À L'AFRIQUE FRANCOPHONE

L'une des principales difficultés d'une analyse de la pratique de l'aide canadienne à l'Afrique francophone serait l'écart entre les finalités théoriques et les objectifs concrets que se sont donnés les partenaires en présence. Ainsi par exemple, on s'aperçoit en analysant la répartition de l'aide canadienne à cette région de

29. Doudou THIAM, *La politique étrangère des États africains*, Paris, PUF, 1963.

30. L'existence d'un système diplomatique africain soulève encore des controverses. Voir, A. KOUOMÉGNI, *Le système diplomatique africain. Bilan et tendance de la première décennie*, Paris, Pedone, 1977; R. YAKENTCHOUK, « Les relations internationales des États africains » dans *Cultures et Développement*, vol. X, 4, 1978, pp. 649-660.

31. Par exemple: visites de personnalités canadiennes dans les pays francophones d'Afrique, les chefs d'État africains qui sont venus au Canada en visite officielle, le nombre des assistants techniques et les postes importants qu'ils ont occupés en Afrique... Voir: V. McKay, *African Diplomacy*, Londres, 1966; M. MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1976.

32. Consultez les volumes de l'aide canadienne à ces pays dans les *Rapports Annuels de l'ACDI*.

l'Afrique que le plus important volume de l'aide n'est pas allé aux pays les plus « pauvres » comme l'ont affirmé plusieurs discours officiels canadiens<sup>33</sup>. Cette constatation pourrait paraître à première vue paradoxale. Mais cela n'a rien de surprenant puisque les gouvernements n'ont pas l'habitude de proclamer tout haut les véritables intentions de leurs actes politiques. Dans le cas du Canada, étant donné que ses problèmes internes ont influencé l'organisation de cette aide, cela a contribué à créer et à maintenir un écart entre les justifications affichées et les objectifs réellement poursuivis au Canada et dans ces pays d'Afrique.

Avant d'aborder les caractéristiques de cette aide à l'Afrique francophone, il serait nécessaire de rappeler brièvement son évolution. L'aide canadienne à cette région de l'Afrique a été essentiellement administrée par le Bureau de l'Aide Extérieure (BAE) entre 1960 à 1968 et il fut remplacé ensuite par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Le BAE fut créé en 1960 et sa direction fut confiée à Herbert Moran. Le BAE devait rendre compte de ses activités au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Les principaux arguments invoqués en Chambre lors de la création du BAE m'apparaissent bien résumés par le député conservateur J. W. MacDonnell en ces termes :

« First of all, there is humanitarian argument... Second, there is the political argument which is that it is tremendously in our interests, indeed it is vital to us that these underdeveloped countries shall develop economically under free institutions and not under communist institutions... Then, there is the third argument which some people rather depreciate because it sounds as if we were doing something in our interests as long as it is in the interests of other people »<sup>34</sup>.

Ces mêmes arguments furent repris en 1963 par le gouvernement de Lester B. Pearson pour augmenter l'aide canadienne à l'Afrique francophone. Mais lorsque Pierre Elliott Trudeau devint Premier ministre du Canada en 1968, il décida de repenser les finalités de l'aide canadienne à cette région de l'Afrique. En attendant les conclusions de différentes études à cet effet, le BAE fut transformé en un nouvel organisme dénommé l'ACDI<sup>35</sup>.

L'ACDI était administrée par un président ayant rang de sous-ministre et relevant de l'autorité du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures<sup>36</sup>. Le poste de Président de l'ACDI fut occupé successivement par Maurice Strong (1968 à 1970), Paul Gérin-Lajoie (1970 à 1977), Michel Dupuy (1977 à 1980) et Marcel Masse

33. Paul MARTIN, *Principles and Purposes of Foreign Aid*, Ottawa, 1965; *Mémoire du Canada au CAD*, 1974, Ottawa, 1975, p. 39.

34. *House of Commons Debates*, 11 sept. 1961, vol. XIII, p. 8187.

35. De nombreuses consultations ont eu lieu, notamment dans le monde universitaire et qui ont conduit à l'élaboration de la politique d'aide au développement des années 1970.

36. Il y a eu un ministre responsable de l'ACDI sous le gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark. Le Président de l'ACDI de l'époque dépendait de son autorité, mais il semble qu'il devait aussi rendre compte au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

depuis 1980. Les objectifs de l'ACDI furent définis en 1970 lors de la déclaration sur la politique étrangère du Canada. Ils furent résumés par Paul Gérin-Lajoie dans sa déclaration au Sous-comité de l'aide au développement international en ces termes<sup>37</sup> :

- Tenir davantage compte de l'impact local et social de la coopération canadienne
- Accentuer l'aide multilatérale et collaborer aux efforts déployés sur le plan international en vue de libéraliser les conditions de l'aide
- Accroître l'aide à l'Afrique francophone et à l'Amérique latine
- Accélérer partout la mise en oeuvre des projets et stimuler l'intérêt de la population canadienne.

