

faire pièce à la main-mise de la Kanu, préparer les prochaines élections présidentielles et législatives et étoffer leurs réseaux politiques et de clientèle.

En conclusion, nous devons signaler que Myw observe une grande discrétion politique et n'intervient pas dans les « débats » ponctués d'invectives et de menaces qui impriment un rythme régulier à la vie politique au Kenya. Elle ne semble pas non plus, dans l'état actuel des choses, en mesure (le souhaiterait-elle d'ailleurs ?) d'assumer un rôle politique majeur.

Les critiques adressées à Myw

ne manquent pas. Certaines mettent en avant son caractère bureaucratique parfois et son allégeance à la Kanu. D'autres lui reprochent sa trop grande dépendance vis-à-vis des pays donateurs. Enfin, Myw souffre d'un manque de disponibilités financières. Toutes ces critiques ne sont pas sans fondement. Cependant elles ne doivent pas faire oublier le travail et le dévouement des adhérentes qui, dans des conditions bien souvent difficiles, remportent des victoires.

Dominique Mazire

Le Canada et l'Afrique francophone : jeu d'une puissance moyenne à la périphérie

CET article analyse la place qu'occupe l'Afrique francophone dans la politique extérieure du Canada. D'emblée, il ressort que la présence canadienne dans cette région se matérialise surtout à travers l'aide au développement. En effet, du point de vue géostratégique, le continent africain constitue un enjeu secondaire pour le Canada qui, en tout état de cause, n'est qu'un acteur marginal sur la scène internationale. Du point de vue économique, on a par ailleurs souvent dit que le gouvernement canadien cherchait activement à développer de nouveaux marchés en Afrique francophone. Or, il convient de rappeler que le niveau des échanges avec cette

région demeure étonnamment bas. Les exportations vers l'Afrique francophone représentent toujours moins de 1 % du commerce extérieur canadien. Dans ce contexte, la relation privilégiée qui s'est graduellement construite entre le Canada et l'Afrique francophone semble davantage tenir au volume de la coopération et, de façon complémentaire, à l'engagement du gouvernement canadien dans l'institutionnalisation de la francophonie.

De l'Afrique à l'Afrique francophone

L'histoire de la présence canadienne en Afrique est courte. Jusqu'à la fin des années 1950, le

Canada s'y est surtout fait connaître — notamment en Afrique francophone — par le travail de diverses communautés religieuses. Ce n'est qu'à cette époque que le gouvernement s'est finalement doté d'un embryon de politique africaine (1). Le Canada étant membre du Commonwealth, son action privilégiée d'abord l'Afrique anglophone. La façon dont furent établies en 1962 des relations diplomatiques avec un premier pays d'Afrique francophone — le Cameroun — est révélatrice de la grande prudence dont tenaient à faire preuve les autorités canadiennes. La décision d'ouvrir une ambassade au Cameroun a été fortement conditionnée par le fait qu'il s'agit d'un pays bilingue qui, comme le Canada, marie l'héritage français et l'héritage britannique. Les affinités culturelles entre les deux pays rendaient cette première expérience en Afrique francophone moins risquée aux yeux du gouvernement canadien.

Le Commonwealth et la Francophonie se sont aujourd'hui imposés comme les deux pôles d'ancrage de la diplomatie canadienne en Afrique. La participation du Canada à ces deux organisations a renforcé le sentiment d'appartenance du pays à la communauté mondiale en même temps qu'elle lui a permis de définir une politique étrangère plus autonome face à la Grande-Bretagne et aux États-Unis. Dans cette perspective, l'intérêt du Canada pour l'Afrique francophone a certes correspondu à un besoin d'internationalisation de la politique extérieure du pays. Toutefois, à côté des pressions de l'environnement extérieur, la politique canadienne dans cette région a été considérablement modulée par la montée du nationalisme québécois et par le rapport de

force qui s'est progressivement établi entre le gouvernement fédéral et québécois. En ce sens, le comportement du Canada a été largement façonné par des facteurs politiques d'ordre interne (2).

