

Du rôle des affaires dans la politique canadienne d'aide au développement : le cas des télécommunications
On the Role of Business and Telecommunications in Canada's Development Assistance Policy

Andréa Martinez

Volume 25, numéro 2, 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703316ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703316ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Martinez, A. (1994). Du rôle des affaires dans la politique canadienne d'aide au développement : le cas des télécommunications. *Études internationales*, 25(2), 259–272. <https://doi.org/10.7202/703316ar>

Résumé de l'article

This article focuses on the reorientation of the Canadian development assistance policy during the 1980's to foster the emergence of a North-South partnership in which the business community would be a key actor. It is questionable whether the funding levels and geographical priorities of telecommunication projects undertaken by the Canadian private sector through CIDA'S Industrial Cooperation Program may lead to such a partnership. Sectorial allocations, albeit still sparse, reveal a selective marginalization of Third World Economies, as they are concentrated on a few Latin American and Asian middle-income countries.

Du rôle des affaires dans la politique canadienne d'aide au développement Le cas des télécommunications

Andrea MARTINEZ*

ABSTRACT — On the Role of Business and Telecommunications in Canada's Development Assistance Policy

This article focuses on the reorientation of the Canadian development assistance policy during the 1980's to foster the emergence of a North-South partnership in which the business community would be a key actor. It is questionable whether the funding levels and geographical priorities of telecommunication projects undertaken by the Canadian private sector through CIDA's Industrial Cooperation Program may lead to such a partnership. Sectorial allocations, albeit still sparse, reveal a selective marginalization of Third World Economies, as they are concentrated on a few Latin American and Asian middle-income countries.

Les télécommunications sont souvent citées comme l'un des rares secteurs où le Canada a pleinement rempli les promesses du début d'un siècle qui, selon le mot célèbre de Laurier, était appelé à devenir celui du jeune Dominion en voie d'émancipation. À l'inéluctable processus d'accession à l'autonomie politique, devait correspondre celui d'une maturation économique qui aurait hissé le Canada parmi les leaders du monde industriel.

Certes, le secteur canadien des télécommunications n'est pas exempt de contrastes ni de contradictions. Toutefois, les succès d'une poignée d'entreprises «étendard», tant du côté de la fabrication de matériel que de celui des services de télécommunications, nourrissent une fierté nationale que le discours politique ne se prive pas d'exploiter. Tel le chemin de fer au dix-neuvième siècle, les prouesses technologiques d'une Northern Telecom et d'une Spar Aerospace, de même que l'efficacité des réseaux de télécommunications ou encore des satellites Anik, apparaissent comme des signes éclatants de prospérité et de réussite scientifique et commerciale. Le thème des liens entre niveau de vie et croissance économique d'une part, et accès à des réseaux de communications modernes d'autre part, irrigue la prose officielle issue des ministères et des conseils d'administration canadiens.

* Professeur-adjoint au Département de communication, Université d'Ottawa.

Fort de ses compétences, le Canada n'hésite guère à se proposer alors comme modèle et partenaire «idéal» pour les pays en développement désireux de se doter d'infrastructures de communications modernes. Par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'État encourage le secteur privé à s'associer aux efforts d'aide aux pays du Tiers Monde dans les secteurs clés du développement socio-économique. Fondé sur une méthodologie descriptive, cet article examine la participation de l'industrie canadienne des télécommunications au Programme de coopération industrielle de l'ACDI, pilier du partenariat souhaité. Mais, d'abord, un survol des enjeux et des contraintes qui pèsent sur l'administration de l'aide publique au développement (APD) contribue à éclairer le choix de l'État canadien d'inscrire le monde des affaires parmi les axes de sa politique d'APD.

I – Les rouages de l'administration de l'aide

Le concept d'aide désigne l'ensemble des apports extérieurs, bilatéraux et multilatéraux, dispensés par le secteur public dans le but thématique de contribuer au développement économique et à l'amélioration du niveau de vie des pays du Tiers Monde. On ne se méprendra pas : ces apports publics ne sont pas tous, loin s'en faut, des dons en nature ou en monnaie. L'aide canadienne y est le plus souvent accordée sous forme de crédits parallèles (ou prêts remboursables¹ consentis de pair avec la Société pour l'expansion des exportations), ou de lignes concessionnelles qui, payables en devises locales², sont déliées³ jusqu'à 50 pour cent pour l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés, et dans une proportion d'à peine 33 1/3 pour cent pour les autres pays. Mais pas plus qu'on ne saurait concevoir l'aide publique comme le «Robin des Bois de la scène financière internationale, ni la dame patronesse des pays en développement⁴», on ne saurait la réduire à des fonctions politiquement neutres et séparées des autres appareils économiques.

