

**DIMENSION POLITIQUE DE L'AJUSTEMENT  
ET REDÉFINITION DU RÔLE DE L'ÉTAT AFRICAIN :  
POSITION DE L'AIDE CANADIENNE**

**par Myriam GERVAIS**  
ACEA  
Centre d'études sur les régions en développement  
Université Mc Gill - Montréal



## INTRODUCTION

### *A) Ajustement et politique*

L'endettement et les politiques d'ajustement ont dominé, depuis le début des années 80, l'agenda des pays d'Afrique subsaharienne. Pour solutionner l'état de crise dans lequel se sont trouvées plongées les économies africaines, les Institutions Financières Internationales (IFI) ont progressivement imposé un nouveau paradigme : la mise en place de réformes visant à corriger les distorsions de ces économies et, de ce fait, créer un climat propice à la relance de leur croissance. Dans ce cadre, l'approche du FMI et de la Banque mondiale consiste, en matière d'ajustement, à vouloir modifier les structures de l'État qui encadrent l'environnement économique pour les rapprocher du modèle de libre marché. Aussi, la promotion du nouveau paradigme a pour principal effet, en voulant restructurer le système productif au profit du secteur privé, de remettre en cause le modèle étatiste de développement qui a largement prévalu en Afrique subsaharienne.

Toutefois, si la logique d'intervention des IFI à travers les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) repose essentiellement sur des objectifs de nature économique, les constats d'échec qui furent tirés de l'application des premiers PAS ont mis en relief l'influence de variables qui avaient été nettement sous-estimées lors de la formulation du paradigme : les dimensions sociale et politique.

Dans la pratique, les politiques d'ajustement tendent à modifier le rôle de l'État, ses règles de fonctionnement ainsi que les mécanismes de redistribution des revenus. En effet, toute action de la part du FMI et de la Banque mondiale qui cherche à restreindre les interventions de l'État au sein de l'économie et à en réduire la taille a nécessairement des implications sur sa gestion, particulièrement au niveau de ses dépenses. De même, la réorientation des politiques économiques de l'État sous ajustement peut avoir des incidences budgétaires au niveau des recettes perçues (abolition des taxes à l'exportation, modification des taux de douane, fiscalisation du secteur informel) et changer sensiblement l'ordre des priorités en matière de dépenses et d'investissements publics.

Dans les premiers PAS, le FMI et la Banque mondiale soutenaient des mesures choisies uniquement pour leur efficacité à résoudre les déficits au niveau macroéconomique et à rééquilibrer rapidement les finances publiques. Ainsi, les IFI visaient la réduction du déficit budgétaire de l'État sans trop s'attarder à la ventilation des dépenses opérées à l'intérieur du budget et à ses conséquences possibles (par exemple, des coupures dans les services sociaux) : seuls les résultats globaux leur importaient, c'est-à-dire la réduction du déficit prévisible du budget. Aussi, les premières observations sur les effets des PAS ont rapidement mis en lumière la dimension sociale associée aux politiques d'ajustement poursuivies<sup>1</sup>. A la suite des critiques encourues, la Banque

---

<sup>1</sup> Parmi les ouvrages traitant des effets sociaux de l'ajustement durant les premiers PAS, citons : G.A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart (sous la direction de), *L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la*

mondiale a intégré dans ses programmes un volet visant l'atténuation des conséquences des ajustements sur les catégories de population les plus pauvres<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le gouvernement d'un pays sous ajustement poursuit ses propres finalités qui, dans le contexte politique africain, sont la défense des intérêts de la classe au pouvoir et des groupes qui y sont associés. Mais la refonte des structures économiques et la révision du rôle de l'État menacent ces intérêts en remettant en cause le mode d'allocation des ressources et des revenus qui prévalaient avant l'adoption des politiques d'ajustement prônées par le FMI et la Banque mondiale.