Rompant avec une tradition isolationniste, la modernisation politique du Québec amorcée durant les années 1960 a débouché sur la constitution d'une politique étrangère spécifiquement québécoise dans laquelle la France et les pays francophones d'Afrique ont joué un rôle de partenaires privilégiés (3). À partir de 1968, le Québec a cherché à profiter de toutes les occasions — notamment à la CONFEMEN et à l'ACCT (Agence de coopération culturelle et technique) — pour faire entendre sa propre voix dans les relations internationales. Ce contexte allait servir de catalyseur en attirant l'attention du gouvernement fédéral sur l'Afrique francophone comme jamais auparavant. Pour Ottawa, il était capital de limiter au minimum les initiatives du Québec à l'étranger. L'argumentation du gouvernement fédéral reposait sur le postulat qu'un pays souverain doit parler d'une seule voix sur la scène internationale. Ottawa appuyait sur l'importance de l'unité nationale, un facteur auquel les leaders africains

(1) Voir par exemple R. Marthews, « Canada and Anglophone Africa », in P. Lyon et T. Ismael, *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan, 1976, pp. 60-132 ; L. Sabourin, « Canada and Francophone Africa », in *Ibid.*, pp. 133-161 ; J. Schlegel, *The Deceptive Ash. Bilingualism and Canadian Policy in Africa : 1957-1971*, Washington, University Press of America, 1978.

(2) Voir C. Morin, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal, 1987.

(3) Voir L. Balthazar, L. Béranger et G. Mace, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Sillery, Septentrion-CQRI, 1993.

ne pouvaient manquer d'être sensibles, et se montrait méfiant envers toute velléité d'autonomie provinciale en matière de politique étrangère. Le gouvernement fédéral fit comprendre aux États d'Afrique francophone qu'il constituait une source potentielle d'aide beaucoup plus importante que le Québec et qu'il ne fournirait pas d'assistance aux pays d'Afrique francophone qui ne respecteraient pas les principes de base du fédéralisme canadien.

Jusqu'en 1985, date de la signature de l'accord Ottawa-Québec qui pava le chemin au premier sommet de la Francophonie, le développement des relations entre le Canada et l'Afrique francophone a été marqué par l'aménagement de structures politiques multilatérales et par un débat sur la place que le Québec pourrait y occuper. L'institutionnalisation de l'ACCT (1970) et des Sommets des chefs d'État francophones (1986) fut chaque fois l'occasion de longs affrontements entre Ottawa et Québec. Dans ces négociations, le gouvernement français a joué un important rôle de médiateur mais, pour leur part, les gouvernements d'Afrique francophone sont demeurés en marge des discussions. Leur attitude était globalement ambivalente. Il est pourtant certain que pour l'ensemble des pays africains le conflit constitutionnel entre Ottawa et Québec a constitué jusqu'à sa résolution une « querelle de grands blancs » (4). Ces États se sentaient peu concernés par les confrontations répétées où les gouvernements canadien et québécois se livraient une « guerre de drapeaux ».

Par le biais des institutions de la Francophonie, l'Afrique francophone est progressivement devenue, au même titre que l'Afrique anglophone, un pilier de la politique

extérieure canadienne. En fait, la résolution en 1985 du contentieux fédéral-provincial a permis aux deux gouvernements du Canada et du Québec d'accroître leur champ d'action au sein de la Francophonie et de l'Afrique francophone. Cette évolution des choses suggère que pour les gouvernements canadien et québécois la participation aux instances de la Francophonie ne pouvait finalement se résumer à un jeu à somme nulle.

Les relations entre le Canada et l'Afrique francophone se fondent aujourd'hui sur un tissu serré de liens bilatéraux et multilatéraux, nés pour une large part du besoin de répondre aux aspirations québécoises dans le domaine des relations internationales. Cependant, on ne saurait négliger le fait que l'environnement extérieur incitait parallèlement le gouvernement canadien à capitaliser sur la dimension bilingue du pays pour maximiser son rayonnement international. En effet, l'effervescence de la décolonisation encourageait le Canada à saisir toutes les occasions qui s'offraient à lui pour augmenter sa présence dans le Tiers-Monde. En définitive, les facteurs internes ont probablement agi comme accélérateurs d'une dynamique dont les conditions d'apparition étaient déjà là. Et très tôt, cette dynamique allait être dominée par la logique de l'aide au développement.