A — Fonctions et limitations de l'aide

Soumise au cycle de l'économie capitaliste, l'aide publique, qu'elle soit bilatérale (d'État à État) ou sous forme de quote-parts aux organismes multilatéraux et autres organisations (instituts de recherche, secteur bénévole, etc.), remplit des fonctions politiques reconnaissables aux bonnes intentions (elle est légitime aux yeux d'une partie de l'opinion publique) d'une part, et à

1. Parmi ces prêts, le plus souvent libellés en dollars canadiens, seuls les «transferts nets», c'est-à-dire la fraction qui ne sert pas à financer des prêts antérieurs, contribuent au développement. Voir à ce sujet, P. ARNAUD, *La dette du tiers monde*, Paris, Éd. La découverte, coll. Repères, édition de 1986.
2. Le pays bénéficiaire conserve ainsi ses réserves en devises étrangères et s'engage à placer les recettes générées à partir des lignes de contribution dans un fonds de contrepartie. Celui-ci sera ensuite utilisé pour divers projets destinés aux populations les plus défavorisées.
3. Par opposition à l'aide liée où le bénéficiaire s'engage à s'approvisionner en biens et services canadiens.
4. Référence aux propos d'Alden Clausen, ancien président de la Banque mondiale.

sa place dans le système des relations internationales d'autre part. Pour des raisons de sécurité collective, les États sont en effet appelés à entretenir des relations de collaboration. Qu'il s'agisse du traitement des crises internationales (conflits armés, mutations politiques, etc.), de la désertification ou encore des famines, l'aide humanitaire joue un rôle crucial dans le maintien de l'équilibre global.

Toutefois, l'aide ne répond pas strictement à des motifs humanitaires. Pour Claus Offe et Volker Ronge⁵, les ressources matérielles du pouvoir politique, et les façons dont elles sont utilisées, ne seraient d'ailleurs pas déterminées par les préférences de l'électorat, mais bien par la masse fiscale disponible. Du point de vue économique, il est certain que l'aide supplée aux mécanismes du marché afin d'ouvrir ou de renforcer les possibilités d'investissement au Sud, organisant de la sorte les conditions de production les plus propices à l'accumulation. Le soutien, par ce biais, des activités d'entreprises qui peuvent en retour rendre une partie de ce qu'elles encaissent sous forme d'activité économique et de taxes, permet ainsi de légitimer l'aide accordée aux yeux de l'autre partie de l'opinion publique isolationniste.

Dès lors que les ressources prélevées par le biais des mécanismes de taxation sont dépendantes du volume de l'accumulation privée, l'aide se heurte à un paradoxe : elle doit pallier les dysfonctionnements du système économique, sans toutefois «toucher à la forme d'organisation, à la structure et au moteur de la production capitaliste⁶». Si, comme le note Offe, cette disjonction engage le système administratif dans «deux voies de solution qui s'excluent logiquement l'une de l'autre : dans la différenciation ou encore la privatisation de la production et dans sa socialisation ou encore sa politisation⁷», un des enjeux de la politique canadienne d'aide au développement est précisément de légitimer les dépenses à ce chapitre pour s'assurer la confiance des investisseurs privés en même temps que celle du public.

B — Le partenariat comme mécanisme de légitimation

Dans un contexte de tassement de la croissance économique, et eu égard aux pressions grandissantes du monde des affaires, la légitimation de l'aide canadienne au développement trouve une médiation symbolique tout indiquée dans la vague de consultations devant conduire à la stratégie de l'aide publique de 1987. Sans entrer dans le détail de ces consultations, contentons-nous de rappeler qu'elles démarrent en 1984, alors que le gouvernement conservateur, fraîchement arrivé au pouvoir, procède à un examen complet de sa politique étrangère. Il s'ensuit un premier document, *Compétitivité et sécu-*

-
5. C. OFFE et V. RONGE, «Theses on the Theory of the State», *New German Critique*, no 6, automne 1975.
 6. J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 2. *Pour une critique de la raison fonctionnaliste* (traduction en langue française), Paris, Fayard, 1987.
 7. Cité dans J. HABERMAS, *op. cit.*, 1987, p.380.

rité: *Orientations pour les relations extérieures du Canada*⁸, faisant état de la nécessité de décider des priorités de l'aide publique au développement: objectif humanitaire, rempart contre l'instabilité politique mondiale ou levier commercial? Aussi peut-on lire: «Les décisions ne seront pas faciles. Les fonds que le Canada peut consacrer à l'étranger sont limités⁹.» Le ton est donné; de comité de la Chambre en comité sénatorial, les discussions jouent sur deux registres savamment dosés, la bonne conscience et la rationalisation des prélèvements obligatoires, ouvrant la voie à un arbitrage des intérêts particuliers organisés:

Le Gouvernement du Canada désire confier plus de responsabilités et de ressources à ses partenaires dans la lutte contre le sous-développement. Après tout, la contribution du Canada au développement n'est pas uniquement l'affaire du gouvernement; c'est un effort national qui exige l'apport de toute la population¹⁰.

