

**Le rapport du Sénat sur l'aide canadienne à l'Afrique :
une analyse à rejeter**

Stephen Brown
École d'études politiques
Université d'Ottawa

NE PAS CITER

Ceci est une version pré-éditée.

Le texte final est disponible dans :

Le Multilatéral, vol. 1, n° 3 (juillet/août 2007).

http://www.lemultilateral.ca/articles.php?id_article=53

Stephen Brown est professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses champs de recherche comprennent l'aide au développement, la démocratisation, la prévention des conflits et la violence politique, surtout en relation avec l'Afrique. Il est auteur d'un article sur les nouvelles politiques de l'ACDI, qui paraîtra dans le prochain numéro de la Revue canadienne d'études du développement, et d'un chapitre qui traite des diverses pressions sur l'ACDI, qui paraîtra en novembre dans Canada Among Nations 2007, sous la direction de Daniel Schwanen et Jean Daudelin (McGill-Queen's University Press). Son chapitre « L'aide publique canadienne à l'Afrique : vers un nouvel âge d'or ? » sera publié en 2008 dans L'aide canadienne au développement : bilan, défis et perspectives, sous la direction de François Audet, Stéphane Roussel et Marie-Eve Desrosiers.

Faut-il abolir l'ACDI ? En février 2007, le Sénat du Canada capte l'attention du pays en soulevant la possibilité de démanteler l'Agence canadienne de développement international (ACDI). La nouvelle fait les manchettes de Victoria à St-Jean. En effet, un rapport du comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international mentionne la possibilité de transférer les responsabilités et le personnel de l'ACDI au Ministère des Affaires internationales et du Commerce international. Le rapport, intitulé *Surmonter 40 ans d'échec : nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne* (disponible à www.senate-senat.ca/afrique.asp), consacre toutefois peu de place à ce scénario draconien. Il cherche plutôt à promouvoir des réformes au sein des pays bailleurs de fonds, dont le Canada, et en Afrique, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide canadienne. Afin d'évaluer les contributions du rapport et de juger s'il s'agit d'un pas en avant ou en arrière, cet article en examinera les aspects positifs et négatifs principaux, avant de formuler certaines propositions prenant en compte un contexte plus élargi.

Que dire de positif au sujet du rapport ? Premièrement, il met l'accent sur l'Afrique, alors que le gouvernement canadien semble concentrer sa politique étrangère presque uniquement sur un seul pays, l'Afghanistan. Bien que ce dernier pays ait des besoins importants, il reste à démontrer que le développement peut avoir lieu en zone de combat. Si on cherche à réduire la pauvreté, il ne faut donc pas oublier le continent le plus pauvre. Deuxièmement, contrairement à bien des diagnostics, le rapport ne rejette pas la faute uniquement sur les pays africains. Il ne prétend pas, à l'opposé de maintes critiques soulevées depuis des décennies, que l'Afrique est responsable de tous ses propres problèmes et que l'Occident en détient les solutions. Les programmes axés sur les réformes en Afrique, tels l'ajustement structurel des années quatre-vingt-dix, sont insuffisants ; on reconnaît aussi le besoin de réformer les politiques des pays occidentaux, notamment la politique commerciale. Le rapport souligne le fait que les pays en voie de développement perdent plus d'argent dû à nos barrières tarifaires qu'ils ne reçoivent en aide au développement. L'hypocrisie de nos subventions agricoles est particulièrement mise en exergue. Troisièmement, le rapport soulève la nécessité de réformer l'ACDI, qu'il qualifie d' « inefficace, coûteuse et extrêmement bureaucratique ». L'aide canadienne au développement, affirme-t-il, « est lente, inflexible et ne correspond pas aux conditions réelles des pays bénéficiaires ». L'ACDI aurait en effet besoin d'un ministre fort et d'un mandat clairement défini. De plus, il faudrait davantage décentraliser le personnel de l'Agence, ce qui est envisagé dans le plan budgétaire fédéral de mars 2007, présenté le mois après la publication du rapport du Sénat – ce qui ne constitue peut-être pas une coïncidence. Mais on semble oublier l'envers de la médaille : l'envoi de fonctionnaires canadiens à l'étranger coûtera plus cher, ce qui ira à l'encontre de l'objectif de réduire les dépenses administratives.

