

60
047
1988

La quête du développement

HORIZONS CANADIEN ET AFRICAIN

sous la direction de
Jean-Philippe Thérien



Collection
dirigée par
le GRÉTSÉ

7106



N° 11

**La quête du
développement;
horizons canadien
et africain**

**Collection
dirigée par
le GRÉTSÉ**

Gérard Boismenu,
directeur

Lizette Jalbert,
directrice-adjointe

Édition

Association canadienne-
française pour l'avancement
des sciences
2730 Chemin de la
Côte-Sainte-Catherine
Montréal, H3T 1B7

Distribution

Diffusion Prologue
(514) 332-5860

**Graphisme
de couverture**

Michel Lepage
(514) 678-0010

ISBN-2-89245-096-9

Cet ouvrage est publié
grâce à des subventions
accordées par le Fonds
F.C.A.R. pour l'aide et le
soutien à la recherche
(administré par l'Université
de Montréal et l'Université
du Québec à Montréal)

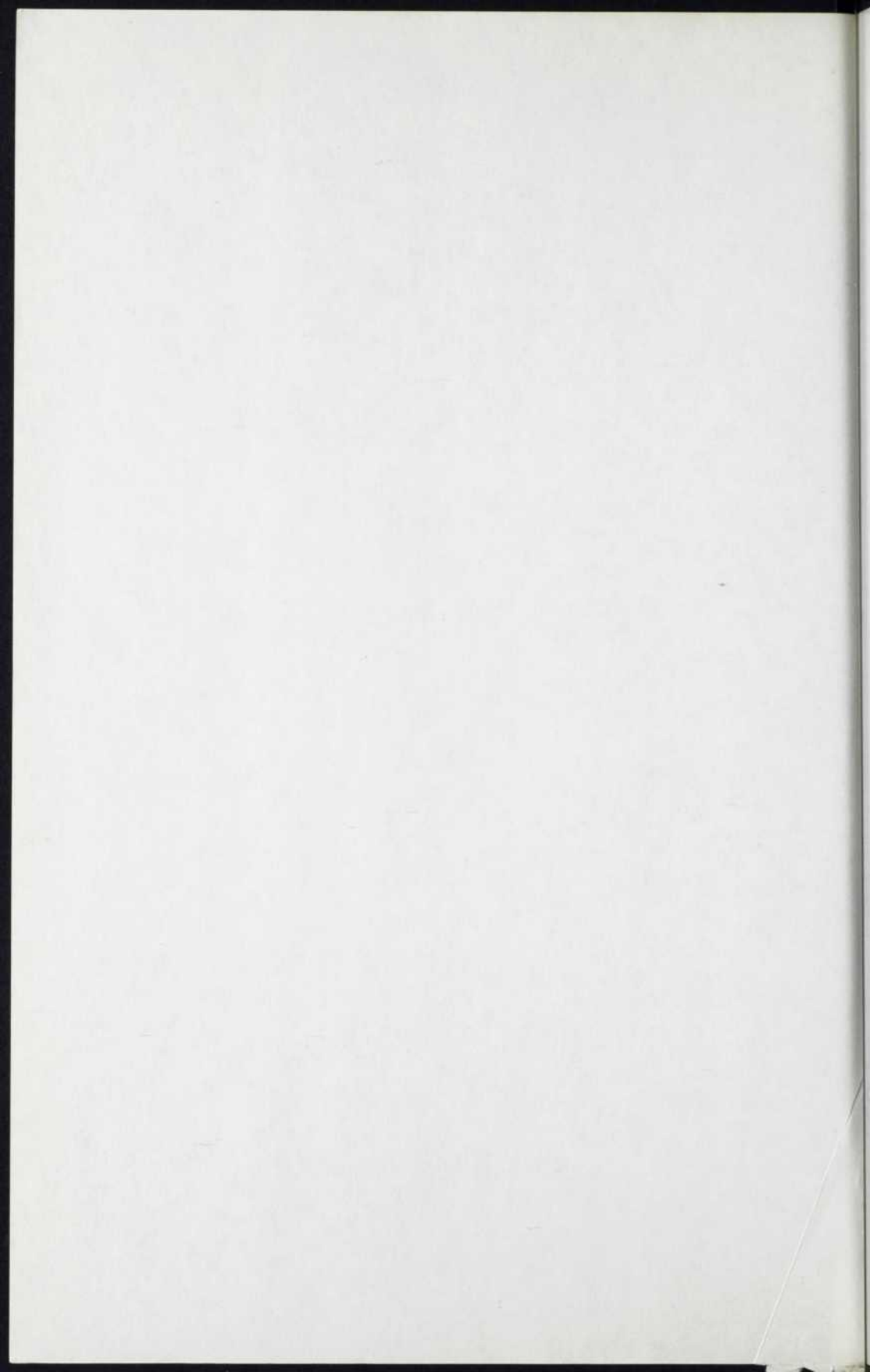


Bibliothèque Nationale du Québec

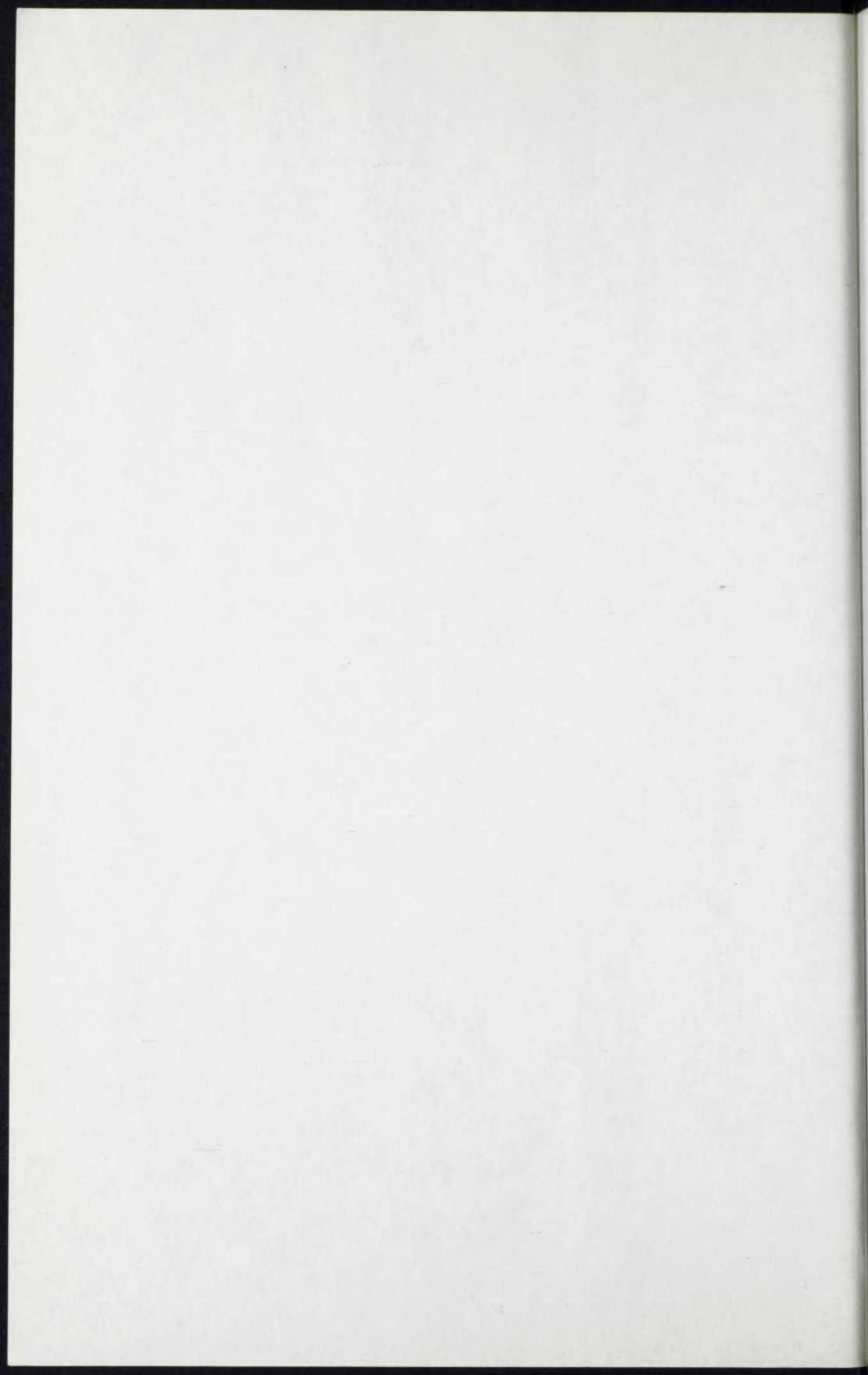
© 1988 Association Canadienne-française pour l'avancement des sciences
Dépôt légal, 4e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

D8804834





LA QUÊTE DU DÉVELOPPEMENT
HORIZONS CANADIEN ET AFRICAIN



LA QUÊTE DU DÉVELOPPEMENT

HORIZONS CANADIEN ET AFRICAIN

sous la direction de
Jean-Philippe THÉRIEN

Politique et Économie
sous la direction du GRÉTSÉ

ACFAS

HC
60
Q47
1988

INTRODUCTION

Jean-Philippe Thérien

Cette publication constitue une contribution à l'étude du développement international. Elle se compose de deux parties dont la complémentarité apparaît clairement dès lors qu'on comprend que le développement est un processus qui concerne simultanément la transformation interne des rapports sociaux dans les États du Tiers-Monde et le réseau d'interactions qui associent ces États aux pays développés. En d'autres termes, le développement est un problème de réalisation de l'identité des pays du Sud, mais qui ne pourra être résolu sans un changement dans la structure des rapports Nord-Sud.

Fondé sur cette vision des choses qui renvoie par ailleurs à des efforts de théorisation sur la croissance de l'interdépendance, sur la mondialisation des rapports économiques et sur la crise de l'aide au développement (Keohane et Nye, 1977, 1987; Wallerstein, 1979; Comélieu, 1986; Magnard et Tenzer, 1988; Wood, 1986), le fil directeur de ce recueil de textes comporte deux points d'ancrage thématiques: le Canada et l'Afrique. La première partie met en relief la multiplicité et la spécificité des liens qui forment la base de la participation canadienne au tissu des relations Nord-Sud. La seconde partie tente de dégager la complexité du défi du développement pour un continent qui, à bien des égards, semble en voie de marginalisation quasi totale par rapport à l'évolution du système international contemporain.

Nous avons fait appel à une équipe de spécialistes dont la formation et les intérêts sont variés; la pluralité des perspectives est en effet un des impératifs épistémologiques pour l'étude du développement. Par nature, le développement est un fait social total dont la dynamique de réalisation dépasse les rigidités du cloisonnement scientifique. Les auteurs qui ont participé à cette publication proviennent donc non seulement du milieu universitaire mais également d'organisations et d'institutions non gouvernementales. Ce croise-

ment d'expériences donne lieu à un débat ouvert qui illustre comment, en matière de développement international, l'accumulation des connaissances est une entreprise aux multiples avenues.

Horizon canadien

Sur la scène des rapports entre pays développés et pays en développement, la position du Canada est caractérisée par une recherche de compromis dont les paramètres méritent d'être mieux éclairés. Cet effort d'analyse s'impose entre autres parce que, tout en étant un État dont les intérêts généraux coïncident prioritairement avec ceux des pays développés, le Canada a depuis plusieurs années tenté de se créer une image avant-gardiste en matière de coopération internationale. Cette démarche de l'État canadien prolonge d'ailleurs une tradition qui, au lendemain de la dernière guerre mondiale, a conféré au pays un statut de *helpful fixer* (Dewitt et Kirton, 1983) dans l'organisation des rapports mondiaux. Plus d'un exemple témoigne de la volonté canadienne d'ouverture à l'endroit des problèmes spécifiques du Tiers-Monde. Pour mémoire, rappelons que le Canada a occupé des fonctions directrices importantes lors de la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale (1975-1977) et lors du Sommet de Cancun (1981); son ratio aide/PNB est le deuxième parmi le groupe des sept pays les plus industrialisés; le pays a aussi fait preuve d'une certaine initiative en proposant d'effacer une partie de la dette des pays africains; enfin, dans le dossier de l'apartheid, la position canadienne s'est sensiblement démarquée de celle d'autres pays développés.

Cependant, ce leadership dans les secteurs de la diplomatie et de l'aide trouve peu d'écho dans le domaine plus large des relations économiques. D'une part, la fraction que le Tiers-Monde représente dans les échanges extérieurs canadiens demeure à un niveau étonnamment bas. D'autre part, il faut considérer que les similitudes structurelles qui rapprochent le Canada des pays en développement (production et exportation de matières premières, forte présence d'investissements étrangers, dépendance à l'égard de la technologie importée) n'ont pas encore permis l'apparition d'une collaboration extensive sur le terrain de la négociation multilatérale. Tout en laissant voir certaines formes de coopération indéniablement originales, l'étude de l'expérience canadienne démontre en fin de compte la profondeur des blocages qui marquent les rapports Nord-Sud.

La première partie de l'ouvrage tente donc de systématiser les modalités de la participation canadienne dans le jeu des relations entre pays développés et pays en développement; elle se penche tout particulièrement sur le domaine de la coopération internationale qui représente le noyau dur de l'interface Canada-Tiers-Monde. Roger Young rappelle une réalité assez solidement

reconnue en mettant en relief le mouvement d'interdépendance croissante entre le Canada et l'ensemble des pays en développement. À côté de cet élément de convergence des argumentations, il existe cependant une vive controverse sur le rôle spécifique des différents groupes sociaux canadiens dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales. La position soutenue par Young suggère que, malgré la rhétorique gouvernementale, les activités canadiennes dans le Tiers-Monde continuent à suivre une dynamique impulsée surtout par le secteur public plutôt que par le secteur privé. Cette dialectique particulière de l'État et du secteur privé, dans laquelle les initiatives du premier n'infléchissent guère les pratiques du second, constituerait en définitive un facteur explicatif du statu quo de la politique canadienne.

Cranford Pratt fournit une autre vision des choses en s'appuyant sur une analyse menée en termes de classes sociales et en mettant l'accent sur la transformation de certains principes directeurs de la politique extérieure du gouvernement canadien. Dans le prolongement des intérêts de la classe dominante au plan économique, l'élite politique aurait été amenée, au cours des dernières années, à accorder une importance croissante aux enjeux économiques et industriels dans l'élaboration de la politique nationale. Selon Pratt, l'internationalisme libéral qui, de façon assez consensuelle, s'était imposé après 1945 a ainsi subi un net recul devant la montée d'un néo-réalisme. Celle-ci contribuerait à marginaliser la place du Tiers-Monde dans les relations extérieures du Canada.

Une troisième vision des choses s'inspire de la théorie pluraliste qui sous-tend la contribution de Louis Sabourin. Dans son bilan, celui-ci insiste en particulier sur le fait que les relations Canada-Tiers-Monde tendent à se diversifier et à se complexifier. L'analyse se propose de montrer que la politique canadienne constitue un enjeu où s'entrecroisent les intérêts de trois groupes sociaux distincts: les professionnels de l'activité gouvernementale, les tiers-mondistes proches des organisations non gouvernementales (ONG) et les intervenants économiques du secteur privé. À partir de la confluence des activités de ces trois groupes, Louis Sabourin estime que le développement international est un des supports importants de l'identité nationale canadienne.

Pour parvenir à une interprétation globalisante de la politique Nord-Sud du gouvernement canadien, il importe de faire le point sur le fonctionnement de certaines pratiques d'interaction sectorielles. Dans cette perspective, les relations commerciales, l'aide publique au développement et l'aide non gouvernementale renvoient à trois composantes décisives du réseau des relations entre le Canada et les pays en développement.

Dans le champ commercial, il est entendu que l'internationalisation de la division du travail pose le problème de l'ajustement structurel de l'appareil de production canadien; celui-ci doit affronter une concurrence accrue du Tiers-Monde, laquelle devrait s'aviver encore plus au lendemain de l'Uruguay

Round. Mais ce qui singularise davantage l'expérience canadienne, c'est le paradoxe souligné par Janette Mark selon lequel, d'une part, les exportations constituent une fraction considérable du PIB canadien (environ 25%) alors que, d'autre part, les échanges du Canada avec les pays du Tiers-Monde sont extrêmement limités en comparaison avec la situation qui prévaut dans d'autres pays développés à économie de marché. Cette situation atypique explique en partie les raisons qui poussent l'État canadien à subordonner son aide à des facteurs d'ordre commercial.

Le domaine de l'aide publique au développement est le lieu par excellence de l'intervention gouvernementale dans les relations Canada-Tiers-Monde. Le contrôle de l'État est entre autres assuré du fait que le bilatéralisme demeure la clé de voûte des programmes de la coopération canadienne. Par ailleurs, comme la contribution de Jean-Philippe Thérien le laisse voir, l'aide publique est un secteur de l'activité gouvernementale dont la priorité politique manque de transparence. D'une part, les structures de la coopération canadienne évoluent par approximations successives; d'autre part, la politique d'aide du Canada donne lieu à des performances contrastées lorsqu'elle est comparée à celle des autres pays de l'OCDE.

L'aide non gouvernementale constitue une dimension de la coopération canadienne qui ne cesse de croître en importance. Entre 1972 et 1987, la proportion des ressources de l'ACDI qui lui est consacrée s'est accrue de 3% à 10%. En outre, parmi le groupe des pays développés à économie de marché, le Canada occupe la seconde place en ce qui concerne le pourcentage de l'aide publique canalisée par les ONG. Devant ces réalités, Robert Hazel met en relief les fondements du service volontaire et les contraintes locales auxquelles celui-ci est confronté sur le terrain. Au total, il conclut que les ONG constituent une voie privilégiée pour la promotion de relations transnationales en dehors du cadre gouvernemental.

L'ensemble des contributions de la première partie éclaire la diversité des enjeux politiques et économiques que recouvrent les relations Canada-Tiers-Monde ainsi que l'hétérogénéité des intérêts sociaux qui s'y trouvent engagés. Conditionnée par cette fluidité du réel, la politique Nord-Sud du gouvernement canadien demeure en définitive sous l'emprise d'une matrice dont les deux pôles sont la compétitivité et la sécurité (Canada, 1985). Or, de ces deux pôles, l'impératif de la compétitivité semble le plus mobilisateur et son pouvoir structurant apparaît dans l'interconnection croissante entre les objectifs de la politique intérieure et ceux de la politique extérieure. La singularité de la politique canadienne ne pourra cependant être pleinement mise à jour que par une confrontation de cette dernière avec celle des autres grands pays développés. Dans cette voie, beaucoup reste à faire.

Horizon africain

Le Canada est certes un espace privilégié d'où observer et analyser le potentiel d'une solidarité pour le développement, que celle-ci soit qualifiée de mécanique ou d'organique. En contrepoint, l'Afrique est assurément le continent par excellence pour saisir l'ampleur des difficultés d'un *décollage* du développement. La notion de *crise* a probablement été surutilisée dans les sciences sociales au cours des dernières années. Mais on peut se demander s'il existe un autre concept qui puisse plus adéquatement rendre compte de la situation africaine qui n'en finit plus de se dégrader.

Quelques indicateurs sont éloquentes. D'abord, l'Afrique détient le triste privilège d'être le seul continent où, entre le début des années 1960 et le début des années 1980, la production alimentaire par habitant a diminué; l'indice 100 pour la période 1961-1964 a chuté à 88 vingt ans plus tard (Commission Brundtland, 1987, 119). En ce qui concerne l'articulation de l'Afrique au système mondial, il convient de rappeler que plus de la moitié des pays du continent dépendent à 90% des exportations de produits primaires, et plus des trois quarts à 65% (Magnard et Tenzer, 1988, 20). Or, la baisse vertigineuse des cours de ces marchandises observée ces dernières années a largement contribué à la forte diminution (25%) du volume des importations africaines entre 1980 et 1986 (GATT, 1987, 123).

Ces données statistiques établies à l'échelle continentale masquent évidemment d'importantes différences inter-étatiques. Dans un travail de critique des limites du sens commun, Bernard Charles explique comment le continent est loin d'être une entité homogène. Au chapitre économique, il fait par exemple voir que la similitude des PNB par habitant de deux États occulte parfois des écarts considérables quant aux conditions réelles d'existence des populations. Au chapitre politique, il souligne que l'instabilité gouvernementale est moins généralisée que ce qu'il apparaît à première vue et que les affiliations avec l'extérieur sont modulées en fonction de contingences internes spécifiques. Cette contribution débouche ultimement sur une interrogation concernant les outils conceptuels à utiliser pour cerner une réalité aussi complexe que celle du continent africain.

La diversité des conditions politiques du développement africain n'est nulle part mieux illustrée qu'en Afrique du Sud. Dans une analyse historique, Pierre Beudet dégage les principaux éléments politiques, économiques et militaires qui marquent la singularité de la destinée de cette ex-colonie par rapport aux autres composantes de l'Empire britannique. Son étude met particulièrement en relief la période des années quatre-vingt où des réformes ont été proposées à l'initiative d'une coalition entre certaines fractions de l'armée, de l'État et du capital. L'ouverture s'est finalement soldée par la proclamation de l'état d'urgence en 1986 et un durcissement de la répression. Tout en reconnaissant que l'hypothèse d'un règlement est toujours lointaine, l'auteur

soutient que la marge de manœuvre de la classe au pouvoir en Afrique du Sud se rétrécit sans cesse davantage.

Au plan économique, la fragmentation de l'Afrique trouve une importante illustration à travers la question de la dette. Certes, il existe des éléments d'analyse unificateurs que rappelle Bonnie K. Campbell. Celle-ci pose d'emblée que les causes du processus d'endettement sont indissociables du fonctionnement de la division internationale du travail. Elle démontre aussi que l'endettement engendre de nouveaux rapports de force où le pouvoir politique local s'effrite devant le pouvoir des organisations multilatérales qui parviennent à infléchir non seulement les objectifs du développement, mais aussi le choix des moyens pour les atteindre. Cela étant, il faut bien reconnaître que l'urgence du problème varie selon les États et qu'elle est plus grande en Afrique sub-saharienne. L'exacerbation de l'endettement a réduit considérablement les transferts financiers nets vers cette région; entre 1982 et 1985, ceux-ci sont tombés de 10 à 1 milliard de dollars. Parmi les conséquences les plus pénibles de ce phénomène, il a été estimé que, dans cette zone, le PIB par habitant a baissé d'environ 20% entre 1980 et 1986 (Banque mondiale, 1987, 32).

Deux questions se rapportant aux conditions sociales du développement tendent par ailleurs à rapprocher plutôt qu'à différencier les défis du continent: les rapports ville-campagne et la gestion du développement. Jacques Fisette étudie le phénomène de l'urbanisation en utilisant une approche qui met l'accent sur les contradictions internes à chaque État entre les classes urbaines et les classes rurales. Il soutient que la croissance démographique ne suffit pas à expliquer la crise urbaine que traverse le continent africain; son explication du phénomène renvoie davantage à la mise en place de politiques économiques systématiquement favorables à la ville et défavorables à la campagne. Compte tenu de ce contexte, le développement d'un secteur «informel» apparaît comme la seule voie qui puisse assurer l'équilibre social de l'Afrique urbaine.

Complémentairement, Sophie Bessis explique le mal-développement de l'agriculture en situant le monde rural africain en rapport avec un environnement extérieur où les contraintes du marché mondial se superposent à celles de la ville. La marginalisation de la paysannerie se trouve irrémédiablement conditionnée par le dualisme agraire et par l'extraversion des structures de production. La diminution récente des importations alimentaires d'un certain nombre de pays offre un signe encourageant, mais c'est une véritable «révolution verte africaine» qui s'impose pour que le continent puisse accéder à l'indépendance alimentaire.

Taieb Hafsi et Michel Doray étudient tous deux le thème de la gestion du développement. Le premier présente une analyse du processus de prise de décision en entreprise à partir d'une grille conceptuelle qui tente de saisir la dynamique des forces qui influent sur et déterminent le fonctionnement des organisations. Ses conclusions soulignent que la stagnation du développe-

ment est en partie le produit d'un environnement partisan qui s'impose à l'administration des entreprises. Tout en se démarquant de l'idée de laisser faire économique, l'auteur fait ressortir la nécessité d'une séparation institutionnelle plus nette entre l'activité politique et l'activité économique.

Pour sa part, Michel Doray analyse les potentialités de la formule coopérative comme instrument de développement. Il trace la configuration des atouts du modèle coopératif en soulignant sa capacité de mobiliser et de consolider le capital humain et financier autochtone. Ensuite, Michel Doray se penche sur certains blocages auxquels la mise en place et la survie des coopératives sont confrontées. Pour assurer leur dépassement, il propose quelques lignes d'action prioritaires: un remodelage des appuis du Nord, une meilleure articulation des coopératives à leur milieu, une plus grande participation des groupes sociaux marginalisés et un contrôle accru sur les ressources financières locales.

En s'appuyant sur une vaste expérience de terrain, René Dumont dresse une synthèse des maux africains et propose quelques pistes à explorer afin d'y trouver des solutions. Après avoir souligné la multiplicité des acteurs dont la contribution serait essentielle pour permettre le décollage réel du continent, il dégage quelques-uns des principaux problèmes qui le freinent: biais urbain des politiques de développement, chute des termes de l'échange, endettement effréné... Tout en appelant une redéfinition globale des règles du jeu de l'économie mondiale, René Dumont avance certaines propositions plus immédiatement envisageables comme l'établissement d'un lien entre le niveau de remboursement de la dette et le cours des produits d'exportation.

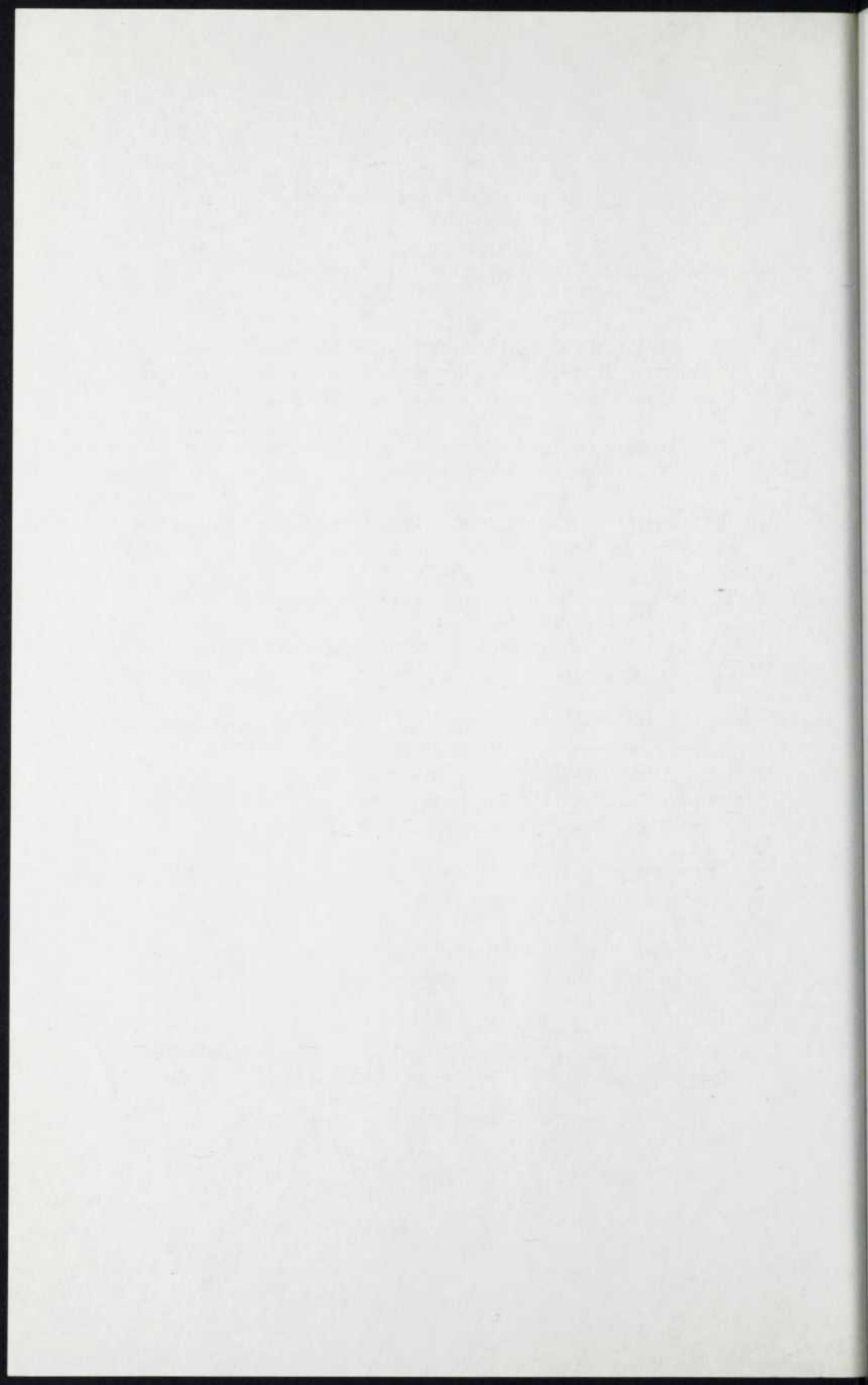
Un constat qui ressort brutalement de ce panorama africain, c'est que, de toute l'histoire de l'humanité, jamais l'écart entre les conditions de vie des plus riches et celles des plus pauvres n'aura été aussi frappant. Au-delà de la compassion justifiée et du misérabilisme déplacé, la situation africaine pose aussi des problèmes à caractère scientifique. Notamment, elle rappelle à la communauté des sociologues, des économistes et des politologues les assises d'un débat incontournable: dans quelle mesure le développement est-il réductible à un algorithme universel?

Inspirée par les principes fondamentaux du libéralisme dominant, la stratégie des grandes institutions multilatérales propose indistinctement aux États du Tiers-Monde une intégration tournée vers l'extérieur (Banque mondiale, 1987). Ce modèle d'insertion dans l'ordre économique international et dans la division internationale du travail a produit des résultats incontestables dans certaines régions en développement, mais très mitigés en Afrique. À cet égard, il importe de rappeler que, pendant la grande famine de 1983-1984 au Sahel, cinq États de la région (Burkina-Faso, Mali, Niger, Sénégal, Tchad) récoltèrent une quantité record de coton, un produit essentiellement destiné à l'exportation (Commission Brundtland, 1987, 68). Certains pourront préten-

dre que l'Afrique constitue l'exception à la règle. Une vision des choses moins asservie aux «lois naturelles de l'histoire» pourra plutôt soutenir que le développement est un processus de transformation sociale qui ne s'importe pas clé en mains. À terme, un des apports non négligeables du drame africain, ce sera peut-être d'infléchir certaines conceptions univoques et homogénéisantes à propos du progrès social et de l'évolution des sociétés.

Références bibliographiques

- BANQUE MONDIALE (1987), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- CANADA (1985), SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Compétitivité et sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- COMÉLIAU, Christian (1986), *Mythes et espoirs du tiers-mondisme*, Paris, CÉTRAL-L'Harmattan.
- DEWITT, David B. et KIRTON, John J. (1983), *Canada as a Principal Power*, John Wiley and Sons.
- GATT (1987), *Le commerce international en 86-87*, Genève.
- KEOHANE, Robert et NYE, Joseph (1977), *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown.
- KEOHANE, Robert et NYE, Joseph, (1987) «Power and Interdependence Revisited», *International Organization*, vol. 41, n° 4, 726-753.
- MAGNARD, Franck et TENZER, Nicolas (1988), *La crise africaine: quelle politique de coopération pour la France*, Paris, PUF.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1979), *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WOOD, Robert (1986), *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development in the World Economy*, Berkeley, University of California Press.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Commission Brundtland) (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.



CANADA AND NORTH-SOUTH RELATIONS: CHALLENGES FOR THE NINETIES

Roger Young

It is by now a well-known and well-documented fact that the centre of economic power and innovation, which lies at the heart of economic growth, is visibly shifting from North America and Western Europe towards the Pacific Rim region¹. In particular, this shift is currently focussed on Japan and the so-called «miracle» economies of South-East Asia — Korea, Taiwan, Singapore and Hong Kong. China for some is seen as a potential economic giant of the 21st century. This shift will have important implications for Canada, up to now increasingly tied by trade, investment and financial markets, inter alia, to the United States.

Given the proximity and importance of the United States for Canada's economic, political as well as security interests, most policy makers have been content to consider relations with the Third World as marginal to domestic interests and therefore of secondary importance, at best, to our foreign policy.

In the 1960's, policy concerns towards the underdeveloped countries, as the rest of the world outside of either the Western or Eastern blocs was referred to, followed a «cold war» logic with the superpowers contending for favour in Asia, Africa and Latin America. Foreign aid was perceived as a means to extend influence in the developing countries by each of the superpowers. The earliest Western aid programme following the recovery of Western Europe, named the Colombo Plan, was targeted to the south Asian region, including India and Pakistan, and was largely premised on security

1. The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the North-South Institute, its directors or supporters.

rather than developmental criteria. This logic has by no means completely disappeared even as in 1988 there has been a thawing of relations between the US and the Soviet Union. Superpower presence (and sporadic rivalry) in Nicaragua, the Middle East and the Horn of Africa testifies to the continued strategic concerns of both East and West in the Third World.

With this context in mind, this paper will focus on general Canadian policies towards the Third World tracing their evolution over time. The main themes of the paper are to provide a critical overview of Canadian policies towards the Third World and to establish the main policy challenges for Canadian relations into the 1990's.

The Third World now

Just when the terms «North-South» and «North-South relations» were gaining wider recognition, analysts of global relations started discounting the validity and utility of such terms. Although a useful shorthand, «North and South» were always somewhat misleading, even in their heyday in the mid-seventies. The implied notion of one rich, the other poor; one strong, the other weak; one the donor of aid, the other the recipient of charity was terribly wrong and helped to reinforce the misperceptions that «their» problems were far removed from «ours» and that a more limited moral responsibility lay in providing aid to those whose circumstances were for some reason less fortunate than our own.

In fact, the Third World (or developing countries) is far more complex and heterogeneous than the shorthand implies. The Third World is weak in relative economic and political power but it is not so naive or dependent as to reply upon, or to wish to rely upon, the discretion of Northern charity for its survival or development. The basis of the Third World's demands before the rest of the world have been for greater justice not a simple plea for greater charity.

The developing countries constitute a wide variety of individual country circumstances. Some of the most rapid economic, social and political change in recent times is taking place in developing countries such as Taiwan, Korea, Brazil, India and Indonesia. This change does not take place without stress, and distress. One example, the political riots in Korea in 1987-88, attests sufficiently to this assertion. Nor can one deny that the economic transformation achieved by Korea, with a respectable measure of equitable distribution of the fruits of a fast rate of growth over twenty five years, is stunning and irreversible.

The Third World also includes countries, and almost entire continents, where economic and social progress has been arrested for two decades. For

almost all of Africa this is the case: per person incomes, consumption and production have been declining steadily for ten years with the consequence that in many countries levels of well-being have fallen below those achieved at the point of political Independence in the mid-sixties (United Nations, 1987).

Retgression is not confined to Africa. The absolute poor continue to rise in absolute numbers in the impoverished areas of South Asia; in Bangladesh the very poorest are rising even in relative proportions (North South Institute, 1985).

The semi-industrialized countries of Latin America too have found their economic progress blocked by external debt servicing and trade protectionism in the rich countries which constrains their ability to export and thus service their debts (Interamerican Development Bank, 1987).

The Third World has been dealt a devastating blow from the global economic recession which began in the early eighties and resulted in depressed prices for the commodity exports which most African and poor Asian countries depend heavily upon to earn foreign exchange. Economic recovery has not reached most of these economies despite three or four years of positive, but now declining, growth in the industrial countries. The recession which brought forth rising real rates of interest on world financial markets exacerbated the debt problem and led to a sharp fall in Third World imports directly affecting OECD growth (World Bank, 1987).

Living conditions and well-being have deteriorated in the 1980's in almost all African countries. This has occurred despite the fact that many have undertaken the severe structural adjustment and economic policy reform efforts as prescribed by the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other financing institutions. There are serious questions now being raised concerning the social costs of orthodox adjustment and the relative roles and priorities assigned to the private and public sectors as part of the restructuring underway in the Third World (Cornia, 1987; Loxley, 1988; Young, 1988).

Looking back: the New International Economic Order

The Third World's clarion call for economic justice in the 1970's was called a demand for a new international economic order or NIEO as it was then called. This «new» order included among its principal demands that there should be some mechanism to buffer the secular fall in commodity prices relative to manufactured products; that developed countries would keep at least one promise and allocate 0,7% of their annual Gross National Product to concessional transfers of development assistance — foreign aid; and, that the growth

in external finance for the Third World's economic growth would be tied to an effective international central bank and to global liquidity needs through the issuance of Special Drawing Rights (Thérien, 1986).

The New International Economic Order died a slow death at the end of the 1970's due to indifference, and hostility in some corners, by the North and a slowly emerging recognition by the South that the prospects for such ambitious global reform were diminishing over time. However, the concerns expressed in the demands for a new international economic order have neither diminished nor disappeared. With commodity prices hitting levels in the mid-1980's that are lower in real terms than during the great depression of the 1930's, and with nearly US\$1100 billion in foreign debt owing to international banks and industrial country governments at the beginning of 1988, the Third World has ample cause and just reasons to be concerned about a «New International Economic Order» even if no one is listening. By the dawning of the 1980's the NIEO discussion was being called a «dialogue of the deaf» by most observers in the North and the governments of both the North and South had for all intense and purposes stopped discussing the Third World's demands for greater justice.

The NIEO discussion was supplanted by the «magic of the marketplace» and a greater role for the private sector in developing countries. The United States under President Reagan was the most aggressive proponent of these views with the United Kingdom and West Germany weighing in as strong supporters. Canada's political orientation would soon follow suit.

Canada and the Third World

Two facts stand out in any assessment of Canada's relations with the developing world: the first is that interdependence between Canada and the Third World, broadly defined, has been increasing over time even as trade and financial flows have fluctuated considerably; the second fact is that Canadian public policy towards the developing world has exhibited a strong ambivalence about the validity of the claim for greater justice made by the Third World with a disposition towards accepting the status quo.

Economic interdependence has become something of a cliché in recent years, and as such, it is much overused and at times misunderstood. The increasingly transnational trade and financial links which are affecting all countries are often perceived by Canadians with decision making powers (and in the public mind as well) as threatening. Whether the threat is low-cost imports from low-wage developing countries or threats to international financial stability posed by major Third World debtors such as Mexico or Brazil, or the potential for increased military involvement by the superpowers

in Third World conflicts, these increased economic and political relations are often considered as a threat to our own well being.

And yet as a relatively open economy, with one-third of its GNP being derived from external trade, Canada shares with the Third World a strong interest in international economic order to ensure stability for our resource exports and open markets for our trading interests. As a small economy without the ability to influence outcomes unilaterally, we also share with the Third World the need to depend upon multilateral rules to ensure that our interests are given a fair hearing and that we are not unduly vulnerable to superpower flexing of economic, political or military muscle.

Canada's private sector economic links to the Third World remain below the OECD average in terms of the proportion of our trade, bank lending and private investment that is conducted with the Third World but above the OECD average in terms of public sector foreign aid (Helleiner, 1985 and Tables 1 and 2). Trade with the Third World has never exceeded 15% of Canada's overall trade, while Japan, Europe and the US have each been major importers and exporters with developing countries and these markets have represented up to one-half of their trade at times.

Thus, the public sector in Canada carries a disproportionate share of the burden of defining and defending our relationship with the developing world. Indeed, but for a few large corporations with direct foreign investments or government financed aid contracts, the view of the private sector is largely one of indifference. This can turn to hostility when Third World competitors «disrupt» domestic market conditions by successfully entering the Canadian market (Biggs, 1980).

Canadian governments on the other hand have at least at the rhetorical level taken a more open attitude to the needs and aspirations of the Third World. Political attention to the Third World reached a brief high in Canada in 1975 when then Prime Minister Trudeau spoke at a Commonwealth gathering in London. He said:

The demands of developing countries have been carefully formulated and powerfully articulated. They reflect a sense of frustration and anger. Those countries seek no piecemeal adjustments but a comprehensive restructuring of all components — fiscal, monetary, trade, transport and investment. The response of the industrialized countries can be no less well-prepared and no less comprehensive in scope. But we should be very wrong if we regarded this process as an adversary one. We would be foolish as well, for solutions are not beyond our reach (Government of Canada, 1975).

And while Canadian rhetoric would not reach such heights again, Canadian actions to address the NIEO demands fell far short of the expectations

created by the Prime Minister's 1975 speech (Morrison, 1985). The Canadian commitment was soon to be tested at the Conference for International Economic Cooperation (CIEC) held in 1976 and which Canada and Venezuela co-chaired. The conference took place as a compromise solution after the main Western powers refused to negotiate a global agreement with the South which would address the comprehensive set of demands articulated by the developing countries. The compromise entailed limiting the scope of the discussions in the hope of achieving a more limited consensus, which it did not in the end (North South Institute, 1981).

Canadian responses to demands for greater «justice» by the Third World in trade and international financial matters during the Trudeau years were highly muted and bland. Discriminatory trade restrictions which were aimed exclusively against the interests of developing countries continued with respect to clothing and textiles, footwear, and other labour intensive products. Canadian official views on international debt were «undistinguished» in the words of one expert analyst (Helleiner, 1985). And with respect to even the «softer» area of foreign aid spending, it never rose above 0,54% of Gross National Product under Trudeau despite the rhetorical attachment to North South relations by the Prime Minister. Indeed, foreign aid was one of the principal targets of domestic spending restraint following the Western economic summit in Bonn in 1978. Aid spending as a proportion of GNP actually fell the following two years before starting a slow ascent to reach 0,5% of GNP again only by 1984 (Table 2).

At the time of the «Canadian» summit of Western economies held in Ottawa in 1981, Canada had undertaken to act as a conduit for the demands of the Third World for global and comprehensive negotiations by bringing their concerns onto the agenda of the major powers. The effort resulted in only modest tangible results, referred to by Trudeau as «thin gruel», as the other summit country leaders, except for France, were hostile to the concept of global negotiations where developing countries would have a numerical supremacy. There was though some momentum created for a meeting of national leaders from North, South, East and West the next year in Cancun, Mexico. Canada again co-chaired but the results were even less tangible than before and opposing views even farther apart.

By the time of the Mulroney government's election in 1984, the demands for a better «North-South» deal by the Third World had died away under the pressure of an international economic recession. Many expected Canadian foreign policy to become more insular under the newly-elected Conservative government which had campaigned in part on a platform of repairing the most important relationship for Canada, that with the USA.

The government's foreign policy, self-proclaimed as one of «constructive internationalism» when it was announced in December 1986 is closer to

the Pearsonian view of Canada as an active participant in a multilateral and multipolar world. The reality however has been more mixed than suggested by rhetoric and the government's policies towards the Third World demonstrate this fact well.

Despite a strong presumption by some members of the federal cabinet to address the fiscal deficit directly and quickly, the Prime Minister made an early and unequivocal commitment to increase Canada's foreign aid spending at a speech to the United Nations in October 1984. There was however some quick backtracking from the precise level and the date by which Canada would achieve the 0,7% of GNP target for aid expenditures in the immediate aftermath. The interim resolution came in a «mini budget» of November 1984 where the government announced that the aid budget would rise in real terms to reach 0,6% of GNP by 1990 and 0,7 by 1995. These targets were amended further and deferred another five years in the May 1985 budget.

More importantly than the volume targets though, the government has tried to remake the aid program with its own imprimatur. One of its principal desires has been to increase the role and expand the activities of the private sector in official development assistance programmes. There has been little evidence to date of any particular responsiveness from the private sector apart from an open willingness to accept governmental largesse for tied aid projects.

In reality, the private sector has been beating a hasty retreat from the Third World. With Canadian, and all other, commercial bankers increasingly setting aside reserves against expected loan losses from their developing country exposure, banks are being forced by their shareholders to withdraw, rather than reactivate, their links with the Third World.

Canadian foreign private investment to the Third World has virtually disappeared under the twin pressures of restructuring for the domestic market and the economic and political risks associated with investment in the Third World. Only the traditional overseas markets for Canadian private investment such as the Caribbean and Latin America have witnessed any growth of Canadian investment in the eighties (Table 1).

Ironically, for a conservative government committed to a greater presence for the private sector in economic affairs, it has been the public sector which has had to carry an increasing share of the burden of capital flows and assistance to the developing countries. As the accompanying data show, there has been a precipitous drop in private capital flows from Canada to the Third World to the point where the Canadian business and banking sector now has no effective role or voice in the Third World.

Nowhere has the government been forced by circumstances to intervene more than in Africa. Here the Canadian government took up an important and prominent role in responding to the Ethiopian famine in 1985-86 and under-

took a major role in helping to fashion a United Nations program to address long-term development in Africa culminating in a Economic Recovery Program agreed to by the UN members in May 1986. The government has also committed itself to writing off the public sector debts of African countries who are undergoing economic reform efforts. Too, the government has been active in mediating the opposing views and national interests pertaining to economic and political sanctions against South Africa and has implemented its own modest sanctions package.

Each of these activities has been government led with little interest or support from the private sector; thus while the rhetoric calls for a greater role by the private sector, the reality is quite different and the government finds itself increasingly playing by the rules established by its predecessor on many North South issues.

Challenges in the nineties

Forecasting the economic and geopolitical future is risky business. Yet it does seem certain that interdependence, broadly defined, will increase in the future at the global level. Whether Canada will participate in that trend or not must now be an open question.

The North American free trade area may result in less, not more, openness towards the rest of the world by Canada with the consequence that Canada's trade with the Pacific Rim will diminish in relative terms. This could be costly to Canadian consumers and producers who will be losing respectively access to and contact with the region of the world where technological innovation and economic growth are likely to remain the most robust. The agreement as negotiated in late 1987 between the US and Canada to exclude Japan from the benefits of the North American auto pact may be an important harbinger of the attitudes of North American business, labour and governments towards foreign competition.

One hopes that Canada would recognize the legitimacy of the Third World's desire to participate more fully in the international trading system given the importance of trade to this country but the precedents are not promising and the Third World may once again be disappointed by looking to Canada to defend its interests among the major Western powers.

The Third World will continue to require external capital for its development in the next decades. However, given the current debt overhang and the reluctance by the international banks to resume lending of any significant scale to the Third World, it is difficult to envisage where the sums are going to come from. If private capital flows to the South remain scarce and overall

official aid flows continue to exhibit modest real growth at best in coming years, then economic growth in the developing world will necessarily suffer.

Under these conditions of continued economic stagnation in the developing countries and an increased inward orientation by Canadians, the prospects for addressing the desires of the Third World for a more just world order are not very propitious from a Canadian vantage.

Table 1

Net flow of Canadian private capital
to developing countries
(US\$ million and percent GNP)

	\$ million	% GNP
1974-76 average	891	0,77
1980	1 386	0,56
1981	4 255	1,54
1982	-25	—
1983	759	0,24
1984	802	0,25
1985	21	0,01
1986	-114	-0,03

Source: OECD, 1987 et 1988, Statistical Annex, Table 6.

Table 2

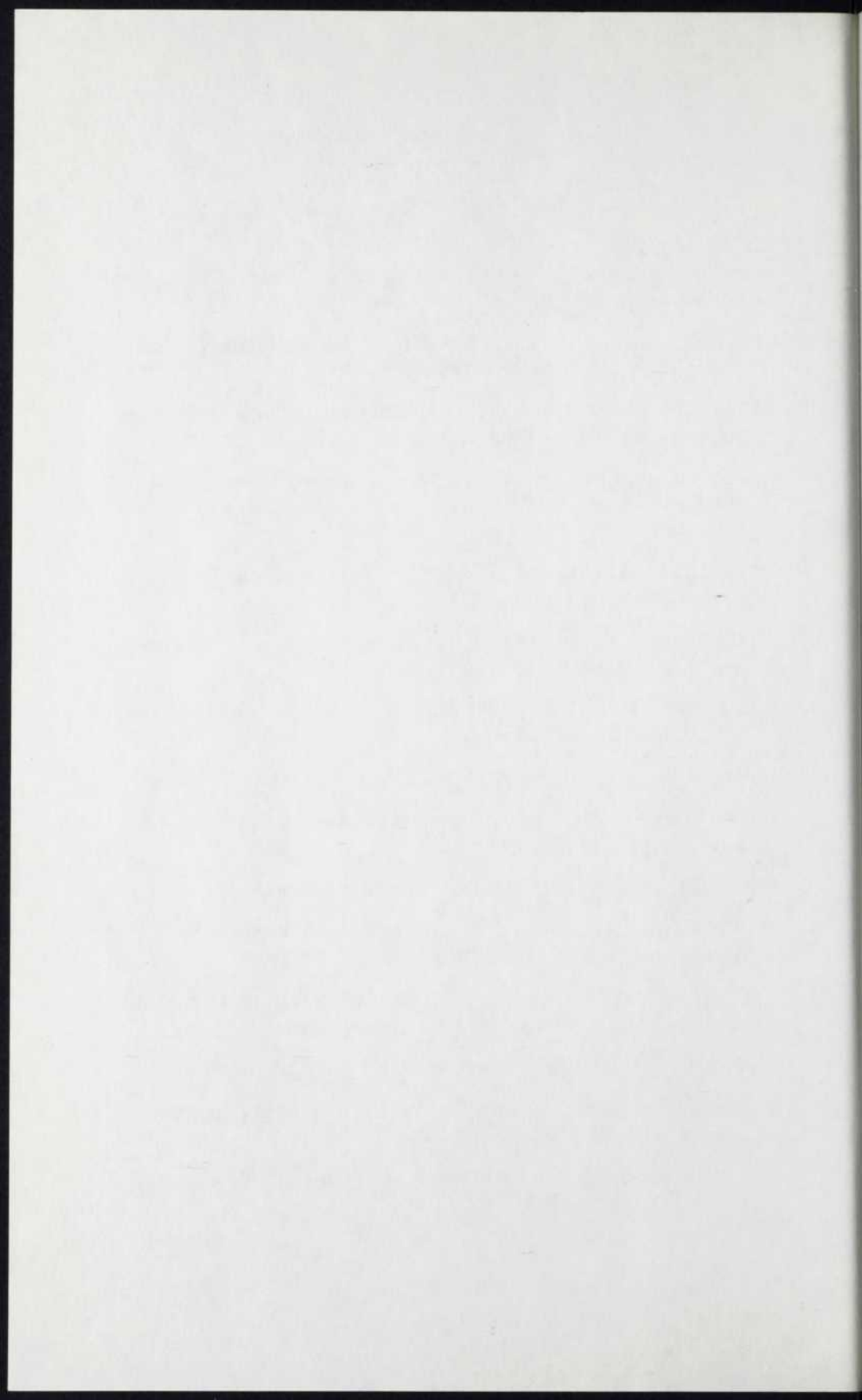
Net official development assistance by Canada
(US\$ million and percent GNP)

	\$ million	% GNP
1974-76 average	828	0,49
1980	1 075	0,43
1981	1 189	0,43
1982	1 197	0,41
1983	1 429	0,45
1984	1 625	0,50
1985	1 631	0,49
1986	1 695	0,48

Source: OECD, 1987 et 1988, Statistical Annex, Table 5.

References

- BIGGS, Margaret (1980), *The Challenge: Adjust or Protect?*, Ottawa, The North South Institute.
- CORNIA, G., JOLLY, R. and STEWART, F. (1987), *Adjustment with a Human Face*, New York, Oxford University Press.
- GOVERNMENT OF CANADA (1975), «Notes for an Address by the Prime Minister to the Mansion House», Ottawa.
- HELLEINER, G.K. (1985), «Canada, the Developing Countries and the International Economy: What Next?», *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, n° 4, 16-27.
- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (1987), *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington.
- LOXLEY, John (1988), *Economic Crisis and the Long Road to Recovery in Ghana*, Ottawa, The North South Institute.
- MORRISON, David (1985), «The Mulroney Government and the Third World», *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, n° 4, 3-15.
- NORTH SOUTH INSTITUTE (1985), *Rural Poverty in Bangladesh*, Ottawa.
- NORTH SOUTH INSTITUTE (1981), *In the Canadian Interest? Third World Development in the 1980's*, Ottawa.
- OECD (1987 and 1988), *Development Cooperation Review*, Paris.
- THÉRIEN, J.-P. (1986), «The Crisis of International Development: Economic Aspects and Normative Issues», New York, UNCTAD.
- UNITED NATIONS (1987), «Secretary-General's Report on the Critical Economic Situation in Africa», New York, United Nations.
- WORLD BANK (1987), *World Development Report 1987*, Washington.
- YOUNG, Roger (1988), *Adjusting to Poverty: Structural Adjustment in Zambia*, Ottawa, North South Institute.
- YOUNG, Roger (1985) «Canada's Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own», *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, n° 4, 28-41.



WHAT EVER HAPPENED TO PEARSONIAN INTERNATIONALISM?

Cranford Pratt

For several decades after 1945 there was a consensus within the government of Canada, and more widely as well within the country, about Canada's international aspirations and responsibilities. This consensus saw Canada as a leading middle power playing an active and constructive role in the United Nations and its family of related institutions, in the Commonwealth and in NATO and ready to engage in mediatory and peace keeping work in international affairs. It was, many Canadians would come to feel, a typically Canadian mold of idealism and self-interest, for this internationalism was seen as contributing simultaneously to a peaceful international order and to the vitality of structures within which Canada as a rich middle power could play an important role.

It was moreover an internationalism that was rather circumscribed. The Canadian government assumed that the most serious threat to peace and to human welfare was international communism, and that the strength of the United States was the primary bulwark against its spread. It is true that Canada did tend to see the containment of communism less in purely military terms than did the United States. Indeed, on occasion (as in Korea in 1951-52 and in Vietnam in 1958-59) Canada was apprehensive that American concern militarily to check the «spread of communism» might in fact generate a nuclear confrontation. Nevertheless the facts of geography and of economics, and the vast similarities in their contemporary popular cultures, meant that Canada always remained a close ally of the U.S. Any official criticisms of US policy were always expressed most cautiously and almost always without publicity.

A further circumscribing feature of the liberal internationalism of the Pearsonian era was that it took the very sanguine view that a largely open international economic system would operate to the substantial advantage of all participants and that poor countries, with initial support from the rich, could advance their economies quickly to the point where they would enjoy self-sustaining growth within the multilateral trading system. Canadian internationalism was thus ill-equipped to deal with a reality in which Third World poverty is seen to be much harder to eliminate than had been implied in Pearsonian internationalism.

Ronald Manser has demonstrated authoritatively the extent to which liberalism is the prevailing public philosophy in Canada (Manser, 1985). It is, as he makes clear, a liberalism that combines with some tension an economic liberalism which accepts the market as the primary arena of productive activity and an ethical liberalism which looks to the state to alleviate economic hardships that are due to circumstances beyond an individual's control. The dominant public philosophy in Canada is thus humane but within the constraints that follow from an acceptance of the need to maintain the discipline of the market. Pearsonian internationalism was the application of these same basic attitudes and values to the international arena.

Liberal internationalism was for decades a very widely embraced attitude in Canada. It had room within it for development assistance as an expression of humanitarian concern; it offered the comfort that global poverty could be very substantially reduced by charitable aid programmes of manageable proportions; it saw no need for significant structural changes to the international economic system; it provided a constructive and satisfying role for Canada in international affairs; it gave expression to an anti-communism that was nearly universal in Canadian political life; it involved no significant challenge to Canada's powerful immediate neighbour and it was totally compatible with the interests and the predominant attitudes within the dominant class in Canada.

Against this deeply entrenched set of liberal ideas, more radical perspectives made but slow progress. Nonetheless they did emerge as identifiable strands of informed Canadian opinion. At the universities, many students and instructors were influenced by the dependency theories of underdevelopment which attributed the inability of much of the Third World to achieve significant autonomous development to the nature of the relationship between the developed countries and the poor countries in their periphery. Other, less radical, social scientists recognized that structural features of the international system were an important barrier to sustained and equitable growth. All this was reinforced by the undeniable fact that the gap was in fact widening between the per capita GNPs of most of the poor countries and the per capita GNPs of the industrialized states.

A further contributing influence to this more radical stand was provided by the many hundreds of young Canadians who had done development work overseas with such organizations as CUSO. On their return, many of them became active in Third World solidarity groups, development education centres and the third-world-development NGOs that emerged in a large number of Canadian communities.

Important dynamics within the Christian Churches in Canada generated additional movement towards a more critical perspective. In the 1970's there developed in both the Catholic and Protestant churches much greater concern about the social and economic implications of the Christian gospel. The promotion of justice, nationally and internationally, became for many Christians and for the Churches themselves a more central component of their faith. As a result, not only did the Churches establish important agencies promoting development in the Third World, they also were prominent in the public efforts to influence Canadian policies in a wide range of foreign policy issues including apartheid in South Africa, human rights in Latin America and Central America and peace and disarmament. For a great many Canadians, the government's failure until very late in the day to stand out publicly against the Vietnam War, and then to do so only in a very guarded fashion, had a radicalizing impact which further distanced them from the dominant political culture's view of Canada's responsibilities towards the Third World.

By the late 1970's opinion within the NGOs engaged in international development and amongst those active within the churches on Third World issues began quite sharply to challenge the easier internationalism of the Liberal government. Secular organizations such as CUSO and Oxfam (Canada) and church structures such as Ten Days for World Development, the Canadian Catholic Organization for Development and Peace, the Taskforce on Churches and Corporate Responsibility, GATT-Fly and the Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, broke out of the mold of an uncritical liberal internationalism. They gave further momentum and breadth to those in Canadian society who were calling for a recognition that international equity and development required much more forthright Canadian policies on North-South issues than the government was to consider. The overall consequence of these developments was that sectors of opinion which in the 1960s had been largely within the broad consensus supporting government policies began to be increasingly critical of these policies from more radical internationalist positions. In particular there was by 1975-80 a widely shared conviction that aid should not be the sole or primary expression of Canadian concern for Third World development but that Canada should as well assist an expansion of Third World exports to Canada, support major reforms to the international economic order and be far more active in regard to severe and

sustained violations of human rights in such Third World countries as Chile and South Africa.

The Pearsonian consensus was being eroded on more than the issue of equity and justice for the Third World. On other important public policy issues as well the earlier broad consensus was being undermined by public interest groups that challenged its basic assumptions. This happened, for example with regard to peace and disarmament when the peace movement became the strongest of the broad coalitions of popular groups that were challenging a major set of policies. It happened as well in regard to social welfare and employment policies, conservation policies and native rights.

Many who were active in these single issue groups came to the realization that they were very much on the periphery of where power lies. They came to the view that they were being managed and manipulated back into the dominant consensus where possible, or ignored when they resolutely resisted that process¹. They were in fact seeking to break out of the mold of the dominant liberal public philosophy. What was happening was the beginning of a counter-consensus, an alternative to the consensus supporting the world view that was dominating public policy-making circles.