En 1975, compte tenu des nombreuses critiques en Chambre et dans les journaux régionaux sur la gestion interne de l'ACDI et surtout des impératifs internes et externes de la politique extérieure du Canada, Ottawa décida de réorienter les finalités de son aide au Tiers Monde. C'est dans cette optique qu'il faudrait situer la publication du document intitulé : *Stratégie de Coopération au Développement International, 1975-1980*.

L'évolution de l'aide canadienne à l'Afrique francophone pourrait se subdiviser en trois phases distinctes. Au cours de la première, de 1961 à 1968, l'aide fut très faible et discontinuée. Il s'agirait davantage d'une coopération à titre « symbolique » et au nom de la dualité canadienne. La deuxième, de 1969 à 1975, fut marquée par un accroissement remarquable des activités de l'ACDI qui s'étendaient à tous les États indépendants de l'Afrique francophone. Ce « renouveau » fut notamment influencé par les missions Trudeau et Chevrier d'une part, et d'autre part par la révision de la politique étrangère du Canada durant les années 1970. L'aide étrangère était identifiée comme un instrument important de politique étrangère dans cette région de l'Afrique. La troisième, de 1975 à 1981, accorda une certaine priorité à la coopération industrielle et aux intérêts économiques.

La première phase se caractériserait par les traits suivants : un très faible volume de l'aide à l'Afrique francophone, 33 millions de dollars environ, soit 3,7% du volume total de l'aide canadienne au Tiers Monde au cours de cette période. Ensuite, une assistance généralement discontinuée et marquée par très peu de projets. Ce fut davantage une période de « tâtonnement » qui reste dominée surtout par des discours sur l'aide à l'Afrique francophone.

La deuxième phase se caractériserait par ce qu'on pourrait appeler une coopération de « réaction », par la manifestation des « structures parallèles » et par l'importance accordée aux projets à caractère « prestigieux ». Chacune de ces caractéristiques aura contribué à accroître le volume de l'aide et en même temps à accentuer sa spécificité.

37. Paul GÉRIN-LAJOIE, *La coopération internationale du Canada, Perspective 70-80*, Déclaration au sous-comité de l'aide au Développement international du Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale de la Chambre des Communes, 6 février 1971, Ottawa.

Une coopération de « réaction » serait celle qui ne repose sur aucune doctrine stable et une planification à moyen et à long terme. Elle serait surtout le résultat d'une improvisation continue et réagirait à un courant ou à une suite répétée d'événements intérieurs et extérieurs. Elle est tout le temps en formulation et à la recherche de moyens et d'objectifs. Par exemple, ce serait en réaction à la visite de de Gaulle au Québec en 1967 et son « Vive le Québec libre » d'une part, et d'autre part les conséquences de la conférence des pays francophones à Libreville en 1968 qui auraient amené le gouvernement canadien à envoyer les missions Trudeau et Chevrier dans certains États francophones d'Afrique. La coopération de « réaction » conduit souvent à une précipitation dans le choix et la réalisation des projets afin de répondre rapidement à un problème politique d'ordre interne. C'est ce que fit la mission Chevrier avec ses 49 projets choisis dans sept pays et dont plusieurs d'entre eux ont connu un début de réalisation sans une étude sérieuse de viabilité au préalable.

Quant aux « structures parallèles », elles sont une illustration de la dimension « non-organisationnelle » de la pratique de l'aide, c'est-à-dire celle qui est moins perçue par le public. Leurs mécanismes restent ponctuels et dépendaient directement de l'autorité du Conseil privé. Ces mécanismes sont créés en dehors des organismes d'aide (BAE et ACDI) pour répondre à des problèmes précis. Les missions Dupuy, Trudeau et Chevrier ont été les principales manifestations de ces structures. Toutes les décisions importantes qui ont été prises avant, pendant et après chacune de ces missions auraient échappé au contrôle des fonctionnaires du BAE et de l'ACDI. L'étude de ces structures et des mécanismes qu'elles ont créés constitue un point essentiel pour une meilleure compréhension de l'aide canadienne à l'Afrique francophone. Ainsi par exemple, si la mission Chevrier n'avait pas été au Niger et choisi parmi ses projets la « Route de l'Unité et de l'Amitié Canadienne », ce pays n'aurait certainement pas été le principal bénéficiaire de l'aide canadienne en Afrique de l'Ouest francophone entre 1968 et 1975<sup>38</sup>.

L'importance accordée aux « structures parallèles » par les « décideurs » à Ottawa pourrait être interprétée comme une tentative de privilégier les choix politiques et de se servir de la coopération bilatérale comme l'un de leurs principaux instruments de politique étrangère en Afrique francophone. Il nous semble que ce serait là une tentative délibérée de vouloir concilier des préoccupations politiques internes avec des constats « objectifs » du sous-développement. Cela aura aussi contribué à accentuer les contradictions de l'aide canadienne à cette région de l'Afrique.