L'aide canadienne : diversité d'objectifs

La coopération au développement constitue le noyau dur des relations entre le Canada et l'Afri-

(4) L'expression appartient au président Senghor. Voir Morin, *L'art de l'impossible*, p. 415.

que francophone. En 1990-1991, l'ACDI (Agence canadienne de développement internationale) a versé 251 millions de dollars aux pays de cette région, soit 22,9 % du budget total de son aide de gouvernement à gouvernement (5). Établi au début des années 1960, c'est surtout au cours des années 1970 que le programme canadien d'aide à l'Afrique — aussi bien francophone qu'anglophone — a pris son véritable essor. En canalisant de plus en plus de ressources vers l'Afrique, le Canada a suivi une tendance mondiale. Son comportement illustre de façon éloquente l'impact que peuvent avoir les facteurs d'ordre systématique sur les choix des donneurs bilatéraux.

A cause de l'attention initialement accordée aux gros pays peuplés d'Asie, l'Afrique n'absorbait qu'environ 20 % de l'aide canadienne en 1970. Mais à partir du milieu des années 1970, cette part augmenta à 40 %, dont la moitié environ était allouée à l'Afrique francophone. Depuis 1988, le gouvernement s'est officiellement engagé à consacrer à l'Afrique 45 % de son budget d'aide bilatérale (6). Précisons cependant qu'au cours des dernières années, le principe de parité entre Afrique francophone et anglophone s'est quelque peu modifié à l'avantage de l'Afrique anglophone, le nouvel équilibre s'établissant autour de 60 %-40 %.

En 1990-1991, plus de 80 % des ressources fournies par le Canada à l'Afrique francophone furent acheminées vers l'Afrique sub-saharienne où le Cameroun, le Sénégal, le Rwanda et le Mali faisaient figure de partenaires privilégiés. L'optimisation de la répartition géographique des fonds alloués à l'Afrique sub-saharienne a toujours été un casse-tête pour les autorités cana-

diennes. La décision prise par l'ACDI en 1993 de concentrer son action — traditionnellement très dispersée — sur un nombre de pays plus limité a tout naturellement soulevé un tollé. Par ailleurs, alors qu'elle s'élevait à près de 50 % au début des années 1970, la part de l'aide canadienne réservée aux pays maghrébins a aujourd'hui été ramenée à moins de 20 %. Suite à ce recentrage des flux, la coopération avec les pays du Maghreb a été soumise à un processus de graduation puisque ces pays se voient accorder un volume croissant de crédits à l'exportation. La réorientation de la stratégie canadienne dans le Maghreb permet de cibler l'aide ailleurs, tout en maintenant des liens privilégiés avec des pays qui constituent la meilleure porte d'entrée du Canada sur le monde arabo-musulman.

La place qu'occupent les motivations commerciales dans la politique canadienne d'aide suscite depuis longtemps de nombreux débats (7). A ce propos, deux tendances nouvelles sont apparues au cours des dernières années. Premièrement, en 1988, un assouplissement a été apporté aux pratiques canadiennes en matière d'aide liée. Jusque-là, avec une aide liée à 80 %, la politique du Canada était l'une des plus restrictives au monde. Depuis, les fonds canadiens sont globalement liés à 66 % et, dans le cas de l'Afrique sub-

(5) ACDI, *Rapport annuel 1990-1991*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1992, p. S8. La plupart des autres données du texte sont aussi tirées des rapports annuels de l'ACDI.

(6) ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1988, p. 30.