The Third World oriented component of this counter-consensus did not achieve a significant impact on Canadian policies. Its ideas lie outside the dominant consensus in Canadian public life in much the same way that social democratic and Christian ideas on public policy are beyond that dominant consensus. Canada has experienced neither the alternation in power for long periods of parties of the left and the right, each with a different class base, nor stable government coalitions of centrist and social democratic parties representing broad interclass coalitions of long duration². Canada, in contrast, is still very much under the secure ideological hegemony of a dominant capitalist class. The ideas of the counter-consensus as they pertain to the Third World challenge the dominant Canadian public philosophy. They call for international initiatives in the interest of justice and equity that are alien to that world view. It is not surprising that they have not yet had a significant impact on public policy.

1. An important illustration of this is the increased hesitation within the NGO community to cooperate in the various structures and consultative procedures which the government either created or stimulated into being as channels of communication with the NGO community. These ambivalent attitudes were felt, for example in regard to the Canadian Human Rights Foundation, the Consultative Group on Disarmament and Arms Control Affairs, the Canada Employment and Immigration Advisory Council, the short-lived Futures Secretariat and CIDA consultations on individual country programmes. The term being used increasingly in the NGO community for the more formal of these structures, GONGOs (government organized non-government organizations), illustrates the caution with which they are regarded (Pratt, 1982).

2. This distinction is used with great effect in Goldthorpe (1984).

Nevertheless the Pearsonian tradition was increasingly challenged to the point indeed that Canadian policies on North-South issues can no longer be characterized as liberal internationalist. The challenge however came not from the Canadian public. It came instead from within the official policy elite in Ottawa. What has happened to Canadian policies on North-South economic issues is that they have been predominantly shaped by a concern to promote the immediate economic interests of the Canadian economy. This was clearly the case in regard to Canadian policies towards the lengthy and intensive efforts by Third World states from 1974 to 1981 to negotiate major reforms to the international economic order. It is equally clearly the case in regard to Canadian international trade policies as they affect the Third World. Even in regard to development assistance policies on which more humane internationalist influences are of course strongest, there has been since 1975 a major intrusion of commercial objectives which have significantly eroded the earlier commitment that Canadian aid should primarily seek to help the poorest countries in the Third World to achieve autonomous development³.

It is, I think, easy to see why the more radical ideas of the counter-consensus did not have any impact upon government policy. What needs now to be explained is the erosion of liberal internationalism from within the ruling elites and its replacement by narrowly economic and immediate perceptions of Canada's national interest. Four factors would seem substantially to have occasioned this profound shift.

First, by the late 1960's a powerful scepticism had developed in official circles and within the leadership of the Liberal Party that Canada could in fact play an important mediating role in international politics. As this belief had been a central component of the whole middle power ethos that was integral to Pearsonian internationalism, its erosion led to a greater emphasis on the pursuit of direct Canadian interests. Trudeau, who became Prime Minister in 1968, was particularly ill-disposed to what he dismissively labelled Canada's «helpful-fixer» role. On his insistence, and tailored to fit his predilections, a major foreign policy statement was produced in 1970 which was based on the proposition that foreign policy should be a projection internationally of domestic interests (Canada, 1970). This foreign policy statement certainly was different in tone and content from Pearsonian internationalism. However, while constituting a significant step towards a narrowly national and commercial view of the national interest it did not traverse the whole distance for it included in its six principal themes the promotion of social justice.

A second challenge to liberal internationalism resulted from the decline of U.S. hegemony amongst the western industrialized states. Some commentators make this change in the international scene the key to their explanation

3. The assessments boldly stated here are the result of a detailed study (Pratt, forthcoming).

of the shifts in Canadian foreign policy in the 1970's (in particular: Dewitt and Kirton, 1983). The argument is that with the decline in U.S. dominance, leadership amongst the industrialized states fell to a small cluster of western «principal powers». Canadian policy makers, motivated by a desire to maximize Canadian influence and, therefore, Canadian benefits, determined that Canada must become one of this Summit group. In this effort they were successful. Canada was invited to be one of the seven leading western industrial states that meet regularly to discuss international economic and political issues. Canadian diplomatic endeavour has since focussed more and more upon Canada's role as a member of this Summit. As a result, responsiveness to Third World issues and a concern for a distinctive Canadian role as a middle power have become increasingly peripheral to the world-view of Canadian policy makers.

The third factor that has received prominent attention in explanations of the preoccupation with immediate national economic advantages is the global economic recession that, with little respite has been a feature of western capitalism for nearly a decade. In 1981, Trudeau himself offered this as his main explanation for the gap between the aid and trade policies of his government and his own public pronouncements on North-South issues⁴. This factor is perhaps most frequently identified. It gains force and conviction from its straight-forward, self-evident quality, for there is a *prima-facie* validity to the view that governments that are grappling with a serious economic crisis will be more likely to pursue policies that promise immediate economic gain. However it is better seen as a contributing and reinforcing factor, for the erosion in the liberal internationalist thrust of Canadian policy predates the major impact of the global recession in Canada. To explain that requires discussion at greater length of a fourth factor⁵.

By the early 1970's, the foreign policies of most western industrialized countries, Canada included, were giving a much higher priority to questions of international trade and of industrial policy. In the case of Canada, for example, exports of goods and services as a percentage of GNP rose from approximately 18% in 1960 to nearly 30% in 1980 (Macdonald Commission, 1985). At the same time it was becoming increasingly clear that comparative advantage in many sectors of industry is not preordained by the circumstances of climate and endowments but rather can be heavily influenced by industrial, labour, research and other government policies.

These factors alone would have caused governments to pay increased attention to the issues of trade and industrial policies. They were joined by

4. On January 19, 1981, he said in Parliament: "There was a particular series of economic difficulties which beset Canada, and we fell victim to those".

5. The argument of the following several paragraphs borrows heavily from Pratt, forthcoming.

another factor, the increasing capability of a limited number of newly industrialized countries (NICs) to export manufactured goods very competitively. Though manufactured imports from NICs are still not a substantial phenomenon in overall terms, they do hit hard a few industries and they are regarded as a threatening omen of what may be ahead for other industries.

In the particular case of Canada a number of additional factors have further complicated the successful management of these issues. Canada's trade with the United States dominates its international trade. For the first several decades after 1945, Canadian authorities had willingly accepted this extraordinary dependency and were confident they could manage the relationship satisfactorily.

This began rapidly to change in the early 1970's when exchange rate policies followed then by the U.S. and protectionist measures revealed the dangers of a too heavy reliance upon a single market, especially when there are major differences in the power and market strengths of the two countries. There then followed a decade of Canadian effort to expand its trade with Europe, to develop its relations with Japan and the smaller but rapidly developing countries of the Pacific rim and to identify and concentrate upon a limited number of priority countries with whom Canadian trade might expand if properly cultivated.

In the years since the early 1970's the government has been preoccupied with a number of major initiatives to assist specific industrial sectors and with an on-going discussion of whether it ought to develop and pursue a coherent national industrial strategy. The structures of decision making were reorganized to facilitate effective economic and industrial policy making; the economic departments acquired additional authority; the Department of External Affairs, not to be left to one side, acquired economic competence and sought to play a coordinating and leadership role in international economic issues. Major economic policies were initiated, more were contemplated and discussion within government often seemed dominated by trade and industrial policy issues.

Despite this effort, trade patterns have not significantly altered. Neither Europe nor Japan nor the NICs were easily penetrated by Canadian manufactured exports; few industrial «winners» were spotted and vigorously backed, though many weak industries were helped to survive. By the mid 1980's a new consensus emerged amongst those responsible for Canadian international economic policies that Canada must accept that it will remain extremely dependent on the U.S. market and must try to ensure a more secure access for Canadian exports to that market. These views are often still combined with a continued endorsement of multilateralism in trade, but the government's decision in 1985 to initiate free trade talks with the U.S. demonstrated that

Canada is no longer looking primarily to multilateral arrangements to ensure international trading arrangements that will be satisfactory to Canada.

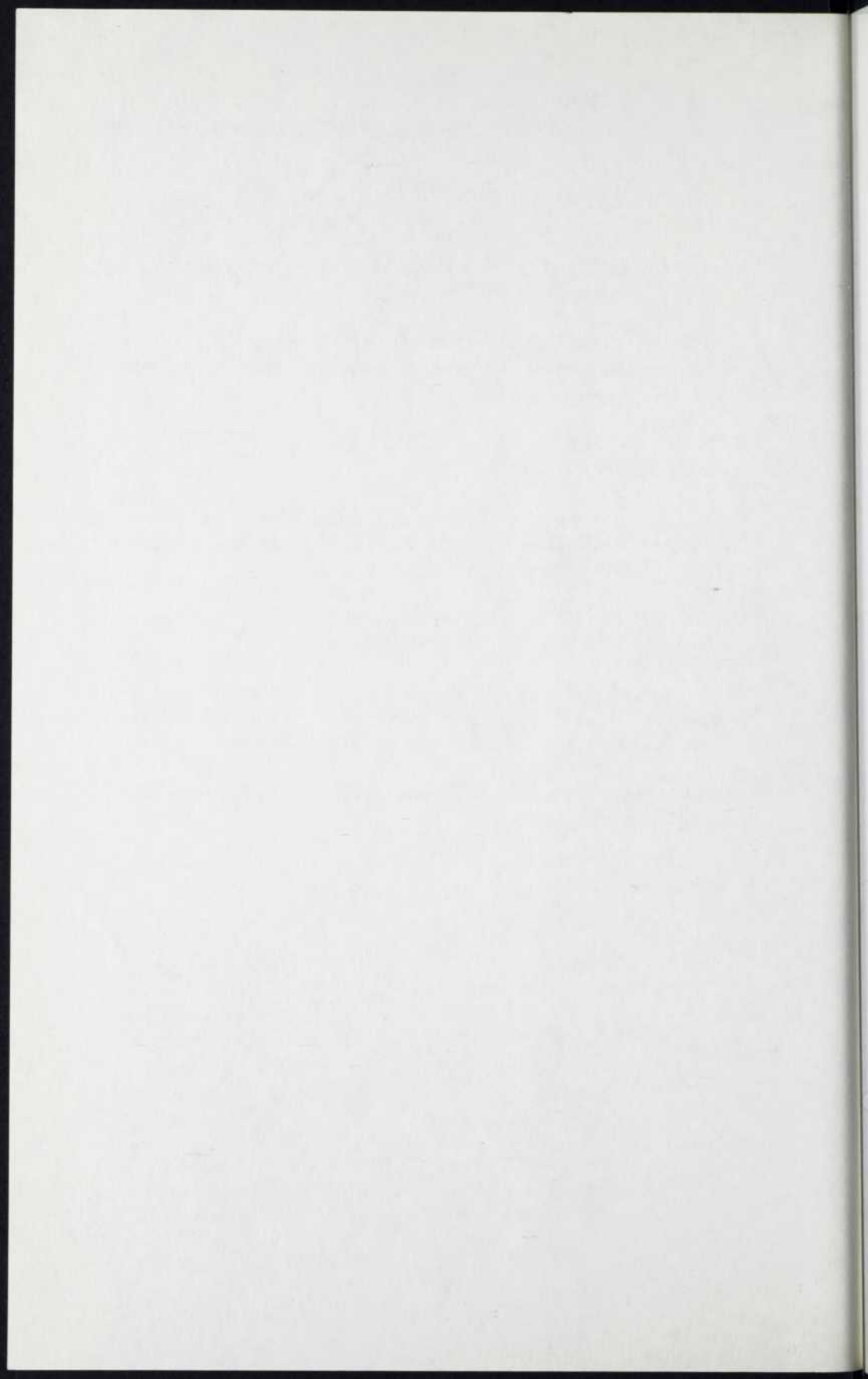
In three quite important ways these developments have occasioned a marginalization of North-South issues within the official bureaucracy. First, the major effort to develop structures and policies that would promote greater and more diversified trade and would strengthen the position of Canada in the global economy left little room in policy circles for those who talked the language of Canada's long term interests in greater international equity or even of Canada's humanitarian obligations as a rich country.

A second type of marginalization also was occurring. Even within the new discourse with its emphasis upon maximizing the advantages for Canadian interests, the Third World seemed of peripheral interest. Canada-Third World trade was still but a small percentage of our total trade. The least developed countries were too poor to offer any early prospect of becoming important trading partners. Canada could anticipate an increase in its exports to the Pacific rim countries of such commodities as coal and newsprint but it seemed unlikely that Canadian manufactured exports would be able to penetrate their markets or the markets of the other newly industrialized countries. These countries were seen much more as a threat than as a challenge to Canada to be competitive.

Canada's changing position in the world economy has thus lessened the attention which the government has given to North-South issues. Canadian policies have become less humane and less genuinely international. There has now emerged a new bureaucratic consensus on North-South issues, a consensus that represents a marked shift of basic attitudes away from Pearsonian internationalism and towards a realism that is narrowly national, preoccupied with economic objectives and with but little interest in the Third World.

References

- CANADA, DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS (1970), *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Queen's Printer.
- CANADA, MACDONALD COMMISSION (1985), *Report of the Royal Commission on Economic Union and Development Prospects for Canada*, vol 1, Ottawa, Supply and Services.
- DEWITT, David and KIRTON, John (1983), *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley and Sons.
- GOLDTHORPE, John (ed.) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Strides in the Political Economy of Western European States*, Oxford, Clarendon Press.
- MANSER, Ronald (1985), *Public Policies and Political Development in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- PRATT, Cranford (forthcoming), «Canadian Policies Towards North-South Issues, 1975-87», in PRATT (ed.), *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*.
- PRATT, Cranford (1982), «Canadian Foreign Policy: Bias to Business», *International Perspectives*, Nov.-Dec., 3-6.



LE CANADA ET LE TIERS-MONDE: DES VOIX ET DES VOIES...

Louis Sabourin

Alors qu'un titre pouvait caractériser ou même stigmatiser les rapports du Canada avec le Tiers-Monde (Spicer, 1966; Sanger, 1969) au début des années soixante, un tel dessein est beaucoup plus hasardeux maintenant non seulement à cause de la croissance rapide et étonnante de ces relations, mais aussi en vertu de leur nature complexe et même ambiguë.

La croissance des liens, de même que la diversification des intérêts, ont poussé le Canada vers de nouvelles voies en matière de développement international. Ces divers cheminements ont suscité des «voix» nombreuses et souvent contradictoires. Il s'agissait certes d'un processus normal dans une société ouverte et changeante comme le Canada, mais qui entraîna des résultats que les observateurs et les praticiens des premières heures ne pouvaient présager (Anglin, 1954; Fatouros et Kelson, 1954; Plumtree, 1967).

Portés à définir ces rapports en termes d'aide ou d'assistance, à les concevoir principalement à partir de facteurs internes, à les formuler et ensuite à les étudier dans des optiques sectorielles ou idéologiques, à compter avec beaucoup d'assurance et de naïveté sur les vertus illimitées d'un passé non colonialiste et une capacité innée à savoir «modérer», «concilier» au plan international, les Canadiens ont progressivement découvert que les relations avec le Tiers-Monde contenaient autant de facettes que les relations internationales elles-mêmes, même si celles-ci pouvaient varier d'un pays ou d'une région à l'autre (Sabourin, 1982).

Qu'il suffise de rappeler que ce n'est qu'au début des années soixante que le Canada se donnait un premier instrument d'action, de réflexion et de concertation; ce Bureau de l'aide extérieure ne comptait alors qu'une douzaine de

personnes pour veiller à l'élaboration des programmes d'assistance bilatérale au Tiers-Monde, même si Ottawa avait apporté, dès la fin du second conflit mondial, des contributions à des organismes multilatéraux comme l'ONU et les institutions spécialisées, de même que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et ses filiales (Canada, 1961). Ces dernières contributions étaient alors coordonnées par le ministère des Finances, comme c'est toujours le cas aujourd'hui.

Il fallut attendre la création de l'Agence canadienne de développement international en 1968 (Piché, 1968)¹, la nomination de son premier président, Maurice Strong, et le souci du premier ministre P.E. Trudeau, inspiré en cela par Lester B. Pearson, pour voir le Canada susciter un premier débat national sur le développement international. Ce débat devait déboucher sur la détermination d'objectifs généraux contenus dans un livre blanc *Politique étrangère au service des Canadiens* (Canada, 1970)² et la création de nouveaux instruments dont l'un des plus significatifs fut sans doute le Centre de recherche pour le développement international (CRDI) (Brecher, 1970)³, des engagements plus précis en Afrique, en Amérique latine et dans la région du Pacifique, de même que la reconnaissance officielle du rôle des organismes non gouvernementaux et du secteur privé dans le domaine du développement international (Pelletier, 1971; Reuber, 1969-1970).

Ce débat ne fut pas simplement une première en soi. Le recul des années permet de saisir qu'il fut l'occasion non seulement de mieux percevoir l'ouverture des Canadiens à l'égard du Tiers-Monde mais aussi de permettre de voir, au-delà d'une attitude humanitaire largement répandue (Lemelin et Marion, 1963; Adcom Research, 1980), l'expression d'opinions plus marquées de groupes de pression qui allaient, au cours des années suivantes, devenir des acteurs très présents dans l'élaboration des politiques canadiennes à l'égard du Tiers-Monde. Il s'agit surtout:

- de professionnels souhaitant définir les politiques, les gérer et les évaluer à partir d'Ottawa;
- de tiers-mondistes désireux de mettre l'accent sur l'aspect du développement des populations les plus pauvres;
- d'intervenants économiques soucieux de commercialiser l'assistance et d'augmenter le contenu canadien dans l'aide.

1. Voir aussi l'ordre en conseil portant création de l'ACDI, 8 mai 1968.

2. Voir notamment le fascicule *Développement international*. On pourra consulter aussi les études préparées à cette fin. *CIDA Policy Review*, Ottawa, ACDI, 1969: F. Fontaine, «Canada's Foreign Aid: Philosophy, Sociology and Policy»; B. Higgins et P. Frechette, «Six Studies»; R. Matthews et S. Proudfoot, «Ways of Increasing the Involvement of Canadian Interests in Developing Countries»; G. Reuber, «Canada's Foreign Aid Policy»; L. Sabourin, «Multilateralism and Canada's Interest in Foreign Aid»; D. Usher, «The Level of Aid»; S. Triantis, «Canada's Interest in Foreign Aid».

3. Voir la loi portant création du Centre de Recherche pour le Développement International, 13 mai 1970.

Le rapport de la commission Pearson (Pearson, 1969) et les analyses démontrant l'échec de la première décennie du développement (Meadows, 1972) avaient mis en lumière l'urgence sinon la nécessité de faire davantage appel à des experts et des spécialistes dans la mise en œuvre des programmes de développement.

On assista alors à la montée de deux phénomènes résultant aussi bien d'un désir spontané de faire mieux connaître les problèmes et les situations du Tiers-Monde au Canada que de la remise en cause des formes plus traditionnelles de croissance dans les pays en développement et de la place de ces derniers dans le contexte international contemporain.

Face, d'une part, à l'acuité des crises et du sous-développement dans plusieurs régions d'Afrique, d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Asie et, d'autre part, à d'immenses potentiels d'échanges diplomatiques, culturels, académiques, et de coopération économique et financière, les conditions d'engagement se trouvaient réunies pour faciliter une meilleure identification des aspirations et des intérêts (Strong, 1968; Trudeau, 1968; Sharp, 1970). Ceux-ci allaient, au cours des années suivantes, occuper de plus en plus de place dans l'évolution des politiques canadiennes vers le Tiers-Monde, surtout en matière d'assistance au développement (Leblanc, 1972; Pratt, 1983). Plutôt qu'à une recherche de la spécialisation ou de la concentration, on fut poussé à pratiquer une politique «tous azimuts».

D'un cercle relativement restreint de gens qui agissaient le plus souvent en marge des circuits officiels — notamment des associations religieuses, des hommes d'affaires, ainsi que certains représentants du monde académique et des milieux coopératifs — le débat autour de l'élaboration du livre blanc sur le développement international favorisa des échanges plus suivis entre ces groupes et l'ACDI. L'Agence décida alors d'établir des structures spécifiques pour répondre à leurs requêtes. Inévitablement, cette décision allait marquer aussi le début d'une intégration, selon les uns, d'une dépendance, selon les autres, de ces entités dans «des actions convergentes» des instances canadiennes à l'endroit du Tiers-Monde. Un tel processus fut loin de faire l'unanimité, mais il démontra hors de tout doute que tout effort pour en arriver à mieux définir les politiques canadiennes à l'endroit des pays en développement devait tenir compte dorénavant d'un ensemble d'opinions exprimées par les groupes les plus divers à travers tout le pays (Gérin-Lajoie, 1971).

D'ailleurs, les années 1967-1970 furent très propices aux confrontations non seulement sur des problèmes liés à l'assistance au développement mais aussi sur l'évolution même des sociétés contemporaines. Dans la plupart des pays occidentaux, les campus universitaires bouillonnaient d'activité, alors que le Printemps de Prague ouvrait une brèche, vite colmatée, dans les pays de l'Est. La naissance, quelques années plus tôt, de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de même que la mise

en place de structures devant mener à l'établissement de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) devaient poser les germes d'un débat qui allait s'amorcer progressivement puis s'accélérer après le premier choc pétrolier de 1973-1974 en vue de l'établissement d'un Nouvel ordre économique mondial réclamé depuis Bandoeng en 1955 par les pays qui venaient d'accéder à l'indépendance⁴.

C'est dans ce contexte que le régime Trudeau décida de lancer l'idée de la «troisième option», laquelle avait pour but de diversifier les relations économiques et commerciales du Canada et de tenter — en vain — de réduire la dépendance à l'égard des États-Unis (Thordarson, 1972).

Cet objectif poussa de nombreux intervenants économiques à chercher des marchés dans des régions où les Canadiens avaient peu œuvré dans le passé, notamment dans les régions du Tiers-Monde où, traditionnellement, les ministères du Commerce extérieur avaient moins d'expertise. On se tourna alors non seulement vers la nouvelle Société d'expansion des exportations (SEE) mais aussi vers l'ACDI.

Tous ces mouvements devaient rapidement se traduire par une augmentation très rapide du nombre des fonctionnaires et des experts responsables dans différents ministères ou bureaux de la conduite et de la mise en œuvre des rapports du Canada avec le Tiers-Monde.

Une telle effervescence et une croissance très rapide des activités canadiennes dans le Tiers-Monde, aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral, incitèrent plusieurs observateurs et responsables à songer à la nécessité pour le Canada d'avoir une véritable stratégie en matière de coopération et d'assistance au développement.

Tentant de faire le point sur les efforts du Canada depuis le début du Plan de Colombo en 1950, et s'appuyant sur la participation de milliers de Canadiens ayant participé à ces efforts, le président de l'ACDI, Paul Gérin-Lajoie, et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, publièrent en septembre 1975 une *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980* (ACDI, 1975). Ce document dégagait des approches et des principes pour établir les nouvelles politiques ainsi que des points de repère pour évaluer les réalisations futures, ainsi qu'un cadre pour adopter le programme aux situations en constante évolution, notamment l'impact du choc pétrolier.

Cette stratégie, qui a fait l'objet de nombreux commentaires et évaluations, notamment par l'Institut Nord-Sud (1977), aura eu deux mérites certains: tout d'abord de clarifier les objectifs de la déclaration de politique étrangère de 1970 en matière de développement international; en second lieu, tout en étendant le champ d'action du Canada, de montrer les limites de l'aide dans le développement du Tiers-Monde (Economic Council of Canada, 1978).

4. Pour d'autres points de vue voir Carty et Smith (1981); Wyse (1983); Dupuis (1984).

Cet exercice devait faire aussi monter d'un cran l'opposition entre les professionnels de l'assistance regroupés de plus en plus à l'ACDI mais ayant des appuis ailleurs dans le secteur public et les tiers-mondistes regroupant des églises, des syndicats, des intellectuels et des ONG engagés surtout dans les micro-réalisations «sur le terrain» ou dans l'animation du public canadien sur des sujets aussi importants que le dialogue Nord-Sud, l'établissement d'un Nouvel ordre économique mondial, la promotion des droits de la personne dans les pays en développement et l'accueil de réfugiés politiques du Tiers-Monde au Canada, sans oublier les attaques contre l'accroissement des politiques protectionnistes au Canada. Ces actions devaient entraîner des déchirements à l'intérieur de certaines ONG canadiennes et entre elles et l'ACDI (Smilie, 1985; Mehmet, 1981; Cameron, 1982).

De leur côté, les intervenants économiques et financiers, face à l'accroissement de l'aide et des investissements dans le Tiers-Monde, ne tardèrent pas à se multiplier, et cela avec l'appui de plus en plus déclaré des instances publiques, non seulement à Ottawa mais aussi au plan des provinces et même des grandes métropoles du pays, conscientes que le programme d'assistance au développement avait d'importantes retombées économiques au Canada, d'où leur insistance pour augmenter le taux de l'aide liée à l'achat de biens et de services canadiens, ainsi que l'assistance alimentaire. Ce fut aussi l'époque des «grands projets» et des transferts massifs de crédits vers un Tiers-Monde de plus en plus endetté.

Certes, ces trois grands groupes sont loin de rejoindre toutes les entités qui, en plus des responsables politiques — ces derniers en ont été à la fois les porte-parole et les reflets dans de nombreux cas — ont exercé des pressions et ont joué des rôles spécifiques dans l'élaboration des politiques à l'endroit du Tiers-Monde, mais ils ont cristallisé, dans une certaine mesure, l'addition et l'accumulation des pratiques et des politiques canadiennes à l'égard du Tiers-Monde. Ils ont aussi mis en lumière l'action respective de chacun en affirmant le rôle décisif des professionnels à Ottawa, alors que les deux autres groupes agissaient davantage sur le terrain mais avec l'appui financier des premiers.

Trois phénomènes ont aussi joué un rôle majeur ici durant les années 1970. Tout d'abord, les pressions exercées par les pays en développement eux-mêmes, en second lieu, les appareils et programmes multilatéraux et, troisièmement, l'évolution de la conjoncture internationale.

Pendant très longtemps on a cru que la politique canadienne envers le Tiers-Monde reposait essentiellement sur une problématique interne ou sur le prolongement à l'étranger des préoccupations historiques (pays du Commonwealth), géographiques (pays des Caraïbes, Amérique latine et ouverture sur le Pacifique), culturelles (États francophones) (Fleming et Keenleyside, 1983). Certes, une telle conception est toujours fondée, mais elle ne saurait expliquer à elle seule l'évolution des politiques canadiennes à l'égard du Tiers-Monde.

En réalité, tant et aussi longtemps que les pays du Tiers-Monde, surtout en Asie et en Afrique, étaient préoccupés par les problèmes de décolonisation et de mise en place des appareils d'État, leurs rapports généraux avec le Canada étaient sinon faibles du moins marginaux. Mais, progressivement, avec l'établissement des rapports diplomatiques et la multiplication des contacts et des échanges de tous genres, l'attitude de ces pays à l'égard du Canada allait progressivement cesser d'être attentiste pour être beaucoup plus active. On en veut pour preuve l'ouverture de nombreuses ambassades de pays du Tiers-Monde à Ottawa et les interventions normales de ces représentants pour développer des liens et une coopération plus suivis avec non seulement le gouvernement du Canada mais aussi de nombreuses entités canadiennes dans presque tous les secteurs. L'assistance devint alors un atout diplomatique après avoir été, à l'époque des belles heures du Plan de Colombo, une arme idéologique. Des alliances tacites, des projets de coopération se nouèrent entre de nouveaux partenaires. Ainsi, à partir du milieu des années 1970, on commença à entendre parler de la « surcharge » des requêtes et de la nécessité de concentrer l'assistance dans un nombre plus restreint de pays — l'ACDI en touchait déjà près d'une centaine — et où l'on pourrait davantage parler qualité que quantité.

Une telle politique, décidée à la fin des années 1970 et annoncée publiquement au mois de juin 1984 (ACDI, 1984), insistait sur le concept de dialogue entre donateurs et bénéficiaires. On comprend qu'un tel dialogue devait en principe être fondé à la fois sur les besoins en développement des pays du Tiers-Monde: l'efficacité des divers instruments utilisés pour distribuer l'aide, les engagements et les intérêts politiques internationaux, les exigences sectorielles au sein des pays en développement, sans oublier les capacités canadiennes d'approvisionnement de même que la participation d'un large éventail de la population canadienne.

Si de tels éléments étaient de facto devenus des « critères » guidant l'action des « professionnels » dans la mise en œuvre des projets, ils apparurent aux yeux des pays bénéficiaires comme la confirmation d'une certaine forme de bureaucratisation de l'appareil canadien qui avait réussi, de 1960 à 1980, à faire passer le nombre de « professionnels » à Ottawa à plus de 1 000 personnes pour gérer tous les programmes bilatéraux, multilatéraux, spéciaux et autres. Il s'agissait certes d'un processus inévitable, résultant de l'accroissement même de l'aide, mais qui allait poser bientôt d'autres formes de problèmes comme celui de la centralisation excessive du pouvoir de décision (Institut Nord-Sud, 1980).

Cet exercice eut cependant le mérite de préciser les priorités sectorielles en matière de développement, à savoir l'agriculture, l'aide alimentaire, l'énergie, le développement des ressources humaines et le rôle de la femme dans le développement, mais sans exclure une action dans d'autres secteurs

comme ceux de la santé, de l'environnement et de la technologie. Ces priorités ont été confirmées par la pratique des années subséquentes (Young, 1984).

Mais c'est au chapitre de l'admissibilité des pays et du respect des droits humains que le débat fut à la fois beaucoup plus couvert, jusqu'à la publication des *Éléments de la stratégie canadienne d'aide au développement*, et ouvert par la suite.

Ottawa, en fait, confirmait ce que presque tous les autres pays donateurs font, c'est-à-dire reconnaître qu'il est impossible d'œuvrer dans tous les pays du Tiers-Monde. Or, la position canadienne — l'expérience des dernières décennies l'a montré — demeure sur ce point fort singulière. Le Canada compte en son sein des composantes politiques, économiques, socio-culturelles et des entités qui l'incitent à avoir des pratiques quasi universalistes en ce domaine. Malgré les critiques et les recommandations à ce sujet, cette tendance s'est confirmée plutôt qu'infirmée dans la seconde partie des années quatre-vingt, et cela précisément pour satisfaire à la fois les professionnels, les tiers-mondistes et les intervenants économiques.

Progressivement, le programme bilatéral en vint à se répartir à peu près de la manière suivante:

Asie	42%
Afrique francophone	21%
Afrique anglophone	21%
Amérique	16%

On s'entendit cependant que 80% de toute l'aide bilatérale soit affectée à des pays à faibles revenus (pays où les revenus ne dépassaient pas 675 \$) et 20% aux pays à revenus moyens (ACDI, 1987a).

Naturellement, par le recours à l'aide multilatérale, à l'aide alimentaire, à l'aide humanitaire internationale, aux bourses d'études, à l'action des organismes non gouvernementaux, au Centre de recherche en développement international, à la Corporation Pétro-Canada International et aux nouvelles initiatives des secteurs privés et coopératifs, Ottawa réussit à compléter, corriger son programme d'assistance bilatérale dont 80%, à ce moment-là, devait être liée à l'acquisition de biens et de services ayant un contenu canadien d'au moins les deux tiers. Ce pourcentage — l'un des plus élevés parmi les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE — a fait l'objet de nombreuses critiques; des études de l'Institut Nord-Sud ont montré son impact négatif pour plusieurs pays en développement (Ehrhardt, 1983; English, 1984; Lavergne, 1984; Young, 1983).

Ottawa décida donc en 1984 de publier une structure d'admissibilité et d'y inclure cinq catégories:

1) La première, dite de «concentration», rejoignait une trentaine de pays d'Afrique — notamment au Sahel et en Afrique australe — d'Amérique et d'Asie où le Canada envisageait un engagement important à long terme. Celui-ci se traduit par des allocations financières relativement élevées, une analyse et une planification permanentes, exhaustives et à long terme, ainsi que des ressources administratives significatives. Les intérêts canadiens y étant principalement axés sur le développement, tout en intégrant des considérations géostratégiques et commerciales perçues comme essentielles. On permit des engagements pluriannuels et l'utilisation de tous les mécanismes de transferts.

2) La deuxième catégorie était composée d'États — pays du Maghreb, Antilles, Malaisie, Philippines, notamment — dans lesquels une présence canadienne importante était requise pour des raisons politiques, commerciales et de développement, mais où un programme complet d'aide à long terme n'était pas pertinent ou possible dans les circonstances. Cela tenait soit à une situation politique incertaine, soit à des contraintes au plan des ressources administratives, ou au fait que ces pays étaient relativement moins importants dans l'ensemble du programme d'aide publique au développement. Les interventions reposaient sur des considérations quant à l'impact sur le développement mais les relations politiques et commerciales à long terme pourraient aussi constituer un facteur important en ce qui a trait aux types d'activités ou mécanismes utilisés dans la programmation.

3) La troisième catégorie ne prévoyait pas une aide publique au développement importante dans ces pays, ce qui excluait les programmes et projets bilatéraux. Les mécanismes des programmes étaient réduits aux fonds administrés par la mission canadienne et au soutien de projets par l'entremise d'institutions canadiennes, d'ONG ou de coopération industrielle. Pour des raisons strictement humanitaires, une aide alimentaire pourrait aussi être consentie. En des circonstances exceptionnelles, l'autorité ministérielle pourrait être sollicitée.

4) Les pays de la quatrième catégorie étaient spécifiquement exclus de l'aide canadienne au développement par le Conseil des ministres. Il s'agissait notamment de Cuba, du Laos, du Vietnam, de l'Afghanistan, du Kampuchea, de l'Iran et de la Libye.

5) La cinquième catégorie était composée de pays et de territoires qui ne reçoivent pas l'aide canadienne parce qu'ils n'ont pas encore leur pleine indépendance politique ou parce qu'ils ont une économie déjà assez forte comme Brunei, Taiwan, Bahreïn, etc.

Cette politique prévoyait que 75% de toute l'aide bilatérale devait être accordée aux pays de concentration, 20% aux pays à revenus moyens et aux autres pays de la deuxième catégorie, et 5% aux pays de la troisième catégorie (ACDI, 1984).

Une telle structure d'admissibilité suscita des réactions fort nombreuses et contradictoires au Canada et à l'étranger selon que le pays était compris dans l'une ou l'autre des catégories. Lorsqu'ils prirent le pouvoir quelques mois plus tard, en septembre 1984, les conservateurs du premier ministre Mulroney laissèrent entendre que toute cette question serait révisée (Canada, 1985; Canada, 1986a et b). C'est ce qu'ils firent, aussi bien à l'intérieur des milieux officiels et lors des audiences qui menèrent à la publication du rapport Winegard (Canada, 1987a). Ce rapport ainsi que la réponse officielle du gouvernement conservateur (ACDI, 1987b) confirment l'engagement du Canada envers les pays les plus pauvres et la détermination d'Ottawa d'atteindre l'objectif de 0,7% du PNB en l'an 2000 — objectif que l'on comptait atteindre dès 1990 — sous forme d'assistance publique au développement, alors que ce pourcentage se situe à 0,5 au début de l'année 1988 pour un montant global d'aide de 2,7 milliards de dollars.

Les audiences de la commission Winegard mirent clairement en lumière la nécessité pour le Canada de concentrer davantage son aide dans une trentaine de pays en établissant une nouvelle grille d'admissibilité, où l'accent serait placé en priorité sur les points suivants:

1. venir en aide aux pays et aux personnes les plus pauvres de la planète;
2. l'aide canadienne devrait toujours faire en sorte que les pays en développement renforcent leurs capacités humaines et institutionnelles afin de régler eux-mêmes leurs problèmes;
3. le développement — et non les objectifs diplomatiques ou commerciaux — doit guider le choix des objectifs du programme d'aide publique;
4. que l'aide vienne renforcer les liens entre les Canadiens et leurs institutions avec ceux des pays du Tiers-Monde.

Au-delà de ces principes généraux, le Comité a recommandé d'abolir le système des catégories de pays et de fonder les choix principalement sur des critères de développement, à savoir:

- le besoin absolu du pays bénéficiaire;
- l'expérience du Canada en ce qui concerne l'attitude de ce pays face à l'aide;
- la compatibilité des priorités de ce pays et de celles du Canada en matière de développement;
- la capacité prouvée du bénéficiaire d'utiliser l'aide d'une manière avisée qui favorise le développement des ressources humaines et qui profite directement aux pauvres;
- le respect des droits de la personne⁵.

5. Voir à ce sujet Keenleyside (1987).

Le gouvernement canadien, dans la réponse qu'il fit au rapport Winegard, en septembre 1987, accepta l'ensemble de ces propositions, ce qui implique que le nombre total des pays du programme de concentration ne devrait pas dépasser 30 (à l'exclusion des groupements régionaux) et qu'en règle générale ces pays recevraient au moins 80% de l'aide bilatérale directe et que les autres 20% seraient répartis entre tous les pays en développement, par projet.

Étant donné que le Canada rejoignait 119 pays dans l'ensemble de ses programmes et projets au début de l'année 1988, il reste à voir comment la nouvelle politique de concentration sera véritablement établie. Comment jugera-t-on le critère lié au respect des droits de la personne? En s'engageant à créer un «Institut des droits de la personne et du développement institutionnel», le gouvernement canadien compte ainsi s'appuyer sur un organisme indépendant qui, en plus de faire des recommandations en la matière, veillera à mettre sur pied des sessions de formation pour le personnel de l'ACDI et à encourager le Canada à faire des recommandations plus vigoureuses dans les enceintes internationales afin d'assurer la promotion de ces droits.

En réalité, les rapports canadiens avec le Tiers-Monde se sont grandement développés précisément dans le cadre des organismes multilatéraux dont les programmes et les activités influent constamment sur les choix et les priorités du gouvernement du Canada (Holmes, 1970). Au fil des années, le Canada est devenu, aussi bien au FMI, à la Banque mondiale et ses filiales, l'Association internationale de développement et la Société financière internationale, dans les banques régionales de développement d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, l'un des principaux bailleurs de fonds. Il en est de même à l'ONU dans les institutions spécialisées et dans le cadre de nombreux programmes tels le PNUD, l'UNICEF, le Groupe consultatif pour la recherche agricole, le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population (FNUAP), le Programme des Nations unies de lutte contre l'onchocercose, le Programme de recherche contre les maladies tropicales, le Fonds international de développement agricole, le Programme alimentaire mondial, les programmes d'assistance humanitaire internationale (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Bureau des Nations unies pour la coordination des secours en cas de catastrophes (UNDRO), sans oublier les contributions spéciales au Commonwealth et à la Francophonie (CQRI, 1978). À cela s'ajoutent des contributions à de nombreux centres de recherche intergouvernementaux sur les ressources naturelles renouvelables, comme le Centre international d'agriculture tropicale et le Centre international de recherche dans les zones arides, sans oublier les organisations non gouvernementales internationales comme l'Association africaine pour le développement, le Conseil mondial des peuples autochtones et l'Organisation mondiale des personnes handicapées.

Une telle liste est loin d'être exhaustive mais elle démontre que l'établissement de liens avec ces organismes et associations internationaux a progressivement créé un cadre et un climat qui ont contribué à définir et confirmer la position du Canada dans des organismes où la très grande majorité des programmes et des activités a été orientée de plus en plus vers les besoins des pays en voie de développement (Sabourin, 1978).

Ce processus multilatéral a fait naître des liturgies annuelles ou bi-annuelles, notamment lors de l'adoption des budgets ou de la reconstitution des fonds de ces organismes ou associations. Face à la crise du multilatéralisme, le Canada a réitéré sa position d'appui aux grands organismes, notamment ceux qui, comme l'ONU ou l'UNESCO, ont fait l'objet de critiques de la part d'autres pays occidentaux. Cela n'a pas empêché Ottawa de présenter des suggestions précises pour améliorer les situations financières et budgétaires (Canada, 1987b).

La présence d'autant d'institutions à caractère universel ou régional, qui retiennent presque 40% des contributions totales d'assistance au développement du Canada, exerce une influence de plus en plus grande sur les politiques canadiennes. Malgré cela, peut-être parce qu'elle soulève trop d'aspects techniques ou parce qu'elle apparaît être totalement du ressort des «professionnels», ces activités, à quelques exceptions près, ne soulèvent pas de profonds débats. D'ailleurs, le rapport Winegard n'y a consacré que deux pages — à l'exclusion de l'aide alimentaire qui retient beaucoup d'attention — dans un document qui en contient plus de 180. Il faut reconnaître toutefois qu'un autre comité se penchait en même temps sur l'épineuse question de l'endettement dans le Tiers-Monde et en profitait pour revoir le rôle du Canada dans de nombreuses institutions financières internationales (Canada, 1987c).

Mais ce qu'il convient de souligner ici, c'est que la croissance des engagements dans les organismes internationaux de développement a, dans l'ensemble, renforcé l'autorité des professionnels et, compte tenu des retombées économiques — surtout dans le cas de la Banque mondiale et des banques régionales de développement — rapproché ces derniers des intervenants économiques.

Enfin, la politique canadienne à l'égard du Tiers-Monde a été marquée par l'évolution de la conjoncture internationale; les nombreuses crises, conflits, désastres et calamités naturelles ont exercé des pressions constantes et immédiates sur les Canadiens. Les événements en Éthiopie, en Afrique du Sud, au Sahel, en Asie du Sud-Est et en Amérique centrale, en Haïti, au Moyen-Orient pour n'en donner que quelques exemples, ont frappé l'opinion publique. Mais, en même temps, l'aggravation de la situation économique mondiale, l'instabilité monétaire, la montée du protectionnisme dans les pays industrialisés, la croissance de l'endettement des pays en développement, sont devenues de nouvelles données des rapports avec un Tiers-Monde de plus en plus

diversifié. En tant que partenaire junior, mais partenaire quand même, du Sommet des sept pays les plus industrialisés du monde occidental, le Canada, avec son économie ouverte, a tout intérêt à développer des rapports plus directs avec de nombreux pays du Tiers-Monde (Helleiner, 1986).

Le défi ici est que de nombreux pays du Tiers-Monde, notamment en Asie-Pacifique, s'attendent à multiplier tous les volets d'échanges avec le Canada, y compris l'assistance au développement. Les cas de l'Indonésie, de la république populaire de Chine et de l'Inde sont particulièrement révélateurs. Il faut donc prévoir des débats fort controversés à l'avenir, surtout si le critère du respect des droits de la personne devient de plus en plus fondamental dans l'octroi de l'aide à de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et des Amériques.

Les prises de position du comité Winegard ont été très précises à ce sujet, démontrant qu'une majorité de Canadiens, appuyés par les parlementaires, attachent de plus en plus d'importance à cette question et souhaiteraient même qu'un comité des droits de la personne, composé de parlementaires, avec l'appui de l'Institut mentionné précédemment, fasse un examen annuel pour s'assurer que les critères «développement» et «droits humains», et non des facteurs commerciaux ou politiques, prévalent dans les choix des principaux pays bénéficiaires (Tackaberry, 1987).

Dans cet esprit, et afin de rejoindre les populations les plus pauvres, le comité Winegard a recommandé de réduire l'appui aux grandes infrastructures au bénéfice des projets axés sur les besoins fondamentaux et d'accroître le rôle des institutions non gouvernementales. La part des grandes institutions — volontaires et privées — devrait passer de 10% à 15% du total de l'aide publique au développement (APD); de plus, celle de l'aide alimentaire — dont plusieurs aspects ont fait l'objet de critiques — devrait passer de 15% à 10% du total de l'APD (ACDI, 1985). Le gouvernement n'est pas prêt à accepter cette dernière recommandation.

Enfin, les propositions qui entraîneront des changements immédiats ont trait à la réduction du montant d'aide liée qui, selon un échéancier de quelques années, devrait diminuer à 50%. On s'entend pour reconnaître que l'aide liée a eu globalement pour effet d'accroître d'environ 20% le coût des projets dans le Tiers-Monde. On recommande en particulier d'obtenir des biens et des services dans des pays voisins du Tiers-Monde.

Pour atteindre ces fins et accroître l'efficacité administrative, l'ACDI devrait établir quatre bureaux régionaux dans les principales régions du Tiers-Monde. C'est donc cette amorce de «décentralisation» à l'ACDI qui constitue, avec les points mentionnés plus haut, les grands axes de la nouvelle stratégie en matière de développement international soumise par le gouvernement Mulroney en 1988 (ACDI, 1987c)⁶.

6. De plus, on prendra connaissance avec intérêt du rapport Desmarais qui préconisait des changements importants dans les structures de l'ACDI à Ottawa: ACDI (1986).

Tous ces changements — s'ils sont mis en œuvre — inciteraient à penser que l'influence des «professionnels» et des «intervenants économiques» pourrait diminuer alors que celle des tiers-mondistes augmenterait. La réponse du gouvernement va aussi en ce sens étant donné qu'il a accepté plus de 80% des recommandations du comité Winegard. Seule l'expérience le montrera. L'annulation par Ottawa de la dette publique des pays les plus pauvres de la Francophonie et du Commonwealth à l'automne 1987, lors des sommets de Québec et de Vancouver, répond aussi à ces recommandations mais une plus grande ouverture des marchés canadiens aux produits de nombreux pays du Tiers-Monde demeure un exercice lent et difficile même si le commerce avec le Tiers-Monde représente moins de 8% du total des importations et exportations canadiennes. Il s'agit là d'une autre raison qui milite en faveur d'un décrochage des aspects trop commerciaux de l'aide publique au développement.

En tant que nation commerçante, le Canada a un intérêt vital à voir se développer la coopération économique mondiale et c'est pourquoi le pays attache autant d'importance au système du GATT tout en recherchant un accord de libre-échange avec les États-Unis avec lesquels entre 75% et 78% des échanges ont lieu, poussant d'aucuns à vouloir marginaliser le rôle commercial du Canada dans les pays en voie de développement. Or, c'est oublier que plus de 70% de la population de la planète vit dans le Tiers-Monde dont la part — à l'exception de l'Afrique — croît régulièrement dans le commerce mondial. Cela tient surtout à la croissance quasi phénoménale des pays en voie d'industrialisation rapide, principalement situés dans la région de l'Asie-Pacifique.

Mais il y a plus. Bien que le Canada soit très ancré dans l'économie des pays du Nord, il a de nombreux points communs avec ceux du Sud, surtout en ce qui a trait à l'amélioration du système international de commercialisation des matières premières et à la réglementation des investissements étrangers (Wood, 1982). Or, sur ces deux points précis, le Canada n'a pas réussi à articuler des positions qui le rapprocheraient davantage des pays en développement. Sa politique en matière de crédits à l'exportation est loin de faire l'unanimité (Ray, 1986).

Le Canada se trouve donc placé devant des défis considérables dans l'évolution de ses rapports avec le Tiers-Monde (Young, 1985). Le réservoir de bonne volonté qu'il y trouve souvent ne provient pas uniquement de ses programmes d'assistance bilatérale au développement (Lyon et Ismaël, 1976). Il ne fait aucun doute que le rôle du Canada dans les organismes multilatéraux, ainsi que les activités de nombreuses instances privées dans le Tiers-Monde, constituent des éléments qui affecteront de plus en plus ces relations. Ainsi, les grandes banques canadiennes ont des prêts excédant 30 milliards de dollars dans le Tiers-Monde et elles sont maintenant tenues de prévoir près de 40% de réserves pour couvrir ces créances; celles-ci pourront toutefois être

considérées comme des dépenses d'exploitation selon le régime fiscal du Canada.

La multiplication des liens de toutes natures, diplomatique, culturelle, académique (le nombre d'étudiants originaires des pays en développement a considérablement augmenté depuis trente ans, surtout en provenance de l'Asie), commerciale, financière, sur les plans de l'immigration et du tourisme, etc., est évidente. Il n'en reste pas moins vrai que, pour l'opinion publique et pour un grand nombre de parlementaires, ces liens passent surtout par l'aide au développement à caractère bilatéral fondamentalement. C'est sans doute une conception très partielle de la réalité des liens et des échanges mais elle concorde, surtout dans le cas des pays les plus pauvres, avec des réalités incontestables (Pratt, 1984). L'aggravation des situations dans la majorité de ces pays, surtout ceux situés au sud du Sahara et en Afrique australe, au Bangladesh, en Haïti, en Amérique centrale — pour ne citer que quelques cas — et l'appauvrissement de populations de plus en plus nombreuses posent donc des défis à la conscience des Canadiens qui, sur leur propre sol, peuvent mieux voir, mieux percevoir par les médias les conséquences de ces crises. D'ailleurs, le retour au pays de milliers d'experts, de volontaires et de coopérants, ainsi qu'une population mieux informée qu'auparavant ont contribué aux changements de mentalités et influencé le gouvernement de Brian Mulroney, en principe plus «conservateur» et moins tiers-mondiste que celui plus «libéral» de Pierre Elliott Trudeau. Le message et l'ouverture de Trudeau à l'endroit des pays en voie de développement étaient très appréciés mais il n'arrivait pas toujours à les faire accepter par son propre Conseil des ministres.

À ce sujet, les mutations profondes dans la composition de la société canadienne mériteraient d'être analysées de plus près. À mon avis, elles sont fondamentales.

Lors du recensement de 1986, un Canadien sur quatre a déclaré être d'une autre origine ethnique que française ou britannique. Il s'ensuit que les Canadiens d'origine européenne diminuent en pourcentage alors que ceux originaires des pays en développement augmentent constamment⁷. Les nouveaux groupes exercent maintenant des pressions nouvelles, notamment lors de crises ou de situations particulières dans leur pays ou région d'origine. On en veut pour preuve les prises de position d'immigrants ou réfugiés politiques d'Haïti, de l'Inde, d'Argentine, du Nicaragua, de la péninsule indo-chinoise, de nombreux pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Trop d'observateurs ont négligé

7. Selon Statistiques Canada, les 6,2 millions de Canadiens consultés se répartiraient de la façon suivante: 63% d'origine européenne, 10% d'origine asiatique, 6% d'origine sud-asiatique et ouest-asiatique, 6% d'origine autochtone, 3% d'origine noire, 2% d'autres origines et 10% d'origines multiples ne comprenant ni l'origine britannique ni l'origine française. Voir «Un Canadien sur quatre n'est ni français ni britannique», *La Presse*, 4 décembre 1987.

de mesurer l'influence grandissante de ces nouveaux citoyens canadiens à l'endroit du Tiers-Monde et la prise en compte du concept des droits humains dans l'évolution des pratiques du Canada à l'endroit du Tiers-Monde.

Enfin, on se rend compte que la nouvelle stratégie en matière de développement international que s'est donnée le Canada au début de l'année 1988 tient compte à la fois de son désir non seulement de définir une vision spécifique et de confirmer des acquis et des atouts dans les pays en développement et dans de nombreux organismes voués à la coopération multilatérale, mais aussi de répondre aux attentes de ces derniers, tout en clarifiant ses positions à l'égard d'autres partenaires, y compris les autres pays bailleurs de fonds (ACDI, 1987c).

Les actions des trente dernières années dans le domaine du développement international, malgré de nombreux efforts de recherche de cohérence et de transparence, démontrent que «l'accumulation» des voies choisies est non seulement le résultat de l'existence de voix des groupes et des régions différentes, mais aussi de pressions internationales et extérieures de plus en plus fortes. Si un intérêt national simple ou uniforme en la matière est difficile à identifier, il est incontestable que le développement international est devenu l'un des volets qui a le plus contribué à forger l'identité internationale du Canada au cours des dernières décennies et qui continuera sans doute à le façonner à l'avenir. «Professionnels», «tiers-mondistes» et «intervenants économiques» font inévitablement partie de cet avenir qui continuera à emprunter plusieurs voies et à entendre des voix fort différentes.

Références bibliographiques

- ACDI (1975), *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, Ottawa.
- ACDI (1984), *Éléments de la stratégie canadienne d'aide publique au développement*, Ottawa.
- ACDI (1985), *Budget des dépenses 1985-86, Partie III, Plan de dépenses*, Approvisionnement et Services Canada.
- ACDI (1986), Groupe d'étude sur le programme canadien d'aide au développement, *Rapport soumis au ministère des Relations extérieures*, Ottawa.
- ACDI (1987a), *Rapport annuel 1985-86*, Ottawa.
- ACDI (1987b), *L'assistance canadienne au développement international. Pour bâtir un monde meilleur. Réponse du Gouvernement au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- ACDI (1987c), *Partageons notre avenir, l'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- ADCOM RESEARCH (1981), *Rapport sur les attitudes des Canadiens face à l'aide étrangère 1980*, Ottawa, ACDI.
- ANGLIN, Douglas (1954), «Canada External Assistance Programmes», *International Journal*, IX, été, 193-207.
- BRECHER, Irving (1970), *Canada's International Development Research Center*, Montréal, McGill University Center for Developing Area Studies, (Reprint Series, n° 18).
- CAMERON, Duncan (1982), *Canada and the Third World Economic Order*, Ottawa, Groupe de recherches en développement international, Université d'Ottawa.
- CANADA (1961), Bureau de l'aide extérieure, *Revue annuelle du BAE 1960*, Ottawa.

- CANADA (1970), Ministère des Affaires extérieures, *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa.
- CANADA (1985), Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CANADA (1986a), Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CANADA (1986b), Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, *Les relations extérieures du Canada*, Réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CANADA (1987a), Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, *Qui doit en profiter?*, Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement (Rapport Winegard), Ottawa.
- CANADA (1987b), Ministère des Affaires extérieures, *Réforme des Nations-Unies. Questions financières et budgétaires. Propositions du Canada*, Ottawa.
- CANADA (1987c), *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers Monde*, Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CARTY, R. et SMITH, V. (1981), *Perpetuating Poverty: The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the Lines.
- CQRI (1978), *Francophonie et Commonwealth: mythe ou réalité*, Collection Choix, CQRI, Québec.
- DUPUIS, Monique (1984), *Crise mondiale et aide internationale: stratégie canadienne et développement du Tiers Monde*, Montréal, Nouvelle Optique.

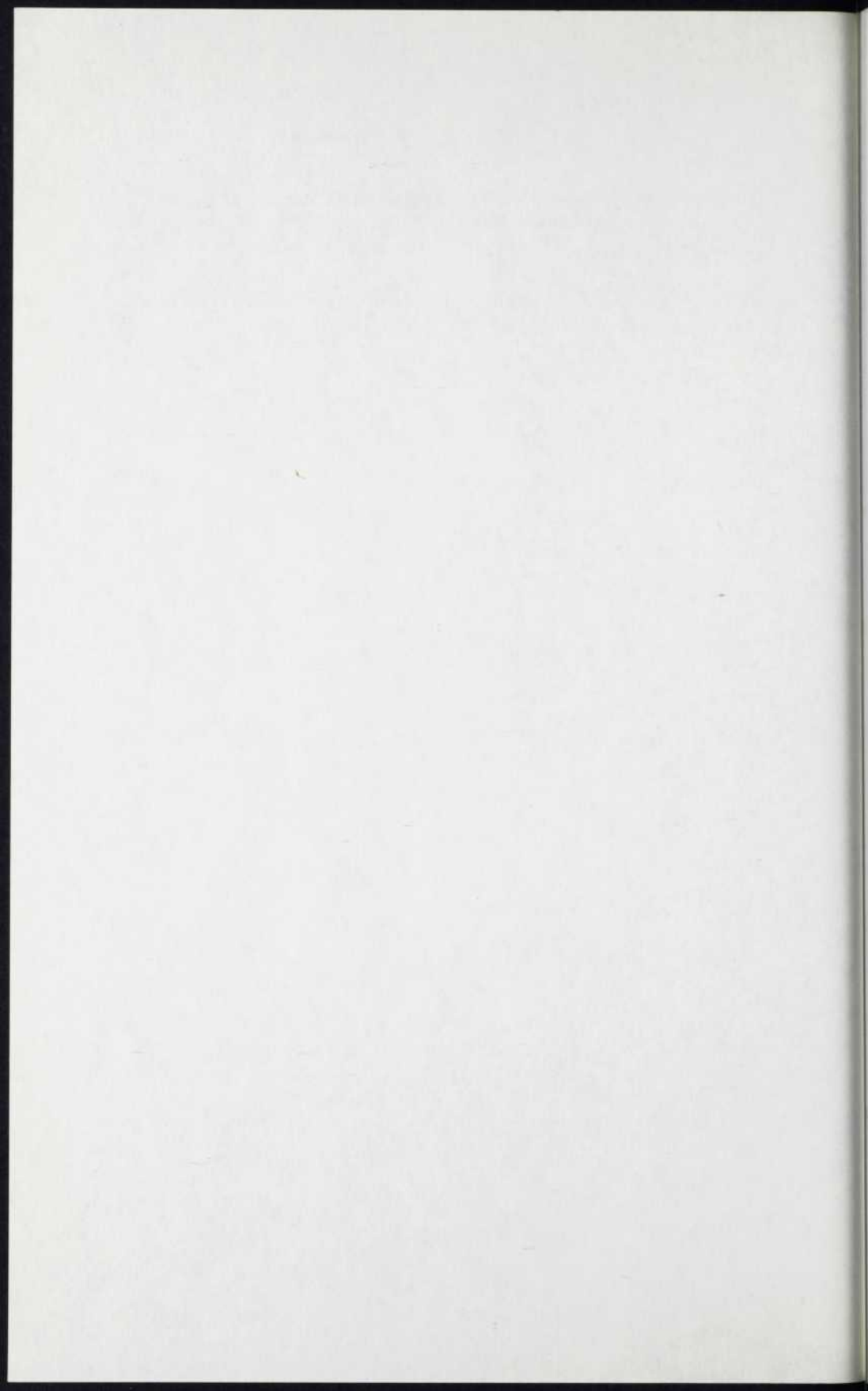
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1978), *For a Common Future. A Study of Canada's Relations with Developing Countries*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada.
- EHRHARDT, R. (1983), *Canadian Development Assistance to Bangladesh*, Ottawa, North-South Institute.
- ENGLISH, E.P. (1984), *L'aide au développement du Canada à Haïti*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- FATOUROS, A.A. et KELSON, R. (1954), *Canada's Overseas Aid*, Toronto, CIA.
- FLEMING, P. et KEENLEYSIDE, T.A. (1983), «The Rhetoric of Canadian Aid», *International Perspectives*, sept.-oct., 18-22.
- GÉRIN-LAJOIE, P. (1971), «La coopération internationale du Canada, perspectives 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, février, Ottawa, ACIDI.
- HELLEINER, Gerald, K. (1986), «Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement», dans John Whalley (coordonnateur), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, Étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (vol. 10), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 91-148.
- HOLMES, John (1970), «Les institutions internationales et la politique extérieure», *Études internationales*, I, juin, 20-40.
- INSTITUT NORD-SUD (1977), *Le défi Nord-Sud: le Tiers Monde et les réalisations du Canada*, Ottawa.
- INSTITUT NORD-SUD (1980), *L'enjeu canadien ou le développement du Tiers Monde dans les années 1980*, Ottawa.
- KEENLEYSIDE, T.A. (1987), «Foreign Aid and Human Rights», *International Perspectives*, mars-avril, 15-18.
- LAVERGNE, Réal (1984), *Canadian Development Assistance to Senegal*, Ottawa, North-South Institute.

