

La politique étrangère canadienne en Afrique noire et la problématique de l'aide  
internationale humanitaire (1984-2015)

by

Diane Siriwayo

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of

Maîtrise ès Arts  
en  
Etudes Canadiennes

Faculté Saint-Jean  
University of Alberta

© Diane Siriwayo, 2018

## *Abstract*

What is the significance of International humanitarian aid for Africa in Canada's foreign policy (CFP)? Is there a major demarcation between Steven Harper's strategies and those of his predecessors?

Canadian foreign policy has always been influenced by several internal and external factors namely, the "political" interests of the Prime Ministers of Canada, regardless of the existence of foreign policy institutions within the state (Morin, & Roussel, 2015)

The Canadian presence in Africa is more noticeable and recognized through its generosity and work with United Nations the United Nations and other humanitarian organizations.

In spite of its obvious presence in Africa, Canada has never had a foreign policy for Africa in the context of external cooperation. Canada-Africa relations are defined as development assistance and humanitarian aid.

This policy based on development assistance has been revised by the Harper Government through the merger of the Canadian International Development Agency (CIDA) with the Department of Foreign Affairs and International Trade.

This new direction of Canadian foreign policy has stirred up quite a bit of controversy concerning the disconnection between Canada and Africa with regards to the commercialization of humanitarian aid.

What became apparent in all this though is that the Harper government is no less interested in Africa than its predecessors were. The disengagement of Canada with Africa became apparent during Steven Harpers time in 2006 even though that is not when it occurred. This rift and lack of interest in African began in 1980 when Canada considerably reduced its assistance to Africa compare to other donors. Canadian aid to Africa was only rebooted under Jean

Chretien's support for the New Partnership for the Development of Africa (NEPAD?) between the years 2002-2003.

Furthermore, Canadian humanitarian aid has always been stimulated not only by humanitarian and altruistic motives but also by geostrategic, commercial and economic interests. Whether it was CIDA's programs in Africa, Jean Chrétien's support for NEPAD, or Canada's position against the Apartheid in South Africa, none of these was actually solely based on altruistic and humanitarian grounds.

Either way, whether it supports the donor's economic agenda or not, developmental aid on its own is not an effective tool to reduce poverty. The Canadian-African relationship will only become a reality when the notion of providing aid will be replaced by genuine commitment and positive cooperation that includes the economic growth and integral development and interest of all parties.

Steven Harper's foundation in Canadian foreign policy forms a basis for future endeavors that can lead to an inclusive Canadian foreign policy for Africa. The creation of the Ministry of Foreign Affairs Trade and International Development (MAECDI) provides an environment in which a foreign policy of cooperation and partnership with African can occur more effectively.

## *Résumé*

Quelle est la place et la signification de l'aide internationale humanitaire dans la politique étrangère canadienne (PEC) en Afrique ? Existe-t-il une démarcation entre les stratégies de Stephen Harper relative à la PEC et l'aide humanitaire et celles de ses prédécesseurs ?

Les intérêts « politiques » des premiers ministres ont été le moteur essentiel de la PEC en Afrique en dépit de l'existence d'institutions de politique étrangère au sein de l'Etat (D. Morin, & S. Roussel, 2015). La présence canadienne en Afrique s'est fait remarquer par son altruisme à travers les organisations des Nations Unies et différentes organisations humanitaires.

Malgré sa présence remarquable en Afrique, le Canada n'a jamais eu une politique étrangère pour l'Afrique dans le cadre de la coopération extérieure. Les relations Canada-Afrique, se définissent par l'aide au développement.

Cette politique basée sur l'aide au développement a été révisée par le gouvernement Harper, à travers la fusion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Cette nouvelle orientation de la PEC a soulevé beaucoup des controverses quant au désengagement du Canada de l'Afrique, à la commercialisation et à la professionnalisation de l'aide humanitaire.

Ce qui apparaît toutefois dans cette controverse est que le gouvernement Harper n'est pas moins intéressé par l'Afrique que ses prédécesseurs. Certes, il y a eu un désengagement du Canada en Afrique. Cependant, ce désengagement ne date pas de 2006 à l'arrivée au pouvoir de monsieur Harper. Il s'est peut-être accentué par la clarté et la franchise du gouvernement Harper.

Le Canada a commencé à se désintéresser de l'Afrique vers les années 1980 en réduisant

considérablement son assistance en rapport avec d'autres donateurs. C'est seulement entre 2002-2003 que l'aide canadienne à l'Afrique a été rehaussée par l'action de soutien de Jean Chrétien au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).

Par ailleurs, l'aide internationale canadienne, a toujours été stimulée non seulement par des motivations d'ordre humanitaires et altruistes, mais aussi par des intérêts géostratégiques, commerciaux et économiques. Que ça soit les programmes de l'ACDI en Afrique, l'appui de Jean Chrétien au NEPAD ou la position du Canada face au régime de l'Apartheid en Afrique du Sud, rien n'était fondé sur des motifs purement altruistes ou humanitaires comme on peut le prétendre.

Quel que soit le leitmotiv de l'aide au développement, il n'est pas certain que l'aide au développement, à elle seule, soit un outil efficace de lutte contre la pauvreté. La relation Canada-Afrique deviendra réalité lorsque la notion de l'aide sera remplacée par une véritable coopération positive qui combine la croissance économique, avec les autres facteurs, tels le développement intégral des sociétés, les échanges impliquant des intérêts communs. Cet idéal, pourrait se frayer un chemin et trouver des assises dans l'orientation de la PEC de Stephen Harper. Ce virage constitue une opportunité qui pourrait conduire vers une PEC intégrante.

La création du (Ministère des affaires étrangères commerce et développement international (MAECDI) offre un environnement dans lequel une politique étrangère de coopération et de partenariat avec le continent africain peut se produire plus efficacement.

*Dédicace*

A

ma fille Estella Soraya Kasoki Nzughundo

et

mon fils Lionel Siriwayo Nzughundo

## ***Remerciements***

Je remercie tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué tant matériellement que moralement à l'accomplissement de ce travail plus particulièrement le professeur Paulin Mulatris pour son encadrement et son soutien.

J'adresse également mes remerciements à mes chers parents Raubin Kambale Mitandi et Pauline Kavuo Sundatwa qui malgré la distance qui nous sépare ont toujours été là pour me soutenir.

## **Table des matières**

Abstract .....	ii
Résumé .....	iv
Dédicace .....	vi
Remerciements .....	vii
Table des matières .....	viii
Liste des tableaux .....	ix
Liste des graphiques .....	x
Acronymes .....	xi
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>- 1 -</b>
<b>Chapitre I. Cadre théorique et conceptuel.....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>I.1. Introduction .....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>I.2. La Politique Etrangère Canadienne (PEC).....</b>	<b>- 4 -</b>
<i>I.2.1. La PEC : définition, composantes et fondement.....</i>	<i>- 5 -</i>
<i>I.2.2. Historique de la PEC .....</i>	<i>- 7 -</i>
<i>a. La position sur la scène internationale.....</i>	<i>- 8 -</i>
<i>b. Du point de vue idéologique.....</i>	<i>- 11 -</i>
<i>c. Du point de vue de la participation dans les organisations internationales .....</i>	<i>- 12 -</i>
<b>I.3. L'Aide Canadienne au Développement.....</b>	<b>- 13 -</b>
<i>I.3.1 Définition.....</i>	<i>- 13 -</i>
<i>I.3. 2. Aperçu organisationnel de l'aide canadienne au développement .....</i>	<i>- 15 -</i>
<i>I.4.1. Géographie et démographie .....</i>	<i>- 19 -</i>
<i>I.4.2. Contexte Socio-Politique.....</i>	<i>- 20 -</i>
<b>I.4. Conclusion, .....</b>	<b>- 22 -</b>
<b>Chapitre II. Analyse historique et politiques appliquées 1965-2016 .....</b>	<b>- 23 -</b>
<b>II.1. Introduction.....</b>	<b>- 23 -</b>
<b>II.2. Le Canada en Afrique : quelques jalons.....</b>	<b>- 23 -</b>
<i>II.2.1. Brian Mulroney et la lutte contre l'apartheid .....</i>	<i>- 25 -</i>
<i>II.2.3. Jean Chrétien et le NEPAD .....</i>	<i>- 28 -</i>
<i>II.2.4. Stephen Harper et l'intégration de l'ACDI au MAE .....</i>	<i>- 31 -</i>
<b>II. 3. Conclusion .....</b>	<b>- 36 -</b>
<b>Chapitre III. De la PEC ancrée sur l'aide au développement vers une PEC intégrante en Afrique : Leçons générales .....</b>	<b>- 38 -</b>
<b>III.1. Introduction .....</b>	<b>- 38 -</b>
<b>III.2. De l'internationalisme libéral au continentalisme néo-conservatiste.....</b>	<b>- 39 -</b>
<b>III.3. Existe-t-il une PEC pour l'Afrique ?.....</b>	<b>- 42 -</b>
<b>III.4. L'aide canadienne au développement en Afrique : une aide dans l'intérêt exclusif des Africains (Pays récipiendaires) ? .....</b>	<b>- 45 -</b>
<i>III.4.1.- Aspects théoriques .....</i>	<i>- 45 -</i>
<i>III.4.2. A qui profite l'aide canadienne au développement pour l'Afrique ? .....</i>	<i>- 46 -</i>
<b>III.5. Le virage conservateur de la PEC : une opportunité pour le développement durable en Afrique ? .....</b>	<b>- 53 -</b>
<b>III.6. Conclusion.....</b>	<b>- 57 -</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>- 59 -</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>- 62 -</b>

*Liste des tableaux*

Tableau 1.1. Démographie par Continent .....20

*Liste des graphiques*

Graphique 2.1. APD nette du Canada à l’Afrique de 1965-2005.....32

Graphique 2.2. Proportion de l’APD nette destinée à l’Afrique 1965-2005.....33

## *Acronymes*

NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique

FCA : Fonds Canadiens pour l'Afrique

ONU : Organisation des Nations Unies

ACDI : Agence Canadienne pour le développement International

MAECDI : Ministère des Affaires Étrangères Commerce et Développement International

APSA : L'Union africaine pour la Paix et Architecture de sécurité

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique Ouest

FMI : Fonds Monétaire International

UA : Union Africaine

OUA : Organisation de l'Union Africaine

PEC : Politique Étrangère Canadienne

DATE : Direction d'Assistance Technique et Économique

MAE : Ministère des Affaires Étrangères

BAE : Bureau d'Aide Extérieur

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique

APD : Aide Public au Développement

## INTRODUCTION GENERALE

La question que nous souhaitons traiter dans ce travail est celle de savoir quelle est la place et la signification de l'aide internationale humanitaire dans la politique étrangère canadienne (PEC) en Afrique noire.

Cette question s'explique par le fait qu'au lendemain de la fin de la Guerre Froide, les grandes puissances ont retrouvé de nouveaux champs de bataille et ont parlé d'un nouvel ordre mondial. Les justifications idéologiques de la guerre ont cessé d'être admises. L'humanitaire étant alors devenu un élément central de la rhétorique politique, aucune intervention militaire ne se faisait sans justification humanitaire. Ce qui s'est passé dans de nombreux Pays comme en Bosnie, en Côte d'Ivoire, au Sud-Soudan, en République démocratique du Congo (RDC), au Rwanda et au Burundi confrontés à des conflits internes « internationalisés ».

Il ressort ainsi, de cet état des faits, une rhétorique d'enjeux de tout ordre : la légitimité de l'aide humanitaire et ses défis, le fondement et la *ratio legis* de l'aide humanitaire, les mécanismes et actions de suivi, le dilemme lié à la politique interne des pays donateurs en rapport avec l'éthique de l'aide humanitaire et l'impact socio-économique sur les populations bénéficiaires. C'est précisément dans ce contexte que se pose la question de savoir la place et la signification de l'aide humanitaire dans la PEC en Afrique noire. Bien que notre étude concerne la politique du gouvernement fédéral, une vue d'ensemble des relations afro-canadiennes doit englober de nombreux contacts soutenus et les activités entreprises par des gouvernements provinciaux, des églises, des organisations non gouvernementales (ONG), etc. A cet égard, il faut souligner les différentes formes de coopération orientées vers l'Afrique dans divers domaines. Elles sont réparties de façon à peu près égale entre les trois régions de l'Afrique de l'Est et du Centre, de l'Afrique occidentale et de l'Afrique francophone.

L'intérêt de la question posée réside dans le fait que certains auteurs considèrent que l'humanitaire canadien est aujourd'hui influencé par de multiples facteurs internes et externes (Audet, 2011). D'autres en revanche observent une implication directe de l'Agence canadienne chargée d'acheminer l'aide humanitaire lors des conflits internes et internationaux, pour servir les intérêts commerciaux et économiques du Canada, avec des

effets collatéraux néfastes sur les populations civiles qui sont censées être les bénéficiaires de l'action humanitaire (Deneault, 2012).

De toutes les façons, comme le précise François Audet, Directeur exécutif de l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaire (OCCA) de l'Université de Montréal, l'action humanitaire reste floue, élastique et marquée par trois phénomènes ; à savoir la militarisation, la bureaucratie et la professionnalisation de l'aide humanitaire d'urgence canadienne (Audet, 2011).

L'objet de cette étude n'est pas de rentrer dans ces polémiques qui ont été soutenues par la doctrine moderne, et plus récemment en 2015 par le Québec, lorsque le gouvernement conservateur a annoncé la fusion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECDI). Nous allons plutôt tenter d'examiner les activités développées au travers de l'Aide canadienne au développement en Afrique subsaharienne. Elles méritent d'être prises en compte, étant donné qu'elles sauvent des vies et soulagent la misère de la population des pays bénéficiaires. Cela ne nous empêchera toutefois pas de soutenir, le moment venu, que, la pérennisation de l'aide au développement constitue l'un des facteurs du sous-développement car elle peut engendrer la dépendance des Pays bénéficiaires et par ricochet le sous-développement lui-même. Le système d'aide au développement est une rhétorique d'activités qui, à vrai dire, ne s'attaquent pas aux vrais problèmes et causes de la pauvreté mais plutôt à ses effets.

Notre travail va s'articuler sur trois chapitres. Le premier chapitre sera consacré à la terminologie et sur les généralités relatives à notre thème, dans l'ultime but de contextualiser le sujet à partir de ses mots-clés et à l'étude de la politique de l'action internationale canadienne en Afrique. Ici, il sera question d'établir le cadre théorique en commençant par la définition des principaux concepts de notre étude. Il s'agira de l'orientation de la PEC, de l'aide canadienne au développement et du contexte économique et socio-politique de l'Afrique subsaharienne. Sur ce, nous allons nous limiter aux différentes théories de la doctrine moderne sur l'alignement du Canada en politique étrangère ainsi que les enjeux idéologiques en politique étrangère canadienne, avant de développer sur l'action internationale humanitaire canadienne en rapport avec le dernier virage des institutions chargées de distribuer l'aide canadienne au développement, avant de faire une brève présentation contextuelle de la situation socio-politique de l'Afrique Noire.

Dans le deuxième chapitre, nous allons passer en revue l'évolution historique de la PEC en Afrique et de l'action internationale humanitaire depuis 1945, suivant les régimes en place. Cette analyse nous permettra de comparer la « politique » des conservateurs et celle des libéraux quant à leurs interventions en Afrique. Nous allons essayer de circonscrire le rôle de quelques premiers ministres sur la scène internationale et plus particulièrement sur le continent africain.

Le dernier chapitre se focalisera, sur la période Harper (2006-2015) et la problématique de l'aide humanitaire internationale en mettant un accent particulier sur, le virage de la politique de gestion des institutions responsables de l'aide internationale. La question principale étant de savoir s'il existe une démarcation importante entre les stratégies de Harper relative à la PEC et l'aide humanitaire et celles de ses prédécesseurs.

Dans le but d'atteindre notre objectif, nous allons nous servir de la littérature existante. L'analyse sera essentiellement qualitative afin d'examiner l'impact et la pertinence du programme de l'ACDI/MAECDI en Afrique, ainsi que les stratégies mises en place pour l'évaluation de l'impact qualitatif de l'action humanitaire internationale du Canada. A titre d'avantage, la littérature existante va nous aider à bien circonscrire notre sujet pour parvenir à déterminer les informations dont nous avons besoin pour son traitement. Nous allons utiliser une approche sociale et politique pour avoir les implications de l'action humanitaire canadienne sur la sphère sociale, politique et économique canadienne et aussi pour les pays africains ciblés par ledit programme.

## **Chapitre I. Cadre théorique et conceptuel**

### **I.1. Introduction**

Ce chapitre constitue un cadre théorique et une orientation conceptuelle. Il se propose d'aborder, tout en les circonscrivant, les généralités théoriques en rapport avec l'objet de notre étude. Concrètement, il s'agira de définir et d'exposer une théorie sommaire sur la politique étrangère canadienne (PEC), l'aide canadienne au développement et le contexte socio-politique de l'Afrique subsaharienne. Nous allons nous atteler aux définitions opérationnelles sans rentrer dans les définitions théoriques et /ou étymologique. Nous allons aussi nous passer des différentes théories sur les concepts génériques tel que : politique, aide, développement, qui seront définis très brièvement et de manière très générale.

Concrètement, nous segmenterons ce cadre conceptuel en trois. Dans sa première section, notre analyse se rapportera plutôt à la notion de la politique étrangère canadienne (PEC). Dans cette section nous nous proposons de comprendre la PEC, passant en revue ses composantes et son fondement. Nous retracerons aussi les grandes lignes de l'évolution historique de la PEC. Dans la deuxième section, nous allons parler de l'aide canadienne au développement. Dans cette partie, nous définirons la notion de l'aide au développement, survoler les nuances qui existent entre l'aide au développement et l'aide humanitaire, avant de faire un aperçu organisationnel et structurel de l'aide canadienne au développement. Notre troisième section offrira à notre lecteur un survol du contexte socio-économique et politique de l'Afrique subsaharienne.

### **I.2. La Politique Etrangère Canadienne (PEC)**

La politique est définie dans l'encyclopédie Larousse, comme « Ce qui relève de l'exercice du pouvoir dans l'État ». Étymologiquement parlant, le terme « politique » renvoie, à la Grèce ancienne, où *polis* désigne la cité organisée. Le terme « *politeia* », dont l'équivalent français *politie* est d'un usage plus rare que l'anglais *polity*, signifie à la fois « constitution » et « ensemble des citoyens » (Encyclopédie Larousse en ligne). Il recouvre tout ce qui se rapporte au gouvernement ou à la gestion d'un Etat, l'art et la manière de gouverner, l'organisation

des pouvoirs, la conduite des affaires publiques, les actions prévues ou mises en œuvre par une institution, une organisation, un parti, un État, une entreprise, un individu en vue d'atteindre un objectif préalablement fixé.

La politique concerne tous les domaines de la société notamment, les relations extérieures, l'organisation et la sécurité intérieure, la défense, les finances publiques, l'économie, la justice, l'éducation, la culture. Elle peut être internationale, supranationale, nationale, régionale, départementale, municipale. C'est dans cette perspective que l'on parle des politiques étrangères et/ou extérieures.

### **1.2.1. La PEC : définition, composantes et fondement**

La politique étrangère d'un État, peut généralement paraître abstraite et incohérente, tant elle englobe un large éventail de faits et d'évènements fugaces, en apparence distincts et fortuits (R. Nossal, S. Roussel, et S. Paquin, 2007). Elle renverrait ainsi à un champ robuste qui évolue dans le temps et dans l'espace et qui est souvent difficile de saisir (A. Donneur, 1984).

De manière générale, il existe une certaine confusion ou une divergence des points de vue quant à la définition de ce qu'est la politique étrangère. L'expression « politique étrangère » elle-même est sujette à beaucoup d'interprétations. D'ailleurs il est même difficile d'établir non seulement les domaines qui sont englobés dans ce terme mais aussi ceux qui doivent en être exclus (R. Nossal, S. Roussel, et S. Paquin, 2007).

Concernant spécifiquement la PEC, certains auteurs considèrent qu'elle reflète le lien étroit qui unit l'ordre international et la qualité de vie des Canadiens. D'autres auteurs, en revanche, estiment que la PEC doit être définie de façon très large car elle inclut les objectifs du gouvernement canadien à l'étranger, sa position dans le système international, ses relations avec les autres gouvernements, ses décisions et attitudes sur la scène mondiale, ses actions et ses programmes (R. Nossal, S. Roussel, et S. Paquin, 2007). Dans les lignes qui suivent, nous ferons notre, cette approche large de la PEC car nous pensons que c'est par elle que l'on peut véritablement saisir la signification de l'aide internationale humanitaire du Canada en Afrique noire.