Quelles sont les lacunes du rapport ? D'abord, il semble avoir des attentes irréalistes. On nous dit que les 12,4 milliards \$ dépensés en Afrique depuis 1968 n'ont rien accompli, d'où la mention des « 40 ans d'échec » dans le titre du rapport. Cette somme équivaut à une moyenne de 310 millions \$ par année, répartis sur 48 pays d'Afrique subsaharienne. À quels résultats visibles peut-on s'attendre en versant à peine 35¢ par Africain par

année ? Même une contribution de 100 \$ par Africain ne suffirait, étant donné l'amplitude des besoins urgents à combler en éducation, soins de santé, logement, protection environnementale et ainsi de suite. Par ailleurs, la somme est minuscule quand on la compare à ce que les Canadiens ne-s dépensent annuellement sur leurs animaux domestiques, le cinéma, le maquillage, la chirurgie plastique...

Ensuite, la logique du constat d'échec de l'aide canadienne fait défaut. Sur quoi base-t-on ce verdict qu'il n'y a pas eu de progrès en Afrique ? Plusieurs indices font état, au contraire, d'améliorations importantes. Selon les données des Nations Unies, le taux d'alphabétisme adulte en Afrique est passé de 55 % à 63 % entre 1990 et 2004. Le taux de mortalité infantile a, quant à lui, baissé de 144 par 1000 naissances en 1974 à 103 en 2004 (ce qui demeure trop élevé, mais constitue quand même une réduction de 28 %). L'espérance de vie a augmenté rapidement à travers l'Afrique jusqu'aux années quatre-vingt-dix, mais depuis ces progrès ont malheureusement été renversés par la pandémie du Sida. Même si l'on acceptait qu'il y ait eu échec, pourquoi conclure qu'il s'agit d'un échec de l'aide occidentale et de l'aide canadienne en particulier ? La situation aurait pu être pire sans l'aide au développement. Il se pourrait aussi que l'aide canadienne ait eu un impact impressionnant, mais que celle des autres pays n'ait rien accompli. (La contribution canadienne ne constitue qu'environ 3 % de l'aide totale versée et passerait donc inaperçue si l'on ne regardait que les effets collectifs.) Il n'est toutefois pas clair qu'il y a eu échec de l'aide et, même s'il tel était le cas, que l'aide canadienne a elle-même échoué. Au manque de preuves tangibles s'ajoute donc un problème d'inférence de la cause.

De plus, le rapport préconise une réorientation des efforts, mettant plus d'accent sur le secteur privé, le commerce et l'investissement et moins sur le bien-être social – ce qui contredit les sections du rapport qui soulignent l'importance d'augmenter les niveaux d'éducation et de lutter contre le Sida. La vision du secteur privé en Afrique est particulièrement naïve, oubliant le chevauchement des élites politiques et économiques dans la plupart des pays africains. Lors de la vague de privatisation des années quatre-vingt-dix, fortement encouragée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, les élites politiques ont souvent acheté les sociétés d'État à grand rabais, se transformant en élites du secteur privé. Le rapport ignore également le fait que la plupart des investissements canadiens sont dans les industries d'extraction de ressources naturelles (pétrole, or et minerais) et que celles-ci ont des séquelles particulièrement dangereuses, dont la destruction environnementale et la promotion de conflits, l'abus de droits humains et la corruption. Le Nigeria est particulièrement touché par ces effets de ce qu'on appelle la malédiction des ressources naturelles. Au Soudan, les revenus de l'extraction du pétrole (à laquelle a participé la société canadienne Talisman) ont financé, jusqu'à récemment, les attaques contre les citoyens ne-s du sud du pays et permettent à présent les crimes contre l'humanité au Darfour. Des mouvements populaires à travers l'Afrique s'opposent justement à de nombreux investissements dans ces secteurs. Est-ce que le gouvernement canadien devrait vraiment l'encourager ?