A titre d'exemple, au Niger, la plus importante mesure inscrite au PAS (1987-1990) visait la réduction du déficit budgétaire de l'État. Or, une analyse du bilan du PAS dans ce pays<sup>3</sup> révèle que la classe dirigeante, peu désireuse de fiscaliser les segments influents de la population, a opté pour un accroissement du déficit et la constitution d'arriérés. Ainsi, au niveau du budget, l'attribution des fonds disponibles fut orientée vers les dépenses de fonctionnement jugées incompressibles par le pouvoir (telles la masse salariale ou les dépenses militaires) alors que le budget d'investissements publics a obtenu la portion congrue et que les efforts de fiscalisation sont demeurés peu convaincants<sup>4</sup>. En 1990, les arriérés de l'État face aux entreprises publiques étaient estimés supérieurs à ce qu'ils étaient en début de programme. En fait, ces arriérés de l'État se sont maintenus tout au long du programme, les épurations d'arriérés réalisées avec les financements du PAS étant annulées par le non paiement des factures courantes<sup>5</sup>. Par conséquent, l'accroissement du déficit budgétaire combiné avec la reconstitution des arriérés ont permis de perpétuer le mode de gestion antérieur.

L'interférence politique et les enjeux issus du modèle d'accumulation privilégié par le passé sont donc apparus des facteurs déterminants du déroulement des PAS. Par conséquent, les constats tirés des bilans des premiers PAS ont attiré l'attention sur l'importance de la dimension politique des ajustements. Mais la prise en considération de cette dimension s'est toutefois polarisée autour de deux courants distincts :

- 1) un courant qui met l'accent sur la transparence de la gestion des fonds publics et son efficacité;
- 2) un courant qui met l'emphase sur la nécessité de procéder au préalable à des réformes politiques.

### ***B) Un concept, deux approches***

La nature du régime politique (autoritarisme ou démocratie)<sup>6</sup> ne constitue pas, aux yeux de la Banque mondiale, une condition préalable à la mise en place d'un programme d'ajustement structurel. Pour elle, la dimension politique des ajustements se pose en termes de volonté des acteurs politiques et de capacité des administrations nationales. Ainsi devant les piètres résultats

---

*croissance*, Paris, Economica/Unicef, 1987; Commonwealth Secretariat, *Engendering Adjustment for the 1990s. Report of a Commonwealth Group on Women and Structural Adjustment*, London, Commonwealth Secretariat, 1989.

<sup>2</sup> Voir à cet effet : Banque mondiale, *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique. Programme d'action*, Washington, Banque mondiale, 1990.

<sup>3</sup> Myriam Gervais, « Les enjeux politiques des ajustements structurels au Niger », *Revue Canadienne d'Études africaines*, vol. 26, n° 2, 1992, pp. 226-249.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 237-240.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>6</sup> Du point de vue de la Banque mondiale, le Ghana et le Burundi, pays à régime autoritaire durant les années 80, étaient considérés comme des pays obtenant des résultats satisfaisants en matière d'ajustement.

obtenus par les PAS, la Banque mondiale, principal porte-parole du premier courant, s'est mise à exiger de la part des gouvernements des pays sous ajustement qu'ils fassent la preuve de leur volonté politique de procéder aux réformes inscrites dans les PAS<sup>7</sup> comme l'illustre le cas nigérien entre 1991 et 1995.