Les difficultés entourant la définition précise de la PEC s'observent également dans la détermination de ses composantes et fondements. Comme l'écrivent Jérémie Cornut et

Stéphane Roussel (2011), il n'est pas évident de délimiter la PEC, comme d'ailleurs tous les sous-champs des sciences humaines. Ces deux auteurs démontrent en effet que « certains ouvrages utilisent un cadre théorique qui les amène à se pencher sur l'épistémologie des sciences humaines, tandis que d'autres s'intéressent à la politique internationale sous l'angle du partage des compétences entre différents paliers de gouvernements, en plus de la définition générique du domaine qui est défini comme étant l'étude des relations entretenues par le Canada avec des entités situées à l'extérieur de ses frontières » Jérémie Cornut et Stéphane Roussel (2011) p.147. A la lumière de ces perspectives, ils ont conclu que la PEC inclut, dans une certaine mesure, ces sous-champs, en même temps que de nombreux autres. Tenter d'en donner les limites précises est donc « voué à l'échec et aucune base de données ne pourrait la répertorier de façon exhaustive » pensent-ils (J. Cornut et S. Roussel, 2011). La PEC comprend ainsi plusieurs secteurs notamment la diplomatie, la défense, le commerce international et le développement (Énoncé de politique internationale du Canada, 2005).

En outre, depuis des décennies, le ministère des affaires étrangères n'est pas le seul à opérer sur la scène internationale. La nature du travail du Canada est progressivement devenue plus que jamais interministérielle et il y a une imbrication entre l'international et le national dans ce sens. La plupart du travail dans les ambassades et dans les ministères est même consacrée à des thèmes autrefois identifiés comme relevant strictement de la compétence nationale ou intérieure du pays, notamment en santé publique, ou la lutte contre la criminalité (G. Boismenu et JM. Lacroix, 2008).

Cette situation d'interaction ministérielle, ainsi que l'interdépendance entre l'interne et l'externe, ne datent pas d'aujourd'hui. Elle trouve son essence dans la nature même de la politique étrangère. Selon Nossal *et al.* (2007), pour beaucoup, cette politique se compare à n'importe quelle autre politique gouvernementale, tant sur le plan des programmes que des mécanismes utilisés par l'État pour atteindre ses objectifs politiques. La politique étrangère ne serait qu'un simple prolongement externe de la politique intérieure d'un gouvernement, la projection de ses intérêts au-delà des frontières de l'État. C'est dans cette perspective qu'en 1969, le ministre canadien des Affaires extérieures avait déclaré que « *la politique étrangère n'est pas une chose en soi, mais une dimension externe de la politique intérieure* » (R. Nossal, S. Roussel, et S. Paquin, 2007).

De même, il y a plus d'une décennie, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau, dressant un bilan de la politique étrangère du Canada, faisait valoir que l'on ne pouvait trop précisément dissocier la politique extérieure de la politique intérieure et que les deux devaient être considérées comme constituant un ensemble équilibré et en harmonie (P. Painchaud, 1977). Dans le même ordre, en novembre 1994, un comité parlementaire chargé par le nouveau gouvernement libéral de réviser les fondements de la politique étrangère canadienne concluait dans son rapport qu'on ne fait guère plus de distinction entre la politique étrangère et la politique intérieure, puisque chacune a une incidence sur l'autre. La politique étrangère doit reposer sur des solides assises intérieures. En même temps, ces assises domestiques dépendent de la projection à l'étranger des éléments clés de la vie nationale. [...] En ce sens, la politique extérieure est politique intérieure (Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada, 1994).

Quoi qu'interministérielle, la politique étrangère canadienne est officiellement sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement International (MAECDI). Le mandat de ce ministère est de diriger les relations diplomatiques et consulaires, d'encourager le commerce international du pays et de mener les efforts du Canada en matière de développement international et d'aide humanitaire. La position et les grandes orientations des politiques canadiennes dans un ensemble de domaines d'activités connexes sont donc centrées sur la diplomatie, le commerce, la défense et l'aide internationale. Elles se basent sur des grands principes de la politique étrangère canadienne tel que décrit par « L'énoncé de la PEC » publiée en 2005. Ces principes sont le respect des droits humains et la démocratie, la promotion des valeurs canadiennes, la prospérité, la stabilité et le maintien de la paix ainsi que le multilatéralisme (Énoncé de politique étrangère, 2005).

### **1.2.2. Historique de la PEC**

De manière générale, il est admis que la politique étrangère d'un pays est souvent influencée par son passé et elle est appréhendée selon plusieurs angles. Ainsi, pour mieux comprendre la PEC, il est important de faire un tour d'horizon de son évolution dans le temps. Dans le cadre de notre travail, nous allons nous atteler à cet exercice selon trois points de vue : la position sur la scène internationale, l'idéologie et enfin, la participation dans les organisations internationales.

### *a. La position sur la scène internationale*

Du point de vue de la place (activité) du Canada sur la scène internationale, l'histoire de la politique étrangère canadienne est généralement subdivisée en trois grandes périodes :

La première période, sur laquelle l'on ne s'attardera pas trop, est celle dite d'immatunité. Elle va de 1867 à 1945. Comme l'écrit Dorion-Soulie, « c'est la période, au cours de laquelle le Canada n'était pas véritablement souverain en matière de politique étrangère ; elle s'étend de la Confédération à la deuxième guerre mondiale. C'est l'époque où le Canada était encore dépendant de la Grande-Bretagne pour sa politique étrangère » (Dorion-Soulie. Manuel, 2013). Cette période a connu la succession de trois courants idéologiques, à savoir l'impérialisme de John McDonald, l'isolationnisme d'Henri Bourassa, et le multilatéralisme (G. Boismenu et JM. Lacroix, 2008) de Pierre Trudeau.

La deuxième période est brève. Elle va de 1945 à 1957. Qualifiée parfois de « période de la maturité ou de l'âge d'or du Canada » (M. Dorion-Soulie, 2013), cette période est caractérisée par une implication systématique du Canada dans des organisations internationales ou régionales, pour y jouer un rôle de médiateur. L'affirmation du Canada au niveau international se dessine déjà et il devient de plus en plus impératif qu'il se définisse par rapport à la nouvelle puissance mondiale (G. Boismenu et JM. Lacroix, 2008). Durant cette période, le Canada connaît ses plus grands succès, profitant du statut le plus enviable sur la scène internationale, grâce à une politique étrangère guidée par le réalisme pour reprendre les termes de David Bercuson (2011). C'est ainsi que pendant cette période, le Canada s'est affranchi de la tutelle britannique et a assumé pleinement la direction de sa politique extérieure. Pendant cette période, le Canada participe à la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 et de l'Organisation du traité de l'atlantique nord (OTAN) en 1949, aux missions d'observation et de paix en Corée (1950-54), joue un rôle déterminant dans le règlement de la crise du canal de Suez (1956). Cette implication sur la scène internationale a permis au Canada de se positionner en tant que puissance moyenne et son implication dans les missions de maintien de la paix devint un aspect central de sa politique extérieure (F. Reneau, 2010, Page 1). Cette période est également caractérisée par un rapprochement du Canada avec les États-Unis, Pays avec lequel le Canada avait de plus en plus d'intérêts communs tant au niveau commercial que sécuritaire. C'est cette démarche,

dite du « réalisme », qui définira toute la politique étrangère canadienne au cours de son âge d'or. Malheureusement cet âge d'or réaliste est de courte durée. Bien vite Diefenbaker arrivera au pouvoir et inaugurerà une ère où nationalisme canadien rime avec antiaméricanisme.

La troisième et dernière période se situe entre 1957–2006. Au cours de cette période, le Canada n'a plus l'influence internationale dont il jouissait à l'époque de la maturité suite à la crise entamée sous le gouvernement de Diefenbaker. C'est la période à partir de laquelle le Canada mène une politique étrangère moralisatrice, qui l'éloigne de ses alliés, et donc de ses intérêts. Cette période est marquée non seulement par l'alternance au pouvoir des libéraux et conservateurs mais aussi par l'activisme du Canada sur la scène internationale. Nous analyserons cet activisme en quatre temps.

- Le premier temps, qui va de 1957 à 1963, est marqué par le règne des progressistes-conservateurs. Au cours de ce premier temps, le ministère du Commerce met sur pied, en 1959, la Direction de l'Assistance Technique et Économique (DATE) chargée de répondre aux besoins croissants des pays en développement en matière d'aide internationale. En 1960, par voie de décret, pris en vertu de la Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique, les fonctions de la DATE sont transférées au Ministère des Affaires Extérieures (MAE) afin de créer le Bureau de l'Aide Extérieure (BAE). Sa création fut essentielle au rôle du Canada dans le domaine du développement international à un moment où l'aide étrangère augmentait continuellement (Gerald, S. 2003).
  
- Le deuxième temps va de 1963 à 1984, temps au cours duquel le gouvernement libéral, interrompu par une année où le pouvoir sera entre les mains des conservateurs (1979-1980), a agi dans certains domaines. C'est ainsi qu'en 1968, l'Aide Canadienne pour le Développement International (l'ACDI) a été créée afin de gérer les programmes d'Aide Publique au Développement (APD) du Canada en remplacement du Bureau de l'aide extérieure précédemment cité. Certains auteurs font remarquer que l'accroissement rapide des activités et du budget de ce bureau, a suscité des pressions auprès de certains élus pour la création d'une agence séparée qui exigeait des nouveaux postes politiques de rang de ministre (Georges, Pékin, 2013). Il faut rappeler que la décision de la création de l'ACDI était prise non seulement pour des besoins de l'indépendance et détachement de l'aide humanitaire internationale du

ministère des Affaires étrangères, mais aussi pour des besoins d'ordre politique (interne). Quoi qu'il en soit, c'est au cours de ce deuxième temps, que l'aide canadienne à l'étranger a connu une véritable période d'effervescence, le budget de l'ACDI ayant triplé et des milliers de projets de coopération avec plus de 75 pays ayant vu le jour (Paul Gérin-Lajoie, 1964).

- Le troisième temps est marqué par le retour des conservateurs au pouvoir (1984-1993) avec Brian Mulroney à la tête. Pendant cette période, le budget de l'agence spécialisée est réduit sensiblement. Débute alors la période des équivoques sur le travail de l'ACDI. Des rapports d'évaluation sont faits sur sa mission (Conoir, Y. 2001). Comme le soutient G. Schmitz (2003), au cours des années 1990, en raison des pressions financières exercées à son endroit et des exigences de l'après-guerre froide, on commence à remettre en question le travail de l'ACDI. Les compressions budgétaires annoncées dans les budgets successifs se sont aussi traduites par une diminution des ressources consacrées à la mise en œuvre de la politique et des changements organisationnels et par des compressions dans la plupart des programmes. Il se pose alors la question de savoir de quelle manière restructurer l'ACDI pour qu'elle remplisse mieux son mandat (G. Schmitz, 2003). Le rapport Secor sur la question a formulé des recommandations, qui ont entraîné certaines réformes internes à l'ACDI, sans nécessairement répondre à certaines questions de fond selon certains auteurs (G. Schmitz, 2003).
- Le quatrième temps se situe entre 1993 et 2006. Il s'agit des années de la gestion libérale, marquées par des interventions militaires notamment, la guerre du Kosovo, l'invasion de l'Afghanistan, l'opposition à la guerre en Irak. Ce quatrième temps est surtout caractérisé par un engagement soutenu du programme d'aide au développement, plus particulièrement en Afrique, ainsi qu'on le verra plus loin.

L'année 2006 marque le retour des conservateurs au pouvoir, avec le gouvernement Harper. L'orientation de ce gouvernement par rapport aux principes de la PEC ne fait pas l'unanimité. Pour une partie des auteurs, le gouvernement Harper marque une rupture des principes de la PEC. D'autres, par contre, observent au contraire une continuité dans les faits.

### *b. Du point de vue idéologique*

L'idéologie, selon certains auteurs, peut être considérée comme une variable ayant peu de valeur explicative en politique étrangère canadienne. Ainsi, selon cette approche, l'idéologie s'effacerait au profit du pragmatisme, que ce soit en vertu des considérations de politique intérieure ou extérieure. D'autres auteurs, en revanche, pensent que l'idéologie s'impose comme valeur explicative importante pour rendre compte de la politique étrangère (P. Lagassé, J. Massie et S. Roussel, 2014). Dans les pages qui vont suivre nous soutiendrons cette dernière thèse qui dénote la place de l'idéologie politique dans l'orientation de certaines décisions du Canada sur la scène internationale.

L'analyse de la PEC permet toutefois de se rallier à cette dernière approche. En effet, depuis qu'elle existe, la PEC a été interprétée en fonction des deux approches : l'approche internationaliste libérale, c'est-à-dire l'internationalisme ou encore le multilatéralisme, et l'approche conservatrice, caractérisée par une dépendance périphérique vis-à-vis des États-Unis. Certes, il y a des auteurs qui proposent une troisième approche. Ainsi, Dewitt et Kirton qui, tout en considérant que ces deux perspectives constituent des hypothèses explicatives de base de la PEC, proposent néanmoins une troisième, à savoir « néo-réaliste complexe » (André Donneur, 1984, p. 213-221); De leur côté, P. Lagassé, J. Massie et S. Roussel, se dégagent une vision « néoconservatrice » de la place du Canada dans le monde, approche consistant, selon eux, en une légitimation de l'unilatéralisme, un rapport étroit avec les États-Unis, l'importance accordée aux forces canadiennes comme instrument de la politique étrangère, au détriment du multilatéralisme et de la pertinence des institutions internationales (P. Lagassé, J. Massie et S. Roussel, 2014). Quoi qu'il en soit, il n'en demeure pas moins vrai que les deux approches dominantes restent le libéralisme ou l'internationalisme et le conservatisme.

Par rapport à ces deux approches, il apparaît que pour certains auteurs, les gouvernements libéraux ont historiquement été un peu plus distants à l'endroit de Washington que ceux conservateurs. Néanmoins, il est soutenu que c'est l'internationalisme libéral qui a largement dominé la réflexion et la conduite de la politique étrangère canadienne depuis la deuxième guerre mondiale. Et d'ailleurs, dans le même cadre, il a été constaté que les principes de base qui sont : le multilatéralisme, la coopération avec les institutions internationales, la promotion de la paix, la justice sociale, des droits humains et la réticence à recourir à la force pour

résoudre les conflits sont restés les traits distinctifs de l'activité internationale canadienne, tant sous les gouvernements des libéraux que ceux des progressistes conservateurs. Selon certains analystes, c'est depuis la fin des années 90 que l'hégémonie du discours libéral internationaliste semble être remise en question par l'émergence de la nouvelle vision néo-conservatiste dont on a parlé tantôt, au détriment du multilatéralisme. En résumé, bien que l'internationalisme soit une approche dominante en politique étrangère canadienne, le néo-conservatisme s'est néanmoins posé en rival, en particulier pendant le règne des conservateurs dirigé par Stephen Harper (2006-2016).

### *c. Du point de vue de la participation dans les organisations internationales*

De la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la fin du mandat de Jean Chrétien en 2003, le Canada a joué un rôle très actif sur la scène internationale dans le processus de construction des institutions internationales liées notamment au système onusien. L'implication du Canada au sein des Nations-Unies conjuguée à la perception de son rôle comme pays modéré, capable de médiation entre les groupes au sein de l'ONU (P. Binette et P. De Courval, 2014), a été un des éléments caractéristiques de sa politique étrangère.

Cependant, pendant le règne des Conservateurs de 2006 à 2015 la politique étrangère du Canada a semblé être caractérisée par un désengagement, voire, un isolement, au niveau international. Ce désengagement s'est notamment manifesté par l'isolement du Canada dans les forums internationaux traitant des droits de l'Homme, et ce, surtout depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper en 2006; le soutien inconditionnel du Canada à l'État d'Israël; ses critiques répétées à l'égard de l'efficacité des organismes onusiens; son retrait de la Conférence d'examen de Durban de 2009; son refus de se représenter au Conseil des droits de l'Homme en 2009; et son désengagement en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Les facteurs expliquant ce désengagement et qui sont en même temps ses indicateurs, semblent être la loyauté au voisin américain, l'attachement à la royauté britannique, l'établissement d'une identité militaire et l'augmentation du budget de la défense, le soutien à l'industrie pétrolière, le rejet de la politique environnementale, le soutien indéfectible au

gouvernement israélien, la place accrue de la religion, l'attitude critique vis-à-vis des institutions multilatérales, en particulier des Nations unies » (D. Morin et S. Roussel, 2014).

Il faudra noter que ce désengagement a été critiqué par plusieurs organismes et personnalités. A titre d'exemple, en octobre 2007, Louise Arbour, alors Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'Homme, affirmait : « *On sent que le Canada s'éloigne de son engagement total au multilatéralisme et favorise à présent, je crois, d'autres formes d'alliances nationales ou régionales [...] Le Canada doit faire de gros efforts pour continuer à être, aux yeux de la communauté internationale, ce qu'il a toujours été, c'est-à-dire un pays de consensus et un interlocuteur respecté de tous* ». (Amnistie Internationale 2007 RIDCIT0003). Il n'en demeure pas moins vrai que ce désengagement du Canada au niveau international explique la perte de son siège de membre non permanent au Conseil de sécurité à la 65<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, et surtout ses nouvelles orientations en matière d'aide au développement (P. Binette et P. De Courval, 2014). Ce qui nous ramène au deuxième concept clé de notre étude qu'est l'aide canadienne au développement.

### **I.3. L'Aide Canadienne au Développement**

#### ***I.3.1 Définition***

Comme nous l'avons souligné dans la partie introductive, dans cette section, nous n'allons pas nous attarder à la définition du concept de développement en soit ou sur les différents concepts qui s'y apparentent notamment la croissance économique.

Le développement a été défini par Olivier De Sardan, du point de vue épistémologique comme « *l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaires de transformation d'un milieu social, entreprise par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu, mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et ou techniques et ou savoirs* » Olivier De Sardan (1995, p7).

Il existerait un consensus social à propos du développement. Au fait, le développement constituerait le défi du siècle où la tâche commune de l'humanité est de faire la guerre à la pauvreté, d'organiser des croisades contre le sous-développement. « Le terme de

développement, utilisé dans les sciences humaines, désigne l'amélioration des conditions et de la qualité de vie d'une population. Il renvoie à l'organisation sociale servant de cadre à la production du bien-être ». (Bernard Bret, 2009, p1).

C'est cette course contre la pauvreté qui justifie les interventions humanitaires partout dans les régions dites non développées ou mieux les Pays pauvres. Chronologiquement les interventions humanitaires ont vu le jour vers les années 1945 après la deuxième guerre mondiale. Elles seront soutenues par la création des différentes organisations humanitaires internationales et toute la panoplie des organisations et agences des Nations unies.

En effet, de manière générale, l'action internationale au développement peut prendre plusieurs formes. Deux d'entre elles présentent une importance capitale pour cette étude. Il s'agit d'une part de l'aide humanitaire internationale et, d'autre part, de l'aide au développement. Sur le plan conceptuel, il existe une différence entre l'aide humanitaire internationale et l'aide au développement compte tenue du moment de l'intervention et de la durée de l'intervention.

Certes, la définition de l'aide humanitaire internationale ne fait pas de consensus, le terme d'aide humanitaire se caractérisant par ailleurs par une certaine ambiguïté, surtout quand il s'agit de passer de l'aide humanitaire vers l'aide au développement (La documentation française, 2012). Il n'en demeure pas moins qu'à l'échelle internationale, la démarche humanitaire est comprise comme une action immédiate de secours pour les victimes des conflits ou des catastrophes (Idem). C'est l'assistance aux victimes des conflits armés et des catastrophes naturelles. Comme le dit la Coalition humanitaire, *«il est généralement admis que l'aide humanitaire vise à sauver des vies, à alléger les souffrances et à assister des victimes en détresse, en danger de mort, en péril, qu'il s'agisse de sinistres ou de situations de grande pauvreté »* (Coalition humanitaire, 2013).

L'aide au développement, quant à elle, répond à des problèmes structurels persistants qui peuvent entraver le développement économique, institutionnel et social (Coalition humanitaire, 2013). Le but de l'aide au développement est de « créer, tant au niveau national que mondial, un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté » (ONU, 2000). L'aide au développement est donc une action des politiques pour améliorer les conditions de vie des pays défavorisés, et ceci dans une perspective à long terme, alors que le but de l'aide humanitaire est de fournir de l'aide aux personnes en détresse, de leur permettre

de reprendre leur destinée en main, de surmonter leur désespoir et de reconstruire une nouvelle vie (Schroeder *et al.*, 2005). L'aide humanitaire se concrétise par l'aide d'urgence, qui permet de satisfaire les besoins élémentaires des populations touchées par une crise, ainsi que l'aide de reconstruction, qui précède l'aide au développement, permet quant à elle, aux populations de reconstruire leur économie (P. Reymond *et al.* 2007).

Ceci dit, bien que conceptuellement différentes, l'aide au développement et l'aide humanitaire restent néanmoins marquées par une certaine complémentarité. Ainsi, il est admis que l'humanitaire ne peut pas, et ne doit pas, s'arrêter au moment d'une crise. On observe qu'aujourd'hui, plus de la moitié des fonds consacrés à l'assistance humanitaire est « investie » dans des crises qui durent plusieurs années. Comme le dit la Documentation française, la différence entre les secours humanitaires d'urgence et le développement durable est plus sombre et difficile à déterminer à tel point que les uns ne se conçoivent plus sans les autres (La documentation française, 2012).

Tout au long de notre travail nous ne séparerons pas l'aide humanitaire de l'aide au développement. Les deux concepts seront utilisés pour désigner l'aide extérieure du gouvernement canadien aux Pays défavorisés ou Pays dits sous-développés.

