

Article

« La Canada et le monde en développement : l'aide et le commerce dans le cadre de la nouvelle politique étrangère canadienne »

Martin Rudner

Études internationales, vol. 27, n° 2, 1996, p. 381-395.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703601ar>

DOI: 10.7202/703601ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le Canada et le monde en développement : l'aide et le commerce dans le cadre de la nouvelle politique étrangère canadienne

Martin RUDNER*

ABSTRACT — *Canada in the World of Development: Aid and Trade in Canada's New Foreign Policy Framework*

In February 1995, Canada's Liberal Government issued its first Statement on foreign policy entitled Canada in the World. This Statement viewed international assistance as but one component of an over-arching foreign policy framework geared to the Government's three primary objectives: the promotion of prosperity and employment, the protection of security within a stable global framework, and the projection internationally of Canadian values and culture. This paper argues that among the salient considerations shaping the Government's response to the global economic outlook was the emergence of significant "new players" as partners and competitors of Canada's in international trade and investment, including newly industrializing economies like South Korea, Mexico and Taiwan, and middle income high growth developing countries of Asia and Latin America.

En février 1995, le gouvernement libéral du Canada publiait son premier Énoncé sur la politique étrangère intitulé *Le Canada dans le monde*. Cet Énoncé adoptait une approche «intégrée» de la politique étrangère visant la réalisation de trois objectifs clés : la promotion de la prospérité et de l'emploi, la protection de la sécurité dans un cadre mondial stable et la projection des valeurs et de la culture canadiennes¹. Dans la perspective de cette approche intégrée, le programme d'aide publique au développement (APD) n'est conçu que comme un instrument au service de l'approche globale de la politique étrangère ciblée sur les trois objectifs principaux du gouvernement. Pour la première fois dans le processus d'élaboration de la politique étrangère du Canada, l'aide internationale fait partie intégrante de ce cadre global, et le développement international n'est pas retenu comme un objectif explicite et de plein droit².

Chacun des objectifs prioritaires assignés à la politique étrangère canadienne touche un aspect particulier du développement international. Parmi les considérations qui ont incité le gouvernement du Canada à tenir compte du contexte économique mondial, signalons l'émergence de «nouveaux

* *Professeur à la Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, Canada.*

1. Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Travaux publics et Services gouvernementaux, Ottawa, 1995, pp. 12-13.

2. *Ibid.*, p. 46.

intervenants» décisifs, partenaires ou concurrents du Canada dans le domaine du commerce et de l'investissement international, y compris les économies en voie d'industrialisation comme la Corée du Sud, Mexico et Taiwan, et les pays à revenu moyen d'Asie et d'Amérique latine. En cherchant à promouvoir la prospérité et l'emploi, le gouvernement insiste dans son Énoncé sur l'importance d'«une utilisation concertée de tous les instruments de politique étrangère», y compris, par implication, de l'aide au développement, afin de «bâtir des relations» avec ces économies en développement dynamiques et à forte croissance³.

Parmi les grandes valeurs culturelles que le gouvernement entend diffuser par l'entremise de cet instrument de sa politique étrangère qu'est l'aide internationale, l'accent a été mis sur les droits de la personne, le respect de la démocratie et le développement durable en matière d'environnement. On reconnaît que les droits de la personne constituent un secteur d'intérêt et d'action prioritaire pour les Canadiens, et un élément «crucial» pour la prospérité et la sécurité internationales⁴. Le gouvernement dans son Énoncé s'engage à utiliser efficacement «toute l'influence que nous confèrent nos relations économiques et commerciales et notre aide au développement pour promouvoir le respect des droits de la personne». En outre, on reconnaît comme une «priorité» la nécessité de soutenir le progrès de la démocratie et la saine gestion des affaires publiques. On décrit aussi le développement durable comme un «élément important de notre système de valeurs»; toujours selon l'Énoncé, le gouvernement veillera à ce que la politique étrangère canadienne favorise le développement durable «en pesant soigneusement les considérations relatives au commerce, au développement et à l'environnement».

Signalons en passant que le gouvernement a saisi l'occasion pour confier à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) la responsabilité administrative des programmes d'aide destinée à l'ex-Union soviétique, à l'Europe de l'Est et à l'Europe centrale⁵. Cette responsabilité relevait auparavant du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). La présente étude se limite toutefois exclusivement à l'APD canadienne, c'est-à-dire à l'aide internationale destinée aux pays en développement.

Pour fixer sur le plan budgétaire son engagement dans la coopération internationale, le gouvernement libéral a manifesté son intention de se rapprocher de l'objectif de 0,7 p. 100 du produit national brut (PNB), le niveau actuel étant de 0,4 p. 100, «lorsque la situation financière du Canada le permettra⁶». Il est peu vraisemblable que cet objectif soit atteint dans un avenir prévisible.

3. *Le Canada dans le monde*, op. cit., p. 15.

4. *Idem*, p. 39.

5. Sur l'aide canadienne aux pays d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, voir Jeanne KIRK LAUX, «From South to East? Financing the Transition in Central and Eastern Europe», dans Maureen APPEL MOLOT et Harald von RIEKHOFF, (dir.), *A part of the Peace. Canada Among Nations 1994*, Ottawa, Carleton University Press, 1994.

6. *Le Canada dans le monde*, op. cit., p. 47.