En 1991, la Banque mondiale avait cessé tous ses financements d'ajustement structurel au Niger, estimant insuffisante la volonté politique d'appliquer des réformes. Suite à la reprise des pourparlers après la formation d'un gouvernement démocratiquement élu, une lettre d'intention a été signée en 1994 entre le Niger et le FMI qui rendait à nouveau ce pays éligible à l'obtention d'un accord de confirmation. Le gouvernement nigérien s'était alors engagé à améliorer la perception des recettes fiscales et à maîtriser les dépenses publiques (dont la masse salariale). Le Niger se devait de satisfaire à ces deux préalables pour transformer l'accord de confirmation en un document cadre de politique économique et financière de trois ans<sup>8</sup>. Le *Policy Framework Paper* (PFP) s'avérait un passage obligé pour que le Niger puisse être à nouveau éligible à un FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcé) dont les conditions d'emprunts sont plus favorables<sup>9</sup> et avoir accès aux crédits d'ajustement de la Banque mondiale et des autres bailleurs de fonds. Or, aucun des deux objectifs n'a été atteint par le gouvernement nigérien et les négociations pour entériner le PFP ont par conséquent échoué<sup>10</sup>. La tenue d'élections législatives anticipées au début de l'année 1995 a été un facteur additionnel d'incertitude politique qui a incité le report constant de négociations entre la Banque mondiale et les autorités nigériennes.

Pour les tenants de l'autre courant, l'application des PAS par des régimes autoritaires s'est faite dans un contexte particulier : il était difficile de saisir que, dans la pratique, l'État défendait des intérêts qui, bien souvent, n'étaient pas ceux de l'ensemble de la population. Selon eux, la démocratie assure, en principe, un pouvoir représentatif des intérêts de l'ensemble de la population et, en améliorant la transparence du fonctionnement de l'État, rend plus facile l'engagement de réformes et le contrôle des abus tout en permettant une plus grande équité dans la répartition des ressources. Pour ce courant, la manière d'entreprendre des réformes et d'appliquer des mesures d'ajustement s'avère étroitement liée aux contraintes et aux obstacles politiques internes au pays sous ajustement.

La prise en considération de la dimension politique des ajustements a ainsi donné naissance à l'élaboration du concept de bonne gouvernance. Toutefois, selon la manière dont la dimension politique est appréhendée et saisie, ce concept a tendance à revêtir un sens et un contenu différents.

Il y a lieu, dans ce cadre, de s'interroger sur la position du Canada à l'égard de la dimension politique des ajustements. En effet, bien qu'initiés par la Banque mondiale et le FMI, les PAS impliquent aussi les bailleurs bilatéraux dont les interventions en matière d'ajustement se sont avérées significatives. Il est utile de rappeler ici que la nature des interventions des bailleurs a évolué de manière sensible au cours des années 80 dépassant le cadre des projets pour consacrer

---

<sup>7</sup> Position qui fut réitérée dans : Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique: réformes, résultats et avenir/Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, A World Bank Policy Research Report, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 217.

<sup>8</sup> Ce document triennal paraphé par les autorités gouvernementales d'un pays sous ajustement, le FMI et la Banque mondiale consigne l'ensemble des réformes à entreprendre et constitue un pré-requis aux financements d'ajustement structurel.

<sup>9</sup> Actuellement, un accord de confirmation est un emprunt ne pouvant excéder 90% de la quote-part du pays avec des remboursements sur 7 ans (3,5 ans de différé) à des taux de marché; le FAS (Facilité d'ajustement structurel) est un emprunt de 63,5% de la quote-part sur 10 ans (5 ans de différé) à un taux de 0,5%; le FASR est un emprunt de 250% et dont les modalités sont identiques aux FAS.

<sup>10</sup> Myriam Gervais, « Structural Adjustment in Niger: Implementations, Effects and Determining Factors », *Review of African Political Economy*, Vol. 22, n° 63, mars 1995, pp. 39-40.

une part substantielle de leur aide financière dans les pays africains à des programmes relevant davantage du cadre macroéconomique : aide budgétaire, soutien à la balance des paiements. En principe, les financements doivent s'inscrire dans la logique du PAS mais dans la pratique, les donateurs conservent leur autonomie tant au niveau du choix des mesures à soutenir que du montant de l'enveloppe financière.

Par conséquent, il n'est pas dénué d'intérêt de se poser la question suivante : existe-t-il, en 1995, un consensus sur ce qu'est ou doit être la bonne gouvernance entre les institutions de coopération comme la Banque mondiale, le PNUD et les bailleurs bilatéraux? Où se situe l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI)<sup>11</sup> dans ce contexte? La position du Canada concernant la dimension politique des ajustements a-t-elle affecté les critères d'attribution de l'aide bilatérale canadienne aux pays africains?