### ***1.3. 2. Aperçu organisationnel de l'aide canadienne au développement***

L'organisation de l'aide au développement du Canada a été successivement l'œuvre des DATE, MAE, BAE, ACDI et le MAECD.

Parlant de l'ACDI, nous avons déjà vu dans quel contexte la DATE a été créée en 1959, puis remplacé par le Bureau de l'aide extérieure, en 1960. Ce dernier a, à son tour, été remplacé par l'ACDI en 1968 afin de gérer la majorité des programmes d'aide publique au développement. A propos du passage du Bureau de l'aide extérieure à l'ACDI, P. Beaudet (2013) affirme que c'était moins pour des raisons d'efficacité de l'aide canadienne au développement que pour des intérêts politiques et personnels de dirigeants politiques : « Le Canada faisait ses premiers pas dans le domaine de l'aide et du développement international dans sa dimension géopolitique, accompagné d'un désir de refléter les caractères bilingue et multiculturel du pays. À mesure que de nouvelles destinations s'ajoutaient et que le budget de ce bureau augmentait, croissaient également les pressions de certains élus pour la création

d'une agence séparée qui exigerait un nouveau poste politique de rang de ministre, à sa tête (P. Beaudet, 2013). L'on comprend ainsi mieux le contexte de l'avènement de l'ACDI en 1968.

L'ACDI travaillait en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, des partenaires canadiens et internationaux. Sa mission, son mandat, et ses objectifs sont décrits dans le site internet qui lui a été consacré ([www.acdi-cida.gc.ca/index.html](http://www.acdi-cida.gc.ca/index.html)). On y apprend qu'avant le virage du gouvernement Harper, l'ACDI, était l'institution qui facilitait, entre autres, l'acheminement de l'aide humanitaire du gouvernement canadien dans le monde.

Elle avait pour mission de mener les efforts internationaux déployés par le Canada pour venir en aide aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Il est également précisé que l'objectif de l'ACDI était de gérer l'appui et les ressources du Canada de façon efficace et responsable en vue d'obtenir des résultats durables et significatifs, ainsi que de s'engager dans l'élaboration des politiques de développement au Canada et sur la scène internationale, afin d'aider le Canada à atteindre ses objectifs au chapitre du développement. Quant à son mandat, celui-ci consistait à réduire la pauvreté et appuyer le développement durable conformément à la politique étrangère du Canada (Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013) : La majorité de l'aide du Canada était distribuée sous forme de contributions aux Nations Unies et à ses organismes par l'entremise du ministère des Affaires extérieures, devenu plus tard le ministère des Affaires étrangères du Canada.

La réussite de l'ACDI trouvait sa mesure dans sa contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des objectifs plus généraux de la politique internationale du Canada. Son travail était orienté vers les trois priorités, à savoir : accroître la sécurité alimentaire, assurer l'avenir des enfants et des jeunes, et favoriser une croissance économique durable. Dans tous ses politiques et programmes, l'ACDI intégrait trois thèmes transversaux : Accroître la viabilité de l'environnement, favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, et appuyer le renforcement des institutions et des pratiques en matière de gouvernance ([www.acdi-cida.gc.ca/index.html](http://www.acdi-cida.gc.ca/index.html)). Relevons enfin que l'ACDI rendait compte de ses activités au parlement canadien par l'entremise du ministre de la Coopération internationale ; que le/la président(e) de l'ACDI conseillait le/la ministre sur les questions relatives aux politiques, aux programmes et à la gestion. L'ACDI avait une administration centrale située à Gatineau, au Québec, ainsi que de nombreux bureaux régionaux répartis afin

de mieux mobiliser les partenaires, les individus, le secteur privé et la société civile. Comme on peut s'en rendre compte, l'ACDI était donc la principale organisation responsable de la gestion de l'aide canadienne au développement.

La gestion de l'aide extérieure par l'ACDI a néanmoins fait l'objet de quelques critiques. En effet, le 27 novembre 2008, une émission d'enquête diffusée à la télévision par la chaîne Radio-Canada a soulevé des doutes sur la gestion appropriée par l'ACDI des fonds qui lui sont accordés. Elle mentionnait, entre autres, qu'une branche de l'ACDI, à savoir le Programme de coopération industrielle, aurait versé 1,2 milliard en subventions outremer, à des organismes à but lucratif (F. Audet, 2014). En outre, beaucoup des critiques ont été formulées en ce qui concerne « la perversion de la mission de l'ACDI ». À ce propos, un cas a été soulevé. Il avait trait aux deux derniers ministres de l'ACDI, Bev Oda et Julian Fantino qui, selon ladite doctrine, avaient multiplié des opérations douteuses auprès du secteur privé, tout particulièrement les sociétés minières, avec des programmes de subventions extrêmement controversés (A. Deneault & al. 2008). Parallèlement, d'autres auteurs ont soutenu à la suite du rapport du sénat nommé « Surmonter 40 ans d'échec : nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne », que sous l'égide du gouvernement Harper, l'aide canadienne au développement s'est progressivement déplacée de certains pays qui ne représentent pas un grand intérêt stratégique pour le Canada, notamment en Afrique, vers des pays latino-américains, au potentiel économique plus intéressant.

Cependant, il a fallu attendre jusqu'au 31 mars 2013, pour que le gouvernement de Harper annonce la fusion de l'ACDI avec le Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International, créant ainsi le deuxième organisme principal de l'aide au développement, à savoir, Ministère des Affaires Étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD). Le projet de loi C-60, qui consacrait cette fusion, a été soumis au parlement et fut adopté 26 juin 2013, par la Loi n°1 (Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013).

Cette fusion a cependant été critiquée, notamment par le Québec. Celui-ci voyait dans cette fusion un abandon des principes de l'ACDI au profit d'intérêts commerciaux. Pour d'autres observateurs également, ce qui est sûr, c'est que l'aide internationale canadienne sera dorénavant encore davantage soumise aux impératifs diplomatiques et commerciaux du pays (A. Gruda 2013). Ainsi, une telle fusion d'intérêt pourrait être nocive, les programmes de développement international risquant de perdre leur valeur intrinsèque.

Bien que ces inquiétudes fussent partagées par plusieurs observateurs et analystes, le gouvernement Harper ne les a pas suivies. Il a soutenu que le Canada continuerait de placer les résultats et la responsabilisation au centre de ses activités de développement et mettrait davantage l'accent sur les résultats et sur l'autonomisation des pays en développement pour que ces derniers définissent, obtiennent et mesurent, de leur propre chef, les résultats (Audet, François, 2014).

L'approche du gouvernement Harper a été soutenue par certains auteurs. Ainsi, pour Claudia Black, à l'époque directrice générale du Centre d'étude et de coopération internationale, cette fusion pourrait amener plus de cohérence dans les politiques canadiennes. Selon elle, en effet, le rôle accru du secteur privé dans la livraison de l'aide étrangère peut créer de l'emploi. De même, cette fusion répondrait bien à trois axes fondamentaux : l'aide au développement, axée sur l'économie, qui serait bénéfique autant aux pays bénéficiaires qu'aux entreprises du Canada ; faire de la réduction de la pauvreté mondiale une affaire du Canada ; aider les pays à développer un environnement propice à l'investissement (Clara Rodríguez, 2010).

Quoi qu'il en soit, il semble tout à fait logique et gage d'un gain de cohérence et d'efficacité que cette fusion soit mise en œuvre, étant donné que l'ACDI tire ses origines au sein du ministère des affaires étrangères et qu'il n'aurait peut-être jamais dû en être séparé. Par ailleurs, comme l'ont relevé certains auteurs, au cours des dernières années, l'ACDI avait déjà perdu pratiquement toute indépendance dans la mesure où la tutelle était déjà en place. Par cette fusion, le gouvernement Harper n'a fait qu'institutionnaliser un état de fait et, fort probablement accentuer ce qui relève, en bonne partie, d'un virage idéologique » (F. Audet, 2014). Ce qui revient à dire que, pour un pays comme le Canada, comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, le développement d'une identité internationale est aussi influencé et conditionné par des facteurs internes, en l'occurrence l'idéologie du parti au pouvoir.

## I.4. Contexte économique et Socio-Politique de l'Afrique Subsaharienne

### I.4.1. Géographie et démographie

L'Afrique subsaharienne, connue également sous le nom de l'Afrique noire, est constituée de l'étendue du continent Africain qui se situe au sud du désert du Sahara. Elle est composée de 47 pays et subdivisée en quatre sous régions : L'Afrique de l'ouest, l'Afrique de l'est, l'Afrique centrale et l'Afrique australe.



Carte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Source de la carte: Africa\_map\_f. Nourrir les hommes en Afrique Subsaharienne. Étude de cas, Bilan de l'étude de casn. Manuel Hatier, Avril 2008, P56.

D'après les études de l'Institut National d'Étude Démographique, l'Afrique serait le deuxième continent le plus peuplé après l'Asie.

Tableau 1.1. Tableau démographie par continent

	<b>Population totale (en milliers)</b>	<b>Nombre d'enfant(s) par femme</b>	<b>Taux de croissance</b>
<b>AFRIQUE</b>	1 277 292	4,39	24,3
<b>AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES</b>	653 991	2,04	9,7
<b>AMÉRIQUE SEPTENTRIONALE</b>	365 918	1,86	7,4
<b>ASIE</b>	4 519 451	2,14	9,0
<b>EUROPE</b>	739 495	1,63	0,3
<b>OCÉANIE</b>	41 028	2,34	13,6
<b>MONDE</b>	7 597 175	2,47	10,7

Source : World Population Prospects. Nations Unies. 2015<sup>2</sup>

#### ***1.4.2. Contexte Socio-Politique***

L'Afrique subsaharienne est reconnue non seulement pour ses richesses naturelles du sol et du sous-sol, mais aussi pour son histoire politique. Paradoxalement, malgré ses nombreuses ressources naturelles, l'Afrique subsaharienne n'arrive toujours pas à entrer dans la sphère mondiale des Pays dits développés et à concurrencer les autres Pays du monde dans les relations économiques et politiques.

En effet, selon un rapport de la banque mondiale de mars 2016 sur « La pauvreté et les inégalités en Afrique : état des lieux », en se servant du modèle le plus optimiste, l'Afrique comptait 330 millions de pauvres en 2012, contre 280 millions en 1990. Malgré les efforts de et la croissance des programmes des Nations Unies et de la communauté internationale pour lutter contre la pauvreté en Afrique, la situation ne s'est pas améliorée. Au contraire, elle s'est empirée ! La pauvreté s'accroît sur le continent Africain contrairement au continent

<sup>2</sup>Note de lecture : La publication World Population Prospects fournit les estimations de population des Nations unies pour tous les pays du monde pour chaque année entre 1950 et 2015 et les projections selon différents scénarios (bas, moyen et haut) pour chaque année entre 2015 et 2100. Les chiffres présentés ici correspondent aux projections pour l'année en cours selon le scénario moyen.

Asiatique. Selon les estimations de la Banque Mondiale (2017), « depuis plusieurs décennies, trois régions concentrent l'essentiel de la pauvreté mondiale, avec un taux de pratiquement 95 %: l'Asie de l'Est/Pacifique, l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne. En 1990, l'Asie de l'Est représentait la moitié des pauvres, contre quelque 15 % en Afrique subsaharienne ; en 2015, la situation se serait pratiquement inversée, l'Afrique subsaharienne concentrant la moitié des pauvres du monde, contre environ 12 % en Asie de l'Est. Si la pauvreté perd du terrain dans toutes les régions, elle s'aggrave et s'enracine dans les pays en conflit ou exagérément dépendant des exportations de matières premières ». La forte croissance démographique ci-haut illustré et la précarité de la situation politique seraient à la base de cette pauvreté et/ou régression criante.

L'histoire politique de l'Afrique subsaharienne tout comme celle de l'Afrique en général a été pendant longtemps marqué par des systèmes douloureux tel la traite des noirs communément appelé commerce triangulaire et la colonisation, la décolonisation et ses effets collatéraux notamment la dépendance politique et économique vis-à-vis des Pays du Nord dits développés.

Cela étant, malgré la décolonisation, la plupart des pays africains, pourtant indépendants, vivent toujours sous la tutelle néocoloniale des Pays colonisateurs au travers de multinationales et l'aide au développement. Ils n'ont jamais accédé à l'autonomie et la démocratie. Pire encore, la grande majorité des Pays de l'Afrique subsaharienne sont gouvernés par des autocrates et des clans de famille possédés qui tiennent mordicus au pouvoir et ne veulent pas le partager avec le peuple à travers les élections libres et indépendantes. (Documentation Française, Dossier Afrique subsaharienne décolonisation et mondialisation).

A cause des réalités socio-politiques très complexes, l'Afrique subsaharienne a connu au fil des ans des crises de développement prolongées. Cette réalité s'explique par la mauvaise gestion des ressources, la corruption, régimes politiques faibles et autocratique. Notons aussi en passant que les dictatures masquées de la grande majorité des dirigeants politiques africains, qui ont tendance à s'éterniser au pouvoir par le concours de l'armée, entraînent une prolifération des rébellions sans précédent prenant des populations en otages.

La mauvaise gestion des ressources et de l'instabilité politique du continent est l'un des facteurs qui constitueraient la base de la pauvreté et de dépendance du continent Africain vis-à-vis des occidentaux et d'aide au développement. Ainsi donc, comme on peut le lire dans la

documentation française (2017) précité «la plupart des pays du continent sont exploités, voire pillés par les grandes multinationales des puissances étrangères », qui profitent de la gestion chaotique des ressources naturelles et de l'instabilité politique.

Ainsi, malgré les nombreuses richesses, l'Afrique subsaharienne affiche plusieurs défaillances dans des domaines essentiels à son développement. Elle est considérée comme étant le continent le plus pauvre du monde malgré ses potentialités et ses richesses. C'est pour cette raison que, dans la perspective de la lutte contre cette pauvreté, ce continent se situe au premier rang des destinataires de l'aide au développement.

#### **I.4. Conclusion,**

Dans cette première partie de notre étude, il a été question de broser tant soit peu les définitions et concepts clés de notre sujet et spécifier les notions sur les grandes lignes de la politique étrangère canadienne, ses méandres stratégiques, ses aspirations et vision éloignée lui permettant d'asseoir sa philosophie managériale dans le monde en général et plus spécifiquement, en Afrique. L'aide au développement a été parmi les stratégies utilisées pour assoir sa réputation en tant que partenaire international non impérialiste en Afrique et partout dans le monde. Depuis son accession à l'indépendance (1867), la présence canadienne sur le continent Africain s'est vivement fait remarquer par son altruisme à travers les organisations des NU et différentes autres organisations internationales humanitaire.

Par ailleurs, le contexte socio politique de l'Afrique n'a pas toujours été favorable à la conception et concrétisation d'une politique étrangère fiable. Étant le continent le plus pauvre du monde, l'Afrique demeure et est devenue dépendante de l'aide au développement. Alors qu'elle devait être temporaire, l'aide est devenue un élément permanent, à la fois structurel et structurant non seulement des rapports entre l'Afrique et les pays industrialisés, mais aussi de l'économie politique nationale et des dynamiques politiques locales. (Bayart, 1999), cité par Philippe Lavigne Delville (2017).

## **Chapitre II. Analyse historique et politiques appliquées 1965-2016**

### **II.1. Introduction**

Le système d'aide en Afrique, s'est mis en place dès les Indépendances, dans une logique de soutenir les États jeunes dans les projets de modernisation, de politique d'industrialisation et de développement régional menés par les Pays dits développés. Ainsi comme l'indique Whitfield, cité par Philippe Lavigne Delville (2017), dès les années 60, les pays africains ont été destinataires d'une aide, couplant moyens financiers, projets normatifs et assistance technique.

Fort malheureusement, plusieurs décennies plus tard l'Afrique ne parvient toujours pas à se situer sur le plan économique, social, et politique. Elle est toujours considérée comme le continent le plus pauvre du monde, de telle sorte que l'aide étrangère constitue une des sources principales de sa politique économique. Une forte présence d'agences étrangères, définissant des politiques et des stratégies, mettant en œuvre des projets, avec des impacts moins concluants et souvent négatifs sur les États et les institutions nationales.

Dans ce chapitre il sera question de faire le contour de l'aide canadienne au développement en Afrique, et de déterminer le rôle que le Canada joue dans la promotion du développement de l'Afrique subsaharienne. Bien qu'il soit considéré sur le plan international, comme un acteur non impérial, la présence du Canada a été remarquable sur le continent africain dès le début du dix-huitième siècle à travers ses interventions philanthropiques.

### **II.2. Le Canada en Afrique : quelques jalons**

Avant 1945, le Canada était absent sur le continent africain, en ce qui concerne sa politique étrangère. Cette absence était due d'une part au fait que le Canada n'avait pas encore acquis une existence sur la scène internationale en tant que pays indépendant et, d'autre part, au fait qu'il n'était pas impliqué dans la conquête coloniale en Afrique (S. Kirschbaum, 1991). Cette deuxième raison est d'ailleurs à l'origine du concept de « l'identité morale » du Canada en Afrique ou encore de celle que des auteurs tels que Akuffo ont appelé « l'approche internationaliste non-impériale » de la relation Canada-Afrique (E. Akuffo, 2012). Selon cette approche, le Canada est perçu en Afrique comme un partenaire fiable du fait qu'il n'a jamais

été une puissance coloniale en Afrique et que depuis son existence sur la scène internationale, le gouvernement canadien, a été constant dans la promotion des valeurs comme les droits humains, la réduction de la pauvreté et la sécurité humaine en Afrique. (E. Akuffo, 2012).

Comme le dit M. Cathelin, les relations Afrique-Canada, se sont développées progressivement en passant par la présence des missionnaires canadiens avant la décolonisation du continent, l'installation de missions diplomatiques, relations commerciales et l'aide au développement. Le Canada a joué un rôle important dans les activités de développement en Afrique, ce qui lui a valu une grande popularité sur le continent africain et sur la scène internationale (M. Cathelin, 2008). Cette popularité tient non seulement à l'excellent travail qu'ont accompli et continuent d'accomplir les missionnaires et coopérants canadiens, mais aussi à son aide humanitaire et à l'image que l'on se fait du Canada en tant que pays jeune, riche, industrialisé et sans passé colonial. C'est dans ce sens que L. Sabourin note qu'en réalité, « aux yeux des Africains francophones et anglophones, le Canada offre beaucoup d'avantages économiques et culturels qu'ils aimeraient bien partager » (L. Sabourin, 1970).

De manière synthétique, l'histoire de la coopération Canada-Afrique est marquée par trois étapes, qui se résument comme suit :

- La première étape est celle de la coopération privée qui date de l'époque coloniale. Elle est marquée par la présence des religieux canadiens qui, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, se sont rendus en Afrique et plus précisément dans les colonies britanniques, pour le travail humanitaire et religieux (L. Sabourin, 1970). Au cours de cette période, les relations du Canada avec l'Afrique se sont construites en dehors des circuits officiels de décision gouvernementale, à travers l'action d'acteurs non gouvernementaux, tels que les religieux. Ce constat s'étend d'ailleurs à l'ensemble des pays du Tiers-Monde dans la mesure où la coopération sous une forme non gouvernementale devance partout l'implication de l'État canadien dans ce domaine (M. Cathelin, 2008).
- La deuxième étape est celle de la coopération multilatérale (1945 et 1960). Au cours de cette période, le gouvernement Canadien coopère avec les territoires africains (encore sous le joug colonial pour la plupart d'entre eux) par le truchement des Nations Unies. Comme indiqué au premier chapitre, c'est la période dite de l'Age

d'or où le Canada a eu beaucoup de popularité sur le plan international par sa contribution aux actions des Nations Unies (E. Akuffo, 2012).

- La troisième étape est celle de la coopération bilatérale avec les États africains qui venaient d'accéder à l'indépendance, étape qui peut être située à partir de 1960. On observe ainsi qu'à partir de 1960, un programme d'aide fut établi au profit des pays anglophones de l'Afrique, à la suite de la conférence des premiers ministres du « Commonwealth » (L. Sabourin, 1970). À cette occasion, les dirigeants politiques canadiens s'accordent sur la nécessité de doter le Canada d'un embryon de politique vis-à-vis des pays d'Afrique noire. Néanmoins, comme le souligne Cathelin « leurs motivations doivent moins à un intérêt pour les pays africains en tant que tels, qu'aux réalités de la scène internationale de l'époque, dominée par la bipolarisation Est/Ouest d'une part, et par l'émergence de la question coloniale, d'autre part » (M. Cathelin, 2008, p. 244). Le Canada devait donc développer une politique cohérente à l'égard de l'Afrique et l'aide au développement devient alors l'outil privilégié de cette politique. En novembre 1991, à la suite de la nouvelle stratégie de la paix des Nations Unies, laquelle établissait un lien entre la paix, la démocratie et le développement, la PEC en Afrique a pris une autre dimension pour intégrer cette nouvelle philosophie de l'ONU. Ainsi, les modalités de l'intervention canadienne en Afrique reposaient désormais sur des objectifs de promotion des droits de l'homme et de la sécurité humaine et ces valeurs devenaient des priorités de sa politique étrangère (M. Cathelin, 2008). C'est dans cette optique qu'il faudra situer et mesurer l'impact du premier ministre Brian Mulroney dans la lutte contre l'apartheid et celui du premier ministre Jean Chrétien dans le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD).