La coopération de « réaction » et l'importance accordée aux « structures parallèles » ont influencé le choix des projets dans les pays africains. La plupart des projets de cette deuxième phase de l'aide canadienne à l'Afrique francophone ont eu un caractère marqué de « présence prestigieuse ». Il s'agissait surtout d'une aide « visible » devant afficher les possibilités du Canada dans le pays aidé. C'est ce qui expliquerait, entre autres, que plusieurs de ces projets se soient retrouvés dans les grandes régions urbaines comme Cotonou (Collège polytechnique universitaire),

38. Voir notre article cité dans *Canadian Journal of African Studies*, vol. 15, no. 1, nov. 1981, p. 82.

Abidjan (Bibliothèque nationale), Dakar (Prytanée, Installations frigorifiques et École de journalisme).

En tenant compte de ces trois principales caractéristiques, il importe qu'une étude de l'aide canadienne à l'Afrique francophone entre 1969 et 1975 privilégie d'une part, le processus de prise de décision (cadre politique), et d'autre part, le processus devant conduire à la réalisation de la décision une fois prise (ACDI). Nous sommes en face de deux centres de décision : le premier est politique et le second est administratif. Au deuxième niveau, les fonctionnaires s'efforçaient de « s'ajuster » aux directives venues du premier niveau décisionnel, tout en essayant de respecter le cadre administratif interne de l'ACDI.

La troisième phase de cette coopération a débuté après les réformes de 1975. Au nombre des grandes orientations qui furent mises de l'avant par cette réforme, il convient de noter surtout ce qu'on pourrait appeler la coopération industrielle, la coopération avec les « pays-projets » et les « pays-programmes ».

La coopération industrielle viserait une intégration globale et progressive des principales structures économiques du Canada avec celles de certains pays francophones d'Afrique. Ces pays furent choisis compte tenu de leurs potentialités économiques et de leurs influence régionales. Le Cameroun (en Afrique centrale), la Côte-d'Ivoire (en Afrique occidentale) et l'Algérie (en Afrique du nord) ont été désignés pour cette expérience. Il s'agirait surtout d'échanges économiques élargis et regroupant secteurs publics et privés. L'ACDI coordonnerait ces échanges avec la Société pour l'Expansion des Exportations (SEE). Ces trois pays constitueraient les nouveaux « piliers » des relations bilatérales entre le Canada et les pays francophones d'Afrique. Ces relations semblent s'orienter de plus en plus vers des finalités économiques. C'est ce qui expliquerait aussi que ces trois pays ont bénéficié de la part du Canada d'importantes marges de crédit afin de se procurer des biens et services canadiens.

Les « pays-programmes » seraient ceux « où l'on vise à élaborer et à exécuter des projets et des programmes de façon systématique et continue en s'appuyant sur des chiffres indicatifs de planification établis pour cinq ans et approuvés chaque année » alors que les « pays-projets » seraient ceux qui « n'ont pas de chiffres indicatifs de planification et dont les demandes d'assistance sont traitées une à une »<sup>39</sup>. Au début de 1978, les « pays-programmes » comprenaient : Cameroun, Côte-d'Ivoire, Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal et Zaïre. Quant aux « pays-projets », ils regroupaient : Bénin, Congo, Centrafrique, Guinée, Madagascar, Rwanda et Togo<sup>40</sup>. Les « pays-programmes » sont, dans l'ensemble, ceux qui ont reçu les plus importants volumes d'aide au titre de la coopération bilatérale ; mais ils ne sont pas nécessairement classés parmi les pays les plus « pauvres » d'Afrique. Ainsi par exemple, en tant que « pays-programme », le Cameroun a reçu du Canada 71 millions de dollars environ entre 1975 et 1980, alors que d'autres pays comme le Mali et la Haute-Volta, généralement classés comme étant plus « pauvres » que le

39. ACDI, *Revue Annuelle de l'aide 1980*, Mémoire du Canada au Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Ottawa, 1982, p. 13.

40. Il s'agit uniquement ici des pays francophones d'Afrique. Cette répartition peut aussi évoluer.

Cameroun ont reçu du Canada au cours de la même période un volume d'aide beaucoup moins important<sup>41</sup>.

Deux principales remarques méritent d'être soulignées pour cette phase de l'aide canadienne : Premièrement, les raisons qui font classer un pays bénéficiaire de l'aide canadienne comme « pays-projet » ou comme « pays-programme » ne peuvent être définies comme résultant d'un constat objectif de la « pauvreté » de tel ou tel pays francophone d'Afrique. Les contradictions entre le discours politique humanitaire et les réalités économiques et politiques de la coopération sont ici assez remarquables. Deuxièmement, il est à remarquer que plus de 90% du volume de l'aide a été consacré à des projets. Les projets répondaient davantage aux objectifs du Canada d'afficher une présence réelle et assez « visible » dans ces pays d'Afrique. Ils permettraient aussi de mieux poursuivre l'objectif économique interne de la coopération, compte tenu de la politique de l'aide liée.