Dans cet ordre d'idée, notre propos est de mettre en lumière comment le concept de bonne gouvernance a été intégré dans la politique d'aide canadienne, d'en suivre l'évolution et d'évaluer de quelle manière il influence les interventions de l'agence canadienne en Afrique.

## DIMENSION POLITIQUE DES AJUSTEMENTS : POSITION DU CANADA

### *A) Aide canadienne dans le contexte des PAS*

Face à l'évolution de la situation économique et financière en Afrique subsaharienne durant la décennie 80, le Canada a adopté dans ses grandes lignes l'approche du FMI et de la Banque mondiale et a apporté son soutien au financement des programmes d'ajustement<sup>12</sup>. De ce fait, il reconnaissait son adhésion au paradigme sous-jacent aux PAS.

En 1988, l'appui à l'ajustement structurel figurait comme une des six priorités de la stratégie d'aide publique canadienne présentée à la Chambre des Communes sous le thème « Partageons notre avenir »<sup>13</sup>. Le Canada s'engageait alors à consacrer 45% de son programme bilatéral à l'Afrique et à utiliser une partie de l'augmentation des fonds à l'ajustement structurel<sup>14</sup>. Mais en dépit d'une volonté réitérée de la part du Président de l'ACDI en faveur d'une forte assistance macroéconomique qui s'inscrirait dans la logique des PAS<sup>15</sup>, les engagements financiers que le Canada a consacré aux PAS en Afrique subsaharienne ont été limités et ont emprunté des mécanismes assez lourds qui étaient plus ou moins adaptés aux besoins de flexibilité et de rapidité qu'exigeait l'urgence de la situation.

Une participation dans les PAS de la part des bailleurs bilatéraux implique des appuis financiers au budget de l'État, lesquels, comme ceux de la Banque mondiale, se font surtout sous forme de prêts remboursables selon les modalités déterminées par le bailleur de fonds. Or, le Ca-

<sup>11</sup> L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) fut créée en 1968. Relevant directement du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, cet organisme gouvernemental met en oeuvre les politiques canadiennes d'aide publique au développement (APD) et administre la plus grande partie du budget de l'APD.

<sup>12</sup> En 1985, le Canada a versé 100 millions de dollars CAN au Fonds spécial pour l'Afrique, le premier du genre créé par la Banque mondiale pour une région précise, à titre de complément des prêts à l'ajustement structurel déjà consentis par le groupe de la Banque mondiale.

<sup>13</sup> CANADA, ACDI, *Partageons notre avenir : l'assistance canadienne au développement international*, Hull, ACDI, 1988.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>15</sup> Marcel Massé, Président de l'ACDI, *ACDI : mise à jour et perspectives d'avenir*, Allocution prononcée à l'occasion des 8èmes consultations annuelles entre l'Association des exportateurs canadiens et l'ACDI, Ottawa, le 4 juin 1991, p.4.

nada fait des dons aux PMA africains depuis 1977<sup>16</sup>. L'aide budgétaire, par des transferts liquides directs, posait le problème, aux yeux des responsables de l'aide publique canadienne, de la justification des sommes engagées car celles-ci se trouvaient confondues avec toutes les ressources budgétaires du pays pour le financement du budget. Cette fongibilité des financements d'ajustement rendait difficile tout contrôle sur la manière de dépenser car une vérification de l'exécution globale du budget de l'État était jugée techniquement complexe à réaliser et considérée politiquement comme une intrusion dans la souveraineté du pays récipiendaire. Les financements d'ajustement sous forme de prêts impliquant une obligation de rembourser étaient moins sujets à ce caractère contraignant de la fongibilité. En d'autres termes, les mécanismes de transferts financiers de l'ACDI s'accordent mal avec un soutien direct en aide budgétaire aux pays sous ajustement. Ces facteurs expliquent en partie que le Canada n'ait consacré qu'une faible portion de ses crédits à l'aide budgétaire directe. Le Ghana, la Zambie, la Tanzanie, l'Ouganda, le Sénégal, le Mali et tout récemment le Rwanda<sup>17</sup>, ont cependant bénéficié de financements de ce type.

