



Africa Study Group | Groupe de réflexion sur l'Afrique

Vers un partenariat fort entre le Canada et l'Afrique basé sur le respect et les intérêts mutuels

I) Introduction

Le Groupe de Réflexion sur l'Afrique (GRA), fondé en 2007 et affilié au Conseil International du Canada (CIC), est une organisation non partisane et à but non lucratif qui promeut des relations renforcées et inclusives entre le Canada et le continent africain. Le but de ce document est de convaincre les acteurs canadiens impliqués dans l'élaboration des politiques qu'il est important maintenant de s'engager à nouveau avec l'Afrique en se basant sur la prémisse que le but ultime d'une politique étrangère est de promouvoir un monde plus prospère et sécuritaire pour tous. De plus, ce document présente une vision pour une politique étrangère canadienne pour l'Afrique plus moderne, cohérente et inclusive, une *vision renouvelée pour un partenariat égal entre l'Afrique et le Canada basé sur des intérêts mutuels, et multi-dimensionnels, incluant les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les citoyens.*

II) Pourquoi le Canada doit-il avoir une politique pour encadrer ses relations avec l'Afrique? Six bonnes raisons:

1. L'Afrique offre des opportunités d'affaires, autant pour les échanges commerciaux que les investissements: Un nombre de plus en plus important d'études et de grandes organisations internationales, de *McKinsey & Company* à Bill Gates, en passant par la revue *The Economist* et la Banque Mondiale, font état que l'Afrique est de nos jours le continent où la croissance est la plus élevée, une croissance qui sera maintenue pour les vingt prochaines années. En 2020, soit dans seulement six ans, la population d'Afrique avec 1,4 milliard, sera équivalente à celle de la Chine et sera beaucoup plus urbanisée et plus riche qu'aujourd'hui. De nombreux pays, dont les économies émergentes, ont saisi l'énorme potentiel de l'Afrique et y consacrent de plus en plus de ressources financières, commerciales et diplomatiques. Le gouvernement du Canada a reconnu la nécessité de diversifier ses relations économiques tel qu'énoncé dans son Plan d'action sur les marchés mondiaux lancé le 27 novembre 2013 qui inclut 14 pays africains. Pour accroître ses relations économiques avec l'Afrique, le Canada doit également aborder les défis de développement auxquels le continent est présentement confronté.

Les Canadiens ont établi des relations d'investissements en Afrique. « Total revenue yield of Canadian owned mines in Africa in 2012 : \$12,9 billion »¹. Développer un nouveau partenariat entre le Canada et l'Afrique serait une excellente occasion de renforcer : i) la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE), ce qui améliorerait l'image de marque du Canada en tant qu'acteur économique responsable ; ii) la capacité des gouvernements africains à tous les niveaux afin qu'ils puissent mieux gérer leurs ressources naturelles pour le bénéfice de leur population tout en étant des partenaires mieux informés, pour le bénéfice des investisseurs canadiens; et iii) la capacité technique et managériale des africains afin qu'ils puissent mieux participer à la croissance économique et créer des emplois. Ayant accès à une meilleure expertise africaine, les partenariats privés seraient plus efficaces et généreraient des bénéfices mutuels. Le gouvernement du Canada doit également s'assurer que ses citoyens à l'étranger adoptent un comportement responsable, comme au Canada. Des avancées ont été enregistrées à cet égard avec la mise en œuvre de la législation relative aux Conventions de l'OCDE contre la corruption et avec la révision de sa stratégie de RSE de 2009, présentement en cours de révision. Le GRA a présenté ses recommandations au gouvernement du Canada.² (disponible en anglais seulement)

2. Le Canada est un acteur mondial: Si le Canada veut accroître son influence dans le monde, il doit embrasser les nouveaux défis et responsabilités de ce nouveau monde global et multipolaire. Le succès du Canada repose sur ses capacités à s'allier d'autres pays, ce qui inclut les pays africains, qui ont d'ailleurs une influence de plus en plus grande dans le monde. La décision du Canada de concentrer son aide à un nombre limité de pays africains, a été très mal reçue par l'opinion publique, alors que l'Afrique continuait de recevoir la part du lion de l'aide canadienne pouvant être attribuée à une région spécifique. Divulguer largement une politique claire sur l'Afrique permettrait d'améliorer l'image du Canada ici et à l'étranger.