La pratique de l'aide canadienne à l'Afrique francophone s'apparente en plusieurs points à celle d'autres pays industrialisés : les « décideurs » du pays donateur privilégient avant tout leurs propres finalités, se servent de l'aide pour des fins de politiques internes et externes, et ne favorisent pas toujours les pays qu'eux mêmes ont librement classé comme très pauvres et ayant besoin d'aide. Mais la pratique canadienne diffère aussi de celle de la plupart des autres pays donateurs par sa politique de « réaction » et par la prépondérance accordée aux finalités politiques internes au nom de l'unité nationale.

#### IV - QUELQUES ÉLÉMENTS DES LIMITES ET CONTRAINTES DE L'AIDE CANADIENNE À L'AFRIQUE FRANCOPHONE

Il s'agit ici de quelques réflexions sur les limites et les contraintes de l'aide canadienne à l'Afrique francophone. Elles n'ont pas la prétention d'être systématiques. Des travaux ultérieurs devront encore approfondir davantage les éléments essentiels de ces contraintes et les situer dans leur contexte spécifique.

L'accroissement du volume d'aide à l'Afrique francophone, notamment à partir de 1970, la diversification des projets, des programmes et l'insuffisance des ressources humaines (qualité et quantité) affectées à la gestion de cette aide ont fait accentuer la perception mécaniste du développement et le manque de rigueur administrative chez les planificateurs de l'ACDI. On a accordé une trop grande priorité aux mesures d'ordre technique supposées accélérer le décollage économique. Quant au manque de rigueur administrative, elle résulterait, en plus des raisons déjà évoquées, du fait que les fonctionnaires de l'ACDI s'étaient retrouvés après les années 1970 avec d'importantes sommes à gérer sans que des projets précis aient été auparavant bien étudiés dans les pays francophones d'Afrique. Les fonctionnaires de

41. Voir *Rapports Annuels de l'ACDI* entre 1975 et 1981. Il faudrait ici tenir compte de plusieurs facteurs : les possibilités du Canada étant limitées, les autorités canadiennes ont fait des choix et concentré leurs efforts vers des pays choisis selon leurs priorités. Il faudrait aussi tenir compte de la volonté des acteurs africains, d'avoir une aide du Canada, cette variable a aussi influencé le volume d'aide du Canada à l'égard de tel ou tel pays.

l'ACDI s'étant retrouvés à un moment donné avec beaucoup d'argent et pas de projets pour certains pays, se faisaient presque un devoir de dépenser la totalité de l'aide annuelle allouée à chaque pays. Dans ces conditions, ils étaient amenés soit à financer le premier projet qu'ils pouvaient trouver dans l'un de ces pays, soit à allouer le plus d'argent qu'ils pouvaient à un projet déjà en cours de réalisation. Il s'agirait dans les deux cas, le plus souvent, de modifications organisationnelles mises de l'avant par certains planificateurs de l'ACDI toujours portés « à grossir » le volume de l'aide au Tiers Monde pour des raisons politiques et administratives<sup>42</sup>.

La construction du Collège polytechnique d'Abomey-Calavy au Bénin illustre assez bien ce que nous venons d'évoquer précédemment. Il s'agit ici du plus important projet canadien au Bénin si l'on tient compte de son coût. En 1970, le projet était estimé à 5 millions de dollars. Les travaux ont commencé « sur le terrain » au début des années 1974 et six ans plus tard, en 1980, leurs coûts avaient déjà dépassé les vingt millions de dollars, soit plus de quatre fois la valeur initialement prévue<sup>43</sup>. Comment expliquer qu'un projet jugé « modeste » au départ ait pris par la suite tant d'ampleur, à telle enseigne que les dirigeants du Bénin semblent hésiter à en prendre la gestion? Lors d'une enquête que nous avons effectuée à ce sujet en 1980 au Bénin, il était apparu assez clairement que les autorités béninoises ont eu très peu de contrôle sur l'évolution de ce projet. Certains responsables béninois chargés du dossier nous ont affirmé à plusieurs reprises que « toutes les décisions importantes se prenaient à Ottawa »<sup>44</sup>.

L'exemple que nous venons de donner, et qui n'est pas un cas isolé, soulève d'autres questions à savoir : qui décident réellement dans la réalisation des projets en Afrique? quels sont les critères d'évaluation? comment procède-t-on pour les études de viabilité? Autant de questions pour lesquelles les avis sont partagés selon qu'on interroge les fonctionnaires de l'ACDI ou ceux des pays francophones d'Afrique. En ce qui concerne les responsabilités, il semble qu'elles sont assez mal définies et mal partagées entre les partenaires.