### ***II.2.1. Brian Mulroney et la lutte contre l'apartheid***

La politique de Brian Mulroney (1984-1993) s'est inscrite dans la tradition canadienne, en encourageant les initiatives multilatérales. Brian Mulroney a joué un rôle important au sein des missions de l'ONU. A titre d'exemple, c'est au cours de la période Mulroney que le Canada a participé aux missions de paix en Somalie (1992).

Concernant spécifiquement la lutte contre l'apartheid, on retiendra principalement de Brian

Mulroney qu'il a porté des sévères critiques au régime d'apartheid en Afrique du Sud et a imposé des sanctions économiques contre cet État (D. Rémillard, 2013). Notons que cette mesure n'a toutefois pas été bien accueillie par tout le monde. Tel est le cas du Royaume-Uni qui estimait que cette mesure était contreproductive. Tel est aussi le cas des acteurs économiques canadiens qui ne voulaient pas mettre un frein aux échanges commerciaux avec l'Afrique du Sud, l'un des rares pays riches de l'Afrique à l'époque. Ces critiques et oppositions n'ont toutefois pas empêché le premier ministre Mulroney à prendre les premières sanctions économiques contre l'Afrique du Sud en 1985 et même à demander aux autres États membres du Commonwealth de lui emboîter le pas (D. Rémillard, 2013). Brian Mulroney s'est ainsi fait une certaine réputation de militant anti-apartheid sur la scène internationale. A ce sujet, Linda Freeman affirme que : « aucun autre premier ministre du Canada ne s'était affiché publiquement contre l'apartheid » (L. Freeman, 1998) ; tandis que, pour P. Beaudet, Mulroney « a été le premier leader du Commonwealth à imposer des sanctions économiques » (P. Beaudet, 2013).

Cette réputation de militant anti-apartheid attribuée à Mulroney ne fait toutefois pas l'unanimité. Beaucoup d'auteurs ont tendance à la relativiser. Ainsi, David Black soutient qu'en comparaison avec ce que d'autres pays ont fait, la politique canadienne sous Mulroney semble bien moins exceptionnelle qu'on ne l'a prétendu (D. Black, 1999). Pierre Beaudet, pour sa part, a déclaré que l'arrivée de Mulroney au pouvoir a coïncidé avec l'affaiblissement de l'apartheid et que les jours de l'apartheid étaient déjà comptés (P. Beaudet, 2013). En effet, comme le dit D. Rémillard, la pression contre le régime sud-africain était grandissante depuis le début des années 70 et le Commonwealth avait déjà rompu ses relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud en 1961. L'exclusion de l'Afrique du Sud du Commonwealth, a démontré l'opposition des pays membres à la politique de l'apartheid. En outre, les Nations Unies tentaient depuis 1976 de convaincre les pays industrialisés, dont le Canada, d'imposer des mesures législatives ou autres contre les dirigeants sud-africains (D. Rémillard, 2013). Sur la base de tout cela, « il devenait en effet évident que le régime de l'apartheid entraînait dans une crise terminale, incapable d'endiguer la résistance » (P. Beaudet, 2013) et que, finalement, l'action de Mulroney n'était qu'une goutte d'eau qui a fait déborder la vase. C'est ainsi que des auteurs tels que Linda Freeman, évoqué plus tôt, n'ont pas hésité à soutenir qu'en fait, l'impact réel du Canada est plus modeste, et que Mulroney, même s'il a été un leader à l'échelle internationale, s'est aussi trouvé au bon endroit au bon moment (L. Freeman, 1998).

En outre, la cohérence et surtout l'effectivité de la politique anti-apartheid de Mulroney ont, elle aussi, fait l'objet des controverses. Linda Freeman a, à cet égard, soutenu que : « le Canada a longtemps affiché une attitude ambivalente par rapport à l'Afrique du Sud. Le plus loin où nous sommes allés, pendant un bon moment, a été de condamner l'apartheid aux Nations Unies, tout en soutenant le commerce et les investissements. C'était une politique assez hypocrite » (L. Freeman, 1998). Pierre Beaudet, pour sa part, a soutenu que les sanctions imposées par le Canada n'étaient pas aussi sévères qu'anticipées et que la plupart d'entre elles étaient volontaires parce qu'elles n'obligeaient pas les entreprises à désinvestir. (P. Beaudet, 2013). Ces propos rejoignent ceux de D. Black qui a observé que ces sanctions « étaient de temps à autre interprétées d'une manière flexible et permissive. On évitait généralement toutes mesures qui comportaient des risques de pertes au niveau des profits pour les sociétés ou des emplois au Canada et ce, même temporairement » (D. Black, 2000 p. 296). Selon toujours le même auteur, le gouvernement canadien a, en plus, approuvé un prêt de 600 millions de dollars par la Banque de Nouvelle-Écosse à la MINORCO, une compagnie gérée par des intérêts sud- africains (D. Black, 2000). Enfin, D. Rémillard note un reportage de Radio-Canada diffusé en 1989 qui indiquait même que les échanges économiques entre les deux pays étaient en hausse de 1987 à 1988 ; et qu'en outre, les importations canadiennes d'Afrique du Sud ont augmenté de 68 % de 1987 à 1988, selon les chiffres de Statistique Canada » (D. Rémillard, 2013). Notons tout de même que de tous les pays occidentaux qui ont sanctionné l'Afrique du Sud, le Canada a été l'un des derniers pays à lever ses sanctions. En effet, contrairement par exemple aux États-Unis et à l'Angleterre, qui avaient déjà levé plusieurs mesures dès la libération de Mandela le 11 février 1990, le Canada a attendu la demande officielle de Nelson Mandela pour lever complètement ses sanctions, demande qui a finalement été formulée en 1993 dans un discours de Nelson Mandela aux Nations Unies.

Nonobstant ces faiblesses, la valeur symbolique des gestes de Brian Mulroney demeure. Il a fait prévaloir une conception différente d'intérêt national, plutôt que de voir l'Afrique du Sud comme une forteresse de l'ouest dans la Guerre Froide. C'est ainsi qu'il avait été nommé en octobre 1998, compagnon de l'Ordre du Canada. Et plus tard en avril 2015, il recevra en Afrique du Sud, l'Ordre des compagnons d'Olivier Reginald Tambo, du nom d'un (ancien) président du Congrès national africain (ANC).

### ***II.2.3. Jean Chrétien et le NEPAD***

Il est important de rappeler le contexte de l'avènement du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique, mieux connu par sa formule anglaise « New Partnership for African Development » (NEPAD).

À la fin des années 1990, le continent africain est en prise aux conflits armés et aux pandémies engendrant une régression économique et politique considérable. L'Afrique semble être le seul continent dont le développement et la présence internationale régressent. C'est ainsi qu'au cours des années 2000-2001, plusieurs leaders africains vont repenser le développement du continent dans une dynamique intégratrice (G. Petauton, 2009), dans le but de pallier le retard immense qu'avait pris l'Afrique en matière de développement sur la scène internationale.

Dans cette perspective, deux projets panafricains vont voir le jour : l'Union africaine (UA) et le NEPAD. Concernant tout d'abord l'UA, ce projet est impulsé par le leader libyen Mouammar Kadhafi en 1998. A l'époque, l'idée n'a pas été reçue de tous. Néanmoins, en 1999, lors du Sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte, Kadhafi obtiendra la mutation de l'OUA en Union africaine. L'Acte constitutif de l'Union africaine est adopté en juillet 2000 et entre en vigueur le 26 mai 2001. L'UA a pour mission d'accélérer l'intégration politique et socioéconomique du continent, promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire, la bonne gouvernance, la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de lutter contre la pauvreté. (G. Petauton, 2009).

Quant au NEPAD, il a été initié par les présidents nigérian, sud-africain, sénégalais, algérien et égyptien. Alors que l'UA est créée sur la base d'un traité avec la volonté de relancer le processus d'intégration politique, le NEPAD est présenté comme une vision de l'Afrique pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (G. Petauton, 2009). Le NEPAD, est en fait né de la fusion de deux programmes : le Millenium African Plan (MAP) et le plan OMEGA. Le MAP est issu d'une proposition des chefs d'État précités en 2000 pour tenter principalement d'incorporer l'Afrique au sein des actions mondiales et promouvoir l'idée d'une renaissance africaine. Le plan OMEGA quant à lui est issu d'une proposition émise par le président sénégalais Abdoulaye Wade en janvier 2001, au sommet France-Afrique de Yaoundé. Ce plan visait à résorber l'écart entre pays développés et pays

sous-développés par des investissements massifs d'origine externe, coordonnés à l'échelle continentale, pour poser les bases du développement du continent africain. Ainsi donc, pour éviter la dispersion des efforts, les deux plans, jugés à bien d'égards complémentaires au sommet des chefs d'États de Lusaka en juillet 2001, furent fusionnés et donnèrent naissance, dans un premier temps, à la Nouvelle initiative africaine (NIA). C'est cette dernière qui deviendra plus tard le NEPAD.

L'objectif du NEPAD ainsi créé est d'aboutir à un développement humain et durable de l'Afrique en tant qu'acteur à part entière de l'économie mondiale afin de combler le fossé séparant l'Afrique du reste du monde (NEPAD 2001, p. 1). L'appui qui sera apporté par les pays riches devrait être envisagé comme une volonté de participer à des actions du continent en termes de partenaires plutôt que de donneurs d'ordres (G. Petauton, 2009). Malgré l'intégration du NEPAD au sein de l'UA en 2007, les deux institutions seront perçues différemment par la communauté internationale. En effet, comme le fait remarquer Petauton, « c'est plutôt le NEPAD, qui retiendra l'attention bienveillante de la communauté internationale. Il est le cadre de référence dans lequel la communauté internationale, et notamment le système des Nations Unies, concentrent leurs efforts pour le développement de l'Afrique » (G. Petauton, 2009 p.124).

Quel rôle le NEPAD va-t-il jouer dans les relations Canada-Afrique ? En fait, la NIA a été bien accueillie et a été suivie d'un appui enthousiaste au sommet du G8 à Kananaskis(Alberta) en 2002. Ce sommet a abouti à l'adoption d'un plan d'action pour l'Afrique. Comme le dit L. Signé et M. Gazibo, l'objectif de ce plan est de répondre à l'offre de partenariat du NEPAD qui propose « une occasion historique de surmonter les obstacles au développement de l'Afrique » (L. Signé et M. Gazibo, 2010 p. 319). C'était dans le cadre du soutien et de la promotion de la paix et de la sécurité et le développement en Afrique, que le gouvernement canadien, sous Jean Chrétien, a pris la direction dans le G8 à l'appui de l'initiative NEPAD et a aidé à ouvrir au sein du G8 le plan d'action pour l'Afrique. Ce dernier plan, comme le fait observer J-S. Rioux, s'avère donc être une initiative canadienne, a été conçu comme la réponse du G8 au NEPAD et constituait la base d'un travail concerté entre les pays industrialisés et des partenaires africains dans le but de mettre un terme à la marginalisation économique de l'Afrique, principalement en promettant une augmentation de l'investissement en fonction de la réalisation des objectifs que les États africains se sont eux-mêmes prescrits (J-S. Rioux, 2002). Le même auteur relève en outre que le gouvernement de Jean Chrétien a créé la CFA en réponse aux priorités du NEPAD sur la sécurité et le

développement de l'Afrique, même si par la suite, cet engouement s'est estompé et a été revalorisé vers l'aide au développement (J-S. Rioux, 2002, p. 71).

Par ailleurs, plus d'une décennie après son lancement, les activités du NEPAD peinent à convaincre sur la capacité des dirigeants africains et des structures panafricaines mises en place, à sortir de la logique de l'assistanat pour assurer la place de l'Afrique dans l'économie mondialisée (G. Petauton, 2009).

Cette faiblesse du NEPAD et bien d'autres facteurs internes et externes a entraîné les gouvernements qui ont suivi à adopter cette même démarche de politique externe centrée sur l'aide au développement et non pas essentiellement sur une politique de coopération internationale et de partenariat. S. Jacobs écrit à cet égard que « *under the government of Prime Minister Paul Martin from 2003 to 2006, aid to the continent grew, making Canada the third-most-important foreign donor to Africa* ».

Cette politique basée sur l'aide au développement va être révisée dès l'arrivée au pouvoir de Stephen Harper au profit de l'Amérique Latine. En effet, comme le souligne S Jacobs (2014), « *Canada's development activity in Africa has dramatically declined, especially following Canada's decision to suspend all of its aid to Africa in 2010* ». Néanmoins, certains analystes ont fait remarquer que le changement d'orientation de l'Afrique vers les Amériques et l'Afghanistan date depuis Jean Chrétien. Le Gouvernement Martin a continué sur la même piste, et la tendance globale a continué avec le gouvernement Harper qui a clairement annoncé l'orientation de sa politique vers l'Amérique latine.

Au vu de ce qui précède on peut être amené à conclure que malgré sa présence remarquable en Afrique, le Canada n'a jamais eu une PE pour l'Afrique dans le cadre de la coopération extérieur au sens strict du terme, mais plutôt des relations se définissant par l'aide au développement. Qu'en est-il du gouvernement Harper avec sa politique d'intégration de l'ACDI au Ministère des Affaires Étrangères ?

#### **II.2.4. Stephen Harper et l'intégration de l'ACDI au MAE**

Dans son actif, le gouvernement Harper a mis en place le Programme panafricain<sup>3</sup> de l'ACDI pour renforcer la capacité des organisations régionales à stimuler la croissance économique et améliorer la sécurité alimentaire conformément aux priorités énoncées dans le NEPAD (L. Signé et M. Gazibo, 2010) et, par la suite, la fusion de l'ACDI avec le Ministère des Affaires Étrangères (MAE).

La décision du gouvernement Harper d'intégrer l'ACDI au Ministère des affaires étrangères a été critiquée par plus d'un. Non seulement cette mesure est apparue comme une redéfinition de l'aide canadienne au développement mais aussi comme un bond décisif du désengagement du Canada en Afrique au profit de l'Amérique Latine.

À la question de savoir si le gouvernement Harper s'est désengagé de l'Afrique en matière d'aide au développement, deux thèses sont en présence.

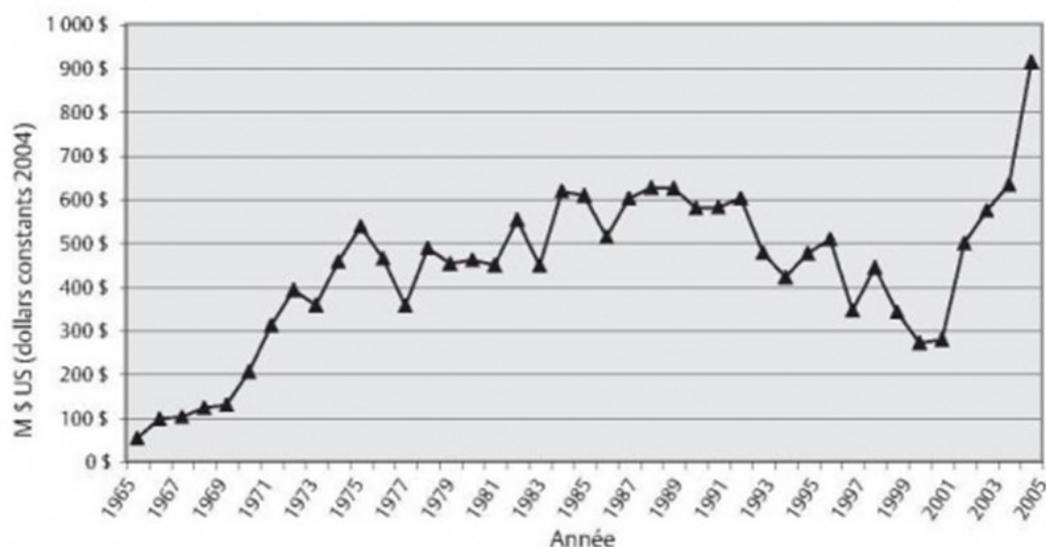
Les tenants de la première thèse soutiennent que le gouvernement conservateur au pouvoir depuis janvier 2006 a, certes, déclaré qu'il honorerait les engagements des libéraux pour augmenter l'aide canadienne. Engagements qui prévoyaient que plus de 50% des décaissements de l'APD seraient attribués à l'Afrique subsaharienne. Cependant, il semble toutefois n'avoir pas tenu sa parole pour l'Afrique, et n'avoir fait aucune annonce au sujet de ses propres intentions pour accroître ses investissements sur le plan de l'aide (F. Audet, Marie-Eve et S. Roussel, 2015). Par contre, l'aide étrangère canadienne a été orientée vers l'Amérique latine, ce qui a conduit certains observateurs à conclure que le Canada est « *out of Africa* » (D. Black, 2009) et que les ressources d'aide canadienne sont détournées vers les intérêts économiques (F. Audet, Marie-Eve et S. Roussel, 2015). Cette thèse (désengagement de l'Afrique pour un engagement plus accru en Amérique latine) trouve une explication dans l'image que les Canadiens se font du continent africain.

---

<sup>3</sup>Le Programme panafricain est le principal instrument financier de l'Union européenne dédié au Partenariat stratégique Afrique-UE. Il s'agit du tout premier programme de développement et de coopération de l'UE qui couvre l'ensemble du continent africain. Ce programme soutient des projets qui apportent une valeur ajoutée à l'échelon continental et transrégional dans des domaines d'intérêt commun offrant à l'UE et à l'Afrique de nouvelles possibilités de coopération. Lancé en 2014, le Programme panafricain est l'un des principaux instruments de financement de l'UE pour la mise en œuvre de la [Stratégie conjointe Afrique-UE](#) (JAES). Le Programme panafricain, financé au titre de l'Instrument de coopération au développement de l'UE (ICD), est doté d'un budget de 845 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il s'aligne sur la [Feuille de route 2014-2017](#) et se concentre sur cinq domaines prioritaires de la coopération entre l'Afrique et l'Union européenne, notamment: Source : <https://www.africa-eu-partnership.org/fr/propos/financement-du-partenariat/panaf>

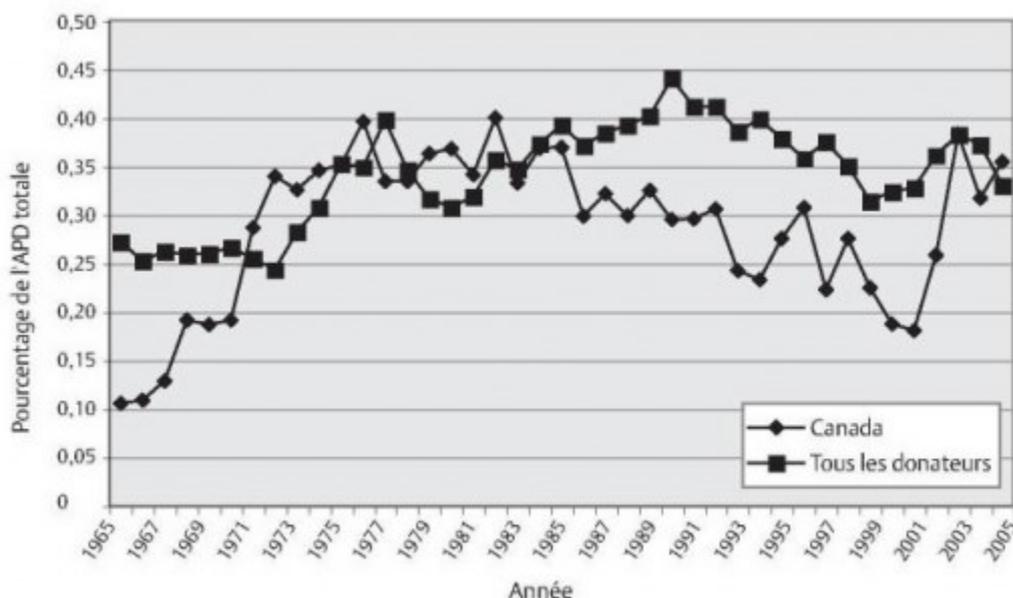
Les tenants de la seconde thèse reconnaissent certes qu'il y a un désengagement du Canada en Afrique. Cependant, ils soutiennent que ce désengagement ne date pas de 2006 avec l'arrivée au pouvoir de monsieur Harper. Certes, ce désengagement peut s'être accentué par la clarté et la franchise dont fait montre le gouvernement Harper. Toutefois, il ne date pas de 2006. En effet, tout d'abord, à sa naissance dans les années 1950, l'aide publique au développement canadienne se caractérisait surtout par des considérations stratégiques (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015), et ne s'éloignait pas de la politique conservatrice du gouvernement Harper. Ensuite, le gouvernement canadien a commencé à se désintéresser de l'Afrique vers les années 1980 et a réduit son assistance de façon plus radicale (Voir tableau 2). Après 1986, il a versé une partie beaucoup moins importante de son aide à l'Afrique que ne l'a fait l'ensemble des donateurs (voir tableau 4). Par ailleurs c'est entre 2002-2003 que l'aide canadienne à l'Afrique a été rehaussée par l'action de monsieur Jean Chrétien, lors du sommet de G8. Cependant, comme le craignait Black dans une de ses analyses en 2006, le continent n'est pas resté une priorité du Canada ni de la communauté internationale en général. La mode est passée rapidement et les besoins de ce continent ont été « assujettis à des considérations de sécurité jugées plus pressantes et à certains autres intérêts de politique étrangère canadienne » (F. Audet, & Marie-Eve, S. Roussel, 2015, p. 285).