3. Les Canadiens sont intéressés par des partenariats avec les Africains: Que ce soit à titre individuel, ou en tant qu'entreprises privées ou organisations de la société civile (OSC), les Canadiens ont développé une solide expertise dans différents domaines tel que les secteurs sociaux, les infrastructures, l'agriculture, les ressources naturelles, l'entrepreneuriat et les réformes du secteur public. Les canadiens sont intéressés à travailler avec les Africains, de contribuer au développement du continent, et d'y faire des affaires. De plus, la diaspora africaine au Canada est dynamique et en 2011 seulement, a envoyé CAD 930 millions en Afrique³, ce qui équivaut à 60% de l'aide publique au développement (USD 1,545 milliard) du Canada à l'Afrique⁴. Elle peut créer des ponts entre le Canada et l'Afrique en plus d'offrir une expertise unique.

4. De l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement : Le Canada investit d'importantes sommes en aide au développement en Afrique, tel que mentionné ci-dessus. En 2008-09, le Canada avait déjà rencontré son engagement fait en 2002 de doubler son aide en Afrique, bien avant l'échéancier de 2011-12⁵. Bien que la tendance actuelle soit la réduction du budget global

¹ Canadian Mining in Africa and Latin America-WP Jul2013-AB MSWord - voir:

<http://cidpnsi.ca/blog/portfolio/governing-natural-resources-for-africas-development/#sthash.H0o82CLq.dpuf>

² ASG: Canada and CSR in Africa - Policy Recommendations for a Business-Positive Strategy:

<http://africastudygr.wordpress.com/2013/10/30/recommendations-to-the-government/>, novembre 2013

³ <http://cidpnsi.ca/blog/portfolio/canadas-development-footprint-beyond-aid/>

⁴ <http://www.oecd.org/dac/stats/Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202013.pdf>

⁵ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-61991733-KXX>

de l'aide au développement, la part consacrée à l'Afrique ne décline pas. Cependant, une nouvelle approche pour améliorer la qualité de cette aide est nécessaire. Il devrait y avoir un engagement clair pour transiter de l'efficacité de l'aide vers l'efficacité du développement, car il est temps de reconnaître que l'aide n'est pas une fin en soi, mais un outil parmi d'autres pour accroître la richesse et améliorer la sécurité pour tous.

L'avant-projet de l'Après 2015-Objectifs du Millénaire pour le développement reconnaît que la croissance économique est nécessaire pour réduire la pauvreté. Le Canada pourrait être au premier rang quant à l'*efficacité du développement*, ce qui requiert la bonne combinaison entre croissance économique créatrice d'emploi, sensibilité à la durabilité environnementale, développement social et respect des droits humains. Une approche déconnectée et fragmentée ne peut être efficace. La cohérence et la synergie entre nos différents outils de politique étrangère tel que la diplomatie, les relations politiques, l'aide, le commerce, la défense et l'immigration est une nécessité absolue.

5. Valeurs canadiennes : Les Canadiens croient qu'il est inacceptable qu'il y ait, en 2014, autant de personnes dans le monde et en Afrique plus particulièrement, qui soient dépourvues de soins de santé de base, d'éducation et de droits humains. La promotion des droits humains, en particulier des femmes et des enfants, est l'une des valeurs qui sont chères aux Canadiens. Il est également important pour les canadiens que les gouvernements soient réellement démocratiques, et le Canada a un rôle à jouer. Le gouvernement du Canada doit déterminer une approche cohérente pour promouvoir les droits humains. Développer un partenariat égalitaire avec l'Afrique basé sur les intérêts mutuels et le respect va de pair avec les valeurs canadiennes.