- LEBLANC, Hubert (1972), *La pensée politique de l'aide canadienne au développement*, thèse de doctorat, Université de Toulouse.
- LEMELIN, Claude et MARION, J.-C. (1963), *Le Canada français et le Tiers Monde*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.
- LYON, P. et ISMAEL, Tareq (dir.) (1976), *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan.
- MEADOWS, D.H. et al. (1972), *Limits to Growth*, New York, Universe Books.
- MEHMET, Ozay (1981), *An Alternative to the Existing Multilateral Aid and Delivery System: Learning from the Non-governmental Organizations*, Ottawa, Dept. of Economics, University of Ottawa (Cahier de Recherche 8104).
- PEARSON, L.B. (1969), *Partners in Development, Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger.
- PELLETIER, Irénée (1971), *La politique canadienne d'aide au développement*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- PICHÉ, Raymond (1968), «L'histoire administrative du B.A.E.: les structures de l'aide canadienne», *Développement international*, vol. 1, 12 (juillet); vol. II, 1 (août); vol. II, 2 (septembre).
- PLUMPTREE, A.F.W. (1967), «Perspectives on Our Aid to Others», *International Journal*, XXII, Summer, 484-500.
- PRATT, C. (1983), *Canadian Policy Toward the Third World: the Search for a Paradigm*, Working Paper A-2, Toronto, University of Toronto Development Programme.
- PRATT, C. (1984), «Canadian Policy Towards the Third World», *Studies in Political Economy*, n° 13, 27-55.
- RAY, John (1986), «The OECD Consensus on Export Credits», *The World Economy*, vol. 9, n° 3, 295-309.
- REUBER, Grant (1969-1970), «The Trade-Offs Among the Objectives of Canadian Foreign Aid», *International Journal*, XXV, hiver, 129-141.

- SABOURIN, Louis (1978), «Le Canada et le Tiers Monde. Origines et originalités d'une politique», *Studia Diplomatica*, vol. XXXI, n° 5, 527-544.
- SABOURIN, Louis (1982), «L'influence et la portée de la conjoncture internationale sur les relations canadiennes avec les pays en voie de développement», *Le Canada dans le monde*, Québec, Collection Choix, CQRI, 117-133.
- SANGER, Clyde (1969), *Half a Loaf: Canada Semi-Role Amongst Developing Countries*, Toronto, The Ryerson Press.
- SHARP, M. (1970), «La politique étrangère du Canada et le Tiers Monde», *Déclarations et Discours*, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures.
- SMILIE, Jan (1985), *The Land of Lost Content: A History of Cuso*, Ottawa, Deneau.
- SPICER, Keith (1966), *A Samaritan State? External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- STRONG, M. (1968), «The Canadian Aid Program», *Canadian Forum*, XLVII, octobre, 156 et s.
- TACKABERRY, John (1987), «Getting Development Right», *International Perspectives*, juillet-août, 12-14.
- THORDARSON, Bruce (1972), *Trudeau and Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press.
- TRUDEAU, P.E. (1968), «Le développement international: fondement de la paix», *Affaires extérieures*, XX, juin, 250 et s.
- WOOD, Bernard (1982), «Canada and Third World Development: Testing Mutual Interests», dans Robert Cassen (dir.), *Rich Country Interests and Third World Development*, New York, St Martin's Press, 94-127.
- WYSE, P. (1983), *Canadian Foreign Aid in the 1970's: an Organizational Audit*, Occasional Monography 16, Montréal, McGill University Center for Developing Areas Studies.
- YOUNG, Roger (1983), *Canadian Development Assistance to Tanzania*, Ottawa, North-South Institute.

YOUNG, Roger (1984), *Canadian Foreign Aid Policies: Objectives, Influences and Consequences*, Working Paper A-10, Toronto, Development Studies Programme, University of Toronto.

YOUNG, Roger (1985), «Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of its Own», *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, n° 4, 28-36.



CANADA'S TRADE WITH THE THIRD WORLD

Janette Mark

The purpose of this short piece is to examine Canada's trade relationship with the developing countries¹. While it is difficult to generalize about this group of countries, Canada has been slow to realize their full potential as customers for its goods and services. Canada has also stumbled in dealing with the competitive challenges many of these countries present for some of its domestic industries. To increase trade with the Third World Canadians must accept the challenges presented by these countries as both as customers for Canadian goods and competitors of Canadian producers.

Overview of Canada's Trade

It is important to note at the outset that the US continues to be Canada's largest trading partner; in 1987, three quarters of Canadian exports went to the US market and well over two thirds of Canadian imports came from American producers. It is thus not surprising that Canadian trade with the developing countries is quite small, in both absolute and relative terms; in 1987, only 8,6% and 10,8% of Canada's exports and imports respectively involved the developing countries. The picture changes considerably, however, when trade with the United States is separated out. As Table 1 indicates, approximately one-third of Canada's non-US trade involves developing countries.

1. The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the North-South Institute, its directors or supporters.

Canada enjoyed much stronger trade relations with developing countries during the 1970s than has so far been the case this decade (Table 2). During the 1970s, the relative importance of Canada's exports to, and imports from, developing countries increased at average annual rates of 2,8 and 4,6% respectively (faster rates were evident in some regions), while the relative share of Canada's trade with developed countries as a group declined marginally.

Since 1980, when 12% of Canadian exports and 14% of imports involved developing countries, this growth trend has been reversed and the inroads made all but erased. Between 1980 and 1985, the share of Canada's exports going to the developing countries declined at an average annual rate of 8,1% while imports declined at a slightly slower rate of 6,4%. More telling perhaps is the fact that in 1987, the current dollar value of Canada's exports to developing countries had increased by less than 20% over the 1980 level even though the value of total Canadian exports increased by over 60%. The major source of export growth since 1980 was in the US market; Canada cemented its reliance on the American market by almost doubling its sales to the US between 1980 and 1987 (Table 3).

Canadian Trade Policy

Given the important role played by trade in the Canadian economy, it is heartening to note a higher level of public debate about trade policy in this country in recent years. Exports account for around one quarter of Canada's Gross Domestic Product; this compares to the industrial country average of 13%. Still, Canadian attitudes toward international trade remain mixed. In a poll conducted by the North-South Institute, the threat of trade wars and protectionism ranked seventh among a list of 13 important issues facing Canada, yet almost one half of the respondents said that to increase its influence internationally, Canada should put more emphasis on its economic and trade power (North-South Institute, 1988).

Despite its small population, Canada is the eighth largest world trader and has been able to hold its share of world exports (4,2% in 1986) and imports (3,9% in 1986) fairly constant since the early 1960s. This is quite an achievement given the growth of world trade over the last 25 years and the entry of some very dynamic traders in the international economy, although in recent years this growth has depended very much on the US market — and a favorable exchange rate. Considering the uncertainty of the American economy and the vagaries of US protectionism (which the free trade agreement seeks to address), Canada must make a determined effort to improve its trade relations with the rest of the world.

As already mentioned, Canadian exports to the Third World have not performed very well since 1980 and Canada has a long way to go before it establishes trading links with developing countries comparable to those of other developed countries; while around 8% of Canadian exports went to the Third World in 1986, the US and Japan sent 34 and 30% , respectively, of their exports to developing countries that year (GATT, 1987). Canadian exporters have not been as successful at breaking into new markets and tend to fall back on the US as a safe market.

Canada shares with developing countries many geographical attributes which could be parlayed into much stronger economic links given more effort and commitment. While Canada competes directly with many Third World commodity producers in world markets, its strength in the resource sector also provides the opportunity to export Canadian expertise in, for example, mining technology, energy exploration and extraction, and agriculture. Likewise, Canadian experience in linking this vast country through transportation and telecommunications infrastructure is also complementary to the development needs of many Third World nations.

Thus, the Third World provides some promising prospects for diversifying both the direction and the composition of Canadian exports. As Table 4 illustrates, the composition of Canada's trade with developing countries is more diversified than its trade with the industrialized countries. Aside from the dominance of manufactures trade between Canada and the US (which is largely due to auto trade and intra-firm transactions), a greater percentage of Canada's exports to developing countries are end products than is the case of its exports to either Japan or Western Europe. If Canada wants to diversify both what it trades and who it trades with, the developing countries provide a good opportunity; as a group, their economic growth also continues to outpace the industrialized countries.

Of course, this is not to deny that there are real impediments to breaking into these new — and, compared to our traditional American and European partners, foreign — markets. Besides distance, language and cultural barriers, developing country protectionism is one problem facing Canadian exporters. On this front, they must rely on government to government consultations and multilateral negotiation to lower barriers to developing country markets. Likewise, the international debt crisis, and foreign exchange shortages more generally, which have placed major constraints on the ability of many developing countries to increase their imports, requires a much broader-based solution.

On a more commercial level, however, Canadian exporters have noted that they face other obstacles in exporting to the Third World. Many complain that they simply cannot compete against other developed country exporters that receive more concessional export financing and that have stronger

ties with official development assistance programs. The need for increased government support in pursuing countertrade agreements with demanding developing countries has also been raised by the Canadian export community.

Import Policies

What is too often forgotten when discussing Canadian trade policy is that trade really is a two way street; if Canada did not itself export goods and services, it could not afford to import any of those goods and services that it cannot produce, or that other countries can produce more cheaply and efficiently. The same is true of developing countries; if they are unable to sell their products abroad, they cannot afford to buy anything from the rest of the world — let alone pay off their debts. Compared to some other trading partners, the share of Canadian imports sourced in the Third World is relatively small; for example, 34 and 50% of US and Japanese total imports, respectively, come from the Third World.

Although the Canadian government recognizes the importance of international trade for promoting Third World development, and acknowledges the advantages of freer trade to its own economy as well, Canadian import policies (Salembier *et al.*, 1987) often present serious impediments to Third World imports into Canada. The first line of defence is the biased structure of the Canadian custom tariff. Canadian tariffs on labour-intensive manufactured products and processed goods are considerably higher than on other products; while this is a common trait of most tariff regimes, Canada's average external tariff remains higher than that of other developed countries.

As a means of improving developing country exports to Northern markets, developed countries, including Canada, have introduced national preference systems under the rubric of the Generalized System of Preferences that apply lower tariffs on developing country products. The effectiveness of these programs in terms of improving developing country access to Northern markets, however, is questionable (Langhammer and Sapir, 1987). The level of preference is slowly declining as lower overall tariff levels are negotiated within the GATT. Canada and others have also excluded a number of 'sensitive' products from their preference schemes, products that are of most importance to developing country exporters such as clothing, footwear, some consumer products and, most recently in Canada, autoparts and autos.

While tariff barriers do add to the cost of imports and make it more difficult to compete with domestic products, nontariff barriers and quantitative restrictions that impede or put absolute limits on imports from Third World countries can be much more damaging. In Canada, the most pervasive protectionist policies have attempted to protect the clothing and footwear

sectors from international — and primarily Third World — competition; more recently focus has also been turned toward the auto sector as well.

By far the most longstanding and restrictive measures affecting developing country imports are found in the textile and clothing sector. The garment production often provides developing countries with their first opportunity to export manufactured goods; as such, it also figures prominently in Canadian trade relations with many developing countries. Canada, and other developed countries have protected their domestic producers and workers from Third World competition for over thirty years through various forms of quota arrangements. Since 1973, these restrictions have been institutionalized through the Multi-Fibre Arrangement (MFA), an internationally agreed upon derogation from the GATT trading rules, that allows developed countries to negotiate bilateral restraint agreements with developing country exporters (North-South Institute, 1985). Canada currently has agreements with 26 «low-cost» countries, from both the Third World and the Eastern bloc, under the terms of the current MFA (which was renewed — and made more restrictive — in 1986 for the fourth time). Despite extensive and lasting protectionism, which includes a very high tariff, and government adjustment assistance, the Canadian textile and clothing industry is still not prepared to compete head-on with developing country producers (Williams, 1986).

Although the footwear industry is not as important for as many developing countries as clothing, Canadian restrictions on imported shoes have been a sore spot in Canada's relations with South Korea, Taiwan, Hong Kong and Brazil, among others. After removing footwear from the Generalized Preferential Tariff in 1975, Canada introduced a global quota under the GATT to limit imports of leather footwear in 1977 in an effort to protect Canadian producers from offshore competition; because this action was taken under GATT rules, it applied to developed and developing countries alike, although it was tailored somewhat to lessen the impact on American and European producers; in 1982 the quota was renewed and extended to cover canvas shoes as well. In November 1986 the Canadian government announced that parts of the Canadian industry were no longer being injured; the quota on men's shoes was withdrawn and the quota on women's and children's shoes would be phased out by November 1988. Although not as extensive or as discriminatory as the restrictions covering textile and clothing, protection in the footwear industry has, nonetheless, impeded developing country efforts to penetrate the Canadian market.

As with footwear, Canada's first protectionist move against imports from developing countries in this sector came with the removal of the Preferential Tariff rate in January 1987 on cars and autoparts; although South Korea's successful car manufacturer, Hyundai, was the main target, it is now clear that autoparts production is fast becoming a strong export industry in a

number of developing countries. Canada has not yet negotiated a voluntary export restraint agreement with South Korea similar to those negotiated with the Japanese carmakers a few years ago, but Hyundai has been encouraged to invest in production facilities in this country. In 1986, Hyundai was charged with dumping their cars in Canada at prices that did not reflect production costs; a preliminary 36% duty was levied by Revenue Canada as a result of the complaint, which was brought forward by General Motors. The duty was rescinded in March 1988 after an inquiry by the Canadian Import Tribunal found that, while dumping had occurred, the Canadian car manufacturers had not been injured by the Hyundai imports. Also noteworthy is that non-North American carmakers will be shut out of the North American Autopact under the terms of the bilateral free trade agreement just negotiated with the United States.

In light of Canada's record on dealing with Third World competition two points must be made. The first is simply to reiterate that trade is a two way street; Canada must reassess its trade policy toward developing countries if it is sincere about promoting their development and if it wants to expand trade with them. The second point concerns Canada's broader trade adjustment policies. Third World competition in the manufacturing sector is not going to disappear; in 1986, for the first time, these countries earned more foreign exchange from manufactured exports than from exports of agricultural or mining products. The government will have to provide a much more coherent adjustment policy that incorporates firm, community and worker assistance for those most in need than is currently available. Those unable to compete must be encouraged to put their resources into more productive activities and those legitimately unable to adjust to freer competition deserve to be compensated. In the wake of bilateral and multilateral trade liberalization, Canada will have to abandon protectionism as the centerpiece of its adjustment strategy.

The Uruguay Round

Given that its economic well being depends very much on an open trade policy, and on a liberal and predictable international trade regime, Canada has always been a strong supporter of the multilateral trading system; as a relatively small country, Canada depends on its smooth functioning to protect its interests. Thus, Canada played an active role in getting the current 'round' of trade negotiations launched under the auspices of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and has an ambitious list of goals for the negotiations.

Although at first divided over some of the issues on the GATT agenda, most developing countries have shown a new enthusiasm for the GATT and

support most aspects of the present negotiation. One of the major goals of the Uruguay Round will be to further integrate the developing countries into the world economy; some of the more advanced developing countries will be pressured to assume more GATT obligations than currently, while others will be encouraged to liberalize their import regimes. In return, developed countries will have to take more seriously the issues of most importance to developing countries, namely the return of textile and clothing trade to GATT rules, institutional reform, agricultural subsidies and, more generally, protectionism that targets their export industries.

In many respects Canada and the Third World share many of the same concerns about the functioning of the GATT; both obviously benefit from a rule-based system that treats all members equally regardless of economic strength or political power. Canada should join developing countries — and other small countries — across a variety of issues in order to counterbalance the influence of the larger players and ensure that they do not dominate the negotiations. More specifically, both Canada and developing countries are interested in the removal of tariff escalation on processed commodities and opening markets for a variety of natural resource and energy based products. To give credibility to any negotiating partnership, however, Canada will have to demonstrate a willingness in its own negotiating positions — and national policies — to address developing country concerns; this is especially true in some of the newer areas such as trade in services and intellectual property.

For a variety of reasons, Canadian exporters have found it quite difficult to diversify their markets away from the convenient American market, despite government assistance and export promotion efforts. While the US, and to a lesser extent the European Community, provides a less threatening and more stable environment with fewer cultural and language impediments, Canadians must make a more concerted effort to trade with the Third World. Such a strategy would help to diversify not only the direction but also the composition of our exports; Canadian consumers would also benefit from substantial savings if they had better access to less expensive imports.

Developing countries too would benefit (World Bank, 1987). International trade lessens dependence on official development assistance, promotes economic growth and eases balance of payments constraints. At the same time, developing countries must be encouraged to lessen their own protectionist barriers that impede their development.

Table 1
Canadian Trade by Region, 1987
(\$ millions)

Country/Area	Exports		Imports		% of Non-US Trade	
	1987	% Share	1987	% Share	Exports	Imports
Middle East	1 236.5	1.00	704.6	.61	4.16	1.90
Other Africa	725.5	.60	604.8	.52	2.44	1.63
Asia	5 267.6	4.34	7 020.9	6.04	17.73	18.89
Oceania	12.0	.01	20.4	.02	.04	.05
South America	1 595.7	1.31	2 142.7	1.84	5.37	5.77
Central America	1 583.0	1.30	2 006.7	1.73	5.33	5.40
Developing Countries	10 420.3	8.58	12 500.1	10.75	35.08	33.63
Western Europe	10 270.3	8.56	15 793.1	13.59	34.57	42.49
Japan	7 036.2	5.79	7 550.7	6.50	23.69	20.31
U.S.	91 756.4	75.54	79 069.3	68.02	—	—
South-Africa*	113.2	.09	155.4	.13	.38	.01
Australia	689.1	.57	564.1	.49	2.32	.42
New Zealand	136.2	.11	199.7	.17	.46	.54
Total Developed	110 001.4	90.56	103 332.1	88.90	—	—
Eastern Europe	1 005.8	.82	386.8	.33	3.39	1.04
Total Trade	121 462.3	100.00	116 238.6	100.00	100.00	100.00
Total non-US trade					29 705.90	37 169.30

Source: Canada, Statistics Canada, *Imports by Country, Exports by Country*, 1987.

* Includes trade with Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibia and South Africa.

Table 2

Changing Patterns of Canadian Trade

	% Share of Total Exports			Growth* of Export Share		% Share of Total Imports			Growth* of Import Share	
	1970	1980	1985	1970-1980	1980-1985	1970	1980	1985	1970-1980	1980-1985
Developing Countries	8.6	12.0	7.9	2.8	-8.1	8.6	13.8	10.3	4.6	-6.39
Asia	2.9	4.1	3.7	1.5	-1.3	2.0	3.2	4.9	5.4	9.2
Middle East	0.8	1.5	1.1	9.6	-7.7	0.8	4.4	0.4	17.9	-58.5
Africa	0.4	1.2	0.8	8.9	-9.2	0.8	0.3	0.8	-11.6	16.0
South America	2.2	3.1	1.2	3.8	-17.8	3.4	4.4	2.3	2.4	-13.5
Central America	2.3	2.1	1.2	-0.9	-11.8	1.5	1.5	2.0	0.8	4.2
Developed Countries**	90.3	85.1	90.4	-0.5	1.3	90.6	85.8	89.4	-0.4	1.0
Western Europe	18.6	14.9	6.7	-3.1	-15.4	14.0	10.1	12.0	-3.4	2.7
Japan	4.9	5.9	5.0	1.8	-3.1	4.2	4.0	5.8	-2.4	7.1
United States	64.7	63.1	77.9	0.0	4.4	71.1	70.2	70.9	0.1	0.5
Total Trade (current \$ millions)	16 491.1	74 446.0	119 474.5			13 951.9	69 273.8	104 355.2		

Source: Canada, Statistics Canada, *Imports by Country, Exports by Country*, various issues, 1970-1986.

* Average annual growth rate based on least-squares estimations.

** Also includes Australia, New Zealand and South Africa.

Table 3
Canada's Trade by Value, 1980, 1987
(current \$ millions)

	Exports			Imports		
	1980	1987	% Change	1980	1987	% Change
Developing Countries	8 933.6	10 420.3	16.6	9 559.8	12 500.1	30.8
Developed Countries	63 353.6	110 001.4	73.6	59 436.9	103 332.1	73.9
United States	46 940.9	91 756.4	95.5	48 613.6	79 069.3	62.7
Total Trade*	74 446.0	121 462.3	63.2	69 273.8	116 238.6	67.8

Source: Canada, Statistics Canada, *Imports by Country, Exports by Country*, 1980, 1987.

* Includes Eastern Europe

Table 4

Country/Regional Composition of Exports and Imports, 1986 (%)

Country/Region	Live Animals		Food, Feed, Beverages & Tobacco		Crude Materials Inedible		Fabricated Materials, Inedible		End Products Inedible		Special Transactions		All Sections (\$ billions)	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
	United States	0.3	0.2	4.3	4.2	8.9	4.4	32.4	1.8	53.9	71.7	0.3	1.8	93.2
Western Europe	0.1	0.2	12.3	7.7	26.7	10.9	40.9	23.9	20.0	56.2	0.1	1.3	8.8	14.8
Japan	0.1	0.2	20.0	1.1	44.7	0.8	29.4	9.0	5.9	88.2	0.1	0.9	5.9	7.6
Middle East	0.2	nil	39.1	7.1	3.8	63.8	19.9	15.1	36.8	13.0	0.3	1.0	1.1	0.6
Africa	0.2	nil	26.3	14.5	33.7	74.1	12.1	7.1	26.2	2.3	1.7	2.0	0.7	0.6
Asia	0.1	nil	16.4	6.0	24.8	3.0	36.7	13.6	21.9	76.0	0.2	1.4	4.1	6.2
Oceania	—	nil	4.0	64.4	—	9.1	27.6	5.3	68.2	15.5	0.2	5.7	0.03	0.01
Latin America	0.7	0.1	27.3	26.7	12.2	21.4	31.5	20.4	30.5	31.6	0.8	0.4	3.1	4.0
Total	0.3	0.1	8.2	5.8	13.2	6.5	32.9	17.7	45.2	68.3	0.3	1.6	116.6	112.7

Source: Canada, Statistics Canada, *Imports by Country, Exports by Country*, 1986.

References

- BIGGS, Margaret (1980), *The Challenge: Adjust or Protect?*, Ottawa, North-South Institute.
- GATT (1986), «Ministerial Declaration on the Uruguay Round», *GATT Focus*, October.
- GATT (1987), *International Trade 1986-87*, Geneva.
- LANGHAMMER, R.J. and SAPIR, Andre (1987), *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, London, Trade Policy Research Centre.
- NORTH-SOUTH INSTITUTE (1988), «Fighting Different Wars: Canadians Speak Out on Foreign Policy», *Review '87/Outlook '88*.
- NORTH-SOUTH INSTITUTE (1987), «The Uruguay Round: Issues for Multilateral Trade Negotiations», *Briefing 17*.
- NORTH-SOUTH INSTITUTE (1985), «The Multi-Fibre Arrangement: Unraveling the Costs», *Briefing 14*.
- OECD (1985), *The Costs and Benefits of Protection*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- SALEMBIER, G.E., MOROZ, A.R. and STONE, F. (1987), *The Canadian Import File: Trade Protection and Adjustment*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy.
- WILLIAMS, Douglas (1987), *Canadian Adjustment Policy: Beyond the Canadian Industrial Renewal Board* (Background Paper on the Proceedings of a North-South Institute Research Workshop), Ottawa, North-South Institute.
- WORLD BANK (1987), *World Development Report 1987*, Washington.
- WORLD BANK (1987), *World Bank Economic Review. A Symposium Issue on the Multilateral Trade Negotiations and Developing Country Interests*, September, vol. 1, n° 4.

STRUCTURES ET MÉCANISMES DE L'AIDE CANADIENNE

Jean-Philippe Thérien

Ce texte propose une analyse descriptive des structures et des mécanismes de la politique canadienne d'aide publique au développement¹. Il met en perspective historique cette politique et tente de dégager certains éléments qui en caractérisent la forme contemporaine.

L'aide au développement apparaît de plus en plus comme l'instrument central de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique Nord-Sud du gouvernement canadien. L'attention considérable qu'elle a reçue récemment, lors de la revue gouvernementale de la politique étrangère, illustre d'ailleurs bien cette tendance (Canada, 1987a et b). Certes, les flux commerciaux qui lient le Canada au Tiers-Monde sont nettement supérieurs aux flux d'aide en termes absolus; il n'en reste pas moins que l'aide joue un rôle politique privilégié parce que, contrairement aux échanges extérieurs, sa gestion se trouve presque totalement sous le contrôle de l'État. Par surcroît, les ressources financières qui y sont consacrées augmentent rapidement. En 1987-1988, l'aide canadienne atteint 2,7 milliards de dollars, ce qui équivaut à 0,5% du PNB et à 2% des dépenses fédérales.

On procédera dans ce qui suit en trois étapes: tout d'abord, un rappel de la genèse des structures institutionnelles qui ont permis le développement de la politique d'aide; ensuite, un résumé des modalités de la répartition de l'aide canadienne par programme entre 1971-1972 et 1986-1987; enfin, une comparaison des performances canadiennes avec celles des autres pays membres du

1. On ne considère pas ici l'aide privée canadienne. L'«aide» est donc synonyme d'«aide publique au développement».

Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE². Il s'agit de montrer 1) que la spécialisation des structures de la coopération canadienne est un processus qui évolue par approximations successives, 2) qu'au-delà de la diversification des mécanismes d'attribution de l'aide canadienne, le bilatéralisme est une option nettement prédominante et 3) que la politique canadienne donne lieu à des performances contrastées lorsqu'elle est comparée à celle des autres pays de l'OCDE.

Les étapes de l'institutionnalisation de l'aide canadienne

La politique canadienne d'aide au développement naît au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un environnement international largement marqué par la création de l'ONU et d'autres organisations intergouvernementales (FMI, BIRD, GATT, par exemple). Son apparition est étroitement liée à la montée du multilatéralisme comme mode de structuration des rapports internationaux et au processus de construction d'institutions spécialisées destinées à la promotion d'un ordre militaire, politique et économique au niveau mondial. En participant activement à la mise sur pied de ces institutions, le Canada s'est vu attribuer une responsabilité et un pouvoir nouveaux sur la scène internationale, presque disproportionnés par rapport à sa puissance économique réelle. C'est avec cet arrière-plan que l'internationalisme libéral a pu devenir le cadre de référence de l'ensemble de la politique extérieure du Canada (Tucker, 1980; Dewitt et Kirton, 1983).

Si c'est dans la charte de l'ONU qu'on commence à formaliser juridiquement l'enjeu du développement, c'est en Europe que se matérialisent les premières politiques d'aide internationale d'envergure. La nécessité reconnue collectivement de rebâtir ce continent donna une impulsion et une légitimité décisives au concept même de coopération internationale. En démontrant que l'aide extérieure était susceptible de satisfaire des intérêts mutuels, le plan Marshall contribua à justifier le support massif du développement du Tiers-Monde par la communauté internationale en général, et par le Canada en particulier.

De 1945 à 1949, les premières contributions canadiennes en matière d'aide ont suivi les canaux qui reliaient directement les organisations multilatérales et certains ministères du gouvernement. La BIRD transigeait avec le ministère des Finances, l'OMS avec le ministère de la Santé, la FAO avec le ministère de l'Agriculture... L'apport du Canada se caractérisait alors par

2. Le CAD regroupe dix-huit pays développés: l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Hollande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse.

l'absence d'une stratégie intégrée. En 1949, un premier organisme de concertation interministériel fut établi, l'Expanded Program for Technical Assistance (EPTA). Il s'agissait d'une structure souple qui, travaillant sous l'autorité du ministère des Affaires extérieures, regroupait des fonctionnaires provenant surtout du ministère du Commerce.

La politique d'aide du Canada connut une expansion considérable avec le lancement du plan de Colombo en 1950. Émanation du Commonwealth, le plan de Colombo fut avant tout inspiré par des considérations d'ordre stratégique; conçu en pleine guerre froide, il visait à freiner la progression du communisme en Asie. À l'origine, il rassemblait six États, hormis le Canada: l'Australie, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, le Pakistan et Ceylan. Une importante originalité de son fonctionnement tenait à son caractère à mi-chemin entre le bilatéralisme et le multilatéralisme.

Pendant les années cinquante, la politique canadienne d'aide se caractérisa par un réaménagement continu — et largement improvisé — des structures de prise de décision. En 1950 fut créé l'Interdepartmental Group of Technical Assistance (IGTA) afin de superviser l'assistance technique et financière accordée par l'entremise du plan de Colombo. En 1951, on mit en place une Division de la coopération économique et technique internationale à l'intérieur du ministère du Commerce. Enfin, en 1958, cette Division se transforma en une nouvelle structure: l'Economic and Technical Assistance Branch (ETAB), qui devait survivre jusqu'en 1960.

Dans cette période de tâtonnement institutionnel, la politique canadienne souffre encore manifestement de lacunes au plan de la coordination politique. Jusqu'en 1958, les organes administratifs restent raccordés à une multiplicité de ministères et d'agences gouvernementales. Quand on pense que le ministère des Affaires extérieures, le ministère des Finances et le ministère de l'Industrie et du Commerce assuraient respectivement le leadership politique, budgétaire et administratif de l'aide canadienne, on peut comprendre que l'éclatement des responsabilités favorisait une confusion de la politique du Canada.

En 1958, la création de l'ETAB, organisme beaucoup plus centralisé que ses prédécesseurs, marque cependant un tournant. La rationalisation de la politique canadienne aboutira en 1960 à la mise en place du Bureau de l'aide extérieure (BAE), l'ancêtre le plus immédiat de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il convient donc de signaler que, jusqu'en 1960, la politique canadienne de coopération demeure l'expression de préoccupations politiques à très court terme et que les structures décisionnelles apparaissent toujours comme transitoires. On a fait remarquer qu'il ne s'agit cependant pas là d'une caractéristique propre à l'expérience canadienne; d'autres pays industrialisés ont éprouvé des difficultés sensiblement comparables dans l'institutionnalisation de leurs programmes d'aide (Spicer, 1966).

La fondation de l'ACDI en 1968 met un terme temporaire aux hésitations relatives à la forme des mécanismes gouvernementaux les plus appropriés pour encadrer la direction de la politique canadienne d'aide. Et s'il est indéniable que la mise sur pied de cet organisme répondait à un besoin de rationalisation administrative, on ne saurait minimiser la part d'influence exercée par des facteurs plus spécifiquement politiques. Ce n'est évidemment pas une coïncidence si l'ACDI est née juste avant la parution du rapport de la commission Pearson (1969) et du livre blanc sur la politique étrangère du Canada (Canada, 1970). L'évolution du rapport des forces sur la scène mondiale et l'amorce d'un débat de fond sur les capacités internationales du Canada ont été deux éléments décisifs dans le renouvellement du cadre de la coopération canadienne.

Le processus d'autonomisation et de spécialisation des structures institutionnelles de la politique canadienne qui s'est déroulé de 1950 à 1968 s'est effectué parallèlement à la diversification des bénéficiaires de l'aide. La répartition géographique de l'aide canadienne a d'emblée été conditionnée par l'entente de Colombo; elle s'est d'abord concentrée sur des pays asiatiques à forte population et membres du Commonwealth. L'instauration du Programme d'aide aux Antilles du Commonwealth (1958) et celle du Programme spécial d'assistance aux pays africains du Commonwealth (1960) montrent encore à quel point l'internationalisme libéral du Canada a longtemps privilégié une fraction bien ciblée du Tiers-Monde: les membres de l'ancien Empire britannique. Il a été estimé qu'entre 1950 et 1970 ces derniers auraient reçu 85% de toute l'aide canadienne (Pelletier, 1971).

Le Canada établit son premier programme d'aide à l'Afrique francophone en 1961. Quant à l'Amérique latine, c'est en 1964 qu'y commencèrent les opérations d'aide canadienne par le biais de la Banque interaméricaine de développement, et en 1970 que furent inaugurés les premiers programmes bilatéraux. Le mouvement de diversification des bénéficiaires de l'aide du Canada a donc suivi une logique de mondialisation par cercles concentriques. Il s'est accordé à une tendance vers une politisation de la coopération qui, progressivement, est devenue une composante majeure de la politique extérieure nationale.

Il importe de considérer par ailleurs que l'institutionnalisation de l'ACDI ne s'est pas effectuée dans un contexte de transparence politique absolue. L'existence de l'ACDI résulte non pas d'une loi discutée au Parlement, mais d'un décret. Certains observateurs ont même déclaré que l'on n'avait jamais vu au Canada la création d'une agence gouvernementale aussi importante sans débat parlementaire (Canada, 1987a). De plus, il ne faut pas oublier que l'ACDI n'a pas un statut de ministère; malgré son autonomie relative, elle a été dès le début subordonnée au ministère des Affaires extérieures.

Depuis sa fondation, l'ACDI s'est considérablement développée si l'on en juge par les ressources humaines et financières dont elle dispose

aujourd'hui, mais elle n'a pas connu de transformation fondamentale qui lui aurait valu un statut qualitativement différent. La modification la plus marquante des dernières années s'est faite dans le cadre du processus de restructuration de la gestion des activités extérieures du Canada en 1982. Afin de rationaliser les opérations, on a créé alors un poste de ministre d'État aux Relations extérieures. Sous l'autorité du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, ce dernier est responsable devant le Parlement des activités de l'ACDI. L'étendue de cette responsabilité demeure cependant peu balisée; récemment encore, le gouvernement a rejeté la proposition de préciser le mandat du ministre des Relations extérieures par voie de législation (Canada, 1987 b).

Un autre changement notable dans l'évolution qu'ont connue les structures de la coopération canadienne au cours des vingt dernières années vient de la création, entre 1969 et 1985, de trois sociétés de la couronne qui sont des agences gouvernementales à vocation spécialisée: le Centre de recherche en développement international (CRDI), la Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale (PCAI) et le Centre international pour l'exploitation des océans (CIEO). Le CRDI a pour mandat de promouvoir les capacités techniques et scientifiques des pays en développement; la PCAI vise à appuyer la mise en valeur du potentiel pétrolier et gazier des pays du Tiers-Monde; enfin, le CIEO entend favoriser le développement des ressources océaniques des pays en développement surtout dans le domaine alimentaire.

Dès son arrivée au pouvoir en 1984, le gouvernement conservateur a entrepris une révision de la politique extérieure canadienne en se penchant de façon particulièrement attentive sur la politique de l'aide. Dans l'évaluation des résultats de cet exercice politique, il est paradoxal de constater que si la coopération canadienne a longtemps été confrontée à un problème de manque de centralisation des structures décisionnelles, c'est actuellement un problème inverse — celui de la décentralisation vers le terrain — qui paraît le plus important défi institutionnel pour l'ACDI. Cette idée rejoint d'ailleurs les conclusions d'études empiriques qui ont contribué à démontrer que la centralisation à Ottawa du processus de prise de décision tend à ralentir la réalisation des projets (English, 1984; Ehrhardt, 1983; Lavergne et English, 1987; Young, 1983).

Pour corriger la situation, il a été proposé de mettre sur pied des bureaux régionaux de l'ACDI dans chacun des continents en développement. Le principe de cette proposition a été acceptée (Canada, 1987b) mais il reste à voir avec quelle volonté politique le gouvernement entend implanter ces innovations. Celles-ci entraîneraient des coûts supplémentaires, mais le gouvernement suppose que les dépenses additionnelles pourraient être compensées par une série d'avantages: une accélération du processus de prise de décision, un engagement accru des intervenants des pays en développement, une meilleure adéquation entre les programmes d'aide et les besoins des bénéficiaires, une

collaboration plus poussée entre pays donateurs et une impulsion pour l'établissement de relations économiques à long terme.

L'actuelle réforme gouvernementale aura également des répercussions sur la gestion financière de l'ACDI, qui est soumise à des contrôles stricts depuis la fin des années soixante-dix. Cela a tendu à favoriser les projets qui décaissent bien, sans qu'il soit toujours dûment tenu compte des objectifs de développement. La réforme gouvernementale propose une modification par laquelle des sommes non utilisées à la fin d'une année budgétaire pourront être récupérées l'année subséquente. L'enjeu de cette réforme, c'est finalement la mesure dans laquelle elle permettra (ou non) d'infléchir le biais systématiquement favorable aux projets à planification rigide par rapport aux projets à planification plus souple.

La répartition de l'aide canadienne par programme

Pour comprendre les modalités de répartition de l'aide canadienne, il importe de savoir qu'en dépit de son statut d'institution prépondérante l'ACDI n'est pas le seul organisme gouvernemental qui gère les ressources financières que le Canada consacre à l'assistance internationale. Elle administre environ 75% du budget de l'aide. Le reste est surtout acheminé par les ministères fédéraux des Affaires extérieures et des Finances et par les sociétés de la couronne. Basé sur une périodisation en trois tranches de cinq ans, l'examen qui suit met en relief quelques-unes des principales orientations de la politique canadienne d'aide au développement entre 1971-1972 et 1986-1987³.

L'aide bilatérale a toujours été la forme la plus courante de l'assistance canadienne. En incluant dans cette catégorie l'aide de gouvernement à gouvernement, l'aide alimentaire bilatérale et certains programmes spéciaux bilatéraux⁴, l'aide bilatérale correspondait en 1986-1987 à 62,2% des dépenses faites au titre de la coopération canadienne. Malgré la place toujours prédominante de ce type d'aide, il s'agit là d'une forte diminution par rapport à la situation de 1971-1972 où 75,3% de l'aide canadienne était acheminée par voie bilatérale. La baisse relative de l'aide bilatérale canadienne s'est traduite *ipso facto* par une hausse correspondante de l'aide multilatérale qui est passée de 24,6% en 1971-1972 à 37,8% en 1986-1987.

Cette transformation d'ensemble ne s'est cependant pas déroulée de façon linéaire car l'équilibre entre les programmes bilatéral et multilatéral de l'assistance canadienne a considérablement fluctué pendant les années soixante-dix

3. Les données qui suivent sont tirées de CANADA, ACDI, *Rapport annuel*, Ottawa, diverses années.

4. Les «programmes spéciaux» de l'ACDI sont ici répartis en «programmes spéciaux bilatéraux» et «programmes spéciaux multilatéraux».

alors que, depuis le début des années quatre-vingt, le partage entre les canaux bilatéral et multilatéral paraît à peu près stabilisé. Il est à noter qu'en 1976-1977 la part de l'aide bilatérale chuta à 55,5% du total, poussant la part de l'aide multilatérale à un sommet inégalé de 44,5%. Ces derniers chiffres laissent donc voir une diminution de l'aide multilatérale entre 1976-1977 et l'époque actuelle.

Tableau 1
Répartition globale de l'aide canadienne
1971-1972 à 1986-1987
en millions de \$ et en (%)

	1971-1972	1976-1977	1981-1982	1986-1987
Aide bilatérale	297,73 (75,3)	540,38 (55,5)	943,40 (63,4)	1 568,13 (62,2)
Aide multilatérale	97,38 (24,6)	432,69 (44,5)	545,59 (36,6)	953,11 (37,8)
Total	395,11 (100)	973,07 (100)	1 488,99 (100)	2 521,25 (100)

L'évolution de la politique canadienne tend à illustrer de façon claire certains changements structurels qui ont marqué l'environnement international au cours des quinze dernières années. Alors que la décennie soixante-dix a été une phase d'expansion du multilatéralisme, en accord avec le développement des thèses sur le nouvel ordre économique international, la décennie quatre-vingt se caractérise par une recrudescence du bilatéralisme et une dévalorisation des activités des organisations internationales. La percée fulgurante de l'aide multilatérale canadienne entre 1971-1972 et 1976-1977 doit par ailleurs être mise en parallèle avec l'augmentation particulièrement forte de l'aide totale pendant la même période. On peut poser que cette coïncidence de la forte croissance de l'aide totale et de l'aide multilatérale a résulté, d'une part, d'une plus grande sensibilité du gouvernement canadien aux revendications des pays en développement et, d'autre part, d'une volonté politique de ne pas alourdir trop brusquement les charges administratives de l'aide canadienne.

La part de l'assistance canadienne consacrée aux institutions financières internationales était de 23,4% en 1986-1987. Ce programme, qui inclut la

Banque mondiale, les banques régionales de développement et le Fonds international de développement agricole, est donc l'un des aspects prioritaires de la coopération canadienne. La place réservée aux institutions financières internationales dans l'aide canadienne a beaucoup varié au cours des quinze dernières années, mais les oscillations se sont effectuées en dents de scie plutôt qu'en suivant une tendance continue. Le pourcentage qu'elles représentent aujourd'hui apparaît comme une augmentation sensible par rapport aux pourcentages atteints en 1971-1972 (13,5%) ou en 1981-1982 (19,9%); il témoigne toutefois d'une diminution par rapport au seuil atteint en 1976-1977 (27,8%).

Tableau 2
Ressources d'aide canadienne pour certains programmes
1971-1972 à 1986-1987
en millions de \$ et en (%)

	1971-1972	1976-1977	1981-1982	1986-1987
Institutions financières internationales	53,50 (13,5)	270,34 (27,8)	296,43 (19,9)	589,77 (23,4)
Aide alimentaire bilatérale	64,21 (16,2)	148,38 (15,2)	122,56 (8,2)	236,40 (9,4)
Aide alimentaire multilatérale	16,29 (4,1)	89,13 (9,2)	113,44 (7,6)	166,38 (6,6)
ONG	11,92 (3,0)	41,84 (4,3)	112,0 (7,5)	248,76 (9,9)
Coopération industrielle	0,06 (0,015)	0,09 (0,009)	14,16 (0,95)	32,38 (1,3)
Total des programmes	395,11 (100)	973,07 (100)	1 488,99 (100)	2 521,25 (100)

Les années quatre-vingt sont loin d'avoir stabilisé les dépenses consacrées aux institutions financières internationales. Au cours de cette période, la proportion de l'aide canadienne qui leur a été consacrée a fluctué entre 18% et 25%. Une variation aussi large suggère que la contribution du Canada aux institutions financières internationales est particulièrement sujette aux contin-

gences de la conjoncture et qu'elle peut être utilisée comme facteur de modulation d'autres programmes de l'aide canadienne.

L'aide alimentaire est l'un des volets les plus importants et les plus controversés de l'assistance canadienne. En 1986-1987, elle équivalait à près de 16% de l'aide accordée alors qu'elle en représentait plus de 20% en 1971-1972 et plus de 24% en 1976-1977. Au tournant des années quatre-vingt, la part de l'aide alimentaire s'est stabilisée à peu près au niveau qu'elle occupe présentement. Comme dans le cas de la répartition d'ensemble entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, les années quatre-vingt ont inauguré ici également une ère de continuité relative dans l'orientation des programmes de l'assistance canadienne.

L'examen de l'évolution de la part de l'aide alimentaire bilatérale par rapport à celle de l'aide alimentaire multilatérale révèle que ces deux formes d'aide tendent désormais à détenir un poids presque équivalent. En 1986-1987, l'aide alimentaire bilatérale atteignait 9,4% et l'aide alimentaire multilatérale 6,6% du total de l'aide canadienne. Cette situation est nettement différente de celle qui prévalait au début des années soixante-dix, quand l'aide alimentaire bilatérale était presque quatre fois plus importante que l'aide alimentaire multilatérale. L'ajustement dans le sens d'une répartition plus égale des deux programmes d'aide alimentaire s'est déroulé sur une période assez longue. En 1976-1977, l'aide alimentaire multilatérale représentait plus du double de ce qu'elle était en 1971-1972 (9,2% par rapport à 4,1%); pour les mêmes années, le niveau de l'aide alimentaire bilatérale restait à peu près inchangé (15,2% par rapport à 16,2%). Le rééquilibrage à la baisse de l'aide alimentaire bilatérale s'est effectué plus tard, entre 1976-1977 et 1981-1982; au cours de cette période, l'importance de l'aide alimentaire bilatérale a diminué de près de 50% dans l'ensemble de l'aide du Canada.

En 1986-1987, le Canada consacrait 9,9% de son aide aux organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes et internationales. La fraction de l'aide canadienne attribuée aux ONG a augmenté de façon constante au cours des quinze dernières années. Depuis 1971-1972, elle a été multipliée par 3,3; cette année-là, les ONG distribuaient 3% de l'assistance canadienne. Cette proportion s'est élevée à 4,3% en 1976-1977 et à 7,5% en 1981-1982. La croissance continue de la place des ONG dans la politique canadienne d'aide au développement exprime une tendance lourde de l'évolution des pratiques nationales en matière de coopération. C'est que, de plus en plus, l'État admet le caractère clé des projets socio-économiques de base dans toute stratégie de développement et valorise une privatisation accrue de la dynamique opérationnelle de l'aide.

Cette dernière idée permet en outre d'expliquer le rôle nouveau que le gouvernement souhaiterait accorder aux entreprises dans la mise en forme de la politique d'aide du Canada. Le programme de la coopération industrielle

demeure encore un volet mineur dans l'ensemble des dépenses de l'assistance canadienne; en 1986-1987, il accaparait 1,3% des ressources totales. Toutefois, il importe de remarquer que, jusqu'en 1978, date de la création de la Direction de la coopération industrielle, les fonds consacrés à l'incitation aux investissements canadiens dans le Tiers-Monde représentaient une quantité presque négligeable de l'aide canadienne. L'expansion marquée du programme de la coopération industrielle au cours de la période récente illustre clairement la volonté du gouvernement d'imbriquer de façon plus formelle les enjeux commerciaux à l'intérieur de sa politique d'aide au développement. En dernière analyse, elle soulève la question de savoir jusqu'à quel point les intérêts du développement au sens strict peuvent être envisagés dans le prolongement des intérêts économiques du Canada.

Analyse comparée des performances canadiennes

Si le gouvernement souligne continuellement la générosité de sa politique d'aide au développement, il précise rarement les intérêts politiques et économiques canadiens auxquels celle-ci répond. Pour éclairer la logique de cette attitude, il convient de situer les performances canadiennes dans leur contexte international en les comparant à celles des dix-sept autres pays du CAD de l'OCDE⁵. Cet exercice permet de constater que la politique canadienne donne lieu à des performances contrastées. Elle apparaît certes relativement libérale si l'on considère que, pour un certain nombre d'indicateurs importants, le Canada se situe au-dessus de la moyenne des pays du CAD. Sur d'autres points, la politique canadienne se moule tout à fait sur le schéma de comportement moyen de l'ensemble des pays donateurs. Finalement, ses performances placent rarement le Canada en position de leader international de premier plan dans le domaine de la coopération au développement; pour certains indicateurs, la performance canadienne est même nettement inférieure à celle de la majorité des pays du CAD.

Pour ce qui est du montant total de l'aide fournie, le Canada venait au cinquième rang en 1985. Avec des dépenses de 1631 millions de dollars US, ce qui équivalait à 5,6% de l'aide totale du CAD, il se classait derrière les États-Unis, le Japon, la France et l'Allemagne. Il est intéressant de remarquer qu'il a récemment gagné une place dans la hiérarchie des donateurs du CAD, essentiellement à cause du ralentissement considérable de l'aide britannique. Si l'on considère les apports d'aide en pourcentage du PNB, le Canada se situait alors au septième rang, à 0,49%. Il était en particulier devancé par l'ensemble

5. Les données qui suivent sont tirées de OCDE, *Coopération pour le développement*, Paris, diverses années.

de la communauté des pays nordiques. Au sein du groupe des sept pays les plus industrialisés, il occupait la deuxième position, derrière la France.

Le degré de concentration de l'aide canadienne est largement comparable au taux moyen des pays du CAD. En 1983-1984, les cinq principaux bénéficiaires de l'aide canadienne en accaparaient 17,2%; les dix principaux en recevaient 24% et les quinze principaux 29,1%. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, ces trois indicateurs étaient respectivement de 17,6%, 24,6% et 30,6%. Il est à noter que ces ordres de grandeur contrastent singulièrement avec le mode de répartition de l'aide américaine qui est beaucoup plus concentrée. En 1983-1984, les seuls cinq premiers bénéficiaires de l'aide américaine ont reçu 34,1% du total disponible.

La contribution du Canada au financement des organisations multilatérales correspondait en 1984-1985 à 8,9% du total de l'aide multilatérale fournie par le CAD. Le Canada se trouvait ainsi au troisième rang des bailleurs de fonds de ces institutions, derrière les États-Unis et le Japon. En termes relatifs, la proportion de l'aide canadienne canalisée vers les organismes multilatéraux (37,5%) était nettement supérieure à ce que les pays du CAD consacraient en moyenne à ce type d'aide (23,5%). À ce chapitre, la performance du Canada le plaçait au cinquième rang, derrière trois pays scandinaves et le Japon. Soulignons que, depuis une vingtaine d'années, la part de l'aide consacrée aux programmes multilatéraux s'est accrue dans presque tous les pays donateurs. Comme la part que le Canada consacrait à l'aide multilatérale était en 1965 exactement au niveau de la moyenne de l'OCDE (13,5%), il ressort que, depuis cette époque, le rythme de croissance de l'aide multilatérale canadienne a été significativement plus élevé que celui de l'ensemble des pays industrialisés. Ce dernier constat permet au demeurant d'éclairer le contexte de ce qui a été expliqué plus haut concernant le ralentissement de l'aide multilatérale du Canada au cours des dix dernières années.

L'analyse comparée du degré de liaison de l'aide au développement doit être interprétée avec prudence car le concept d'aide liée ne se soumet à aucune définition universellement acceptée. Cela dit, pour le Canada, la situation apparaît différente selon que l'on examine les données les plus récentes (1985) ou les données des années antérieures. Les statistiques de 1985 laissent voir que 60% de l'aide canadienne était déliée et 40% liée. Les règles canadiennes apparaissent donc ici légèrement plus strictes que la moyenne des autres pays du CAD où 36,2% de l'aide se trouvait liée. Signalons que la performance du Canada le situait en douzième position pour ce qui est de l'importance de son aide déliée, donc plus près de la queue que de la tête du groupe de l'OCDE.

Avant 1985, les résultats du Canada étaient encore plus médiocres. En 1982-1983, avec 60% d'aide liée et 40% d'aide déliée, il se classait au seizième rang du CAD pour l'importance de son aide déliée. Il importe de souligner que l'amélioration récente de la performance canadienne n'a rien à voir

avec un quelconque changement de politique. Il s'agit essentiellement du résultat de modifications des méthodes de comptabilité. Entre autres choses, il semble qu'à partir de 1985, contrairement aux années antérieures, l'aide canadienne aux ONG ait été classée comme aide déliée. En tout état de cause, encore aujourd'hui, l'aide canadienne reste fermement liée; cette conclusion vaut particulièrement pour ce qui concerne la liaison de l'aide multilatérale puisqu'en ce domaine la politique canadienne est la plus restrictive de tous les pays du CAD.

De l'examen de l'utilisation de l'aide bilatérale par secteur d'activités, il ressort que les grandes priorités de la politique canadienne coïncident avec celles de ses partenaires du CAD même si elles ne s'ordonnent pas exactement de la même manière. En 1984, à l'instar de l'ensemble des pays développés, le Canada mettait d'abord l'accent sur le développement des services publics. Cependant, le degré de concentration des ressources canadiennes dans ce domaine (43%) est nettement plus élevé que pour l'ensemble du CAD (28%). L'agriculture (17%) et l'enseignement (6%) se classent respectivement comme deuxième et troisième secteurs privilégiés par l'aide canadienne. À l'inverse, pour l'ensemble des pays du CAD, c'est le secteur de l'enseignement (16%) qui devance légèrement celui de l'agriculture (13%).

Les conditions financières de l'aide canadienne paraissent souples par rapport aux normes en vigueur dans la plupart des autres pays. En 1984-1985, l'élément de libéralité de l'aide canadienne (calculé à partir des trois variables: taux d'intérêt, période d'échéance et différé d'amortissement) atteignait 99% alors que la moyenne du CAD s'élevait à 90,3%. La performance du Canada le situait en sixième place, derrière la Suède, la Norvège, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande. Il faut noter que, depuis 1986, il a été convenu que l'aide canadienne serait entièrement accordée sous forme de subvention; en portant à 100% l'élément de libéralité de l'aide canadienne, cette décision permettra au Canada de rejoindre le peloton des pays les plus généreux.

En ce qui concerne les pays cibles de l'aide canadienne, celle-ci se dirigeait en 1984-1985 dans une proportion de 28,4% vers le groupe des pays moins avancés alors que la moyenne de l'ensemble des pays développés était de 22,2%. Pourtant, la politique du Canada témoigne d'un faible leadership puisque le pays se classait au dixième rang du CAD. En fait, le bon score relatif du Canada s'explique largement par la piètre performance des grands donateurs: États-Unis, Japon, France et Allemagne.

De façon complémentaire, il est intéressant de noter que seulement 5,8% de l'aide canadienne était acheminée vers le groupe le plus riche des pays en développement; pour l'ensemble du CAD, cette proportion était de 25,4%. Suivant une logique politique selon laquelle les besoins des pays les mieux nantis sont moins pressants que ceux des pays plus pauvres, six pays accordaient aux États les plus riches du Tiers-Monde une proportion de leur aide

plus faible que le Canada. Il est peu étonnant de constater qu'au sein de ce groupe de six pays plus libéraux, l'on retrouve les quatre pays scandinaves.

Sur la scène internationale, l'aide canadienne se singularise finalement par l'importance de plus en plus grande qui est attribuée aux activités des ONG. En 1983, ces dernières ont acheminé 8,3% de l'aide canadienne alors que la moyenne du CAD se situait à 4,8%. À ce chapitre, la performance du Canada le plaçait au deuxième rang du CAD, derrière la Suisse. C'est là une dimension originale de la coopération canadienne dans la mesure où, par rapport aux intérêts des pays en développement, le travail accompli par les ONG est régulièrement vu d'un œil favorable.

Après les soubresauts institutionnels de ses vingt premières années et les ajustements de *fine-tuning* des vingt dernières années, la coopération internationale se présente désormais comme une composante bien établie des relations extérieures canadiennes. Cette évolution ne semble pas résulter d'un soudain élan de solidarité; elle se situe plutôt dans le prolongement de la rationalisation du principe selon lequel l'aide est susceptible de servir comme levier pour la promotion des intérêts politiques et économiques du Canada.

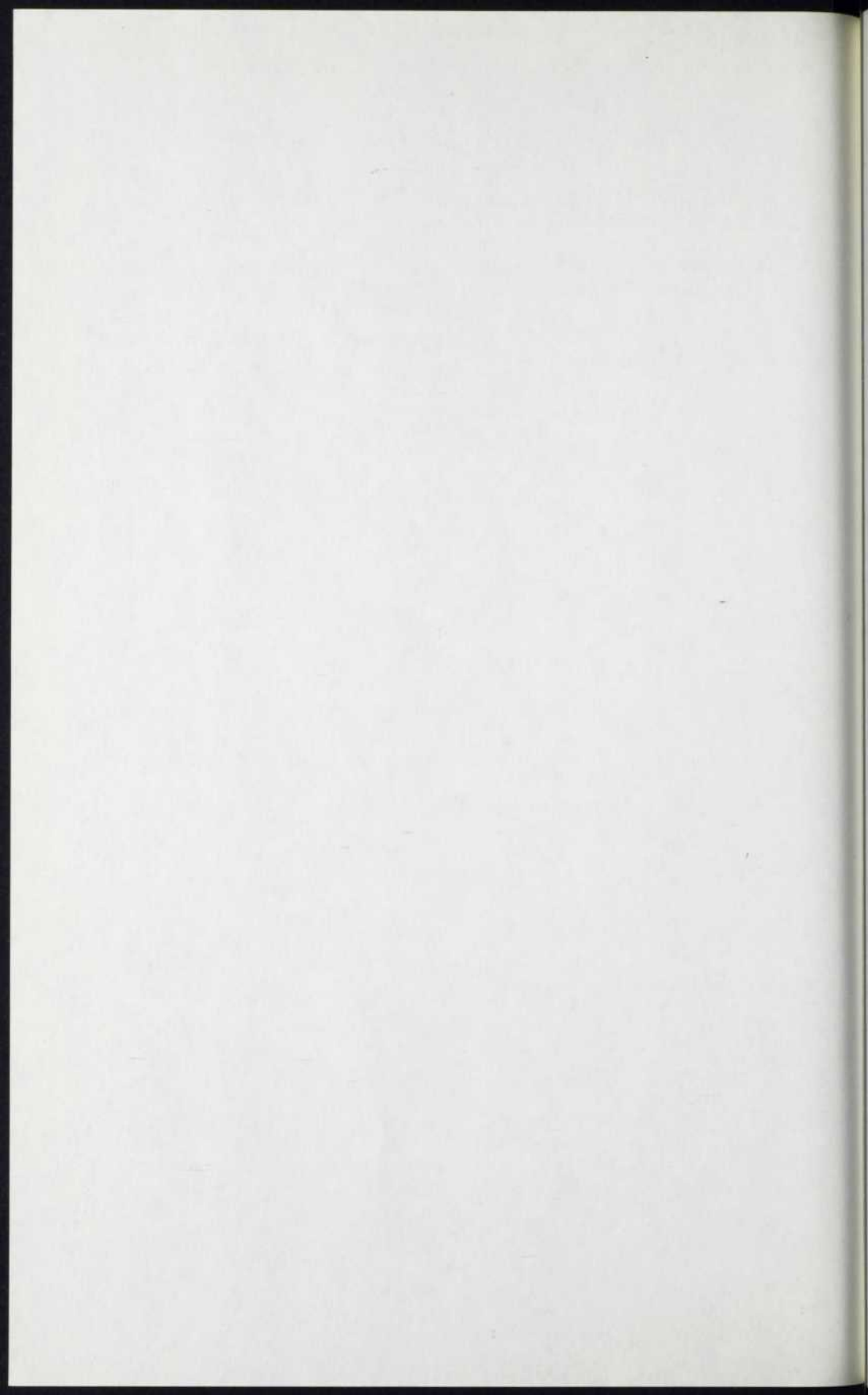
En comparant ses performances avec celles du groupe des pays développés, le gouvernement canadien se croit fondé d'affirmer que sa politique d'aide reflète le leadership international de la puissance moyenne qu'est le Canada. Pourtant, il paraît évident que ce leadership pourrait être amplifié, par exemple par une collaboration plus soutenue avec les États avant-gardistes d'Europe du Nord. Comme certains l'ont suggéré, pareille collaboration ne manquerait pas d'impulser un renforcement du pouvoir politique du Canada dans le rapport des forces Nord-Sud (Helleiner, 1986).