Pierre angulaire de ladite stratégie, le partenariat à plusieurs acteurs (État, entreprises et organismes de bénévolat) est couplé à une charte de l'aide renfermant trois grands objectifs: s'attaquer à la pauvreté absolue; reconnaître l'importance du respect des droits de la personne dans le choix des pays avec lesquels le Canada veut travailler; renforcer avec le monde en développement les liens qui sont importants pour le Canada et les Canadiens. Dans la pratique, cela s'est traduit par une double décentralisation: celle des processus de gestion de l'Agence canadienne de développement international, transférant plus de pouvoir aux effectifs sur le terrain, et celle du programme d'aide publique, dont les fonds ont été répartis en parts égales entre le Programme de partenariat¹¹ et le Programme des initiatives nationales¹².

Par cette refonte du système de coopération, le gouvernement fédéral a augmenté les ressources affectées aux interventions d'urgence à l'étranger assumées par le secteur bénévole (y compris les organisations non gouvernementales) et, surtout, celles de la coopération industrielle entre le secteur privé du Canada et celui du Tiers Monde. En effet, pour renforcer ses liens avec le secteur privé, l'État a doublé le budget du Programme de coopération industrielle (PCI) de deux à quatre pour cent de l'aide publique au développement, soit une injection de fonds supérieure à celle de tous les autres programmes de l'ACDI. Ce faisant, le Canada s'est engagé à faire du secteur privé le levier de sa stratégie d'aide au développement:

8. AFFAIRES EXTÉRIEURES DU CANADA, *Approvisionnement et Services Canada*, 1985.

9. *Ibid.*, p. 39.

10. ACDI, *Partageons notre avenir: L'assistance canadienne au développement international*, Approvisionnement et Services Canada, 1987.

11. Dans le cadre de ce programme, l'aide est acheminée par le biais de la coopération industrielle (secteur privé) ainsi que des institutions et des organisations non gouvernementales. Les pouvoirs de conception et de gestion des programmes et des projets y sont décentralisés, les décisions étant prises par les «partenaires» du développement.

12. Qui apporte une aide bilatérale et d'autres contributions au développement (aide alimentaire, assistance humanitaire internationale, bourses d'études et frais de scolarité, etc.).

Le gouvernement désire que le partenariat de l'ACDI avec le monde des affaires devienne encore plus dynamique. La nouvelle stratégie a pour but d'encourager la participation du secteur privé au programme canadien de développement¹³.

Différents mécanismes sont mis en œuvre dans cette perspective. Des lignes de crédit générales ont été établies pour une vingtaine de pays, dont peuvent se prévaloir les entreprises canadiennes exportatrices. Les firmes d'experts-conseils disposent du programme «Mécanisme canadien de préparation de projets» pour réaliser des études qui engagent la fourniture de biens et de services canadiens. Certains coûts d'équipements sont assumés par l'ACDI pour les petites et moyennes entreprises désireuses de participer à la réalisation de projets de coentreprise avec des firmes du Tiers Monde. Le recours au secteur privé est même encouragé pour les projets de formation et de développement des ressources humaines. L'aide au développement devient de la sorte un instrument parmi d'autres pour la promotion des objectifs stratégiques de la politique étrangère canadienne, au même titre que les missions commerciales, les échanges culturels ou la coopération militaire.

Du même souffle, l'ACDI s'engage à faire connaître aux autorités compétentes des pays du Tiers Monde les produits, les services et l'expérience des entreprises canadiennes, en transférant une partie des coûts de l'aide publique au secteur privé, selon la formule «des frais pour services rendus». Par le truchement de sa direction du PCI, l'ACDI endosse une partie des risques encourus par les entreprises canadiennes lorsqu'elles étudient les possibilités d'investir dans les pays du Tiers Monde ou encore lors de la mise sur pied d'une entreprise conjointe avec un entrepreneur de ces pays. Toutefois, depuis 1990 «et sous réserve de certaines exemptions, les contributions de 100 000 dollars et plus accordées par le PCI à ses clients sont sujettes à remboursement si ces derniers effectuent des ventes à l'exportation ou obtiennent des contrats supérieurs à cinq millions de dollars découlant directement de ces contributions¹⁴».

Largement reconnu comme l'un des systèmes de collaboration avec le secteur privé les plus poussés du Comité d'aide au développement¹⁵, le programme du partenariat consacre en fait les «vertus» de l'articulation aide-commerce, son rôle consistant pour l'essentiel à réencastrer certains éléments d'une idéologie humanitaire (combattre la pauvreté, aider les gens à s'aider, etc.) dans la logique économique du rendement. Source d'interminables polémiques, le jumelage réalisé sous l'égide des programmes gouvernementaux entre objectifs commerciaux et objectifs de développement se fait au prix d'une «liaison dangereuse» selon le mot de Adams :

13. ACDI, *op. cit.*, 1987, p. 78.

14. ACDI, *Les affaires et le développement. Lignes de crédit automne-hiver 1990-91*, Approvisionnement et Services Canada, 1990.