Les formes privilégiées en matière de financement d'ajustement par le Canada furent donc des lignes de crédit en soutien à la balance des paiements. Dans plusieurs pays, les produits<sup>18</sup> achetés via les lignes de crédit mises à la disposition des pays sous ajustement étaient vendus sur le marché local. Par exemple, l'achat de produits alimentaires et pétroliers au Mali, l'achat de papier au Ghana. Le produit de ces ventes était versé à un fonds de contrepartie qui servait à financer divers postes du budget de l'État, notamment des activités liées à la lutte contre la pauvreté comme le Filet de sécurité social au Rwanda en 1993.

Par ailleurs, les milieux associés au développement au Canada ont vivement critiqué les effets sociaux de l'ajustement<sup>19</sup> et ont influencé la manière de structurer l'intervention de l'aide publique canadienne dans ce domaine. Au cours des années, on a pu remarquer que le Canada s'est davantage impliqué dans les programmes compensatoires visant à atténuer les conséquences sociales des ajustements.

### ***B) Le concept de Bonne gouvernance dans l'aide canadienne<sup>20</sup>***

Le contexte qui a présidé à l'élaboration de la bonne gouvernance au sein de l'agence canadienne s'inscrit avant tout dans la mouvance des événements qui ont marqué le système international en 1989. L'éclatement du monde bipolaire et la mise au rancart de l'affrontement Est-Ouest ont fait disparaître la menace communiste comme préoccupation sous-jacente à la conduite d'une politique canadienne à l'égard des pays du Tiers-Monde et ont poussé le Canada à repenser le cadre de sa politique étrangère. La prise en considération de l'évolution du système internatio-

<sup>16</sup> En 1977, le Canada a annulé tous ses prêts antérieurs consentis aux PMA à titre d'aide publique. En 1987, au Sommet de la Francophonie et lors de la réunion des Chefs de gouvernement du Commonwealth, le Canada indiquait son intention de radier à nouveau les dettes de plusieurs pays africains membres de ces organisations.

<sup>17</sup> Le Canada a alloué 5 millions de dollars CAN en décembre 1994 au Rwanda pour l'aider à régulariser ses arriérés face aux IFI.

<sup>18</sup> Ces lignes de crédit pouvaient être déliées jusqu'à 50% pour permettre l'achat de biens dans un tiers pays, de préférence de la même région que le pays bénéficiaire.

<sup>19</sup> Ecumenical Coalition for Economic Justice, *Recolonization or Liberation : The Bonds of Structural Adjustment and Struggles for Emancipation*, Toronto, 1990.

<sup>20</sup> L'information documentaire relative à cette section a été complétée par des entrevues menées auprès de l'ACDI en avril 1995.

nal et de la situation régionale en Afrique a amené par conséquent des changements au sein de la politique étrangère et entraîné une révision des principes de l'aide canadienne<sup>21</sup>.

D'autres facteurs liés de manière plus spécifique à l'Afrique peuvent aussi être invoqués car ils ont influencé à des degrés divers le contexte qui est à l'origine de l'introduction de la bonne gouvernance dans la politique d'aide canadienne. De fait, les pressions canadiennes pour l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud, la persistance de la crise économique, la dégradation des indicateurs sociaux de nombreux pays africains à la fin des années 80 et des contraintes internes liées à des restrictions budgétaires ont contribué à un changement d'attitude de la part de l'aide canadienne.