Du point de vue des intérêts des pays en développement, l'aide canadienne renvoie bien sûr à des enjeux fort différents. Il est clair que la forte liaison de l'aide canadienne et sa difficulté à atteindre les pays et les classes sociales les plus pauvres représentent autant d'obstacles à un développement équilibré. En définitive, c'est l'accroissement de la concordance entre l'aide fournie et les besoins sociaux des pays en développement qui reste le défi majeur de la politique canadienne de coopération.

Références bibliographiques

- CANADA (1970), *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- CANADA (1987a), COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR, *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CANADA (1987b), AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, *L'assistance canadienne au développement international. Pour bâtir un monde meilleur. Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CANADA, AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, *Rapport annuel*, Ottawa, diverses années.
- COMMISSION PEARSON (1969), *Partners in Development*, New York, Praeger.
- DEWITT, David et KIRTON, John (1983), *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley and Sons.
- EHRHARDT, Roger (1983), *L'aide au développement du Canada au Bangladesh*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- ENGLISH, E.P. (1984), *L'aide au développement du Canada à Haïti*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- HELLEINER, G.K. (1986), «Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement», dans John WHALLEY (dir.), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, Etude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (vol. 10), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 91-148.
- LAVERGNE, Réal et ENGLISH, E.P. (1987), *L'aide au développement du Canada au Sénégal*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- OCDE, *Coopération pour le développement*, Paris, diverses années.
- PELLETIER, Irénée (1971), *La politique canadienne d'aide au développement*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- SPICER, Keith (1966), *A Samaritan State? External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- TUCKER, Michael (1980), *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*, Toronto, Mc Graw-Hill Ryerson.
- YOUNG, Roger (1983), *L'aide au développement du Canada à la Tanzanie*, Ottawa, Institut Nord-Sud.



CONTRAINTES ET POSSIBILITÉS D'UNE FORME DÉSINTÉRESSÉE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Robert Hazel

Le texte qui suit porte sur l'une des formes de l'aide non gouvernementale, le *service volontaire*. D'un point de vue méthodologique, il convient de préciser qu'il ne s'agit ni d'une analyse universitaire, ni d'une charge critique émanant, disons, du Tiers-Monde. Il s'agit plutôt du témoignage d'un ex-volontaire ayant un profil «sciences sociales» et travaillant depuis quelques années dans un organisme non gouvernemental bien défini, le Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI). C'est donc le fruit d'une réflexion et d'une pratique à la fois institutionnelles et personnelles qui est livré ici.

Quelques repères historiques

L'aide internationale au développement est un phénomène relativement récent. Née à la fin des années 1940, elle a pris son envol dans les années 1960 sous l'impulsion du mouvement d'émancipation politique des anciennes colonies britanniques et françaises d'Afrique et d'ailleurs (1956-1965).

Au Canada, elle a acquis ses lettres de créance en 1968 avec la mise sur pied de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Sur le plan non gouvernemental, elle s'était toutefois structurée plus tôt. En ce qui concerne plus particulièrement les organismes de coopération volontaire, on peut penser au CUSO-SUCO. Créée en 1961, cette corporation sans but lucratif avait déjà affecté en 1968 plusieurs centaines de volontaires dans une quarantaine de pays des Caraïbes, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

L'aide au développement du Tiers-Monde n'a pourtant pas été une création spontanée. Elle a été préfigurée par des organisations qui avaient eu comme vocation de porter secours aux pays européens dévastés par la guerre, de prendre en charge les orphelins de la guerre, etc. Certaines de ces organisations sont nées dans les zones sinistrées elles-mêmes (par exemple, la Caritas catholique en Europe), mais plusieurs autres se sont constituées en Amérique du Nord. Les opérations de secours ou de reconstruction de ces dernières se déroulaient parallèlement au plan Marshall américain, dont elles formaient en quelque sorte le pendant non gouvernemental.

Dans ce domaine, le Canada anglais fut plus actif que le Canada français, qui n'avait pas conservé des liens aussi étroits avec la France et qui, au surplus, ne pouvait pas compter sur une base économique aussi prospère. Cette forme d'assistance internationale fut bientôt dépassée au fur et à mesure que l'Europe se relevait de ses cendres.

Par son extraordinaire zèle missionnaire, le Canada français avait, pour sa part, tissé une multitude de liens avec les pays et les colonies du Sud, fussent-ils rattachés au monde hispanique, britannique ou à la zone d'influence française. Au Québec, les personnes issues du milieu missionnaire furent en fait à l'origine de presque toutes les institutions laïques tournées vers le Tiers-Monde, sans parler de leur contribution déterminante à la diplomatie internationale du Canada ainsi qu'à la mise sur pied de ses structures gouvernementales d'aide extérieure.

Créé en 1958 par les Jésuites pour donner une meilleure préparation au personnel missionnaire religieux et laïque, le CECI se situe précisément dans cette mouvance. Contemporain de sa création, le mouvement des indépendances africaines et autres eut une grande influence sur son évolution. Les missionnaires qui complétaient leur formation au CECI — alors appelé Centre d'études missionnaires — se préparaient non seulement à leur œuvre d'évangélisation, mais aussi à travailler dans une perspective éclairée fondée sur le dialogue interculturel et sur la mise en place dans les pays de mission d'institutions éducatives et sanitaires. Ils situaient déjà leurs interventions dans une perspective développementale, se rattachant ainsi aux éléments les plus progressistes du missionariat international.

De l'esquisse historique qui précède, retenons surtout trois choses, qui valent pour le Canada comme pour les pays occidentaux en général: d'abord, l'aide au développement international s'est épanouie dans un contexte historique bien particulier, qui est celui de la décomposition des empires coloniaux britannique et français; deuxièmement, elle trouve sa légitimité dans un fond de solidarité humaine qui s'exprime aussi bien dans les secours d'urgence aux populations victimes de calamités naturelles ou autres (par exemple, la Croix-Rouge internationale) que dans les efforts à plus long terme consentis pour aider les peuples moins favorisés à sortir du sous-développement matériel et

économique et à accéder à ce qu'on pourrait appeler une humanité universelle minimale: instruction de base, vaccination, etc.¹; enfin, elle a pris deux formes complémentaires qui, d'une certaine façon, sont logiquement équivalentes, à savoir l'aide non gouvernementale (ONG de coopération) et l'aide publique, y compris dans sa modalité multilatérale.

Les organisations volontaires et le contexte politique

Du fait de la conjoncture historique (peuples nouvellement libérés du joug colonial) et de son fondement même (générosité populaire diffuse), l'aide non gouvernementale a pris dès le départ une coloration que l'on peut qualifier de «non politique» au sens où elle était généralement dépourvue de lien avec tout mouvement politico-idéologique particulier. Compte tenu des mésaventures que la démocratie a connues depuis dans la plupart des pays nouvellement indépendants du Tiers-Monde, la situation a beaucoup évolué sur ce point, mais il demeure vrai que la majorité des ONG canadiennes conservent une certaine neutralité politique apparemment fondée sur un optimisme prudent quant aux tendances profondes de l'évolution socio-politique à long terme du Tiers-Monde. Cette neutralité leur permet d'œuvrer auprès des populations d'un large éventail de pays gouvernés par des régimes de différentes tendances.

En raison de divers facteurs, notamment l'absence de visées hégémoniques ou de privilèges colonialistes à défendre ainsi qu'une volonté de se faire reconnaître sur le plan international, le Canada a ouvert des «fronts» de coopération sur tous les continents. Il a en même temps soutenu le travail des ONG de coopération, considérant celles-ci comme un canal important de dissémination de son aide au développement. Grâce aux volontaires, il a pu affirmer, si l'on peut dire, à peu de frais sa présence dans un très grand nombre de pays.

Notons que cette bonne intelligence entre l'État canadien et les ONG vaut aussi bien pour les organismes de coopération spécialisés dans le transfert de fonds dans les pays en développement (Développement et Paix, Oxfam, etc.) que pour les organismes d'assistance technique volontaire tels que le CECI, le CUSO, etc. Dans le cas des premières ONG, le gouvernement a coutume de doubler ou de tripler les fonds qu'elles vont chercher auprès du public. Dans le cas des secondes, c'est le même principe qui s'applique: les fonds que le gouvernement alloue à la coopération volontaire par l'entremise des organismes concernés sont en quelque sorte la contrepartie du

1. Il n'y a pas si longtemps, la foi chrétienne faisait partie intégrante de ce bagage fondamental. Personne ne niera par ailleurs que l'aide internationale, en particulier l'aide publique consentie par les grandes puissances, visait à soustraire les nations du Tiers-Monde à l'influence du bloc communiste.

manque à gagner des volontaires (qui donnent deux années de leur vie et se privent de salaires canadiens) et des fonds que les organismes de volontaires parviennent eux-mêmes à réunir.

Les subsides versés par le gouvernement ont contribué à accroître les capacités opérationnelles des ONG et à leur permettre de poursuivre leurs propres objectifs, notamment en menant des activités dans des pays avec lesquels l'État canadien entretient peu de rapports directs. Néanmoins, pour des raisons surtout d'imputabilité dans l'utilisation des fonds publics, ces subventions conditionnent dans une large mesure les modalités d'intervention des organismes non gouvernementaux. Ces derniers ont eu tendance à favoriser des types d'intervention se donnant des objectifs à la fois réalisables dans le court terme et matériellement observables. Sans être mauvaise en soi, cette orientation a pu éloigner les ONG d'un type d'action davantage identifiable à des appuis à des démarches à plus long terme de développement local. Un mouvement s'amorce actuellement en ce sens.

La coopération volontaire comme engagement

Le service volontaire est le propre d'hommes et de femmes «qui abandonnent leur travail normal et qui, sans considérer les bénéfices financiers, consacrent dans le cadre d'un effort commun leurs connaissances et leurs dons à des populations qui habitent des régions qui nécessitent une aide économique et sociale²». Cet engagement est l'une des manifestations les plus concrètes du fond de solidarité humaine qui est à l'origine de l'aide aux pays en développement. C'est cette solidarité qui explique que le volontaire soit prêt à sacrifier certains avantages (par exemple, un revenu régulier) et à accepter de vivre dans des conditions matérielles moins confortables.

L'engagement qui sous-tend le volontariat est entier, en ce sens que le volontaire consacre une partie significative de sa vie — deux années, par exemple — au service des populations défavorisées du Tiers-Monde. C'est ce qui distingue techniquement le service volontaire du «bénévolat», qui est généralement une occupation qui vient compléter un horaire normal de travail ou d'activité consacré à d'autres fins.

Bien qu'à côté de son programme traditionnel de coopération volontaire le CECI ait développé depuis quelques années des projets de coopération faisant appel à des ressources humaines plus expérimentées et à des moyens financiers plus importants, cet organisme se définit toujours comme un organisme volontaire, c'est-à-dire comme une ONG fondée sur le principe que l'assistance technique pratiquée dans un esprit de générosité, d'échange

2. Définition tirée de la Charte universelle du service volontaire (Paris, 1968) du Comité de coordination du service volontaire international (CCSVI).

interculturel et de solidarité constitue un facteur d'évolution et un outil de développement original.

Il existe dans certains milieux tiers-mondistes une tendance à dénigrer implicitement, sinon ouvertement, ce principe au nom d'une idéologie de l'auto-développement des peuples pour eux-mêmes et seulement par eux-mêmes. Les partisans de ce point de vue assimilent à tort toutes les formes d'assistance technique à de l'interférence ou à de l'ingérence. En fait, le rôle d'un très grand nombre de volontaires consiste à appuyer des organisations qui répondent aux besoins des populations du Tiers-Monde et qui soutiennent leurs initiatives de développement.

On compte près de 1 200 Canadiens et Canadiennes actuellement à l'œuvre dans le Tiers-Monde dans le cadre de programmes non gouvernementaux de coopération volontaire. Les principales organisations pourvoyeuses sont le CUSO, l'Entraide universitaire mondiale du Canada (WUSC, en anglais), l'Organisation canadienne pour la solidarité et le développement (OCSD) et le CECI. Leurs programmes de coopération volontaire continuent d'être subventionnés par l'ACDI, même si, au cours des dernières années, les subsides fédéraux n'ont pas augmenté en proportion des coûts encourus et des engagements outre-mer, et même si, pour des raisons de politique intérieure, l'État fédéral tend à canaliser vers des firmes privées de coopération internationale des ressources financières qui pourraient souvent être mises en valeur plus utilement par les organismes volontaires.

Volontariat et professionnalisme: un faux dilemme

À l'époque où fut promulguée la Charte universelle, le service volontaire était le fait de jeunes de 20 à 25 ans. Il correspondait à une tranche d'âge caractérisée par un certain idéalisme humanitaire, par une conscience sociale éveillée et par une capacité d'engagement.

Depuis, les choses ont sensiblement évolué. Les fonctions assumées par les volontaires de ce temps sont désormais prises en main par des nationaux convenablement formés. Les pays en développement sont encore disposés à accueillir des volontaires occidentaux, mais généralement à la condition qu'ils aient la formation, la compétence ou l'expérience voulues — souvent même des moyens de travail appropriés — pour apporter une réelle contribution au fonctionnement des institutions ou à la résolution des problèmes qui se posent dans différents contextes. La tendance est donc nettement au renforcement du niveau professionnel du service volontaire, au relèvement de l'âge

moyen des coopérants et par conséquent à l'accroissement des charges reliées aux responsabilités familiales des volontaires (dépendants, etc.)³.

Mis à part les exigences professionnelles accrues, un plus grand réalisme et un sens plus poussé des responsabilités, les qualités et les aptitudes recherchées par les organismes de coopération chez les candidats au service volontaire sont demeurées fondamentalement les mêmes qu'à l'époque où les volontaires étaient plus jeunes: intégrité morale, équilibre psychologique, parti pris pour les groupes défavorisés, détermination, capacité d'engagement et d'adaptation. En fait, tout comme au début des années 1970, on recherche le meilleur de ce que notre société occidentale peut produire comme personnes, mais avec en prime quelques atouts professionnels.

À l'heure actuelle, dans les organisations qui, comme le CECI, ont résolument mis l'accent sur la qualification des volontaires, on en est probablement arrivé à un seuil critique. On réussit à intéresser un nombre suffisant d'individus capables de satisfaire au double critère de professionnalisme et de volontariat. Mais les charges familiales de ces candidats sont de plus en plus lourdes à supporter, compte tenu des contraintes budgétaires fixées par le bailleur de fonds, l'ACDI. De plus, les moyens de travail toujours plus grands, y compris financiers et logistiques, qui devraient être mis à la disposition des volontaires (et de leurs partenaires) sur le terrain prennent des proportions qui pourraient éventuellement dépasser les possibilités de la formule volontaire, telle que pratiquée au Canada ou ailleurs.

L'apport spécifique du volontaire

À de rares exceptions près, les candidats au service volontaire n'ont pas de liens directs avec des partenaires d'outre-mer. Ils viennent simplement faire acte de disponibilité auprès des services de recrutement de l'une ou l'autre ONG de coopération. Celles-ci, en revanche, sont bien établies dans un éventail plus ou moins large de pays en développement où elles disposent d'un réseau d'interlocuteurs gouvernementaux et de partenaires privés: associations locales, conseils municipaux, centres de formation, communautés villageoises, syndicats, coopératives, groupements paysans, etc. De ce fait, elles sont en mesure de mettre en relation une ressource canadienne ayant un profil et des motivations appropriés et une instance locale du Tiers-Monde confrontée à telle difficulté ou à tel besoin. Indépendamment des autres fonctions qu'elle assume (par exemple, la préparation des volontaires avant leur affectation, qui est une tâche des plus importantes), l'organisation fait beaucoup plus que

3. Au CECI, par exemple, la moyenne d'âge s'établit présentement à 35 ans. Ses volontaires possèdent globalement plus de quatre années d'expérience de travail au Canada avant leur affectation outre-mer. Cinquante-trois pour cent d'entre eux sont mariés.

d'exercer ce rôle de médiation. Le CECI, par exemple, contribue activement à la mise au point du cadre dans lequel le volontaire est appelé à inscrire sa contribution spécifique. Ce cadre n'est rien d'autre que la structure «projet». Il s'agit en bref de participer à la détermination des objectifs en fonction des ressources disponibles et à l'élaboration des stratégies qui permettront d'atteindre les objectifs dans un délai déterminé. Les projets issus de cette démarche concertée demeurent bien entendu ceux des partenaires locaux, mais ils deviennent aussi d'une certaine façon ceux de l'ONG canadienne qui contribue à leur planification et à leur réalisation en y affectant un volontaire, en intéressant un bailleur de fonds, etc. On peut légitimement parler de partenariat ou de coopération au sens plein du terme.

Ayant pris connaissance du projet durant son stage prédépart et après une brève période d'acclimatation dans le pays d'accueil, le coopérant se met à l'œuvre. Son statut n'est pas celui d'employé, mais précisément celui de volontaire: il met généreusement son savoir-faire à la disposition d'un partenaire en vue d'objectifs assez bien définis. Outre sa compétence technique particulière, il a toute la disponibilité voulue pour se consacrer à fond à son travail d'organisation, de formation, d'exécution, etc. Sa présence permet au partenaire de disposer de diverses ressources extérieures (financement, liens avec des instituts spécialisés, etc.) et de tirer avantage de l'expérience accumulée au Canada dans un domaine de compétence où il se sait plus ou moins démuné. Généralement, le partenaire n'a pas les moyens de se payer une telle expertise, et ce même si elle est disponible localement.

Le volontaire type combine un bon niveau professionnel et un sens poussé de l'engagement et de l'organisation. Il parvient à adapter ses méthodes de travail aux circonstances locales et il fait preuve d'efficacité sans trop bousculer les rythmes et les habitudes du milieu d'accueil. Intégré à une équipe ou à une organisation travaillant dans l'intérêt de la base, il peut lui-même devenir un véritable agent de changement.

De son propre point de vue, l'expérience est aussi des plus enrichissantes. Souvent pris au dépourvu au début, il comprend vite qu'il devra composer avec des personnes plutôt que travailler dans un cadre bien défini et prévisible. Il apprend à réaliser des choses avec un minimum de moyens, mais un maximum de collaboration. Sur le plan professionnel, en somme, son expérience de coopération volontaire peut être tout à fait gratifiante. Par ailleurs, bien intégré socialement, il retire un enrichissement personnel en côtoyant des gens d'une autre culture, paysans ou habitants de quartiers urbains défavorisés, et en partageant tout au moins en partie leurs conditions de vie.

D'un point de vue plus large, le volontariat a aussi d'autres avantages. La présence de volontaires au sein même des populations des zones rurales et urbaines du Tiers-Monde contribue à relativiser l'image que celles-ci se font souvent de la société occidentale moderne. Elle les aide à comprendre que les

Occidentaux sont des humains comme eux et qu'il existe là-bas une base de solidarité active dont les volontaires sont les témoins privilégiés. Réciproquement, en cours d'affectation ou lors du retour dans leur milieu d'origine, les volontaires peuvent témoigner de ce que les paysans et les simples citoyens du Tiers-Monde tentent de faire pour s'affirmer, pour améliorer leurs conditions de vie, et de la contribution qu'eux-mêmes apportent ou ont pu apporter à leurs luttes socio-économiques. Ces deux types de témoignages sont tout à fait essentiels. Ils permettent d'établir un dialogue entre les peuples autre que ceux qui passent par les voies gouvernementales officielles ou encore par le canal des organisations et des mouvements politiques.

Philosophie d'intervention et contraintes locales

Comme la majorité des grandes ONG canadiennes de service volontaire, le CECI ne s'est pas spécialisé dans un champ d'intervention déterminé, même si on lui reconnaît volontiers une expertise en formation des ressources humaines, en développement rural, en santé et en services communautaires et sociaux. Les appuis diversifiés qu'il tente de fournir visent à renforcer les capacités locales de planification, de réalisation et de gestion d'initiatives de développement conçues premièrement à partir des ressources du milieu, ou à favoriser une évolution en ce sens, là où les conditions politiques ou administratives ne sont pas tout à fait mûres pour une telle décentralisation.

Mais la mise en œuvre pratique de ces orientations ne va pas partout de soi. Il est des pays où les politiques nationales de développement ne vont pas du tout dans ce sens par crainte de l'émergence de pouvoirs paysan ou populaire susceptibles de remettre en cause les privilèges de la classe dirigeante. Des volontaires canadiens sont à l'œuvre dans certains de ces pays. Comme leur action se fait discrète et que ses résultats ne sont pas toujours faciles à observer, le maintien de leur présence dans ces pays ne fait pas toujours l'unanimité. Il est d'autre part des pays où il est possible, malgré certaines apparences, de travailler de façon constructive du fait, par exemple, de l'absence de contrôles étatiques efficaces en zone périphérique. Il y a aussi des pays où le mot d'ordre est à la mobilisation des masses paysannes et ouvrières, mais où l'initiative, confisquée par l'appareil politique, échappe aux collectivités locales comme aux cadres spécialisés du gouvernement. La présence de volontaires dans de tels pays peut se justifier dans la mesure où existent des secteurs d'activité ou des zones géographiques où l'emprise politique est moins étouffante. Enfin, il y a des pays où la conjoncture est plus propice au genre d'intervention que favorisent généralement les ONG. C'est le cas des pays, de plus en plus nombreux depuis quelques années, qui, faute de ressources, s'en remettent à une politique de décentralisation, laissant aux communautés

locales le soin de se prendre en charge et de se donner des services. Certains pays préconisent des politiques économiques favorables aux petits producteurs agricoles et industriels.

Du fait de leur présence sur le terrain, les organismes d'envoi de volontaires doivent entretenir de bons rapports avec les gouvernements des pays où ils sont à l'œuvre. Ils signent des ententes officielles avec ces gouvernements qui leur permettent de travailler dans différentes régions et dans divers secteurs d'activité. Comme organismes étrangers, ils se montrent particulièrement attentifs aux normes et aux hiérarchies locales. On sent que certains gouvernements du Tiers-Monde, par manque de ressources propres ou pour d'autres raisons, cherchent de plus en plus à orienter l'action des ONG dans le sens des planifications nationales. Des négociations importantes sont à prévoir en ce sens au cours des prochaines années.

À l'heure actuelle, une proportion importante de volontaires canadiens sont à l'œuvre au sein même de services gouvernementaux. Ces appuis peuvent aider les États du Tiers-Monde à mieux jouer leur rôle de maîtres d'œuvre du développement national et surtout à se mettre davantage à l'écoute et au service des populations.

Il n'en demeure pas moins que, comme structures non étatiques, les organismes d'envoi de volontaires sont portés à diriger leurs appuis de préférence vers des regroupements représentatifs du milieu paysan ou populaire ou encore vers des associations privées de type ONG locale qui ont des liens privilégiés avec de tels regroupements. En fait, la collaboration avec les services gouvernementaux a pu être dans certains cas une porte d'entrée pour une coopération plus directe avec les populations.

Quelques enseignements tirés de l'expérience

Les situations qui se présentent dans les divers coins du Tiers-Monde sont extrêmement variées. Il n'y a pas de recette unique pour amorcer une action de développement à l'échelle locale. Dans certains cas, des appuis techniques et financiers massifs peuvent être nécessaires; pensons par exemple à la réhabilitation de l'environnement sahélien, qui est une problématique qui dépasse les capacités des communautés villageoises et des pays concernés. En revanche, dans d'autres cas, il s'agit surtout d'analyser les problèmes et de concourir à la mise en place d'un mécanisme de concertation qui sera capable de débloquer une situation à partir essentiellement de la mobilisation des ressources locales. Quelle que soit l'importance des appuis nécessaires, le facteur «organisation» — auquel doit le plus souvent se greffer une composante de formation — est crucial. Il ne sert en effet à rien de mettre à la disposition d'une

institution ou d'une collectivité des ressources qui dépassent par leur importance ou leur nouveauté leurs capacités d'absorption et de gestion.

La capacité de s'organiser pour s'attaquer efficacement aux difficultés du développement local est en grande partie fonction de la conjoncture socio-politique qui prévaut au plan national, de ses répercussions dans une région donnée et plus particulièrement des divisions qui existent au sein même d'une communauté. L'assistance technique d'un volontaire ne donnera rien à une communauté qui est incapable de dépasser ses propres antagonismes internes. Par exemple, à quoi sert d'envisager la mise en place collective d'un petit aménagement hydro-agricole dans un marais si les quelques propriétaires fonciers concernés se refusent à toute concession en faveur de ceux et celles qui auront contribué par leur labeur à la mise en valeur du site à aménager? La résolution de ce type de problème appartient à la communauté elle-même, encore que, du fait de ses contacts ou de son expérience en la matière, un intervenant extérieur peut être en mesure de suggérer un arrangement susceptible d'accommoder toutes les parties.

Les forums internationaux donnent l'impression qu'il faut d'urgence agir sur tous les plans parce que le Tiers-Monde est en train de perdre la «course au développement», que la courbe de la production alimentaire ne suit plus celle de la croissance démographique, que l'environnement naturel se dégrade et se désertifie à vue d'œil, que le spectre de la famine mondiale se précise de plus en plus, etc. Ces tendances dégagées par les statisticiens ne sont sans doute pas dénuées de fondement, mais l'expérience du terrain démontre généralement que les situations concrètes ne sont pas aussi dramatiques — sauf dans les zones perturbées par la militarisation des conflits — et qu'il existe presque toujours de réelles possibilités d'action et quelques éléments de solution qui justifient tout à fait la présence de coopérants aux côtés des groupes et des communautés du Tiers-Monde.

Ce texte aurait pu être assorti d'une foule de cas concrets de volontariat ayant apporté ou apportant présentement des appuis très appréciés par les partenaires et les bénéficiaires des projets de coopération volontaire. Mais c'est un tout autre texte qu'il aurait fallu écrire pour rendre justice aux efforts des volontaires canadiens. L'objectif était ici avant tout de mieux faire comprendre sur un plan plus général en quoi consiste ce type particulier — et même précieux — d'assistance technique. Personne ne niera que le soutien apporté par notre gouvernement à sa mise en œuvre est considérable. On peut néanmoins l'inviter à faire encore davantage.

AFRIQUE PLURALE

Bernard Charles

Depuis longtemps on a pris l'habitude de parler de l'Afrique comme d'une seule et unique entité au risque d'occulter une prodigieuse diversité. Par souci de commodité très souvent, pour parler d'un continent quasi inconnu, il était utile pour l'Occidental européen ou nord-américain de se situer à un tel niveau de généralité de la même manière que devant une mappemonde on énumère les divers continents. D'autres éléments pouvaient concourir à renforcer cette commodité. Le peuplement très spécifique même en sa frange méditerranéenne assurait une touche d'exotisme indifférencié. L'ampleur du phénomène colonial pendant trois quarts de siècle, voire plus, uniformisait les comportements des colonisateurs en déniaient toute individualité aux sociétés africaines: un administrateur se trouvait affecté indifféremment dans telle ou telle partie des colonies à l'intérieur bien sûr de chaque empire, français, anglais, belge ou portugais; une absence totale sur la scène internationale occultait davantage encore les diversités existantes d'un bout du continent à l'autre.

Certes les individus qui, à un titre ou à un autre, avaient à vivre en Afrique pouvaient mieux percevoir les réalités. Mais leur expérience était de peu de profit au regard de l'opinion publique occidentale car il faut bien reconnaître que celle-ci, avant la Deuxième Guerre mondiale, ignorait à peu près complètement ce qui se passait en Afrique. Du reste, les travaux des spécialistes, historiens ou anthropologues, sociologues ou politologues, se devaient d'être publiés dans la perspective du continent entier; leur portée, par-delà le cas étudié, se voulait à l'échelle «africaine». De nos jours encore, plus de vingt-cinq ans après la vague des indépendances des années soixante, la nécessité s'en fait toujours sentir. On s'en rend compte facilement en se reportant à la moindre liste d'ouvrages parus ces dernières années. Et ce, malgré l'essor prodigieux

des moyens de communications, malgré la place faite sur nos écrans de télévision aux nouvelles concernant tel ou tel pays d'Afrique.

Loin de nous la pensée d'affirmer l'illégitimité d'une semblable généralisation. Dans nombre de cas, elle permet de dégager des éléments qui sont effectivement communs à tout un continent. Pour n'en retenir que deux, le sous-développement et la dépendance, comment pourrait-on refuser de reconnaître les réalités couvertes par ces deux concepts, quelles que soient les significations qui leur sont données? Comment pourrait-on méconnaître l'impact du système économique mondial, fût-il perçu à travers des idéologies antagonistes? S'interroger sur le destin de l'Afrique comme le fait un ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (Kodjo, 1985) n'est pas un exercice futile, pas plus qu'il ne l'est de réfléchir sur les relations Nord-Sud. Les négociations à l'échelle mondiale sont d'ailleurs pratique courante pour nombre de problèmes, telles celles menées périodiquement dans le cadre de la CNUCED. De leur côté les super-puissances que sont les États-Unis, l'Union soviétique et la Communauté européenne ne s'en privent guère non plus. De la même manière, on parlera de la politique africaine de tel ou tel État non africain (le Canada, la France, la Grande-Bretagne...).

Dans ce court essai nous voudrions cependant montrer qu'on ne saurait en rester à ce niveau de généralité, non pas pour s'enfermer dans l'empirisme le plus étroit, mais pour souligner la nécessité de ne jamais occulter la diversité des situations. S'il n'est pas fallacieux de parler de «l'Afrique», il n'en paraît que plus nécessaire de parler des Afriques ou, en forçant quelque peu les mots, de «l'Afrique plurielle» pour mieux marquer l'imbrication entre «l'un et le multiple». Déjà en son temps, M. Niedergang l'avait fortement souligné à propos d'un autre continent en parlant des «Vingt Amériques latines». De même en 1979, F. Tenaille, pour ne citer que lui, publiait un guide politique intitulé *Les 56 Afriques* (Tenaille, 1979)! Nous le ferons en nous interrogeant sur la portée de deux types d'images communément véhiculées à propos de l'Afrique: la pauvreté et la misère, l'instabilité et les régimes politiques.

Pauvreté et misère

S'il est un lieu commun dont personne ne saurait douter c'est bien que l'Afrique est le continent le plus sous-développé. Chaque année, les statistiques de la Banque mondiale nous le répètent. Si on prend pour critère de pauvreté le produit national brut par habitant, 24 États africains se trouvent au nombre des 37 États les plus pauvres de la planète avec moins de 400 \$ par habitant. Ils rassemblent la moitié de la population de l'Afrique. Cependant, la situation géographique des pays du Sahel (Mali, Niger, etc.), sur la frange sud du Sahara, met leurs populations dans des conditions de vie sans doute plus

difficiles que celles des pays situés dans la zone équatoriale comme le Zaïre ou le Kenya et disposant d'un produit national arithmétiquement équivalent. Les calamités naturelles comme les sécheresses périodiques ou le retard des pluies, les calamités où l'homme a sa part, comme l'avancée du désert, posent de tout autre manière les problèmes de subsistance et les possibilités d'autosubsistance dans des systèmes écologiques d'extrême fragilité. Nous commençons à nous en rendre compte sans en tirer toutes les conséquences.

Parfois des décisions politiques nous contraignent de façon spectaculaire à un réexamen fondamental comme celles prises par le gouvernement éthiopien pour déplacer, fût-ce par la force, certaines populations ou encore l'envoi de vivres en période de famine dans des zones de lutte armée. Le problème posé par la famine n'est pas seulement humanitaire! Et on pourrait dans certains cas s'interroger sur une relation de causalité entre guerres civiles et famine plutôt qu'entre sécheresse et famine (Éthiopie, Soudan, Somalie, Érythrée, Tchad).

Même si quatorze autres États africains se situent dans la catégorie dite des pays à revenu intermédiaire (de 400 à 1 600 \$/hab.) et regroupent 40% de la population, il est singulièrement difficile de comparer les situations sur la base de ces seuls chiffres. Là aussi doit être prise en considération la situation géo-politique. Le Zimbabwe, directement sur la ligne de front, face à l'Afrique du Sud, ne se heurte pas aux mêmes difficultés que la Côte-d'Ivoire dont le PNB est pourtant similaire (680 \$ et 660 \$ respectivement). Le risque de déstabilisation économique du Zimbabwe par son puissant voisin du sud n'est pas illusoire. À la dernière conférence du Commonwealth, en octobre 1987, on a enfin reconnu qu'il fallait, par des mesures spécifiques, aider les pays de la ligne de front à desserrer l'étau économique dans lequel les tient l'Afrique du Sud.

De même, il est bien évident que le développement d'un pays comme le Nigéria avec ses cent millions d'habitants ne saurait se concevoir à la manière de celui du Cameroun, son proche voisin, qui avec dix millions d'habitants a pourtant le même revenu par tête. Si la masse globale de la population doit être prise en considération, on ne saurait non plus sous-estimer d'autres facteurs de différenciation comme la densité de population. Cette dernière varie en effet considérablement entre pays et à l'intérieur même des pays. Deux petits pays, le Burundi et le Rwanda, ont la plus forte densité de l'Afrique avec plus de 160 hab./km², comparable à celle de la Belgique. Un autre, la Guinée, voit sa densité passer de 5 à 45 hab./km² selon les régions. D'autres comme l'Éthiopie, le Zaïre ou le Tchad n'ont jamais donné lieu au moindre recensement scientifique! Ces exemples pourraient être multipliés, ils suffisent cependant à montrer que par-delà les similitudes (pauvreté, taux de fécondité, croissance de la population, jeunesse de la population, faiblesse de l'espérance

de vie, etc.) les facteurs de disparité demeurent importants et modulent singulièrement plus les réalités.

Il en va de même pour les ressources potentielles des divers pays. Leur actualisation dépend très largement des conditions du marché mondial qui en rend ou non possible l'exploitation. Un État peut voir ainsi se transformer de fond en comble les données de son «développement». La découverte de ressources pétrolières en fournit des exemples plus que spectaculaires: en 1959, la Banque mondiale classait la Libye parmi les États les plus dénués de ressources! Le Sahara algérien avait lui aussi donné lieu à des jugements analogues de la part des grandes sociétés pétrolières américaines. Le pétrole ne concerne cependant que quelques États (Algérie, Libye, Nigéria, Gabon, Angola). Pour d'autres, on le sait, les prospections minières n'ont même pas encore été effectuées ou ne l'ont été que pour les minerais pouvant intéresser les apporteurs de capitaux, grandes firmes mondiales capitalistes et États socialistes: cas anciens du Zaïre et de la Zambie, cas plus récent du Niger avec l'uranium. Les conditions d'exploitation présentent d'ailleurs de singulières ressemblances! On sait aussi fort bien, au point que les chefs d'État africains l'ont intégré dans leurs discours depuis dix ans, que la fluctuation des cours des matières premières ont des répercussions directes sur la situation de pauvreté. Des leaders aussi peu suspects de socialisme ou de révolution comme le président Houphouët Boigny ont rappelé à plusieurs reprises que ces fluctuations ne se trouvaient nullement compensées par «l'aide internationale» reçue. Depuis plus de quinze ans également, ne constate-t-on pas rituellement que les nouveaux apports d'aide servent trop souvent à permettre le remboursement des aides antérieures!

Néanmoins, derrière ces similitudes valables pour l'ensemble de l'Afrique, ne conviendrait-il pas, faute de voir surgir un nouvel ordre économique mondial, de s'attacher aux situations différentielles? Ainsi ce n'est pas d'aujourd'hui que l'attention a été attirée sur la nécessité de favoriser les échanges interafricains. Pourtant ceux-ci ne dépassent toujours pas les 10% du commerce extérieur. Malgré la multiplication des organismes régionaux africains, les Occidentaux s'intéressent relativement peu aux projets qui permettraient d'accroître ce type d'échanges. N'a-t-on pas été jusqu'à constater des situations aussi aberrantes que le pourrissement de vivres dans un pays alors que dans le pays voisin des gens souffrent de famine. De même, des experts ont depuis longtemps souligné l'impact négatif sur les agricultures locales de l'octroi des surplus alimentaires en provenance d'Europe et d'Amérique quelles qu'en soient l'urgence et la nécessité. Le Conseil mondial des Églises, 75 ONG canadiennes et certains rapports de la Communauté européenne ont même demandé la suppression de l'aide alimentaire, sauf dans les cas d'urgence (Timberlake, 1985). Peine perdue! Mobilisée pour des actions ponctuelles en circonstances tragiques, l'opinion publique pèse peu sur les gouvernements

pour les solutions à moyen ou long terme, les seules à pouvoir rendre possible l'autosuffisance alimentaire. C'est ainsi que les gouvernements fournisseurs d'aide sont plus soucieux de l'octroyer en fonction de leurs intérêts économiques ou politiques que de la situation respective des pays africains. En 1985, on peut constater une fois de plus qu'il n'y a pas de corrélation entre le PNB/hab. et l'aide reçue/hab. selon les chiffres de la Banque mondiale, bien que l'objectif de l'aide publique soit de «promouvoir le développement économique et le bien-être des populations». Banale constatation tout comme l'est la comparaison entre l'aide publique reçue par Israël qui obtient la plus importante (468 \$/hab.) et celle reçue par les trois États africains les plus «favorisés», la Mauritanie avec 121 \$/hab., le Botswana avec 91 \$/hab. et la Somalie avec 66 \$/hab. alors que le PNB du premier est plus de dix fois supérieur aux autres. Le pays considéré comme le plus pauvre, l'Éthiopie, avait reçu la même année 17 \$/hab. (Banque mondiale, 1987)! «L'aide» demeure liée dans une proportion de 80% et elle reste fortement orientée vers les pays dont on peut espérer un accroissement du commerce. Quant à l'efficacité de cette aide, par rapport aux objectifs censés être visés, les constats se renouvellent chaque année et sous les plumes les plus officielles, plus affligeants chaque fois. Contentons-nous de citer, parmi les derniers en date, celui du Club de Rome (1987): «L'aide est insuffisante pour n'avoir jamais été au niveau des besoins essentiels ... elle a provoqué des gaspillages considérables dont le poids pèse sur l'économie africaine.»

Instabilité et régime politique

Depuis la vague des indépendances dans les années soixante, l'Afrique projette l'image de la plus grande instabilité. C'est que, en dehors des images de famine et de pauvreté, les médias nous ont sensibilisés aux coups d'État et en tiennent le décompte. Il faut d'ailleurs bien admettre que certains interviennent parfois à des moments de grande sensibilisation médiatique tel celui intervenu au Burundi au moment où le chef d'État participait à Québec au sommet de la Francophonie avec nombre de ses collègues africains ou occidentaux. Un chef d'État du Nigéria, militaire également de profession, connut le même sort alors qu'il prenait part à un sommet de l'Organisation de l'unité africaine. Au total depuis 1960, on peut évaluer à près de 70 le nombre des coups d'État réussis et à une bonne vingtaine celui des tentatives qui échouèrent selon les informations officielles. Il y a là de quoi frapper les imaginations ... distraitement.

Sans doute le nombre des États concernés est-il important: 30 sur 53. Toutefois ces données brutes doivent être sérieusement relativisées. En effet, sept pays à eux seuls cumulent la moitié de ces coups d'État avec en tête le

Burkina (dont le sixième a été marqué par l'assassinat du président Sankara); vingt autres en ont connu un ou deux en quelque vingt-cinq années ou plus d'indépendance. On peut encore citer une vingtaine d'autres pays où les coups d'État n'ont jamais réussi. Mesurée de la sorte, l'instabilité politique n'est certes pas un mal endémique malgré l'aspect spectaculaire qu'elle peut présenter.

Même ainsi les apparences sont trompeuses comme on peut s'en rendre compte en s'intéressant au nombre de chefs d'État qui se sont succédés. Le continent africain détient sans doute les records de longévité! Depuis leur indépendance, il y a un quart de siècle ou plus, quatre États (Côte-d'Ivoire, Malawi, Tunisie¹, Zambie) n'ont connu aucun changement; une quinzaine demeurent gouvernés par leur deuxième chef d'État. Le club des chefs ayant (ou ayant eu) à leur actif plus de quinze ans de pouvoir est fort imposant puisque sept ou huit États seulement sur une cinquantaine ne peuvent fournir de nom. Les doyens en sont MM. Bourguiba, Houphouët-Boigny, Banda, Kaunda, Hassan II, Mobutu Sese Seko, Senghor, Kadhafi (sans compter les morts: Hailé Sélassié, Touré). Les coups d'État n'affectent donc pas la stabilité politique mais plutôt la dévolution du pouvoir, ce qui n'est certes pas la même chose. Le drame de l'Afrique, loin d'être celui de l'instabilité, ne serait-il pas la trop grande longévité politique de ses chefs d'État?

Si, d'autre part, nous nous interrogeons sur les politiques, tant intérieures qu'extérieures, poursuivies par les États africains nous serions là encore frappés non par l'instabilité mais au contraire par leur extraordinaire continuité. Les accords internationaux ne sont pratiquement jamais remis en cause par les éventuelles péripéties de transmission du pouvoir et les anciennes métropoles n'ont guère eu de soucis à ce sujet. Les quelques cas de renégociation des «accords de coopération», comme ceux de Madagascar et du Niger avec la France, se sont déroulés sans grandes tensions et n'ont pas modifié fondamentalement les relations de dépendance. Savoir s'ils l'auraient pu est une tout autre affaire!

Très rares sont les États qui ont changé totalement d'allégeance comme l'Éthiopie. Encore risque-t-on de se tromper grossièrement en interprétant l'existence de relations privilégiées avec telle ou telle grande puissance. L'exemple de la Guinée sous Sékou Touré (1958-1984) est là pour nous le rappeler. Parfois considérée comme une démocratie populaire ou comme un régime marxiste, elle trouva dans les États-Unis son meilleur soutien économique pendant des années même si les aberrations de son régime la conduisirent au bord de l'effondrement économique. L'orientation idéologique des régimes prend d'étonnantes colorations en Afrique: capitalisme occidental et socialisme soviétique ne s'y retrouvent pas toujours! La pratique en Éthiopie et celle observable au Bénin relèvent-elles vraiment du marxisme-léninisme

1. Jusqu'à la mise à l'écart de H. Bourguiba en 1987.

dont l'un et l'autre pays prétendent s'inspirer? Il ne faudrait pas, certes, trop en déduire quant à l'intensité des liens avec le pays-source d'inspiration. Si l'URSS est omniprésente en Éthiopie — mais jusqu'à quand? — elle ne l'est sûrement pas au Bénin. L'extraordinaire chassé-croisé réalisé dans la corne de l'Afrique (Éthiopie et Somalie) par l'URSS et les États-Unis est encore dans toutes les mémoires. Comment oublier également que sur décision du chef d'État, A. Sadate, les Soviétiques durent plier bagage en Égypte malgré la construction du barrage d'Assouan, malgré l'équipement et l'entraînement de l'armée, malgré la présence de plus de vingt mille conseillers. Quels que soient les liens de dépendance, un État peut sauvegarder sa marge de manœuvre. Salutaire leçon pour les super-puissances qui tour à tour se la virent administrer!

L'extrême diversité des situations ne permet pas non plus de déduire des options idéologiques affirmées par les dirigeants ni les formes d'organisation ni les politiques des États africains. Certes, si on s'en tient aux approximations, les schémas d'organisation se ressemblent très souvent, par-delà la caractérisation, militaire ou civile, du régime politique. Nombre d'entre eux sont structurés autour d'un président doté de pouvoirs très étendus, en droit sinon en fait, sans grands contrepoids. Le relais entre le pouvoir et la population se fait au niveau politique par le moyen d'un parti unique. Les élections se doivent alors de manifester un consensus de la population à 99,9% plutôt que la lutte des groupes pour le pouvoir. La confusion des genres et des responsabilités entre structures administratives et structures partisans s'y pratique souvent à un degré très poussé. L'imprégnation du tout par les mentalités et comportements traditionnels s'y réalise avec une subtilité bien propre à dérouter l'analyste. Les typologies des régimes politiques perdent leur méthodologie en Afrique au point que les spécialistes renoncent à les classer ou les englobent tous sous la même rubrique ... ce qui revient au même.

Du reste, il est parfois assez difficile de distinguer les deux formes de régime (civile et militaire), l'origine professionnelle des dirigeants n'y suffisant pas: l'Algérie de Chadli, la Libye de Kadhafi, l'Égypte de Moubarak et le Bénin de Kérékou n'évoquent guère les institutions du Nigéria de Babangida, ni le Mali de Traoré, ni l'Éthiopie de Mengistu, pas plus que le Ghana de Rawlings ou le Zimbabwe de Mugabe... Cette simple énumération, qui pourrait être continuée facilement, montre que l'uniforme recouvre des réalités socio-politiques très différentes. L'adage selon lequel les institutions ne valent que par les hommes demeure d'actualité. Qu'il suffise d'évoquer l'exemple du Burkina: quoi de commun, par rapport à l'exercice du pouvoir, entre l'autorité «paternelle» d'un général Lamizana soucieux de faire évoluer son pays sans brûler les étapes et celle plus impérieuse d'un capitaine Sankara initiateur d'une révolution à marche forcée? L'un comme l'autre en appelait à l'Afrique profonde! Le second l'a peut-être payé de sa vie.

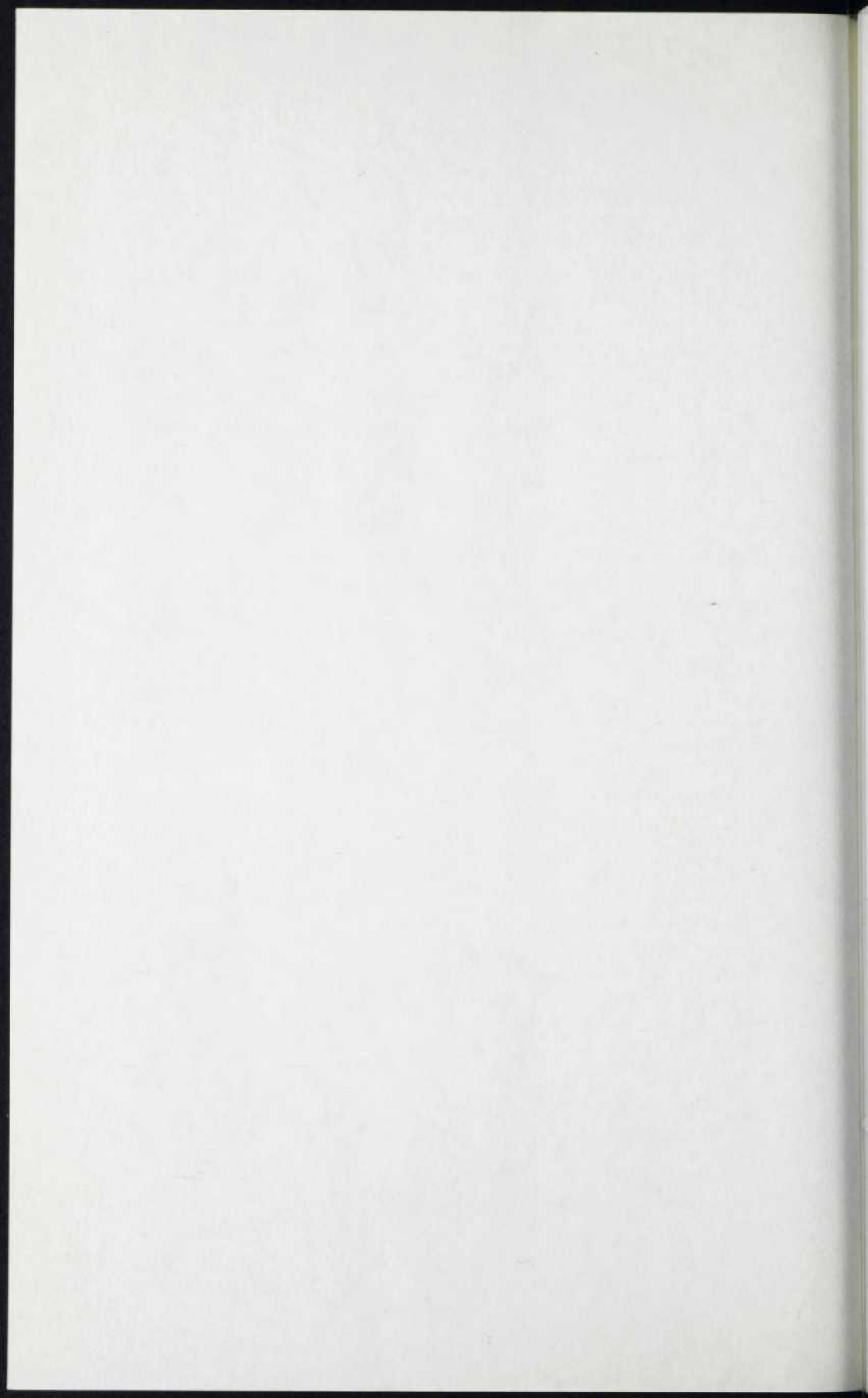
Les mêmes observations seraient à faire s'agissant non plus des chefs d'État mais des instruments politiques que sont par exemple les partis. Il est commode de généraliser sur le parti unique. Parle-t-on cependant de la même structure quand on met en parallèle celui de l'Algérie longtemps considéré comme une simple coquille vide, celui de la Guinée sous S. Touré qui avait absorbé l'appareil d'État, celui de la Côte-d'Ivoire qui se veut moins contraignant pour la population ou, à l'autre bout de l'Afrique, celui de la Tanzanie qui se voudrait plus proche des populations ou enfin de celui qui se met en place au Zimbabwe.

Les politologues ne sont pas au bout de leur tâche! Ils n'en sont même qu'au tout début pour ce qui concerne l'analyse de l'efficacité du parti unique par rapport à ce qui était censé le justifier, l'unité et la construction nationales. De même, ne sont-ils pas contraints de remettre en cause d'autres «postulats» trop facilement acceptés comme la relation stabilité et développement, l'antinomie groupes ethniques et nation, l'incompatibilité monopartisme et démocratie, l'équation pouvoir militaire et ordre? Les économistes et autres savants experts, ces nouveaux missionnaires de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ne sont pas logés à meilleure enseigne: les modèles qu'ils proposent et parfois imposent, surtout depuis dix ans, se révèlent bien limités dans leurs résultats. Le primat donné à l'industrialisation sur l'agriculture s'est avéré un leurre. Il faut maintenant renverser la vapeur avec vingt-cinq ans de retard! La panoplie des recettes économique-financières (diminution des dépenses de l'État, dégonflement radical de la fonction publique, vérité des prix surtout pour les produits essentiels, libéralisation du commerce, privatisation, suppression de tout contrôle des changes, liberté des transferts et transactions bancaires, dévaluation, etc.) que l'on retrouve sans grandes variations à la base de presque tous les plans d'ajustement préconisés par le FMI en Afrique semble avoir été plus efficace pour la détérioration des conditions de vie des plus pauvres que pour l'amélioration durable de l'économie (George, 1988). Les effets boomerang ne manqueront pas: troubles sociaux, abandon de mesures inapplicables, voire renversement de régime politique comme peut-être celui de Nemeiry au Soudan...

Les facteurs humains ne se laissent pas facilement mettre en équations, comme chacun sait. Le renvoi de 25 000 à 40 000 fonctionnaires (Guinée) quand l'État était le seul employeur ou l'élimination de la corruption devenue système de survie (exemples multiples) sont des tâches à faire trembler plus d'un responsable politique, et ce sans même la garantie d'atteindre le fameux «ajustement structurel». Tant il est vrai que l'Afrique fait voler en éclats concepts, théories et méthodes.

Références bibliographiques

- BANQUE MONDIALE (1987), *Rapport sur le développement dans le monde 1987*, Washington.
- CLUB DE ROME, SCHNEIDER, Bertrand (1987), *L'Afrique face à ses priorités*, Paris, Economica.
- GEORGE, Susan (1988), *Jusqu'au cou. Enquête sur la dette du Tiers Monde*, Paris, La Découverte.
- KODJO, Edem (1985), ... *Et demain l'Afrique*, Paris, Stock.
- TENAILLE, Frank (1979), *Les 56 Afriques*, Paris, Maspero.
- TIMBERLAKE, Lloyd (1985), *L'Afrique en crise, la banqueroute de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.



GUERRE CIVILE ET GUERRE RÉGIONALE EN AFRIQUE AUSTRALE

Pierre Beaudet

«L'Afrique en crise»: l'expression est maintenant un lieu commun du discours académique et journalistique. Elle a perdu énormément de son sens.

Au début des années quatre-vingt, les indicateurs tournaient au rouge. Sur le plan économique, chute de la production et augmentation de la population, destruction de l'environnement, famines, augmentation vertigineuse de la dette, etc.

La toile de fond politique est par ailleurs agitée. Multiplication des conflits politico-ethniques au Tchad, au Soudan, en Mauritanie, en Ouganda. Guerres maghrébines mettant en jeu Sahraouis, Algériens, Marocains. Éruption d'une guerre majeure dans la corne de l'Afrique, après un retournement spectaculaire des alliances. Avec finalement, tout au bout du continent, l'essor d'une quasi-guerre civile en Afrique du Sud, conflit bientôt régionalisé en Angola, en Namibie, au Zimbabwe et au Mozambique.

C'est sur cette dernière zone de tension que notre étude se penche pour tenter de voir comment, en Afrique, l'ancien régime meurt alors que le nouveau tarde à naître.

Races et classes

L'histoire de l'Afrique du Sud la déterminait-elle à devenir cette «dernière colonie blanche» de l'Afrique, ce rempart de la suprématie raciale?

Au début du siècle, quand les Britanniques brisèrent la résistance afrikaner (guerre des Boers), on aurait pu penser que la colonie évoluerait d'une

façon semblable aux autres pièces de l'Empire britannique. Mais quand les premiers gisements d'or et de métaux précieux furent découverts dans le Transvaal, la situation changea. L'Afrique du Sud devint la colonie la plus riche et la plus productive. Les colons affluèrent et une classe capitaliste indigène put s'y développer. D'abord chez les anglophones (d'où émerge la fameuse famille Oppenheimer qui a bâti le plus grand empire industriel-financier sud-africain, l'Anglo-American), mais plus tard, surtout à partir des années trente, un capitalisme afrikaner surgit aussi, sur une base populiste, évoluant rapidement vers des formes de concentration. L'immigration continue de Blancs fournit la force d'encadrement qui permit de mettre au travail la majorité noire, dont on avait préalablement exproprié les terres (le *Land Act* de 1913). Ainsi se constitua la base du «capitalisme racial» en Afrique du Sud.

Bien sûr, constamment, des pressions se sont exercées sur ce modèle très particulier de régulation sociale: d'une part, il y a eu la résistance de la population noire (le premier mouvement nationaliste, l'ANC — l'African National Congress — est créé en 1912); d'autre part, la coexistence a été souvent fragile entre grands capitalistes (surtout anglophones) et «petits blancs» (en majorité afrikaners).

1948: consensus

En 1948, on met au point un certain consensus. Le Parti national, parti traditionnel des Afrikaners, s'empare du pouvoir. (Quarante ans plus tard, il le détient encore, preuve de la force du consensus social sur lequel il repose.) L'équilibre que le PN propose est alors le suivant. Aucune réforme ne sera opérée pour accorder aux Noirs un espace économique et politique. En conséquence, aucune tentative sérieuse ne sera faite pour favoriser l'apparition d'une élite noire capable de «prendre la relève» dans le sens d'un gouvernement constitutionnel où les intérêts du capital, et de l'Occident, seraient préservés.

C'est ainsi que le cadre légal et l'arsenal répressif de ce qui devient l'apartheid sont mis en place. Dans les années cinquante, la résistance noire est brisée et ses leaders (dont Nelson Mandela) emprisonnés ou tués.

En retour de quoi, le Parti national s'engageait à tout faire pour maximiser les conditions qui ont permis à l'Afrique du Sud, de 1948 jusqu'aux années soixante-dix, d'être le pays au plus haut taux de profit au monde. Les très bas revenus des travailleurs noirs ainsi que l'absence quasi totale de salaire social comme forme de régulation (services sociaux, de santé, éducatifs) ont été les principaux facteurs de ce phénoménal boom sud-africain.

Chez les Blancs, chacun y trouva son compte et, malgré les protestations d'un secteur libéral, l'opposition fut très faible. À l'étranger, le consensus sud-africain fut bien accepté aussi.

Il y avait les intérêts les plus immédiats, commandés par les taux de profit élevés dont les quelque 350 multinationales implantées en Afrique du Sud ont pu profiter (moyenne de 18% dans les années soixante). Il y avait aussi le rôle de producteur de certains métaux précieux (or, platine, métaux dits stratégiques) qui permettait de mieux réguler le marché international.

Il y avait enfin le rôle géopolitique accordé à l'Afrique du Sud comme gendarme de l'Afrique australe, et aussi comme gardien de l'Atlantique Sud. Ainsi, l'Afrique du Sud put développer un puissant complexe industrialo-militaire, équipé et financé de cap en pied par la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne fédérale et la France. Protégée au nord par le régime blanc de Rhodésie, par les colonies portugaises de l'Angola et du Mozambique et le maintien de l'occupation sud-africaine en Namibie, l'État sud-africain semblait invincible.

Fissures à la périphérie

À partir des années soixante-dix, la forteresse commence à s'effriter. Comme souvent, les brèches les plus sérieuses apparaissent à la périphérie. Au Mozambique et en Angola, le régime colonial portugais est vieillissant, se contentant d'être un relais pour fournir à l'Afrique du Sud la main-d'œuvre minière (Mozambique) ou d'ouvrir ses richesses minières et pétrolières aux multinationales (Angola).

Les mouvements nationalistes, le MPLA en Angola et le FRELIMO au Mozambique, exercent une pression constante, épuisante. Combinées aux contradictions sociales et politiques dans la métropole, ces pressions font finalement craquer l'armée portugaise qui déclenche le coup d'État de 1974.

En 1975, les deux colonies accèdent à l'indépendance. L'Afrique du Sud, menacée, intervient militairement en Angola. Mais le MPLA fait appel aux Soviétiques et aux Cubains, qui refoulent l'Afrique du Sud d'une façon tout à fait humiliante pour cette dernière. Ce fut le premier élément de la crise.

Résurgence de la résistance noire en Afrique du Sud

À l'intérieur de l'Afrique du Sud, ce ne sont pas seulement les taux de profit qui augmentent. De par la modernisation de certains secteurs de l'économie, une partie de la classe ouvrière noire se stabilise. Sa vulnérabilité en tant que classe ouvrière «précaire», «migrante», est atténuée du fait que les besoins du capital vont dans le sens d'une augmentation de la qualification, donc, d'une stabilisation relative. Aussi, conscients de cette nouvelle force, des mou-

vements ouvriers s'organisent et, en 1972-1973, une première vague de grèves éclate.

Du côté des autres groupes sociaux, la victoire en Angola et au Mozambique a un effet choc. Les jeunes urbains s'organisent: c'est le mouvement de la «conscience noire» qui prend d'assaut les écoles et se retrouve à la tête d'une insurrection scolaire tout à fait spontanée en 1976 (événements de Soweto). La défaite est terrible (plus de 1 000 morts), mais la leçon est comprise par une partie majoritaire des jeunes. Il n'y a pas d'avenir pour eux dans l'Afrique du Sud de l'apartheid.