15. Voir OCDE, *Development co-operation in the 1990's. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*, rapport de Joseph C. Wheeler, président du CAD, décembre 1989.

Dans la mesure où l'on emploie les fonds d'aide au développement pour subventionner les crédits à l'exportation, le risque est grand (...) que les fonds destinés aux plus pauvres et aux moins développés des pays bénéficiaires soient détournés au profit des pays du Tiers Monde semi-industrialisés, plus développés et mieux dotés qui sont les principaux bénéficiaires des crédits à l'exportation subventionnés¹⁶.

Tandis qu'une telle liaison oblige à des compromis susceptibles de dénaturer les premiers comme les seconds, l'emploi discursif de la contrainte extérieure – l'imperfection des mécanismes du marché – conforte la décision éminemment stratégique (promotion des exportations) d'une intervention correctrice de l'État «donateur». La création d'emplois au Canada, l'augmentation des ventes de produits canadiens dans le Tiers Monde et la participation d'«entreprises qui, autrement, ne se seraient jamais engagées dans le développement» constituent autant d'exemples de la réappropriation de valeurs collectivement partagées.

Aussi convient-il de se pencher sur les modalités du partenariat privé-public, en accordant une attention toute particulière au financement et aux priorités géographiques des projets de télécommunications réalisés par les entreprises canadiennes par le Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI.

II – Les modalités du partenariat privé-public

Jusqu'à présent, il existait peu ou pas de renseignements concrets sur la participation des entreprises canadiennes au développement et à la promotion des télécommunications dans le Tiers Monde. Les rapports annuels de l'ACDI faisant généralement état des décaissements affectés à l'ensemble des communications (radiodiffusion comprise), tout au plus pouvait-on isoler les fonds consentis à ce chapitre par canal d'assistance. Sans compter que les informations sur la nature des projets y sont suffisamment vagues pour décourager quiconque s'intéresse aux pratiques de la coopération industrielle. Marquées par le sceau de la confidentialité, les transactions du PCI sont à peine esquissées qu'elles nourrissent déjà la circonspection du monde des affaires. Impossible dans ces conditions de s'enquérir des acteurs d'un programme qui, à en croire Rudner¹⁷, a du mal à démarrer : aversion du risque, hésitation des partenaires de coentreprises à investir sous forme de capital-actions et réticence des banques canadiennes à financer la coopération industrielle étant au nombre des facteurs de répulsion le plus souvent invoqués par les entrepreneurs.

16. J. H. ADAMS, *Essais Nord-Sud. Liaison dangereuse : Promotion des exportations et aide au développement. Une critique du rapport du Comité Hatch*, Institut Nord-Sud, 1980, p. 28.

17. M. RUDNER, «Trade Cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy», 1986/ *Talking trade. Canada Among Nations*. Edited by Brian W. TOMLIN et Maureen APPEL MOLOT, James Lorimer & Company, Publishers, 1987, pp. 127-146.

À défaut d'un portrait complet des firmes œuvrant dans le développement des télécommunications, nous proposons ici quelques données inédites sur les projets de télécommunications du PCI. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est toutefois intéressant d'examiner l'évolution différenciée des programmes de l'ACDI.

A — L'évolution différenciée des programmes de l'ACDI

Le tableau I qui suit montre la répartition des décaissements effectués dans le secteur des communications par le programme bilatéral des initiatives nationales, le secteur bénévole et le PCI. Absorbant 83 pour cent des déboursés effectués entre 1987 et 1991 dans le domaine, le premier programme se démarque des deux autres canaux d'assistance par son volume bien sûr, mais aussi par une diminution substantielle de ses ressources qui varient au fil des compressions budgétaires du gouvernement fédéral. Évalué à 37,8 millions de dollars en 1987-1988, le budget total des projets en communications de l'ACDI ne cesse en effet de décroître, s'établissant à 23,8 millions en 1989-1990. Par contraste, l'«assainissement» des finances publiques ne semble pas affecter les contributions du PCI et des organisations non gouvernementales (ONG) en la matière qui, aussi pâles soient-elles, enregistrent au cours de la même période une croissance soutenue.

TABLEAU I
Décaissements* effectués dans le secteur
des communications par canal d'assistance
(fonds en millions de dollars et pourcentages)

	In. Nation.		ONG		PCI		Total communic. ACDI
	\$	%	\$	%	\$	%	
1987-88	34,78	92,0	1,03	2,7	1,99	5,3	37,80
1988-89	24,31	79,3	1,49	4,9	4,86	15,8	30,66
1989-90	23,88	82,5	1,52	5,2	3,56	12,3	28,95
1990-91	17,61	74,1	2,16	9,1	3,99	16,8	23,77

Source : ACDI, *Rapports annuels 1986-1987, 1987-1988, 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991*, Approvisionnement et Services Canada.