Afin de s'assurer que la conduite des relations du Canada avec le monde en développement relève de l'exécutif, le gouvernement libéral a adopté une approche régionaliste. Tout en confiant à un seul membre du Cabinet, en l'occurrence le ministre des Affaires étrangères, l'orientation politique d'ensemble du MAECI et de l'ACDI, le gouvernement Chrétien a également nommé deux ministres d'État, l'un pour l'Afrique et l'Amérique du Sud, l'autre pour l'Asie-Pacifique, chargés de superviser les relations avec les pays et les institutions régionales appartenant à ces aires géographiques, y compris en matière d'aide au développement. Cette approche régionaliste implique un partage des responsabilités concernant le programme canadien d'aide au développement, ainsi que la convergence des programmes bilatéraux avec d'autres aspects de la politique étrangère relevant de ces portefeuilles ministériels à vocation géographique. En procédant à un réaménagement de la responsabilité ministérielle en matière d'aide au développement en fonction de critères géographiques, le gouvernement a tracé la voie à l'«intégration» de l'aide aux objectifs globaux de la politique étrangère canadienne à l'endroit des régions et des pays concernés.

I – Les priorités du programme canadien d'aide au développement

L'Énoncé du gouvernement *Le Canada dans le monde* établit six «volets prioritaires» de l'aide au développement : 1) les besoins humains fondamentaux ; 2) les femmes et le développement ; 3) les services d'infrastructure ; 4) les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement ; 5) le développement du secteur privé ; et 6) l'environnement⁷. Ces six priorités sont censées s'appliquer à tous les programmes de transfert de l'APD canadienne. On s'est toutefois engagé à consacrer 25 pour cent de l'APD pour une seule d'entre elles, à savoir la priorité reconnue aux besoins humains fondamentaux. Outre cet objectif particulier, on n'a accordé aux autres volets aucun ordre de préséance.

La priorité assignée aux besoins humains fondamentaux reflète la détermination du gouvernement à faire de la défense de la sécurité individuelle une valeur déterminante de la politique étrangère de l'administration libérale. Six éléments distincts ont été identifiés comme «besoins humains fondamentaux» : les soins de santé élémentaires, l'éducation de base, la planification familiale et les soins de santé périnatale, la nutrition, l'eau, l'hygiène et le logement. Selon l'Énoncé, 25 pour cent de l'APD canadienne seront consacrés aux programmes s'occupant des besoins humains fondamentaux.

Outre ces programmes précis, le Canada entend continuer à fournir une aide humanitaire et des secours d'urgence en cas de nécessité, et à apporter son soutien à tout besoin qui requiert une attention particulière.

La priorité accordée au thème «les femmes et le développement» illustre bien l'engagement croissant de l'ACDI en faveur de la participation des femmes

7. *Idem*, pp. 45-47.

au processus de développement et en faveur de l'égalité des sexes⁸. L'élaboration des programmes sera guidée par la politique de l'ACDI sur la participation des femmes au développement et sur l'égalité des sexes, dont l'esprit doit imprégner tous les aspects de la politique d'aide et de la programmation. Les objectifs ne visent pas qu'à l'égalité d'accès pour les femmes mais préconisent pour elles un rôle plus exhaustif en matière de développement, basé sur l'égalité des sexes et la participation au processus de croissance.

La priorité reconnue aux «services d'infrastructure» témoigne de l'intérêt du gouvernement libéral à faire participer le Canada à l'amélioration de la qualité et de la distribution des services d'infrastructure dans les pays en développement. Cette priorité, adoptée dit-on à la demande du ministre des Affaires étrangères, indique l'intention du gouvernement du Canada de reprendre les programmes d'aide aux infrastructures, en bonne partie abandonnés depuis les années 1980. On a toutefois pris grand soin de formuler cette priorité en termes de «services d'infrastructure», afin d'éviter les coûts et les risques substantiels – de même que les controverses – associés aux grands projets d'infrastructure. Les services d'infrastructure ont été définis comme se rapportant aux retombées ou aux avantages liés aux projets d'infrastructure économique, comme les services publics, les systèmes de transport et autres travaux de génie civil. On souhaite que l'aide apportée aux services d'infrastructure soit associée à des projets «respectueux de l'environnement», et que l'accent soit mis «sur les groupes les plus démunis et sur la création de capacités».

La priorité accordée aux droits de la personne, à la démocratie et au bon gouvernement a pour but «d'accroître le respect des droits de la personne, y compris ceux des enfants, de promouvoir la démocratie et une meilleure gestion des affaires publiques, et de renforcer à la fois la société civile et la sécurité de l'individu». On a relevé cinq domaines d'application de cette grande priorité : 1) la protection et la promotion des droits de la personne ; 2) le renforcement des institutions et des pratiques démocratiques ; 3) l'amélioration de la compétence du secteur public ; 4) la construction de la société civile ; et 5) le renforcement de la volonté politique des gouvernements afin que les droits des citoyens soient respectés et que l'administration du pays soit démocratique et efficace. On insistera, dans l'élaboration des programmes, sur la création de capacités et sur la consolidation des institutions afin de soutenir les organismes et les pratiques qui contribuent au respect des droits de la personne et souscrivent au principe du gouvernement responsable. On encouragera le dialogue sur la question des droits, de la démocratie et du bon gouvernement, de façon à ce que l'ACDI puisse approfondir sa propre compréhension des intérêts défendus et des positions adoptées par les gouvernements

8. Pour un compte rendu sur l'évolution de la politique de l'ACDI quant à la participation des femmes au développement, voir Rajani ALEXANDER, «Evaluating Experience : CIDA's Women in Development Policy, 1984-1994», *Canadian Journal of Development Studies* (numéro spécial : Evaluating Experiences : Doing Development with Women, 1995).

et les organismes partenaires, et influencer les efforts de développement des pays bénéficiaires.