À la fin des années soixante-dix, le réveil de l'opposition est très perceptible. L'ANC, exilé et affaibli depuis les années soixante, resurgit tel un phénix. Il impose, par le biais d'actions armées spectaculaires, sa présence comme principale organisation politique de la résistance.

Le capital commence à réagir à ces développements. Visiblement, le modèle de régulation est essoufflé. Des porte-parole du capital proposent des changements, car, comme l'affirme Zac de Beer, l'un des directeurs de l'Anglo-American, «il ne faut pas jeter le bébé (le capitalisme) avec l'eau du bain (l'apartheid)»...

Le coup d'État de P.W. Botha

La vision réaliste du grand capital trouve un allié de poids auprès de la hiérarchie militaire. Les commandants qui ont affronté les Cubains en Angola et les jeunes dans les townships savent bien que l'«ordre» ne peut être maintenu comme par le passé.

Avec leur complicité, le ministre de la Défense, P.W. Botha, réussit à s'emparer du pouvoir au sein du Parti national, en éliminant l'aile dure, les *verkrampte* («crispés»). Sa faction *verligte* («éclairés») propose un nouveau départ. P.W. Botha avance l'idée d'une «stratégie totale»: un plan à la fois politique, économique et militaire.

Sur le plan politique, il propose la refonte du régime de l'apartheid en éliminant certains «irritants». Ceux-ci dans le passé avaient une valeur bien plus que symbolique, en érigeant une barrière insurmontable entre Noirs et Blancs. Mais pour Botha et le grand capital, il est possible d'imaginer une autre forme de contrôle social qui préserverait l'«essentiel». Il s'agit de ménager un espace réduit à une élite noire qui pourrait prendre le relais du régime; d'où les changements constitutionnels proposés au début des années quatre-vingt (un parlement tri-caméral, avec des chambres pour les Métis et pour les Asiatiques) ainsi que l'abolition du «petit» apartheid (ségrégation totale des espaces publics par exemple).

Sur le plan économique, avec l'aide des alliés occidentaux, la stratégie totale propose d'augmenter les investissements sociaux et de créer une infrastructure améliorée dans les townships. D'autre part, il s'agit d'augmenter les salaires de la partie non précaire du salariat noir tout en brisant partiellement les barrières dans l'emploi (ce qui en plus de l'effet social devait pouvoir réduire le grave problème de l'insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée).

Enfin, sur le plan militaire, la stratégie totale vise à redéployer les alliances de l'Afrique du Sud par la création d'une « constellation » d'États africains, dont le centre serait à Johannesburg. Il faut pour cela briser les régimes les plus radicaux qui cherchent à construire un espace économique indépendant et qui servent de base arrière à la résistance sud-africaine: en l'occurrence, l'Angola et le Mozambique. Il faut en contrepartie proposer à ceux qui veulent collaborer des avantages économiques.

La majorité de la population blanche résiste à ces changements. La fronde gronde au sein des Blancs et la droite dure sort du Parti national pour se reconstituer en un Parti conservateur. Même dans son propre parti, Botha voit ses plans réformistes constamment remis en question. Au sein de l'appareil d'État (en particulier des services de sécurité), il y a beaucoup de sabotage « passif » de la part des Blancs.

Stratégie totale, échec total

La nouvelle orientation du régime sud-africain reçoit un appui explicite de ses alliés occidentaux. En 1980, les États-Unis proposent leur stratégie d'« engagement constructif » en Afrique australe. Selon ses architectes, notamment Chester Crocker, secrétaire d'État adjoint, seul Botha peut réformer le régime sans tout faire sauter. Pour eux, l'opposition sud-africaine est manipulée par l'Union soviétique. En conséquence, elle ne peut être un interlocuteur valable.

Mais dès 1980, la stratégie « totale » connaît des échecs retentissants. La première catastrophe survient au Zimbabwe. Là, le principe de la transition a été accepté par tout le monde à la suite du développement du mouvement nationaliste. Un cessez-le-feu est décrété pour préparer un processus constitutionnel et des élections.

Le plan sud-africain, appuyé par les États-Unis et la Grande-Bretagne, est de faciliter le transfert du pouvoir vers des forces alliées, dirigées par l'évêque anglican Musorewa. Le Zimbabwe « indépendant » sous Musorewa était destiné à devenir le pivot régional de la stratégie « totale ».

En dépit de la pression militaire et économique occidentale et sud-africaine, la population zimbabwéenne déjoue ce plan et porte au pouvoir les mouvements nationalistes (le ZANU de R. Mugabe et le ZAPU de J.

N'Komo). C'est un renforcement substantiel du front régional que le Mozambique et l'Angola avaient soutenu très difficilement jusque-là.

Mais l'échec de la stratégie «totale» est encore plus sérieux à l'intérieur même de l'Afrique du Sud. Très majoritairement, la population noire s'oppose aux changements constitutionnels qui, de toute évidence, ne répondent à aucune de ses revendications importantes. En 1983, un vaste front d'opposition émerge sous l'impulsion des leaders religieux Tutu et Boesak. Le nouveau Front démocratique uni dénonce la nouvelle constitution et appelle à la résistance pacifique. Les élections «métisse» et «asiatique» sont massivement boycottées. Dans les townships, les jeunes Noirs prennent d'assaut les administrations locales et en expulsent les responsables désignés par Pretoria. Ici et là, des embryons de pouvoir parallèle voient le jour. Les actions armées de l'ANC se multiplient et deviennent plus audacieuses. Ses emblèmes (ses drapeaux, ses hymnes, la figure de ses héros comme Mandela) surgissent partout dans de puissantes manifestations populaires.

En novembre 1984, une première grève générale paralyse le pays, bientôt suivie de grèves circulantes et régionales qui font chuter très dramatiquement la production et les profits. Les syndicats s'unifient sous l'égide d'une puissante centrale syndicale, le Congress of South African Trade Unions (COSATU). Sa force repose sur une solide organisation dans des secteurs stratégiques comme les mines et la métallurgie.

En juin 1986, cette avancée de la résistance noire approche du moment décisif. Une grève générale est annoncée pour commémorer le dixième anniversaire de l'insurrection de Soweto. Mais le 12 juin, le gouvernement proclame à l'échelle nationale l'*état d'urgence*.

C'est la fin de la stratégie «totale».

La fin des illusions

Depuis 1986, la situation s'est passablement détériorée en Afrique australe. Le signe le plus évident de cette régression est l'augmentation rapide de la violence. En Afrique du Sud même, plus de 2 500 personnes ont été tuées. Selon le Comité des parents des détenus, au moins 30 000 personnes ont été arrêtées depuis juin 1986, dont 60% ont moins de 18 ans.

Dans la région, la guerre s'est accentuée. Aujourd'hui, en Angola, l'armée sud-africaine combat ouvertement sans prétendre seulement «appuyer» le mouvement rebelle de l'UNITA. Au Mozambique, l'État a pratiquement cessé toute fonction autre que celle de la défense du pays contre les agressions meurtrières des groupes entraînés et équipés par l'Afrique du Sud. Bref, c'est la guerre. L'hypothèse d'une sortie de crise réformiste, négociée, pacifique, apparaît bien lointaine.

Dans les pays de la «ligne de front», mais surtout au Zimbabwe, en Angola et au Mozambique, les coûts de cette situation sont catastrophiques.

Il y a avant tout les coûts liés aux destructions militaires mêmes. Au Mozambique par exemple, on estime que les coûts de la guerre ont dépassé le total de l'aide internationale reçue par ce pays depuis 1975. Les projets de développement y sont pratiquement paralysés. Encore au Mozambique, les bandes armées du MNR, une création rhodésienne au moment de la guerre d'indépendance du Zimbabwe reprise par l'Afrique du Sud en 1980, s'attaquent en particulier aux infrastructures essentielles (cliniques, écoles, coopératives). Le but est bien sûr de démobiliser la population. Mais puisque cela ne réussit pas totalement, la tactique fait aussi largement appel au terrorisme.

Le résultat est double. D'une part, les pays de la ligne de front deviennent des «contre-exemples». Il s'agit, selon l'expression du journaliste britannique Joe Hanlon, «de tuer le rêve», de déraciner chez les jeunes Africains l'espoir de construire une société différente.

Il s'agit en deuxième lieu de tuer dans l'œuf les tentatives de développement économique qui allégeraient, à terme, la dépendance de ces pays à l'endroit de l'Afrique du Sud. Ainsi, dès 1980, les pays indépendants d'Afrique australe créaient la Conférence de coordination économique pour l'Afrique australe (SADCC). Au programme de cette coordination, se trouvaient plusieurs projets pour renforcer les liens est-ouest (transport, énergie, industrie), ce qui aurait affaibli le réseau traditionnel nord-sud, qui aboutit en Afrique du Sud.

Pour ces raisons, la stratégie de déstabilisation de l'Afrique du Sud s'est particulièrement concentrée sur les lignes de chemin de fer, les ports, les routes. Les pays de la ligne de front ont lancé de nombreux appels pour mettre fin à la guerre, quitte à accepter des compromis substantiels. Mais ils n'ont pu faire fléchir Pretoria.

Il apparaît crucial, pour l'Afrique du Sud, d'étendre la guerre à toute la région. Pretoria cherche à miner le désir de ces pays de jouer un rôle politique dans la résolution de la crise sud-africaine. Il faut aussi les empêcher d'abriter les bases arrières de l'ANC et les forcer à rentrer dans le giron sud-africain. Il faut enfin que cette destruction de l'Afrique réussisse à profondément démoraliser la population sud-africaine elle-même.

Cette stratégie rencontre des réticences chez les pays occidentaux: des réticences, mais pas d'opposition fondamentale.

Répression tous azimuts

En mai 1987, les élections blanches sanctionnaient le virage réformiste. Non seulement le Parti conservateur devenait l'opposition officielle (surpassant le Parti libéral, PFP), mais le Parti national lui-même, reconduit au pouvoir,

marquait sa campagne électorale par un discours très à droite. «Les réformes sont sur la glace», affirmait l'un des successeurs présumés de P.W. Botha, le ministre Chris Heunis.

Depuis, l'appareil de sécurité a été renforcé et redéployé. De nouvelles techniques de contrôle sont aussi expérimentées comme l'utilisation croissante de forces para-militaires sans contrôle théorique de l'État.

Ces forces prennent deux formes principales. Il y a d'abord le développement du mouvement Inkhata du chef Buthelezi. Cette force contre-révolutionnaire est maintenant organisée militairement. Depuis 1986, les troupes de Inkhata qui disposent d'armement léger ont entrepris de détruire l'opposition nationaliste. Des centaines de personnes ont été assassinées. «Violence Noirs contre Noirs», titrent les journaux occidentaux reprenant ainsi la version sud-africaine. Mais pour les observateurs locaux, Inkhata est totalement manipulé par l'État sud-africain, bien que sa base sociale, qui est essentiellement ethnique et traditionaliste, soit réelle dans la région du Natal.

La deuxième forme que prend le développement du terrorisme d'État est la multiplication d'«escadrons de la mort», d'assassinats de leaders de l'opposition, de rapt, de violences diverses. L'opposition sud-africaine est relativement peu équipée pour faire face à une telle avalanche de répression.

Le caractère de masse et démocratique des organisations populaires les rend particulièrement vulnérables. Ainsi, le Front démocratique uni est, à toutes fins pratiques, paralysé depuis 1986. Le mouvement syndical, mieux implanté et capable de frapper des secteurs stratégiques de l'économie, est plus résistant. Mais, on l'a vu lors de la grève des mineurs (août 1987), l'État avec l'appui de milices patronales a pu contenir le mouvement et forcer les mineurs à se replier.

Bref, pour l'opposition, cette situation a imposé une retraite stratégique par rapport aux avancées de 1982-1986.

Le facteur militaire

À court terme, la puissance militaire de l'Afrique du Sud ne peut être sérieusement contestée. Mais à long terme, le tableau n'est pas si clair.

Sur le plan interne, l'effervescence quasi insurrectionnelle des cinq dernières années a eu deux effets. D'une part, l'ANC en tant que mouvement politico-militaire a acquis énormément d'expérience pratique et politique. Ses capacités militaires sont incomparablement plus fortes qu'elles ne l'étaient auparavant. Le nombre des opérations (mais aussi leur qualité) ont révélé ce fait, de même que l'arrestation embarrassante pour le régime de policiers et de Blancs engagés dans la résistance.

En second lieu, la mobilisation populaire ainsi que la répression à partir de 1986 ont poussé des milliers de jeunes vers les rangs de la résistance armée. L'ANC avoue être débordé par l'afflux des recrues.

D'autre part, sur le plan régional, les capacités de la puissance sud-africaine ne sont pas illimitées. Elle conserve l'initiative dans la région, mais au coût d'une immobilisation croissante des ressources du pays. Plusieurs estiment que le budget de l'armée, de la police et des autres services de sécurité doit dépasser 25% du budget national.

Le facteur économique

En conséquence, la pression financière s'accroît, au moment où l'économie sud-africaine est en attente d'une reprise qui semble bien lointaine. Conjoncturellement, l'Afrique du Sud, en tant que producteur et exportateur de ressources naturelles (l'or seul compte pour 52% des exportations), a souffert de la contraction des marchés occidentaux depuis les années soixante-dix.

Mais structurellement, l'économie sud-africaine est plus menacée. D'une part, elle doit faire face à la compétition croissante de nouveaux pays producteurs dont les coûts de revient sont inférieurs et la productivité plus élevée (en Asie du Sud par exemple). Cela est particulièrement inquiétant pour le secteur minier. D'autre part, le secteur industriel est confronté à des problèmes majeurs. Artificiellement grossi par le boom des années soixante, il ne peut compétitionner sur les marchés internationaux. L'industrie ne dispose pas d'un marché intérieur suffisant, à cause même du mode de régulation sud-africain. Les fermetures d'usines, les «rationalisations», les fusions se multiplient à la grande joie du secteur financier. Mais au total, la production nationale stagne ou se contracte.

La réponse patronale à cette situation est relativement peu novatrice (pressions à la baisse contre les salaires, réduction de l'emploi). Elle implique aussi des pressions contre l'État pour qu'il diminue ses charges sociales. Il faut savoir qu'en Afrique du Sud, si la population noire vit dans une société «prékeynésienne», les Blancs vivent eux dans l'affluence d'un «État-providence» particulièrement généreux. Le grand capital exige la diminution de ces revenus sociaux, tout en demandant la privatisation et la rationalisation du grand secteur étatique (produit de la montée politique et économique des Afrikaners au cours des années cinquante et soixante).

En attendant que ces changements surviennent, le capital réagit par la méthode de la fuite hors des frontières. On estime que, de 1982 à 1985, 16% du capital fixe a quitté l'Afrique du Sud. Le montant atteindrait plus de 5 milliards de dollars en 1985.

Le facteur sociologique

La marge de manœuvre réduite qui découle de cette situation laisse la classe dominante sud-africaine relativement désemparée. Bien sûr, à court terme, il s'agit d'écraser la résistance organisée, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Mais que faire à moyen et à long terme? La population africaine a changé. Elle représente un pourcentage de plus en plus important de la population totale (maintenant plus de 72%), dont plus de la moitié a moins de 21 ans. En dépit de toutes les barrières, c'est une population plus éduquée, mieux informée, appuyée par un réseau associatif complexe que quadrillent les syndicats, les Églises, les organisations populaires. D'autre part, c'est une population qui occupe un rôle tout à fait central dans l'économie actuelle, à la fois comme groupe producteur et comme groupe consommateur.

À moyen terme, on ne voit pas comment cette population pourra être maintenue dans le cadre actuel, quelle que soit l'ampleur de la répression. Des «réformes» donc sont nécessaires. Le grand capital et les commandants militaires étaient déjà arrivés à cette conclusion à la fin des années soixante-dix. Aujourd'hui, des secteurs réformistes continuent de sonner l'alarme, comme l'ex-leader du PFP, Slabbert.

Mais l'espace réformiste est lui-même très réduit. Les Blancs savent que des modifications même mineures du système de discrimination raciale mettront à terre leurs privilèges raciaux et ils s'y opposent féroce. Par ailleurs, les Noirs n'accepteront jamais autre chose qu'un régime constitutionnel réel, c'est-à-dire leur reconnaissance comme citoyens à part entière et, en fait, comme majorité. C'est la pierre d'achoppement de tout compromis: «Nous n'accepterons jamais rien en deçà du principe *une personne, un vote*», ont répété les dirigeants de l'ANC, mais aussi ceux des Églises, des syndicats, etc.

Dans cette perspective, l'horizon semble bouché. Les risques de militarisation accrue semblent très grands. Le problème de l'Afrique australe, déjà internationalisé, risque de devenir un enjeu encore plus important.

L'Afrique australe sur la scène internationale

Au début des années quatre-vingt, l'Occident «redécouvre» l'Afrique australe. Des plans s'échafaudent, des commissions d'enquête sont créées, des débats surgissent entre les diverses forces politiques. «Réactionnaires» comme «réformistes» ont chacun tenté de développer leurs alliances et leurs analyses.

Chez les premiers, surtout les administrations Reagan et Thatcher, la stratégie a été de laisser le maximum de marge de manœuvre au régime sud-

africain: refus de toute forme de sanctions, boycottage de l'ANC, refus d'aider les pays de la ligne de front et encouragement aux forces de type «contras», particulièrement en Angola, mais aussi en Afrique du Sud (le mouvement Inkhata).

Prédominante jusqu'en 1985, cette stratégie a depuis lors fléchi. La résistance africaine ayant empêché Botha de remplir ses promesses, tout le discours de l'«engagement constructif» s'est écroulé. L'appui à Botha, non seulement ne permettait pas d'en arriver à l'élimination de l'apartheid, mais renforçait l'opposition radicale.

Dans ce contexte, l'option «réformiste» a peu à peu conquis l'hégémonie. À l'automne 1986, le président Reagan était contraint par le Congrès d'imposer des sanctions, l'une des défaites les plus humiliantes de son administration.

Le Commonwealth, sous la pression des pays africains et de l'Inde, poussait le Canada et l'Australie à se démarquer de Thatcher. La plupart des pays européens ont suivi la même ligne.

Quant à l'Union soviétique, elle a très peu influé sur le cours des événements. Ses relations avec l'opposition sud-africaine sont cordiales, mais cela ne lui confère pas un poids déterminant dans la situation. Récemment, depuis l'avènement de l'ère Gorbatchev, les Soviétiques conseillent à mots couverts à l'ANC de «modérer ses positions», de faire davantage de compromis avec les Blancs, de mettre en sourdine son programme socialiste.

Visiblement, leurs capacités militaires et politiques interdisent aux Soviétiques toute autre aventure de type angolais. On constate même que l'URSS est disposée à laisser certains pays occidentaux occuper les positions qu'elle occupait au Mozambique en tant que principal pourvoyeur d'équipements et d'instructeurs.

Un avenir incertain

On constate dans cet ensemble que la solution des problèmes de l'Afrique australe n'est pas apparente à l'horizon. Jusqu'à quand la dérive actuelle peut-elle continuer?

Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur le rythme des changements, il y a en premier lieu la capacité de la résistance sud-africaine de «tenir le coup» sous les assauts actuels du régime. Ou, en d'autres mots, de transformer le recul actuel en «retraite stratégique» permettant d'accumuler et de consolider des forces et de préparer de nouvelles offensives.

Cette résistance ne semble pas avoir épuisé ses réservoirs d'énergie politique et organisationnelle. La répression est confrontée à un ensemble d'obstacles qui empêchent l'État de répéter ce qu'il avait fait au début des années

soixante. L'hypothèse d'une alliance avec certains secteurs, minoritaires mais non nécessairement marginaux, de la société blanche, n'est pas totalement écartée non plus.

Notons enfin la possibilité de résister dans la région, de tester au maximum le potentiel militaire sud-africain et de le porter au-delà de ses capacités.

Ce n'est que lorsque ces forces se seront confrontées davantage que l'intervention extérieure redeviendra stratégique, et encore, dans des limites relativement étroites. Bien sûr, une intervention massive et rapide de la communauté internationale pourrait mettre fin aux problèmes de transition en Afrique australe. On pourrait imaginer un boycottage massif et total de l'Afrique du Sud, accompagné d'une intervention militaire aux côtés des pays de la ligne de front, et un appui à l'ANC sur la base d'une cohésion de points de vue américano-soviétique!

Mais il n'y a actuellement, ni du côté occidental (principal acteur) ni du côté soviétique, cette volonté politique. La crise devra être principalement dénouée dans la région même et les coûts humains et matériels seront assurément énormes. L'Afrique australe qui réémergera de cette tempête sera à reconstruire...

L'ENDETTEMENT EN AFRIQUE: CONSÉQUENCE, CAUSE OU SYMPTÔME DE LA CRISE?

Bonnie K. Campbell

Partons d'un exemple précis qui permet d'illustrer les diverses facettes du problème de l'endettement des pays africains et leurs interrelations. Il y a une dizaine d'années, nous avons été frappée par le paradoxe suivant. La Guinée, pays de l'Afrique de l'Ouest qui possède les plus importantes réserves de bauxite (8 à 10 milliards de tonnes) de la plus haute teneur au monde, pays qui de plus a le plus important potentiel hydro-électrique de l'Afrique de l'Ouest, en un mot qui a tous les atouts pour permettre la transformation locale de la bauxite en alumine et même en aluminium, demeurait en 1975 exportateur de bauxite non transformée à son site le plus important, Boké. Cette situation persistait malgré les conventions signées qui prévoyaient la transformation locale par les partenaires privés intervenant sur le site en question, et malgré la détermination politique du gouvernement guinéen de voir la matière première transformée sur place. De ce paradoxe résulta une étude sur la délocalisation des étapes de transformation (Campbell, 1983)¹ pour expliquer pourquoi les étapes de valorisation échappent aux pays producteurs dans ce secteur, pour être situées dans des régions comme le Québec ou l'Irlande.

1. L'étude montre que les politiques minières des pays producteurs à l'égard des firmes tout comme les stratégies des firmes ne sont intelligibles que si l'analyse tient compte des forces qui agissent sur et à travers ces politiques et stratégies. Car la capacité de négociation d'un pays producteur renvoie à un autre niveau d'analyse, celui des conditions d'accumulation spécifiques à la branche en question, et, de façon plus générale, au processus d'accumulation à l'échelle mondiale.

Dix ans plus tard, la Guinée se trouvait de plus en plus endettée. De 312 millions de dollars en 1970 et déjà 47,1% du PNB, l'encours de la dette à long terme avait grimpé à 1 168 millions de dollars et 59,5% du PNB en 1984 (Banque mondiale, 1986a, 230). La Guinée demeurait toujours exportatrice de sa bauxite non transformée dont elle dépendait en 1984 à 94% pour ses recettes en devises. Ce qui signifiait pour le pays une position de vulnérabilité extrême face aux fluctuations des prix de ce seul produit.

C'est dans ce contexte que les firmes transnationales Alcan et Alcoa, partenaires privés nord-américains du site de Boké, décidèrent en octobre 1985 de rouvrir la négociation sur le prix de la bauxite guinéenne de ce site en exigeant la suppression de la taxe de sortie perçue par la Guinée, ce qui entraînerait une réduction du prix de 37%. Les négociations durèrent plus d'un an et demi car la Guinée a su résister à l'initiative unilatérale des firmes qui avaient pourtant signé des contrats avec des engagements de stabilité concernant le prix et les quantités de bauxite achetées jusqu'en 1988. Il n'est pas besoin de souligner à quel point l'enjeu est critique non seulement pour la Guinée mais également pour les autres pays producteurs de bauxite et notamment le Brésil, la Jamaïque et le Surinam.

Avant de quitter cet exemple de la Guinée, on peut attirer l'attention sur un autre paradoxe. Depuis les changements politiques d'avril 1984, le nouveau gouvernement guinéen adopta un plan intérimaire de redressement national (1985-1987) qui, malgré sa grande austérité, cherchait à promouvoir la diversification de l'économie. La diversification souhaitée par le gouvernement actuel vers d'autres produits d'exportation (bananes, ananas, café, cacao, bétail, diamants, fer, or, etc.) dépend de la possibilité de dégager des fonds pour développer ces productions. Ironiquement, ce sont précisément ces fonds (qui pour l'instant viennent à 94% des recettes de la bauxite) que les négociations de 1985-1987 risquaient de faire disparaître, et, avec eux, la perspective d'un développement plus équilibré, moins endetté et surtout moins vulnérable.

Cet exemple permet de mettre en évidence plusieurs dimensions du problème de la dette. Comme l'illustre cette étude de «délocalisation» en défaveur du pays producteur, la question de la dette ne relève pas seulement de la sphère de la monnaie, de la finance et des échanges, c'est-à-dire de la sphère de la circulation; les origines du processus d'endettement sont à chercher également dans la sphère de la production. C'est dans la division internationale du travail qu'il faut rechercher les racines d'un processus qui attribue aux pays dits du Tiers-Monde une position de subordination en leur conférant les étapes de production les moins valorisantes, sans effets d'entraînement interne, ce qui mène à l'extraversion et à la désarticulation de leur économie. Le résultat est le maintien des pays concernés dans une position de grande vulnérabilité face

aux forces du marché et, notamment, face aux négociations des prix des matières premières.

L'exemple montre également à quel point le processus n'est pas nouveau. On entend beaucoup parler de l'endettement des pays africains mais, comme l'illustre le cas guinéen, les origines du processus d'endettement ne sont pas récentes. L'endettement des pays africains ne date pas de la fin des années 1970 comme bon nombre d'études voudraient le faire entendre. Les causes, bien que diverses et spécifiques à chaque région et à chaque pays, résident dans un long processus d'accentuation des déséquilibres structurels internes que l'on ne peut comprendre que si l'on resitue l'histoire du pays en question dans le contexte de l'évolution du marché mondial.

Pour les pays de l'Afrique, si l'on peut se permettre une généralisation, ce processus renvoie, entre autres, à l'héritage colonial et plus exactement à la nature de l'insertion des pays africains dans les rapports du marché mondial et aux conséquences de cette intégration sur les transformations sociales et politiques internes.

Plus récemment, au cours des années 1980, les conditions d'insertion dans le marché mondial, qui résultent des stratégies de délocalisation des firmes auxquelles nous venons de faire allusion et qui cantonnent les pays africains dans le rôle de fournisseurs de matières premières et de main-d'œuvre bon marché, ont des conséquences particulières sur le plan interne. Car, derrière les stratégies de promotion des exportations que l'on propose et impose aux pays d'Afrique, se profile une nouvelle division internationale de la production, basée sur une séparation accrue entre *lieu de la production* et *lieu de sa valorisation*: la main-d'œuvre locale des pays producteurs ne représente qu'un coût de production et non une valeur de pouvoir d'achat nécessaire à la réalisation, le produit étant destiné à des marchés extérieurs. Cette nouvelle division du travail empêche l'émergence de mécanismes qui, par le passé, ont permis la progression du niveau des salaires dans le développement des pays maintenant industrialisés, exemple qui illustre une fois de plus l'aspect fallacieux de toute théorie qui propose aux pays du Tiers-Monde un modèle de «rattrapage» des pays industrialisés; l'histoire du développement capitaliste ne pourra réemprunter les mêmes chemins.

Cette double perspective comprenant une dimension interne et externe est essentielle pour comprendre les rapports complexes et contradictoires qui se développent entre formes d'accumulation et formes de reproduction du pouvoir². Ces rapports sont à l'origine des déséquilibres structurels des pays africains dont *une* des manifestations est le processus d'endettement. En un mot, la dette en Afrique peut être saisie comme un symptôme du processus historique du développement inégal.

2. C'est la spécificité de diverses expériences historiques qui fait l'objet de Bernstein et Campbell (1985).

Cette perspective plus globale nous semble nécessaire lorsqu'on aborde non seulement la question des origines du processus d'endettement dans un pays donné, mais également les trois points suivants qui seront développés tour à tour dans la suite de ce texte: le poids relatif de la dette des pays africains, l'importance de leur dette dans le système financier mondial et l'existence de stratégies alternatives.

Le poids relatif de la dette des pays africains

Il se produit souvent une confusion lorsqu'on parle du « poids » de la dette des pays africains. Car, bien que le montant absolu de la dette de l'Afrique subsaharienne puisse être considéré comme relativement faible par rapport à l'endettement extérieur des pays en développement qui, selon les estimations du FMI, a dépassé, fin 1986, le seuil de 1 100 milliards de dollars américains (FMI, 1987)³, le poids relatif de la dette africaine par rapport aux ressources des pays africains et notamment le poids relatif du service de la dette ne le sont pas.

Le total des obligations à long et à court terme est passé de 38,5 milliards de dollars en 1978 à 80 milliards de dollars environ en 1984, soit de 30% à 50% du PNB de la région⁴. Parallèlement, de 25% des entrées brutes de capitaux que représentaient les apports de capitaux non concessionnels entre 1980 et 1982 en Afrique subsaharienne, ces apports ne cessent de diminuer et notamment ceux destinés aux pays dits « à faible revenu »⁵. Cela est

3. Il y a principalement deux façons de mesurer le poids relatif de la dette pour un pays donné. La première consiste à rapporter l'encours de la dette (c'est-à-dire la totalité de ce que le pays a emprunté à un moment donné) au produit national brut (PNB) qui mesure la création de richesse du pays pendant un an. Pour certains pays africains ce ratio est supérieur à 100%, c'est-à-dire que le montant des emprunts est supérieur à la richesse totale créée dans le pays en une année. La deuxième consiste à rapporter le service de la dette (c'est-à-dire la somme des intérêts et des remboursements en capital que le pays doit effectuer pendant une année) au montant des exportations de biens et services pendant cette même année. Ce « ratio du service de la dette » est le plus significatif, car le service de la dette doit être payé en devises et seules les exportations rapportent des devises. Un ratio du service de la dette de 25% signifie que le quart des rentrées en devises du pays repart immédiatement pour payer les intérêts et remboursements de la dette. C'est autant qui n'est pas disponible pour payer les importations (produits manufacturés, biens d'équipement ou même produits alimentaires) qui par ailleurs sont tout à fait nécessaires au fonctionnement de l'économie. On a longtemps considéré qu'un service de la dette de 15% était un seuil à ne pas dépasser. Une grande partie des pays africains sont nettement au-delà!

4. Les informations chiffrées qui suivent sont tirées de Banque mondiale, 1986a, surtout p. 58-59, car le rapport de cette année-là a traité spécifiquement du problème de la dette en Afrique subsaharienne.

5. Il est à noter que ces divisions qui morcellent les cinquante-six pays de l'Afrique d'abord en « Afrique subsaharienne » (les trente-neuf pays en développement situés au sud du Sahara à l'exception de l'Afrique du Sud), puis en vingt-neuf pays « à faible revenu » par opposition aux pays africains « à revenu intermédiaire » (dont le PNB par habitant était

particulièrement vrai pour les transferts privés commerciaux qui ont chuté de 1,6 milliard de dollars en 1980-1982 à environ 0,4 milliard de dollars en 1984 (Banque mondiale, 1986b), tendance qui s'est maintenue depuis. Par conséquent, une grande partie des prêts bilatéraux et multilatéraux accordés aux pays africains à faible revenu sont, selon l'expression de la Banque mondiale, «concessionnels», c'est-à-dire qu'ils sont contractés à des taux d'intérêts et avec des délais de remboursement plus favorables que les prêts accordés aux conditions du marché. Par contre, les obligations au titre du service de la dette, en pourcentage des exportations de marchandises et de services non facteurs ont atteint au dire de ce même organisme des niveaux «intolérables» (tableau 1).

Le tableau 2 reprend les chiffres disponibles sur le coût du service de la dette à long terme pour les trente-neuf pays de l'Afrique sub-saharienne et pour deux sous-groupes, les pays à faible revenu emprunteurs de l'IDA (Association internationale de développement), c'est-à-dire les pays dont le produit national brut par habitant était inférieur à 400 dollars en 1984, et les autres.

Comme il apparaît dans le tableau, les montants des remboursements à partir de 1985 sont très supérieurs aux paiements antérieurs. Alors que le total du service de la dette a été de 6,4 milliards de dollars en 1983, et de 7,9 milliards de dollars en 1984, il devait, selon les projections de la Banque mondiale, être de l'ordre de 12 milliards de dollars en 1985 et 1986⁶. Le ratio du service de la dette, c'est-à-dire la valeur des remboursements par rapport à la valeur des recettes des exportations, qui était de 21,6% en 1984, atteindrait 33,2% en 1985 pour l'ensemble du continent et, dans le cas des pays de l'IDA, c'est-à-dire les pays les plus pauvres, augmenterait encore davantage, pour passer de 18,5% à 39,6%.

égal ou supérieur à 400 dollars en 1984) sont reprises ici pour rendre compréhensibles les informations produites par les organismes internationaux tels que la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE, etc. Cependant, ces catégories sont très artificielles dans la mesure où elles sont basées sur un concept arbitraire — le revenu par habitant — négligeant ainsi toute la question de la répartition plus ou moins inégale des revenus dans un pays ou dans une région. Ces catégories ont comme désavantages additionnels de ne pouvoir tenir compte des mouvements très importants de population entre pays et donc de la répartition des revenus entre nationaux et non-nationaux. Enfin et surtout, ces catégories introduisent des distinctions artificielles, sources de divisions entre pays africains.

6. Pour resituer ce chiffre de 12 milliards de dollars et la discussion dans le contexte plus global dont il a été fait mention plus haut, il est à noter que pour l'année 1986, les pays africains auraient perdu 19 milliards de dollars à la suite de la chute des prix de plusieurs matières premières (*Le Devoir*, 28 mai 1987). Selon une récente étude, l'Afrique sub-saharienne, fortement dépendante des exportations primaires a été particulièrement touchée par l'effondrement des prix. Les revenus de cette région auraient chuté de 36% depuis 1980 et les pertes accumulées ainsi entre 1981 et 1986 s'élèveraient à 108 milliards de dollars (Comia *et al.*, 1987).

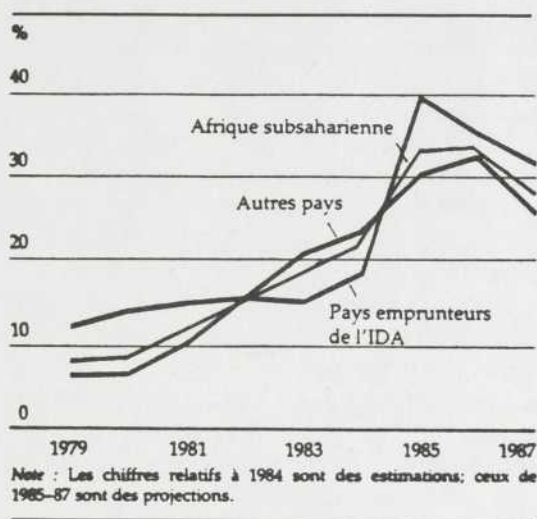
Tableau 1
La dette extérieure publique et privée des pays africains

	Encours 1985 Millions \$	%PNB	Service de la dette		PNB	Encours de la dette		
			%PNB	% Exp.		% ss-tot	% ASS	% total
AFRIQUE AU SUD DU SAHARA (ASS)								
Pays à faible revenu								
Éthiopie	1 742	37.1	2.2	10.9	4 695	6.3	2.9	1.8
Mali	1 327	122.1	3.5	16.6	1 087	4.8	2.2	1.4
Zaire								
Burkina Faso	496	46.4	2.5		1 069	1.8	0.8	0.5
Malawi	775	75.7	7.4		1 024	2.8	1.3	0.8
Niger	990	64.4			1 537	3.6	1.7	1.0
Tanzanie	2 986	48.6			6 148	10.7	5.0	3.1
Burundi	415	39.7	2.0	16.6	1 045	1.5	0.7	0.4
Ouganda (1984)	726	20.5			3 541	2.6	1.2	0.8
Togo	787	121.0	13.7	27.5	650	2.8	1.3	0.8
Rép. centrafricaine	298	44.9	2.0	11.8	659	1.1	0.5	0.3
Madagascar	2 340	105.4	5.3	19.6	2 220	8.4	3.9	2.4
Somalie	1 309	53.5	2.3	44.8	2 447	4.7	2.2	1.4
Benin	677	66.9	2.2		1 012	2.4	1.1	0.7
Rwanda	324	19.1	0.9	4.3	1 696	1.2	0.5	0.3
Kenya	3 263	58.5			5 578	11.7	5.5	3.4
Sierra Leone	390	32.6	0.8	5.7	1 196	1.4	0.7	0.4
Guinée (1984)	1 168	47.1	5.3		2 480	4.2	2.0	1.2
Ghana								
Soudan (1984)	5 659	77.2		13.6	7 330	20.3	9.5	5.9
Sénégal	2 002	82.8	3.9	9.4	2 418	7.2	3.4	2.1
Tchad	150			1.7		0.5	0.3	0.2
Mozambique								
Sous-total	27 824	58.2			47 834	100.0	46.7	28.9
Pays à revenu intermédiaire								
Mauritanie	1 363	208.2	12.0	19.0	655	4.3	2.3	1.4
Liberia	879	85.3	1.7	3.8	1 030	2.8	1.5	0.9
Zambie	3 214	150.8			2 131	10.1	5.4	3.3
Lesotho	172	30.1	3.2	6.2	571	0.5	0.3	0.2
Côte d'Ivoire	7 100	110.2			6 443	22.4	11.9	7.4
Nigeria	13 432	17.8	5.5	32.1	75 461	42.3	22.5	13.9
Zimbabwe	1 571	32.2			4 879	4.9	2.6	1.6
Cameroun	2 356	31.0	7.9	15.0	7 600	7.4	4.0	2.4
Botswana (1984)	276	31.3	3.8	3.8	882	0.9	0.5	0.3
Rép.pop. du Congo(1984)	1 396	76.2	13.7	20.5	1 832	4.4	2.3	1.4
Angola								
Gabon								
Sous-total	31 759	31.3			101 484	100.0	53.3	32.9
Sous-total ASS	59 583	39.9			149 318		100.0	61.8
AFRIQUE DU NORD								
Maroc								
Égypte	18 501	64.5	8.5	33.6	28 684	50.2		19.2
Tunisie	4 688	59.2			7 919	12.7		4.9
Algérie	13 664	24.0	8.1	33.3	56 933	37.1		14.2
Lybie								
Sous-total	36 853	39.4			93 536	100.0		38.2
AFRIQUE DU SUD								
TOTAL	96 436	39.7			242 854			100.0

Source: Banque mondiale, 1987, 266.

Note: Les cases vides correspondent à des informations non disponibles.

Tableau 2
Service de la dette publique à long terme en pourcentage des
exportations en Afrique subsaharienne 1979-1987



Source: Banque mondiale, 1986a, 58.

* Les chiffres de 1985 et de 1986, qui n'étaient pas disponibles lors de la parution de ce tableau, montrent que ces projections étaient nettement «optimistes».

Cela corrobore de façon très claire ce qui a été affirmé plus haut: non seulement le poids de la dette est considérable en Afrique, mais il l'est *encore plus pour les pays les plus démunis*. Ce constat général recouvre évidemment des situations très différentes. Dans certains pays, comme le Botswana, le Cameroun et le Lesotho, le service de la dette est inférieur à 15%: dans d'autres, en 1985 et 1986, il dépasse 50%. En outre, la dette est présentée comme étant parfois surtout d'origine commerciale (par exemple, en Côte-d'Ivoire, au Nigéria et au Zimbabwe), et parfois principalement d'origine publique (par exemple, en Tanzanie, au Zaïre et en Zambie). Par ailleurs, certains pourraient souligner que, étant donné les origines profondes et structurelles de l'endettement en Afrique, ce type de distinction est plutôt arbitraire, car les déficits «publics» sont forcément sensibles aux déficits du commerce extérieur.

Au total, dix pays de la région avaient réaménagé leur dette au Club de Paris (regroupement de bailleurs de fonds publics) en 1985, égalant ainsi les records de 1983 et 1984. Mais un problème qui risque d'être encore plus grave est apparu en 1985. Plusieurs pays sub-sahariens n'ont pas rééchelonné au Club de Paris, principalement parce qu'ils n'ont pu s'entendre sur un programme d'ajustement avec leurs créanciers. La plupart d'entre eux sont en situation d'arriérés de paiements à l'endroit du FMI ce qui, techniquement, interdit la négociation d'un rééchelonnement.

Les pays africains peuvent-ils croître assez vite pour faire face à leurs obligations existantes tout en maintenant l'investissement intérieur à un niveau suffisant? À cela le rapport de 1986 de la Banque mondiale répond qu'on peut en douter. Pour cet organisme, le problème de la dette en Afrique est devenu particulièrement aigu pour trois raisons principales:

- i) la proportion des remboursements qui ne peuvent donner lieu à rééchelonnement (il s'agit surtout de prêts d'organisations multilatérales) augmente rapidement;
- ii) la transformation d'échéances trop lourdes en obligations plus faciles à remplir se révèle très coûteuse. Selon la Banque mondiale, cela crée une atmosphère d'incertitude qui sape la confiance des investisseurs privés et les décourage;
- iii) les flux financiers nets à destination de l'Afrique sub-saharienne ont beaucoup diminué.

Comme le montre le tableau 3, la petite augmentation des flux nets de capitaux venant des sources multilatérales en 1984 a été plus qu'annulée par la réduction des flux nets bilatéraux. Si on tient compte en même temps de la chute impressionnante des flux privés nets notée ci-dessus (qui, après avoir atteint un montant record de 4,3 milliards de dollars en 1982, sont tombés à -0,3 milliard de dollars en 1984), l'ampleur du problème devient évidente.

À mesure que la situation s'aggrave, divers pays renoncent aux programmes de remboursement qui avaient été exigés d'eux, par exemple la Zambie dont la dette extérieure en 1987 avait grimpé à 5,3 milliards de dollars et qui décida, le 2 mai 1987, de limiter ses remboursements à 10% de ses ressources en devises⁷. De même, le 27 mai 1987, la Côte-d'Ivoire se déclara en cessation de paiement. Peu de temps après, le Zaïre leur emboîta le pas.

Ces ruptures contrastent avec la facilité qu'a eue le gouvernement de l'Afrique du Sud à en arriver à un accord le 20 février 1985 avec les principales banques créancières, différant le remboursement de 10 milliards de dollars américains en dette, gelés depuis la mi-1985. Cet accord fait suite au traitement préférentiel dont avait bénéficié le gouvernement de Prétoria lors de l'accord si controversé de 1982 avec le FMI, dont il sera question ci-dessous.

7. *La Presse*, 3 mai 1987.

Tableau 3
Flux nets à destination du secteur public des pays d'Afrique
sub-saharienne 1978-1984
(millions de dollars)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Flux nets totaux	5 861,4	6 372,3	7 158,4	7 091,3	8 185,4	7 650,3	2 753,0
Créanciers publics	2 512,5	3 527,5	3 788,0	3 944,7	3 846,5	4 034,9	3 062,2
• multi-latéraux	1 347,5	1 281,0	1 799,7	1 649,8	1 890,9	1 782,5	1 843,1
• bilatéraux	1 164,9	2 246,5	1 988,3	2 294,9	1 955,6	2 252,4	1 228,1
Créanciers privés	3 348,9	2 844,8	3 370,4	3 146,7	4 338,9	3 615,4	-309,2
• fournisseurs	341,2	87,5	409,0	140,7	122,0	41,8	170,7
• marchés financiers	3 007,7	2 757,3	2 961,4	3 005,9	4 216,8	3 573,6	-479,9

Source: Banque mondiale, 1986a, 59.

L'importance de la dette africaine dans le système financier international

Comme nous l'avons déjà noté et comme le faisait ressortir la déclaration conjointe des ministres des Finances africains en 1984 dans un document intitulé *Addis Ababa Declaration on Africa's External Indebtedness*, la dette externe des pays africains, qui peut paraître relativement faible par rapport au reste du monde, constitue un poids énorme pour les pays et populations concernés. Par contre, ainsi que le note la déclaration, comme elle ne représente qu'une faible menace pour le système financier international, on a tendance à l'ignorer, avec les conséquences que cela entraîne pour la population:

Although at the international level, particular attention has been focused on the major debtor developing [*sic*] countries which, although more prosperous, could if they defaulted, place the financial institutions of some industrialized countries in jeopardy, no particular attention has been paid to the case of many African countries whose poverty has prevented them from obtaining more loans. The latter's liquidity problems

have not always been presented as major debt problems but as arrears in payment... Drastic cutbacks in imports of essential commodities [have] caused a slowdown in national output and a scarcity of essential commodities, especially foodstuffs⁸.

Étant donné la gravité et la durée de la crise économique en Afrique au sud du Sahara, les pays africains ont dû se tourner massivement vers les bailleurs de fonds internationaux moyennant l'acceptation de politiques d'ajustement déterminées de l'extérieur de ces pays, comme condition *sine qua non* d'accès aux fonds⁹.

Entre 1980 et 1986, pas moins de trente pays de l'Afrique sub-saharienne ont conclu des accords de confirmation (*stand-by*) ou des accords de facilité élargie (*extended arrangements*) avec le FMI, ce qui représente trois quarts des pays de cette partie du continent. Les pays en question incluent vingt-cinq des vingt-neuf pays de l'Afrique sub-saharienne «les plus pauvres», c'est-à-dire ceux qui sont admissibles aux prêts de l'Association internationale de développement.

De plus, l'obtention d'un prêt du FMI est devenue un «signe d'approbation» de plus en plus indispensable pour l'accès à d'autres sources potentiellement plus importantes d'assistance financière disponibles aux pays africains. Les rééchelonnements des obligations annuelles du service de la dette (estimés à 12 milliards de dollars en 1986-1987) par l'intermédiaire des négociations avec les clubs de Paris et de Londres, par exemple, sont subordonnés à la conclusion d'un accord avec le FMI. Il en est en général de même avec les prêts d'ajustement de la Banque mondiale.

Il résulte de tout cela que l'influence du FMI, ainsi que celle de la Banque mondiale, est devenue omniprésente dans la formulation des politiques économiques des pays africains. Plus encore, en raison de la dépendance relativement élevée des pays africains par rapport aux financements externes et à cause de la sévérité et de la prolongation de la crise économique en Afrique au sud du Sahara, cette partie du monde est particulièrement vulnérable face aux termes de la conditionnalité imposée de l'extérieur. Aussi, devant l'augmentation importante des déficits des balances des paiements courants, que ce soit en termes relatifs ou absolus, et les projections pour 1987 selon lesquelles ces déficits doivent augmenter, rien ne porte à croire que cette vulnérabilité face aux bailleurs de fonds étrangers décroîtra.

8. *Addis Ababa Declaration on Africa's Indebtedness*, Ministres africains des Finances, le 20 juin 1984. Reproduit par le Conseil économique et social des Nations unies, document n° E/1984/110/Add.1. Cité dans GATT-Fly (1985, 42).

9. Plusieurs des grandes lignes de l'argumentation de cette section s'inspirent de Loxley (1987), dans lequel ces points sont développés à partir de trois études de cas: l'Afrique du Sud, la Côte-d'Ivoire et le Mozambique.

Quel est le sens de cette détermination externe? Certains pensent que beaucoup d'États de l'Afrique sub-saharienne sont de toute façon néo-coloniaux par nature et par leurs orientations idéologiques, c'est-à-dire sujets, à des degrés plus ou moins grands, à des influences extérieures. Pourtant, il n'existe aucun précédent historique quant à la forme et au degré d'ingérence directe extérieure exercée actuellement sur les gouvernements africains par les organismes de financement multilatéraux (Loxley, 1987, 48).

Cette influence s'exerce différemment selon les pays car le choix des pays auxquels les bailleurs de fonds prêtent ainsi que la sévérité de la conditionnalité imposée varient remarquablement. À cet égard, il est très instructif de mettre en relief différentes expériences dont celles de l'Afrique du Sud, de la Côte-d'Ivoire, de la Tanzanie, de Madagascar et du Mozambique.

L'Afrique du Sud a réussi à obtenir du FMI en novembre 1982 un prêt considérable (1,1 milliard de dollars) malgré de très fortes oppositions, notamment celle des Nations unies, et malgré ses importantes réserves d'or, sa capacité d'emprunter sur le marché des capitaux privés et son très bas ratio du service de la dette, 7,9% à l'époque (Loxley, 1987, 55). Qui plus est, le programme du FMI n'exigea en contrepartie aucune des mesures d'ajustement habituelles: ni la réduction de son déficit budgétaire, ni même des restrictions du crédit, ni la fin des subventions publiques à l'énergie domestique, ni la levée de la surtaxe à l'importation. Surtout, l'accord ne fit aucunement mention de «l'ajustement structurel» de son marché de travail, c'est-à-dire l'exigence que le régime mette un terme à son système d'apartheid.

Enfin, le prêt fut très majoritairement *front-ended*, c'est-à-dire que 80% du montant fut versé au tout début rendant même les éléments minimaux d'une conditionnalité pratiquement impossibles à faire respecter, au cas où les bailleurs de fonds l'auraient souhaité.

Par contre, ce prêt arriva à un moment fort opportun pour l'Afrique du Sud car trois charges pesaient et pèsent toujours lourdement sur son budget: l'entretien de l'énorme bureaucratie qui gère l'apartheid; le développement d'un appareil militaire utilisé à la fois pour maintenir l'ordre à l'intérieur et pour lancer des raids à travers les frontières et déstabiliser les pays voisins; les subventions accordées aux fermiers blancs qui constituent une base du pouvoir. Comme le faisait remarquer fort justement un observateur au moment de l'octroi de ce prêt, «le FMI n'a-t-il pas, dans d'autres pays, exigé une compression de la fonction publique ou l'abandon de programmes de réforme agraire?» (Julien, 1982).

En fait, les exemples qui illustrent ces derniers propos ne manquent pas, mais ce qu'il importe de noter c'est que l'arme de la conditionnalité est appliquée différemment selon les pays comme les exemples suivants le démontrent bien.

La Côte-d'Ivoire a bénéficié d'un accès relativement généreux aux fonds des organismes de financement internationaux. Depuis 1981, elle a signé trois accords de facilité élargie avec le FMI et trois accords de confirmation (*stand-by*) couvrant la période 1984-1987, pour un montant de 733 millions de DTS pour faire face à ses problèmes de balance des paiements. Sur la même période, la Banque mondiale a approuvé trois prêts d'ajustement structurel pour un total de 650 millions de dollars.

Ces prêts ont été accompagnés d'une conditionnalité relativement importante surtout si on l'analyse en termes de conséquences socio-politiques (Campbell, 1988). Par contre, l'orientation qui se profile derrière cette conditionnalité est relativement compatible avec les orientations libérales du pays. Ce qui semble en jeu par ces interventions, c'est plutôt le renforcement de certaines alliances au pouvoir, au détriment d'autres plus anciennes, et la modification des rapports entre ces alliances dominantes et d'autres couches de la société dont les différenciations sociales internes semblent aller en s'accroissant sous l'impact de l'approfondissement des rapports de production capitalistes (Campbell, 1984).

Tout comme durant les années 1960 et 1970 (Campbell, 1976), on a l'impression que la Côte-d'Ivoire continue à jouer le rôle de «modèle» et que la démonstration du succès de ce pays est essentielle pour tenter de légitimer, même de façon tout à fait symbolique, le pouvoir de décision considérable que les bailleurs de fonds ont acquis sur le destin des pays africains.

Enfin, si l'on prend l'exemple de pays qui ont démontré une volonté de redéfinir les conditions de leur insertion dans le marché mondial, notamment Madagascar après les changements de 1972 et 1975, la Tanzanie et le Mozambique, on découvre à différents degrés une réalité tout autre. Ici, la conditionnalité joue un rôle explicite pour amener à l'abandon des stratégies plus auto-centrées ou même «socialisantes», et à la réorientation explicite des politiques économiques des gouvernements.

Sans pouvoir entrer ici dans le détail pour chaque pays, examinons sommairement le cas de Madagascar, de la Tanzanie et du Mozambique.

Pour ce qui est de Madagascar (Duruflé, 1986, 8), les grands choix d'après 1972 ont été l'indépendance nationale, la malgachisation, une stratégie interne d'accumulation et d'industrialisation, et la satisfaction d'un certain nombre d'objectifs sociaux (emploi, salaire minimum). Les principaux moyens en ont été les nationalisations (système bancaire, compagnies de commerce, énergie et mines, plantations), les restrictions des échanges extérieurs (sortie de la zone franc, contrôle des changes, mise en place de fortes protections), la priorité donnée dans le système de taxes, de protection et d'allocation de devises à la construction de l'État, à l'industrialisation par import-substitution et à l'accumulation (acquisition de biens d'équipement).

Une telle stratégie qui tourne explicitement le dos aux mécanismes du marché, qui vise à déconnecter la structure des prix relatifs internes de la structure des prix relatifs mondiaux et se refuse à respecter l'avantage comparatif du moment, et qui privilégie explicitement l'industrialisation par import-substitution aux dépens des exportations et de l'agriculture a été analysée par la suite par les bailleurs de fonds étrangers en termes de «distorsions» par rapport au fonctionnement supposé optimal d'une économie de marché ouverte à l'extérieur. Cette analyse masque la rationalité initiale de la stratégie choisie qui, outre l'affirmation nationaliste, visait à remédier au faible dynamisme et au faible taux d'accumulation d'une économie jusque-là entraînée par le secteur étranger. De plus, le relativement faible degré d'extraversion de l'économie malgache semblait être un atout pour une stratégie tournée vers l'accumulation interne et le développement du marché intérieur.

Lorsque les bailleurs de fonds sont intervenus, à partir du début des années 1980, cette stratégie était loin d'être une réussite (Hugon, 1986). Cependant, profitant du bras de levier que leur fournissait le fait de financer près de la moitié des importations, les prêteurs (FMI, BIRD et partiellement la Caisse centrale de coopération économique de la France) ont remodelé les priorités dans un sens diamétralement opposé, à savoir:

- priorité à l'agriculture et particulièrement à l'agriculture d'exportation;
- priorité à la réhabilitation de l'existant;
- priorité aux industries capables d'exporter;
- priorité aux entreprises solvables.

Cet infléchissement en faveur de l'agriculture, des activités génératrices de devises et des critères de l'économie de marché (soit un ensemble de critères directement opposés aux choix de stratégie établis dans les années 1970) s'est accentué avec la mise en place des prêts de la Banque mondiale et des conditionnalités dont ils sont assortis (Duruflé, 1986, 21).

L'expérience de la Tanzanie est particulièrement importante en raison de la tentative de ce pays de mettre sur pied en 1982 une stratégie de redressement économique différente de celle des bailleurs de fonds et plus conforme aux orientations politiques tanzaniennes, notamment en ce qui concerne l'objectif d'une plus grande égalité interne dans la répartition des ressources, la satisfaction des besoins essentiels de la population, la réduction de la dépendance vis-à-vis l'extérieur, etc.¹⁰. L'expérience a par contre été compromise, en partie du moins, parce que les ressources en devises nécessaires n'ont pas été rendues disponibles par les bailleurs de fonds FMI/BIRD. Au contraire, les exigences de ces derniers concernant l'abolition des restrictions à l'importation qui a mené en quelques mois à l'épuisement des réserves du pays et l'exigence

10. *Structural Adjustment Programme for Tanzania*, Ministry of Planning and Economic Affairs, Dar es Salaam, juin 1982. Cité par Loxley (1986, 101).

que la Tanzanie abandonne ses objectifs concernant l'accès gratuit de la population à l'éducation et à d'autres services sociaux démontrent les capacités des bailleurs de fonds d'infléchir les orientations dans un sens plus conforme à leur propre politique.

Peut-être l'exemple le plus frappant est celui du Mozambique en raison de l'adoption par le FRELIMO, depuis 1975, de politiques interventionnistes qui avaient pour but de satisfaire les besoins de la population, tout en réduisant la dépendance extérieure, et cela dans le contexte d'une guerre menée par l'Afrique du Sud qui vise à détruire les réalisations du gouvernement et à le renverser éventuellement.

Sans minimiser les erreurs de planification que le FRELIMO reconnaît lui-même et auxquelles il cherche à remédier, entre autres en donnant plus de place au secteur privé dans l'agriculture et la distribution, c'est toute l'orientation politique passée qui est maintenant en jeu dans ce pays asphyxié par le cumul d'agressions: militaires, politiques et naturelles (la sécheresse). Dans ce contexte, les nouveaux apports multilatéraux que le gouvernement mozambicain cherche auprès du Fonds et de la Banque mondiale sont conditionnés à une privatisation accrue de l'économie et à une plus grande dépendance par rapport aux forces du marché.

Les décisions récentes du gouvernement mozambicain laissent entrevoir, au moins temporairement, une mise de côté de ses objectifs de restructuration de l'économie à plus long terme. Par contre, à cause de la gravité de la crise, il est peu probable que les ressources nécessaires pour les transformations structurelles souhaitées seront disponibles. Même si elles l'étaient, la mise sous tutelle du FMI et de la Banque mondiale agirait certainement comme un puissant obstacle aux politiques mozambicaines qui jusqu'à présent ont cherché à abandonner les orientations extraverties et dépendantes du passé (Loxley, 1987, 61).

De façon plus générale, les dimensions politiques des interventions des bailleurs de fonds multilatéraux en Afrique sont présentes à de multiples niveaux dont les suivants:

- i) la détermination des *objectifs* de développement, et des *moyens* pour les atteindre;
- ii) l'intervention directe dans le processus de prise de décision politique (exemple: en dictant le niveau des prix aux producteurs et aux consommateurs et l'octroi ou non de subsides, etc.);
- iii) la détermination du rôle et de la place du secteur public et parapublic (exemple: en exigeant le démantèlement des sociétés d'État);
- iv) l'imposition de nouvelles formes d'intervention du pouvoir politique pour permettre l'application de mesures économiques et sociales draconiennes;

- v) la transformation et la restructuration des bases sociales du pouvoir;
- vi) le renforcement de certaines forces ou alliances au pouvoir;
- vii) la mise à l'écart pure et simple d'un titulaire de poste politique.

Tout cela nous amène à conclure que l'importance de la dette des pays africains pour les bailleurs de fonds occidentaux ne se mesure pas avant tout en termes financiers et économiques, c'est-à-dire en termes de ce que la dette rapporte aux organismes et pays créditeurs; la dette représente davantage *un puissant instrument politique*:

- un instrument de soumission des pays endettés à une spécialisation internationale sur le plan de la production et des échanges;
- un instrument de refaçonnement des relations internes impliquant une certaine redistribution et répartition de manière à favoriser un certain type de génération du surplus.

L'effet de la contrainte externe, exercée par la conditionnalité, est de construire un nouvel ensemble de relations économiques et sociales internes répondant aux critères internationaux dominants en matière de productivité, de rentabilité du capital et concernant le partage entre salaires et profits.