L'une des principales difficultés de l'analyse de ces responsabilités serait la compréhension de la « composante africaine » au sujet de laquelle on éprouve beaucoup d'obstacles à accéder à des documents fiables. Dans l'étude de la pratique de la coopération bilatérale entre le Canada et les pays francophones d'Afrique, on s'aperçoit assez rapidement que les documents d'origine canadienne sont plus nombreux, plus diversifiés et plus « faciles » d'accès. Dès lors, on se trouve, malgré soi, à privilégier le point de vue du Canada, qui, dans plusieurs cas, apparaîtrait davantage comme une tentative de justifier des actions politiques pas toujours bien définies.

42. Nous avons constaté, à plusieurs reprises, que les fonctionnaires de l'ACDI ont des sommes importantes à gérer et que, dans la plupart des cas, leur efficacité serait mesurée par leur aptitude à dépenser la totalité des sommes qui leur ont été assignées, parce que leurs avancements seraient liés en partie à leur capacité à dépenser beaucoup et assez rapidement.

43. Tout en reconnaissant l'impact de l'inflation comme une explication possible, il serait cependant inexact de lui en attribuer toute la responsabilité, voir par exemple note 42.

44. Plusieurs reportages parus dans *Le Soleil* de Québec en 1981 ont fait état de quelques uns des problèmes relatifs à la construction et la gestion de ce Collège.

L'insuffisance des sources d'origine africaine a contribué à mal saisir le rôle réel joué par les acteurs africains. Il s'agit là d'un domaine important de recherche à explorer et qui aiderait à mieux cerner « la globalité » de la relation bipolaire qu'est la coopération bilatérale. Une meilleure compréhension de cet aspect de la question permettrait d'éviter certaines erreurs d'analyse et d'interprétation. Ainsi par exemple, il nous semble qu'on ait accordé trop d'importance aux visites de chefs d'État de pays francophones d'Afrique à l'occasion de l'Exposition de Montréal en 1967, en les considérant comme un élément déterminant pour le développement de la coopération entre le Canada et l'Afrique francophone.

Il est vrai que l'Exposition de Montréal en 1967 a permis à plusieurs chefs d'État de pays francophones d'Afrique de découvrir le Canada comme un pays d'un haut niveau de développement technologique, mais très peu d'entre eux ont profité de cette occasion pour solliciter l'aide canadienne au développement de leurs pays<sup>45</sup>. C'est d'ailleurs compte tenu de l'absence de demandes concrètes de la part des dirigeants africains que les autorités canadiennes dépêchèrent en Afrique en 1968 la mission Chevrier qui se rendit en Tunisie, en Algérie, au Maroc, au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, au Niger et au Cameroun<sup>46</sup>. Il suffit de consulter la répartition des projets canadiens à l'Afrique francophone entre 1968 et 1975 pour se rendre compte que les pays qui ont reçu les plus importants volumes d'aide sont ceux qui furent visités par les missions Trudeau et Chevrier<sup>47</sup>.

La caractéristique fondamentale du phénomène du sous-développement, telle qu'elle a été présentée depuis plusieurs années, serait un ensemble d'insuffisances dans la structure et le fonctionnement du système économique des pays du Tiers Monde. L'un des points les plus importants de ces insuffisances serait la faiblesse de l'industrialisation. Dès lors, les étapes du développement dans les pays « pauvres » seraient caractérisées par l'accroissement de la productivité et la modernisation des modes de consommation en mettant l'accent sur la diffusion des produits nouveaux. Le sous-développement apparaîtrait ainsi comme un retard d'un ensemble de pays par rapport aux nations industrialisées. C'est pourquoi, dans certains pays comme le Canada, on a longtemps accordé une priorité aux mesures d'ordre technique supposées accélérer le niveau d'industrialisation dans les pays du Tiers Monde.

Les secteurs couverts par l'aide canadienne à l'Afrique francophone comprennent l'infrastructure et l'environnement (télécommunications, énergie, transports, mines et environnement), le développement social (éducation, santé, population,

45. Les quelques documents que nous avons consultés à cet effet semblent indiquer que parmi les chefs d'État de pays francophones d'Afrique noire, seul le Président du Niger, Hamani Diori, aurait *formellement* sollicité à cette époque une aide bilatérale du Canada.

46. Au sujet des principales raisons de l'envoi de cette mission en Afrique, voir, J. P. SCHLEGEL, *The Deceptive Ash: Bilingualism and Canadian Policy in Africa, 1957-1971*, Washington, University Press of America, 1978, pp. 250 et 251, 261 et 265; L. BEAUDOIN, « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec », dans *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, CQRI, 1977, pp. 456-458.