La priorité donnée au développement du secteur privé vise explicitement à favoriser une croissance économique «soutenue et équitable» des pays en développement. L'adoption de ce nouvel objectif, du moins pour l'ACDI, illustre encore une fois la réorientation fondamentale des programmes canadiens d'aide bilatérale : on s'éloigne du schéma traditionnel de gouvernement à gouvernement pour adopter une approche plus fonctionnelle qui consiste à tendre la main à d'autres agents de développement, en l'occurrence le secteur privé des pays bénéficiaires d'aide. L'appui au secteur privé est envisagé comme une formule favorisant l'entrepreneuriat et les investissements locaux, la création d'emplois et de revenus, et la réalisation d'une plus grande activité économique. Pour les besoins de la cause, on englobe sous l'appellation «secteur privé» aussi bien les entreprises privées que publiques des pays en développement, à condition que l'exploitation de ces dernières soit à des fins «commerciales».

L'Énoncé du gouvernement assigne une priorité environnementale à l'APD du Canada «afin d'aider les pays en développement à protéger leur environnement physique et à contribuer à la gestion des enjeux environnementaux aux niveaux régional et mondial». L'adoption de cette priorité reflète l'engagement soutenu de l'ACDI en faveur du développement durable. Elle est également liée à la décision de soumettre les programmes d'aide financés par le gouvernement fédéral aux dispositions de la *Loi sur la gestion de l'environnement*, ainsi qu'à l'adhésion du gouvernement libéral au principe du développement durable comme à un «élément important de notre système de valeurs».

Ces volets prioritaires seront mis en œuvre grâce à une nouvelle approche intégrée, chaque programme étant adapté à la région ou au pays auquel il est destiné et dans lequel le Canada a une présence significative en terme de coopération. Ces priorités ne visent pas que les programmes de gouvernement à gouvernement, c'est-à-dire l'aide bilatérale, mais vont aussi modeler les programmes de partenariat souples de l'ACDI auxquels collaborent d'autres intervenants comme, entre autres, les organisations non gouvernementales (ONG). Pour la première fois dans l'histoire de l'ACDI, les programmes de partenariat de cette agence devront se conformer aux directives officielles dans les mécanismes de transfert de soutien aux ONG, ainsi que de coopération avec les institutions et le secteur privé.

II – Les partenariats d'aide dans la nouvelle politique étrangère

Les programmes de partenariat auxquels participent les ONG canadiennes, les institutions et le secteur privé continuent d'obtenir un degré relativement élevé de soutien financier de l'ACDI, en dépit des compressions budgétaires des années récentes. L'aide consacrée à ces programmes représente environ 13 % du budget total de l'APD pour 1995-96 (alors qu'elle était de 12 % il y a cinq ans),

malgré une réduction des dépenses globales⁹. Même les organisations non gouvernementales (ONG), qui ont subi des compressions majeures au cours du présent exercice financier et du précédent, ont quand même déboursé 9,5 % des transferts officiels du Canada pour 1995-96, comparativement à 8,5 % en 1991-92, année record pour l'APD. Jusqu'à 1992-93, l'année la plus récente pour laquelle des données comparatives sont accessibles, le Canada se classait parmi les principaux pays donateurs de l'OCDE pour ce qui est du volume d'aide distribuée par l'entremise des ONG¹⁰. Tout indique que le secteur bénévole canadien restera l'un des mieux financés et des plus influents parmi les pays donateurs, en dépit de la période d'austérité que nous connaissons.

Tandis que le financement oscillait, les relations entre l'ACDI et ses organismes partenaires ont connu par ailleurs des changements d'une portée considérable. Les programmes de partenariat se caractérisaient autrefois par leur caractère souple et par la relative autonomie dont ils jouissaient dans la distribution de l'aide. Mais maintenant, compte tenu de l'intégration des politiques d'aide au développement à la nouvelle orientation donnée à la politique étrangère, les six volets prioritaires vont désormais régir les programmes de partenariat de l'ACDI. Cette dernière ne collaborerait avec les ONG et d'autres partenaires institutionnels ou du secteur privé qu'à des projets qui s'inscrivent dans le cadre des priorités établies. De plus, l'ACDI ne financerait que les activités compatibles avec les orientations et les objectifs donnés à ses programmes.

Les organisations internationales non gouvernementales (OING) ont figuré parmi les premières victimes de cette nouvelle approche. Comme ces agences bénévoles internationales pouvaient difficilement s'engager à respecter les priorités du Canada, c'était à toutes fins utiles sonner le glas de l'appui de l'ACDI aux OING (sauf à celles dont le siège est situé au Canada et qui se conforment aux priorités du gouvernement).