(7) C. Sanger, « Out of Africa », *The Canadian Forum*, juillet-août 1993, pp. 18-25.

saharienne, ce taux peut être abaissé à 50 % (8). Sous l'influence de diverses pressions internes et internationales, le gouvernement a finalement convenu que le manque de compétitivité des produits canadiens sur les marchés internationaux constituait une sérieuse entrave au processus de développement, en particulier dans les pays les plus pauvres. La décision canadienne était d'autant plus remarquable qu'elle allait à contre-courant de la tendance internationale.

Deuxièmement, durant toute la dernière décennie, les montants consacrés par l'ACDI à la coopération industrielle ont sensiblement augmenté. Le programme de coopération industrielle de l'ACDI vise à appuyer l'expansion des échanges commerciaux entre le Canada et les pays en développement. En 1990-1991, les fonds alloués à ce programme atteignaient 62,3 millions de dollars. L'Afrique a absorbé 34 % de ce montant et l'Afrique francophone, à elle seule, 23 %. Le Canada cherche tout particulièrement à exploiter sa capacité d'offrir des technologies nord-américaines en français (9). Malgré l'extrême faiblesse du niveau actuel des échanges, le gouvernement canadien continue de miser sur la possibilité d'un renforcement des liens commerciaux avec l'Afrique francophone. En même temps, la stratégie de l'ACDI tend à confirmer que la pénétration des marchés d'Afrique francophone par les firmes canadiennes est fragile et demeure fortement dépendante du financement public. L'assouplissement de la politique d'aide liée et l'essor du programme de coopération industrielle mettent en relief la diversité des logiques auxquelles répond la politique d'aide du Canada. Plusieurs observateurs sou-

lignent dans ce sens que la confusion des objectifs humanitaires et des objectifs commerciaux est le principal problème auquel reste confrontée la coopération canadienne en Afrique francophone.

En dehors de l'aide bilatérale classique, le Canada mise de plus en plus sur la contribution des ONG au développement de l'Afrique francophone (10). En 1990-1991, les subventions gouvernementales aux ONG canadiennes représentaient 11,1 % de l'aide fournie de gouvernement à gouvernement. L'ACDI vante la capacité qu'ont les ONG de réaliser des projets qui rejoignent mieux que l'aide gouvernementale les populations démunies. En même temps, il est clair que l'ACDI utilise les ONG pour maintenir une présence canadienne minimale dans un certain nombre de pays où l'assistance gouvernementale est à peu près nulle (Bénin, Burundi, Congo, Tchad...). Au cours des dernières années, le développement de la concertation ACDI-ONG a conduit à la mise en place de nouvelles structures d'encadrement et de financement des activités non-gouvernementales. Le consortium d'ONG Partenariat Afrique-Canada s'est ainsi vu attribuer 150 millions de dollars depuis 1986. Si le Canada fait preuve d'un indéniable leadership dans son comportement à l'endroit des ONG, il convient tout de même de rappeler que l'expansion du rôle des organismes bénévoles dans le régime internatio-

(8) ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, op. cit., pp. 52-53.

(9) A. Pélouas, « Forces du génie québécois », *Partenaires*, hiver 1991, p. 16.

(10) J.-P. Thérien, « Les organisations non-gouvernementales et la politique canadienne d'aide au développement », *Analyse de politiques*, 17 : 1, 1991, pp. 37-51.

nal de l'aide constitue un phénomène universel qui est du reste encouragé par les grandes agences de développement.

Mis à part les contributions versées à la Banque mondiale et aux organismes des Nations unies, l'action multilatérale du Canada en Afrique francophone s'exerce entre autres par le biais du financement qu'il fournit à la Banque africaine de développement, une institution où il a toujours joué un rôle fort actif. Cependant, étant donné que les activités de la Banque africaine s'adressent à l'ensemble de l'Afrique, la spécificité de l'aide multilatérale du Canada à l'Afrique francophone ressort plus nettement de son engagement auprès de l'ACCT et des programmes de coopération mis en place à la suite des sommets francophones. Les sommes en jeu dans ces programmes sont certes nettement plus modestes que celles qui sont consacrées à la coopération bilatérale. Sur le plan politique, la Francophonie n'en a pas moins permis au Canada de consolider son image de défenseur de la cause multilatérale (11). Comme le multilatéralisme tend à avantager les petites et moyennes puissances, le Canada s'est généralement montré plus enthousiaste que la France vis-à-vis d'un renforcement du pouvoir des institutions francophones, notamment de l'ACCT. Cette différence de perspective constitue d'ailleurs la source de tensions récurrentes dans la gestion du mouvement francophone (12).