Par ailleurs, la ventilation par régions du programme des initiatives nationales de l'ACDI indique que les décaissements effectués dans le secteur des communications se dirigent principalement vers l'Afrique, suite à l'enthousiasme

* «Tous les décaissements sont des montants nets, c'est-à-dire déduction faite des remboursements de capital effectués sur des prêts antérieurs. Ils correspondent donc au montant réel de l'assistance canadienne fournie» (ACDI, *Rapport annuel 1989-1990*, p. 65).

siasme, tout éphémère, des sommets de la Francophonie et du Commonwealth tenus en 1987 au Canada. On se souviendra qu'à l'époque, le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre sur pied un certain nombre de programmes d'aide à l'intention de pays appartenant à ces deux groupes et, plus important encore, à effacer la dette d'aide publique au développement (alors chiffrée à 347 millions de dollars) de tous les pays subsahariens. Or, après avoir représenté 71 pour cent de l'assistance bilatérale aux communications, l'Afrique a vu sa part chuter à près de 62 pour cent en 1988-1989, pour se contracter à nouveau en 1989-1990 (51 pour cent). Si l'on se fie aux lignes de crédit en télécommunications des dernières années¹⁸, l'aide sectorielle s'est principalement concentrée en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal), où l'ACDI a approuvé des contributions de 20 millions de dollars (dont 10 millions pour l'achat de matériel et de services téléphoniques et 10 autres millions pour l'entretien du tronçon PANAFTEL-ACDI), ainsi qu'au SADCC, un regroupement régional de l'Afrique anglophone, qui s'est vu octroyer une ligne de crédit d'environ 15 millions de dollars étalés entre 1985 et 1989.

En contrepartie, les décaissements en communications effectués dans les Caraïbes et en Amérique latine ont connu une progression relativement importante, passant de trois à plus de six millions de dollars en 1989-1990 (soit l'équivalent de 27 pour cent des décaissements totaux du programme des initiatives nationales dans le secteur). Parmi les principaux pays à avoir bénéficié d'équipements et services canadiens de télécommunications, l'on compte le Brésil, le Pérou, le Costa Rica, l'Équateur et la Bolivie¹⁹. Les lignes de crédit concessionnelles dans ce secteur y ont cependant été plus modestes qu'en Afrique, ne dépassant la barre des cinq millions de dollars dans aucun des pays²⁰.

Dans l'entre-temps, le développement industriel et la croissance économique en Asie du Sud-Est, en Inde et en Chine, ont entraîné un réaménagement de l'aide à l'Asie, l'accent y étant progressivement mis sur le transfert des connaissances, plutôt que des biens. «Si le Canada ne saisit pas aujourd'hui la chance qui lui est offerte d'accéder à ces nouveaux marchés en croissance», écrit l'ACDI, «c'est toute son économie qui risque plus tard d'en subir les conséquences²¹». À l'heure des décaissements (5,2 millions de dollars en 1989-1990, comparativement à 7 millions l'année financière 1987-1988), ce sont surtout les pays continentaux (Chine et Inde) et ceux de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) qui en ont profité. Côté télécommunications, les Philippines se sont taillé la part du lion grâce à une ligne de crédit financée conjointement par l'ACDI (15 millions de dollars) et la Société pour

18. ACDI, *Les affaires et le développement*, 1989-1990; 1990-1991.

19. Pour une description détaillée des projets de télécommunications réalisés dans la région des Amériques, voir «Proyectos de Telecomunicaciones de ACIDI en la Region de las Américas», T. Zeitoun, Conferencia Interamericana de Telecomunicaciones, Grupo Ad-Hoc Nuevas Tecnologías de Telecomunicaciones, 20-22 de mayo 1991, Montevideo, Uruguay.

20. ACDI, *Les affaires et le développement*, ACIDI, 1988-1989; 1989-1990; 1990-1991.

21. ACDI, Rapport annuel 1987-1988.

l'expansion des exportations (27 millions de dollars). C'est donc dire que l'ACDI privilégierait certains pays à revenus moyens au détriment d'autres moins bien nantis.