Le soutien apporté par l'ACDI aux ONG canadiennes engagées dans la coopération internationale a également subi une transformation radicale. Désormais, l'aide de l'ACDI ne serait allouée qu'aux activités des ONG sur place, dans les pays en développement. Les ONG canadiennes seraient financées directement, et non par l'intermédiaire d'organismes cadres. En conséquence, le Programme de participation du public et le Programme Initiatives Jeunesse de l'ACDI furent tout simplement abolis. Ce fut aussi la fin du financement accordé à sept conseils provinciaux pour le développement international, aux centres de ressources locaux et aux organismes de sensibilisation au développement qui n'interviennent qu'au Canada. Les organismes cadres comme le Conseil canadien pour la coopération, le Réseau canadien de l'environnement, le Partenariat Afrique Canada et la Société asiatique des partenaires ont vu le

9. Même si le poste du budget de l'ACDI consacré aux programmes de partenariat avec les ONG a été réduit de 23 % au cours de cette période, ce chiffre est néanmoins inférieur à la compression de 28 % qu'a subie le programme d'APD dans son ensemble.

10. Comité d'assistance au développement, *La coopération internationale*, Rapport 1994, tableau 7.

financement de leurs programmes interrompu (financement qu'ils répartissaient jusqu'à maintenant parmi les organisations membres), même si l'ACDI a maintenu sa contribution à leurs activités essentielles.

Le Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI, qui prêtait son appui à diverses initiatives de l'entreprise privée dans divers pays en développement, a conservé sa part du budget, même si d'autres composantes du programme ont vu leurs ressources financières réduites. Ce phénomène témoigne d'un changement d'orientation dans le financement des programmes de partenariat en faveur du secteur privé et au détriment des ONG. Liées à un programme souple, les activités du PCI de l'ACDI se déroulaient sous la direction du secteur privé canadien qui avait l'initiative des projets et de leur mise en oeuvre. Conformément à la nouvelle approche intégrée des programmes de l'ACDI, on attend du secteur privé que, dans ses demandes d'aide au PCI de l'ACDI, il se conforme aux priorités et aux objectifs adoptés pour les pays et les régions concernés.

Ce fut précisément dans ce contexte qu'un dialogue serré eut lieu entre l'ACDI et le MAECI sur les objectifs et le rôle du PCI de l'ACDI en relation avec les objectifs imposés par le nouveau cadre de politique étrangère canadienne. Selon l'ACDI, le programme de coopération industrielle devait mener ses projets dans un souci d'aide au développement, tandis que le MAECI voulait que ce programme soit repensé et modifié pour en faire un mécanisme proactif de promotion du commerce. En fait, les représentants de l'ACDI ont réussi à imposer leur point de vue. C'est donc le développement des pays bénéficiaires qui continue d'être pris en considération lorsqu'on répond aux demandes de financement adressées au PCI de l'ACDI.

III – Le facteur géographique de l'aide canadienne au développement

Le gouvernement, dans son Énoncé *Le Canada dans le monde*, se dit résolu à améliorer l'efficacité de l'aide internationale canadienne en renforçant la cohérence et la synergie entre les différents instruments de la politique étrangère qui touchent les pays en développement, et en canalisant ses efforts vers certains pays bénéficiaires. Si on la compare à celle d'autres pays donateurs dont les programmes d'aide sont d'importance similaire, l'aide internationale canadienne a traditionnellement connu une large répartition géographique parmi un nombre relativement élevé de pays bénéficiaires¹¹. Les partisans d'une large diffusion géographique expliquent que les intérêts et les objectifs du Canada en matière de politique étrangère touchent presque l'ensemble du monde en développement. En effet, le Canada est membre du G-7; c'est le

11. Sur l'étendue géographique de l'aide au développement, voir David MORRISON, «The Choice of Bilateral Aid Recipients», dans Cranford PRATT, (dir.), *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 151 et Martin RUDNER, «The Evolving Framework of Canadian Development Assistance Policy», dans Brian TOMLIN et Maureen MOLOT, (dir.), *Canada Among Nations. 1984: A Time of Transition*, Toronto, James Lorimer, 1985, pp. 129-135.

seul pays donateur qui soit à la fois membre du Commonwealth, de la Francophonie et de l'Organisation des États américains ; c'est enfin un partenaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Cette expansion des relations bilatérales oblige le Canada à être présent dans la plupart, sinon dans la totalité, des pays en développement. Des électeurs canadiens politiquement influents, qu'il s'agisse d'exportateurs, de membres des communautés ethniques ou de représentants d'associations et d'institutions qui ont une ouverture internationale, reprennent souvent cet argument à leur compte et sollicitent de l'aide pour les pays dans lesquels ils ont des intérêts. Les défenseurs de la concentration géographique soutiennent, au contraire, que les intérêts et les capacités du Canada ne justifient pas une telle dispersion des efforts, et qu'une approche plus ciblée sur le plan géographique donnerait de meilleurs résultats, compte tenu des ressources existantes.