**Graphique 2.1. APD nette du Canada a l'Afrique 1965-2005<sup>4</sup>**



<sup>4</sup>Stephen Brown, L'aide publique canadienne à l'Afrique : vers un nouvel âge d'or ? ; in François Audet, Marie-Eve Desrosiers, Stéphane Roussel, *L'aide canadienne au développement*, Presses de l'Université de Montréal, 2008

**Graphique 2.2. Proportion de l'APD nette destinée à l'Afrique, 1965-2005<sup>5</sup>**



Ce qui apparaît toutefois dans cette controverse est que le gouvernement Harper n'est pas moins intéressé par l'Afrique que ses prédécesseurs. Contrairement aux critiques portées sur sa politique en Afrique, le gouvernement Harper semble avoir respecté les engagements dont il a hérité afin d'augmenter les budgets d'aide au développement de 8 % par année (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015). En plus, il a continué à être actif au sein du NEPAD et a participé activement à la première et la deuxième phase du Fonds de préparation des projets d'infrastructure – NEPAD (2004-2010). Rappelons que le but ultime de ce fonds est de rehausser le développement et l'intégration économique régionale par l'entremise d'une mise en œuvre accrue des projets d'infrastructure régionale (J-S. Rioux, 2002). Le Canada a, par ailleurs, été le principal donateur bilatéral de la première phase dudit fonds, au moyen d'une contribution de 10 millions de dollars sur six ans, pour un total de 41 millions de la phase I.

Dans les mêmes perspectives depuis 2006 plusieurs efforts ont été fournis par le gouvernement conservateur pour rendre l'aide plus efficace. Ainsi donc, comme il a été souligné plus loin, jusqu'en 2007, l'aide (alimentaire) canadienne était liée, c'est-à-dire que plus de la moitié de l'aide alimentaire canadienne acheminée vers les pays en développement devait être achetée au Canada. C'était aussi le cas du tiers de l'aide non alimentaire. Selon les analystes, une telle aide n'était ni efficace, ni économique. Elle minait par ailleurs la capacité

<sup>5</sup>Stephen Brown, L'aide publique canadienne à l'Afrique : vers un nouvel âge d'or ?; in François Audet, Marie-Eve Desrosiers, Stéphane Roussel, *L'aide canadienne au développement*, Presses de l'Université de Montréal, 2008

des pays en développement de produire ou d'acheter eux-mêmes des biens. Elle retardait aussi l'acheminement de l'aide vers les personnes qui en ont tant besoin. Conscient de cette lourdeur, et dans le but d'optimiser la valeur de l'aide internationale canadienne, en 2007, le Canada, sous Harper, s'est engagé à rendre son aide internationale plus efficace, plus ciblée et plus transparente. Depuis, le Canada a pris des mesures pour améliorer l'efficacité de son travail, conformément aux accords internationaux. Ainsi, le gouvernement Harper a délié toute l'aide alimentaire en 2008. De plus, en 2012-2013 le Canada a délié la totalité des biens et des services qu'il fournit dans le cadre de ses programmes d'aide.

Ces quelques exemples et bien tant d'autres prouvent à suffisance que malgré la fusion de l'ACDI avec le MAE, le Canada continue à jouer un rôle important dans les actions d'aide au développement en Afrique. L'Afrique pourrait ne pas être au centre de sa politique d'aide mais il continue de contribuer tant soit peu aux actions de grande envergure pour le développement et pour la lutte contre la pauvreté en Afrique, à la seule différence que le gouvernement Harper développe une politique qui va au-delà de l'aide internationale en incluant le commerce.

L'aspect économique ayant joué un rôle prépondérant dans la politique de Harper, certains analystes ont conclu à une rupture comparativement à ses prédécesseurs qui se sont focalisés sur l'aide au développement pour lutter contre la pauvreté en Afrique, alors qu'il n'en est rien. Le virage du gouvernement conservateur pourrait ainsi être une bonne opportunité pour développer une PEC en Afrique englobant tous les aspects de la politique extérieur d'un pays. C'est-ce que nous nous proposons d'analyser plus tard dans le cadre de cette étude.

De ce qui précède, il est clair que le débat sur les éléments de rupture ou de continuité en politique étrangère du gouvernement conservateur, oppose des points de vue nuancés, complémentaires et parfois contradictoires. Tout comme il n'y a pas de consensus sur la rupture ou la continuité de la PEC, de même, il n'y en a pas quant à la signification, à la portée et aux causes même de ces changements (D. Morin et S. Roussel, 2012). Il est fort possible que l'explication de cette réorientation de la politique étrangère doit être recherchée dans la personnalité, l'origine, les croyances ou les valeurs des dirigeants en place, les contraintes d'ordre géographique et démographique, enfin idéologique (D. Morin, S. Roussel, 2015).

Ce sont précisément ces éléments qui nous font entrer dans cette troisième thèse qui repose principalement sur l'idéologie du parti conservateur. Selon cette thèse, la PEC de Harper,

serait mise au service d'un but de politique intérieure, pour asseoir le parti conservateur en tant que formation politique dominante au Canada et pour assurer sa réélection (D. Morin & S. Roussel, 2012). Dans le cadre de cette thèse, l'on considère que le gouvernement Harper cherchait d'abord et avant tout à s'assurer de sa réélection, comme le ferait tout autre parti au pouvoir, et à faire du parti conservateur la formation politique naturellement au pouvoir à Ottawa pour les décennies à venir, à l'image de ce qu'ont fait les libéraux tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle (S. Brown, et al., 2015). Ainsi, la politique étrangère est considérée comme un instrument parmi d'autres pour atteindre cet objectif. Elle peut y contribuer en étant formulée de manière à plaire à des groupes économiques ou culturels ciblés, dont l'appui est susceptible de garantir le maintien au pouvoir des conservateurs, élection après élection (D. Morin S. Roussel, 2014). Cette discussion, aurait été nourrie par le Premier ministre lui-même qui, dans une entrevue accordée en 2008, déclarait vouloir faire du Parti conservateur le parti naturel du gouvernement (D. Morin & S. Roussel, 2012). Monsieur Harper a déclaré précisément ce qui suit : « *Mon objectif à long terme, est de faire du Parti conservateur le parti naturel de gouvernement du pays. Je suis réaliste. Il faut agir de deux façons. D'abord, il faut tirer les conservateurs, le parti, vers le centre du spectre politique. Mais ce qu'il faut aussi faire, si vous êtes sérieux dans votre effort de transformation, est de tirer le centre du spectre politique vers le conservatisme* » (Paul Well, 2012). Monsieur Harper a réitéré ses propos au congrès du Parti conservateur en 2011 en déclarant ce qui suit : « *une étape à la fois, nous, nous dirigeons le Canada dans une direction conservatrice et les Canadiens avec nous* » (Roland Paris, 2014, p. 306).

Dans cette optique, le fait que l'aide au développement perde son autonomie et devienne un simple instrument de la politique étrangère trouverait son origine dans l'idéologie du parti conservateur. Les principes du parti conservateur semblent d'ailleurs confirmer cette approche lorsqu'on y lit ce qui suit : « *l'aide au développement doit être ancrée dans l'expression des valeurs canadiennes et accordé selon les intérêts stratégiques du Canada, tel que défini dans une politique étrangère intégrée* » (Parti conservateur du Canada, énoncé de politique 2011, p. 48). Au regard de ces principes, la politique étrangère est ainsi intégrée en ce que ses différentes composantes, à savoir, la défense, le commerce, la diplomatie et l'aide internationale, concourent aux mêmes objectifs, c'est-à-dire, « *défendre les intérêts économiques du pays, tout en respectant les droits humains et la liberté individuelle* » (Idem).

Les actes du premier ministre Harper lui-même et de certains membres de son gouvernement confirmaient, d'une certaine façon, cette approche. Par exemple, monsieur Harper aurait

refusé de se rendre au Sri Lanka pour le sommet du Commonwealth à la grande satisfaction de la communauté tamoule canadienne. L'activisme du gouvernement conservateur en Ukraine, qui s'est traduit par la présence, pour le moins surprenante du ministre Baird, aux côtés des manifestants pro-européens à Kiev, était à l'adresse de l'importante communauté d'origine ukrainienne du Canada (D. Morin & S. Roussel, 2014). Dans ce même sens, Roland Paris a noté que « *le gouvernement conservateur semble avoir utilisé des positions de politique étrangère ciblées pour obtenir le soutien de groupes de la diaspora électoralement importants au Canada* » (R. Paris, 2014, p. 295). Ainsi, l'appui offert à Israël ou à l'Ukraine, l'attachement à la royauté ou à l'Arctique, ou encore la méfiance à l'égard du multilatéralisme a non seulement pour objectif de se faire des assises électorales, mais aussi, ils sont le fruit de la vision du monde de Harper, de ses conseillers, et de certains de ses ministres (D. Morin, S. Roussel, 2014).

Finalement, l'on peut constater que la politique étrangère du gouvernement Harper dans le domaine de l'aide au développement se révèle, à certains égards, être un instrument dont s'est servi le parti conservateur pour affermir sa base électorale.

### **II. 3. Conclusion**

L'analyse que nous venons de faire révèle que l'engagement du Canada avec les États africains et les organisations régionales a été ad hoc, avec peu ou pas d'engagement à long terme par le gouvernement canadien pour soutenir le développement ou la paix et des projets liés à la sécurité, sans parler véritablement de transformer sa politique en Afrique. Mais cet aspect à lui seul ne suffit pas. Il faudra une volonté politique forte et authentique de développer une politique globale plus cohérente et qui à long terme, correspondrait à l'identité morale du Canada en Afrique (Roberts, Chris W.J, 2013). C'est seulement quand la notion de l'aide sera remplacée par une véritable coopération que la relation Canada-Afrique deviendra réalité. « *Il faudrait que l'on adopte des attitudes plus positives à l'égard de la coopération avec l'Afrique et les autres pays du Tiers-Monde. Enfin, la coopération est avant tout une affaire d'hommes. Ceux qui n'en parlent qu'en termes de millions de dollars et n'en font ainsi qu'une simple question économique font preuve de peu de perspicacité* » (L. Sabourin, 1970, p86). La coopération prendra un sens positif si elle combine la croissance économique, avec les autres facteurs tel le développement intégral des sociétés en Afrique. Comme l'avait préconisé Sabourin en 1970, les relations entre le Canada et l'Afrique doivent

être fondées sur des échanges impliquant des intérêts communs et non seulement un transfert de biens ou de capitaux. Cet idéal préconisé par Sabourin, il y a de cela plus de 4 décennies pourrait-elle se frayer un chemin et trouver des assises dans l'orientation de la PEC canadienne de Stéphane Harper ?

## **Chapitre III. De la PEC ancrée sur l'aide au développement vers une PEC intégrante en Afrique : Leçons générales**

### **III.1. Introduction**

Pour beaucoup d'analystes de la PEC l'Afrique serait un continent oublié. M. Cathelin (2008) a affirmé à cet égard que « *l'Afrique reste un continent exotique pour le Canada : bien que relativement ancienne, la présence canadienne en Afrique a toujours été limitée, à tel point qu'il semble difficile, aujourd'hui encore, de parler d'une politique africaine du Canada, au sens d'un ensemble de mesures s'insérant de façon cohérente dans un cadre d'action publique clairement défini* » (M. Cathelin, 2008, p. 242). E. Akuffo, pour sa part a soutenu que « *Canada has never actually maintained a consistent or sustained African engagement strategy* » (E. Akuffo, 2002). Dans le même sens, L. Sabourin, a déclaré que « *le Canada ne dispose d'aucune politique globale sur l'Afrique ; et qu'en réalité, il n'existe pas encore une véritable politique canadienne en matière de coopération avec l'Afrique* » (L. Sabourin, p. 75). Tandis que pour R. Medhora et S. Yiagadeesen, « *Canada needs clear guidance about its policy towards Africa* » (R. Medhora et and S. Yiagadeesen, 2013), etc. Ces propos reviennent régulièrement dans presque tous les textes anciens et modernes qui tentent d'aborder ou de faire l'étude de la PEC en Afrique.

Il apparaît donc justifié de nous interroger sur les ressorts de la PEC en Afrique et de chercher à comprendre le rôle qu'entend exercer le Canada sur la scène internationale africaine, sur les représentations associées à ce rôle, et sur ses potentialités d'évolution. Il convient de savoir quels sont les facteurs qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'intervenir ou d'interagir avec les pays de l'Afrique subsaharienne : existe-il une PEC propre au continent africain ? Si oui, en quoi consiste-t-elle ? Si non, pourquoi ? Quelle est son évolution dans le temps et quelles seraient ses implications sur le développement en Afrique ?

Pour répondre à cette série des questions, nous allons faire un bref aperçu sur les différents aspects de la PEC en Afrique dans une première section et passer en revue les sources de divergences avant d'aborder la partie relative aux intérêts canadiens à travers l'aide au développement. Dans ce point, nous mettrons l'accent sur la manière dont la transformation du sens de l'aide au développement, désormais largement dominée par le paradigme sécuritaire, entraîne dans son sillage une redéfinition des intérêts du Canada et de ses interventions sur le continent africain. Concrètement nous serons amenés, à confronter deux

approches de la PEC : celle de l'internationalisme libéral et celle du néo-conservatisme. Nous verrons ensuite dans quelle mesure la PEC ancrée sur l'aide au développement pourrait inclure d'autres facteurs déterminants pour passer à une PEC intégrante en Afrique et nous examinerons, enfin, dans quelle manière le virage des conservateurs de la PEC constitue une opportunité pour le développement durable du continent africain.

### **III.2. De l'internationalisme libéral au continentalisme néo-conservatiste**

Il faut d'abord rappeler que par « internationalisme libéral », il faut entendre principalement le soutien aux actions de maintien de la paix, l'engagement de la diplomatie et de soutien pour les organisations internationales, la défense du droit international et les normes multilatérales, et le désir d'aider à résoudre les litiges (Roland Paris, 2014, p. 285). Quant au néo-conservatisme, cette approche renvoie à une synthèse du néo-libéralisme de Hayek et du conservatisme moral de Burke, qui se traduit par un activisme en guerre contre les forces du mal menaçant la civilisation et ce, peu importe où elles se situent sur le globe (F. Boily, 2010). Le « continentalisme », pour sa part, est une « synthèse de néolibéralisme économique et de moralisme, se traduisant par une méfiance à l'égard des organisations internationales, un fanatisme moral à la défense des démocraties libérales occidentales et des valeurs chrétiennes, une foi absolue en la bienveillance de l'hégémonie américaine, une volonté marquée de faire usage de la puissance sur la scène internationale et le désir du Canada d'être le meilleur allié possible des États-Unis » (M. Dorion-Soulié, 2014, p. 519). Ces deux dernières approches ont été définies par leurs précurseurs comme convergeant vers les mêmes caractéristiques.

Ce rappel étant fait, l'on peut observer que certains auteurs considèrent que l'internationalisme libéral est l'approche qui a caractérisé la PEC depuis des décennies (Roland Paris, 2014, p. 285). Cependant, à l'arrivée des conservateurs au pouvoir en 2006, deux lectures de la PEC se sont fait sentir : celle de la rupture totale avec l'internationalisme libéral et celle de la continuité. Comme on le verra, les insuffisances de l'une comme de l'autre thèse ont fait naître une troisième qui cherche à expliquer l'orientation de la politique gouvernementale de Harper dans une idéologie propre au parti conservateur dont il est issu.

Par rapport à la thèse de la rupture totale, D. Morin et S. Roussel écrivent qu'à l'arrivée des conservateurs au pouvoir en 2006, la PEC a subi un virage ou mieux un changement radical

caractérisé par, « une clarté morale et appartenance au camp occidental; loyauté à l'égard du voisin américain; attachement à la royauté britannique; identité militaire et augmentation du budget de la défense; soutien à l'industrie pétrolière; redéfinition de la politique environnementale; soutien indéfectible au gouvernement israélien; critique des institutions multilatérales, en particulier des Nations Unies » (D. Morin et S. Roussel, 2012, p. 277). C'est sans doute ce qui a fait dire à Roland Paris (2014) que l'on aurait du mal à prétendre qu'internationalisme libéral a été une idée directrice dans le domaine de la politique étrangère à Ottawa depuis 2006 (Roland Paris, 2014, p. 278).

Dans le cadre de cette première thèse (rupture totale), il a été soutenu notamment que la PEC a été influencée par son adhésion à un très grand nombre d'organisations et de réseaux internationaux, allant de petits regroupements régionaux ou thématiques (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015); que le soutien et l'engagement actif à l'ONU ont été au cœur de l'approche internationaliste libérale de la politique étrangère canadienne (R. Paris, 2014); mais, que par contre, le gouvernement, Harper a été critiqué au regard de ses attitudes envers l'ONU et les institutions multilatérales (D. Morin et S. Roussel, 2012), plus généralement les attitudes envers maintien de la paix, historiquement le symbole le plus éminent de l'internationalisme libéral.

Roland Paris a observé à cet égard que, bien que les contributions du Canada aux opérations de maintien de la paix de l'ONU aient commencé à décliner de nombreuses années avant Harper, depuis l'entrée en fonction de ce dernier en 2006, il a rejeté la plupart des symboles et des pratiques de l'approche internationaliste libérale aux affaires étrangères (Roland Paris, 2014). D. Morin et S. Roussel quant à eux ont relevé que Harper a abandonné la mission originelle de la PEC et aurait même développé le militarisme. Outre l'alignement sur Washington, le gouvernement conservateur paraît enclin à accorder à l'usage de la force et à la défense une place plus importante en tant qu'instrument de sa politique étrangère (D. Morin et S. Roussel, 2012).

Les auteurs mettent également en évidence le fait que le gouvernement Harper accentue encore plus que celui de son prédécesseur les questions de sécurité, notamment en favorisant l'Afghanistan, et en accordant une priorité accrue aux Amériques, au détriment de l'Afrique (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015). Cette attitude a eu comme résultat une présentation d'une lecture différente de l'histoire du Canada et son rôle dans le monde par Harper et ses ministres. Une lecture qui minimise les réalisations du Canada en tant

qu'entrepreneur multilatéral et artisan de la paix, et met en évidence la place de la participation du Canada dans les guerres et les grandes luttes.

Certains autres auteurs sont même allés jusqu'à comparer la politique du gouvernement Harper à celles de ses prédécesseurs conservateurs comme celle de Brian Mulroney dans les années 1980 et au début des années 1990, lorsque le Canada poursuivait un agenda multilatéral très actif à l'ONU, à l'OTAN au Commonwealth, et lorsqu'il a rejoint l'Organisation des États américains. Ils ont soutenu à cet égard que Mulroney croyait fermement à soutenir le travail de l'ONU, et que fort malheureusement, ce genre de pratiques ne ressort pas dans les récits du gouvernement Harper. Roland Paris cite à ce propos Clark qui a soutenu que la politique étrangère du gouvernement Harper est « si différente de ce qui est venu avant et qu'il devrait être appelé la grande rupture » (Roland Paris, 2014, p. 283-285).

Ainsi, selon la thèse de la rupture totale, Stephen Harper a non seulement évité de nombreuses pratiques et politiques de l'internationalisme libéral, mais a apparemment cherché à discréditer l'idée de l'internationalisme libéral dans l'esprit des Canadiens, le remplaçant par un récit différent du rôle du Canada dans le monde (Roland Paris, 2014). Il faudra noter que la politique de rupture imputée à Harper est fortement critiquée par beaucoup d'analystes. Morin et Roussel ont soutenu à cet égard que la promotion de la « nation guerrière », de l'histoire et de l'identité militaires du Canada rompt avec l'approche plus discrète des gouvernements précédents (D. Morin & S. Roussel, 2012).

La deuxième thèse consiste à admettre un certain nombre de changements. Cependant, selon cette deuxième thèse, ces changements ne dénotent pas d'un réalignement à long terme de la position du Canada sur la scène internationale (S. Brown, M. Heyer and David R. Black, 2015). Par ailleurs, les changements observés dans la politique étrangère de Harper ne sont pas synonymes de rupture consommée. Selon eux, la politique étrangère actuelle présente plus d'éléments de continuité que de rupture avec celles des gouvernements précédents. Il y a certes une différence de ton ou de rhétorique, mais dans les faits, les changements ne seraient qu'apparents (David Morin, Stéphane Roussel, 2014). Le Canada est plutôt devenu moins intéressé et moins impliqué dans la diplomatie et les institutions multilatérales. A ce titre ils soutiennent que le gouvernement Harper n'a pas poursuivi une politique étrangère isolationniste ; il n'a pas non plus annulé son adhésion à la plupart des organisations internationales à laquelle il appartient. Par exemple, il a lancé un dialogue stratégique avec

les membres du Conseil de coopération du Golfe, a rejoint les négociations pour un partenariat Trans-Pacifique, et a continué à canaliser une grande partie de son aide au développement à travers les organisations d'aide multilatéral (R. Paris, 2014). En sus en 2007, le premier ministre Harper s'est engagé à suivre un échéancier pour augmenter l'aide canadienne d'au moins 8 % annuellement, comme il était prévu par ses prédécesseurs. Plus tard cette année-là, lors du Sommet du G-8 de Kananaskis, le premier ministre aurait alloué au moins la moitié de ces augmentations de l'aide canadienne à l'Afrique subsaharienne (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015). Ainsi, bon nombre de politiques associées au gouvernement Harper sont le prolongement d'initiatives ou de positions adoptées par les libéraux de Paul Martin ou de Jean Chrétien. Ce serait le cas de l'augmentation du budget de la défense, de l'attention portée à l'Arctique, de l'abandon des engagements en matière d'environnement, ou encore du soutien apporté à Israël. (David Morin, Stéphane Roussel, 2014). Dans cette perspective, il y a même d'autres qui estiment que le gouvernement Harper n'a pas abandonné les fondements de l'internationalisme, mais plutôt qu'il l'a abordé dans une logique plus proche du réalisme, ou l'intérêt national et la souveraineté occupant une place centrale.