Déjà en 1984, Young²² notait que le choix de l'Égypte, de la Thaïlande et du Zimbabwe, comme partenaires commerciaux et bénéficiaires de l'ACDI, reflétait l'interférence de préoccupations d'ordre économique dans les objectifs de coopération de l'État canadien. Plus récemment, Thérien²³ faisait remarquer que, malgré une approche nettement plus «conciliatrice et équilibrée» que celle de l'aide américaine, l'espace d'intervention de l'aide canadienne s'est construit dans le cadre d'un processus sélectif de «cercles concentriques» ayant pour effet «d'infléchir (son) mouvement de mondialisation». L'on sait, en effet, que la répartition des fonds de l'ACDI se base sur une liste de pays admissibles répartis en trois grandes catégories: 1) pays de «concentration» ayant convenu avec l'ACDI un engagement de développement à long terme, le plus souvent quinquennal, leur donnant droit à des allocations financières relativement importantes; 2) pays dans lesquels une présence canadienne est requise pour des raisons politiques, commerciales et de développement, mais où un programme complet d'assistance n'est pas jugé pertinent; 3) pays où l'ACDI n'entreprend pas de programmes ni de projets bilatéraux mais assure une présence canadienne par le biais des ONG et de la coopération industrielle. En faisant porter l'essentiel des efforts sur le monde des affaires, il ne serait donc pas surprenant que le Programme de coopération industrielle, en particulier, mise sur les pays de la deuxième ou troisième catégorie, généralement dotés d'une base industrielle moderne, pour améliorer la performance canadienne à l'exportation.

III – Partenaires et décaissements en télécommunications du PCI

Un premier aperçu des différents accords signés, entre 1987 et 1992, par le secteur canadien des télécommunications dans le cadre du Programme de coopération industrielle (PCI), révèle que les décaissements par année financière (tableau II) y ont représenté plus du tiers des dépenses en communications (entendues au sens large) de ce programme. Obtenus grâce aux services de la Mémoire centrale de l'ACDI et selon les sources disponibles au 14 février 1993, ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec précaution, car ils ne disent rien sur la nature des projets réalisés (études exploratoires, études de viabilité, transfert de technologies ou projets d'entreprises conjointes).

22. R. YOUNG, *Canadian Foreign Aid Policies: Objectives, Influences and Consequences*, Working Paper, no A.10, Institut Nord-Sud, 1984.

23. J.P. THÉRIEN, «Le Canada et le régime de l'aide internationale», *Études internationales*, Vol. XX, no 2, juin 1989.

TABLEAU II
Répartition des décaissements totaux du PCI
(fonds en millions de dollars)

	Télécommunications	Communications	Tous secteurs confondus
1987-88	2,16*	1,99	38,53
1988-89	1,83	4,86	60,56
1989-90	1,29	3,56	58,92
1990-91	1,31	3,99	62,31
1991-92	1,57	ND	ND

* Ce montant comprend les déboursés des années financières antérieures, ce qui explique sa valeur excédentaire par rapport aux décaissements affectés à l'ensemble des communications en 1987-1988.

Il ressort de ces données que le secteur des télécommunications ne représente qu'une bien faible portion des décaissements totaux du PCI. Tandis que les fonds de la coopération industrielle ont augmenté de plus de 60 pour cent au cours de la période étudiée, les entreprises de télécommunications n'ont récolté que des miettes. Un calcul rapide des déboursés consentis aux firmes de télécommunications montre en effet que celles-ci n'ont touché que deux pour cent du budget total du PCI en 1990-1991, soit une baisse d'un point de pourcentage par rapport à l'année financière 1988-1989. Sachant que l'aide est versée aux entreprises inscrites au PCI, en réponse aux propositions de coopération industrielle présentées par le monde des affaires, voilà qui peut paraître étonnant. Comment en effet expliquer que l'ACDI, pourtant si prompt à stimuler les flux commerciaux, ne parvienne pas à mobiliser davantage les entreprises d'un secteur qui s'est valu la réputation d'être « le fleuron » de la compétitivité canadienne? Serait-ce, comme le souligne Rudner²⁴ que la propension à « lier » l'aide au développement au commerce extérieur équivaldrait à une forme de protectionnisme déguisé, permettant l'exportation de biens non concurrentiels ou mal adaptés aux besoins des pays du Sud? Nous avons tenté de répondre à cette question ailleurs²⁵. Pour les fins de cette étude, attelons-nous plutôt à la répartition des crédits de télécommunications du PCI par régions, en laissant toutefois de côté ceux versés aux entreprises pour un ensemble multiforme de pays regroupés par l'ACDI sous l'étiquette « multinational » (1,57 M\$ en 1991-1992).

24. M. RUDNER, *op. cit.*, 1987, p. 128

25. A. MARTINEZ, *Compétitivité au Nord ou développement au Sud? Vecteurs de l'expansion internationale de l'industrie canadienne des télécommunications*, thèse de doctorat en Sociologie, Université de Montréal, octobre 1993.

La répartition géographique des crédits du PCI obéissant aux perspectives de marchés pressenties par les entreprises canadiennes elles-mêmes plutôt qu'à des orientations stratégiques définies par l'ACDI, l'on ne se surprendra pas outre mesure de la forte prédominance qu'y assume l'Asie (3,27 millions \$ sur cinq ans), loin devant l'Amérique latine (1,16 million \$) et l'Afrique (780 000\$).