On peut aussi ajouter que les milieux canadiens n'ont pas été exempts du sentiment général qui prévalait alors et qui fut qualifié de « fatigue de l'aide ». La remise en cause du bien-fondé de l'aide octroyée au continent africain trouvait un certain écho auprès des autorités canadiennes d'autant que l'aide publique était sollicitée par d'autres régions, tout particulièrement l'Europe de l'Est<sup>22</sup>.

Constatant que la situation économique et sociale en Afrique subsaharienne ne faisait que s'aggraver de façon dramatique, les responsables de l'aide publique canadienne en vinrent à penser que les réformes nécessaires pour alléger la pauvreté grandissante ne seraient réalisables que dans un contexte de libéralisation politique<sup>23</sup>.

À l'automne 1991, lors des Sommets du Commonwealth et de la Francophonie, le gouvernement canadien rendait publique son intention politique de conditionner son aide au respect des droits humains et à la démocratisation dans les pays récipiendaires<sup>24</sup>. Le Premier ministre Mulroney déclarait au Sommet de Chaillot : « Nous prenons de plus en plus conscience que, sans démocratie véritable, il ne peut y avoir de développement durable, et que, sans développement soutenu, il ne peut y avoir de démocratie solide »<sup>25</sup>. Le Canada est intervenu dans ce sens en prenant des mesures de réduction ou de suspension d'aide dans les cas du Kenya, du Malawi, du Zaïre<sup>26</sup> et du Rwanda.

Les conditions politiques et économiques tant au niveau interne au Canada que dans les pays africains ont donc provoqué des réaménagements substantiels au sein de la politique d'aide canadienne et conduit à privilégier comme premiers bénéficiaires de l'aide les pays satisfaisant aux critères d'attribution<sup>27</sup> liés aux notions de conditionnalité politique<sup>28</sup> et de bon gouvernement<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> Myriam Gervais, « Le Canada et l'Afrique: de la redistribution internationaliste à la conditionnalité politique (1960-1992) », in *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux*, A.P. Donneur et P. Soldatos (sous la direction de), Toronto, Captus Press, 1993, pp. 103-133.

<sup>22</sup> Le gouvernement canadien a décidé d'inclure en 1991 un programme d'aide à l'Europe de l'Est et à l'ex-Union soviétique. Pour le budget 1992/93, l'enveloppe destinée aux pays de l'Europe de l'Est et aux anciennes républiques soviétiques a augmenté de près de 50% (Canada, *Budget des dépenses 1992-1993*, Ottawa, 1992).

<sup>23</sup> Notes pour une allocution de l'Honorable Monique Landry, Ministre des Relations extérieures et du Développement international à l'occasion de la Conférence de l'Association Canadienne des Études Africaines, Montréal, le 13 mai 1992.

<sup>24</sup> Avec l'adoption du cadre de politique étrangère approuvé par le Cabinet en décembre 1991, le gouvernement canadien considérait alors les droits humains comme un élément clé de sa politique étrangère.

<sup>25</sup> Allocution du Premier ministre canadien, l'Honorable Brian Mulroney, à l'ouverture du Sommet de Chaillot, le 19 novembre 1991.

<sup>26</sup> CANADA, ACIDI, *Les droits de la personne et l'aide canadienne au développement*, Hull, ACIDI, 1992.

<sup>27</sup> CANADA, ACIDI, *International Assistance Policy Update*, Hull, ACIDI, Direction générale des politiques, 1993.

<sup>28</sup> Pour le Canada, il s'agissait d'exercer des pressions sur les pays bénéficiaires pour les inciter à engager ou poursuivre un processus de démocratisation.

<sup>29</sup> C'est-à-dire l'exercice honnête, compétent, transparent et efficace du pouvoir.