De ce qui précède, il est clair que le débat sur les éléments de rupture ou de continuité en politique étrangère du gouvernement conservateur, oppose des points de vue nuancés, complémentaires et parfois contradictoires. Tout comme il n'y a pas de consensus sur la rupture ou la continuité de la PEC, de même, il n'y en a pas quant à la signification, à la portée et aux causes même de ces changements (D. Morin et S. Roussel, 2012). Il est fort possible que l'explication de cette réorientation de la politique étrangère doit être recherchée dans la personnalité, l'origine, les croyances ou les valeurs des dirigeants en place, les contraintes d'ordre géographique et démographique, enfin idéologique (D. Morin, S. Roussel, 2015) comme il a été souligné précédemment.

### **III.3. Existe-t-il une PEC pour l'Afrique ?**

Les relations entre le Canada et l'Afrique font l'objet de quelques critiques de la part de certains auteurs. Par exemple, S. Jacobs écrit à cet égard, ce qui suit: « *Canada's lack of appetite for strengthening its diplomatic relations with African countries and its poor involvement in peacekeeping activities in the region. Canada has contributed little to UN*

*peacekeeping operations in Africa's key conflict zones (...). Moreover, Canada has barely more than a dozen diplomatic missions in Africa's 54 countries. Even in South Africa, where Canada has heavy involvement in the mining industry, Canada's lack of diplomatic efforts has been drawing fire* » (S. Jacobs, 2014).

La véracité de cette critique pourrait être recherchée dans les sources de la PEC en Afrique. Rappelons à cet égard que lorsque l'on parle des sources d'une politique étrangère, on désigne l'ensemble des ressorts historiques, politiques et théoriques qui sous-tendent les choix stratégiques opérés par les gouvernants pour atteindre ses objectifs (L. Signé et M. Gazibo, 2010). Par rapport à l'Afrique, les sources de la PEC en Afrique sont multiples et multidimensionnelles. En les exploitant minutieusement, on remarquera qu'elles sont principalement basées sur l'aide au développement du Canada en Afrique et les actions de maintien de la paix. A ce titre nous pouvons citer les organisations internationales et régionales à travers lesquelles le gouvernement canadien intervient sur le continent africain : Les Nations Unies, le NEPAD, l'Union africaine pour la Paix et Architecture de sécurité (APSA), la Communauté économique des États de l'Afrique Ouest (CEDEAO), le Commonwealth, la Francophonie, le FMI, la Banque mondiale, le MAECI, l'ex-ACDI et les groupes de la société civile canadienne (J-S. Rioux, 2002).

L'analyse de toutes ces sources conduit à un constat : la relation entre le Canada et l'Afrique se résume en l'aide au développement et parfois aux actions de maintien de la paix. Telle est la thèse soutenue par Edward Akuffo. Selon ce dernier, jadis, la politique du Canada en Afrique avait mis l'accent sur plusieurs domaines d'intérêts politiques, économiques et de sécurité tels que le commerce et l'investissement, la bonne gouvernance, la démocratie, les droits humains, l'environnement, le maintien de la paix. De nos jours, note-t-il, le gouvernement et les observateurs de la PEC en Afrique ont tendance à considérer les relations du Canada avec les États africains et avec l'Afrique dans son ensemble, à travers l'aide au développement. L'auteur précité continue en disant que plus souvent qu'autrement, la politique du Canada est largement mise en œuvre grâce à l'aide au développement (Akuffo, p. 50). On trouve des propos allant dans le même sens dans les écrits de beaucoup d'autres auteurs (J.- S. Rioux, 2002 et A. Denault, 2008, L. Sabourin, 1970, M. Cathelin, 2008, R. Medhora et S. Yiagadeesen, 2013).

A notre avis cette absence d'une PEC globale et cohérente pour l'Afrique se justifie, ou mieux trouve sa source, dans deux éléments. Le premier est la façon dont l'Afrique est perçue par le Canada. L'Afrique est en effet vue comme un continent pauvre, faisant face à des perpétuels conflits et catastrophes naturelles dont les conséquences sont multiples : l'inflation, problème d'accès à un marché de main-d'œuvre qualifiée, le manque d'infrastructures, l'instabilité politique, la corruption, etc. C'est donc l'ensemble de ces facteurs qui ne serait pas favorable au développement d'une politique étrangère qui intègre toutes les composantes de la politique étrangère au sens stricte du concept (S. Brown, M. Heyer et D. Black, 2015, p 338).

Le second élément explicatif de l'absence d'une PEC pour l'Afrique réside dans le fait que les intérêts du Canada seraient ailleurs qu'en Afrique. Le Canada doit se placer en rapport avec son voisin et partenaire, les USA. Comme l'écrit Roberts, Chris (2013), «*African marginal status in Canadian foreign policy is a fact, as is the paucity of systematic analyses of the range of Canada-Africa relations. This lack of a coherent policy may have been true in the past, and it is perhaps not surprising given that Canada has been largely preoccupied with managing its relations with its largest trading partner, the United States, as a cornerstone of its foreign policy*» (Roberts, Chris W.J, 2013).

Ce second élément présente quelques liens avec le précédent (la perception du Canada de l'Afrique) dans la mesure où il l'explique. En effet, si le Canada tourne son regard ailleurs qu'en Afrique, c'est sans doute parce qu'il estime qu'il ne peut avoir rien de durable dans un continent en perpétuels conflits armés et instabilité politique, économique et sociale. Aucun gouvernement ne peut investir ou encourager ses ressortissants à investir dans un pays instable et au lendemain incertain. Partant de cette analyse, l'aide au développement, qui serait la seule motivation de la PEC en Afrique, serait moins pour la lutte contre la pauvreté que pour les intérêts du Canada. C'est à cette hypothèse que les lignes qui suivent seront consacrées.

### **III.4. L'aide canadienne au développement en Afrique : une aide dans l'intérêt exclusif des Africains (Pays récipiendaires) ?**

#### ***III.4.1.- Aspects théoriques***

La réponse à la question de savoir à qui profitent l'aide humanitaire et l'aide au développement ne fait pas l'unanimité. Certains diront sans doute qu'elles profitent aux pays récipiendaires, tandis que d'autres diront au contraire, que c'est le pays donateur qui en est le premier bénéficiaire, dans la mesure où cette aide ne constitue pas un outil efficace pour lutter contre la pauvreté. Par ailleurs, comme le dit F. Audet, l'aide ne vise pas seulement à répondre à des besoins de base, à réhabiliter des régions en crise, à lutter contre la pauvreté et à garantir l'accès à des biens publics mondiaux. Elle a aussi pour objectif de défendre des intérêts de politique étrangère, d'avoir accès aux marchés, de promouvoir les droits de l'homme et de faire étalage de sa solidarité, souvent en raison de liens historiques avec le pays dits bénéficiaires (F. Audet, 2013).

L'étude de l'aide extérieure est généralement apparentée aux trois paradigmes théoriques des réalistes, globalistes et pluralistes qui sont utilisés en politique étrangère comme des motifs qui stimulent les États à octroyer l'aide. Ainsi, on distingue des motivations d'ordre stratégique, économique et humanitaire. Sous cet angle, l'aide au développement aurait donc des motivations géostratégiques (selon les réalistes), humanitaires (selon les pluralistes) et commerciales (selon les globalistes) pour les pays donateurs ((J-S. Rioux, 2002 et M. Cathelin, 2008 p. 253).

Pour les réalistes, les relations internationales sont guidées par les intérêts géostratégiques des États. Les concepts d'intérêt national et de puissance sont à l'ordre de l'analyse de la politique étrangère. Ainsi, l'assistance étrangère est perçue comme étant « inséparable des problèmes de pouvoir ». L'aide au développement faciliterait les intérêts stratégiques des États donateurs étant donné qu'elle favorise le prestige, la sécurité politico-militaire et la position économique des donateurs (J-S. Rioux, 2002).

Pour les globalistes, l'aide internationale servirait aussi des intérêts économiques du donateur. Dans le cadre de cette approche, cette aide est évaluée en fonction des présuppositions néo-marxistes au sujet du rôle insidieux de la richesse économique. Les ambitions qui sous-tendent l'aide internationale sont considérées comme reflétant le flux

transnational des capitaux servant à préserver ou accroître la disparité mondiale entre les riches et les pauvres. En l'occurrence, l'aide étrangère n'est pas allouée afin de favoriser le bénéficiaire ou pour réaliser des objectifs étatiques. Elle l'est pour faciliter l'exploitation économique par l'élite des pays industrialisés (J-S. Rioux, 2002). Les pays donateurs utilisent leurs programmes d'aide dans le but d'exercer une influence coercitive sur la stratégie de développement des pays en voie de développement. Ainsi, ils favorisent la création d'une économie d'exportation qui empêche les pays en voie de développement de constituer de vraies stratégies intérieures et autarciques et encourage la dépendance économique des bénéficiaires envers les acteurs (W. J. Roberts, 2012). Pour certains analystes, l'allocation de l'aide est disproportionnellement dirigée vers les partenaires commerciaux qui exploitent économiquement les donateurs d'aide (J-S. Rioux, 2002).

Quant aux pluralistes, l'aide est principalement encouragée par souci humanitaire envers les populations défavorisées des États bénéficiaires. Les intérêts des pays donateurs ne sont, sans doute pas absents. Cependant, ils semblent secondaires en comparaison des préoccupations humanitaires transnationales (J-S. Rioux, 2002).

### **III.4.2. A qui profite l'aide canadienne au développement pour l'Afrique ?**

Puisque l'aide au développement est stimulée par des motivations d'ordre géostratégiques, humanitaires et commerciales pour les pays donateurs, en ce qui concerne l'aide au développement du Canada en Afrique, l'on peut aussi s'attendre à cette ambivalence des motivations qui sous-tendent le Canada à accorder son aide aux pays africains. En effet, comme le dit, Roberts, Chris W. J., « *Canada's relations with Africa are thus neither wholly altruistic nor entirely self-seeking, though certain dimensions of these relations may approximate one end of the spectrum more closely than the other. For the most part, Canadian policies towards Africa reflect the ambivalent and often contradictory nature of Canadian interests.* » To be sure, "coherence" is seldom a feature of any country's relations with any other country, and scholars routinely decry its absence, while also recognizing that international relations are driven as much by long-term interests as they are by short-term exigencies » (Roberts, Chris W.J, 2013, p.1).

Ceci étant, l'on peut soutenir, dans un premier temps, que l'aide au développement et le maintien de la paix sont des instruments qui permettent au Canada d'acquiescer de l'influence et

de défendre certains objectifs dans le système international. C'est cette approche qu'Edward Akuffo appelle l'identité morale du Canada en Afrique. Selon lui, cette identité morale contribue à promouvoir les intérêts canadiens, eu égard à l'écart qui existerait entre cette image et la réalité. L'aide au développement contribue ainsi à définir l'identité morale du Canada, et constitue le fondement même de l'internationalisme du Canada en Afrique. (E. Akuffo, 2012). Vue sous cet angle, l'aide canadienne en Afrique n'est pas seulement de l'altruisme mais sert les intérêts canadiens. Il en est de même en ce qui concerne les actions de maintien de la paix. Ainsi compris, les Canadiens ont participé à différentes opérations de maintien de la paix en Afrique afin d'acquérir de l'influence dans l'arène internationale et protéger leurs acquis. Faisant face à des facteurs externes et internes, ils ont dû modifier leur politique de maintien de la paix.

L'appui du gouvernement du Canada pour l'initiative du NEPAD n'était pas non plus fondé sur des motifs purement altruistes ou humanitaires comme on peut le prétendre. Comme le dit Edwards Akuffo, le soutien du Canada au NEPAD a été une occasion pour le Canada de promouvoir son intérêt politique, économique et sécuritaire (E. Akuffo, 2012, p. 82). D'autres auteurs abondent dans le même sens. Ainsi, M. Cathelin affirme que c'est d'ailleurs depuis la fin des années 1960 que l'aide au développement s'est imposée comme l'une des composantes fondamentales de la politique canadienne de puissance moyenne. Outil stratégique de l'action extérieure de l'État, l'aide au développement a, au Canada plus qu'ailleurs, été conçue comme un moyen de renforcer le statut de cet acteur sur la scène internationale (M. Cathelin, 2008, p.513). Tandis que Roberts Chris déclare de même que l'appui du Canada au NEPAD en 2002 a servi comme un moyen de redynamiser l'image morale du Canada en Afrique. Sans doute, cela a contribué à l'avancement de profil économique du Canada sur le continent (Roberts, Chris W.J, 2013).

Dans ce même ordre d'idées, certains auteurs sont allés jusqu'à pointer du doigt une certaine hypocrisie des discours émanant des acteurs politiques canadiens par rapport à l'aide accordée à l'Afrique. Ainsi, selon Akuffo, alors que la rhétorique du gouvernement canadien sur le NEPAD a suggéré que l'Afrique a été au centre de la coopération internationale du Canada, en réalité l'Afrique occupe une situation périphérique de la politique étrangère canadienne. De même, J. S. Rioux, a estimé que la mise sur pied du CFA qui, selon certains, a détourné et converti la mission originale du NEPAD en aide au développement, avait pour objectif d'appuyer le programme de sécurité humaine du gouvernement canadien, de donner une nouvelle dimension à la politique étrangère canadienne et de renforcer une image

positive du Canada sur la scène africaine (J. S Rioux, 2002). Dans leurs écrits respectifs, Akuffo et Rioux estiment que le G8 a accepté le NEPAD principalement parce qu'il a communiqué le discours néolibéral hégémonique du marché, de la libre économie et de la démocratie libérale qui sont promues par les institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque mondiale. Dans cette veine, le NEPAD joue dans les mains des pays industrialisés (J.S. Rioux, (2002) ; Akuffo (2012). Hosny S. pour sa part, relève que « Canada's relations with Africa are more about Canada than Africa, not in terms of materially defined interests but in terms of Canadian identity formation (...) Canadian engagement in Africa has been less about impact than about fashioning a particular Canadian identity for domestic and international consumption » (Hornsby.S, 2014).

L'aide au développement constitue par ailleurs une véritable carte de visite diplomatique du pays donateur. En effet, comme le relève M. Cathelin, les programmes de coopération en Afrique constituent en effet un relais important de l'expression des intérêts du Canada et participent pleinement à l'entreprise de construction de son rôle de « puissance moyenne » sur la scène internationale. (M. Cathelin, 2008, p. 243). Dans ce contexte, il était naturel pour le gouvernement de Jean Chrétien de soutenir le NEPAD qui prônait les valeurs libérales. En ce sens, le NEPAD a fourni la plate-forme pour le Canada à poursuivre ses objectifs de politique étrangère en Afrique (J-S. Rioux, 2002). Finalement, il apparaît que les programmes d'aide au développement remplissent des objectifs politiques importants, étant donné qu'ils contribuent à asseoir la position du Canada sur la scène internationale et à étendre son influence (M. Cathelin, 2008, p. 25).

Sur le plan économique, l'aide internationale servirait aussi des intérêts économiques des pays donateurs. Dans les relations Canada-Afrique, l'on peut constater que les intérêts miniers canadiens occupent une position de leadership dans l'exploration et l'investissement dans le secteur minier en Afrique. Aussi, les pays riches en minerais de ce continent occupent une place prioritaire parmi les pays de concentration dans les politiques de développement international du Canada (B. Campbell, 2004). La politique de coopération canadienne en Afrique serait ainsi moins conçue dans l'intérêt des pays récipiendaires que dans ceux du Canada. Dans ce même sens, certains auteurs ont observé que les projets d'aide s'orientent essentiellement vers le domaine énergétique, c'est-à-dire le développement du potentiel hydroélectrique. Dans cette perspective, les entreprises canadiennes et en particulier, celles œuvrant dans le secteur minier ont bénéficié du programme industriel de coopération de l'ACDI dans la mise en place de chantiers d'exploitation du sous-sol de certains États

africains (M. Cathelin, 2008). Par ailleurs, Alain Denault, Delphine Abadie et William Sacher, dans leur ouvrage intitulé « Noir Canada : Pillage, corruption et criminalité en Afrique », ont démontré qu'il existait un rapport étroit entre la bourse de Toronto et la guerre ou les conflits en Afrique et d'autres catastrophes écologiques; et que le Canada appuie politiquement et financièrement des entreprises minières et pétrolières canadiennes qui enregistrent des profits faramineux à la bourse de Toronto, profits qui seraient les fruits du pillage, de la corruption et du crime. Ils rapportent notamment des cas de financement de guerres civiles, de meurtre de travailleurs récalcitrants, d'empoisonnement des réserves d'eau potable, d'expropriation brutale et de ravages causés par la construction de barrages hydro-électriques en Afrique (A. Deneault et autres, 2008).

D'après eux, des entreprises minières et pétrolières canadiennes ravivent et alimentent par leur présence des conflits en Afrique. Ces entreprises soutiennent parfois des dictateurs et financent des guerres civiles pour accéder à des gisements. Les investissements financiers des entreprises minières et pétrolières jettent de l'huile sur le feu et sont même parfois directement la cause d'affrontements sanglants. Ces mêmes auteurs soutiennent aussi que des entreprises cotées en bourse au Canada ont financé ou armé alternativement ou simultanément les forces étatiques et les mouvements rebelles, exacerbé les tensions, attisé les conflits et provoqué des escalades de violence pour diviser le pays de façon à en contrôler durablement les ressources. Les champs de bataille au milieu desquels on exploite les ressources minières favorisent le développement de monopoles d'exploitation. De même la valeur des titres boursiers des entreprises canadiennes augmenterait grâce à la vente d'armes, à la collusion avec des groupes militarisés ou des gouvernements tyranniques et grâce aussi à de nombreux massacres. Dans ce contexte, la bourse de Vancouver, la bourse de Toronto et le gouvernement du Canada offrent la structure légale qui rend possible ce genre de pratiques au-dessus de tout risque de poursuite juridique (A. Deneault et autres, 2008).

Par ailleurs, Ressources naturelles Canada note que, en 2010, les sites miniers canadiens en Afrique sont le deuxième plus grand site de Canadian Foreign Mining Investment derrière l'Amérique latine et les Caraïbes, ce qui représente 14 % des activités globales du secteur. De même, l'Institut Nord-Sud observe pour sa part qu'en 2012, les sociétés minières canadiennes se sont chiffrées à environ 13 milliards de dollars en recettes provenant de mines africaines (David J. Hornsby, 2014).

Dans certains cas, l'aide au développement a entraîné des conséquences déplorables sur le plan écologique et environnemental pour les pays récipiendaires. Comme le relèvent, une fois de plus, Deneault et les autres, des entreprises minières ne tiennent pas compte non seulement des retombés environnementaux dans l'exécution de leurs projets mais aussi que l'ACDI finance parfois des projets dévastateurs pour l'environnement et les populations en Afrique. D'après ces auteurs, pour le premier cas, les activités d'exploitation au Mali d'une compagnie minière canadienne auraient enveloppé de poussières toxiques des populations au point de les rendre malades (A. Deneault et autres, 2008). L'exemple donné est celui de l'ouest du Ghana où des populations qui vivaient sur leurs terres depuis des générations ont été chassées pour que les entreprises aient accès aux gisements.

Concernant toujours l'ACDI, cette agence a parfois servi de voile pour cacher des « éléphants blancs ». Elle soutient en priorité les pays qui ont souscrit aux programmes d'« ajustements structurels » d'institutions comme la Banque mondiale. Ainsi, à en croire à A. Deneault, D. Abadie, & W. Sacher (2008), l'ACDI s'est progressivement transformée en fonds public d'investissement au profit des entreprises canadiennes privées actives en Afrique. Au début des années 1980, l'ACDI a financé, à hauteur de 46 millions de dollars canadiens, la construction de deux barrages en Afrique de l'Ouest, barrages qui auraient profité aux entreprises du Québec et du Canada et qui auraient perturbé complètement l'écosystème de la zone où les barrages ont été érigés (A. Deneault, D. Abadie, & W. Sacher 2008). Les Maisons minières canadiennes se sont ainsi fait une réputation mitigée et controversée sur le continent (David J. Hornsby, 2014). Plutôt que d'amener ces entreprises à rendre compte de leurs pratiques controversées ou de chercher comment d'améliorer ces pratiques, les projets financés par le gouvernement canadien à travers l'ACDI contribuent à défendre ces entreprises comme acteurs humanitaires (S. Brown, 2012).