47. On ne peut commencer à évoquer réellement le « poids » des pressions et des requêtes des autorités africaines envers celles du Canada dans le domaine de l'aide bilatérale que vers les années 1975. Ces pressions et requêtes étaient assez limitées.



habitat, communications sociales et coopératives), le développement rural et les ressources renouvelables (agriculture, aménagement hydraulique rural, forêt et pêche). On trouve de nombreux renseignements sur l'ensemble de ces projets dans les rapports annuels de l'ACDI et le numéro spécial de *Marchés Tropicaux et Méditerranéens* dont nous faisons mention précédemment<sup>48</sup>. Les grands projets peuvent regrouper un ou plusieurs de ces secteurs: par exemple, le projet de développement intégré de Kaarta au Mali comprend la production céréalière, l'élevage, la production des végétaux, l'alphabétisation fonctionnelle et l'hydraulique rurale. Ces projets peuvent aussi s'étendre à plusieurs pays. C'est le cas notamment des projets comme le Centre d'étude des sciences et technique de l'information (CESTI) qui a pour vocation de former les spécialistes africains de la communication de sept pays africains<sup>49</sup>.

Le développement, comme le dit si bien I. Sachs, c'est: « enlever les obstacles qui entravent ce mouvement et empêchent les hommes de déployer l'imagination sociale et concrète, de se projeter vers l'avenir, de devenir des humains »<sup>50</sup>. Nous partageons les éléments essentiels de cette vision du développement. Mais il faudrait tenir compte des possibilités objectives du pays donateur de briser « ces obstacles » qu'évoque I. Sachs. Dans le cas de l'aide canadienne à l'Afrique francophone entre 1961 et 1980, certains éléments structurels et conjoncturels pourraient être considérés comme des limites à une réelle volonté d'agir sur les structures de blocage d'un développement dynamique<sup>51</sup>. Il faudrait mentionner, entre autres, le faible volume de l'aide canadienne par rapport aux besoins des pays aidés<sup>52</sup>, le manque de ressources humaines canadiennes en développement international<sup>53</sup>, l'orientation des finalités et des programmes<sup>54</sup>, l'influence prépondérante de la France sur les

48. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, no. 1847, 3 avril 1981, pp. 886-898.

49. En ce qui concerne l'ensemble des projets canadiens en Afrique francophone, voir, BAE, *Revue Annuelle, 1966-1967*, Ottawa, 1968; *Rapports Annuels de l'ACDI* entre 1968 et 1981.

50. I. SACHS, « Les temps-espaces du développement » dans *Diogenes*, no. 112, 1980, p. 93.

51. Nous nous contenterons seulement de les évoquer en indiquant à leur sujet la bibliographie appropriée.

52. Voir par exemple dans ACIDI, *Rapport Annuel 1979-1980*, Ottawa, 1981, p. 73 et 74. On y trouve le volume de l'aide canadienne à certains pays francophones d'Afrique et aussi le rang occupé par le Canada parmi les principaux donateurs. On remarque par exemple que pour la Côte-d'Ivoire, le Canada lui a accordé 6,5 millions de dollars comme aide en 1977 et a occupé le 2<sup>e</sup> rang parmi les cinq principaux donateurs. Étant donné que ce pays a reçu 75,3 millions de dollars comme aide étrangère en 1977, la part canadienne n'a représenté que 8,63% du volume total de l'aide étrangère à la Côte-d'Ivoire. Le rang seul ne reflète qu'une petite partie de la réalité de l'aide canadienne à la Côte-d'Ivoire.

53. Même si les autorités canadiennes ont, à plusieurs reprises, fait mention du manque de ressources humaines canadiennes adéquates pour le développement international, il faudrait reconnaître néanmoins qu'elles ont, depuis quelques années, fait un effort remarquable dans ce domaine grâce à des centres de formation comme IDIC (Ottawa), CECI (Montréal) et surtout des universités comme celles d'Ottawa, Toronto, Dalhousie et Montréal.

54. L. DUDLEY et Cl. MONTMARQUETTE, *L'aide extérieure du Canada: une évaluation de l'offre*, Ottawa, 1978; H. LE BLANC, *La pensée politique de l'aide canadienne au développement*, Université de Toulouse, Thèse de Doctorat, 1972; R. HOWARD, *Aid to Whom? Canadian Foreign Aid*, McMaster University, Ont. 1978.

principaux leviers de développement dans les pays francophones d'Afrique<sup>55</sup> et le rôle des « acteurs » africains de cette coopération<sup>56</sup>.

Les « acteurs » africains de cette coopération seraient, pour l'essentiel, les représentants de la classe dirigeante. Même si la formation historique de ce groupe social, leur évolution, leur importance dans les institutions de l'État, l'impact de leurs assises sociales et intersociétales ne semblent pas avoir les mêmes caractéristiques d'un pays africain à un autre, la plupart des auteurs qui ont étudié la question admettent que cette classe regroupe les leaders politiques et leurs représentants, les cadres supérieurs de l'État, les officiers et les représentants des fonctions libérales ayant une certaine importance sociale<sup>57</sup>. Le rapprochement physique et idéologique de ces différents groupes sociaux constitue ce qu'on pourrait appeler les classes dirigeantes qui se présentent, dans plusieurs cas, comme les défenseurs des « masses populaires » africaines<sup>58</sup>.