Les années 1980 ont correspondu à une importante réorientation des priorités d'intervention de l'aide canadienne à l'Afrique francophone (13). De plus en plus préoccupé par le contrôle des grands équilibres macro-économiques, le Canada a donné un appui

solide aux plans d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale et à l'ensemble des mesures qui y sont généralement associées : contrôle de l'inflation et du crédit, réajustements monétaires, réexamen du rôle de l'État dans l'économie, privatisation des entreprises publiques, accroissement de la compétitivité des entreprises, libéralisation des échanges, intégration à l'économie mondiale... En légitimant l'action des grandes institutions financières internationales, la coopération canadienne a activement participé à la diffusion d'un « temps mondial » fondé sur la démocratie de marché (14).

L'appui du Canada aux programmes d'ajustement structurel s'est notamment répercuté sur la coopération bilatérale fournie par l'ACDI. D'une part, depuis la fin des années 1980, environ 25 % de l'aide canadienne à l'Afrique francophone a été accordée à titre de soutien à la balance des paiements. D'autre part, l'octroi de l'assistance canadienne est de plus en plus soumis à la conclusion préalable de plans d'ajustements entre les pays africains et les institutions financières internationales (15). Le gouver-

(11) T. Keating, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1993, pp. 247-248.

(12) J.-P. Péroncel-Hugoz, « La France priée de défendre... le français », *Le Monde*, 15 octobre 1993, p. 3.

(13) C. Pratt, « Towards a Neo-conservative Transformation of Canadian International Development Assistance : the SECOR Report on CIDA », *International Journal*, 47, été 1992, pp. 595-613.

(14) Z. Laïdi (dir), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, 2^e éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.

(15) A. Clark, *Coordonnée ou improvisée ? La politique canadienne envers l'Afrique subsaharienne dans les années 1980*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1991, pp. 24-25.

nement canadien a d'autant mieux accepté et défendu la logique de l'ajustement structurel que la politique économique suivie au plan interne au cours des dernières années procédait de la même philosophie. En somme, pour le gouvernement canadien, l'ajustement structurel se fonde sur des principes et des normes à valeur universelle qui doivent guider l'action politique aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.

Malgré un fort parti pris pour la rigueur macro-économique, la politique canadienne en matière d'ajustement structurel n'est cependant pas la même copie que le FMI ou le gouvernement américain mettent en avant. Par exemple, le Canada a réussi à adopter une attitude moins dogmatique que celle des États-Unis sur le retrait de l'État du domaine de l'économie et sur la privatisation des entreprises gouvernementales. Le gouvernement canadien a aussi fait des efforts remarquables en vue d'accroître le rôle des donneurs bilatéraux dans la définition des programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Enfin, sur un registre plus politique, le Canada a été un leader — avec l'UNICEF et les *like-minded* — pour faire reconnaître l'impact de l'ajustement sur les populations pauvres. Il fut à cet égard l'un des premiers à mettre en valeur le potentiel des ONG pour réduire les coûts sociaux de l'ajustement.

L'ouverture de la politique canadienne à l'égard de l'Afrique francophone s'est aussi traduite dans la manière dont le pays a fait face au problème de l'endettement. A ce chapitre, le Canada a fait preuve d'un certain leadership, notamment lors de la session spé-

cial de l'ONU sur l'Afrique en 1986, aux deux Sommets de la Francophonie et du Commonwealth en 1987, au Sommet des sept pays industrialisés à Toronto en 1988 et au Club de Paris en 1991. Toutefois, l'attitude adoptée par le gouvernement canadien doit être replacée dans son contexte. Avec l'annonce du plan Brady, la communauté internationale a fini par reconnaître qu'un remboursement complet de la dette du Tiers-Monde était impossible. En annulant des sommes importantes dûes par des pays de la Francophonie et du Commonwealth, le Canada a d'abord montré qu'il participait à ce consensus. Son comportement envers l'Afrique francophone doit être interprété comme une réponse à un environnement international qui invitait les pays développés à prendre de telles initiatives (16).