Au regard de ce qui précède, il est fort probable que l'ACDI offrait du financement public abondant pour des projets sans surveillance et à l'éthique douteuse et qu'elle couvrait moralement des entreprises minières. Cependant, grâce à des mesures politiques qui ont toutes l'apparence de la compassion, le Canada continue de jouir de sa réputation d'ami de l'Afrique, malgré son appui presque inconditionnel envers ces entreprises minières, son mépris de certaines institutions juridiques, son incompréhension feinte d'allégations de corruption ou de crime économiques, et la perversion de la mission de l'ACDI. (A. Deneault, D. Abadie, & W. Sacher 2008).

Les considérations économiques et commerciales dont on vient de faire état sont également présentes, jusque et y compris dans l'aide alimentaire. Dans une intéressante étude portant sur « la face cachée de l'aide alimentaire », Sylvie Bélanger a démontré que l'aide alimentaire en générale et canadienne plus particulièrement est une réalité complexe. En effet, destinée à la sécurité alimentaire des populations, l'aide alimentaire répond aussi à des impératifs d'ordre commercial, économique et même stratégique. Selon Sylvie Bélanger, le Canada fait partie des cinq plus grands donateurs d'aide alimentaire au monde qui, incidemment, sont aussi les cinq plus grands producteurs de céréales. Il n'est dès lors pas étonnant que l'aide alimentaire soit indissociable de la Convention relative à l'aide alimentaire, partie intégrante de l'Accord commercial sur les céréales. L'auteure précitée observe que l'aide alimentaire canadienne se situerait au troisième rang mondial, loin derrière les États-Unis (2,33 milliards \$ en 1999) et l'Union européenne (800 millions \$); que pour les bailleurs de fonds, cette dernière approche a largement contribué à faire de l'aide alimentaire un instrument purement économique et à renforcer leur pouvoir d'influence, même si l'ACDI avait toujours prétendu que son aide alimentaire constitue essentiellement un outil de développement du pays bénéficiaire; et qu'au contraire, cette aide apparaît comme le prolongement de la politique d'écoulement des excédents des années 1970 en ce qu'elle vise toujours à maintenir ou à créer des marchés au profit des producteurs agricoles canadiens. Selon Sylvie Belanger, même si elle n'a plus pour objectif d'écouler des surplus agricoles, la stratégie canadienne vise à créer des conditions propices à une augmentation des échanges commerciaux, en faveur de l'industrie canadienne. Par ailleurs, la monétisation de l'aide alimentaire a non seulement rendu possible le renforcement des programmes d'ajustement structurel en Afrique, mais elle a aussi accru la dépendance financière des pays bénéficiaires tout en pérennisant une aide alimentaire autrement inutile, a-t-elle fait remarqué (S. Bélanger, 2003).

Un autre aspect, mis en avant par M. Cathelin, est qu'aussi les programmes de coopération s'accompagnent d'autres avantages économiques non négligeables pour le Canada, grâce au mécanisme dit de l'aide liée aux produits, biens et services de la plupart des pays donateurs. Ce mécanisme vise à promouvoir les exportations canadiennes, dans la mesure où les pays bénéficiaires s'engagent à dépenser un certain pourcentage de l'aide reçue dans l'achat de biens et de services importés du Canada. Bien que l'efficacité de ce mécanisme n'a jamais été vraiment démontrée, du moins en ce qui concerne les pays récipiendaires de l'aide au développement, il est cependant resté en vigueur jusqu'en 2016, même si en 1987 le gouvernement canadien a décidé de le délier progressivement (M. Cathelin, 2008, p. 246).

Dans cette optique, on peut observer que l'aide alimentaire de l'ACDI a été de tout temps liée à 90 % à l'achat, à l'expédition et à la distribution des produits de base canadiens et au recours à des services canadiens. Toutes les régions du Canada, en particulier l'Ouest, ont profité de ces achats. Par exemple, en 1992, l'aide alimentaire a représenté 45 % des achats totaux des biens et services effectués par l'ACDI au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique (ACDI, Stratégie de l'aide alimentaire, 1999). Et d'ailleurs, selon Belanger, l'ACDI aurait souligné que la règle qui lui impose d'acheter 90 % de ses denrées au Canada posait certains problèmes notamment l'impossibilité de se procurer dans d'autres pays des produits susceptibles d'être mieux adaptés aux habitudes alimentaires et éventuellement moins chers, tout en favorisant le développement économique des pays bénéficiaires. Cette règle d'aide liée, contredit pourtant le Plan d'action du Sommet de l'alimentation auquel a adhéré le Canada et qui reconnaît comme incontournable l'emploi de denrées alimentaires locales ou régionales, mieux adaptées aux préférences locales et moins onéreuses compte tenu du coût du transport terrestre, des assurances et du fret maritime. En somme, comme le confirme l'ACDI dans son Rapport sur l'examen de rendement de l'aide alimentaire (1998), « l'aide alimentaire des donateurs ne se compare pas très favorablement, du point de vue des coûts, aux denrées vendues localement ou même aux importations commerciales dans le pays bénéficiaire » (Rapport de l'ACDI cité par A. Denault et les autres, 2008). Sylvie Belanger abonde dans le même sens et conclut que, l'ACDI n'échappe pas aux contradictions des politiques économiques du gouvernement canadien. Ses propres politiques se soumettent aux exigences du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, lequel accorde plus souvent une priorité au commerce et au secteur privé, et détermine les pays où le Canada doit intervenir (A. Deneault, 2008).

La structuration progressive d'une politique canadienne en Afrique doit donc moins à un intérêt pour ces pays en tant que tels, qu'à la modification radicale de l'environnement (M. Cathelin, 2008). Néanmoins, selon les tenants du pluralisme, qui soutiennent que l'aide est principalement octroyé pour des raisons humanitaires et que l'intérêt du donateur ne sont pas absent mais sont très minimes et secondaires. Conséquemment, nous ne pourrions probablement pas soutenir de façon pragmatique la thèse selon laquelle la politique d'APD canadienne aurait pour objectif de maintenir la relation d'exploitation et de dépendance économique et de part de marché dans les États en voie de développement (J-S. Rioux, 2002), même si c'est la tendance qui domine la littérature moderne.

### **III.5. Le virage conservateur de la PEC : une opportunité pour le développement durable en Afrique ?**

A différentes étapes de l'histoire, le Canada a été un participant actif dans la lutte contre la pauvreté en Afrique. Il a fourni des efforts considérables dans la participation aux actions de maintien de la paix et de la sécurité sur le continent africain et a favorisé le développement en fournissant une aide aux pays africains. Certains observateurs soutiennent que la perception du Canada en tant que joueur bienveillant constitue un élément important de sa politique étrangère (David J Hornsby, 2014, p. 336).

Néanmoins, il est admis qu'il ne suffit pas d'allouer des fonds pour réussir à enrayer la pauvreté ou augmenter le niveau de vie des plus pauvres de la planète (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015). L'économiste politique Cranford Pratt est l'un des nombreux à avoir soulevé la question sur l'efficacité de l'aide dans la lutte contre la pauvreté. Cette thèse rejoint celle de William Easterly, professeur à l'Université de New York et ancien collaborateur de la banque mondiale qui, il y a plus d'une décennie, soutenait que la plus grande partie des aides apportées depuis cinquante ans ont été inefficaces (W. Easterly, 2003). De même, Peter Thomas Bauer a également porté une critique du principe de l'aide au développement. Il a par ailleurs été l'un des premiers à souligner l'importance de la propriété privée et du règne du droit pour le développement économique. Il soulignait en particulier qu'il était abusif d'appeler aide au développement les flux de capitaux transférés du Nord vers le Sud, alors qu'il s'agit selon lui d'une entrave au développement qui tend à maintenir les pays sous-développés dans leur condition (William Easterly, 2003). Ce faisant, il aborde dans le même sens que Paul Rumer, qui soutient que « ce qui fait obstacle au développement des pays pauvres, ce sont les “mauvaises normes” imposées par les États aux investisseurs » (Paul Rumer, 2007). Enfin, l'on peut aussi citer les travaux de Boone (1996), voulant apporter une réponse à cette question, ce chercheur a abouti à la conclusion selon laquelle l'aide n'a pas d'effet sur la croissance des pays bénéficiaires.

À l'inverse de Boone et des autres qui ont été cités, Craig Burnside et David Dollar ont conclu que l'aide avait un effet bénéfique et contribue à la croissance des pays en développement dans des conditions favorables, dont la bonne gouvernance (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015).

Cette controverse montre que l'enjeu de l'efficacité de l'aide à combattre la pauvreté a été l'un des principaux défis des pays donateurs, y compris Canada cet enjeu a contribué à la transformation du champ de l'aide sur le plan international. Le Canada n'a pas été épargné de ces modifications et adaptations allant d'une bureaucratie axée sur les résultats, aux modifications des mécanismes d'attribution d'aide, aux choix des pays bénéficiaires, et aux orientations sectorielles et tant bien d'autres changements. Tout cela a eu pour corolaire immédiat, le virage qui a conduit à la fusion de l'ACDI avec le MAECDI. La décision de la fusion, comme on l'a vu, a, à son tour, été au centre d'une controverse : les uns louant ladite décision attendue depuis longtemps ; tandis que d'autres la critiquaient.

L'une des principales critiques est celle qui consiste à dire que la politique étrangère des conservateurs est avant tout préoccupée par le commerce. Pour soutenir cette critique, on a parfois invoqué la multiplication des accords bilatéraux, en Amérique latine et ailleurs, et le développement de nouveaux marchés. D'ailleurs, le plan d'action fédéral sur le commerce mondial de 2013 a consacré le concept de « diplomatie économique », pour justifier cette nouvelle orientation de la PEC. Cette politique commerciale est toutefois critiquée, elle aussi, par certains auteurs. Selon les propos attribués à David J Hornsby, cette politique commerciale fragilise certains fondements de l'action et de l'image du Canada en tant que « bon citoyen du monde » (D. Morin & S. Roussel, 2012), à telle enseigne que la perception de longue date du Canada en tant que pays internationaliste humaine engagé en Afrique paraît ne plus refléter la réalité (David J Hornsby, 2014).

L'aide canadienne au développement a aussi été affectée par cette nouvelle politique qui, selon Morin et Roussel, témoigne de « son assujettissement à une lecture stricte et singulière des intérêts nationaux du Canada ». (D. Morin & S. Roussel, 2012, p. 125). Le gouvernement Harper, et sa politique étrangère de manière plus générale, accordent une grande importance à l'intérêt économique du Canada dans la promotion des relations étrangères et de la prestation de l'aide étrangère (F. Audet, Marie-Eve, S. Roussel, 2015), au détriment du continent africain.

Cependant, quel que soit le leitmotiv de l'aide au développement ; qu'il soutienne les intérêts économiques du pays donateur ou non, il n'est pas certain que l'aide au développement, à elle seule, soit un outil efficace de lutte contre la pauvreté (S. Brown et al, (2014) ; L. Sebourin, (1970) ; P. Rumer, (2015)). Le virage de la PEC peut donc constituer une opportunité qui conduirait vers une PEC qui intègre tous les aspects de la politique extérieure et donner ainsi

naissance à une politique étrangère de coopération et de partenariat avec le continent africain. Ce qui pourrait favoriser un développement durable du continent.

Dans cet esprit, plutôt que de simplement critiquer la décision de fusionner, on devrait se concentrer sur des propositions concrètes pour aider à façonner le nouveau MAECDI d'une manière qui préserve et protège le mandat de réduction de la pauvreté en Afrique (S. Brown, et al. 2014, p. 47). Cette démarche est d'autant plus nécessaire que la nouvelle vision qui intègre, paix, sécurité, commerce et développement, va de pair avec les objectifs du NEPAD qui est une plateforme où les pays africains invitaient les pays industrialisés à entrer dans un partenariat basé sur des obligations et des intérêts mutuels, comme le préconisait Sabourin depuis les années 70. Pour la MAECDI les objectifs du plan d'action pour l'Afrique ne seront ni de procurer une infusion massive des investissements ni de rediriger les projets du NEPAD de façon générale, mais de construire un nouveau partenariat qui devrait débloquent de plus grandes ressources des secteurs privé et public. Le NEPAD doit être perçu ainsi comme un forum approprié pour développer une PEC intégrante en Afrique et pour la délier de la politique basée sur l'aide au développement, comme cela a été le cas dans les années précédentes. En effet, les Etats africains cherchent activement des investissements étrangers directs afin de puiser dans les ressources naturelles, la construction d'infrastructures, et de créer des emplois. Politiquement, beaucoup d'Etats africains se stabilisent et profilent une plus grande influence dans les affaires internationales, en particulier au sein des institutions de la gouvernance mondiale (David J Hornsby, 2014). Le Canada pourrait s'aligner aux autres grandes puissances pour participer activement et d'une manière plus transparente à cet effort. Il s'ensuit que la fusion récente de l'ACDI avec le MAECDI présente une occasion importante pour effectuer un changement politique réel.

Il est possible d'inverser l'écart entre la perception et la réalité dans le rôle du Canada en Afrique et de collaborer avec les Etats africains d'une manière cohérente. La création du MAECDI offre un environnement dans lequel cette collaboration peut se produire plus efficacement (David J Hornsby, 2014, p. 351).

Dans son Plan d'action économique 2013, le gouvernement Harper a confirmé l'engagement du Canada envers les investissements liés au développement international, y compris l'amélioration de la croissance économique durable. Dans le site officiel du gouvernement canadien, il est en effet dit ce qui suit : « encourager le développement économique et l'intégration à l'échelle régionale en Afrique au moyen de projets d'infrastructure régionaux

est une priorité qui s'inscrit dans le plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide du gouvernement Harper. Parmi les résultats attendus figurent la stimulation du commerce entre les communautés économiques régionales et au sein de ces dernières, la réduction des frais de transport, l'accessibilité accrue au réseau routier, la production accrue d'énergie, et l'accès à l'électricité et aux technologies de l'information et des communications » (voir site officiel gouvernement)

Cela signifie que si la sécurité et le maintien de la paix ont été les caractéristiques de l'engagement du Canada dans le passé et sont historiquement importants, le commerce, l'investissement et l'aide au développement sont beaucoup plus susceptibles de caractériser l'avenir, notamment dans le cadre d'une politique étrangère qui privilégie de diplomatie et l'économique (David J Hornsby, 2014, p. 337).

Cela étant, les différentes décisions du gouvernement conservateur seraient « une manifestation de la politique étrangère d'intégration (...), qui place les intérêts nationaux au cœur de toutes les activités, y compris l'aide au développement » (F. Audet et Marie-Eve, S. Roussel, 2015, p. 179) parce qu'elles travaillent tous à la promotion des mêmes intérêts fondamentaux, les différentes composantes de la politique étrangère du Canada ont eu une certaine cohérence, sous quelque gouvernement. Néanmoins, le commerce, la défense, des affaires étrangères et du développement international tous interprété ces intérêts fondamentaux différemment dans leurs domaines spécifiques de responsabilité et de les faire traduire dans leurs propres priorités politiques (idem).

Par contre, ces manifestations de changement ont présenté une faiblesse liée au fait qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune déclaration de politique explicite et systématique, en PEC. En fait, la stratégie de la défense a été la seule composante des Affaires étrangères qui a fait l'objet d'une déclaration de politique du gouvernement Harper, avec des livres blancs sur l'Arctique en 2009 et 2010 et sur la cyber-sécurité en 2010 (F. Audet, & Marie-Eve, S. Roussel, 2015, p. 260).

Cela étant, un effort plus concerté et stratégique sera requis, et beaucoup d'autres choses restent encore à faire notamment dans l'élaboration des piliers fondamentaux comme moyen de renouvellement de la politique étrangère canadienne vers l'Afrique. Comme le dit D. Hornsby, l'Afrique est un site d'énorme potentiel économique, mais le Canada est seulement un partenaire commercial et investisseur mineur en comparaison avec d'autres pays. En gardant à l'esprit cette réalité, il sera nécessaire d'adopter une approche à long terme et aller

au-delà de la diplomatie purement économique et voir comment les intérêts économiques du Canada peuvent soutenir les objectifs de développement et comment les entreprises canadiennes peuvent être encouragées à investir en Afrique (David J Hornsby, 2014 p. 338).

Certes, les relations entre le Canada et l'Afrique ne seront pas améliorées par l'action d'une baguette magique ! Aussi, cette approche n'est pas la seule voie à suivre pour améliorer ces rapports. Toutefois, en utilisant tous les piliers (défense, commerce, développement, diplomatie) pour créer des liens réels, il est possible de créer des relations solides et durables avec cette région (David J Hornsby, 2014, p. 339). L'amélioration de la représentation diplomatique, l'organisation et l'intensification des missions commerciales aux États africains, la conclusion des accords de libre-échange avec les pays partenaires d'Afrique, constituent autant des piliers qui nécessitent d'être améliorés pour forger une véritable PEC de coopération. Le pilier économique reste toujours marqué par le fait que les entrepreneurs et le secteur privé dans les zones d'extraction de ressources sont actuellement guidés, la plupart du temps, par des efforts du Canada, mais qu'il y aurait un manque notable de l'intérêt politique de haut niveau sur le continent. Moins de missions à l'étranger se traduit par moins d'occasions de coopérer (David J Hornsby, 2014, p. 349).

Malheureusement, les débats sur la relation d'aide, le commerce et l'investissement sont de plus en plus fortement politisés et l'espace pour la discussion et l'examen raisonnable devient plus petit. Il y a une nouvelle perception que l'aide canadienne est une subvention de facto pour l'entreprise privée canadienne en Afrique. Cela dit, le MAECDI représente toujours une occasion pour arriver à plus de cohésion entre les cadres de politique auparavant disparates et ce afin d'appuyer le développement global (David J Hornsby, 2014).

### **III.6. Conclusion**

Nous avons vu que les intérêts des premiers ministres ont été le moteur essentiel de la politique canadienne en Afrique en dépit de l'existence d'institutions de politique étrangère au sein de l'État canadien. Cela a été illustré par le soutien actif de Jean Chrétien pour le NEPAD en comparaison avec le décalage du gouvernement Harper de mise en place de la politique étrangère canadienne de l'Afrique (David J Hornsby, 2014). De même, pour les gouvernements libéraux et conservateurs, l'Afrique est encore conçue en grande partie par les lentilles d'aide au développement. À cette fin, l'appui du Canada pour l'UA (NEPAD) et de la CEDEAO ont été conçus comme une aide au développement ou aide pour la paix et la sécurité (J-S. Rioux, 2012).

L'Afrique est restée une constante dans l'agenda de la politique étrangère du Canada, même s'il est admis qu'il n'a jamais eu de politique claire à l'égard du continent. Alors que le gouvernement libéral de Jean Chrétien a semblé changer le cours de la situation de l'Afrique dans la politique canadienne en plaçant l'Afrique au centre de la coopération internationale du Canada, il semblerait que cela n'a jamais été le cas. C'est-à-dire que l'Afrique n'a jamais été au centre de la PEC. La politique était plus pour contrecarrer les USA et apporter un thème nouveau lors de l'assemblée du G8 en 2002, survenue après les événements du 11 septembre 2001, mais aussi pour des intérêts personnels et individuels politiques (M. Cathelin, 2008), comme il a été illustré dans les développements précédents, suite à l'appui au NEPAD qui a été vite détourné vers l'aide au développement par la création du CFA. Le Gouvernement Martin a continué le changement d'orientation de l'Afrique aux Amériques et en Afghanistan, et Selon certains, cette tendance globale a continué avec le gouvernement Harper.

Dans la pratique, les gouvernements libéraux et les gouvernements conservateurs semble avoir plus d'intérêt dans la guerre contre le terrorisme que le développement et la défis de sécurité auxquels fait face l'Afrique à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Il existe, néanmoins, des différences marquées dans le niveau d'engagement de l'Afrique entre les gouvernements libéraux et conservateurs. Par rapport au gouvernement libéral qui a mené une politique plus axée sur des valeurs de droits de l'homme, la sécurité humaine, la règle de droit et la bonne gouvernance en Afrique, la politique axée sur l'intérêt stratégique, incluent le commerce (économie) semble caractérisé le gouvernement conservateur. Admettant qu'en luttant contre la pauvreté, il est important de noter que l'aide, le commerce et l'investissement doivent travailler ensemble. (David J Hornsby, 2014). La politique de la lutte contre la pauvreté a échoué au fil des ans en raison d'une mauvaise compréhension de la pauvreté. (Banerjee, A. V., & Duflo, E. 2011).

Le Canada a besoin de développer une stratégie qui examine comment commerce et investissement sont liées à des activités d'aide. Il peut considérer le potentiel de la cohérence entre les trois piliers à la lumière de la nouvelle politique qui a fusionné ACIDI et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devenue MAECDI. Nous faisons notre point de David J Hornsby (2014, p69), qui pense que « L'accent mis sur les trois piliers pourrait jeter les bases d'obligations durables et stratégiques avec les Etats africains, tournant la perception de la politique étrangère de l'engagement du Canada avec l'Afrique dans la réalité »

## CONCLUSION GENERALE

Depuis qu'elle existe, c'est-à-dire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère du Canada « *s'est articulée autour de trois pôles essentiels : un soutien indéfectible aux Nations-Unies, avec des contributions majeures au chapitre du développement du droit international et dans le domaine du maintien de la paix ; un programme d'aide efficace et généreux qui a valu au Canada une réputation enviable dans les pays en voie de développement ; et enfin, l'appartenance à presque toutes les organisations internationales et ce, pour des raisons historiques, géographiques ou culturelles parfaitement légitimes* » (M. Bernard-Meunier, 2009).