6. La transition vers un nouveau Ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement (MAECD) présente une occasion unique pour esquisser une politique étrangère globale pour l'Afrique. C'est davantage une nécessité qu'une opportunité. La fusion de cultures organisationnelles différentes et l'atteinte de l'efficacité et de l'efficience nécessitent un objectif commun clair.

Ceci étant dit, en dépit d'améliorations significatives en Afrique, beaucoup reste à faire pour améliorer la gouvernance, l'accès aux services sociaux et d'infrastructures, afin d'atteindre une croissance économique équitable et participative. Il est temps d'entrer en relation différemment avec les pays africains, en les considérant comme partenaires égaux du Canada. Première étape: **développer une stratégie Canada-Afrique globale** basée sur les intérêts économiques, politiques et humains mutuellement bénéfiques, supportés et coordonnés par un comité interministériel de haut niveau.

III) Sept principes directeurs à suivre:

- 1) **L'éradication de la pauvreté** peut être plus facilement atteinte avec une croissance économique, équitable, participative et durable. Des investissements économiques plus que nécessaires doivent provenir de plus en plus de fonds privés étrangers et domestiques ainsi que d'autres sources innovantes, en plus de l'aide. En d'autres termes, l'aide seule n'est pas la réponse à l'éradication de la pauvreté, mais les fonds d'aide doivent être utilisés strictement pour l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement.
- 2) **Des partenariats diversifiés et à long terme** entre le secteur privé, les institutions publiques, la société civile et les citoyens, sont la clé pour une relation mutuellement avantageuse. Ils doivent s'éloigner d'un partenariat qui concerne principalement, et même presque exclusivement, les gouvernements. Ces partenariats doivent reposer sur l'égalité, la transparence et le respect, promouvoir des gouvernements ouverts, la responsabilisation de tous les participants et oeuvrer vers la responsabilité sociale pour tous. Il doit y avoir des règles claires d'engagement : les partenaires doivent s'entendre sur un ensemble de paramètres pour aller de l'avant ou se retirer du partenariat, que l'entente soit entre les OSC, les compagnies privées, ou les gouvernements. Ceci ne peut pas être accompli du jour au lendemain; aussi il faudra être persévérant.
- 3) **La cohérence de la politique** : Le but ultime de la politique étrangère canadienne devrait être d'accroître la sécurité et la prospérité à l'étranger et ici. Ces buts pourront être atteints plus facilement en bâtissant cohérence et synergie entre les différents outils de politique étrangère. Revoir les mécanismes de régulation du commerce international afin de s'assurer qu'ils soient justes et mettre des efforts plus sérieux dans l'atteinte d'un accord de libre-échange multilatéral d'ensemble. Revoir les règles d'immigration, particulièrement pour les visas d'affaires de courte durée. Construire des synergies avec les universités canadiennes, qui attirent un nombre significatif d'étudiants africains. La mise en place d'un comité interministériel de haut niveau avec à sa tête le MAECD ou le Bureau du Conseil Privé pour surveiller la mise en œuvre de la politique Canada-Afrique.
- 4) **L'appropriation par le pays** est essentielle pour l'efficacité du développement. Elle signifie:
 - i) laisser de côté la priorité du jour;
 - ii) travailler dans des domaines précis pour lesquels les besoins ont été clairement identifiés par le pays et dans lesquels les Canadiens détiennent un avantage comparatif, tels que le secteur public, la gestion fiscale, les industries extractives, l'agriculture, les infrastructures et les secteurs sociaux;
 - iii) travailler au sein des institutions africaines afin de renforcer les systèmes nationaux, ou régionaux (aide structurante);
 - et iv) fournir un appui financier qui passe par les systèmes nationaux (peut être cogéré) afin de permettre le contrôle citoyen direct, ou par le truchement des parlements.
- 5) **Les pays africains ne sont pas homogènes.** Il sera important d'adopter une approche équilibrée, flexible et différenciée pour prendre en considération les besoins variés des pays africains tels que:
 - a) Revenus intermédiaires et Économies émergentes : prévaut dans des pays plus stables et mieux performants, tout en reconnaissant que des poches de pauvreté y sont présentes.
 - b) Faible revenu : pays qui progressent et s'engagent envers des politiques cohérentes et performantes.

c) États fragiles : souvent des pays en situation de post-conflit, où l'État n'est pas en mesure d'offrir les services de base à sa population; et des pays en conflit, où les conflits civils persistent au point de menacer la sécurité humaine, nécessitant une intervention étrangère.