Dans la plupart des cas, bien qu'il faudrait procéder par études par pays, la conditionnalité n'est acceptée qu'à reculons ou rencontre de fortes résistances (voir le cas de la Tanzanie). Il y a un consensus très large parmi les gouvernements africains selon lequel les termes du FMI et de la Banque mondiale sont souvent très durs et mal adaptés. De plus, il y a de bonnes raisons empiriques pour affirmer que les programmes de ces organismes bailleurs de fonds n'atteignent pas les objectifs qu'ils se fixent surtout dans les pays dits «à faible revenu» (Loxley, 1984). Déjà en 1986, le FMI lui-même notait avec une certaine consternation qu'un nombre significatif de pays où il y avait un programme du FMI n'avaient pas réalisé de progrès satisfaisants dans le rééquilibrage de la balance des paiements, ce qui est, comme chacun le sait, l'objectif principal de la conditionnalité du FMI¹¹.

Les raisons techniques pour cela sont nombreuses et il n'est pas question de les développer ici. Elles incluent l'accent sur le court terme, la brutalité des échéances, l'absence d'appui suffisant interne, l'absence de prise en considération des déséquilibres structurels, etc. Mais peut-être, ce qui est le plus central pour expliquer les limitations de ces politiques, c'est le fait que l'orientation fondamentale des mesures d'ajustement vise non pas à stimuler un processus dynamique auto-centré interne ou régional, mais une plus grande intégration des pays concernés à l'économie mondiale par le biais de la libéralisation des échanges et des flux monétaires, notamment par l'ouverture aux capitaux

11. *Rapport annuel du Fonds monétaire international*, Washington, 1986, p. 44. Cité par Loxley (1987, 48).

étrangers. Bref, les réalités internes devront être pliées aux exigences de la normalisation internationale. Est-ce la seule solution?

Vers des stratégies alternatives

Bon nombre de personnes en Afrique comme ailleurs pensent que les stratégies imposées par les bailleurs de fonds ne sont pas les seules et surtout pas les meilleures. En fait, des voies alternatives ont été proposées que ce soit comme contre-propositions nationales aux négociations avec le Fonds et la Banque, ou de manière plus collective.

Sur le plan national, l'expérience tanzanienne a déjà été notée. Voici par exemple ce qu'en a conclu Loxley:

The Tanzanian experience would suggest that it is possible to design a programme which restores macro-balance and growth while at the same time preserving a degree of equity in income distribution *and* a commitment to a strategy of national economic integration. That experience also highlights, however, the crucial role of foreign exchange flows in such a strategy — flows which have not been forthcoming in Tanzania's case (Loxley, 1986, 101).

De façon plus générale, une stratégie alternative a été proposée dans un document qui a reçu l'appui de plus de cinquante gouvernements africains. Il s'agit du *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*, publié par l'Organisation de l'unité africaine en 1981 dont la philosophie d'interdépendance, de complémentarité et d'intégration régionale ne correspond pas aux orientations extraverties et désarticulées que les bailleurs de fonds sont en train d'imposer à l'Afrique.

Le *Plan d'action de Lagos* propose la mise en avant de stratégies d'autonomie nationale et collective dans le but de créer un processus de développement auto-centré et auto-entretenu. Au cœur de ces stratégies, il y a une politique qui vise l'autosuffisance alimentaire, une plus grande intégration régionale, moins de dépendance sur les produits et marchés d'exportation traditionnels, etc., en bref, l'opposé des grandes lignes de ce que proposent les bailleurs de fonds et notamment la Banque mondiale dans ses divers rapports sur l'Afrique, notamment ses rapports de 1981 (rapport Berg), de 1984 et de 1986.

Il ne faudrait pas simplifier et prétendre que tous les gouvernements africains cherchent l'application du *Plan d'action de Lagos*. La situation est complexe et pleine de contradictions politiques sur le plan interne, en Afrique comme ailleurs.

Par contre, la voie à suivre pour trouver une sortie de la crise n'est pas une question académique. Car derrière les données chiffrées sur la situation économique en Afrique se profilent des implications sociales, politiques et économiques d'une gravité extrême:

- 1) En l'absence de solutions, il résulte des déplacements massifs, et dans la conjoncture actuelle on pourrait presque dire «structurés», de population que l'on nomme «réfugiés» et dont le nombre ne cesse de croître. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, en 1984, une personne sur soixante-dix en Afrique était réfugié. De 4 à 5 millions à la même époque, le même organisme estimait que le nombre de réfugiés africains atteindrait 15 à 20 millions à la fin du siècle.
- 2) Une marginalisation sociale et une accentuation des inégalités dont les signes sont criants pour quiconque veut les voir.
- 3) Un durcissement du pouvoir d'État. Tout porte à penser que la contrepartie des politiques d'austérité est l'introduction en Afrique de nouveaux modèles de développement répressifs (Hutchful, 1986).
- 4) Famine et sous-alimentation qui n'ont aucun précédent dans ce continent extrêmement riche, etc.

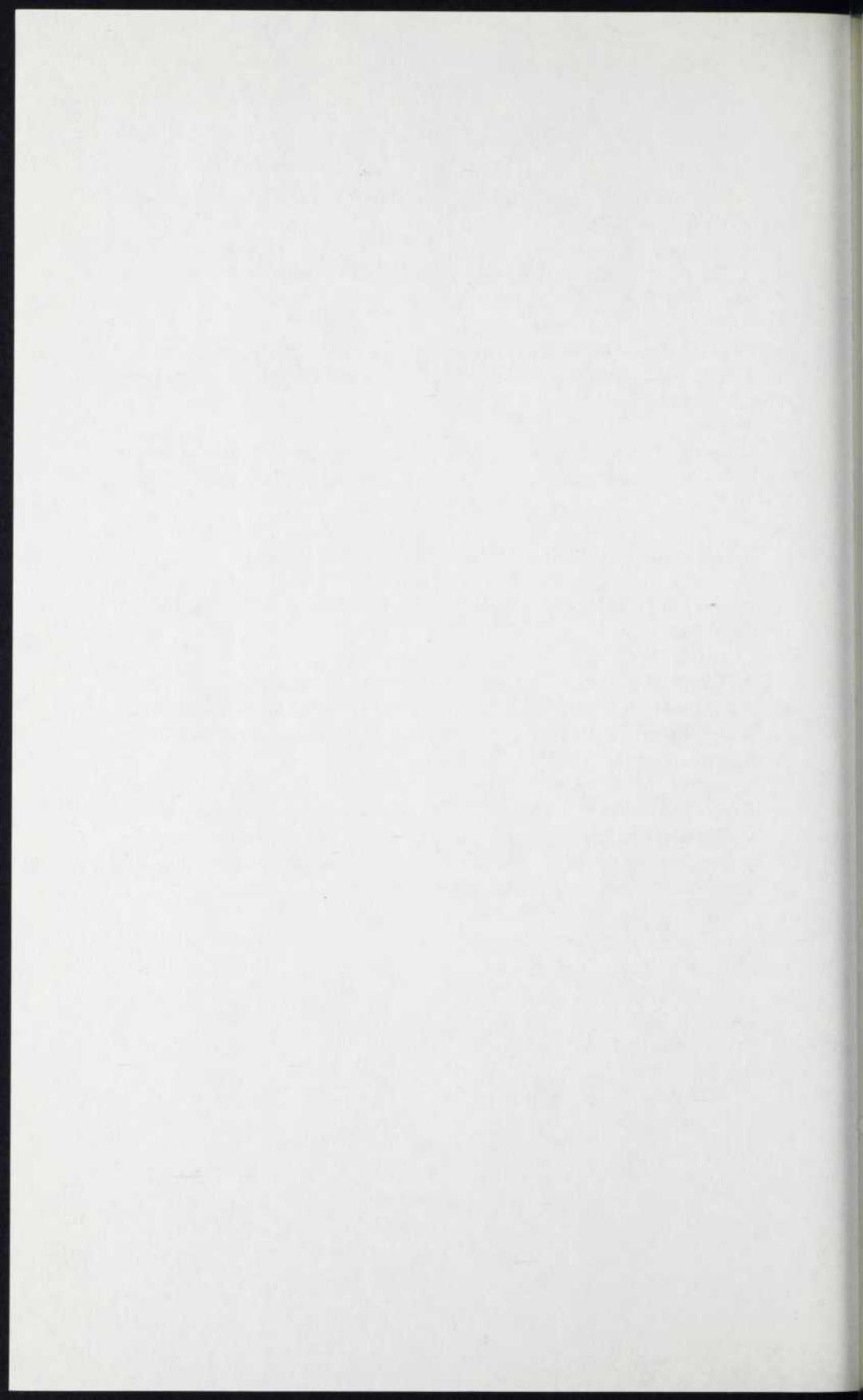
C'est dans un tel contexte qui ne cesse de s'aggraver que les stratégies du court terme des bailleurs de fonds masquent en fait un rapport de pouvoir permettant à l'Occident *de reporter ses crises*.

En conclusion, nous pensons que la dette, tout comme les fluctuations des prix des matières premières (que ce soit le prix de la bauxite, de l'étain, du thé, du coton ou du cacao), présentées par les bailleurs de fonds comme des contraintes externes auxquelles les pays endettés doivent «ajuster» leur société interne, représentent deux des instruments politiques et économiques des plus puissants dans la stratégie de domination des intérêts occidentaux et industrialisés dans les années 1980 face aux pays de l'Afrique.

Références bibliographiques

- BANQUE MONDIALE (1986a), *Rapport sur le développement dans le monde 1986*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (1986b), *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-1990*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (1987), *Rapport sur le développement dans le monde 1987*, Washington.
- BERNSTEIN, H. et CAMPBELL, B.K. (dir.) (1985), *Contradictions of Accumulation in Africa. Studies in Economy and State*, Californie, Sage Publications.
- CAMPBELL, Bonnie K. (1976), «L'idéologie de la croissance. Une étude de cas du Plan quinquennal de développement de la Côte d'Ivoire 1971-1975», *Revue canadienne des études africaines*, vol. 10, n° 2, 211-223.
- CAMPBELL, Bonnie K. (1983), *Les enjeux de la bauxite. La Guinée face aux multinationales de l'aluminium*, Montréal-Genève, Presses de l'Université de Montréal et l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève.
- CAMPBELL, Bonnie K. (1984), «Inside the Miracle. Cotton Production in the Ivory Coast», dans J. Barker (dir.), *The Politics of Agriculture in Tropical Africa*, Californie, Sage Publications, 143-171.
- CAMPBELL, Bonnie K. (1988), «Indebtedness and Adjustment Lending in the Ivory Coast: Elements for a Structural Critique», dans B.K. Campbell (dir.), *Political Dimensions of the International Debt Crisis*, Londres, Macmillan Press (à paraître).
- CORNIA, Giovanni Andréa, JOLLY, Richard et STEWART, Frances (dir.) (1987), *L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Paris, Economica.
- DURUFLÉ, Gilles (1986), «Déséquilibres structurels et programmes d'ajustement à Madagascar», ministère de la Coopération et Société d'études pour le développement économique et social, Paris, Synthèse et conclusions.

- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI) (1987), *Rapport annuel*, Washington.
- GATT-FLY (1985), *Debt Bondage or Self-Reliance. A Popular Perspective on the Global Debt Crisis*, Toronto.
- HUGON, Philippe (1986), «La crise économique à Madagascar et l'intervention du Fonds monétaire international», *Revue canadienne des études africaines*, vol. 20, n° 2, 186-218.
- HUTCHFUL, Eboe (1986), «The Modern State and Violence: the Peripheral Situation», *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 14, 153-178.
- JULIEN, Claude (1982), «Apartheid», *Le Monde diplomatique*, décembre.
- LOXLEY, John (1984), *The IMF and the Poorest Countries*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- LOXLEY, John (1986), «IMF and World Bank Conditionality and Sub-Saharan Africa», dans Peter Lawrence (dir.), *World Recession and the Food Crisis*, London, Review of African Political Economy and James Currey.
- LOXLEY, John (1987), «The IMF, the World Bank and Sub-Saharan Africa: Policies and Politics», dans Kjell J. Havnekik (dir.), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, Impact and Alternatives*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 47-63.



L'URBANISATION DE L'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE: LE BIAIS URBAIN DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Jacques Fiset

Au début du siècle, l'Afrique sub-saharienne était très faiblement urbanisée avec 3,2% de sa population vivant dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants; aucune ville d'Afrique n'a encore à cette époque plus de 200 000 habitants. En 1950, le taux d'urbanisation passe très lentement à 7% et aucune ville d'Afrique n'a plus de 500 000 habitants; l'Amérique latine, par exemple, était déjà à 20% urbanisée dès le début du siècle et certaines villes dépassaient le million de personnes (Bairoch, 1985, 531 et 542). Aujourd'hui encore, les conditions de vie rurales prévalent largement dans toute l'Afrique sub-saharienne, mais la distribution spatiale de la population se transforme radicalement: avec un taux moyen de croissance urbaine de 5%, l'Afrique est le continent qui s'urbanise le plus rapidement. À ce rythme, sa population urbaine va tripler en moins de vingt-cinq ans pendant qu'elle doublera ailleurs dans d'autres régions du Tiers-Monde, et certaines métropoles internationales commencent à apparaître ici et là sur le continent africain: le Caire (8 millions hab.), Lagos (5 millions hab.), Kinshasa (4 millions hab.), Abidjan (2 millions hab.).

L'urbanisation du continent africain est une question complexe qui est faite de nombreuses singularités nationales; j'axerai mon propos cependant sur les aspects généraux du processus d'urbanisation en Afrique (sub-saharienne principalement) en faisant état de cas précis illustrant certaines de ces singularités nationales. Je ferai aussi état de quelques enjeux idéologiques qui n'apparaissent pas toujours dans les études des organismes officiels portant sur le phénomène urbain en Afrique. L'urbanisation actuelle de l'Afrique ne fait

aucun doute au plan statistique, mais les enjeux politiques, économiques et sociaux de ce phénomène sont moins évidents.

Tableau 1
Évolution de la population urbaine
dans le Tiers-Monde (1960-2000)

	Population urbaine estimée (millions)			Taux de croissance annuelle moyen (%)	
	1960	1980	2000	1960-1980	1980-2000
Afrique	40	112	350	5,3	4,8
Asie	290	646	1 365	4,1	3,8
Amérique latine	105	237	464	4,1	3,4
Total	435	995	2 118	4,2	3,8

Source: Racki, 1980.

Par exemple, la plupart des études officielles (agences internationales en particulier) sur les problèmes structurels de l'Afrique mettent l'accent sur le rôle déterminant des variables démographiques. Dans *Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara*, la Banque mondiale écrit que «la plus grande menace qui pèse sur le développement à long terme est la croissance démographique. Les autres sont l'ampleur des maladies et fléaux sanitaires, la pénurie de personnel formé et qualifié, la lenteur des progrès technologiques, notamment dans le secteur agricole, l'érosion des sols et le déboisement (Banque mondiale, 1984a, 31).»

Par la place qu'elles donnent aux aspects démographiques du développement, les agences internationales tendent indirectement à faire porter la responsabilité des problèmes de développement (et à plus forte raison d'urbanisation) aux masses, victimes de ces problèmes. Cette approche reste très formelle et révèle peu de choses sur leurs causes profondes; pour cela il faudrait se doter d'une problématique et d'outils théoriques qui puissent mettre en perspective les phénomènes d'urbanisation et les enjeux plus globaux du développement. L'approche qui me servira à illustrer certains débats sur le

phénomène d'urbanisation en Afrique met l'accent sur les contradictions internes du développement à la périphérie entre classes rurales et classes urbaines. Ces contradictions se substitueront aux contradictions générées par les formes d'incorporation historiques des sociétés périphériques à l'économie mondiale au moment de la colonisation. Mon objectif ici est de présenter à propos de l'Afrique sub-saharienne un ensemble d'éléments factuels qui alimentent les arguments théoriques de cette approche, et d'en montrer les limites.

Le poids démographique

Le taux de croissance de la population de l'Afrique sub-saharienne est le plus élevé de toutes les régions du monde: il était de 2,3% par an en 1960, il se situe actuellement autour de 3,1%. De 270 millions d'habitants en 1970 la population africaine est passée à 359 millions en 1980 et doublera encore d'ici la fin du siècle (Banque mondiale, 1984a, 31).

Alors qu'ailleurs dans le monde on observe que le taux de natalité diminue sous l'effet d'une baisse sensible des taux de mortalité, en Afrique le taux de natalité reste inchangé même si l'espérance de vie passe de 38,3 à 50,8 ans. Entre 1950 et 1985 par exemple, l'espérance de vie augmente en moyenne dans tous les pays en développement passant de 42,4 à 57,1 ans et le nombre moyen d'enfants par femme diminue de 6,1 à 4,2. En Afrique, le nombre moyen d'enfants par femme demeure 50% plus élevé qu'en Amérique latine et le double de celui de l'Asie de l'Est par exemple (Vallin, 1984).

Les experts internationaux ne prévoient pas de changements profonds des comportements natalistes en Afrique: selon Margaret Wolfson, la fécondité s'accroîtra en Afrique plutôt qu'elle ne diminuera dans les années à venir «grâce aux meilleurs traitements contre la stérilité et la sous-fécondité (problème majeur de certaines régions du monde), et à l'influence de la modernisation qui amène les femmes à raccourcir la période d'allaitement, période durant laquelle elles sont moins susceptibles de concevoir» (Wolfson, 1985, 108).

Les pressions démographiques s'exercent à la fois à la ville et à la campagne; c'est là une des caractéristiques majeures du phénomène de croissance urbaine dans les pays pauvres d'Afrique sub-saharienne par rapport aux autres régions en développement. Les campagnes d'Afrique ont connu un taux d'accroissement annuel moyen de leur population de 2,5% et celui-ci devrait ralentir d'ici l'an 2000 à 1,5%. Les villes de ces pays ont connu en moyenne sur la même période un taux spectaculaire de croissance urbaine de l'ordre de 7% par an; il sera toujours de près de 6% en l'an 2000.

Tableau 2
Accroissement naturel, fécondité et espérance de vie
au cours des trente dernières années

	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985
a) Taux d'accroissement annuel moyen				
Pays développés	1,3	1,2	0,8	0,7
Pays en voie de développement	2,0	2,3	2,3	2,0
Afrique	2,1	2,5	2,7	3,0
b) Nombre moyen d'enfants par femme				
Pays développés	2,8	2,7	2,2	2,05
Pays en voie de développement	6,1	6,0	5,4	4,2
Afrique	6,5	6,5	6,5	6,4
c) Espérance de vie à la naissance				
Pays développés	65,2	69,8	71,3	72,4
Pays en voie de développement	42,4	48,3	53,1	57,1
Afrique	37,3	42,0	46,4	50,8

Source: Vallin, 1984.

Pressions démographiques à la campagne et pressions migratoires vers les villes sont synonymes dans un contexte de crise agricole comme celle que vit l'Afrique depuis une dizaine d'années. La croissance de la population urbaine de tous les pays d'Afrique, et en particulier des pays à faible revenu, a été beaucoup plus élevée que la croissance de la population en général (2,3% à 3,1%). La différence s'explique principalement par l'importance des migra-

tions rurales vers les grandes villes. En Afrique de l'Ouest par exemple, pour une croissance urbaine estimée à 3,6 millions entre 1965 et 1975, environ 1,7 million était dû aux migrations rurales-urbaines et le reste (1,9 million) à la croissance naturelle de la population. Un peu moins de la moitié (48%) de la croissance urbaine durant cette période s'explique par les migrations, soit environ 3% de la croissance urbaine annuelle. La Côte-d'Ivoire par exemple, ayant connu un niveau de développement économique supérieur à celui des pays voisins en Afrique de l'Ouest, fut durant cette période un pôle d'attraction pour des milliers de Maliens, de Guinéens, de Burkinabe qui ne trouvaient pas de travail chez eux. Les villes de Côte-d'Ivoire ont ainsi attiré non seulement les migrants ruraux de leur campagne environnante mais aussi ceux des pays voisins. La Côte-d'Ivoire connaît donc depuis 1960 des taux de croissance sensiblement plus élevés que la moyenne régionale avec un taux qui dépasse les 8% par an; 59% de cette croissance s'explique par les phénomènes de migrations régionales et internationales.

Tableau 3
Accroissement de la population rurale
et urbaine, 1950-2000

	% de la population urbaine			% moyen d'accroissement annuel			
	1950	1980	2000	1950-1980		1980-2000	
				urbaine	rurale	urbaine	rurale
Tous pays en développement	18,9	28,7	-	3,4	1,7	-	-
Afrique Faible revenu*	5,7	19,2	34,8	7,0	2,5	5,8	1,5
Afrique Revenu intermédiaire	33,7	49,4	55,2	3,1	1,0	2,9	1,7

Source: Banque mondiale, 1984b, 76.

*Faible revenu: PNB/per capita de moins de 400 dollars US.

Un des aspects les plus marquants des conséquences de cette croissance brutale de la population urbaine en Afrique est certainement la détérioration de la qualité de tous les services publics, tels l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau, etc. Le fort accroissement de la population nécessiterait des investissements colossaux simplement pour maintenir la qualité des services offerts jusqu'à maintenant. L'écart entre pays riches et pays pauvres concernant la capacité d'investissement et la qualité des services disponibles pour leurs habitants continuera d'augmenter considérablement dans les années à venir.

Tableau 4
Migration rurale-urbaine nette 1965-1975

	Période	Migration nette	Croissance de la population urbaine due aux migrations en % annuel moyen	Migrations en % de la croissance urbaine
Gambie	1963-1973	44 000	3,8	65
Ghana	1960-1970	226 000	1,2	28
Côte-d'Ivoire	1965-1975	715 000	5,6	59
Libéria	1962-1974	144 000	3,8	60
Sénégal	1960-1970	228 000	3,3	40
Sierra Leone	1963-1974	17 000	3,8	63
Togo	1960-1970	42 000	2,5	44
Haute-Volta (Burkina)	1960-1975	99 000	4,1	55
Total		1 718 000	3,2	48

Source: Zachariah et Condé, 1981, 82.

La croissance démographique n'explique pas cependant par elle-même cette détérioration des conditions de vie et des capacités productives; elle renforce simplement un processus qui prend sa source dans la crise de l'économie et dans l'organisation sociale héritée en partie de la colonisation. Nous verrons qu'un facteur déterminant de cette crise et d'une bonne part du phénomène migratoire en Afrique a été les stratégies publiques du développement économique, en particulier en ce qu'elles ont été généralement défavorables au développement du secteur agricole.

Biais urbain des politiques économiques

Le conflit de classes le plus important, écrivait Lipton, dans les pays pauvres du monde n'est pas celui entre le travail et le capital ni entre les intérêts nationaux et internationaux, il est entre les classes rurales et les classes urbaines (Lipton, 1977).

Pour Lipton, le secteur rural renferme l'essentiel de la pauvreté et l'essentiel du potentiel de développement des pays du Tiers-Monde. La crise que connaissent les pays du Tiers-Monde, et dont sont victimes les urbains comme les ruraux, est en quelque sorte le résultat de la domination exercée par les urbains sur les campagnes. Tant que cette domination durera, le développement à long terme de ces pays est fortement compromis.

En Afrique sub-saharienne, l'agriculture domine l'activité économique et occupe une très forte proportion de la population active: dans la majorité des pays pauvres d'Afrique, on peut parler en moyenne de 80% de la population active, et au-delà de 65% dans les pays d'Afrique à revenu intermédiaire en 1980 (Banque mondiale, 1986, 256). La part de l'agriculture dans le PIB était de 47% en 1965, elle est passée à 38% en 1984 (Banque mondiale, 1986, 174). La part des produits agricoles dans les exportations de marchandises demeure très importante: elle était de 100% au Burkina en 1960, elle est de 85% en 1981, en Tanzanie elle passe de 87 à 76%, au Kenya de 87 à 52%, en Côte-d'Ivoire de 98 à 82%.

Les pouvoirs publics africains seraient les principaux agents de cette domination de l'élite urbaine, par le transfert de richesses qu'ils opèrent de la campagne vers les villes. Les mécanismes où s'opèrent ces transferts sont multiples et très complexes: choix en matière d'investissements et de dépenses publiques, politiques de subventions des prix à la consommation, politiques de taxation des produits à l'exportation, etc. Dans une analyse récente des politiques économiques des pouvoirs publics en Afrique sub-saharienne, des chercheurs constataient que ces politiques sont essentiellement arrêtées dans les centres urbains où l'on s'efforce avant tout de trouver des solutions aux problèmes immédiats et présents, y compris la survie politique ou le renforce-

ment de l'assise politique en grande part urbaine (Faucher et Schneider, 1985, 59). Cette domination des intérêts urbains sur les intérêts ruraux expliquerait que les surplus générés par l'agriculture soient absorbés ou investis dans l'économie urbaine plutôt que dans les activités agricoles. La théorie rostowienne de la croissance voit d'ailleurs là une des conditions préalables au «démarrage» des économies sous-développées: «Les revenus agricoles peuvent jouer, écrit Rostow, un rôle important ... car c'est grâce à l'augmentation des revenus agricoles que l'on peut percevoir une masse plus importante d'impôts divers ... qui sont nécessaires pour financer les opérations du gouvernement dans le processus de transition — sans soumettre les populations rurales à la sous-alimentation ou la population urbaine à une inflation des prix (Rostow, 1963, 43).»

Les transferts sont d'autant plus faciles à opérer que, dans plus de 60% des pays africains, l'État se réserve le contrôle intégral de l'achat et de la distribution des engrais, des semences, des insecticides et du matériel agricole; et dans presque tous les pays les prix à la production et à la consommation des denrées de base sont réglementés (Griffon, 1983, 102). Cette intervention de l'État dans l'établissement du prix des intrants et du prix des extrants peut se faire pour des raisons parfaitement valables du point de vue de l'équité sociale; par exemple, les pouvoirs publics peuvent chercher à fournir aux pauvres des aliments essentiels à des prix bas et stables et ainsi pallier l'insécurité alimentaire qui touche principalement les couches sociales les plus pauvres. Mais la question essentielle ici est de déterminer comment est financé un tel programme. Or, on constate que le coût de ces programmes est en général répercuté sur les agriculteurs sous forme de baisse des prix à la production vivrière locale, et ainsi ces programmes font supporter par les paysans des coûts qui auraient dû être supportés par l'élite urbaine.

Autre exemple de biais urbain des politiques agricoles, les pays du Tiers-Monde taxent les produits agricoles à l'exportation contrairement aux pays industrialisés qui les subventionnent (Banque mondiale, 1986, 13). Les gouvernements africains cherchent peut-être ainsi à constituer des réserves en période de hausse des cours mondiaux, réserves qui permettront de stabiliser les prix et les revenus des producteurs en période de baisse; ces mesures pourraient être considérées comme des mesures de protection à l'endroit des variations fréquentes des prix sur le marché mondial des produits de base. La plupart des études montrent «qu'en fait la fonction de stabilisation a rarement été remplie correctement, et que les pouvoirs publics ont eu tendance à intervenir en taxant les produits d'exportation» (Faucher et Schneider, 1985, 60). C'est aussi un des constats majeurs des analyses effectuées par les experts de la Banque mondiale en 1984 sur la situation économique de l'Afrique subsaharienne. Le boom des matières premières au milieu des années soixante-dix a encouragé les gouvernements à accroître considérablement leurs dépenses de

consommation et d'investissement; or, quand les prix des matières premières ont commencé à chuter, les gouvernements n'ont pas voulu réduire leurs dépenses et ont plutôt augmenté le niveau de leurs emprunts.

Dans des pays comme la Zambie, une partie des emprunts a servi à maintenir le niveau de la consommation nationale après la chute des prix des matières premières; mais la plus grande partie des emprunts a servi à financer de grands projets d'investissements publics, qui n'ont guère eu d'incidence sur la croissance de l'économie et n'ont pas produit les recettes en devises permettant d'assurer le service de la dette. Les grands projets comprenaient par exemple de vastes centres de conférence, des buildings administratifs, des complexes universitaires, des hôtels et des routes ainsi que des projets industriels ... trop de projets ont été sélectionnés pour des raisons politiques sans analyse adéquate de leur rendement économique et financier (Banque mondiale, 1984a, 28).

Ces investissements n'ont rien apporté aux masses rurales, ils ont créé peu d'emplois urbains et hypothéqué l'économie nationale pour des décennies à venir. Dans ce sens, les bourgeoisies urbaines sont aujourd'hui les victimes, comme l'écrivait Lipton, des politiques économiques défavorables à l'agriculture et aux masses paysannes; une très grande part de l'énergie collective est consacrée au remboursement de ces dettes plutôt qu'à constituer un capital productif national.

Le secteur agricole constituant, par son importance dans l'économie nationale, la matière imposable la plus importante, il est inévitable qu'il participe au financement des dépenses publiques orientées vers ce secteur et vers les autres secteurs d'activités. Il existe cependant en Afrique un déséquilibre flagrant entre les politiques en matière de dépenses publiques, d'investissements d'une part, et la politique fiscale d'autre part. Premièrement, les habitants des zones urbaines ont accès, en Afrique comme dans la majorité des pays du Tiers-Monde, à des services de bien meilleure qualité que dans les zones rurales. Il n'est pas rare par exemple que 40% des dépenses d'un gouvernement en Afrique de l'Ouest soient faites pour fournir des services destinés à 10% de la population nationale vivant dans la plus grande ville du pays (Hart, 1982, 100). Les routes sont meilleures, les écoles et les hôpitaux plus grands et mieux équipés, la fourniture d'eau et le ramassage des ordures partiellement ou totalement subventionnés par l'État. Ces dépenses s'inscrivent généralement dans un effort de développement où la priorité est mise sur l'industrialisation ou encore la défense nationale.

Ces priorités effectives dans les dépenses publiques des pays africains découlent d'orientations plus ou moins explicites en matière de développement. Ces dépenses viennent en effet se greffer à des politiques industrielles et commerciales, facteurs d'urbanisation, qui consistent à ériger des barrières

tarifaires et des quotas d'importations pour protéger les industries domestiques dans les secteurs de production de marchandises relativement simples comme le textile, la chaussure, le papier, la peinture, etc. «Les industriels dans un tel contexte, écrit Roemer (1971, 132) sont ainsi protégés et sont plus préoccupés à rester dans les bonnes grâces des élus politiques qu'à performer au plan de l'efficacité.»

Tableau 5
Dépenses de l'État par fonction en 1980 (%)

	Côte- d'Ivoire	Nigéria	Libéria	Sénégal	Ghana	Togo	Mali
Défense	38,9	17,9	4,5	10,3	3,8	9,6	19,3
Éducation	8,3	9,6	14,8	18,2	19,5	13,7	25,0
Santé	4,2	2,2	7,9	5,7	7,4	5,8	6,9
Sécurité sociale	17,8	1,1	1,5	8,4	7,9	5,4	4,1
Habitat- urbanisme	0,9	3,2	2,0	1,7	-	0,1	-
Services économiques	9,5	45,8	20,1	13,3	21,3	15,9	13,3
Agriculture	0,7	2,6	8,1	5,0	9,2	6,4	8,4
Industrie	1,3	15,2	0,7	-	2,4	2,0	0,1
Services publics	0,9	2,2	0,1	1,0	0,1	0,1	0,3
Transport	1,7	23,3	9,3	0,9	8,6	6,9	4,0
Autres	4,8	2,5	2,0	6,4	1,2	0,6	0,4
Autres	24,9	20,2	49,1	44,2	40,0	33,0	32,9

Source: Hart, 1982.

En résumé donc, les investissements, les dépenses publiques et les emprunts contractés pour réaliser ces investissements ont servi en Afrique principalement à des projets dont les incidences étaient urbaines, et ont été puisés sur les surplus générés par l'agriculture; or la caractéristique de ces investissements, outre le fait qu'ils ont été réalisés principalement en milieu urbain,

est qu'ils ont été, malgré leur importance, non rentables et facteurs d'endettement à long terme.

Le poids de l'histoire

«La crise contemporaine de l'économie rurale (africaine) trouve son origine dans les bouleversements des systèmes agraires anté-capitalistes à l'époque coloniale. L'économie coloniale de la traite est un mécanisme économique de prélèvement du surplus agricole produit par les communautés lignagères, mécanisme associé à divers systèmes combinés de violence (militaire, politique, idéologique) d'abord exogènes puis progressivement intériorisés par la société dominée elle-même (Griffon, 1983, 100).»

Avant les indépendances africaines, les paysans étaient en effet forcés par les colons à demeurer à la campagne pour produire les marchandises d'exportation, pour construire l'infrastructure de communication indispensable à cette pénétration militaire dont parle Griffon, ou encore pour s'occuper de la commercialisation des produits dans les petites villes régionales; les colons européens dominent durant ce temps les activités administratives et d'affaires (avec les Libanais) des grandes villes africaines. Les indépendances ont brisé cette barrière entre la ville blanche et la campagne noire autochtone et l'exode vers les villes a pu se faire librement dans la majorité des pays (Standing, 1984). À cela s'ajoute la mise en place des nouveaux États indépendants qui créeront une nouvelle bureaucratie dans les capitales sans toutefois démanteler tout à fait la précédente. Les capitales périphériques avaient été les relais développés au profit de la métropole et c'est là que se sont opérés les transferts de technologie, des systèmes d'organisation (financière et institutionnelle) et des modes de vie et de consommation de la métropole. Les indépendances auront permis de transférer aux mains d'une «élite urbaine» les dispositifs de la traite coloniale sans que soient modifiées les fonctions fondamentales de captation du surplus généré par l'agriculture, de transferts de technologie et de modes de consommation importés, etc. La capitale nationale a remplacé la métropole coloniale dans la plupart de ses fonctions.

Nous avons vu les formes de ce transfert de ressources de la campagne à la ville; la ville est aussi un agent actif de propagation de modèles de consommation défavorables généralement à la production alimentaire locale. L'urbanisation diversifie la demande alimentaire et oriente les consommateurs urbains vers de nouveaux produits souvent à fort contenu en devises. «En 20 ans par exemple la facture des importations céréalières de l'Afrique a décuplé pour atteindre 5,6 milliards \$ en 1981 ... le blé et le riz représentent plus de 80% des importations brutes de céréales» (Griffon, 1983, 99). Le développement de ces nouveaux modèles de consommation urbains revêt un caractère

dramatique pour l'Afrique et stratégique pour les pays industrialisés fortement exportateurs de ces produits. En effet, remarque Griffon, aucun système productif africain ne peut longtemps rivaliser avec la productivité des systèmes européen, américain ou canadien de ces produits. Les écarts de productivité sont trop importants: 122 tonnes/ha aux États-Unis, 24 tonnes/ha en France et 1 tonne/ha en Afrique (Griffon, 1983, 105). Cette évolution des modèles urbains de consommation s'étend non seulement à l'Afrique mais à tous les pays en développement. Entre 1964 et 1966, la part des pays en développement dans la consommation mondiale du blé était de 39% alors qu'en 1979-1981 elle était en moyenne de 48% (Banque mondiale, 1986, 12).

L'expansion des villes joue un rôle déterminant dans la création de ces nouveaux marchés de consommation des produits agricoles dominés par les producteurs occidentaux, parce qu'elles facilitent l'accès à ces marchandises importées, parce qu'elles sont les lieux de distribution de l'aide alimentaire internationale et parce que les pouvoirs publics subventionnent ces produits; autant d'éléments qui affaiblissent le secteur agricole national et renforcent les réseaux internationaux de production de ces produits.

En conclusion, nous pouvons affirmer que plusieurs aspects de la crise de l'économie de l'Afrique sub-saharienne et les caractéristiques du processus d'urbanisation dans cette région du monde viennent appuyer la thèse de Lipton. Les campagnes ne produisent pas pour la consommation locale des campagnes mais pour l'exportation; les cultures vivrières traditionnelles sont délaissées au profit de produits coûteux en calories vendus à la ville où prévalent de nouvelles habitudes de consommation; les grands investissements en infrastructure ont d'abord été faits dans les villes pour améliorer le réseau routier, construire des hôtels, etc., alors qu'ils auraient dû servir à des équipements légers destinés aux paysans des campagnes pour leur approvisionnement en eau, par exemple; l'élite urbaine éduquée a orienté ses efforts de conception de politiques vers de grands projets prestigieux de développement industriel plutôt que vers la petite entreprise, etc.

L'échec non seulement social mais économique et financier de ce biais urbain des politiques a fait que les villes d'Afrique ont été incapables de générer les emplois, les revenus, les services urbains nécessaires pour accueillir les nouvelles populations urbaines en très grande partie migrantes et originaires des campagnes. Les villes d'Afrique sont encore largement dominées par les emplois gouvernementaux et le secteur tertiaire; le secteur industriel emploie une partie minime du total de la main-d'œuvre du secteur formel (Cohen, 1979, 43).

Les villes d'Afrique sont donc submergées par un exode rural massif et par une croissance démographique naturelle sans les offres d'emplois nécessaires pour absorber cette main-d'œuvre et sans les ressources nécessaires pour

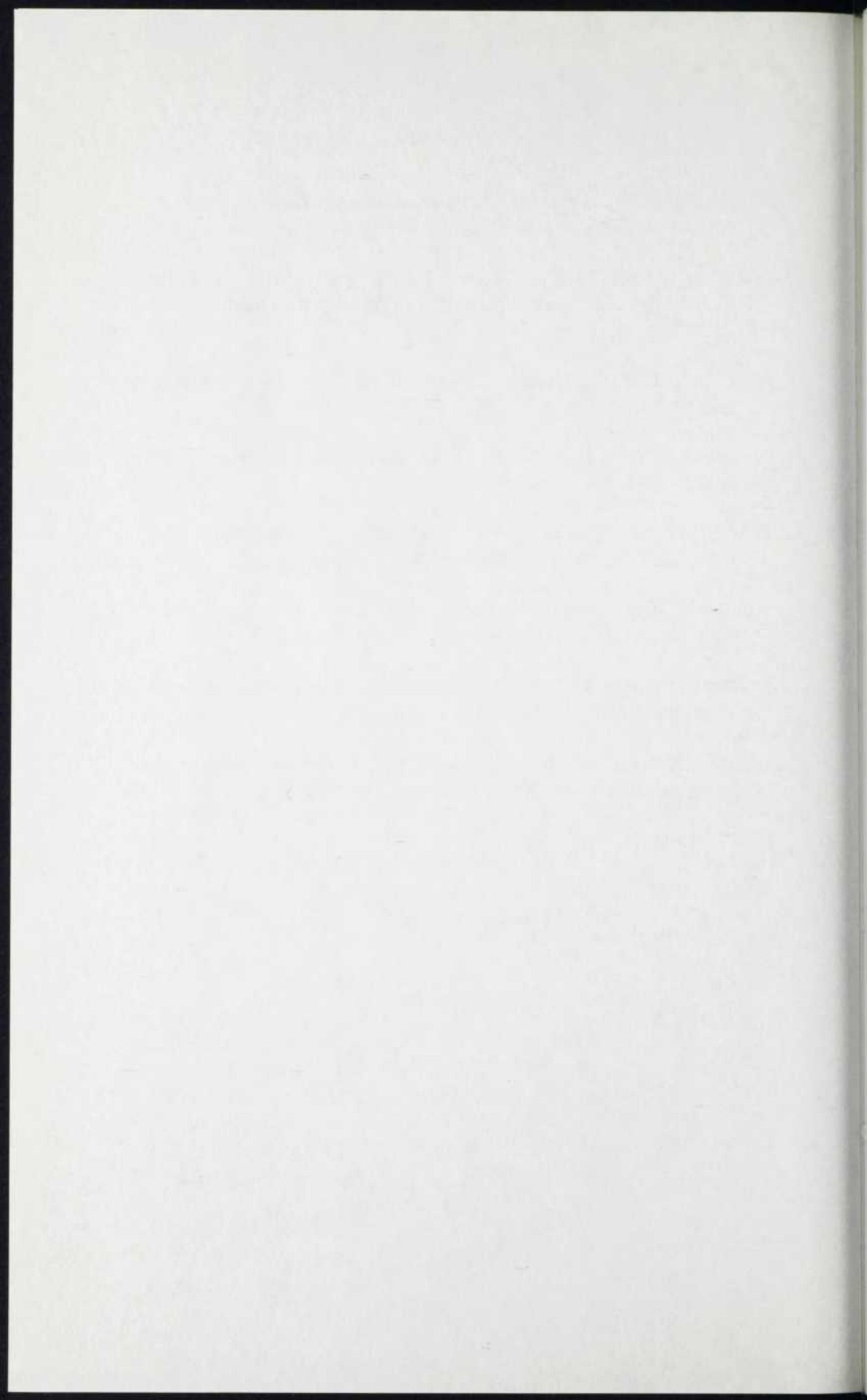
aménager des services publics de base, ni même le capital productif pour les faire travailler à des activités compétitives au plan de l'économie mondiale.

La survie des masses urbaines des pays d'Afrique ne peut venir que du secteur dit «informel», c'est-à-dire des petites entreprises faiblement capitalisées qui destinent leurs produits au marché intérieur plutôt qu'à l'exportation. La faible capacité de payer des gens et des profits potentiels espérés font que la productivité du travail ne peut pas beaucoup augmenter. Il reste cependant que ces activités ont l'efficacité indéniable de procurer des moyens de survie à la grande majorité des masses urbaines à partir d'un capital très restreint et de qualifications assez faibles dans l'ensemble. Ces masses urbaines sont peut-être en train d'annoncer avec imagination, malgré les contraintes politiques et historiques qui pèsent sur elles, ce que sera demain un véritable développement autonome de l'Afrique sub-saharienne.

Références bibliographiques

- ACHARYA, N. Shankar (1981), «Perspectives and Problems of Development in Sub-saharan Africa», *World Development*, vol. 9, n° 2, 109-140.
- BAIROCH, Paul (1985), *De Jéricho à Mexico: villes et économie dans l'histoire*, Paris, Arcades, Gallimard.
- BANQUE MONDIALE (1979), *Rapport sur le développement dans le monde, 1979*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (1984a), *Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (1984b), *Rapport sur le développement dans le monde, 1984*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (1986), *Rapport sur le développement dans le monde, 1986*, Washington.
- COHEN, Michael (1979), *Urban Growth and Economic Development in the Sahel*, World Bank Staff Working Paper n° 315, Washington.
- FAUCHER, Jean-Jacques et SCHNEIDER, Hartmut (1985), «Crise agricole: contraintes structurelles, prix et autres questions de politique économique», dans Tore Rose (dir.), *Afrique subsaharienne: de la crise au redressement*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 56-73.
- GRIFFON, Michel et JACQUEMOT, Pierre (1983), «Pénuries alimentaires et stratégies agricoles en Afrique sub-saharienne», *Critiques de l'économie politique*, n° 25, Nouvelle série, septembre-décembre, 97-119.
- HART, Keith (1982), *The Political Economy of West African Agriculture*, Cambridge Studies in Social Anthropology, Cambridge University Press.
- LINN, Johannes (1983), *Cities in Developing Countries*, Oxford University Press.
- LIPTON, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*, Cambridge, Harvard University Press.

- RACKI, A. (1980), «Croissance urbaine en Afrique: chiffres et tendances», Texte photocopié, Institut de développement économique, Washington.
- ROEMER, Michael (1982), «Economic Development in Africa: Performance since Independence, and a Strategy for the Future», *Daedalus*, vol. III, 125-148.
- ROSE, Tore (1985) (dir.), *Afrique sub-saharienne: de la crise au redressement*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- ROSTOW, W.W. (1963), *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil.
- STANDING, Guy (1984), *Population Mobility and Productive Relations*, World Bank Staff Working Paper n° 695, Washington.
- VALLIN, Jacques (1984), «Population mondiale et développement», *Le Monde Diplomatique*, août.
- WOLFSON, Margaret (1985), «La population et la pauvreté en Afrique sub-saharienne», dans Tore Rose, *op. cit.*, 107-117.
- ZACHARIAH, K.C. et CONDÉ, Julien (1981), *Migration in West Africa: Demographic Aspects*, Oxford University Press.



L'AGRICULTURE AFRICAINE: HISTOIRE ET PROBLÉMATIQUE D'UN MAL-DÉVELOPPEMENT

Sophie Bessis

Dire que l'agriculture africaine est en crise est devenu un truisme tant les deux termes sont depuis des années devenus inséparables. Cette crise, qui s'éternise au point qu'il convient d'ailleurs de lui trouver un autre nom, se manifeste par deux phénomènes majeurs aux conséquences incalculables pour les économies et les sociétés de pays en pleine mutation: la terre, pourtant presque partout abondante, est incapable de satisfaire les besoins alimentaires d'une population en pleine croissance démographique; la paysannerie, pourtant largement majoritaire dans la plupart des pays africains, est non seulement incapable de nourrir des villes qui se développent à un rythme fulgurant, mais ne parvient pas bien souvent à se nourrir elle-même et, phénomène plus alarmant encore, est victime d'un processus de marginalisation économique, politique et sociale lui interdisant d'acquérir les moyens de sa modernisation. Si l'on ajoute à cela les calamités naturelles ou politiques qui s'abattent depuis des décennies avec une tragique régularité sur le continent et y réduisent à néant les quelques efforts de développement, on conviendra qu'il n'y a guère lieu d'être optimiste sur le devenir des agricultures africaines. Pour être bien réelles toutefois, les sécheresses et autres calamités, comme la réapparition depuis deux ans d'invasions de sautériaux, ne sauraient à elles seules expliquer, comme d'aucuns ont tenté de le faire, la permanence des pénuries alimentaires et la dégradation continue du taux d'autosuffisance de l'Afrique depuis le milieu des années soixante-dix. Bien des facteurs ont concouru à faire d'un continent relativement prospère le lieu des famines les plus tristement célèbres de cette fin de siècle, et l'interminable crise agraire n'est qu'une des manifestations les plus

visibles d'un mal-développement généralisé dont on commence depuis peu à prendre la réelle mesure.

Cette crise, on l'a dit, afflige à peu près uniformément la quasi-totalité des pays d'un continent aux agricultures pourtant bien distinctes, tant diffère du Nord au Sud l'environnement climatique, historique, humain, économique qui a conditionné leur évolution. Ce paradoxe n'est qu'apparent tant il est vrai aussi que les mutations engendrées par l'exploitation coloniale, si elles n'ont pas unifié les systèmes agraires, ont créé partout des problèmes analogues d'insertion dans la nouvelle donne économique mondiale. Si les agricultures africaines sont plurielles, les problèmes qu'elles connaissent résultent davantage des similitudes qu'elles entretiennent que de la diversité qui les caractérise et peuvent être répertoriés sous deux grands thèmes: l'évolution des rapports ville-campagne à l'intérieur des entités nationales, les rapports des économies nationales avec le marché mondial. Très schématiquement en effet, quelles que soient les différences de modes de production et d'appropriation foncière — latifundia des propriétaires absents urbains et système du métayage au cinquième (khamessat) en Afrique du Nord, terres de parcours tribales ou système complexe des oasis des lisières sahariennes du Maghreb, exploitation familiale ou clanique des terres au Sud du Sahara parfois accompagnée d'une transhumance consécutive aux systèmes d'agriculture extensive avec longue jachère —, la vocation à satisfaire la demande du marché métropolitain ou mondial introduite par la colonisation a créé un peu partout une agriculture duale, la relative prospérité de l'un de ses piliers reposant partiellement sur le progressif affaiblissement de l'autre.

L'introduction de cultures prioritairement destinées à l'exportation s'est faite au cours de la période coloniale de deux façons. Dans les colonies de peuplement surtout (Afrique du Nord pour les Français, Afrique orientale et australe — Kenya et Rhodésie du Sud principalement — pour les Britanniques), la propriété coloniale s'est édifiée par expropriation massive de terres nationales collectives ou privées. Ailleurs, en Afrique centrale et sur la côte ouest-africaine, la création de grandes plantations a permis d'introduire et de développer des spéculations d'exportation: thé, bananes, caoutchouc, palmier à huile deviennent ainsi dans la première moitié du XX^e siècle la principale richesse des terres acquises à la colonisation. Passée de la condition paysanne au statut de salariat, la main-d'œuvre de ces grandes plantations peut s'approvisionner pour satisfaire ses besoins alimentaires sur un marché agricole en voie de formation, mais le plus souvent cultive ou fait cultiver par la main-d'œuvre féminine un lopin de terre aux environs immédiats des concessions coloniales. Parallèlement à la naissance et au développement d'un salariat agricole, un second système de production de culture de rente voit le jour, directement axé sur le mode de production paysan. Rendues nécessaires par le besoin de se procurer du numéraire afin de s'acquitter de l'impôt, les cultures d'arachide et

de coton dans l'Afrique soudano-sahélienne, de café et de cacao plus au sud dans les zones humides subtropicales et équatoriales, ont été introduites chez les paysans qui les ont cultivées parallèlement à leurs champs vivriers indispensables à l'alimentation familiale. La monétarisation de l'environnement économique a été le principal facteur de la propagation de ces cultures en milieu rural, ce qui avait l'avantage d'être moins coûteux encore pour l'économie coloniale que le système de plantation, et l'on sait la place occupée à la veille de l'indépendance par des productions comme le coton en Égypte et au Soudan, l'arachide au Sénégal et au Soudan français. À la fin des années cinquante donc, malgré les différences notables d'une région à l'autre et sans oublier que de vastes zones du continent sont oubliées par l'agriculture spéculative, les agricultures africaines présentent toutes grosso modo une double face: d'un côté, une polyculture paysanne et manuelle d'ailleurs largement majoritaire, laissée à elle-même et à peu près capable de nourrir frugalement une population rurale qui constitue l'écrasante majorité de la population, et d'approvisionner des villes aux besoins encore modestes; de l'autre, de grandes monocultures modernes et souvent mécanisées à la production destinée aux marchés métropolitains: blé, vin, agrumes, huile d'olive en Afrique du Nord; oléagineux, matières premières agricoles et plantes à boissons dans l'Afrique des tropiques. Entre les deux, une agriculture paysanne de rente également destinée à l'exportation mais dont les modes de culture demeurent largement traditionnels et les rendements assez bas: au début des années soixante par exemple, les rendements à l'hectare de l'arachide étaient d'une tonne au Sénégal, de 800 kg au Niger, tandis qu'ils avoisinaient les 2 tonnes aux États-Unis; en 1974, ils avaient considérablement diminué au Sénégal (850 kg/ha) et au Niger (515 kg/ha) tandis qu'ils atteignaient près de 3 tonnes/ha aux États-Unis (Bessis, 1979). Si cette dualité fragilise à l'extrême le secteur vivrier, le privant souvent des terres les plus fertiles (dans la zone sahélienne, le mil est chassé par l'arachide vers le Nord plus aride et écologiquement plus fragile, repoussant lui-même les pâturages à la limite du désert), lui enlevant des bras (poussé par la nécessité, le paysan néglige son champ vivrier au profit de la culture de rente quand les deux calendriers agricoles se chevauchent), les différentes parties de l'ensemble entretiennent entre elles un fragile équilibre en l'absence de bouleversements externes qui viendraient l'anéantir.

C'est de ce système qu'héritent au début des années soixante les États nouvellement indépendants. On a assez dit qu'ils ont négligé l'agriculture au profit d'autres réalisations qui semblaient à tort ou à raison prioritaires. Encore faut-il analyser comment les systèmes hérités de la colonisation ont pu perdurer, et quels sont les facteurs internes et externes qui ont accéléré les déséquilibres dont ils étaient porteurs. On a également tenu la spectaculaire expansion démographique de l'Afrique pour la principale responsable des pénuries alimentaires dont souffre le continent. Il est vrai que depuis une

trentaine d'années, la croissance annuelle moyenne de la population africaine tourne autour de 3% et qu'en quinze années seulement, de 1970 à 1985, celle-ci est passée de 383 à 586 millions d'habitants. Mais, si ces chiffres paraissent alarmants, les densités n'atteignent nulle part, à de rares exceptions près, des charges incompatibles avec les potentialités de l'agriculture, et de vastes régions comme une grande partie de l'Afrique centrale restent largement sous-peuplées. Si elles connaissent des pénuries alimentaires, moins graves certes que dans les zones arides, ce n'est pas forcément du fait de la croissance démographique en soi mais parce que l'agriculture, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, ne peut répondre à des besoins en constante progression. Nul en effet ne songerait à soutenir que le Zaïre, le Mali ou l'Éthiopie ne possèdent pas les potentialités nécessaires pour nourrir correctement leur population.

Dualité, archaïsme, inadaptation à l'évolution de l'environnement socio-économique caractérisent donc encore, trente ans après l'accession à l'indépendance, les agricultures africaines.

L'agriculture et le monde rural n'ont guère été il est vrai pendant ces trois décennies une réelle préoccupation des dirigeants africains. Pour sa part et jusqu'à la fin des années soixante-dix, l'aide au développement des pays industriels ne lui a accordé qu'une attention réduite. On s'occupa prioritairement d'édifier les appareils d'État, ce qui revint à établir définitivement la suprématie des villes sur les campagnes et à mettre au point un mode de développement censé créer les attributs économiques de la souveraineté, l'industrie étant considérée comme la voie royale pour parvenir à l'indépendance économique. Il fallait pour ce faire des devises que les nouveaux États se procuraient en donnant la priorité au développement des productions susceptibles de leur en procurer. Dans les pays à vocation minière, les seuls investissements productifs importants allèrent ainsi au secteur extractif, et l'agriculture reçut au mieux quelques miettes des plans de développement: d'exportateur important de caoutchouc et d'huile de palme, le Zaïre devint ainsi en deux décennies un importateur net de produits agricoles; la Zambie continue à vivre mal de son cuivre qui constitue sa seule richesse alors que la production vivrière s'est effondrée. L'Algérie utilisa quant à elle ses revenus pétroliers pour édifier à prix d'or une industrie lourde largement déficitaire, tandis qu'en 1985 la production agricole n'avait pas retrouvé en termes absolus son niveau d'avant la guerre d'indépendance. Jadis dotée d'une agriculture prospère, la Guinée Conakry arriva progressivement à ne vivre chichement que des revenus de la bauxite et de l'alumine. Avec le décuplement des prix du pétrole en 1973, plusieurs pays vivant essentiellement de l'agriculture vinrent rejoindre les États miniers: ainsi le Nigéria, premier producteur africain d'arachide au début des années soixante, devient au cours des années soixante-dix la caricature d'une «pétro-économie»: État rentier du pétrole, enrichissement rapide dans les activités à caractère spéculatif, investissements massifs dans le seul secteur

pétrolier ou dans quelques branches industrielles comme la sidérurgie destinées à mener vers une mythique indépendance économique, tragique effondrement de la production agricole et exode rural incontrôlé vers les villes, seuls lieux d'argent et de pouvoir. Tandis que la demande alimentaire augmentait de 2,9% par an, 8,3% seulement des investissements totaux prévus par le plan 1975-1980 étaient consacrés à l'agriculture et l'État ne lui octroyait lui-même que 6,5% des investissements publics.

Les États au sous-sol moins riche durent quant à eux se contenter des fruits de leur sol pour financer le fonctionnement de leurs appareils et les investissements jugés nécessaires à la croissance de l'économie. Ils mirent donc leurs pas dans ceux du système colonial, qui dans ce domaine avait fait ses preuves, pour tirer aux moindres frais possibles de leurs cultures d'exportation les ressources dont ils avaient besoin. Peu de pays, au premier rang desquels il faut citer la Côte-d'Ivoire, s'attachèrent au moins à investir massivement dans le secteur de l'agriculture d'exportation afin de valoriser leur «vocation» de fournisseurs du marché mondial en matières premières agricoles. Partout de toute façon, s'opéra et s'opère encore une ponction énorme sur le monde rural, seul pourvoyeur de réelle richesse dans les États non miniers. Le prix payé aux producteurs d'arachide, de cacao, de coton, de café, etc., bien inférieur au cours mondial, n'a autorisé ces derniers qu'à reproduire la force de travail nécessaire au maintien d'un système agricole extensif, empêchant tout investissement de quelque importance dans l'agriculture en général et a fortiori dans l'agriculture vivrière. Car il fallait en outre encourager les productions d'exportation: si peu payées soient-elles, elles l'ont été davantage que les produits alimentaires, cette différence de rémunération poussant les paysans à ne cultiver que la quantité de denrées nécessaire à l'alimentation familiale alors que dans le même temps la croissance urbaine donnait naissance à un important marché vivrier non satisfait de ce fait par la production nationale. La nécessité de sous-payer les produits vivriers découlait aussi de celle de maintenir au plus bas niveau possible le prix des aliments, vu la faiblesse des salaires dans les secteurs secondaire et tertiaire urbains. Ainsi, pendant plus de deux décennies, les transferts financiers campagne-ville ont pris des proportions massives tandis que le renchérissement régulier des produits manufacturés et des services accentuait la détérioration des termes de l'échange villes-campagnes au détriment des secondes. Le désintérêt global dans lequel a été tenue l'agriculture n'a permis d'apporter aucune amélioration à un secteur pourtant vital humainement et économiquement. Les seuls efforts, quand ils ont été fournis, ont porté sur les cultures de rente: la recherche agronomique avec l'aide des anciennes métropoles s'est concentrée sur leur amélioration et a négligé systématiquement l'amélioration des systèmes cultureux traditionnels et des productions vivrières. Dans le domaine financier, aucun système de crédit à l'investissement ne s'est adressé à la petite paysannerie constituant l'im-

mense majorité des cultivateurs sur le continent et fournissant l'essentiel de l'alimentation.

Porteur de graves déséquilibres, un tel système ne pouvait tenir qu'à certaines conditions: pluviométrie favorable à l'agriculture dans des régions au climat capricieux, cours relativement élevés des produits d'exportation autorisant malgré la ponction effectuée par l'État une rémunération à peu près correcte du travail paysan et un minimum de redistribution par le biais d'investissements à caractère social (santé, éducation, etc.), croissance démographique compatible avec le bas niveau de technicité maintenu dans l'agriculture, croissance urbaine modérée permettant de contrôler le marché alimentaire.