Parallèlement, la politique étrangère canadienne repose sur des assises intérieures, qui dépendent en même temps de la projection à l'étranger des éléments clés de la vie nationale. C'est-à-dire, l'interne a de l'incidence sur l'externe et vice-versa. Par conséquent, la politique étrangère canadienne présenterait un certain dynamisme, influencé par l'idéologie soit libérale soit conservatrice. Les décisions en PEC ont été consistantes avec les déclarations des hommes politiques dès leur arrivée au pouvoir. Les décisions de la politique étrangère seraient donc fonction des idéologies des partis au pouvoir ainsi que d'autres déterminants notamment, la personnalité du premier ministre, l'environnement international, la conjoncture économique, etc.

Il est admis, que le gouvernement Harper comme ceux qui l'ont précédé, n'ont défini aucune politique étrangère claire pour le continent africain. Néanmoins la politique étrangère d'Harper marquerait une rupture avec les précédentes en ce qui concerne l'économie, la diplomatie et l'aide au développement en général. Alors que la PEC de ses prédécesseurs semblait donner plus d'importance à l'aide au développement, il se pourrait que la PEC de Harper en Afrique offre une voie pour intégrer les autres aspects de la politique étrangère dans ses relations avec le continent africain dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'un développement durable.

Par ailleurs, il est difficile d'évaluer exactement l'effet de l'aide au développement sur l'amélioration de la situation dans les pays récipiendaires. Comme nous l'avons vu, la forme actuelle de l'aide au développement fait l'objet de critiques. A l'aube du XXIème siècle, lors de l'adoption des huit objectifs du millénaire pour le développement (2000-2015), les Nations

unies ont estimé que le montant de l'aide au développement devrait doubler. Quinze ans plus tard, malgré tous les efforts qui ont été fournis, la pauvreté en Afrique et dans d'autres pays du tiers monde est loin d'avoir été éradiquée.

Cela veut dire que si la réglementation est favorable aux investisseurs nationaux et étrangers, le secteur privé pourrait jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté.

Les méthodes classiques ont plus que montré l'inefficacité de l'aide au développement pour soulager la misère du Tiers-monde. L'aide au développement est donc un vecteur qui contribue à susciter et entretenir une dépendance financière et intellectuelle des Pays bénéficiaires. Il est donc intéressant d'explorer de nouvelles pistes différentes de celles qui ont été jugées par plusieurs (l'ONU y compris) inadéquates et inefficaces. Nous pensons quant à nous que loin d'être un handicap de la PEC, la structure actuelle du MAECDI peut favoriser une politique intégrante, qui inclut le développement, l'économie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité. L'Afrique reste une région en développement et nécessite des partenaires pour aider dans le processus d'avancement. Le Canada, avec son approche internationale non-impérialiste, est bien placé pour participer et même être partie intégrante du développement en Afrique, tout en maintenant un équilibre entre ses sensibilités nationalistes internationales humanitaires de longue date et une politique étrangère plus réaliste et intégrante envers l'Afrique.

Au-delà de tout, le Canada semble s'être construit une identité morale à travers l'Afrique. Il peut traduire son image morale, en véritable engagement des ressources, et renforcer les partenariats portant sur des questions plus larges d'intérêts communs, tels que l'énergie, le commerce et l'investissement, le changement climatique, la science et la technologie, la gouvernance démocratique et droits de l'homme, la paix et la sécurité, dans ses relations avec l'UA et de la CEDEAO, et tous les Etats africains en général. Son identité non-impériale et le fait que le « *Canada has a lot in common with many African states too, such as its sparse populations existing in vast areas of land and extensive natural resources. Canada is also a massive investor and operator in the African mining space* » (R. Medhora et and S. Yiagadeesen, 2013), lui offre un avantage unique de développer une politique globale à long terme qui est moralement responsable et la promotion des intérêts communs de placement du Canada et de l'Afrique. Pour reconstruire l'Afrique comme un espace géopolitique et économique important, il faut que le Canada épouse cette image nouvelle de l'Afrique avec

sa propre identité morale et s'attèle à promouvoir des objectifs de politique d'intérêt mutuel. (E. Akuffo, 2012).

Le secteur privé peut faire beaucoup de choses, y compris fournir des infrastructures (Guillaume, 2012). « *To maximize the benefits for Africans, and indeed for Canadians, our foreign policy must engage with Africa's states and citizens in more imaginative and sustained ways. A balanced and mutually beneficial partnership can be constructed with Africa just as Canada has done elsewhere. Our bilingual nature gives us a distinct advantage over other international actors in that we are deeply involved with both Anglophone and Francophone Africa* »(Roberts, Chris W.J, 2013 p. 1).

Pour que le Canada améliore l'efficacité de sa politique étrangère à l'égard de l'Afrique subsaharienne, il doit entreprendre des grandes réformes politiques notamment, il devrait élaborer une politique cohérente qui tienne compte de tous les aspects du développement, et surtout délaisser son approche traditionnelle axée sur l'aide à l'Afrique et élaborer une politique étrangère qui tienne compte de tous les aspects de son développement. Comme le préconise David J Hornsby (2014), le Canada devrait accorder la priorité à la promotion du commerce, des relations commerciales et de l'investissement. En lutte contre la pauvreté, il est important de noter que l'aide, le commerce et l'investissement peuvent travailler ensemble. Promouvoir l'investissement et le commerce, et s'attaquer aux questions structurelles qui renforcent le sous-développement pourraient aider les États africains dans un processus à long terme.

## BIBLIOGRAPHIE

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty* London: Profile Books.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty* New York: Crown Publishers.
- Agbodjan, H. P. (2009). L'aide canadienne au développement. (French). *Etudes Internationales*, 40(2), 338-340.
- Akuffo, E. A. (2012). *Canadian foreign policy in Africa [electronic resource]: regional approaches to peace, security, and development*, Burlington, Vt. Ashgate.
- Anzueto, M. (2014). *Instrumentalisation des droits humains en politique étrangère canadienne ? Le crépuscule de L'internationalisme et l'émergence du néo-conservatisme au Guatemala. (French)*. *Etudes Internationales*, 45(4), 601-624.
- Audet, F. & Paquette, F. (2013) *Les relations entre les ONG et le gouvernement canadien : entre pragmatisme et idéologie*
- Audet, F. & Paquette, F. (2011), *Les relations entre les ONG et le gouvernement canadien : entre pragmatisme et idéologie*, Grotius International.
- Audet, F. (2013), *Les ONG d'aide internationale au Canada : deux poids deux mesures dans le virage conservateur*, Editorial de l'observatoire canadien sur les crises d'aide humanitaire
- Audet, F., Desrosiers, M., & Roussel, S. (2008). *L'aide canadienne au développement [electronic resource] / sous la direction de François Audet, Marie-Eve Desrosiers et Stéphane Roussel* Montréal Qué.] : Presses de l'Université de Montréal, 2008 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2010). 352 p.
- Audet, F., Desrosiers, M-E., & Roussel, S. (dirs), *L'aide canadienne au développement, Montréal*, Presses de l'Université de Montréal, 2008, 352 p (2010). Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Érudit, 2010.
- Audet, L. & Navarro-Flores, O. (2014). *Virage dans la gestion de l'aide canadienne publique au développement : Tensions et dynamiques d'une nouvelle idéologie*. *Canadian Foreign Policy (CFP)*, 20(1), 61-72. Doi:10.1080/11926422.2014.906354
- Balthazar, L. (2004). *L'évolution du nationalisme québécois [ressource électronique] / Louis Balthazar* Chicoutimi : J.-M. Tremblay 2004.

- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*, New York: PublicAffairs, c2011; 1st ed.
- Beaudet P. (2013), *La fin de l'ACDI, prévue et prévisible*, Université d'Ottawa, Canada
- Béguerie, C., Piron, F., & Verna, G. (2010). *Éthique des rapports Nord-Sud [electronic resource] : regards croisés / sous la direction de Gérard Verna et Florence Piron ; avec la collaboration de Corinne Béguerie Québec Que.]* : Presses de l'Université Laval, c2010 (Saint-Lazare, Quebec : Canadian Electronic Library, 2011).
- Boily, F. (2010). *Le conservatisme au Québec. [electronic resource] : retour sur une tradition oubliée Québec Que.]* : Presses de l'Université Laval, 2010 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2010).
- Boismenu, G., & Lacroix, J. (2008). *Les enjeux de la politique étrangère canadienne : marges de manœuvre et éléments de distinction / Gérard Boismenu et Jean-Michel Lacroix (éds)* Paris : Presses Sorbonne nouvelle, c2008.
- Bradbury, C., & Greenspon, E. (2010). *Un Canada ouvert [electronic resource] : stratégie de positionnement mondial à l'ère des réseaux / [rédaction par Cathrin Bradbury] Toronto, Ont.]* : Conseil international du Canada = Canadian International Council, c2010 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2010).
- Brown, S., Den Heyer, M., & Black, D. R. (2015). *Rethinking Canadian aid. [electronic resource]* Ottawa: University of Ottawa Press, 2015.
- Campbell, B. (2004). *Peace and Security in Africa and the Role of Canadian Mining Interests: New Challenges for Canadian Foreign Policy*. Labour, Capital & Society, 37(1), 98-129.
- Cayau G. (2008), *La lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne à travers l'amélioration du marché du travail et la contribution au développement de l'emploi des jeunes*, Université Montpellier Paul Valéry - Master 1 Institution-Organisation-Développement Gestion Stratégique des Ressources Humaines.
- Ce que vous devez savoir sur le programme canadien d'aide publique au développement* (2001). Ottawa] : Agence canadienne de développement international, c2001.
- Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. (2007). *Surmonter 40 ans d'échec : nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne. ()*. Ottawa, ON, CAN: Canada. Sénat. Rapports des comités.
- Conoir, Y. & Verna, G. (2002), *L'action humanitaire du Canada. Histoire, concepts, politiques et pratiques de terrain*. Québec, Canada: Presses de l'Université Laval.

- Cornut, J. & Roussel, S. (2011). *Un champ et deux univers ? Les francophones dans l'étude de la politique étrangère canadienne (French)*. *Politique Et Sociétés*, 30(1), 139-164.
- CRDI (Centre de recherches pour le développement international) et son action en Afrique (2007). Association canadienne des études africaines, Victoria, B.C., CA, 1976.
- De Sardan, J.- P. (1995), *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Karthala ["Introduction": 5-23.]
- Deneault, A., Abadie, D., & Sacher, W. (2008). *Noir Canada : pillage, corruption et criminalité en Afrique, Montréal, Écosociété, 348 p* (2007). Les Presses de l'Université de Montréal, Érudit, 2007.
- Donneur, A. (1984). *Etude Bibliographique : La Politique Étrangère Canadienne : De L'internationalisme Au Réalisme*. *Etudes Internationales*, 15(1), 213-221.
- Dorion-Soulie, M. (2013). *Le Canada et le monde vus de l'Ouest: la politique étrangère de David Bercuson et Barry Cooper*. *Canadian Journal of Political Science*, (3), 645.  
Doi:10.1017/S0008423913000863
- Dorion-Soulié, M., & Sanschagrin, D. (2014). *Le néo-conservatisme canadien Essai de conceptualisation*. (French). *Etudes Internationales*, 45(4), 531-553.
- Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde : survol, Ottawa, 19 avril 2005, « Avant-propos du premier ministre »* (non paginé).
- Goyette G. (2014), *Que penser de la fusion ACIDI-MAECI?* L'Université de Montréal.
- Grenier, P. (1983). *Revitalisation Du Mouvement Nationaliste*. *Action Nationale*, 73(4), 315-330.
- Hassan-Yari, H. (2005). *La politique étrangère : Le modèle classique à l'épreuve*. *Etudes Internationales*, (4), 568.
- Hornsby, D. J. (2014). *Changing perception into reality: Canada in Africa*. *International Journal*, (3), 334.
- <http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/politique/81119>
- Jacobs, S. (2014). *Canada--Africa: Defrosting a frigid relation?* IC Publications Ltd.
- Jolin, É. (2007). *Travel journal: the governor general of Canada's visit to Africa: Algeria, Mali, Ghana, South Africa, Morocco: November 18 to December 11, 2006* Ottawa: Office of the Secretary to the Governor General, 2007.

- Kirschbaum, S. (1991). *De Mackenzie King a Pierre Trudeau: quarante ans de diplomatie canadienne/From Mackenzie King to Pierre Trudeau: Forty Years of Canadian Diplomacy*. Canadian Journal of Political Science, (1), 166.
- Kirton, J. (1996). Une ouverture sur le monde : la nouvelle politique étrangère canadienne du gouvernement Chrétien. *Etudes Internationales -Québec-*, 27(2), 257-280.
- L'Afrique compte [electronicresource] : *un engagement renouvelé en faveur de la justice sociale et économique en Afrique* (2011). Ottawa, Ont. : Conseil canadien pour la coopération international, 2010 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2011).
- La collaboration internationale en action [electronic resource] : faits saillants du programme pilote de Subventions pour la coopération en recherche entre le Canada et l'Afrique (SRC-CA) - 2010-2012 / Association des universités et collèges du Canada* (2012). Ottawa, Ont. : Association des universités et collèges du Canada, 2012 (Beaconsfield, Québec : Canadian Electronic Library, 2012).
- La documentation française, la liberté du citoyen : *L'aide humanitaire : définitions et controverses*, (2012)
- La politique étrangère du Canada après le 11 septembre : Une analyse préliminaire* (2002). IQHEI, Érudit, 2002.
- La politique internationale en questions [electronic resource] / par les professeurs de science politique de l'Université de Montréal* (2009). Montréal, Qué.] : Presses de l'Université de Montréal, 2009 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2010).
- L'Afrique compte [electronic resource] : un engagement renouvelé en faveur de la justice sociale et économique en Afrique* (2011). Ottawa, Ont. : Conseil canadien pour la coopération international, 2010 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2011).
- Lavigne Delville, P. (2016). *Aide internationale et développement : introduction de la sixième partie.*, Karthala, Société des africanistes.
- Le temps d'agir [electronic resource] : mise en œuvre de la loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, programme d'action des organisations de la société civile canadiennes pour la réforme de l'aide* (2011). Ottawa, Ont. : Le Conseil canadien pour la coopération internationale, 2010 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2011).
- Lemoine M. (2011), *Villes privées dans la jungle* (2011), Le Monde diplomatique.

- Les défis pour le Canada en matière d'aide publique au développement* (2002). IQHEI, Érudit, 2002. Retrieved from
- Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne : Essai de synthèse* (1983). Institut québécois des hautes études internationales, Érudit, 1983.
- Les impératifs économiques de la politique étrangère du Canada* (1970). Institut québécois des hautes études internationales, Érudit, 1970.
- Philippe, R., Margot, J. & Margot A. (2007), *Les limites de l'aide humanitaire*, Lausanne, EPFL.
- Les nouveaux espaces de la politique étrangère canadienne (1984-1993)* (2000). Institut québécois des hautes études internationales, Érudit, 2000.
- L'influence canadienne à travers les opérations de paix, 1956 à 2005* (2006). 2006.  
<http://login.ezproxy.library.ualberta.ca/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsoai&AN=edsoai.680292668&site=eds-live&scope=site;>  
[http://www.archipel.uqam.ca/3178/;](http://www.archipel.uqam.ca/3178/) <http://www.archipel.uqam.ca/3178/1/M9465.pdf>
- Louise Beaudoin (2011), *Pour une ACDI québécoise*, Libre opinion.
- Mace, G., & Lacroix, J. (2012). *Politique étrangère comparée: Canada - Etats-Unis*. Bruxelles: Lang.
- Matthews, R. (1970). *L'Afrique Noire Dans La Politique Étrangère Du Canada*. Etudes Internationales, 1(4), 59-72.
- Medhora, R. P., & Samy, Y. (2013). *Canada-Africa relations: looking back, looking ahead* Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation; Ottawa]: Norman Paterson School of International Affairs, 2013].
- Merand, F., & Vandemoortele, A. (2009). *L'Europe dans la culture stratégique canadienne, 1949-2009*. Etudes Internationales, (2), 241.
- Mitropolitski, S. (2013). *Lionel Ponsard: Russia, NATO and cooperative security: Bridging the gap*. International Journal, (4), 653.
- Morin, D., & Roussel, S. (2014). *Autopsie de la politique étrangère de Stephen Harper: un examen préliminaire*. Canadian Foreign Policy (CFP).
- Nantet, B. (2008). *La promotion de l'identité canadienne en Afrique subsaharienne*, Mémoire, Montréal, Université du Québec.

- Nossal, K. R., Paquin, S., & Roussel, S. (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec [electronic resource] / Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel, Stéphane Paquin* Montréal, Qué.] : Presses de l'Université de Montréal, 2007 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2010).
- Painchaud, P. (1974). *Fédéralisme Et Théories De Politique Étrangère*. Etudes Internationales, 5(1), 25-44.
- Painchaud, P. (1977). *Le Canada et le Québec sur la scène internationale / sous la direction de Paul Painchaud* Québec : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval ; Montréal : Diffusé par Les Presses de l'Université du Québec, 1977.
- Paquin, S. & Chaloux, A. (2010). *Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme*. (French). *Globe: Revue Internationale d'Etudes Québécoises*, 13(1), 25-45.
- Paré, J. (2014). *Sur la piste de Trudeau : 40 ans de frictions entre deux nationalismes* Montréal, Québec : Les Éditions Rogers ltée, 2014].
- Paris, R. (2014). *Are Canadians still liberal internationalists? Foreign policy and public opinion in the Harper era*, *International Journal*, (3), 274.
- Pelletier, I. (1971). *La Politique canadienne d'aide au développement*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Politique étrangère* (1936). Paris, Institut français des relations internationales etc.].  
<http://login.ezproxy.library.ualberta.ca/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat00362a&AN=neos.499818&site=eds-live&scope=site>
- Prince Agbodan, H. (2009). *L'aide canadienne au développement*. Etudes Internationales, (2), 338.
- Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada*, Ottawa, Services des publications, Direction des publications parlementaires, 1994.
- Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013 <http://www.acdi-cida.gc.ca/RMR>
- Rivière, M. F. (2009). *Beaudet Pierre, Jessica Schafer et Paul Haslam (dir.) Introduction au développement international. Approches, acteurs et enjeux*. Etudes Internationales - Québec-, 40(3), 459-461.
- Roberts, C. W. J. (2013). Rohinton Medhora and Yiagadeesen Samy, eds: *Canada Among Nations 2013. Canada-Africa relations: Looking back, looking ahead* Waterloo: Centre for International Governance Innovation. *International Journal*, (4), 650.

- Rumer, P. *Aider les pauvres autrement* (2010), Courrier International.
- Rudner, M. (1996). *Canada et le monde en développement : l'aide et le commerce dans le cadre de la nouvelle politique étrangère canadienne*. Etudes Internationales, (2)
- Sabourin, L. (1970). *Les Programmes Canadiens De Coopération Avec Les États De L'Afrique (Particulièrement Avec L'Afrique Francophone)*. Etudes Internationales, 1(4), 73-87.
- Sabourin, L. (1970). *L'influence Des Facteurs Internes Sur La Politique Étrangère Canadienne*. Etudes Internationales, 1(2), 41-63.
- Schwanen, D., Daudelin, J., Bothwell, R., Canadian, E. L., Centre for International, G. I., & Pa, N. (2009). *100 Years of Canadian Foreign Policy*. Montreal Que.]: McGill-Queen's University Press.
- Segal, H. & Stollery, P. A. (2007). *Surmonter 40 ans d'échec: Nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne / comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international* ; Hugh Segal, Peter A. Stollery Ottawa, Ont. : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2007 (Saint-Lazare, Québec : Canadian Electronic Library, 2008).
- Staring, S. (2014). Stephen Harper, Leo Strauss et la politique de la peur. (French). Etudes Internationales, 45(4), 555-577.
- Strohm, P. (2005). *Politique: languages of statecraft between Chaucer and Shakespeare*, Notre Dame, Ind. University of Notre Dame Press, c2005.
- Therien, J. (1991). *Les organisations non gouvernementales et la politique canadienne d'aide au développement*, University of Toronto Press.
- Tomlinson, B. (2014). *La création d'un environnement propice aux organisations de la société civile au Canada, les principaux problèmes qui touchent les organisations de développement international et d'aide humanitaire canadiennes : une analyse des résultats d'un sondage / Brian Tomlinson*, Ottawa, Ontario : CCCI, 2014.
- Tremblay, P. P. (2012). *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*. Québec]: Presses de l'Université du Québec.
- Une lecture critique du discours néoconservateur du nouvel impérialisme : La lutte globale contre le terrorisme comme Pax Americana* (2005). Institut québécois des hautes études internationales, Érudit, 2005.
- Wyatt, N. (2013), *Le chef du NPD n'appuie pas l'intention de Québec de remplacer l'ACDI*, Presse Canadienne.