Les critères retenus pour sélectionner un noyau de trente (réduit par la suite à vingt-huit) pays et régions admissibles à l'APD canadienne ont donné lieu à un éventail varié de bénéficiaires pour cette catégorie. La plupart des vingt-huit pays retenus sont des pays à faible revenu¹² comprenant des pays à forte population et à faible revenu comme la Chine et l'Inde ; des pays à faible revenu comme le Ghana, l'Égypte et le Pakistan ; des pays à forte croissance et à faible revenu comme la Colombie et l'Indonésie ; des pays dynamiques et à revenu de faible à moyen comme la Thaïlande ; enfin certains parmi les pays les moins avancés comme le Bangladesh, la Guinée, Haïti, le Lesotho, le Mali, le Népal, le Niger, le Rwanda, la Tanzanie, le Zaïre et la Zambie. La stratégie des années 1980 énoncée dans le document *Partageons notre avenir* assignait 75 % de l'aide bilatérale à ce groupe en particulier¹³. De plus, d'autres critères géographiques ont été introduits de façon à affecter 45 % de l'aide bilatérale à l'Afrique, 39 % à l'Asie et 16 % aux Amériques ; au moins la moitié de l'APD canadienne totale était destinée à l'Afrique et aux pays les moins développés d'Asie et des Amériques.

Même si l'identification d'un groupe de pays admissibles aux programmes a permis de concentrer les efforts, le nombre élevé de pays (vingt-huit) englobés dans cette catégorie et l'éventail encore plus large d'autres pays bénéficiaires ont abouti à une dilution de la répartition de l'APD canadienne dans le monde en développement. En 1992-1993, l'année la plus récente pour laquelle il existe des données officielles, seulement 71 % des dépenses bilaté-

12. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a adopté en 1993 une liste révisée des pays admissibles à l'APD, et qui classait les bénéficiaires en pays les moins développés, pays à faible revenu, pays à revenu moyen-inférieur et pays à revenu moyen-supérieur. Tous les bénéficiaires actuels des programmes clés du Canada appartiennent aux trois premières catégories, et comprennent, en Afrique, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Cameroun et le Swaziland ; aux Amériques, le Pérou, la Colombie et la Jamaïque ; en Asie, les Philippines et la Thaïlande, cette dernière ne devant plus compter parmi les pays bénéficiaires à partir de la fin de 1995 ; cf. Comité d'aide au développement, *La coopération internationale*, Rapport de 1993, Paris, OCDE, 1993.

13. Agence canadienne de développement international, *Partageons notre avenir. L'aide canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1987.

rales ont été consacrés aux pays de concentration, le degré de concentration le plus élevé se retrouvant en Asie¹⁴. Une telle dispersion des efforts signifie que les contributions bilatérales sont généralement inférieures à 15 % du budget total de l'APD, même pour les pays dits de concentration¹⁵. En Afrique, où s'achemine une part croissante de l'APD depuis les années 1990, les contributions bilatérales ont néanmoins été inférieures à 6 % dans la plupart des cas. La faiblesse de ces pourcentages contribue à ternir l'image de marque du Canada à titre de pays donateur, précisément dans ce noyau de pays récipiendaires où, en vertu du principe de convergence géographique, le Canada cherchait activement à imposer sa présence. En outre, l'effet de levier, qu'une concentration des efforts d'aide était censée produire sur la performance du pays bénéficiaire, s'est trouvé affaibli¹⁶.

L'évolution qu'a connue la répartition géographique de l'APD canadienne au cours des années 1980 a été symptomatique d'une dichotomie dans la méthode de sélection des pays, qu'un observateur a qualifiée d'approche «à deux voies¹⁷». Ainsi, alors que près des quatre cinquièmes de l'aide bilatérale canadienne étaient toujours destinés aux pays les plus pauvres, la plupart situés en Afrique, on s'efforçait au même moment d'établir des relations à long terme avec certains pays à revenu moyen et d'autres à forte croissance mais à faible revenu, surtout en Asie. À partir du début des années 1990, l'ACDI a commencé à réorienter, au détriment de l'Asie, l'allocation de ses ressources vers l'Afrique, par suite de la crise économique qui s'aggravait sur ce continent. Au milieu des années 1990, 70 % de l'aide de pays à pays (l'aide bilatérale plus les programmes de partenariat) ont été consacrés à seulement vingt-huit pays et organisations régionales de l'Afrique et de l'Asie, le reste des ressources étant dispersé parmi une centaine de pays bénéficiaires.

Les pressions en faveur d'une plus grande concentration des efforts de l'APD canadienne ont monté au fur et à mesure que les activités gouvernementales subissaient le contrecoup des compressions budgétaires et du désengagement de l'État. Il faut mentionner également la compétition que se livrent les pays en développement d'une part, et les économies en transition de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique d'autre part, pour la répartition de

14. ACDI, *Rapport annuel 1992-1993*, Hull, Québec, ACDI, mai 1994, tableau D. En Afrique, les pays de concentration ont reçu 65 % des fonds attribués à cette région ; aux Amériques, la proportion est de 66 % et en Asie de 84 %.

15. ACDI, *Rapport annuel 1992-1993*, tableau U. En 1991, l'année la plus récente pour laquelle des données sont accessibles, la contribution canadienne à l'aide a dépassé 15 % seulement en Jamaïque (28,7 %) et au Pakistan (15,6 %), pays où le Canada se classe au deuxième et au quatrième rang parmi les pays donateurs d'aide bilatérale.

16. Groupe Secor, *Strategic Management Review: Working Document* (octobre 1991), 36/1, 92/1. En 1987-89, l'«indice de levier» du Canada se classait supposément parmi les plus faibles pour les membres donateurs du Comité d'aide et de développement (DAC) de l'Organisation de coopération et de développement économiques. On a défini le levier comme le degré d'influence liée à l'aide sur le développement du pays récipiendaire.