Si ces conditions ont été à peu près réunies au cours des années soixante, les premières ruptures apparaissent dès la fin de la décennie. Survenant dans un environnement fragilisé à l'extrême, la grande sécheresse au Sahel des années 1969-1973 fait l'effet d'un coup de tonnerre dans un ciel que l'on croyait presque serein. Plus qu'elle ne crée réellement la disette, l'absence de pluies révèle à quel point l'agriculture soudano-sahélienne s'est dégradée. Éclate alors une vérité qui dépasse largement le cadre sahélien: l'Afrique est incapable de se nourrir et, du Nord au Sud du continent, l'appel à l'aide internationale se fait pressant. Celle-ci répond d'ailleurs prestement: au cours de la décennie soixante-dix, l'Afrique supplante l'Asie comme premier bénéficiaire de l'assistance alimentaire occidentale; dans la seconde moitié des années soixante-dix, 7 des 10 premiers bénéficiaires mondiaux par habitant de l'aide alimentaire internationale sont des pays africains. Alors que de 1955 à 1974, l'Asie recevait 66% du total de l'aide alimentaire mondiale, l'Amérique latine 28% et l'Afrique 6%, en 1981-1982 celle-ci se retrouve au premier rang avec 53% du total, dépassant l'Asie qui n'en reçoit plus que 41%; tandis que l'Amérique latine, avec 6% du total, est devenue le bénéficiaire marginal qu'était jadis l'Afrique. Si elle a contribué exceptionnellement à soulager quelques tragiques famines, mais il faut rappeler ici que les secours d'urgence représentent moins de 10% du total de l'aide alimentaire mondiale, cette nouvelle forme d'assistance a eu en réalité pour principal effet d'aggraver certains déséquilibres. De moins en moins capable de produire le nécessaire, le monde rural s'est révélé bien en peine d'approvisionner les villes: de 1970 à 1985, la population urbaine d'Afrique centrale et occidentale passe de 21% à 32% du total, en Afrique orientale la proportion passe de 19% à 29% tandis que l'Afrique du Nord devient majoritairement urbaine puisque les citadins y passent de 45% à 58% du nombre total d'habitants. Seules les importations peuvent progressivement pallier les carences de plus en plus criantes des agricultures locales en matière vivrière.

Cette évolution, qui prend un temps toutes les allures d'un phénomène irréversible, est à l'origine d'un double mouvement: la déconnection des campagnes par rapport à des villes qui auraient dû constituer leur marché natu-

rel, l'accroissement rapide des besoins citadins qui ne peuvent être satisfaits que par le recours au marché mondial. Si nombre d'États passent en effet au compte des profits et pertes les famines qui déciment le monde rural, cette coupable indifférence provoquant d'ailleurs à l'occasion des crises politiques majeures (le coup d'État militaire renversant en 1974 au Niger le régime d'Hamani Diori et la chute la même année de l'empire éthiopien ont pour cause directe la déstabilisation intérieure causée par la famine), les villes sont des lieux politiquement trop sensibles pour qu'on laisse la misère y atteindre des niveaux les rendant ingouvernables: l'aide alimentaire contribue entre autres à la cantonner dans des limites tolérables et à y empêcher des soubresauts dangereux pour les pouvoirs en place. Mais, au-delà de leurs effets conjoncturels, les importations alimentaires charitables ou non, les premières ouvrant la voie aux secondes, ont des conséquences à long terme beaucoup plus préoccupantes. Dans des sociétés où l'aspiration à la modernité prend le plus souvent les allures d'un comportement mimétique à l'égard des modèles occidentaux, l'aide, presque toujours octroyée en céréales des pays tempérés et en produits laitiers, contribue à accélérer une évolution des habitudes alimentaires qui coupe plus encore les villes africaines de leur arrière-pays: au Maghreb, l'incontestable amélioration du niveau de vie que l'on constate au cours des années soixante-dix accroît la demande en blé tendre, en viande et en produits laitiers au détriment du blé dur et des légumineuses locaux. De Dakar à Lagos et à Douala, le riz et le pain qui abondent sur les marchés à des prix modérés et dont la facilité de préparation correspond mieux que les produits traditionnels au mode de vie urbain, supplantent mils et sorghos dans la zone soudano-sahélienne, manioc, ignames, patates et taros plus au Sud¹. C'est que, si bas que soient les prix imposés aux cultivateurs disposant d'un surplus commercialisable de produits vivriers (si bas d'ailleurs que le marché officiel ne draine qu'une modeste partie des surplus locaux davantage attirés par des marchés parallèles partout florissants), les prix des denrées importées le sont encore plus; aide alimentaire et faiblesse des taxes à l'importation font du blé et du riz des produits dangereusement concurrentiels pour les productions locales: à Libreville, au Gabon, le pain est au début des années quatre-vingt moins cher que le manioc ou la banane plantain et sa consommation s'élève à 200 grammes par jour et par habitant, soit une moyenne supérieure à celle des

1. Selon une étude effectuée par le Club du Sahel, les besoins céréaliers par habitant en 1980 (en kg/an) au Sénégal se répartissent de la façon suivante entre urbains et ruraux:

	Urbains	Ruraux
Blé	45	—
Riz	120	50
Maïs	20	18
Mil-sorgho	60	182
Total	245	250

pays industriels de la zone tempérée². La surproduction céréalière des grands pays occidentaux — Amérique du Nord et CEE notamment — encourage par le biais de multiples incitations ces flux céréaliers vers les pays africains. En dix ans, de 1974 à 1983, les importations céréalières commerciales du Soudan passent de 125 000 à 435 000 tonnes, celles du Kenya de 15 000 à 160 000 tonnes, celles du Sénégal de 341 000 à 591 000 tonnes, celles de la Côte-d'Ivoire de 172 000 à 562 000 tonnes, celles cumulées des trois pays du Maghreb de 3 millions à 6,6 millions de tonnes. Dans le même temps, l'aide alimentaire octroyée à l'Afrique sub-saharienne sous forme de céréales dépasse annuellement les 3 millions de tonnes, elle frise 500 000 tonnes au Maghreb, atteint 1,7 million de tonnes pour la seule Égypte (Banque mondiale, diverses années), et prépare le terrain aux importations commerciales. Cette relative facilité d'approvisionnement sur les marchés mondiaux a pour principale conséquence de placer l'agriculteur africain aux méthodes de production peu performantes, faute d'investissements suffisants et d'innovations techniques adaptées à son environnement, en concurrence directe avec les produits issus des agricultures les plus productives de la planète: la bataille, on l'imagine, est perdue d'avance pour le premier.

Seconde conséquence préoccupante pour les États fortement déficitaires: la facture alimentaire en arrive à être aussi lourde sinon davantage que la facture énergétique dans les pays non pétroliers. En 1982, c'est-à-dire au moment où les cours du pétrole sont au plus haut, 16% de la valeur des importations voltaïques est consacrée aux produits énergétiques contre 25% aux denrées alimentaires. Au Togo, la proportion est de 8% contre 26%, en Sierra Leone de 14% contre 24%, etc. (Banque mondiale, diverses années). C'est que la demande de produits vivriers «tempérés» est peu à peu devenue incompressible et, dans certains pays, les pénuries alimentaires cessent d'être de nature quantitative pour devenir de nature qualitative: le consommateur urbain se détourne d'une production locale, même quand elle existe, dont il ne se satisfait plus, pour consommer majoritairement du pain, du riz, du lait concentré, etc. Il faut, on l'a constaté, que la différence de prix soit vraiment importante pour que le citoyen revienne ponctuellement à la première.

On prend toutefois conscience dans les états-majors politiques qu'une telle situation de dépendance ne peut se perpétuer sans danger, et qu'il convient de répondre au niveau national à l'évolution de la demande alimentaire: le développement de l'agriculture commence à intéresser réellement gouvernements et bailleurs de fonds. Cette phase de l'évolution de l'agriculture africaine, à peu près contemporaine vers le milieu des années soixante-dix d'une bonne tenue des cours mondiaux des matières premières, correspond à celle des grands projets vivriers: nombre de pays décident d'accélérer la production

2. Dans *Europe Outre-mer*, n° 640-641, cité par Erard et Mounier (1984).

sur place de blé, de riz, de sucre pour lesquels il existe désormais une importante demande solvable. C'est l'ère de la prolifération de gigantesques aménagements hydro-agricoles: vallée du fleuve Sénégal, vallée du Bandama en Côte-d'Ivoire, périmètres irrigués du Nord Cameroun, réactivation de l'Office du Niger au Mali, à vocation essentiellement céréalière, sucrière et de maraîchage de contre-saison pour le marché local et l'exportation. Demandant d'énormes moyens financiers fournis par l'aide internationale (les deux barrages de Diama sur le Sénégal et de Manatali sur le Bafing ont coûté environ 800 millions de dollars US et l'aménagement d'un hectare en maîtrise totale de l'eau coûte dans la vallée de 3 à 5 millions de francs CFA), gérés par de coûteuses bureaucraties, peu soucieux de l'environnement physique et humain dans lesquels ils s'insèrent, faisant appel à une technologie à laquelle les paysannes locales n'ont pas été préparées, ces grands projets qui voient un peu partout le jour produisent surtout du riz, plus rarement du blé pratiquement impossible à cultiver dans des conditions normales en Afrique sub-saharienne, à des coûts totalement prohibitifs, aucun espoir de compétitivité avec les producteurs américains, asiatiques ou européens ne pouvant être attendu dans un avenir prévisible. Gouffres financiers pour les États concernés qui ne peuvent les faire fonctionner que grâce à l'aide internationale, ces réalisations excluent en outre à peu près totalement le monde rural du processus de production, transformant au mieux par le biais de «coopératives» strictement assujetties à la puissance publique les paysans en quasi-salariés agricoles. Nulle part elles n'ont contribué à accroître de façon significative la production vivrière, nulle part elles n'ont réduit notablement les importations alimentaires des États structurellement déficitaires. Elles n'en ont pas moins drainé l'essentiel des investissements et de l'aide internationale consacrée à l'agriculture, au grand bénéfice il est vrai des compagnies occidentales qui voyaient s'ouvrir là de fabuleux chantiers au moment où la crise économique restreignait leurs possibilités d'intervention dans les pays du Nord. Encore aujourd'hui, le plan de développement du Sénégal 1985-1989 en cours d'exécution consacre 106 milliards de francs CFA à l'agriculture proprement dite dont 49 milliards (46%) à la seule SAED (Société d'aménagement de la vallée du Sénégal). Assistance alimentaire ayant pour principal effet d'accroître la dépendance vis-à-vis des produits importés tout en rapportant de précieux dividendes aux pays donateurs (écoulement d'excédents fort coûteux à stocker, ouverture à terme de nouveaux marchés pour leurs exportations commerciales), aide financière concentrée sur de grands projets accroissant la marginalisation du monde rural sans pour autant résoudre les problèmes d'approvisionnement, l'aide internationale porte elle aussi une lourde responsabilité dans la dégradation de l'agriculture africaine.

Après l'aveuglement des années soixante, les catastrophes des années soixante-dix aggravées par la poursuite de stratégies de développement inadap-

tées à l'évolution socio-économique du continent, les années quatre-vingt semblent laisser présager de timides et bien contradictoires évolutions. Tout se conjugue il est vrai pour faire apparaître l'Afrique aux yeux de la communauté internationale et des Africains eux-mêmes comme un continent sinistré: sanglants conflits politiques, tragiques récives de la sécheresse, stagnation des principales productions, chute des cours des principales matières premières agricoles et minières, endettement croissant, régression à peu près généralisée du niveau de vie, le temps des illusions est bien passé. Avec le plan de développement à long terme adopté par les chefs d'État au sommet de Lagos en novembre 1980, l'agriculture vivrière est placée au rang de priorité absolue et, dans la première moitié de la décennie, on commence timidement çà et là à réorienter les choix économiques, non seulement en direction de l'agriculture mais également du monde paysan. La situation l'exige il est vrai au cours de la période 1981-1983: l'indice moyen de production alimentaire par habitant a diminué dans 24 pays par rapport aux années 1974-1976 qui étaient pourtant loin d'être fastes; rapporté aux années soixante, il est encore plus bas. L'auto-suffisance alimentaire et l'état nutritionnel d'une grande partie de la population se sont dégradés un peu partout au sud du Sahara alors que dans le même temps les affres d'une crise économique majeure obligent les États concernés à freiner leurs importations pour restaurer leurs grands équilibres financiers. Les problèmes du chômage urbain acquièrent une telle ampleur, malgré la soupape de sûreté représentée par le développement d'une «économie informelle», qu'on réfléchit davantage aux moyens les plus efficaces de ralentir l'exode rural, donc de revaloriser l'agriculture. Il s'agit moins désormais de produire par le biais de fermes d'État et autres manifestations d'une gestion autoritaire et bureaucratique du monde rural que de rendre le travail agricole économiquement et socialement plus attractif. Ces préoccupations des États africains interviennent au moment où l'idéologie libérale fait un retour en force en Occident. La Banque mondiale et, à sa suite, plusieurs donateurs occidentaux conseillent et mettent en œuvre où ils le peuvent une ouverture du monde rural au marché. S'il apparaît évident aujourd'hui que le «tout privé» est aussi peu une panacée que le «tout État» auquel il a succédé, le fait de considérer le paysan africain comme un «homo economicus» sensible à des motivations classiques, a déjà porté quelques fruits. Depuis le début des années quatre-vingt de nombreux pays, de la Tunisie au Niger et au Sénégal, se sont décidés à augmenter sensiblement le prix au producteur des produits vivriers, rendant ces derniers plus attractifs par rapport aux cultures de rente. Cette politique de revalorisation financière, quoique incomplète dans la mesure où elle apparaît rarement comme un élément d'une stratégie d'ensemble, s'est traduite au Niger par exemple par un accroissement sensible de la production vivrière. Peu de pays toutefois ont osé pour le moment taxer les denrées importées de façon à les rendre réellement moins attractives pour le consommateur que le produit

local. Il est vrai que, pour des budgets sur la corde raide, la revalorisation des cours céréaliers nationaux, qui oblige à accroître les subventions publiques pour maintenir un prix à la consommation compatible avec le niveau de vie citadin moyen, coûte plus cher que des importations rendues ces dernières années fort peu coûteuses depuis l'effondrement des cours céréaliers mondiaux. Une fois de plus, logique de l'État et logique de la production ne font pas bon ménage... Toujours est-il que la contraction du niveau de vie dans les pays les plus endettés soumis à d'énergiques cures d'austérité a provoqué, quand elle était contemporaine d'un accroissement de la production locale comme dans la zone soudano-sahélienne qui bénéficie depuis trois ans d'une pluviométrie correcte, un regain d'intérêt pour les céréales et légumineuses locales dont la relative abondance a fait baisser les prix réels, et une légère diminution des importations: importations commerciales et aide alimentaire confondues, celles-ci sont passées entre 1983 et 1985 de 381 000 tonnes de céréales à 303 000 tonnes à Madagascar, de 682 000 à 640 000 tonnes au Sénégal, de 183 000 à 136 000 tonnes au Libéria, de 562 000 à 272 000 tonnes en Côte-d'Ivoire, de 2,36 à 2,2 millions de tonnes au Nigéria, de 1,3 million à 925 000 tonnes en Tunisie, etc. (Banque mondiale, diverses années). Dans le même temps, il ne faut pas l'oublier, d'autres pays comme l'Éthiopie, le Soudan ou le Mozambique ont vu leurs importations croître dans des proportions considérables, mais une tendance semble se dessiner vers une certaine décélération. Du Sahel à l'Afrique du Nord, une succession de bonnes années climatiques y a été pour beaucoup certes, mais elle n'explique peut-être pas tout. Dans certains pays comme la Guinée Conakry ou le Mali, la privatisation des circuits de commercialisation naguère érigés en monopole de la puissance publique a également facilité les échanges régionaux et l'approvisionnement des centres urbains. Il reste cependant dans ce domaine beaucoup à faire, les infrastructures de transport en Afrique sub-saharienne encore très embryonnaires condamnant à l'enclavement de larges portions des entités nationales, les investissements réalisés jusqu'ici ayant essentiellement porté sur les infrastructures destinées à développer le commerce extérieur (ports, aéroports, liaisons ferroviaires et routières des régions minières aux ports, etc.). Si des efforts sont perceptibles depuis quelques années, les conditions essentielles à un démarrage des agricultures paysannes africaines ne sont pas encore réunies: les termes de l'échange villes-campagnes sont loin d'avoir été renversés et le niveau de rémunération du travail paysan, les conditions d'accès au crédit, le coût des intrants, ne permettent pas des investissements suffisants pour accroître une productivité encore très faible. En outre, l'absence quasi totale de protection des agricultures nationales n'a pas résolu le problème de la concurrence des grands exportateurs mondiaux. Le sujet a toutefois cessé d'être tabou, et certains responsables commencent à plaider pour la constitution d'ensembles régionaux protégés, la perméabilité des frontières nationales et les nécessaires complémentarités

entre États voisins aux écosystèmes différents interdisant d'envisager des systèmes de protection à l'échelle des États-nations.

Face à cette évolution qu'elle a souvent encouragée, l'aide internationale conserve cependant des positions ambiguës: donateurs occidentaux et institutions internationales plaident pour un développement accéléré de l'agriculture en Afrique mais l'accroissement sans précédent des prêts d'ajustement structurel et des aides aux balances des paiements, de même qu'une contraction globale de l'aide financière, n'ont pas permis d'augmenter dans des proportions significatives l'assistance au secteur agricole. La conditionnalité très stricte imposée par le FMI en matière d'ouverture des frontières aux produits importés interdit par ailleurs aux pays qui bénéficient de ses prêts d'adopter des mesures de protection dans le domaine vivrier. Le discours occidental en matière d'aide alimentaire a également évolué: l'on reconnaît à présent que ce type d'assistance a eu des effets catastrophiques sur les économies africaines. On en était arrivé il est vrai à de sérieuses aberrations: ainsi, dans la zone sahélienne, il fut impossible de stocker une bonne partie des excédents engendrés par l'excellente récolte de 1985-1986, les silos regorgeant de céréales envoyées au titre de l'aide alimentaire. Certains pays, dont le Canada, ont accepté de convertir leur aide alimentaire en financements destinés à développer des opérations triangulaires consistant à acheter des surplus dans les pays africains excédentaires pour les acheminer vers les États déficitaires ou de faciliter de tels échanges entre régions déficitaires et excédentaires à l'intérieur d'un même pays. Plus réservée, la CEE n'a consenti à sacrifier qu'une très faible partie de son aide alimentaire à ce type de financement. Quant aux États-Unis, ils s'y refusent pour l'heure catégoriquement. Si l'on s'accorde en Occident à convenir que l'aide alimentaire doit être maniée avec de grandes précautions pour ne pas faire obstacle aux productions locales comme cela fut longtemps le cas, le niveau de surproduction atteint par les grandes nations exportatrices, l'importance de leurs stocks, le rétrécissement du marché mondial consécutif à l'accroissement de la production en Asie et en URSS, la dépression durable des cours mondiaux risquent cependant de pousser les donateurs traditionnels à développer cette assistance pour réduire d'autant leurs coûteux excédents. La récente proposition du ministre français de l'Agriculture François Guillaume de mise sur pied d'un «plan Marshall alimentaire» pour le Tiers-Monde est une des manifestations les plus éclatantes de cette dangereuse tentative.

Le secteur de la recherche enfin, longtemps négligé pour ce qui est des espèces africaines, commence à se développer. S'appuyant sur le cas sud-asiatique, hâtivement d'ailleurs qualifié d'exemplaire, la recherche œuvre aujourd'hui à créer les conditions d'une «révolution verte africaine» en faisant porter ses efforts sur les systèmes écologiques et les plantes vivrières spécifiques aux différentes régions du continent après avoir constaté l'inefficacité de la simple transplantation de variétés qui avaient fait leurs preuves ailleurs. C'est

que l'Afrique est aujourd'hui perçue comme le continent du Tiers-Monde le moins stable et le plus propice à l'émergence de dangereux bouleversements. Comme on crut pouvoir le faire en Asie et en Amérique latine, la recherche est chargée de créer les conditions d'une révolution technique qui pourrait faire faire l'économie de révolutions sociales. Il est indéniable que l'agriculture africaine ne peut répondre au défi qui lui est proposé — nourrir une population de 800 millions d'habitants (Afrique du Sud non comprise) en l'an 2000 c'est-à-dire dans douze ans — sans passer à un niveau supérieur de productivité. Reste à savoir si cette révolution verte pourra éviter la marginalisation des couches les plus pauvres de la paysannerie, comme c'est le cas en Inde et au Pakistan, et l'apparition de nouvelles dépendances en facteurs de production en l'absence d'industries répondant aux besoins d'agricultures condamnées à évoluer.

Après des décennies d'exploitation et de mutations écologiques dues davantage à l'action des hommes qu'à celle du climat, les campagnes africaines sont aujourd'hui exsangues. Dans certaines régions, la situation alimentaire, de mémoire d'homme, n'a jamais été aussi mauvaise. Les quelques améliorations constatées çà et là montrent toutefois que la situation peut être redressée pour autant qu'on crée les conditions nécessaires sur le plan technique, économique et politique à une véritable mutation. L'on sait, toutes les données le prouvent, que la grande majorité des États africains peuvent, au moins dans un cadre régional, accéder à l'indépendance alimentaire. Mais tant d'intérêts se conjuguent aux niveaux nationaux comme à celui des relations Nord-Sud pour freiner le développement de l'Afrique rurale que les nombreux obstacles qui demeurent ne pourront être facilement levés. Pour certaines nations du continent il s'agit pourtant, à proprement parler, d'une question de vie ou de mort.

Références bibliographiques

BANQUE MONDIALE (diverses années), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.

BESSIS, S. (1979), *L'arme alimentaire*, Paris, Maspero.

ERARD, P. et MOUNIER, F. (1984), *Les marchés de la faim*, Paris, La Découverte.

GESTION ET DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE: LE DRAME PARTISAN

Taieb Hafsi

Dans une étude des processus de décision stratégique dans des organisations complexes (Hafsi, 1985; Hafsi et Thomas, 1986), nous avons proposé que lorsque l'organisation était soumise à des forces extérieures puissantes, comme c'est le cas dans beaucoup de pays en Afrique, il était alors utile de séparer le processus de décision en deux processus: un processus interne à l'entreprise et un processus externe. Dans le premier processus, seuls les acteurs internes, chargés du fonctionnement technico-commercial de l'entreprise, interviennent. Dans l'autre processus, des forces externes, intéressées par les effets à la fois économiques et socio-politiques du fonctionnement de l'entreprise, sont associées.

Nous avons par ailleurs montré (Hafsi, 1984) qu'on pouvait caractériser les comportements dans ces processus et les classer selon une matrice à *deux dimensions*: le *contexte* et la *coalition* qui gère ce contexte. Cette matrice est une conceptualisation des forces qui interviennent de manière décisive dans le fonctionnement des organisations. Ses deux dimensions regroupent une série de variables utilisées habituellement en gestion pour discuter des comportements des organisations.

Le contexte organisationnel est constitué par tout ce qui touche les comportements dans une organisation. Il est ici perçu comme une interaction dynamique entre stratégie, structure et valeurs (comprises à la fois comme les valeurs personnelles des dirigeants clés et les valeurs synthétisées et intériorisées qui donnent à l'organisation sa personnalité; ce qu'on appelle parfois la culture de l'organisation). Lorsque tous ces facteurs sont clairs et précis, le contexte est dit *précis*, autrement il est dit *vague*.

La deuxième dimension considère les acteurs ou la *coalition* qui gère directement le contexte. La coalition peut être *divisée* en plusieurs groupes rivaux — aucun n'étant vraiment dominant — qui se battent autour du contrôle des ressources et du pouvoir, ou elle peut être *unie*, avec un groupe, ou un ensemble de groupes, en accord sur un programme de base ou un modus operandi, qui domine largement. Le tableau 1 résume le cadre qui en résulte.

Tableau 1
Le modèle contexte-coalition

	<i>contexte précis</i>	<i>contexte vague</i>
<i>coalition unie</i>	système technocratique	système autocratique
<i>coalition divisée</i>	système politique	système partisan

On peut utiliser cette matrice pour caractériser le processus qui donne naissance aux décisions importantes.

1. Le processus est *technocratique* lorsque le contexte est précis et que la coalition dirigeante est unie. Cette situation est hautement rationnelle avec des protections solides contre les rationalités restreintes des individus ou groupes de l'organisation. L'unité de la coalition ainsi que la précision du contexte favorisent l'intérêt global de l'organisation plutôt que l'intérêt particulier de groupes ou d'individus. Sous de Gaulle, le gouvernement français avait des caractéristiques technocratiques.

2. Le processus est *politique* lorsque le contexte est précis et la coalition dirigeante divisée. Dans ce cas, les groupes et individus poursuivent leurs intérêts propres sans se préoccuper des effets de leurs actions sur l'équilibre général, mais, du fait d'un contexte précis (qui joue le rôle d'un garde-fou) l'intérêt global est pour l'essentiel sauvegardé. Le meilleur exemple d'un système politique est fourni par le fonctionnement des organes institutionnels américains. On avait aussi une situation similaire en Inde sous le règne d'Indira Gandhi.

3. Le processus est *autocratique* lorsque le contexte est vague et la coalition dirigeante est unie. Dans ce cas, la coalition dominante, du fait de son unité, s'identifie à l'intérêt global et tend à le favoriser. Les décisions continuent donc à être rationnelles, bien qu'avec le temps elles puissent, vu l'imprécision du contexte, perdre en cohérence. L'Algérie sous Boumédiène, ou le Ghana sous N'krumah, ou le Cameroun sous Ahidjo, avaient les caractéris-

tiques d'un système autocratique. En général, les pays africains ont eu des systèmes autocratiques au lendemain de l'indépendance.

4. Le processus est *partisan* lorsque le contexte est vague et la coalition dirigeante divisée. Ici, les intérêts des individus ou des groupes, plutôt que ceux de l'organisation dans son ensemble, auront tendance à dominer. Par conséquent, les analyses seront généralement partielles et biaisées. Rien n'est décidé sans un marchandage difficile et épuisant. De plus, rien n'est considéré comme un précédent. Contrairement à la situation de la configuration politique, il n'y a ici rien (du fait de l'imprécision du contexte) qui puisse régler et réguler les jeux des groupes ou individus concernés, et donc protéger l'intérêt global de l'organisation. Les exemples de situation partisane se trouvent surtout dans les pays en développement ou dans des organisations en crise.

Il se trouve que parmi les configurations proposées c'est la configuration *partisane* qui est la plus stable parce qu'il ne faut faire aucun effort pour maintenir un contexte vague ou un groupe de personnes désuni. En revanche, l'effort nécessaire pour préciser le contexte ou unir la coalition peut être considérable. C'est pour cela que l'évolution vers la situation partisane ressemble beaucoup à une glissade sur une pente, plus ou moins raide selon les situations. Elle semble, d'après les observations que nous avons faites, un peu inéluctable. Lutter contre cette descente est un effort semblable à celui décrit dans le mythe de Sisyphe: ce qu'on monte le jour on le redescend la nuit.

Pour une organisation économique indépendante du secteur privé, la sanction d'un comportement non rationnel est immédiate et tend à faire disparaître celle-ci. Pour une organisation liée au gouvernement (qu'elle soit du secteur public ou du secteur privé), tout dépend de la configuration (contexte-coalition) dans le système externe. Si celle-ci est autre que partisane, alors le comportement interne a tendance à ressembler à celui d'une organisation du secteur privé, dans les pays développés, et donc à être rationnel pour assurer la survie. Si la configuration externe est partisane, nos recherches (Hafsi, 1984) montrent que cela induit une configuration interne partisane. C'est pour toutes ces raisons que nous nous intéressons ici surtout à la situation de la configuration externe.

Il se trouve que, *dans la plupart des pays en voie de développement, le contexte est relativement vague* et que les ressources et énergies nécessaires pour, d'une part, le préciser et, d'autre part, le maintenir précis n'existent pas. Souvent, aussi, *les coalitions dirigeantes s'écroulent face à la lourdeur des tâches à accomplir*. Elles se divisent et, quand les groupes résultant ne se déchirent pas, comme en Indonésie, au Tchad ou au Liban, ils détruisent le pays en poursuivant leurs visions et en défendant leurs intérêts au détriment de l'intérêt national. Il est évident alors que *le contexte vague arrange les groupes d'une coalition désunie; c'est cela le cercle vicieux du sous-développement*.

C'est pour cela que les guerres civiles ou leurs formes moins violentes, les rivalités politiques, dans les pays en développement sont si intenses et durent si longtemps; *c'est une situation très stable.*

Nous reviendrons sur tout cela. Nous allons pour l'instant donner des exemples de coalitions et de contextes qu'on retrouve fréquemment dans les pays sous-développés.

Un contexte vague

Ce qui frappe le plus les visiteurs et surtout les partenaires économiques des pays en voie de développement c'est qu'il n'y a pas de règles du jeu stables. Ainsi, pour qu'un accord contractuel soit obtenu, on sait à peu près, mais jamais avec certitude, quel est le cheminement bureaucratique à suivre. Il est, notamment, toujours difficile de déterminer quelles sont les structures qui doivent donner leur aval et il est quasiment impossible de déterminer les délais nécessaires pour aboutir. Lorsqu'un accroc se produit, on l'apprend avec retard et les raisons de l'accroc sont rarement précisées jetant les partenaires dans le plus grand des embarras sinon dans le désarroi.

Récemment, un responsable de société d'un pays développé (SPD) — ce pourrait être n'importe quel pays — apprend d'un de ses collègues qu'une entreprise publique industrielle d'un pays en voie de développement (EIPD) — là aussi ce pourrait être n'importe lequel — ayant construit une usine à technologie complexe aurait besoin d'assistance pour la formation de son personnel d'opération et d'entretien. Comme sa société est spécialisée en formation et en assistance à l'opération d'usines complexes il entreprend de prendre contact par courrier et par télex avec les responsables concernés pour proposer ses services. Il ne reçoit aucune réponse. Il se désintéresse alors de l'affaire.

Sept mois plus tard il reçoit, à sa grande surprise, un télex d'EIPD l'enjoignant de faire une offre de service et, pour plus d'information, de prendre l'attache de la direction concernée de l'entreprise, ce qu'il s'empresse de faire. Il a d'abord beaucoup de mal à déterminer quel est le bon interlocuteur. Après plusieurs péripéties, il croit comprendre que le service à fournir est défini par l'unité industrielle qui le reçoit mais que la décision finale, pour l'accord contractuel, doit être prise par la direction générale. C'est alors qu'un autre interlocuteur lui explique qu'il n'a rien compris, que l'aval de la direction générale n'est qu'une formalité mais, par contre, lorsque l'unité industrielle le retient pour le service recherché, il faut obtenir des approbations d'organes extérieurs à la société.

Le nombre d'organes dans le circuit d'approbation et leur rôle paraissent aussi mystérieux pour ses interlocuteurs qu'ils l'étaient pour lui. La seule réponse qui revenait souvent, c'est que c'étaient des organes de contrôle.

Certains responsables d'EIPD lui avaient même avoué qu'ils étaient incapables de dire pourquoi certains contrats étaient approuvés et d'autres rejetés. Alors que son inquiétude grandissait, ses interlocuteurs se faisaient plus chaleureux et semblaient convaincus que, si une proposition était retenue, ils se chargeraient d'obtenir l'approbation, il n'y avait pas d'inquiétude à se faire.

Le responsable de la SPD décida de maintenir le contact avec l'unité industrielle d'EIPD, d'essayer d'obtenir d'elle le contrat pour la prestation de service prévue et de ne plus se préoccuper des questions d'approbation qui lui paraissaient être très internes au système national d'EIPD. Les discussions qu'il eut furent très professionnelles et les interlocuteurs étaient compétents et motivés. Ils étaient aussi très habiles et très durs en négociation mais, en affaires, ces choses-là sont normales. Après plusieurs discussions et des ajustements de l'offre, on arriva à une proposition qui paraissait acceptable aux deux parties. Le contrat fut signé.

La procédure d'approbation devait, d'après ses interlocuteurs, durer un mois, au bout duquel on pouvait démarrer la réalisation des termes du contrat. Les responsables de l'unité industrielle, avec lesquelles il avait, à présent, développé des atomes crochus lui suggérèrent qu'il pouvait même commencer à rendre les services prévus au contrat puisque l'approbation se ferait sans problème. Il hésita mais accepta finalement. Au bout d'un mois l'approbation ne vint pas, trois mois après elle n'était toujours pas là! Et personne ne semblait en mesure de dire pourquoi.

Le responsable de SPD se rendit à plusieurs reprises à la direction générale d'EIPD. Ses engagements au bénéfice de l'unité industrielle l'avaient mené au bord de la faillite. Ses interlocuteurs sympathisaient mais ne pouvaient rien faire sinon lui expliquer quel était le circuit normalement suivi par le contrat. Dans son cas, il fallait les visas des organes suivants:

- La Commission centrale des marchés;
- La Commission de planification;
- Le ministère des Finances;
- La Banque du développement national;
- Le ministère des Anciens combattants;
- Le ministère des Affaires étrangères;
- Les services de police;
- La Banque internationale;
- La banque de la société.

Le responsable de la SPD se vit obligé de faire lui-même ce circuit. Nulle part il ne put obtenir avec clarté les exigences pour le visa ni le délai nécessaire pour cela. Après six mois d'effort, le contrat fut approuvé et il fut enfin payé pour les prestations fournies. Le paiement lui-même prit deux

mois pour atteindre sa banque. Sa société ne s'en remit jamais, peu de temps après il déclara faillite.

Réfléchissant sur son expérience, il affirmait: «Les procédures écrites, même si elles sont bien conçues, ne sont pas importantes, ce qu'il faut c'est des règles bien comprises et qui s'imposent à tous. Ces règles concernent non seulement l'objectif à atteindre (i.e. la raison du contrôle) mais aussi la façon de l'atteindre et le temps nécessaire pour cela. Au Japon, il y a peu d'écrits, mais tout le monde connaît les règles essentielles. On vous dit: vous avez besoin de telle approbation, pour l'obtenir il faut produire tel papier, et une fois celui-ci produit l'approbation sera donnée avec tel délai. Passé ce délai l'approbation n'est pas nécessaire...»

Il y a tout lieu de croire que les inefficacités d'un système non organisé sont très coûteuses et le coût, excessif parce qu'inutile, est nécessairement supporté par le pays en développement. Ce qui est plus sérieux encore c'est que le système vague n'a pas tendance à se préciser; au contraire, le manque de clarté crée des privilèges indus et protège l'incompétence. Toute tentative de clarification, même venant d'une coalition unie, rencontre une armée puissante pour la détourner, la diluer et l'éluder.

L'exemple que nous avons donné tend à faire croire que seuls les étrangers sont perdus dans un système dont ils ne comprennent pas la rationalité. Tel n'est pas le cas. Les nationaux, notamment les entreprises privées nationales, sont également agressés par l'imprécision du contexte. En termes pratiques, cela se traduit généralement par une grande incertitude quant à ce qui est permis ou interdit par la loi et, donc, généralement, par beaucoup d'arbitraire de la part des pouvoirs constitués. Le résultat, c'est tout un cortège d'inquiétudes, de refus de la responsabilité, de rejet de l'initiative, d'immobilisme. *Le pays sous-développé frappe par l'absence de règles du jeu claires et respectées, qui fige la société; on n'avance pas parce qu'on ne sait pas où le système permet d'aller et parce que, chaque fois qu'on essaie d'aller dans une direction, on reçoit des coups.*

Des coalitions déchiquetées

Quelques années seulement après l'indépendance, ce dont les Algériens se plaignaient le plus c'était la disparition de cette unité sans faille qui leur avait permis de survivre à une guerre très dure. À l'indépendance, ils croyaient, et ils avaient de bonnes raisons pour cela, qu'avec une telle unité ils auraient tôt fait de vaincre les problèmes du développement économique.

Ben Bella, le premier président, ne disposait pas de la force capable de lui permettre d'imposer les idées populistes révolutionnaires qu'il prônait. Il ne réussit qu'à exacerber les divisions qui amenèrent le coup d'État de 1965.

Après la prise du pouvoir en 1965, Boumédiène imposa l'unité, d'une part, en utilisant la force de l'armée et de la police et, d'autre part, en corrompant ses adversaires les plus résolus. Le développement économique intense de la période 1965-1975 créa de nouveaux enjeux idéologiques et politiques d'abord, mais aussi économiques. Ces enjeux eurent, sur la coalition dominante, un effet atomisateur puissant. Par ailleurs la structure fonctionnelle de l'appareil d'État générait naturellement — comme pour une entreprise — des perspectives et des opinions de plus en plus divergentes que le président n'avait plus le temps d'intégrer. Et c'est ainsi que vers 1975 la désunion de la coalition issue du coup d'État de 1965 était tout à fait consommée. Le suicide en 1975 du ministre de l'Intérieur M. Medeghri — le plus concerné par l'intégrité de l'État — en était un signe révélateur.

Sur le plan économique, la division se traduit par des tentatives de plus en plus fréquentes de corruption des cadres de l'État. À partir du milieu de la décennie 1970, la corruption, qui n'était que marginale en Algérie, devint la règle. Boumédiène avait protégé systématiquement le secteur industriel mais, à partir de 1974-1975, les forces politiques, qui avaient acquis des muscles économiques grâce à l'approbation de surplus des secteurs autres que l'industrie — notamment le commerce domestique et international — décidèrent de s'attaquer à l'enjeu principal: l'appareil industriel.

Les sociétés du secteur industriel — SNS (Acier), SONATRACH (Pétrole), SONAREM (Mines), SONACOME (Automobiles), SNIC (Chimie), etc. — durent alors faire face à une entreprise systématique de perturbation. Les tracasseries administratives, voire policières, devinrent quotidiennes. La rigueur de la gestion, technique et administrative, passa au second plan, permettant ainsi aux groupes extérieurs d'intervenir plus franchement, à la poursuite de leurs intérêts propres. Malgré les efforts un peu don-quistottesques de certains dirigeants — et qu'ils payèrent très cher plus tard —, le phénomène se généralisa rapidement et culmina avec la mort — après une maladie courte mais violente — du président Boumédiène.

Pour le remplacer, il y avait désaccord total entre les différents groupes au pouvoir. Pour éviter l'affrontement ouvert, un candidat neutre fut trouvé. M. Chadli, ancien colonel¹ commandant la région militaire d'Oran², était perçu comme un militaire discipliné et peu intéressé par la politique. Il fut, semble-t-il, réticent mais il ne pouvait se dérober. Bien entendu, pendant les premières années après son élection, M. Chadli ne pouvait que présider une coalition profondément divisée³. Il ne pouvait, en particulier, empêcher les

1. C'est le titre le plus élevé dans les forces armées algériennes.

2. Deuxième ville d'Algérie située à l'ouest du pays.

3. Les raisons des divisions des coalitions dans les PVD ne sont pas l'objet de cet article, mais on peut noter qu'elles ont des bases économiques, politiques et régionales et peuvent, dans certains pays, être liées aux jeux géopolitiques des grandes puissances.

groupes la constituant de continuer à poursuivre des intérêts séparés et, souvent, en conflit avec l'intérêt général.

C'est la volonté de ces groupes de consolider leur pouvoir qui les a probablement amenés à soutenir l'éclatement des sociétés nationales les plus importantes en plusieurs entreprises, de dimensions plus petites, dont le contrôle pouvait être facilement partagé entre eux. Le partage fait à la hâte, sous des pressions politiques de toutes sortes, ne tint aucun compte des problèmes techniques, administratifs et humains que cela impliquait, avec comme résultat une démobilitation profonde de l'encadrement et, dans certains cas, un véritable démantèlement de l'appareil de production.

On peut refaire la même description, en changeant les noms des lieux, des organisations et des individus, pour la plupart des pays en voie de développement, en particulier pour l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria, l'Iran, le Brésil, mais aussi pour le Ghana, le Sénégal, l'Égypte, le Pérou, le Pakistan, l'Inde, etc.

Le système partisan induit une dynamique de cercle vicieux, que nous avons préféré décrire avec la métaphore de la glissade le long d'une pente abrupte pour bien montrer que pour éviter de tomber il faut lutter sans cesse. Lorsque le système externe est partisan, il induit une situation interne partisane, chaque groupe plaçant ses représentants dans la direction de l'entreprise. Dans ce cas, la gestion économique n'est plus possible et généralement les managers ne se préoccupent plus que de leur développement et de leur sécurité personnelle, ce qui est tout à fait rationnel et raisonnable de leur part.

Le système partisan déclenche la libération des appétits matérialistes les plus violents. C'est pour cela qu'il peut générer les attitudes et les actions les plus extrêmes, les plus inhumaines. À notre avis, lorsque ces conditions sont présentes, il ne peut y avoir construction. C'est le développement d'une métastase, d'une situation cancéreuse.

Que peut-on faire?

Nous avons ailleurs (Hafsi, 1983; Hafsi, 1984) défendu l'idée que l'acte administratif avait une importance décisive pour le développement en général et pour le développement économique et industriel en particulier. D'une manière implicite, nous avons admis qu'une bonne administration peut tirer parti de situations même difficiles, et qu'une mauvaise administration ne mène qu'à l'échec quelles que soient les ressources et la situation socio-politique globale. D'une manière explicite, nous avons admis que si l'objectif est le développement industriel, une bonne pratique administrative dans les pays industrialisés est aussi bonne pour les PVD.

C'est parce que l'environnement est souvent partisan et que, de ce fait, les processus de décision des entreprises sont politisés que la plupart des pays d'Afrique ne peuvent appliquer les méthodes et théories administratives des pays industrialisés. C'est aussi, par conséquent, cela qui empêche les décisions d'être plus rationnelles et empêche une accumulation économique systématique dans la plupart de ces pays.

Comme le montrait Thompson (1967), toute organisation a besoin, pour survivre, de réduire au strict minimum les incertitudes qui peuvent affecter le fonctionnement de sa partie vitale: son *core* (ou noyau) technique. Pour ce faire, elle a tendance à protéger ce *core* en l'entourant de fonctions qui amortissent les chocs de l'extérieur. Ce n'est que lorsque ce *core* est protégé qu'une gestion réelle peut prendre place.

Karl Polanyi (1944), dans une étude historique des transformations qui ont accompagné la révolution industrielle et permis sa réussite, est arrivé à des résultats très semblables. Il confirme notamment que *la réussite économique des pays industrialisés n'a été possible que parce que l'entreprise a été protégée de l'intervention des politiciens*, parce que, en somme, *l'Occident a réussi à séparer institutionnellement l'action économique de l'action politique ou, comme cette séparation est socialement insupportable, à régler leurs interactions et donc à les rendre plus prévisibles*.

Nous pouvons donc proposer que pour qu'un pays puisse décoller économiquement (et sortir de cet état qu'on appelle le sous-développement), il est nécessaire que les processus internes de décision des entreprises (que celles-ci soient publiques ou privées) soient protégés des interventions intempestives d'acteurs qui font partie de leur environnement et dont le degré de compréhension de ce qui se passe dans l'entreprise est fatalement limité.

Pour cela, le pays doit éviter de devenir un système partisan et donc ses dirigeants doivent, d'une part, travailler au maintien de *l'unité de la coalition* dominante, d'autre part, et peut-être plus important, veiller à la création (et à l'évolution permanente) *d'institutions* qui séparent clairement le fonctionnement des entreprises de l'action politique et qui règlent avec suffisamment de précision leurs interactions.

Il est important de noter que nous ne sommes pas ici en train de défendre la vieille idée du laisser faire. Nous pensons que les dirigeants d'un pays peuvent et doivent faire les choix politiques qui leur paraissent les plus bénéfiques pour le pays dans son ensemble; ils peuvent et doivent les imposer comme règles ou contraintes à respecter par toutes les organisations — ce que font, par exemple, tous les pays d'Europe et même l'Amérique. Ils ne doivent pas, cependant, se substituer aux gestionnaires de ces organisations pour trouver les voies et moyens de réaliser leur mission de base.

Quelles que soient leurs options politiques et idéologiques, les responsables politiques en Afrique doivent comprendre d'abord que les tâches politiques

(de conception) et économiques (d'interprétation et de réalisation) dans la société doivent être clairement différenciées. Les organes politiques dont la mission est de veiller au respect des options choisies par la nation ne peuvent se permettre de déterminer, dans chaque cas précis (celui de chaque entreprise), comment les options doivent être respectées. S'ils le faisaient, ils perdraient du même coup la perspective globale nécessaire à l'accomplissement de leur mission et, de plus, ils étoufferaient toute initiative de la part de ceux qui ont l'expertise et l'expérience nécessaire pour réellement élaborer le compromis qui permettrait à l'organisation de fonctionner tout en se conformant aux contraintes imposées.

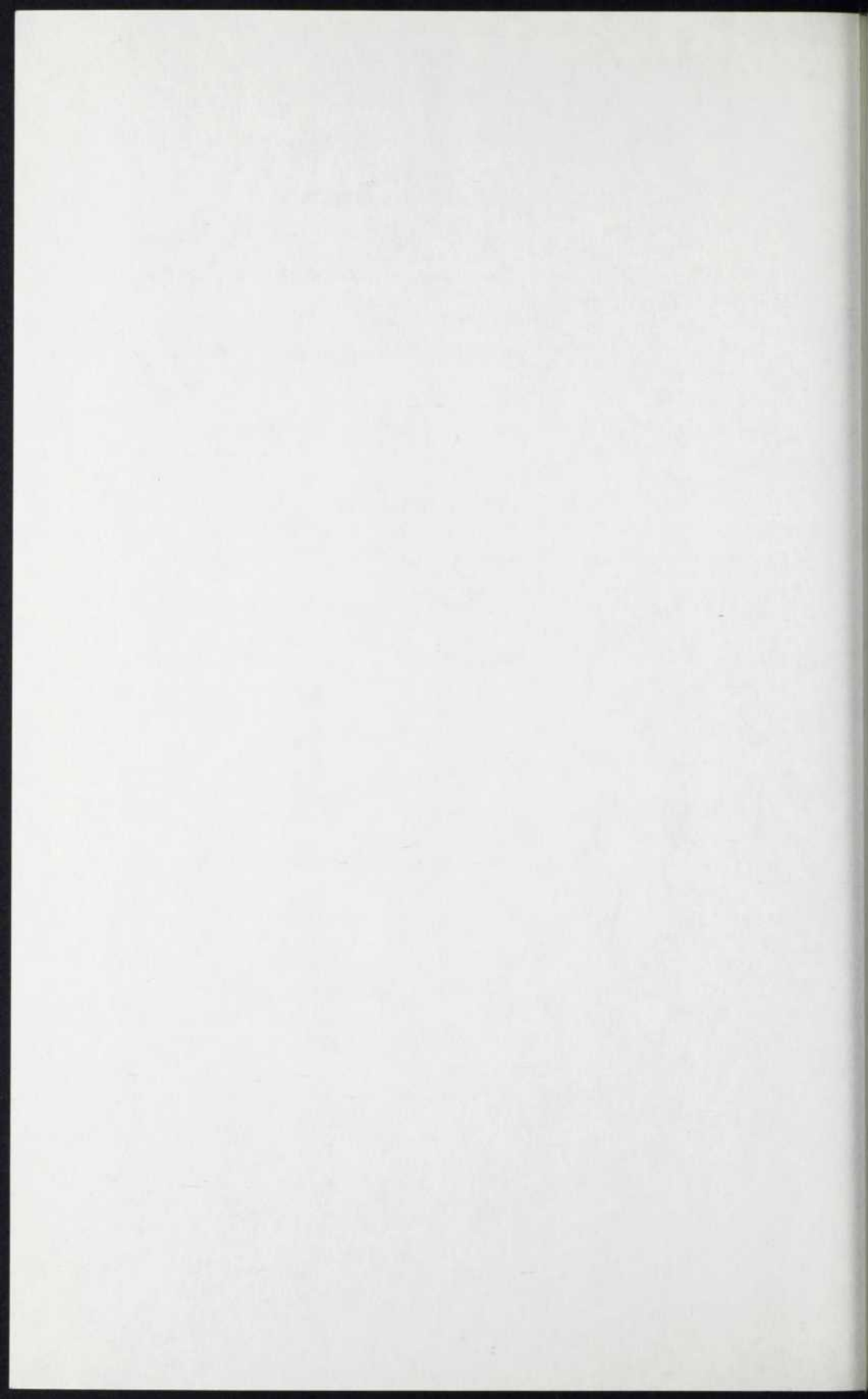
Bien entendu, ce que font les organisations a inévitablement un effet sur l'option, ou, dit autrement, l'interprétation est difficilement séparable de la formulation de l'option. La séparation est une imperfection mais, parce que le monde est complexe et que le cerveau humain ne peut imaginer tous les effets et toutes les réactions générées par une contrainte, il est nécessaire d'être raisonnable et, comme le suggérait Descartes, de simplifier la tâche si on veut avoir la moindre chance de la réaliser. Il faut donc, malgré les inefficacités que cela peut introduire par rapport à un schéma idéal, décentraliser et laisser chaque entreprise construire son propre jeu. C'est en somme une limitation physique et non un choix idéologique qui impose la séparation entre le politique qui formule et l'économique qui interprète et applique. Cela est en tout cas vrai de nos jours même si, en des temps anciens, la vie était suffisamment simple pour être comprise et modifiée à tout instant par un seul centre de réflexion et d'action.

Est-ce à dire que les responsables politiques doivent soit lâcher complètement la bride, soit accepter le sous-développement? Loin de là! Il est au contraire tout à fait possible pour ces responsables — une fois libérés des détails — de reconnaître les grandes régularités dans le comportement des organisations et d'élaborer les lois qui vont permettre d'éviter les déviations les plus sérieuses. De plus, il faut reconnaître que les changements importants dans un pays prennent généralement beaucoup de temps et il est souvent possible de les reconnaître à temps pour pouvoir les infléchir dans la direction voulue. C'est ce processus patient, certes lent, d'ajustement par approximations successives qui mène à ce qu'on peut appeler l'institutionnalisation d'un pays. *Le génie des responsables politiques c'est d'inventer et de réinventer sans cesse les ajustements institutionnels les plus intelligents, en tout cas ceux qui réduisent la fréquence de leurs interventions.*

En général, en Afrique, comme dans tous les pays en voie de développement, la survie de l'activité économique des entreprises n'est pas déterminée par le marché mais par la capacité des gestionnaires à mener un combat intelligent pour leur liberté d'action.

Références bibliographiques

- HAFSI, T. (1983), «L'État et l'entreprise publique: au-delà de l'idéologie», *Politique et Management Public*, n° 2, Paris.
- HAFSI, T. (1984), *Entreprise publique et politique industrielle*, McGraw-Hill, Paris.
- HAFSI, T. (1985), «The Dynamics of Government in Business», *Interfaces*, vol. 15, n° 4, 62-69.
- HAFSI, T et THOMAS, H. (1986), «Understanding Strategic Decision Processes in SOEs», dans J. McGee et H. Thomas (dir.), *Strategic Management Research: A European Perspective*, Wiley, New York, 219-244.
- POLANYI, Karl (1944), *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.
- THOMPSON, J.D. (1967), *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.



LA PRATIQUE COOPÉRATIVE EN AFRIQUE: L'EXPÉRIENCE DE LA SDID

Michel Doray

La Société de développement international Desjardins (SDID) est une corporation sans but lucratif rattachée à la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec et mandatée pour encadrer et coordonner les actions d'intercoopération du Mouvement Desjardins¹ dans les pays en développement.

Cette solidarité internationale du Mouvement Desjardins s'inscrit dans la tradition coopérative et caractérise ses propres origines en terre d'Amérique. Le fondateur Alphonse Desjardins a, en effet, entretenu une correspondance soutenue avec plusieurs leaders coopératifs européens et a parcouru les États de la Nouvelle-Angleterre où il a participé, au début du siècle, à la mise en place des premières *credit unions*.

Créée en 1970, la SDID est maintenant présente dans 15 pays d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud et des Antilles où elle accompagne près de 50 partenaires institutionnels. Ceux-ci sont les premiers responsables de la définition et de la mise en œuvre des projets de développement auxquels est associée la SDID et sont engagés dans la création et le renforcement d'entreprises de nature ou d'inspiration coopérative rejoignant actuellement plus d'un demi-million de personnes.

Depuis sa fondation, deux champs d'action ont été privilégiés par la SDID: les institutions financières, principalement la mobilisation, la sécuri-

1. Le Mouvement Desjardins est un réseau coopératif de services financiers. Ses 1345 caisses, dont sont membres plus de 4 millions de Québécois, en constituent les racines. Elles se sont dotées de fédérations (11), d'une confédération, d'une caisse centrale et d'institutions spécialisées dans les secteurs, entre autres, de l'assurance, des services fiduciaires, de l'investissement et du crédit industriel et commercial.

sation et le recyclage de l'épargne locale; et l'agro-alimentaire, en particulier la production, la transformation et la commercialisation des produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Consciente des exigences de ce mode de collaboration Nord-Sud et de l'importance de consolider son expérience et ses compétences, la SDID a initialement limité à trois pays ses premiers pas en Afrique: le Zaïre dès 1970, puis le Cameroun et le Burkina-Faso à partir de 1972. C'est dans des pays limitrophes que devait par la suite s'étendre son action: Rwanda (1977), Côte-d'Ivoire (1982) et Niger (1986). La SDID sera prochainement présente au Sénégal et elle s'appête à identifier des partenaires au Mali. C'est, par ailleurs, en 1980 qu'elle a entrepris une collaboration institutionnelle soutenue avec des vis-à-vis latino-américains et antillais. La SDID compte être bientôt active en Asie.

La SDID a plus d'une trentaine de conseillers et conseillères sur le terrain et mobilise annuellement autant de consultants pour des interventions ponctuelles spécialisées. L'ensemble de ses activités totalisera des coûts de près de 10 millions de dollars en 1988.

Le déploiement de cette programmation² a bénéficié depuis ses débuts d'appuis humains, matériels et financiers de plus en plus significatifs des diverses composantes du réseau Desjardins, d'un soutien financier croissant de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de supports d'appoint du ministère des Relations internationales du Québec.

Les lignes qui suivent mettront l'accent sur la pratique coopérative comme voie de développement dont nous partageons les espoirs, les déceptions, les succès et les écueils depuis bientôt vingt ans. Nous ne prétendons aucunement tracer un bilan exhaustif. Plus modestement, nous tenterons de dégager un certain nombre de perspectives qui motivent notre ténacité et inspirent notre pratique et d'esquisser quelques-uns des enjeux qui en conditionnent la poursuite.

Atouts de la formule coopérative

La formule coopérative nous apparaît un outil particulièrement approprié de mobilisation et de consolidation d'un capital humain et financier autochtone, condition essentielle d'une véritable prise en charge par les populations concernées des responsabilités et des résultats du développement. Encore faut-il en respecter les caractéristiques essentielles et savoir en adapter et acculturer les modèles (Verhagen, 1984).

2. La SDID a décrit son approche méthodologique dans Le Boterf et Lessard (1986).

Une telle affirmation mériterait sûrement une démonstration plus étoffée. On nous permettra de l'illustrer brièvement à partir des cinq énoncés suivants:

- le développement coopératif implique la création d'entreprises;
- il constitue un instrument d'éducation économique et civique;
- il s'inscrit dans une approche de développement institutionnel;
- sa structuration par niveaux (local, sous-régional, national) lui permet de jeter un pont entre les économies dites traditionnelles et modernes ou informelles et formelles;
- son insertion dans des réseaux continentaux et internationaux lui ouvre des perspectives inédites d'échanges et de solidarité.

Création d'entreprises

L'existence d'une coopérative repose à la fois sur:

- une *association* librement consentie de personnes en vue de satisfaire un ou des besoins communs;
- la mise en œuvre d'une *activité économique* concrète, organisée et durable: par exemple, approvisionnement en intrants agricoles, stockage et mise en marché de la production, intermédiation financière;
- la création d'une *entreprise* dont le démarrage requiert, pour assurer son fonctionnement, un capital souvent modeste et un minimum de ressources financières, matérielles et humaines, ces dernières étant au départ le plus souvent bénévoles.

Ce caractère «entrepreneurial» de l'association coopérative impose ainsi à ses membres promoteurs des engagements à moyen et même à long terme et la mise en place de mécanismes de contrôle de ses opérations et de sanction de sa performance.

L'accroissement et la complexification des activités de l'entreprise coopérative entraînent habituellement après un certain temps des problèmes de capitalisation et de management. Pour préserver son autonomie, la coopérative doit alors chercher à mobiliser le plus possible dans son milieu d'implantation les ressources financières requises. Il lui faut, de plus, se doter d'un gérant et d'employés dont la rémunération alourdit ses coûts et dont il faut s'assurer de l'intégrité, de la loyauté et de la compétence.

Peu de coopératives survivent à cette première crise de croissance. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces échecs: membership constitué par voie de «conscriptio» plutôt que par mouvement volontaire, financement largement dépendant de l'extérieur, encadrement et contrôle inadéquats.

Aussi peut-on comprendre la fierté bien méritée de ces milliers de paysans, commerçants et fonctionnaires de la région de la Bougouriba (Burkina-Faso) dont la majorité des 12 caisses populaires s'autofinancent et gèrent des épargnes équivalentes à 1,7 millions de dollars canadiens. De plus, ces caisses se sont dotées d'une fédération dont le bilan de 1987 affiche des résultats positifs avant l'imputation de l'appui financier extérieur (SDID et ACDI).

Un instrument d'éducation économique et civique

L'entreprise coopérative repose sur un mode particulier de partage:

- des *avoirs*: égalité des membres-propriétaires sans égard à l'apport personnel initial de capital;
- des *pouvoirs*: assemblée souveraine des membres qui élisent leurs dirigeants (conseil d'administration et autres comités);
- des *résultats*: affectation des trop-perçus à la réserve, à des initiatives communautaires et/ou sous forme de ristournes individuelles au prorata de la participation aux activités de la coopérative.

Ces caractéristiques font de l'entreprise coopérative un espace privilégié d'apprentissage de la participation et de la démocratie. Des populations très peu scolarisées et parfois même illettrées sont ainsi sensibilisées au langage et à la pratique de l'administration, de la gestion et de l'économie.

L'entreprise coopérative contribue alors, à sa manière, à la promotion des droits de la personne qui devient d'année en année un enjeu important du développement et de la coopération Nord-Sud (ACDI, 1988).

Développement institutionnel

L'injection de capitaux extérieurs et la mise en place d'infrastructures matérielles constituent sans aucun doute des conditions de développement mais ne peuvent en assurer la pérennité. Celle-ci ne peut reposer que sur une *réappropriation par les populations locales* des retombées et des exigences de ces développements exogènes (Crener *et al.*, 1983).

Une telle prise en charge suppose, entre autres, la création d'institutions communautaires possédées par ces populations et façonnées à leur image. Groupements villageois, associations paysannes ou de quartiers, réseaux d'organisations non gouvernementales autochtones contribuent ainsi à l'émergence de sociétés civiles organisées et autonomes.

Ses assises collectives et économiques font potentiellement de l'entreprise coopérative un levier et un partenaire important de ce développement dit

institutionnel de plus en plus reconnu comme une condition critique de succès et de permanence du développement (USAID, 1983).

Un pont entre économie informelle et économie formelle

L'évolution du développement coopératif dans un pays entraîne généralement, après un certain temps, l'établissement de structures de deuxième niveau. Plusieurs coopératives locales, œuvrant habituellement dans le même secteur et/ou dans une même sous-région, se dotent d'une «Union» ou «Fédération» leur permettant de disposer de services communs: approvisionnement, mise en marché, gestion et placement de liquidités, vérification et contrôle, éducation coopérative et formation.