L'examen des décaissements effectués dans les Amériques (tableau III) confirme que la coopération industrielle y est fortement concentrée, les entreprises se dirigeant uniquement vers trois pays latino-américains à revenus intermédiaires, offrant des débouchés commerciaux importants. Mieux encore, le Mexique, partenaire officiel du Canada depuis l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et le Chili, qui aspire officiellement à un privilège semblable, polarisent à eux seuls 97 pour cent des montants obtenus des firmes canadiennes via le PCI pour le continent latino-américain.

TABLEAU III
Décaissements en télécommunications du PCI
par pays latino-américains
(montants en dollars)

	Année financière					Total
	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	
Brésil	4 378	NIL	NIL	NIL	30 217	34 595
Chili	NIL	162 746	130 454	80 622	209 552	583 374
Mexique	232 813	15 900	NIL	292 600	NIL	541 313

Par ailleurs, les décaissements pour des projets en Asie (recensés au tableau IV) y ont été plus diversifiés, bien que, là aussi, le Programme semble rejoindre des cibles relativement prévisibles : Inde et Chine, masses humaines et marchés considérables à eux seuls, ainsi que plusieurs «petits dragons» (Corée, Singapour) ou pays du Sud-Est asiatique qui cherchent à reproduire le parcours économique de ces modèles de développement (Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Philippines). Des différences importantes s'observent néanmoins au niveau des montants accordés au cours de la période étudiée. L'Inde, de loin le principal pôle d'intérêt des entreprises, voit sa part diminuer au fil des ans, tandis que la Thaïlande se maintient en deuxième position des pays asiatiques jusqu'en 1990-1991, date après laquelle s'interrompt la coopération industrielle avec des firmes canadiennes de télécommunications bénéficiaires du PCI. En contrepartie, à partir de 1990, des firmes canadiennes semblent répondre à l'appel que le Vietnam et la Chine commencent alors à lancer aux investisseurs étrangers. Nous devons toutefois rester prudents quant à l'interprétation de séries chronologiques aussi brèves.

TABLEAU IV
Décaissements en télécommunications du PCI
par pays asiatiques
(montants en dollars)

	Année financière					Total
	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	
Chine	NIL	NIL	NIL	116 525	68 923	185 448
Vietnam	NIL	NIL	NIL	207 421	43 969	251 390
Inde	549 469	996 388	24 390	42 857	17 555	1 630 659
Indonésie	NIL	NIL	NIL	NIL	68 505	68 505
Thaïlande	295 403	236 696	376 091	120 000	NIL	1 028 190
Malaisie	14 742	NIL	NIL	NIL	NIL	14 742
Corée du Sud	4 973	NIL	NIL	NIL	NIL	4 973
Singa- pour	31 627	NIL	NIL	10 382	NIL	42 009
Philip- pines	NIL	19 805	NIL	NIL	NIL	19 805
Asie régionale	26 127	NIL	NIL	NIL	NIL	26 127

Enfin, la coopération industrielle en Afrique ne touche que cinq pays, dont aucun, à l'exception du Zaïre, ne semble entretenir des liens réguliers avec les firmes canadiennes. Les montants de certains des décaissements annuels indiqués ci-dessous (tableau V) laissent même supposer que les sommes versées par l'ACDI l'ont été au titre d'*études exploratoires* (maximum admissible 15 000\$)²⁶, même si rien ne permet de déterminer si elles débouchent sur des projets concrets. Reste encore, comme l'on pouvait s'y attendre, que les cinq pays en question ne sont pas les plus démunis des États du continent : n'y figure notamment aucun pays subsaharien ou de la corne de l'Afrique.

26. Notons ici que la clientèle admissible au programme de coopération industrielle peut se prévaloir de l'un ou l'autre des mécanismes suivants : l'étude exploratoire où l'assistance peut aller jusqu'à 15 000 dollars, l'étude de viabilité, pouvant atteindre 100 000 dollars, et l'appui aux projets, offert jusqu'à concurrence de 500 000 dollars.

TABLEAU V
Décaissements en télécommunications du PCI
par pays africains
(montants en dollars)

	Année financière					Total
	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	
Cameroun	279 169	NIL	NIL	NIL	NIL	279 169
Gabon	85 000	13 423	NIL	NIL	NIL	98 423
Zaire	78 355	36 167	10 416	42 258	23 710	190 906
Côte d'Ivoire	NIL	NIL	NIL	NIL	68 400	68 400
Nigeria	43 622	NIL	NIL	NIL	NIL	43 622
Zimbabwe	7 404	700	NIL	9 192	NIL	17 296