Dans un contexte de rationalisation et de concentration de l'aide canadienne, le Canada a adopté une stratégie d'aide au développement connue sous le nom d'« Afrique 21 »<sup>30</sup>. S'inscrivant dans la politique canadienne d'ensemble à l'égard de l'Afrique, l'approche privilégiée pour les années 90 par l'ACDI favorise un appui à la démocratisation et à l'émergence d'un secteur privé ainsi qu'un soutien à la formation de blocs économiques régionaux sur le continent africain. Cette approche de la coopération canado-africaine s'inscrit dans une logique nouvelle qui fait une place prépondérante à la libéralisation politique, à l'efficacité économique et à la bonne gestion.

La création dès septembre 1992 d'une direction spécifique à la bonne gouvernance à l'ACDI<sup>31</sup> est venue confirmer l'importance que l'aide publique canadienne accorde à ce thème ainsi que son intention de l'inclure de manière concrète au niveau de ses interventions. Le concept de bonne gouvernance s'est articulé autour de trois volets qui, du point de vue canadien, s'avèrent indissociables<sup>32</sup> :

- respect des droits humains et démocratie;
- renforcement de la société civile;
- bonne gestion gouvernementale et efficacité.

Le sens attribué à la bonne gouvernance par l'ACDI dépasse la simple notion d'efficacité économique telle qu'entendue par la Banque mondiale pour inclure la notion que les gouvernements démocratiquement portés au pouvoir doivent tenir compte des intérêts de l'ensemble de la population et redistribuer les ressources disponibles d'une manière plus équitable. A ce titre, l'ACDI s'inscrit dans le cadre général défini par les membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques<sup>33</sup>. En substance, la bonne gouvernance fait référence dans l'optique canadienne aux choix politiques effectués, aux priorités mises de l'avant par l'État, à la manière et au profit de qui les politiques sont appliquées<sup>34</sup>.

Dans le cadre de l'assistance canadienne, la bonne gouvernance implique donc un support aux gouvernements qui semblent offrir un environnement politique, social et économique propice à la mise en place d'un développement durable et équitable. En effet, dans la foulée du processus de démocratisation, s'impose peu à peu au sein de l'agence canadienne l'idée que l'État doit davantage répondre aux attentes de la société civile et, pour ce faire, tendre à renforcer sa capacité de gestion.

En 1995, on peut se demander suite à la révision de la politique étrangère et de la politique d'aide qu'a entreprise le gouvernement canadien, comment est intégrée la bonne gouvernance dans les politiques et cadres stratégiques de l'ACDI et quelle en est l'importance relative? La bonne gouvernance constitue dorénavant l'une des six priorités de l'aide publique canadienne avec les besoins fondamentaux, l'intégration de la femme au développement, les infrastructures, le secteur privé et l'environnement<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> CANADA, ACDI, *Afrique 21*, Hull, ACDI, 1992.

<sup>31</sup> Il s'agit de la Direction de l'élaboration des politiques en matière de bon gouvernement et de droits de la personne.

<sup>32</sup> CANADA, Department of External Affairs, *Good Governance : Canadian Values and Interests in a Changing World*, Ottawa, 1993, p.5.

<sup>33</sup> OCDE, Comité d'Aide au Développement, *Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Paris, OCDE, 1993.

<sup>34</sup> CANADA, Department of External Affairs, *Good Governance : Canadian Values and Interests in a Changing World*, op. cit., p. 2.

<sup>35</sup> CANADA, *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, Communications Canada, 1995, pp. 47-48.

Cependant la réflexion s'est poursuivie depuis deux ans à l'ACDI pour mieux circonscrire la définition de la bonne gouvernance et par conséquent, son contenu a évolué de manière significative quant aux interventions que le Canada entend mener dans ce domaine. Privilégiant les rapports entre l'État et la population, le concept de bonne gouvernance intègre les notions de société civile, de décentralisation, de réformes économiques et administratives<sup>36</sup>. L'efficacité des institutions publiques et la transparence demeurent des éléments importants mais n'en constituent pas l'essentiel contrairement à l'approche de la Banque mondiale.