Avec le temps, plusieurs fédérations sous-régionales ressentent le besoin de se doter d'une structure nationale de troisième niveau, habituellement légère et principalement mandatée pour exercer des fonctions de représentation, notamment auprès de l'État. De telles confédérations nationales peuvent être sectorielles ou regrouper les divers secteurs coopératifs. Dans ce dernier cas, elles sont appelées à exercer des fonctions de coordination de l'ensemble du mouvement coopératif d'un pays et à développer certains services spécialisés: recherches, formation, éducation coopérative, publications, etc.

Ces structures de deuxième et de troisième niveaux sont en quelque sorte des coopératives de coopératives et respectent des règles analogues en ce qui concerne le partage de la propriété, du pouvoir et des résultats. La structuration progressive d'un véritable réseau coopératif permet donc, avec le temps, de désenclaver la petite et souvent fort modeste coopérative locale qui, tout en conservant sa spécificité et son autonomie, accède à des services qu'elle serait incapable de se donner par elle-même et sur lesquels elle a néanmoins des pouvoirs d'orientation et de décision.

Le développement des coopératives d'épargne et de crédit auquel est associée la SDID dans plusieurs pays d'Afrique est ainsi en voie de *jeter un pont* entre des structures traditionnelles et parfois millénaires de collecte de l'épargne (groupes de cotisation, tontines) et diverses institutions financières modernes appelées à constituer l'armature d'une organisation bancaire autochtone: banque centrale, caisses nationales de crédit agricole, banques de développement, etc. (FAO, 1984).

Il en va de même dans le secteur agricole où le renforcement d'institutions locales autonomes et leur mise en réseau sur une base authentiquement coopérative peut constituer un moyen privilégié pour *rééquilibrer des rapports ville-campagne* encore trop largement dominés par l'État central au détriment d'une véritable responsabilisation du paysannat.

Dans la mesure où elle est protégée par une législation adéquate, la formule coopérative contribue à *sortir de l'isolement* des milliers d'acteurs économiques dont la résistance à déborder les frontières de l'économie dite parallèle ou informelle s'explique largement par les lourdeurs administratives et fiscales dont ils appréhendent être l'objet.

Une ouverture sur le monde

L'émergence de mouvements coopératifs nationaux s'accompagne de leur *accessibilité à des organisations régionales, continentales et internationales*. C'est ainsi que l'Association des coopératives d'épargne et de crédit d'Afrique, dont le siège social est à Nairobi (Kenya), regroupe des *leagues* ou *unions* de 25 pays représentant près de 3 millions de membres dont les épargnes totalisent l'équivalent de 520 millions de dollars US. L'ACECA est elle-même membre du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit dont le siège social est à Madison (USA) et dont le membership couvre 80 pays dans les cinq continents (82 millions de membres et 437 milliards de dollars US d'épargne) (WOCCU, 1988).

Par ailleurs, des délégués de près de 30 pays africains participent aux orientations et aux activités des bureaux régionaux d'Abidjan (Côte-d'Ivoire) et de Moshi (Tanzanie) de l'Alliance coopérative internationale. Fondée en 1895, l'ACI, dont le siège social est à Genève (Suisse), constitue l'une des rares institutions mondiales à avoir survécu aux conflits territoriaux et idéologiques du présent siècle. Elle regroupe aujourd'hui des organisations coopératives de 69 pays de l'Ouest et de l'Est comme du Nord et du Sud représentant un demi-milliard de membres.

Un vaste réseau international de solidarité intercoopérative s'est ainsi créé, d'abord au bénéfice d'une concertation Nord-Nord complétée depuis bientôt trente ans par un dialogue Nord-Sud et Sud-Nord de plus en plus substantiel.

Ce dernier s'est surtout concrétisé par de multiples projets de collaboration et de *partage d'expériences et de savoir-faire*. La préoccupation des mouvements coopératifs du Nord n'a pas été d'abord d'étendre géographiquement leurs activités et leurs marchés, mais d'accompagner la naissance et le renforcement de mouvements coopératifs autonomes et viables dans les pays du Sud.

Il apparaît cependant souhaitable qu'un tel partenariat puisse déboucher, dans les décennies à venir, sur un *marché intercoopératif mondial* dont les règles de fonctionnement devraient être porteuses d'une plus grande équité que celle qui prévaut actuellement dans les échanges Nord-Sud.

Il est par ailleurs légitime de supposer que ce marché de biens et de services sera supporté par d'importants réseaux financiers. Déjà l'ensemble des institutions financières coopératives du monde totalisent des actifs de près de mille milliards de dollars US, propriété de plus de 133 millions de coopérateurs de tous les continents (WOCCU, 1988).

Conditions critiques de viabilité et de pérennité

Nous pourrions avec raison être accusés de dresser un tableau idyllique des potentialités de la voie coopérative en Afrique si nous ne tempérions cet enthousiasme par un regard critique sur notre pratique. Celle-ci nous dicte plusieurs exigences que nous regrouperons autour des quatre énoncés suivants:

- les appuis provenant du Nord doivent être bonifiés et «remodelés»;
- l'entreprise coopérative ne peut s'épanouir que dans un milieu «développant»;
- une attention particulière doit être accordée à une participation accrue des femmes et des jeunes;
- la maîtrise des ressources financières autochtones doit être davantage prise en compte par tous les intervenants.

Remodelage des appuis du Nord

Notre accompagnement de partenaires africains doit d'abord s'appuyer sur une *connaissance accrue des milieux d'implantation* de la formule coopérative et des modalités de sa diffusion et de ses applications. La réalité coopérative africaine couvre, en effet, un ensemble de pratiques très diversifiées par leur histoire, les statuts légaux qui les encadrent, les structures dont elles se sont dotées, leur distribution sectorielle et géographique par pays (Gentil, 1984 et 1986).

Voulons-nous nous contenter d'exporter un modèle étranger et courir le risque de voir le greffon rejeté ou désirons-nous vraiment que notre expérience séculaire soit interpellée et enrichie par son nouveau terreau d'insertion? Dans ce cas s'impose une lecture attentive de cette réalité coopérative africaine multiforme qui s'inscrit tantôt dans le prolongement d'héritages coloniaux largement récupérés par les administrations publiques lors des indépendances, tantôt dans le contexte de réseaux privés mis sur pied par des «intervenants» venus du Nord, tantôt dans la foulée d'initiatives locales endogènes (para-coopératives et pré-coopératives) inspirées d'une vie associative de plus en plus riche.

Un tel effort d'enracinement implique également que nous accroissions nos efforts d'entraînement et de responsabilisation d'une *relève autochtone* capable d'alléger une trop grande dépendance des appuis du Nord. Cela requiert un repérage et une utilisation plus systématique de ressources institutionnelles locales et nationales pour des consultations techniques et des activités de recherche et de formation ainsi que le soutien d'organisations régionales et la promotion de pratiques de collaboration Sud-Sud.

Il nous faut de plus maintenir et intensifier une *concertation adéquate entre intervenants coopératifs du Nord* afin de prévenir des duplications et des compétitions inutiles autant que coûteuses et de bonifier nos prestations respectives. Une telle coordination devrait éviter de privilégier des hégémonies territoriales qui compromettent la mise en œuvre de collaborations multilatérales fructueuses.

C'est dans cet esprit que la SDID participe activement à diverses tables de concertation notamment avec ses deux principaux partenaires coopératifs canadiens, la Société de coopération pour le développement international (SOCODEVI-Québec) et la Canadian Co-operative Association (CCA-Ottawa), ainsi qu'avec plusieurs autres institutions coopératives nord-américaines, européennes et internationales.

Une connaissance plus approfondie de la mosaïque coopérative africaine, une mobilisation accrue des ressources du Sud et une meilleure articulation des énergies du Nord: voilà les voies obligées d'un accompagnement à la hauteur des défis de la décennie qui vient.

Un milieu «développant»

L'entreprise coopérative ne peut prétendre répondre à tous les besoins de développement de son milieu. De plus, sa viabilité tient autant à une capitalisation, à une rentabilité et à des moyens de contrôle interne adéquats qu'à la *capacité de son environnement de lui fournir les conditions de sa survie et de sa croissance*: un potentiel d'activités génératrices de revenus, des facilités d'approvisionnement et de commercialisation où prévalent la vérité des prix et des pouvoirs réels de négociation, un minimum d'infrastructures routières, éducatives et de communications, un cadre juridique approprié (Hénault, 1987).

Dans un contexte où tout est souvent à faire en même temps, la promotion d'entreprises coopératives *ne peut ignorer les autres actions et acteurs locaux du développement*. Ainsi, par exemple, notre soutien des groupements coopératifs d'éleveurs du Nord-Kivu (Zaïre) s'est accompagné d'un appui à la construction et au fonctionnement d'un abattoir dont la propriété est mixte (État, centrale coopérative et entrepreneurs privés), de l'assistance à la mise en

place d'une radio communautaire qui sera gérée par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) de la région, du renforcement d'un réseau de coopératives d'épargne et de crédit et du financement de petits projets d'infrastructure.

Le développement coopératif doit aussi *tenir compte des priorités nationales de développement*. On assiste d'ailleurs à ce propos, dans plusieurs pays africains, à une réhabilitation de la formule coopérative comme outil de développement après plus d'une décennie de silence commandé par de retentissants échecs de projets qui n'avaient dans certains cas de coopératif que le nom.

Des gouvernements sont, en effet, confrontés à l'inefficacité de mesures imposées d'en haut et coincés par le poids de leur dette extérieure et de leur administration publique. Ils deviennent alors les promoteurs d'une privatisation qui peut sans doute favoriser le développement coopératif mais comporter en même temps plusieurs écueils: délégitimation de responsabilités sans pouvoirs légaux ou économiques, récupération d'activités non rentables ou limitées à des secteurs marginaux, maintien d'attitudes paternalistes par les instances gouvernementales de tutelle des coopératives (OCDC, 1985).

Un milieu «développant», c'est également celui dans lequel n'est épargné aucun effort pour assurer une *éducation coopérative* soutenue des membres et une *formation* continue et appropriée des dirigeants élus et du personnel salarié. Cela peut exiger des investissements significatifs dans des programmes d'alphabétisation, de vulgarisation et de perfectionnement.

Un environnement socio-économique favorable, des complémentarités avec d'autres acteurs du milieu, une articulation adéquate avec les priorités nationales de développement, un engagement permanent dans des activités éducatives et de formation: voilà quelques conditions nécessaires à l'émergence d'entreprises coopératives viables et durables.

Participation des femmes et des jeunes

Il peut paraître ironique de parler d'«intégration» des femmes dans le développement alors qu'elles sont déjà responsables de plus de 60% de la production agricole en Afrique et d'une partie substantielle du petit commerce et de l'artisanat utilitaire sans oublier leur contribution à l'éducation et aux soins primaires au niveau de la famille (Dumouchel et Thede, 1986).

Toutes ces activités peu ou pas rémunérées leur laissent finalement très peu de temps pour profiter des programmes d'alphabétisation et de vulgarisation technique et pour participer activement à des projets formels de développement. Aussi faut-il davantage parler du problème de *l'accessibilité des femmes aux décisions, aux moyens et aux résultats du développement*. Des facteurs socio-culturels expliquent en partie cette réalité et en rendent difficile

la compréhension et délicate la transformation. Ils ne sauraient cependant servir d'alibi à l'inaction.

À cet égard, la SDID est engagée dans des projets spécifiquement orientés vers la promotion socio-économique des femmes: groupements coopératifs féminins au Burkina-Faso, Association des femmes du Niger, animation et vulgarisation au Rwanda. La SDID favorise également une association plus tangible des femmes à ses programmes d'appui en cours et en préparation: par exemple, augmentation du nombre d'épargnantes, d'emprunteuses, de dirigeantes élues et d'employées dans les coopératives d'épargne et de crédit du Zaïre.

Est-il par ailleurs nécessaire d'insister sur l'à-propos d'une *mobilisation accrue des jeunes* dans des pays dont plus de 50% de la population a moins de 25 ans? La formule coopérative peut-elle constituer un attrait pour ces jeunes ruraux qu'on essaie d'arracher au vertige de l'exode vers la ville? Les jeunes urbains peuvent-ils y voir un moyen de canaliser leur force de travail largement inutilisée? Que faisons-nous au Nord pour accueillir en stage dans nos institutions coopératives des jeunes Africains étudiant dans nos universités ou repérés et choisis par nos partenaires du Sud? Les diagnostics et les prescriptions à ce propos restent à venir.

Une chose est certaine: aucune stratégie de développement coopératif ne peut longtemps et impunément ignorer les besoins et les ressources de ce 75 à 80% de la population que représentent les femmes et les jeunes.

Maîtrise des ressources financières autochtones

Une partie substantielle des programmes d'aide au développement met l'accent sur une *meilleure utilisation des ressources naturelles*: reconstitution du couvert végétal, bonification des surfaces cultivées, approvisionnement en énergie, protection de l'écosystème. Il n'y a là rien d'étonnant puisque les populations tirent largement les éléments de leur survie d'une gestion adéquate de ces ressources.

Le *développement des ressources humaines*, trop longtemps limité aux programmes de scolarisation, est de plus en plus et fort heureusement considéré comme une composante essentielle de tout processus d'aménagement physique et de changement social et économique.

Par contre, la ressource financière demeure trop souvent et assez étrangement la grande oubliée du développement. Tantôt elle se manifeste pour payer la facture des autres ressources et ce, autant que possible, sous forme de devises venues du Nord. Tantôt elle est dramatiquement projetée à l'avant-scène de l'actualité: poids écrasant de la dette extérieure, tiraillements causés par les modalités d'application des mesures dites d'«ajustement structurel» imposées par le Fonds monétaire international, détérioration des termes de l'échange.

Où et quand parle-t-on de la *maîtrise par les pays en développement de leurs propres ressources financières*: mobilisation et recyclage de l'épargne locale, reprofilage des mécanismes de crédit agricole, renforcement du système bancaire?

Pourtant, un nombre croissant de travaux de recherche sanctionnés par la pratique ont démontré l'existence, dans l'ensemble des pays en développement, y compris les plus pauvres, de ressources financières locales longtemps insoupçonnées et trop souvent inertes (Kessler, 1984). Aurait-on, par ailleurs, déjà oublié que les petites épargnes de ces modestes paysans et ouvriers de l'Europe de la seconde moitié du siècle dernier et de l'Amérique du début de ce siècle ont constitué les bases d'institutions financières aujourd'hui très importantes?

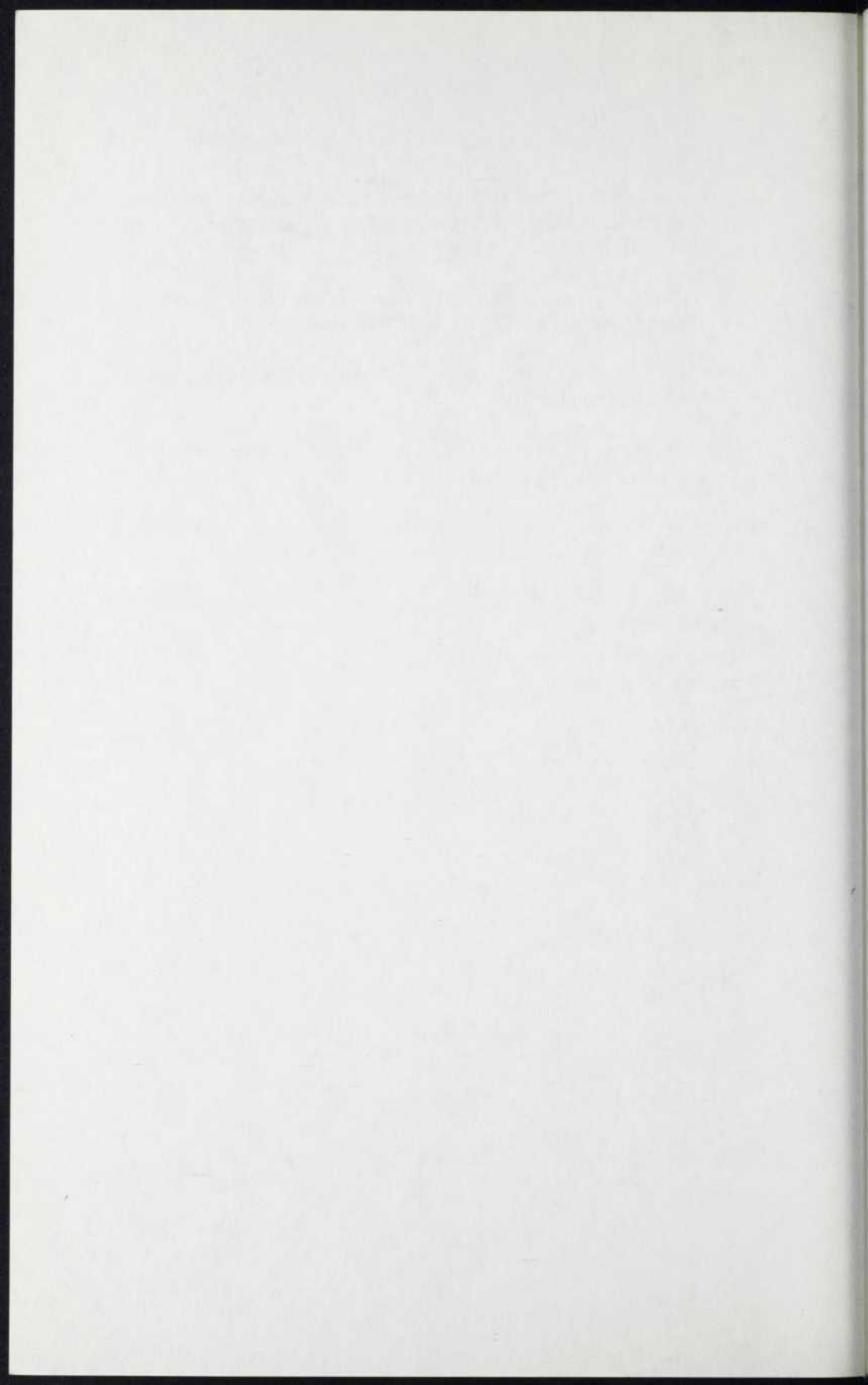
À ce propos, les réseaux autochtones encore naissants de coopératives d'épargne et de crédit sont appelés à devenir des leviers importants pour une prospection efficace des ressources financières locales et un accroissement significatif de l'autofinancement du développement. Encore faut-il que leurs partenaires du Nord poursuivent et intensifient leurs appuis au renforcement de tels réseaux tout en signifiant leur disponibilité et leur volonté de partager leur expérience de banquiers et de «développeurs» avec d'autres acteurs financiers nationaux et internationaux.

Voilà esquissées à grands traits les promesses d'une voie de développement et quelques conditions critiques qui doivent en baliser la mise en œuvre au jour le jour. Puissent ces réflexions sur la pratique coopérative en Afrique susciter, au Nord comme au Sud, les questionnements et les engagements requis pour en nuancer les raccourcis inévitables et en enrichir les perspectives.

Références bibliographiques

- ACDI (Agence canadienne de développement international) (1988), *Partageons notre avenir*, Hull, ACDI.
- BRAO-ACI (Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest de l'Alliance coopérative internationale) (1986), *La voie de l'avenir*, Abidjan, BRAO-ACI.
- CCPEDQ (Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec) (1986), *Mémoire soumis au Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Chambre des communes du Canada*, Lévis, CCPEDQ.
- COPAC (Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives) (1980-1987), *Cooperative Information Notes*, n^{os} 1 à 61, Rome, COPAC.
- CRENER, Maxime A., LEAL, Gaston, LEBLANC, Robert et THEBAUD, Brigitte (1983), *Le Développement Rural Intégré — L'état de la question*, Hull, ACDI.
- DUMOUCHEL, Suzanne et THEDE, Nancy (1986), *Femmes, épargne et crédit au Sahel*, Montréal, AQOCI (Association québécoise des organismes de coopération internationale).
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) (1984), *Rapport de la Consultation sur la mobilisation des institutions coopératives et des systèmes financiers en faveur du développement rural* (Lomé, Togo, juin 1984), Rome, FAO.
- GENTIL, Dominique (1984), *Les pratiques coopératives en milieu rural africain*, Paris, Éditions l'Harmattan.
- GENTIL, Dominique (1986), *Les mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest*, Paris, Éditions l'Harmattan.
- HÉNAULT, Georges M. (1987), *Marketing et développement du Tiers-Monde*, Paris, Economica et ACCT (Agence de Coopération culturelle et technique).
- KESSLER, Denis et ULLMO, Pierre Antoine (1984), *Épargne et développement*, Paris, Economica.

- LE BOTERF, Guy et LESSARD, Pierre (1986), *L'ingénierie des projets de développement: gestion participative et développement institutionnel*, Montréal et Paris, Agence d'Arc et PAIDEIA
- OCDC (U.S. Overseas Cooperative Development Committee) (1985), *Why Cooperatives Succeed ... and Fail*, Washington, OCDC.
- THORDARSON, Bruce (1988), *The Role of Cooperatives in Development*, Ottawa, Institut Nord-Sud.
- USAID (U.S. Agency for International Development) (1983), *Institutional Development Policy Paper*, Washington, USAID.
- VERHAGEN, Koenraad (1984), *Co-operation for Survival*, Amsterdam et Genève, Royal Tropical Institute et Alliance coopérative internationale.
- WOCCU (World Council of Credit Unions) (1988), *1987 Statistical Report*, Madison, WOCCU.



L'AFRIQUE A-T-ELLE UN AVENIR?

René Dumont

Le destin du continent africain n'est pas prédéterminé¹. Il n'a pas été inscrit dans les astres, ou annoncé par un Nostradamus africain. Il dépend des *politiques* qui seront suivies à l'intérieur des États par leurs dirigeants, et, au-dehors, par tous ceux qui prétendent les *aider*, et qui jusqu'ici les ont aussi *exploités* grâce aux «lois du marché». Il dépendra beaucoup — peut-être plus — des Africains eux-mêmes; et d'abord des paysans et des paysannes, si on leur donne les moyens de se défendre et de se réaliser. Puis des travailleurs des villes, si on leur garantit le *droit au travail*. Et des «élites» — des cadres de l'administration — et de leur degré d'efficacité contrée par leur *bureaucratisation*. Puis des dirigeants *politiques* les plus responsables. Il dépendra des politiques économiques suivies par tous ceux qui essayent ou prétendent les aider. Et d'abord les trois démiurges du monde moderne de Washington (FMI, Banque mondiale, USAID). Et, naturellement, des aides bilatérales, comme celles de la France et du Canada. Enfin de nous tous, l'opinion publique des pays développés, qui nous disons démocratiques.

Banqueroute de l'environnement, de la démographie et de l'économie d'Afrique tropicale

«Banqueroute de l'environnement», c'est le sous-titre du livre *L'Afrique en crise* (Timberlake, 1985). Le désert avance de 3 à 4 millions d'hectares de plus par an, par une destruction des forêts et du couvert végétal entretenue par le

1. Nous traiterons ici de l'Afrique tropicale au sud du Sahara en excluant le Maghreb et l'Afrique du Sud.

surpâturage des ressources naturelles de fourrage herbacé ou arbustif. Et cette destruction est étroitement liée, dans les zones semi-arides du Sahel et d'Afrique orientale, à une *explosion démographique* sans précédent dans l'histoire de l'humanité pour une période aussi prolongée. Si la croissance de la population de 3,1% était prolongée sur un siècle, cela multiplierait la population par vingt. Et les Nations unies prévoient déjà une multiplication par *plus de cinq* avant l'an 2050, avant la «stabilisation» prévue de cette population. À mon avis, c'est une hypothèse *insoutenable*, la production ne pourrait suivre. Déjà le niveau de vie du continent entier *diminue depuis 14 ans*, depuis 1974, nous dit Lester Brown (1986). De plus, l'Afrique est *mal dotée par la nature*: climats trop arides ou trop mouillés, sols souvent pauvres ou très pauvres. Et elle a été aussi fort *maltraitée par l'histoire*: traite des Noirs, colonisation, néo-colonialisme. Ce ne sont pas là des conditions favorables au redressement rapide exigé par une situation dramatique.

Politiques de développement inappropriées

Dès l'indépendance, W.W. Rostow (1961) disait en gros aux jeunes États: «Suivez notre modèle de développement, les quatre étapes de la croissance économique, et vous arriverez, vous aussi, au décollage et à la société de consommation de masse» — donc à l'abondance universelle mondiale. C'était là ignorer ou mépriser les différences totales de situation entre l'Angleterre de 1780 et l'Afrique deux siècles plus tard. La première venait de réussir sa révolution agricole des fourrages et des fumiers accrus avec plus d'énergie animale. En même temps, elle pillait les trésors de l'Inde, et profitait du commerce triangulaire... L'Afrique tropicale de 1960 n'avait pas encore pu même esquisser cette révolution agricole: elle ne disposait presque pas de l'énergie animale; et elle était déjà exploitée, avant comme après l'«indépendance», par l'échange inégal, par la dégradation des termes de l'échange. On peut comparer l'écart de revenu par tête qui la séparait en 1960 des pays développés, plus de 50 à 1, avec celui noté par Paul Bairoch (1983) pour l'an 1700: entre la plus riche et la plus pauvre des nations, l'écart ne dépassait pas alors 2 à 1; tout le monde était paysan-artisan.

Dans une telle situation, j'ai conseillé alors au FAC français (équivalent de l'ACDI canadienne) la priorité à l'agriculture, avec une attention particulière à l'agriculture vivrière qui n'entraînait pas l'exclusion des cultures d'exportation, mais refusait d'oublier les vivres de base. Au lieu de cela, les dirigeants africains et la majorité de leurs conseillers de l'extérieur, français surtout, ont favorisé les villes et leurs autos, les grands projets d'irrigation ou de culture mécanisée. Et des industries inadaptées, trop capitalistiques, qui n'ont pu trouver dans les campagnes toujours ruinées un marché intérieur

suffisant, ni fournir d'emplois suffisants car trop sophistiquées. Finalement on a accordé trop de soutien, de crédits et de privilèges abusifs aux *minorités privilégiées urbaines* (politiques, bureaucrates, commerçants et affairistes) au pouvoir: ce que Michael Lipton (1977) a appelé *urban bias*.

On a compris bien tard la gravité de cette erreur, que j'avais dénoncée peu après l'indépendance (Dumont, 1962). Il fallut attendre 1980 pour que, par le plan de Lagos, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) affirme la nécessité de la priorité à l'agriculture, et 1984, à Addis Abeba, pour commencer à mettre réellement en application cette décision. Avec une énergie politique et des moyens financiers encore insuffisants. Actuellement, la majorité des États africains se trouve *ruinée, endettée, en faillite*. Ce qui veut dire, pour la majorité des paysans ruinés et des bidonvillois, misère et chômage. On n'y a même plus la possibilité de se procurer des pièces de rechange pour les moteurs en panne, des clous et des vis pour les charpentiers, du papier et des crayons pour les écoliers: *banqueroute totale!*

Abdou Diouf et Sankara: ne pas les confondre avec Mobutu

Dans la nécessaire critique des dirigeants africains, indispensable si l'on veut rectifier les politiques en cours, une condamnation universelle au même niveau de ces «politiques» ne serait pas objective. Certes trop d'entre eux, peut-être même la majorité, se soucient plus de leurs intérêts personnels que de ceux de leurs administrés, de leurs compatriotes.

La corruption règne au Zaïre à un niveau inégalé dans le reste de l'Afrique, nous disent les sociologues zaïrois. Aussi ne faut-il pas confondre Mobutu avec des présidents comme Sankara au Burkina-Faso (Dumont et Paquet, 1986) qui recherche le bien de son pays, mais parfois à travers des réalisations critiquables. Et j'en dirais autant pour le président Abdou Diouf (Dumont et Mottin, 1983) au Sénégal, pour ne citer que deux de ceux qui m'ont récemment appelé en consultation. On voit trop les aides internationales ne pas tenir grand compte de l'attitude des dirigeants envers leurs peuples, mais plutôt examiner s'ils se rattachent au camp occidental²...

On parle volontiers du *miracle ivoirien*, basé sur des cultures d'exportation, café et cacao surtout, qui ont beaucoup progressé. Mais cela aux dépens d'une forêt en voie de disparition, de la dégradation (savanisation) de sols au départ fertiles, donc d'une réduction du potentiel de production agricole. Et

2. Depuis que ce paragraphe a été écrit, j'ai appris avec peine l'assassinat de notre ami Thomas Sankara. Ici encore, diraient les juristes, il faudrait voir «à qui profite le crime».

voici que la Côte-d'Ivoire et le Cameroun, si longtemps cités en modèles, en exemples, sont dramatiquement *endettés* à leur tour.

Du savoir et des ressources aux paysans et aux paysannes

Protéger l'environnement, donc d'abord lutter contre l'avancée du désert et accroître une production agricole de plus en plus déficitaire par rapport à la croissance de la population sont des tâches absolument prioritaires. Mais il faut donner à ces ruraux et les moyens de mieux comprendre les tâches qui s'imposent et les ressources nécessaires à leur réalisation. Or nous avons pu montrer (Dumont et Paquet, 1986) que les paysans et plus encore *les paysannes* du Sahel ont été jusqu'ici à peu près totalement dépourvus tout à la fois:

- d'*instruction*: 9% des garçons et 3% des filles vont à l'école primaire dans les villages du Sahel, au lieu souvent de 50% dans les villes du Sahel, et plus sur la côte;
- de *ressources* à investir, du fait des *prix* agricoles trop bas tant à l'exportation que sur le marché intérieur.

Aussi avons-nous conseillé, dans l'étude citée ci-dessus:

- l'*alphabétisation* fonctionnelle en langues africaines des paysans et des paysannes — que le Burkina-Faso a entreprise depuis notre étude de 1984; Sankara, lui, nous avait écoutés;
- de meilleurs *prix* des denrées primaires par la réduction des taxes de sortie, et l'organisation du marché des denrées agricoles et minérales sur le plan mondial;
- enfin, de meilleurs prix sur les *marchés internes*, surtout pour les céréales que les urbains au pouvoir ont toujours réussi jusqu'ici à maintenir bien trop bas.

Droit au travail, le premier des droits de l'homme

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, Joe Clark, parle de lier l'aide au Tiers-Monde au respect des droits de la personne. Fort bien. À condition de ne pas oublier que, surtout dans le Tiers-Monde, et plus encore en Afrique, le premier des droits de l'homme, celui qui permet l'exercice de tous les autres, c'est le *droit à la vie*, donc le *droit de manger*, et pour cela le *droit au travail*. Or le drame de ces pays démunis, le drame de l'Afrique, est que le développement amorcé ou aidé par les assistances étrangères a toujours relégué au second plan les problèmes *d'emploi* — le BIT peut en témoigner — donc le droit au travail. La misère des bidonvilles, dont la population croît plus vite que celle des villes (les villes d'Afrique vont voir leur population

décupler en 50 ans, de 1950 à l'an 2000) pourrait être allégée si on leur permettait de satisfaire, par leur travail, une large partie de leurs besoins de base.

Ces problèmes sont fort difficiles, sinon impossibles à résoudre, dans le cadre de l'économie *libérale*. Ce qui incite à rechercher de meilleures voies pour en sortir. La priorité au droit au travail, c'est une aide qui irait d'abord à l'agriculture paysannale, puis au secteur informel et aux technologies appropriées; donc aux petites entreprises visant à couvrir les besoins de base de tous avec les ressources locales, tant en matières premières qu'en travail.

C'est là quelque chose de tout différent de la loi du marché, de la recherche du profit. Finalement, poussée plus loin, cette orientation nous amènerait à remettre en cause notre civilisation de gaspillage en pays développés, notre économie d'abord productiviste. Sans cette remise en cause, l'écart des pays développés et des PMA (les pays les moins avancés, terme qui suppose que «nous» sommes le modèle) ne cessera de s'accroître, jusqu'à la rupture. Attention: *l'économie africaine est au bord d'une catastrophe*, qu'une série d'erreurs économiques — par l'application d'une économie trop classique — risquerait d'accélérer. Et nous risquerions fort d'en pâtir.

Termes de l'échange liés à l'endettement

Ceux qui préconisent le libéralisme intégral, la loi du marché, comme seule voie de salut pour le Tiers-Monde, donc pour l'Afrique, oublient l'histoire économique, ancienne et plus récente. Cette loi du marché, depuis les indépendances, n'a guère cessé d'être appliquée aux matières premières, agricoles et minérales, exportées par les pays démunis d'Afrique. À ceux qui prétendent qu'on ne peut guère faire autrement, il est possible de répondre que les agricultures des pays développés sont toutes à l'abri des lois du marché et très «protégées». Même si les formes de protection ne sont pas les mêmes, on les retrouve de l'Europe, orientale et occidentale, jusqu'au Japon, en Amérique du Nord et en Australie. Et l'OPEP a montré qu'une organisation des principaux producteurs de pétrole permettait de ne plus accepter totalement les lois du marché.

En Afrique par contre, voici bien des pays ruinés certes par l'échange inégal, mais aussi par une série de dépenses excessives et de projets pharaoniques, dont la responsabilité incombe d'abord aux donateurs. Nous avons souligné, bien avant leur construction, l'erreur que représentaient les grands barrages en cours de construction sur le fleuve Sénégal (Dumont et Paquet, 1986). Souvent conseillés par les donateurs, voici donc les pays africains plus endettés encore, par rapport à leur produit intérieur brut et leurs exportations, que même l'Amérique latine: leurs dettes extérieures sont estimées autour de 200 milliards de dollars.

Les prêteurs ne seront heureusement jamais intégralement remboursés: pour les plus pauvres, les PMA, du Sahel au Rwanda et au Burundi, de l'Angola au Mozambique, etc., c'est l'*annulation* progressive, par étapes, qui nous paraît s'imposer. Pour les autres, de Côte-d'Ivoire, du Gabon, du Cameroun au Kenya et au Zimbabwe, on pourrait envisager une *liaison entre le niveau de remboursement* — partiel seulement — des intérêts des dettes et *le cours des denrées* qu'ils exportent. Ainsi, une partie de la population des pays créanciers, les banques ou tous leurs actionnaires ou déposants auraient un intérêt direct à la revalorisation de ces denrées — par exemple, cesser de rêver au chocolat à trop bon marché, aussi nocif pour les producteurs de cacao que pour leur propre santé.

Les prêts d'ajustement structurel devraient être réajustés

Les «grands» argentiers du FMI et les «grands» financiers de la Banque mondiale estiment que la privatisation de nombre d'entreprises publiques, plus la réduction des déficits du budget et de la balance des paiements sont indispensables à l'amélioration de la situation économique des pays pauvres. Et aussi, mais ils ne le disent pas toujours expressément, au remboursement d'au moins les intérêts des dettes. Car ils ont dû (heureusement pour l'Afrique) renoncer à la prétention de tout recouvrer. Ce qui serait *du vol*, puisque ces dettes résultent en bonne partie de *l'échange inégal*, des lois du marché appliquées aux seuls produits primaires des pays dominés. Mais ces organismes reconnaissent que l'adoption des «prêts d'ajustement structurel» qu'ils proposent provoque, au moins dans une première étape, des difficultés économiques aux pays qui les réalisent. On n'a pas oublié les *émeutes de la faim* qui, du Maroc à la Tunisie et à l'Égypte, ont éclaté quand la réduction brutale des subventions a provoqué une hausse très forte des aliments de base: les subventions étaient indispensables à la survie des chômeurs et de ceux qui, en secteur informel, reçoivent des salaires misérables.

Il faut d'abord reconnaître qu'une partie des mesures de privatisation proposées s'imposent: on reconnaît que l'ONCAD sénégalais, fort mal géré, destiné aussi à donner des emplois aux partisans politiques, devait faire faillite (Dumont et Mottin, 1983). De même pour les «parastatals» de Tanzanie, dont les déficits pèsent lourd sur le budget (Dumont et Mottin, 1980). Mais les études entreprises par la FAO (1983) sur l'Afrique en l'an 2000 ont montré que ces politiques dites d'ajustement ont provoqué d'énormes difficultés économiques, notamment par l'ouverture des frontières et la renonciation obligatoire à tout protectionnisme de la part des pays pauvres au moment où se renforce le protectionnisme ouvert (accord multifibres) ou indirect et clandestin des pays riches (USA, Europe, Japon).

On peut donc déjà dire que *l'avenir de l'Afrique, fort menacé, dépendra très largement des mesures économiques prises à son égard* par tout le monde extérieur qui impose la «loi du marché», et ordonne les différentes formes d'«aide». Ce continent a besoin d'un appui plus intelligent, d'accords économiques plus favorables et finalement d'une révision du système économique dominant, le nôtre, chez nous aussi (Dumont et Paquet, 1986). Philippe Norel a par ailleurs montré à quel point les conditions imposées par le FMI au nom d'un libéralisme «débridé» diffèrent de celles qui ont si bien réussi à Taiwan sous la direction d'un «libéralisme éclairé» (Dumont et Paquet, 1987).

Aide alimentaire réfléchie; priorité au «food for work»

Quand on meurt de faim dans les camps d'Éthiopie en 1984, ou dans les villages du Sahel en 1973, l'aide alimentaire *d'urgence* ne se discute pas: elle est indispensable. Cependant, dans ces deux circonstances, cette aide est arrivée trop tard et elle a été trop souvent détournée, surtout en ville (les «châteaux de la sécheresse» des ministres à Bamako). Elle n'est donc arrivée qu'en quantité insuffisante, là où on en avait le plus grand besoin, dans les villages du nord, loin des routes. Et cette aide, ralentie par les démarches administratives, à Paris comme à Bruxelles, sinon à Ottawa, s'est généralement *prolongée trop tard* et elle est alors devenue *nuisible*. Une bonne partie de cette aide qui avait fait défaut en 1984 est arrivée au Sahel en 1985 et 1986, quand les pluies avaient bien rétabli la production locale. Les cours du mil et du sorgho se sont donc effondrés, aux dépens des paysans, par suite de cette aide intempes-tive qui remplissait les silos officiels.

Cela ne veut pas dire qu'il faut limiter ces apports d'aliments, surtout de blé, aux cas de famine ou de disette très accentuée. L'avenir de l'Afrique dépend des *microprojets de base*, réalisés *pour et par les paysans*, en mort-saison agricole. Mais la semi-disette est de règle au Sahel; sauf pluies très favorables (1985), qui deviennent de plus en plus exceptionnelles. On pourra demander plus aisément aux paysans et aux paysannes un effort d'équipement de leurs propres villages, s'ils reçoivent des vivres à l'image de ce que fait le PAM (Programme alimentaire mondial) pendant la durée de leurs travaux. Ceux-ci doivent être conçus (ou en tout cas acceptés) par les groupements villageois, mieux à même de définir leurs besoins, de classer les priorités, que les donateurs ou même les capitales. L'alimentation en *eau* (humains, bétail, jardins) est généralement prioritaire avec le *reboisement*, sous forme de brise-vent de bois villageois et d'agroforesterie de préférence. La *petite hydraulique* villageoise mérite partout la priorité sur la grande hydraulique; mais on a fait le contraire sur le fleuve Sénégal (Dumont et Paquet, 1986).

Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) et les problèmes des paysannes

Les ONG sont certes de valeur variable, et la conception de leur travail a largement évolué depuis vingt-cinq ans. Le mieux est d'aider des *ONG africaines*, devenues maîtresses de leurs actions, et qui sont appuyées financièrement par des ONG des pays développés d'Europe ou d'Amérique du Nord. Outre l'argent, elles auront besoin d'aide pour la *formation* (technique, comptable, organisationnelle...) des paysans et des paysannes, suite logique de leur alphabétisation fonctionnelle. Et aussi d'aide pour l'organisation des banques de céréales des groupements villageois; pour la gestion des petits et moyens réseaux d'*irrigation*, des jardins et des vergers; pour leur ravitaillement en besoins de base et en intrants agricoles, sinon même pour la commercialisation de leurs productions, et les crédits agricoles. Sans oublier les pharmacies villageoises, qui pourront s'appuyer en partie sur la culture locale des plantes médicinales, comme en Chine, etc.

Dans notre étude sur le Sahel (Dumont et Paquet, 1986), nous avons souligné la situation *dramatique* de la majorité des paysannes du Sahel. Privées d'éducation, elles sont, pour les corvées de bois et d'eau (de plus en plus lourdes quand se dégrade l'environnement), traitées en *bêtes de somme* portant tout sur leur tête, comme à l'âge de pierre. Les *charrettes*, à bras ou mieux à traction animale, leur permettraient une vie décente, pour elles et leurs *fillettes*. Celles-ci auraient ainsi le temps libre nécessaire pour s'alphabétiser, et suivre des cours généraux du primaire puis du technique; sinon même accéder au secondaire.

Des fillettes ainsi éduquées pourraient, devenues adultes, parler aux hommes d'égal à égal. Donc ne plus accepter la servitude abominable des grossesses trop rapprochées, qui *compromettent et empoisonnent leur vie, mais qui menacent aussi tout l'avenir de l'Afrique*. Certes, celui-ci est aussi lourdement compromis par le système économique dominant, qui prétend gérer leur destin, mais défend d'abord les intérêts des pays développés; mais la démographie reste essentielle, les ministres de l'Environnement africains l'ont reconnu à Arusha, en avril 1984. Sans réduction de la croissance de la population, on ne pourrait même pas *maintenir* le niveau de vie actuel. Ce sont là les deux points essentiels sur lesquels il nous faut revenir une dernière fois, car c'est, pour ce continent au bord de la catastrophe, un problème de survie.

L'explosion démographique bloque tous les espoirs de développement en Afrique

Brown et Jacobson (1986) nous montrent le monde «démographiquement divisé». Ils soulignent que *seuls* peuvent espérer s'en tirer les pays qui réduiront vite à moins de 1% l'an la croissance de leur population. On ne peut guère espérer en prolongeant les actions actuelles en matière d'éducation, d'économie et de démographie, voir l'Afrique atteindre un tel taux, même pour la première décennie du siècle prochain. Il paraît désormais inévitable que le continent africain double sa population actuelle, ce qui sera déjà *très difficile à supporter*. Si on prenait vite toute une série de mesures efficaces, d'abord en sortant les femmes de leur servitude, on pourrait ne pas trop dépasser cette «prévision». Mais si on continue à «laisser faire», ce continent risquerait de multiplier sa population par quatre ou cinq. Ce qui provoquerait, à notre avis, des conséquences *effroyables*: destruction généralisée de l'environnement et par là des potentialités de production agricole; donc *misère généralisée* d'une population qui deviendrait définitivement assistée, totalement dépendante, en état de mendicité permanente. Et les jeunes États d'Afrique y perdraient ce qui leur reste d'*indépendance* économique et politique.

Dans l'ensemble du Tiers-Monde, l'Afrique, dit Jacques Vallin (1986), se détache par le nombre bien plus élevé d'enfants vivants par femme (six ou sept), et par une espérance de vie inférieure (45 ans) au reste du monde. L'arrêt de tout progrès, et le recul du niveau de vie depuis quatorze ans, pour toute l'Afrique, est un phénomène *sans précédent* depuis la grande récession. La multiplication probable par dix de la population des villes d'Afrique en un demi-siècle, de 1950 à 2000, constitue une autre menace, l'annonce d'une véritable *catastrophe urbaine*, par la dominance des bidonvilles.

Quoi qu'en disent certaines élites africaines, et des étudiants de ce continent, tous les efforts pour le développement continueront à rester *annihilés*, plus encore qu'ils ne le sont déjà depuis vingt-cinq ans, tant qu'on n'arrivera pas à réduire la vitesse de croissance de la population. C'est là un problème très difficile, mais, répétons-le, il commande tout l'avenir de l'Afrique, il est incontournable.

Le système économique dominant peut-il comprendre et s'infléchir?

C'est là que résident aussi les espoirs — ou les désespoirs — de l'Afrique. Ce continent garde-t-il encore la possibilité (qui risque bientôt de lui échapper) de sortir de sa misère et de sa dépendance? Les Nations unies ont compris bien tard l'extrême gravité de la situation, que j'avais soulignée dès 1962 (Dumont,

1962). Elles ont organisé fin mai 1986 une réunion spéciale consacrée à ce continent, reconnaissant ainsi que la situation y est *absolument dramatique*. On y a bien élaboré un «programme de redressement», mais il n'a pas grande valeur en l'absence de moyens financiers fort importants — une centaine de milliards de dollars — qui permettraient un début de réalisation. Seuls quelques pays — Canada, Pays-Bas et pays Scandinaves — ont renoncé à cette occasion à quelque 750 millions de dollars de créances sur les pays les plus pauvres, les PMA du continent. Et le Canada a renouvelé son geste au sommet de la francophonie, tenu à Québec en septembre 1987, et à la réunion du Commonwealth à Vancouver (octobre 1987). Mais ce ne sont là que des gouttes d'eau dans l'océan des 200 milliards de dollars de dettes. Et cela ne fait avancer ni le problème du cours des matières premières ni l'amélioration des ajustements structurels et autres prêts à tarif concessionnel. Car il ne faut plus guère compter sur les prêts des banques privées, fort inquiètes de l'avenir de leurs créances: elles ne désirent nullement les augmenter, même à la demande pressante de M. Baker, secrétaire au Trésor des USA, à Séoul en 1985. Tous ces problèmes ont été largement débattus à nouveau en septembre/octobre 1987 à la réunion annuelle du FMI et de la Banque mondiale. On semble n'y avoir évoqué que des palliatifs très provisoires, très insuffisants. Aussi Perez de Cuellar a-t-il «appelé au secours de l'Afrique» à la mi-octobre 1987.

L'*opinion publique* des pays développés n'a pas fait assez de pression sur leurs gouvernements, ni sur les organisations internationales pour les obliger à infléchir leurs actions en faveur de ce pauvre continent. Mais il reste un autre problème, celui de la *gestion de trop de ces pays par des dirigeants indignes du pouvoir suprême*; nous avons déjà cité l'exemple du président Mobutu. Au respect des droits de l'homme, nous avons proposé d'ajouter celui du *droit au travail*, qui implique une gestion honnête, avec des préoccupations sociales, des pouvoirs publics. Donner plus au Zaïre, si ça profite d'abord à la fortune personnelle de Mobutu, à quoi bon? Et quand le Zaïre condamne l'apartheid, quelle est l'autorité morale de ses dirigeants qui donnerait du poids à ce geste? En somme, l'avenir de l'Afrique nous apparaît d'ores et déjà *fort compromis*. Il paraîtrait en tout cas présomptueux de promettre aux Africains, suivant une formule classique, qu'ils vont bientôt «sortir du tunnel» (Ben Ahmed, 1987).

Y a-t-il un avenir pour l'Afrique? Est-elle un continent en perdition?

Soulignons les deux points d'interrogation; mais répétons qu'un continent entier, l'Afrique tropicale, se trouve, en 1988, *au bord d'une catastrophe sans précédent par son ampleur dans l'histoire de l'humanité*. Celle-ci ne

manquerait pas de se répercuter sur la planète entière; laquelle n'a nul besoin de répéter une grande récession à une échelle qui risque fort de dépasser celle de 1929. (Cette phrase avait été écrite avant le lundi noir du 19 octobre 1987.) Une fois de plus on risque de me traiter de pessimiste, mais je rappelle que j'avais annoncé ce drame dès l'indépendance (Dumont, 1962). Et que j'ai annoncé à Mexico, en 1966, une semi-famine au Mexique pour 1980 (Dumont, 1969), à un moment où la situation agricole de ce pays paraissait brillante; et que la famine s'est, hélas, bien «réalisée».

Éviter cette catastrophe peut paraître, à l'heure où nous écrivons, une *tâche surhumaine*. Ce n'est pas vrai, «impossible n'est pas français». Tous doivent cependant prendre d'abord mieux conscience de la gravité de la situation. Ainsi ils verront mieux ce qu'ils peuvent faire; cet essai rappelle les grandes lignes de l'effort qui s'impose à tous, de toute urgence. Pour ma part, je souligne une fois de plus les actions fondamentales qui pourraient permettre de réduire les dégâts:

- un environnement économique international plus favorable, pour les dettes, les échanges inégaux, les ajustements structurels, etc., à ce continent si démuné, en partie par «notre» faute;
- des dirigeants africains vraiment *dévoués* à leurs peuples et à l'intérêt national. Des aides nationales et internationales pourraient être *subordonnées* à une telle condition, au lieu de les «lier», comme on le fait encore trop souvent, aux intérêts des pays donateurs;
- une *démographie* rapidement maîtrisée: la condition la plus difficile à réaliser et cependant la plus impérative.

Ne concluons pas que le continent africain est *condamné*. Mais si nous continuons à *sous-estimer* et les difficultés de la situation et les conditions nécessaires à son amélioration profonde, nous contribuerons à l'enfoncer *dans la misère et la dépendance*.

Celles-ci nous paraîtraient difficilement évitables si on prolongeait les politiques intérieures et extérieures dans les mêmes orientations, dans les mêmes errements que par le passé. Répétons-le encore aux libéraux matérialistes: l'effondrement de l'Afrique, chacun de nous en souffrirait. Pas seulement sur le plan moral.

Références bibliographiques

- BAIROCH, Paul (1983), *Le Tiers Monde dans l'impasse*, Paris, Gallimard.
- BEN AHMED, Béchir (1987), «Il y a lieu d'être optimiste ...», *Jeune Afrique*, n° 1394, 23 septembre, 4-5.
- BROWN, Lester et JACOBSON, Jodi (1986), *Our Demographically Divided World*, Washington, Worldwatch Institute.
- DUMONT, René (1962), *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil.
- DUMONT, René (1969), *Problèmes agraires, réforme agraire et modernisation de l'agriculture au Mexique*, Paris, IEDES-PUF.
- DUMONT, René et MOTTIN, M.-F. (1980), *L'Afrique étranglée*, Paris, Seuil.
- DUMONT, René et MOTTIN, M.-F. (1983), *Le défi sénégalais*, Rapport au Président Abdou Diouf, Dakar, ENDA.
- DUMONT, René et PAQUET, Charlotte (1986), *Pour l'Afrique, j'accuse*, Paris, Plon-Terre humaine.
- DUMONT, René et PAQUET, Charlotte (1987), *Taiwan, le prix de la réussite*, Paris, La Découverte.
- FAO (1983), *L'Afrique en l'an 2000*, Rome.
- LIPTON, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*, Londres, Temple Smith.
- NOREL, Philippe (1987) «L'évolution conflictuelle des politiques de développement», *Le Monde diplomatique*, mai, 25.
- ROSTOW, W.W. (1963), *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil, 1963.
- TIMBERLAKE, Lloyd (1985), *L'Afrique en crise: la banqueroute de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- VALLIN, Jacques (1986), *La population mondiale*, Paris, La Découverte.

À PROPOS DES AUTEURS

Pierre BEAUDET est chercheur au Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe (CIDMAA). Dans ce cadre, en 1987-1988, il a effectué un séjour d'étude d'une année en Afrique australe.

Sophie BESSIS est économiste; elle a été rédactrice-en-chef de la revue *Jeune Afrique*. Elle a publié *L'arme alimentaire* en 1979.

Bonnie K. CAMPBELL est professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches et publications ont porté sur l'industrie mondiale de l'aluminium, l'économie politique de la Côte-d'Ivoire et les questions d'endettement international.

Bernard CHARLES est professeur au département de science politique de l'Université de Montréal. Ses recherches sur l'Afrique portent notamment sur les régimes révolutionnaires (Guinée) et les cadres administratifs et politiques (appartenance ethnique ...).

Michel DORAY est président-directeur général de la Société de développement international Desjardins. Il est engagé depuis plus de vingt ans dans des projets d'appui au développement coopératif dans le Tiers-Monde.

René DUMONT est agronome et professeur émérite à l'Institut National d'Agronomie à Paris. Il est l'auteur de nombreux ouvrages qui se sont intéressés aux enjeux du développement en général et à l'Afrique en particulier.

Jacques FISETTE est professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal. Ses travaux analysent entre autres le phénomène de l'urbanisation et les politiques urbaines en Afrique.

Taieb HAFSI est professeur à l'École des Hautes Études Commerciales à Montréal. Ses champs de spécialisation incluent les entreprises publiques, les organisations gouvernementales et la théorie des organisations.

Robert HAZEL est Directeur de la recherche au Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI). Ses fonctions l'ont amené à effectuer de nombreux séjours en Afrique et elles en font un spécialiste de la coopération non gouvernementale.

Janette MARK travaille comme analyste de politiques au ministère des Finances à Ottawa. Auparavant, elle a été chercheure à l'Institut Nord-Sud à Ottawa où elle s'est intéressée au commerce entre le Canada et les pays en développement.

Cranford PRATT est professeur au département de science politique de l'Université de Toronto. Ses recherches portent notamment sur la politique canadienne à l'endroit du Tiers-Monde. Il prépare actuellement une analyse comparative de la politique de coopération de quatre pays développés.

Louis SABOURIN est professeur à l'École Nationale d'Administration Publique (Montréal) et directeur du Groupe d'étude, de recherche et de formation internationales. Il a été fondateur de l'Institut de développement international et de coopération de l'Université d'Ottawa et président du Centre de développement de l'OCDE à Paris. Ses travaux de recherche portent sur les organisations internationales et la politique canadienne de coopération.

Jean-Philippe THÉRIEN est chercheur au département de science politique de l'Université de Montréal. Son champ de spécialisation comprend le développement international et les relations Canada-Tiers-Monde.

Roger YOUNG est Directeur de programme à l'Institut Nord-Sud à Ottawa. Ses travaux s'intéressent notamment à la politique canadienne d'aide au développement. Il a publié *L'aide au développement du Canada à la Tanzanie* en 1983.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction Jean-Philippe THÉRIEN	7
Canada and North-South Relations: Challenges for the Nineties Roger YOUNG	17
What Ever Happened to Pearsonian Internationalism? Cranford PRATT	29
Le Canada et le Tiers-Monde: des voix et des voies... Louis SABOURIN	39
Canada's Trade with the Third World Janette MARK	61
Structures et mécanismes de l'aide canadienne Jean-Philippe THÉRIEN	73
Contraintes et possibilités d'une forme désintéressée de coopération internationale Robert HAZEL	89
Afrique plurale Bernard CHARLES	99
Guerre civile et guerre régionale en Afrique australe Pierre BEAUDET	109
L'endettement en Afrique: conséquence, cause ou symptôme de la crise? Bonnie K. CAMPBELL	121

L'urbanisation de l'Afrique sub-saharienne: le biais urbain des politiques économiques	141
Jacques FISETTE	
L'agriculture africaine: histoire et problématique d'un mal-développement	157
Sophie BESSIS	
Gestion et développement en Afrique: le drame partisan	171
Taieb HAFSI	
La pratique coopérative en Afrique: l'expérience de la SDID	183
Michel DORAY	
L'Afrique a-t-elle un avenir?	197
René DUMONT	
À propos des auteurs	209



Achévé d'imprimer
en novembre 1988 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.

Parutions
dans la collection
**politique
et
économie**

- N° 1 José Luis Ceceña G., Christian Deblock, Bernard Élie, Cary Hector, Lizette Jalbert. **Canada-Mexique. Développements différents, problèmes communs.** 1985, 141 p.
- N° 2 Gérard Boismenu et Graciela Ducatzenzeiler (avec la participation de Frances Anderson et de Louise Fortin). **Les subventions fédérales à l'innovation industrielle.** 1986, 223 p.
- N° 3 Robert Couillard, Michel Cournoyer, Gilles Dostaler, Jean-Jacques Gislain, Marcel Pepin et Gilles Trudeau. **Le travail au minimum.** 1986, 200 p.
- N° 4 Gérald Bernier et Robert Boily (avec la participation de Daniel Salée). **Le Québec en chiffres. De 1850 à nos jours.** 1986, 389 p.
- N° 5 Gérald Bernier et Robert Boily. **Le Québec en transition: 1760-1867. Bibliographie thématique.** 1987, 193 p.
- N° 6 Gérard Boismenu et Gilles Dostaler (sous la direction de). **La «Théorie générale» et le keynésianisme.** 1987, 193 p.
- N° 7 Marcel Pepin. **Le nécessaire combat syndical.** 1988, 381 p.
- N° 8 Christian Deblock et Richard Arteau (sous la direction de). **La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme.** 1988
- N° 9 Gilles Dostaler et Diane Éthier (sous la direction de). **Friedrich Hayek; philosophie, économie et politique.** 1988
- N° 10 Gilles Dostaler et Michel Beaud (sous la responsabilité de). **Investissements, emploi et échanges internationaux.** 1988.

Les publications sont disponibles en librairie ainsi qu'à
**l'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences,**
2730 Chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal, H3T 1B7
342-1411

Commandes téléphoniques sans frais
et au

**Service de recherche et
de documentation**
Département de Science politique
Université de Montréal,
Pavillon Lionel-Groulx,
local 4052,
343-6595

**Secrétariat de la Société
québécoise de Science politique**
Département de Science politique
UQAM,
Pavillon Hubert-Aquin,
local A-3520
282-4582

BNQ



000 349 561

La collection Politique et Économie est dirigée par le Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques (GRÉTSÉ) qui réunit des professeurs de l'Université de Montréal et de l'Université du Québec à Montréal. Cette collection accueille les études et recherches des membres du Groupe et, plus largement, des chercheurs de la communauté universitaire.

Le développement du Tiers-Monde demeure aujourd'hui encore un projet à inventer. Tous les efforts déployés jusqu'ici montrent qu'il s'agit là d'un processus historique de longue durée et que le Nord et le Sud sont irrémédiablement condamnés à vivre ensemble. Pour le Nord, le développement ne peut plus être ramené à une simple question de justice; il s'impose plutôt comme la condition incontournable d'un mieux-être collectif mondial. Pour le Sud, il constitue un formidable puzzle où le poids des facteurs externes ne doit pas masquer l'importance des contraintes internes.

Inspirés de l'idée selon laquelle le développement répond à une réciprocité d'intérêts entre les pays développés et les pays en développement, les textes réunis dans cet ouvrage ont deux points d'ancrage thématiques: le Canada et l'Afrique. Ils mettent d'abord en relief la multiplicité et la spécificité des liens qui forment la base de la participation canadienne au tissu des relations Nord-Sud. Ils tentent ensuite de dégager la complexité du développement d'un continent qui, à maints égards, semble en voie de marginalisation quasi totale par rapport à l'évolution du système international contemporain.

Pour rendre compte adéquatement de ce fait social global qu'est le développement, il faut dépasser les rigidités du cloisonnement scientifique. Les auteurs qui ont participé à cette publication proviennent non seulement du milieu universitaire mais également d'organisations et d'institutions non gouvernementales. Ce croisement d'expériences donne lieu à un débat ouvert qui illustre que "la quête du développement" est une entreprise pluri-dimensionnelle.

Contributions

Pierre Beaudet
Sophie Bessis
Bonnie K. Campbell
Bernard Charles
Michel Doray

René Dumont
Jacques Fisette
Taieb Hafsi
Robert Hazel
Janette Mark

Cranford Pratt
Louis Sabourin
Jean-Philippe Thérien
Roger Young