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire ici de revenir sur l'ensemble du débat voulant que, dans la plupart des cas, ce soit les dirigeants africains qui profitent en bonne partie des retombées internes de l'aide étrangère. Les travaux qui y sont déjà consacrés en ont suffisamment fait la démonstration<sup>59</sup>. Les avantages qu'ils en retirent sont de différents ordres : détournements de fonds, de vivres, de matériel de construction ; des voyages inutiles à l'étranger afin de bénéficier, entre autres, des frais de mission. Les retombées socio-politiques varient des biens quantifiables à des faveurs complexes : désir de relation personnelle entre fonctionnaires africains et personnalités étrangères, désir incontrôlé de vouloir être responsable d'un projet important même s'il n'est pas viable, prestige de négocier au nom de l'État<sup>60</sup>.

55. A. DERRADJI, *La coopération culturelle française dans l'Ouest africain*, Thèse de Doctorat en science politique, Alger, 1975 ; CEDETIM, *L'impérialisme français*, Paris, Maspero, 1980 ; S. NDONGO, *La coopération franco-africaine*, Paris, Maspero, 1972 ; S. AMIN, *L'Afrique de l'Ouest bloquée*, Paris, Minuit, 1971.

56. Cl. RIVIÈRE, « Comportements ostentatoires et style de vie des élites guinéennes » dans *Cultures et Développement*, vol. III, no. 3, 1971 ; S. LAMINE, *Les princes africains*, Paris, Hellier, 1979 ; R. DUMONT, *L'Afrique étranglée*, Paris, Éd. du Seuil, 1980.

57. Voir entre autres, Y. BÉNOT, *Idéologies des indépendances africaines*, Paris, Maspero, 1969 ; G. BALANDIER, *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1963 ; J. ZIEGLER, *Sociologie de la nouvelle Afrique*, Paris, 1964 ; M. DIOP, *Histoire des Classes en Afrique de l'Ouest : le Mali*, Paris, Maspero, 1971.

58. S. AMIN, *Nations et classes*, Paris, Ed. de Minuit, 1979 ; R. GALLISSOT, dans *Cahiers Jussieu*, no. 4, Paris 1977, pp. 279-281 ; P. C. LLOYD, (Ed.) *The New Elites of Tropical Africa*, Oxford, 1966 ; R. DUMONT, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Éd. du Seuil, 1969.

59. On trouve des communications intéressantes sur la formation et les rôles des bourgeoisies nationales africaines dans les ouvrages suivants : « L'Afrique et la crise de 1930 », dans *Revue Française d'histoire d'Outre-Mer*, t. LXIII, 1976, nos. 232-233 ; J. C. SCOTT, « Corruption in Underdeveloped », dans *Cultures et Développement*, vol. V, no. 1, 1973, pp. 107-124 ; Voir aussi quelques études de cas dans R. DUMONT et M.-F. MOTTIN, *L'Afrique étranglée*, Paris, Éd. du Seuil, 1980.

60. En guise d'exemple, on pourrait mentionner qu'au nombre des premiers étudiants béninois à bénéficier d'une bourse de l'ACDI figuraient deux enfants du ministre de l'Éducation Nationale du Bénin de l'époque, et que ces deux enfants étaient déjà boursiers du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) à Paris.

Compte tenu de l'importance de toutes ces variables sur la gestion et la pratique de la coopération internationale, l'aide étrangère ne peut être considérée automatiquement comme un « imput permanent et viable » à un développement auto-entretenu. C'est d'ailleurs ce qui fait dire à A Meister :

« qu'il convient donc de cesser d'analyser le développement en terme d'objectifs d'un plan national, et donc d'accepter les catégories dans lesquelles les planificateurs et les savants économistes définissent la situation et par lesquelles les élites nationales justifient leur position et leur pouvoir, et le considérer comme le sous-produit plutôt heureux de leur gestion, mais sous-produit nécessaire au renforcement de leur pouvoir, à leur durée, à l'accroissement de leurs privilèges »<sup>61</sup>.

Tant que les principaux « décideurs » dans les pays bénéficiaires de l'aide profitent des « subsides » de la coopération, les relations conflictuelles qui en résultent sont quotidiennement « gérées » jusqu'au jour où certains incidents les font sortir sur la place publique. C'est ce qui arriva entre le Canada et Haïti en janvier 1982 au sujet du projet DRIPP<sup>62</sup>. À la suite de l'arrêt des travaux de ce projet, le ministre haïtien des Affaires étrangères n'a-t-il pas déclaré au journaliste de Radio-Canada, Mireille Massé, que « les autorités canadiennes ont fait preuve d'arrogance et de non respect des accords signés » ?