Il est indéniable que la politique du Canada à l'égard de l'Afrique francophone a été profondément marquée par les idiosyncrasies culturelles de la société canadienne. Toutefois, l'action du Canada en Afrique francophone ne saurait être réduite à un ensemble de décisions libres et volontaires reflétant des intérêts strictement nationaux. Elle résulte aussi des déterminants d'ordre systémique qui, fondés sur des rapports de force, relèvent de choix collectifs faits par la communauté internationale. La présence soutenue de l'aide canadienne en Afrique francophone est à cet égard indissociable du fait que l'Afrique est le continent qui reçoit le plus

(16) Il convient cependant de préciser que le gouvernement canadien maintient une ligne beaucoup plus ferme dans le cas des prêts commerciaux consentis aux pays africains par la Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé.

d'assistance extérieure par habitant. Le Canada s'est jusqu'ici soumis en « bon citoyen international » aux règles de *burden-sharing* qui structurèrent le régime international de l'aide. Des développements récents suggèrent cependant que la politique canadienne pourrait bientôt connaître un tournant.

Un avenir incertain

La politique du Canada à l'égard de l'Afrique francophone ne peut finalement être comprise que si l'on considère qu'il s'agit d'une puissance en déclin. On sait que parmi le groupe des sept pays industrialisés, le Canada est celui qui a la plus petite économie. Ce qu'on sait moins, c'est que l'écart qui le sépare de la 6^e place — occupée par la Grande-Bretagne — ne cesse de se creuser. Tenant compte de cette tendance à l'« argentinisation » du pays, on peut présumer que l'action du Canada en Afrique francophone privilégiera de plus en plus une démarche de production de sens plutôt qu'une démarche de production de puissance.

La coopération canadienne traverse depuis quelques années une crise budgétaire pour laquelle aucune solution n'est en vue. L'objectif de 0,70 % du PNB, formellement accepté par le gouvernement, a été plusieurs fois reporté à une date ultérieure. En se fondant sur les prévisions financières du gouvernement, des spécialistes estiment que le niveau de l'aide canadienne pourrait passer de 0,43 % du PNB en 1992 à 0,30 % en 1998-1999 (17). Dans la lutte contre le déficit national, l'aide est une cible de choix étant donné que ses appuis populaires sont éparpillés et

relativement peu nombreux. Même si l'Afrique francophone continue très certainement d'absorber une part substantielle de l'aide canadienne, il reste que les sommes effectivement disponibles n'augmenteront guère au cours des prochaines années.

Le Canada cherchera probablement à compenser la diminution relative de sa capacité d'intervention par une stratégie davantage tournée vers la production de sens. En Afrique, cette approche devrait se traduire par un encouragement soutenu au volet politique de la « solidarité francophone ». Compte tenu de la stagnation probable du budget de l'aide, le Canada misera sans doute plus que jamais sur le renforcement des institutions de la Francophonie et sur l'extension de la concertation francophone à divers forums internationaux. Au niveau du discours, on peut s'attendre à une mise en valeur toujours plus accentuée des thèmes de l'environnement et des droits de l'homme.

La dernière décennie a fait du Canada un État plus introverti que jamais. Cette nouvelle tendance pourrait être durable car les problèmes de fonds du pays — l'enlèvement du débat constitutionnel et l'endettement du gouvernement — risquent de ne pas trouver de véritable solution à court terme. Dans ces circonstances, il est peu probable que l'aide canadienne en général, et à l'Afrique francophone en particulier, puisse retrouver l'importance qu'elle a déjà eue.

Jean-Philippe Thérien

(17) Institut Nord-Sud, « Foreign Aid Targeted Unfairly », Communiqué de presse, 1^{er} octobre 1993.