17. MORRISON, «The Choice of Bilateral Aid Recipients», art. cit., p. 150.

l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide internationale, compétition qui vraisemblablement s'intensifiera¹⁸. Le gouvernement libéral reconnaît dans son Énoncé de 1995 le lien entre la répartition de l'aide et l'efficacité des programmes, mais il est ambigu au sujet de la concentration géographique. D'une part, il s'engage à cibler ses efforts dans «un nombre restreint de pays» tout en admettant, d'autre part, que seront maintenus «des programmes dans les autres pays grâce à des mécanismes peu dispendieux et faciles à administrer¹⁹». La plus grande partie de l'APD canadienne continuerait d'être acheminée vers les pays à faible revenu, la part la plus importante revenant toujours à l'Afrique. Mais aucune indication ne nous permet de croire que le gouvernement a l'intention de concentrer davantage l'aide vers un plus petit nombre de pays bénéficiaires.

L'importance accordée à l'Afrique dans la répartition de l'aide canadienne peut devenir problématique, compte tenu d'autres principes importants de la politique étrangère du Canada. Pour de nombreux représentants du milieu de la coopération, l'Afrique symbolise un engagement authentique du Canada dans la coopération internationale. L'affinité du Canada avec l'Afrique s'explique aussi par un mélange de considérations culturelles et de préoccupations de politique intérieure liées aux relations entretenues avec les pays francophones. Par ailleurs, l'aide consacrée à l'Afrique a très peu de rapport avec les objectifs clés poursuivis dans le cadre de la nouvelle politique étrangère, à savoir la prospérité économique et l'emploi.

L'Asie, quant à elle, offre un portrait d'une dualité saisissante : une industrialisation accélérée côtoie une pauvreté généralisée. S'attaquer au fléau de la pauvreté représente un impératif catégorique pour le développement de l'Asie et demeure un objectif prioritaire pour les pays qui en souffrent. Mais la plupart des pays asiatiques en développement sont aussi engagés dans la voie de la restructuration et des réformes économiques dans une perspective de croissance à long terme. De façon générale, on considère que l'investissement dans les infrastructures économiques et sociales constitue un préalable indispensable pour faire progresser le développement. Tous les réseaux d'aide de l'ACDI sont mis à contribution, et l'Agence déploie un vaste éventail de mécanismes de transfert vers l'Asie, chaque programme d'aide bilatérale répondant aux exigences particulières du pays bénéficiaire. Pour ce qui est des économies à forte croissance du Sud-Est asiatique, on s'efforce d'associer les intérêts économiques canadiens aux projets de développement qui voient le jour dans cette région. Tous les programmes d'aide bilatérale à l'intention de l'Asie visent à renforcer les liens de pays à pays entre les institutions correspondantes, de façon à faciliter la transition vers une relation plus mûre, une fois l'aide terminée.

18. L'importance d'une plus grande concentration géographique de l'aide a été soulignée lors de l'examen de la gestion fait par le Groupe Secor en 1991, *Strategic Management Review*, p. 8/4, et dans le rapport du vérificateur général du Canada sur l'ACDI en 1994.

19. *Le Canada dans le monde*, op. cit., pp. 50-51.

Il existe une asymétrie fondamentale dans les relations bilatérales que le Canada entretient avec divers pays en développement asiatiques et dont il a fallu tenir compte dans les efforts d'aide²⁰. Ces pays sont en train d'acquérir aux yeux des Canadiens une réputation enviable à titre de partenaires commerciaux. Mais l'expansion des relations commerciales ne semble pas avoir entraîné, du moins jusqu'à maintenant, un approfondissement des liens institutionnels dans d'autres secteurs d'intérêt réciproque, qu'il s'agisse du secteur public, des investissements privés, de l'éducation, de la science, de la culture, de l'environnement ou des affaires sociales. On craint que cette asymétrie ne limite la capacité des organismes canadiens à intervenir en Asie et ne milite contre un rôle plus soutenu du Canada dans les projets de développement asiatiques.

Pour pallier cette divergence, l'ACDI cherche à réorienter ses programmes de partenariat vers la constitution de réseaux entre les organisations canadiennes et leurs contreparties asiatiques dans des secteurs stratégiques où elles collaborent. On espère que cette approche stratégique va favoriser l'établissement de liens entre organismes canadiens et asiatiques en vue de créer des relations bilatérales durables fondées sur des intérêts et des objectifs communs²¹.

De façon générale, les pays asiatiques en développement ne font pas de distinction morale entre la coopération et d'autres dimensions de leurs relations avec le Canada. Les gouvernements asiatiques ne comprennent pas très bien les considérations éthiques en vertu desquelles on oppose l'aide et le commerce et les scrupules que l'on se fait au sujet de l'aide liée. Ils s'attendent à ce que la coopération soit également profitable aux pays donateurs. L'aide n'est pas perçue comme une manifestation de philanthropie, mais comme un instrument au service du développement, subordonné à des objectifs de politique étrangère communs.