Conclusion

Par-delà la rhétorique gouvernementale, la configuration des décaissements en télécommunications du PCI aura permis de cerner les limites d'un partenariat à géométrie variable, car tandis que les contributions – encore timides – du secteur privé visent une poignée de pays qui, en raison de leur taille (pays continentaux) ou de leur potentiel de croissance (nouveaux pays industriels), présentent un certain intérêt économique, elles esquivent les marchés reculés et souvent pleins d'embûches des pays du Tiers Monde. Sous couvert d'une procédure de repolitisation des rapports sociaux, la réforme de l'aide publique des années 1980 n'aura donc cristallisé qu'un échange normatif de négociations qu'Habermas²⁷, dans un autre contexte, explique en ces termes: «les partenaires de l'échange conditionnent mutuellement leurs prises de position à travers leurs offres, sans avoir à s'en remettre à la disposition à coopérer présumée dans l'agir communicationnel». Dans un environnement concurrentiel où la rentabilité impose aux États donateurs de mieux cibler les marchés étrangers où ils pourront se trouver en position dominante, le Canada fera d'ailleurs volte-face à ses engagements vis-à-vis du Tiers Monde, plus préoccupé évidemment de redresser sa situation économique, que de prolonger un programme de coopération languissant avec les pays en développement.

Rappelons qu'à l'issue de la restructuration de 1993 de l'APD, cette fois menée au crépuscule du gouvernement Mulroney et sans le moindre examen public, l'ACDI s'apprête à interrompre des décennies d'initiatives régionales de développement menées, à des degrés divers, en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Évaluée à 0,50 pour cent du PIB en 1986-1987, l'aide publique

27. J. HABERMAS, *op. cit.*, 1987, p. 291.

canadienne a déjà chuté à 0,41 pour cent en 1993-1994, suite à des compressions budgétaires de plus de 4,4 milliards de dollars étalées en cinq ans²⁸. Et la nouvelle administration libérale ne semble pas vouloir infléchir cette tendance, les budgets de l'aide internationale se voyant encore abaissés de «deux pour cent en 1994-1995 par rapport à 1993-1994, pour y être ensuite maintenus à ce niveau de base²⁹». Aussi faut-il s'attendre à ce que la réforme en cours favorise davantage les programmes d'assistance humanitaire de courte durée, réduisant du même coup les pays dits de concentration. À en croire certaines prévisions, ces pays passeraient d'environ 40 à 16. Même les fonds consacrés au secteur bénévole, jusqu'ici représentant 9,5 pour cent du budget de l'ACDI, se verraient coupés de moitié. En revanche, les efforts de partenariat porteraient sur des programmes conçus pour stimuler les liens commerciaux avec de nouveaux pays qui, estime-t-on, ne devraient pas prendre des générations à se relever du «marasme» économique : notamment l'ancien bloc soviétique, y compris les pays d'Europe centrale et les républiques asiatiques. La sélection de ces pays se ferait par les experts des Affaires extérieures, de manière à favoriser les plus aptes à s'engager dans une économie de marché. Au total, 50 millions de dollars seraient affectés à l'ex-URSS et ses satellites, en sus des 100 millions déjà prélevés à même les coupures des budgets d'aide aux pays en développement³⁰.

À supposer que la répartition des fruits de la croissance rejaillisse un jour ou l'autre sur les nouveaux élus de l'Est, faut-il se résigner à ce que les pays du Tiers Monde soient laissés pour compte, incapables de sortir de l'impasse dans laquelle ils se trouvent ? Nous serions loin alors des recommandations de la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications³¹ qui suggéreraient de donner une priorité absolue aux infrastructures de télécommunications en vue de rattraper le retard technologique. On aurait tort, toutefois, de conclure à l'exclusion inéluctable de tous les pays handicapés par ce retard. À l'instar des dragons asiatiques, certains États s'apprentent peut-être à accomplir le «bond en avant» tant espéré. La Chine ouvre depuis peu ses portes à des investissements étrangers massifs et tolère de plus en plus des formes capitalistes de procès de production, tandis que le Mexique effectue son arrimage au grand marché de l'ALENA, que le Chili convoite également. À leur tour, d'autres pays à revenu intermédiaire pourraient emboîter le pas, et l'intégration économique régionale apparaît pour le Brésil ou l'Argentine comme une première étape possible vers la constitution de groupes industriels capables de livrer concurrence sur l'ensemble des marchés mondiaux. L'avenir paraît plus sombre cependant pour les sociétés dépourvues d'une infrastructure industrielle, l'Afrique subsaharienne en particulier, où l'instabilité politique n'y permet guère d'entrevoir de solutions dans un avenir prévisible. Pour elles, l'abîme ne s'annonce que plus profond.

28. *The Ottawa Citizen*, «Tories Study Major Foreign Aid Overhaul», 22 janvier 1993, p. A1.

29. LE PLAN BUDGÉTAIRE, ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, février 1994.

30. L. BISSONNETTE, «Une forme d'arnaque», *Le Devoir*, 7 mars 1993, p. A10.

31. Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications, *Le chaînon manquant* (sous la présidence de Donald Maitland), Genève, UIT, 1984.