6) **L'intégration régionale** favorise la croissance économique. Il est donc important de renforcer les capacités de l'Union africaine ainsi que les huit Communautés économique régionales (CER) reconnues. De plus, cela permet d'atteindre plus facilement un plus grand nombre de pays, alors que nous avons des programmes nationaux dans un nombre réduit de pays.

7) **De fortes alliances** avec la diaspora africaine, les pays aux vues similaires à celles du Canada et les institutions multilatérales, incluant la Banque africaine de développement, afin de: i) utiliser leur expertise et leur influence; et ii) aider le Canada à maintenir une position d'influence relative dans le monde.

IV) Trois approches:

Tel que mentionné précédemment, les pays africains sont très différents et d'utiliser la même approche pour tous ne fonctionne pas. Idéalement, tous devraient devenir des économies émergentes (voir section III-5a) dans un futur proche, du moins d'ici 20 ans. Nous recommandons trois approches qui s'adaptent au contexte spécifique de chaque pays. Cette proposition facilite également la mise en œuvre de la politique canadienne de concentration de l'aide dans un nombre limité pays. Elle devrait être mise en œuvre avec flexibilité.

Approche 1: Des relations économiques accrues

Recommandée pour les pays relativement stables, bénéficiant d'une croissance économique forte et durable, qui ont adopté des bonnes politiques économiques, et se positionnant relativement bien sur le classement *Doing Business* de la Banque mondiale⁶. La force motrice du Canada serait le secteur privé et non le gouvernement. Le secteur privé canadien serait responsable de définir ses intérêts et de concevoir et établir les moyens à mettre en œuvre et de créer ses liens avec les fournisseurs, consommateurs et partenaires. Un soutien pourrait être offert par le gouvernement du Canada mais seulement dans la mesure où il est démontré que les principes directeurs énoncés dans la section III sont respectés. Ce soutien pourrait être sous forme d'aide ou d'autres mécanismes ne faisant pas appel à l'aide publique au développement:

⇒ **Autres types de soutien gouvernemental:** fournir des cadres légaux et des systèmes économiques ou financiers qui permettraient de rendre les échanges et les investissements étrangers plus stables, transparents, équitables et sécurisés; fournir une diplomatie économique et commerciale active; promouvoir les investissements canadiens en Afrique; et encourager le soutien d'Exportation et Développement Canada (EDC).

⁶ <http://français.doingbusiness.org/>

- ⇒ **Une Aide limitée par le biais d'un Fond de partenariats:** améliorer les régimes légaux et de régulation; renforcer les institutions qui contribuent à la croissance d'un secteur privé local fort; stimuler de nouveaux investissements dans les entreprises industrielles; soutenir les entreprises nouvellement créées et les incubateurs de technologies; et développer les installations de formation professionnelle ainsi que des institutions de recherche académique et appliquée. Le secteur privé canadien, les entreprises comme les OSC, seraient éligibles pour bénéficier du Fonds de partenariats.

Approche 2: Des outils à part entière pour la politique étrangère sur les pays prioritaires et les organisations régionales

Recommandée pour les pays de concentration sélectionnés qui ont les plus grands besoins parmi les pays africains, mais qui à la fois enregistrent des progrès et mettent en œuvre des politiques saines. Ces pays prioritaires bénéficieraient de la majeure partie de notre aide bilatérale tout en étant éligibles à d'autres outils, tel que le Fonds de partenariats, dans le cadre d'une approche gouvernementale intégrée. Bien que la dimension aide au développement jouerait fort probablement un rôle plus prépondérant, un support aux entreprises privées canadiennes qui souhaitent investir et développer des partenariats économiques seraient également soutenues, tel que défini dans l'Approche 1. Des Ententes de Partenariat Bilatéral seraient signées avec ces pays en vertu de règles d'engagement mutuelles et claires, identifiant les résultats attendus et les jalons importants, ainsi qu'un mécanisme de revue.