IV – Les initiatives commerciales canadiennes pour les pays asiatiques en développement

La prospérité figure parmi les objectifs clés poursuivis par le Canada dans l'établissement de ses relations internationales en fonction du nouveau cadre de politique étrangère présenté dans l'Énoncé *Le Canada dans le monde*. Cet objectif de prospérité insiste sur la nécessaire promotion des relations économiques, tant bilatérales que par l'entremise d'organisations régionales ou mondiales, notamment l'Accord de libre-échange américain (ALENA), la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

20. Martin RUDNER, «Canadian Development Assistance to Asia: Programs, Objectives, and Future Policy Directions», *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, No 3, (automne 1993), pp. 68-69.

21. Voir Martin RUDNER, «Canadian Development Assistance to Asia: Programs, Objectives, and Future Policy Directions» et «Canadian Development Cooperation with Asia: Strategic Objectives and Policy Goals», dans Cranford PRATT, *op. cit.*

Près de la moitié de la population mondiale vit dans les pays asiatiques en développement. Ces pays diffèrent pour ce qui est de leur étendue, leurs richesses naturelles, leur histoire, leur structure économique, leur organisation sociale, leur culture et leur système politique. Au cours des dernières décennies, l'Asie a connu dans l'ensemble de remarquables progrès économiques. En dépit de ces progrès, le continent asiatique souffre toujours de pauvreté généralisée, de lacunes institutionnelles et structurelles, surtout dans les pays à forte densité démographique de l'Asie méridionale et de l'Indochine communiste. L'activité économique est encore largement agricole, malgré une industrialisation en plein essor. Le revenu per capita de l'Asie du Sud et de l'Indochine est inférieur à celui de l'Afrique sub-saharienne. Près de la moitié des pauvres du monde en développement vivent en Asie méridionale, de même que presque la moitié de ceux qui connaissent la pauvreté extrême²².

Les tendances commerciale et financière qui prédominent actuellement en Asie révèlent un lien étroit entre, d'une part, les flux d'investissement, les transferts technologiques et la constitution de coentreprises et, d'autre part, l'expansion des activités économiques internationales. Si on le compare à d'autres, le secteur privé canadien a retardé à s'adapter à cette réalité nouvelle que représente le commerce intrasectoriel lié à l'investissement²³. Le Canada ne figure pas en tête de liste parmi les investisseurs présents dans les pays en développement asiatiques. Cette absence freine l'accès aux marchés nationaux dynamiques de la région et entrave notre participation au commerce intrasectoriel florissant en Asie-Pacifique. L'apparente indifférence du secteur privé canadien a eu pour effet de limiter le transfert de ressources et de compétences économiques et technologiques qui accompagne l'investissement, et qui s'avère souvent plus avantageux qu'une aide mettant en cause des montants équivalents²⁴.

Afin de stimuler l'activité commerciale et de susciter l'intérêt des Canadiens pour le potentiel économique que représente l'Asie, le gouvernement du Canada a entrepris en grande pompe une série de missions commerciales qui doit conduire l'«Équipe Canada», dirigée par le premier ministre, en Chine, en Inde, au Pakistan, en Indonésie, en Malaisie, en Thaïlande et à Singapour, entre 1994 et 1996.

En juin 1995, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) lançait son initiative *Pleins feux sur l'Inde*, point de départ d'une stratégie économique et commerciale visant ce pays²⁵. Il s'agissait de

22. World Bank, *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press, 1990, pp. 1-2, 39-55.

23. *Survey of Bilateral Economic Relations Between Canada and Thailand*, Ottawa, External Affairs and International Trade Canada, 1990, p. 7.

24. Alexander YEATS, «Development Assistance: Trade versus Aid and the Relative Performance of Industrial Countries», *World Development* (1982), pp. 863-869.

25. *Pleins feux sur l'Inde*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995. Voir aussi Martin RUDNER, «The Canada-India Nexus: Trade and Development Assistance in Canada's New Foreign Policy Framework», *Canadian Foreign Policy* (1996) [à paraître].

combiner les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux et de mettre à contribution le secteur privé pour repérer des occasions d'affaires et faire progresser les intérêts économiques du Canada en Inde. On souhaitait inciter les entreprises canadiennes à tirer profit du potentiel économique en plein bourgeonnement de l'Inde «nouvelle»; susciter un intérêt pour la formation de partenariats commerciaux stratégiques en vue d'accéder éventuellement au vaste marché que représente l'Asie méridionale; et contribuer à la prospérité économique et au développement durable de l'Inde. Grâce à cette approche intégrée, le gouvernement du Canada cherche à mobiliser toutes les ressources qui existent au Canada pour accroître la présence du secteur privé canadien en Inde et contribuer ainsi à la croissance économique et au développement durable de ce pays.

La Société pour l'expansion des exportations (SEE), organisme officiel de crédit à l'exportation et d'assurance des produits exportés, constitue un autre instrument déterminant de la politique commerciale canadienne²⁶. La SEE a ciblé l'Asie pour des projets d'investissement de grande envergure. Toutefois, en dépit d'efforts soutenus au cours des ans pour promouvoir l'exportation des techniques canadiennes de génie industriel destinées à ces grands projets qui ont vu le jour dans divers pays asiatiques en développement, les résultats ont été décevants. Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Canada a resserré au cours des dernières années les possibilités de financement à taux préférentiel pour la promotion du commerce, compte tenu de l'austérité budgétaire qu'il s'est imposée et de son engagement à respecter le Consensus de l'OCDE. Les gouvernements de certains pays en développement asiatiques ont critiqué les limites imposées par le Consensus de l'OCDE au financement associé, arguant qu'il leur en coûte davantage pour financer certains projets qu'il en coûterait à des économies industrielles plus avancées pour des engagements similaires²⁷.