Si l'aide canadienne à l'Afrique francophone ne veut pas ressembler davantage à celle d'autres pays dont on ne cesse de décrier les inconvénients, les autorités d'Ottawa devraient reconsidérer simultanément les finalités, les instruments et les structures organisationnelles de leur aide à l'Afrique afin de corriger ce qui peut encore être rectifié. À l'ACDI malheureusement, il semble qu'on supporte mal les critiques, même les plus constructives, surtout quand elles ne viennent pas de « l'intérieur ».

Le renforcement des relations bilatérales entre le Canada et les pays francophones d'Afrique aura contribué à renforcer la dimension culturelle de la dépendance : importation des modèles de consommation, de comportement et d'identification<sup>63</sup>. Il s'agit là d'une modeste contribution du Canada à ce qu'on pourrait appeler « l'explosion des besoins » dans les pays francophones d'Afrique. En effet, l'élargissement des modèles de référence et l'adaptation à un certain genre de vie

61. A. MEISTER, « Du développement à la gestion des populations : la variante péruvienne », dans *Revue Internationale d'Action Communautaire*, Univ. de Montréal, 1981, p. 169.

62. Jean-Claude LECLERC, « L'échec de l'ACDI en Haïti » dans *Le Devoir*, 2 décembre 1981, p. 7. On pourrait aussi rappeler ici l'impact de « l'incident de Libreville » sur la coopération bilatérale entre le Canada et le Gabon en 1968. Voir à ce sujet les déclarations des autorités canadiennes dans *Débats de la Chambre des Communes*, 4 Mars 1968, p. 7226; 5 mars 1968, p. 7280; 7 mars 1968, p. 7359 et 18 mars 1968, pp. 7772-7775.

63. Le rôle des pays industrialisés dans le processus de la consommation et de l'explosion des besoins dans les pays du Tiers Monde a fait l'objet d'un colloque à Lille. On peut trouver plusieurs des communications qui y ont été présentées dans *L'Homme et la Société*, jan-déc. 1980 : Voir notamment les communications de J. LOMBARD et de S. D'HAENE. Consultez aussi : M. SBITRI, *Économie marocaine et modèles de consommation importés*, Univers. de Lille, Thèse de Doctorat, 1979; A. DE SOUZA, *Fonctions de consommation dans les économies africaines*, Paris, Cujas, 1977.

occidental ne peuvent que contribuer à développer en permanence des besoins nouveaux qui ne peuvent pas être satisfaits par la majorité des populations africaines à cause de la faiblesse de leurs moyens. Même si ces besoins ne sont pas nécessaires, ils demeurent des objectifs parce qu'ils contribueraient à créer chez ceux qui les auront obtenu un caractère distinctif et privilégié, accompagné du désir de se différencier des autres.

Le caractère marginal de l'aide canadienne à l'Afrique francophone ne permet pas encore de bien saisir les données non quantifiables de ses avantages et de ses inconvénients. Mais il faudra y réfléchir davantage si l'on veut s'éloigner, tant soit peu, des chemins battus. Les chercheurs devront s'attarder à l'étude de plusieurs autres aspects de cette coopération qui sont encore mal connus: par exemple, l'influence des « structures parallèles », le choix et l'évaluation des programmes, les contraintes internes et externes aux projets et la connaissance réelle des pays bénéficiaires de l'aide canadienne<sup>64</sup>.

L'aide canadienne à l'Afrique francophone devra dépasser le cadre ponctuel et marginal si les autorités canadiennes veulent atteindre leurs objectifs internes et externes. Les planificateurs de l'ACDI devront faire preuve de plus d'imagination s'ils ne veulent pas que le Canada soit considéré par les dirigeants africains comme un pays « impérialiste » dont la finalité de l'aide serait essentiellement ses intérêts. Une meilleure adaptation de l'aide aux besoins de l'Afrique est devenue indispensable pour une coopération dynamique et débarassée du souci permanent de prestige et de profit de la part du donateur. Elle devra faire une grande place à des intérêts mutuels pour être plus profitable aux différentes parties<sup>65</sup>.

---

64. La plupart des recherches dans ces différents domaines sont mal connus; soit qu'elles ne sont pas publiées, soit qu'elles ont une publication très restreinte. Voir par exemple: Thomas C. BRUNEAU, Jan J. JORGENSEN and J.O. RAMSEY, *CIDA: The Organization of Canadian Overseas Assistance*, Montreal, Center for Developing Area Studies, Mc Gill University, 1978.

65. Les voies à explorer ici seraient pour le moment plus théoriques que pratiques. Au nombre des suggestions qui nous apparaissent intéressantes, il convient de retenir entre autres: Anne PENKETH, « L'aide au Tiers Monde doit être repensée », dans *Le Devoir*, 28 août 1980, p. 7; Les Rapports BRANDT et BERG.