L'aide structurante⁷ aux gouvernements africains, au secteur privé et aux OSC afin de :

- ⇒ Renforcer les institutions chargées de gérer l'administration et les finances publiques, les politiques économiques, les statistiques, l'offre de service sociale, ainsi que la gestion des ressources naturelles.
- ⇒ S'aligner sur une stratégie élaborée et gérée par le pays, crédible et holistique, et ceci, en coordination avec les autres bailleurs de fonds.
- ⇒ Prendre la forme: i) d'une assistance technique fournie particulièrement par les institutions canadiennes appropriées, quelles soient publiques, privés ou les OSC, qui développeront des partenariats à long terme (i.e. entre ministères des ressources naturelles, ou municipalités, etc.; ii) d'un appui budgétaire contrôlé de près, ou une participation dans des fonds multi-bailleurs pour un nombre d'années limitées; et iii) Fonds de partenariats, initié par le partenaire canadien, pour financer des projets sociaux et économiques, incluant les projets publics-privés.
- ⇒ Soutenir les CER et à l'Union africaine afin de développer leurs capacités à renforcer leur intégration économique et politique. Ceci aura pour effet de minimiser les impacts négatifs de la concentration de l'aide.
- ⇒ Travailler étroitement avec les organisations multilatérales, telles que la Banque africaine de développement, la banque mondiale, le Fonds global, les organisations de l'ONU, La

⁷ Aide structurante : apporter un appui afin de bâtir des systèmes nationaux transparents, imputables et efficaces, dirigé par les leaders du pays

Francophonie et le Commonwealth, pour augmenter l'impact de la vision du Canada du nouveau partenariat pour l'Afrique.

Approche 3: États fragiles et/ou états aux prises avec une crise soudaine

Recommandée pour les pays fragiles ou les pays aux prises avec une crise, que celle-ci soit causée par un conflit ou un désastre naturel. Dans ces pays, le Canada pourrait :

- ⇒ Apporter une réponse rapide à court terme axée sur les besoins des pays qui sont aux prises avec une crise, partout où cela est possible. L'intervention du Canada prendrait la forme d'aide humanitaire, par le biais d'organisations multilatérales et de la société civile canadienne.

- ⇒ Apporter une réponse de moyen à long terme pour restaurer la stabilité et la paix dans une sous-région ou dans un nombre limité de pays, par le biais d'une approche pangouvernementale, qui comprendrait la Défense Nationale, Immigration Canada, Sécurité Publique, la GRC et le MAECD, en partenariat avec les OSC et l'ONU afin de :
 - Rétablir rapidement les conditions de vie de base en fournissant ces services directement, ou avec la société civile locale lorsque possible.
 - Soutenir la consolidation et le maintien de la paix en participant aux missions de l'ONU.
 - Soutenir la consolidation des institutions, en commençant par l'armée, la police et le système de justice, pour ensuite aborder les institutions démocratiques et les services sociaux.

V) Observations finales

Il est maintenant temps pour le Canada de développer un partenariat fort avec l'Afrique, basé sur le respect et des bénéfices mutuels. D'autres pays se positionnent rapidement. Si le Canada attend trop longtemps, cette fenêtre étroite se refermera rapidement. Le gouvernement du Canada a lancé son Plan d'action sur les marchés mondiaux qui inclut 13 pays africains. Dans ce contexte, il est encore plus important d'élargir notre vision et d'adopter une perspective d'ensemble. Le ministre Fast a mentionné dans son discours du 27 novembre 2013 que « Nous sommes résolus à mieux harmoniser les intérêts du Canada en matière de développement et de commerce afin de veiller à ce que nos investissements à l'étranger produisent un rendement maximum, **tant** pour nos partenaires en matière de développement que pour nos investisseurs et commerçants canadiens. » Cet objectif peut être atteint si nous adoptons une perspective d'ensemble pour développer notre partenariat avec l'Afrique.