Les efforts du gouvernement du Canada par l'entremise du MAECI, de la SEE et de l'ACDI pour encourager les relations économiques bilatérales avec les pays asiatiques en développement ont échoué à cause de la faiblesse des liens tissés entre les entreprises canadiennes et les pays concernés. L'investissement privé canadien dans les pays de l'ASEAN a récemment commencé à croître, mais demeure, somme toute, modeste et ne représente qu'une petite proportion du capital privé qui entre dans la région²⁸. Parmi les 5 000 ententes industrielles que des entreprises indiennes ont conclues entre 1981 et 1989, seulement 52 ont été signées avec des compagnies canadiennes. Cette apparente indiffé-

26. Sur le rôle de la SEE dans les relations économiques internationales du Canada, voir Martin RUDNER, «Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy», dans Brian TOMLIN et Maureen APPEL MOLOT, (dir.), *Canada Among Nations. 1986 Talking Trade*, Toronto, James Lorimer, 1987, pp. 142-143.

27. Export Development Corporation, *Annual Report 1990*, Ottawa, EDC, 28 mars 1991, p. 4

28. Vide, Conference Board of Canada, *The Asian Experience. Canadian Business Linkages with the Developing Countries*, vol. 1, Ottawa, International Business Research Centre Report, 1987; et Conference Board of Canada, *Canadian Investment in the Association of South-East Asian Nations*, Ottawa, International Studies and Services Development Group Report, 1988.

rence du secteur privé canadien a grandement contribué à limiter le rôle du Canada dans le développement de cette région et à miner les efforts pour surmonter l'asymétrie historique dans les relations entre le Canada et l'Asie.

V – Vers une intégration du développement et du commerce : les leçons à tirer de l'expérience asiatique

Les six nouvelles priorités de l'APD canadienne semblent indiquer un déplacement des objectifs de l'aide au développement qui mettaient auparavant l'accent sur la réduction de la pauvreté. Dès le début des années 1980, la préoccupation croissante du public canadien pour les droits de la personne ainsi que pour les enjeux relatifs aux femmes et à la protection de l'environnement a déplacé l'impératif catégorique de la réduction de la pauvreté (qui visait, pour employer la rhétorique d'alors, «les plus pauvres parmi les pauvres») dans l'ordre du jour de l'APD canadienne. Ces objectifs ont été intégrés dans la stratégie mise en place en 1988, *Partageons notre avenir*, qui appuyait six priorités dans l'aide au développement (réduction de la pauvreté, ajustement structurel, participation des femmes au développement, développement respectueux de l'environnement, sécurité alimentaire, accès aux sources d'énergie). La nouvelle politique canadienne d'APD se situe dans cette tendance à la diversification des objectifs qui, dans les faits, s'est trouvée à déplacer l'accent mis sur la réduction de la pauvreté. Cette approche est en grande partie le fruit d'une réorientation de perspectives, au Canada même, de la part des politiciens, des bureaucrates, des activistes et des parties intéressées; les pays en développement ont été à peine consultés.

La réorientation des objectifs assignés à l'APD reflète une nouvelle définition du concept de «développement». Dans la plupart des exposés faits devant le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada et dans les discours officiels tenus sur les nouvelles priorités de la politique d'aide, on insiste sur l'aspect redistributif du développement plutôt que sur la croissance économique. De toute évidence, ce sont les objectifs de redistribution qui déterminent désormais l'ordre du jour de l'APD canadienne. La croissance économique a été éclipsée dans le paradigme actuel au profit des objectifs d'équité, de redistribution et de souci de l'environnement. Tout louable que soit le but visé, à savoir faire avancer les pays en développement sur la voie du développement durable, on peut se demander si cette distanciation de l'objectif de croissance économique correspond en fait aux besoins urgents et aux objectifs prioritaires des pays en développement eux-mêmes.

Le fait que notre politique d'aide doive s'adapter aux différents intérêts et aux préoccupations diverses des Canadiens n'entre pas nécessairement en contradiction avec les exigences de développement des pays bénéficiaires. Car si le Canada doit tenir compte d'objectifs multiples, c'est également le cas des pays en développement concernés. Les leçons que le Canada a tirées de son expérience d'aide en Asie semblent démontrer qu'il y a compatibilité entre la réduction de la pauvreté, d'autres objectifs de développement et l'établis-

ment de réseaux externes que vise toute politique étrangère. L'approche stratégique que l'ACDI a adoptée vis-à-vis de l'Asie visait à promouvoir le développement, tout en cherchant à établir des relations bilatérales et à favoriser des liens économiques plus étroits. Cette expérience souligne l'importance de distribuer l'aide de façon à assortir les capacités du pays donateur aux demandes du pays bénéficiaire. L'efficacité d'une politique d'aide dans le cadre d'une politique étrangère dépend *a priori* de l'aptitude à harmoniser les intérêts et les objectifs du pays qui donne avec les buts et les demandes des pays qui reçoivent.

[Traduit de l'anglais]