Dans cette optique, un cadre stratégique spécifique est élaboré, ou en voie de l'être, pour chaque sous-région où intervient l'ACDI : Amérique latine et Caraïbes, Afrique du Nord et Moyen-Orient, Afrique australe, Afrique des Grands Lacs et Afrique de l'Ouest. Pour mieux comprendre l'évolution qui est en train de s'opérer au plan des applications, nous prendrons ici, à titre illustratif, le cadre stratégique pour l'Afrique de l'Ouest.

Le cadre stratégique en élaboration pour l'Afrique de l'Ouest favoriserait dans les années à venir trois axes thématiques : la croissance économique, le développement social et la gestion des ressources naturelles. À l'intérieur de l'axe de développement social, la bonne gouvernance constitue, avec les besoins fondamentaux et les communications sociales, l'un des trois vecteurs retenus.

Comme nous le fait entrevoir le cadre pour l'Afrique de l'Ouest, l'exercice mené au plan stratégique a pour effet de circonscrire dans des limites très précises le sens attribué à bonne gouvernance lors de ses applications, contrairement à la pratique passée. Pour l'Afrique de l'Ouest, l'agence entend se concentrer sur des actions plus ciblées :

- projets de décentralisation et d'appui aux gouvernements locaux (par exemple, appui à la réforme du droit foncier et de la fiscalité);
- soutien à des associations autonomes et déjà existantes;
- renforcement des capacités institutionnelles (notamment dans les domaines législatif ou juridique).

Cette clarification des stratégies que l'aide canadienne entend suivre en matière de bonne gouvernance ne répond pas uniquement à un souci d'améliorer la pertinence ou le bien-fondé de ses interventions dans ce domaine. Elle découle également des compressions budgétaires imposées par le gouvernement canadien. Une fois encore, la diminution de ses ressources financières incite cet organisme à être plus sélectif et il fait peu de doute que les choix d'interventions dans le domaine de la bonne gouvernance seront fortement conditionnés par l'intérêt manifesté par les pays dans ce domaine et par l'évolution du processus de libéralisation politique.

Pour terminer, il y a lieu de préciser que les interventions canadiennes en matière de bonne gouvernance n'ont pas été du ressort exclusif de l'ACDI. Depuis 1991, les ONGs et des institutions comme Élections Canada ont joué un rôle d'importance dans ce domaine. Pour l'Afrique de l'Ouest à tout le moins, les ONGs demeurent pour les années à venir des partenaires essentiels pour la consolidation des regroupements et associations déjà existantes. De nouveaux intervenants sont susceptibles de faire leur apparition dans ce domaine : ainsi les représentants du secteur privé et les municipalités, particulièrement au niveau des réformes administratives.

---

<sup>36</sup> CANADA, ACDI, *Droits de la personne, démocratisation et bon gouvernement. Projet d'énoncé de politique de l'ACDI*, Hull, ACDI, Direction de l'élaboration des politiques en matière de bon gouvernement et de droits de la personne, 23 février 1995.

## CONCLUSION

A l'heure actuelle, il n'existe pas de véritable consensus entre les institutions de coopération sur le sens attribué à la bonne gouvernance ainsi que sur sa portée pratique. Le cas de l'Agence Canadienne de Développement International montre que chaque institution développe son concept de bonne gouvernance ou l'articule selon ses propres priorités.

Le concept de bonne gouvernance, tel que perçu par l'ACDI, concerne plutôt la manière dont l'État assume ses fonctions qu'une proposition de modification du rôle de l'État africain contrairement à ce que préconisent d'autres agences multilatérales et bilatérales. En matière de bonne gouvernance, le Canada entend privilégier les interventions auprès d'acteurs non-traditionnels jusqu'ici pour l'aide bilatérale : les ONGs et INGs pour le respect des Droits de l'Homme, les Chambres de commerce ou encore les syndicats pour le développement de la société civile. Le Canada vise également à appuyer le renforcement des capacités de gestion à des niveaux plus près de la population, notamment par des appuis aux processus de décentralisation.