De surcroît, le rapport propose que le Canada et les autres bailleurs de fonds versent leur aide aux économies « dynamiques ». Mais si ces pays sont déjà arrivés à ce stade, ont-ils

encore besoin de l'aide ? Ne serait-ce pas plus logique de se concentrer sur les pays qui n'ont pas encore acquis la capacité d'être performants, dont l'absence serait un symptôme (et non seulement la cause) d'un manque de développement ? Si les bailleurs de fonds abandonnent les pays « non performants », ceux-ci pourraient s'effondrer et devenir les prochains « États fragiles et en déroute », les nouveaux Iraks, Afghanistans et Somalies, ce que les gouvernements occidentaux cherchent à éviter.

Enfin, le rapport recommande que le personnel de l'ACDI soit intégré à celui des Affaires étrangères et du Commerce international, ainsi que celui de la Défense nationale pour constituer un « Bureau de l'Afrique ». En soi, ce n'est pas une mauvaise idée. Ce serait certainement une bonne façon de faire avancer les intérêts canadiens. Mais cela comporte un risque significatif d'assujettir les objectifs de développement (c'est-à-dire ceux des pays en voie de développement) aux intérêts propres du Canada. Cette tendance est déjà présente : l'Afghanistan et l'Irak sont les deux premiers bénéficiaires les plus importants de l'aide canadienne, et ce pour des raisons politico-stratégiques, non pas à cause de leur pauvreté en soi. Cela pourrait donc détourner davantage de fonds vers les autres priorités nationales et nuire au développement.

Comment situer le rapport du Sénat par rapport aux autres initiatives récentes du gouvernement canadien ? Ce qu'il propose est-il un pas en avant ou en arrière ? D'abord, l'intégration des politiques et des opérations des divers ministères dans un seul Bureau de l'Afrique est l'extension de la logique de l'approche « pancanadienne » prônée par le gouvernement fédéral depuis 2005. (Pourquoi d'ailleurs se limiter à l'Afrique ? Pourquoi pas également un Bureau de l'Asie, un Bureau du Moyen-Orient, un Bureau des Amériques ?) Si la politique canadienne devient plus consistante, il s'agit d'un pas en avant du point de vue de l'État canadien, mais probablement d'un pas en arrière pour le développement, car il est peu probable que l'altruisme dans la mission de l'ACDI l'emporte sur les intérêts nationaux défendus et promus par les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et de la Défense nationale.

Ensuite, l'accent mis sur le secteur privé, quoiqu'initié par le gouvernement libéral, est particulièrement compatible avec l'idéologie conservatrice du gouvernement actuel. Cependant, il aurait pour effet de marginaliser l'État dans les pays en voie de développement. Or, même la Banque mondiale a reconnu il y a dix ans que les bailleurs de fonds ont négligé l'État, qui doit jouer un rôle central dans le processus de développement, lequel ne peut être confié uniquement aux forces du marché. De plus, la priorité accordée à la croissance économique rappelle les théories économiques du *trickle down*, qui prétendaient que les pauvres profiteraient éventuellement de la croissance économique, même si celle-ci favorisait les riches à court terme. En réalité, cela ne s'est pas produit et c'est en reconnaissance de cette erreur de prédiction que la communauté internationale s'est mobilisée autour des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui visent à répondre aux besoins les plus urgents des pauvres d'ici 2015. Le rapport rejette ces principes, qui sont la priorité explicite de l'ACDI et maintes autres agences de développement, et ne mentionne les OMD qu'une seule fois en passant. En abandonnant la priorité à la réduction de la pauvreté, le Canada ferait clairement un pas en arrière.

En somme, le rapport du Sénat propose des pistes intéressantes pour améliorer l'efficacité de l'aide canadienne à l'Afrique, y compris la nécessité de réformer l'ACDI. Il rappelle également que l'Afrique a plus que jamais besoin d'assistance à un moment où le gouvernement semble mettre l'accent sur l'Afghanistan. Cependant, le rapport se base sur des suppositions non démontrées, fait preuve de logique défailante et recommande des changements qui empireraient probablement la performance de l'aide canadienne. En déclarant que l'aide n'a rien accompli en Afrique depuis 40 ans, le rapport du Sénat a renforcé l'idée que l'Afrique est une cause perdue. Cela a peut-être contribué à la décision du gouvernement canadien, annoncé au sommet du G8 en Allemagne en juin 2007, que le Canada se concentrerait dorénavant sur les Amériques. Sans le vouloir, le rapport présente un meilleur argument pour l'abolition du Sénat que celle de l'ACDI.