

Mémoire

Étude du Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international (AEFA) sur les intérêts et l'engagement du Canada en Afrique

Edward Akuffo, Ph. D.¹

Professeur agrégé et directeur du Département de sciences politiques, Université de la Vallée Fraser

2 octobre 2024

Contexte

Le mémoire suivant est soumis pour fournir plus de contenu à mes notes d'allocution et à mes commentaires lors de l'étude du Comité sénatorial des affaires étrangères et du commerce international sur les intérêts et l'engagement du Canada en Afrique. Par souci de concision et de simplicité, j'ai omis les références, mais je serai heureux de les soumettre si nécessaire.

Il s'agit d'un moment charnière pour la sécurité en Afrique et son développement socioéconomique, et le Canada peut prendre la bonne approche pour grandement contribuer à soutenir les engagements et l'intérêt du Canada dans la région et pour produire des résultats durables et mutuellement bénéfiques.

Je souhaite recommander d'emblée que le Canada élabore une stratégie globale et cohérente pour l'Afrique et que le gouvernement canadien ajoute le terme « partenariat stratégique » dans le titre du document final sur son approche pour l'Afrique; ces recommandations visent à envoyer un message très fort à l'Afrique quant à l'engagement du Canada à s'impliquer de manière systématique, à long terme et de façon durable.

Certes, le continent africain a toujours soulevé un intérêt pour les grandes puissances pour des raisons géopolitiques et géoéconomiques, avant et après la période de souveraineté des pays africains, et au XXI^e siècle. Pourtant, si le Canada a toujours été présent en Afrique, il n'a jamais compris le continent dans sa politique étrangère et, à son tour, le Canada pourrait devenir une puissance extérieure périphérique s'il tarde encore à faire preuve d'un intérêt sérieux, alors que d'autres puissances sont de plus en plus influentes dans la région. C'est dans ce contexte que les études des comités du Sénat et de la Chambre des communes et les efforts déployés par Affaires mondiales Canada (AMC) pour élaborer un document de partenariat doivent être à la fois réfléchis et tournés vers l'avenir. L'approche du Canada doit refléter un changement normatif : au lieu de percevoir l'Afrique comme un continent pauvre et déchiré par les conflits, le Canada doit le considérer comme un continent où il existe des possibilités économiques, politiques, sociales, sécuritaires et diplomatiques réelles et substantielles qui favoriseront l'intérêt du Canada.

Au tournant du XXI^e siècle, les pays d'Afrique ont connu une croissance économique, mais le sentiment de la population était celui de l'insécurité. Ce paradoxe est structurel et se reflète dans des rapports récents qui prévoient que le continent sera l'économie régionale qui connaîtra la

¹ Courriel : edward.akuffo@ufv.ca

croissance la plus rapide en 2024, en dépit des défis importants qu'il doit relever en matière de sécurité et de gouvernance. Les relations complexes entre la croissance économique, la gouvernance démocratique et les défis en matière de sécurité sont précisées dans la liste des pays d'Afrique qui ont la meilleure croissance économique. Ce qui est intrigant, c'est que le Nigeria, qui est confronté à des menaces croissantes d'extrémismes violents, de terrorisme et de crise humanitaire, et qui est gouverné par une junte militaire, est en passe de devenir le pays à la croissance économique la plus rapide d'Afrique, avec un taux de 11,2 %. De même, la Libye, dont le paysage sécuritaire est fragile, devrait être le troisième pays à la croissance économique la plus rapide (7,9 %). Parmi les pays qui font partie de cette liste, on trouve le Sénégal, qui est une démocratie stable et qui a organisé des élections réussies le 24 mars 2024.

La complexité de la croissance économique, de la transformation démocratique, de la gouvernance et des problèmes de sécurité de l'Afrique doit être considérée comme une occasion de mener une réflexion politique novatrice en vue de poursuivre les intérêts de la politique étrangère canadienne dans le continent. Cette réflexion peut se faire, entre autres, en combinant les forces et l'intérêt du Canada pour un ordre international fondé sur des règles avec ceux des dirigeants africains pour non seulement changer les perceptions sur le continent, mais aussi transformer la situation socioéconomique et politique de la population tout en favorisant et en soutenant des occasions pour le Canada.

L'Union africaine (UA), les communautés économiques régionales et les États membres entreprennent des réformes politiques majeures pour renforcer la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité, et le développement économique par le biais d'institutions telles que l'Architecture africaine de paix et de sécurité, la Zone de libre-échange continentale africaine et la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans – horizon 2050 (Stratégie AIM 2050), qui sont résumées dans le plan directeur et l'Agenda 2063 de l'UA. Ces innovations et programmes stratégiques renforcent l'agence africaine et la possibilité que le continent devienne une puissance majeure à l'avenir, dans un contexte de concurrence géopolitique et géoéconomique croissante entre les principaux acteurs extérieurs du continent.

Normes, valeurs et principes

Certes, le Canada a une identité morale en Afrique qui est attribuable en grande partie à ses intérêts pour l'humain, au fait qu'il n'a pas colonisé le continent, à son engagement en faveur d'un ordre international fondé sur des règles, et au fait qu'il n'est pas perçu comme un acteur belligérant par les États africains. L'interaction de ces normes et valeurs est l'atout diplomatique le plus important qui doit être pleinement exploré et exploité en vue d'un partenariat stratégique mutuellement bénéfique avec l'Afrique. Cette puissance tranquille positionne le Canada comme un acteur majeur potentiellement intéressant dans le continent, avec un avantage comparatif sur ses concurrents, et comme la base sur laquelle un partenariat stratégique durable peut être construit.

Une stratégie globale et cohérente pour l'Afrique doit permettre au Canada de devenir le partenaire essentiel de l'Afrique en matière de sécurité, de développement et de diplomatie. Elle doit être le tremplin qui permettra au Canada d'en faire plus, comme il l'a fait dans le passé sur des questions propres au continent, par exemple en matière de maintien de la paix. Elle doit

devenir l'outil le plus important pour refléter l'identité morale du Canada en relations pratiques et mutuellement bénéfiques sur le continent africain qui est en pleine transformation.

Les principes primordiaux du partenariat stratégique devraient être le respect mutuel, la réciprocité et la non-indifférence à l'égard de l'agence africaine et de leur croissance géopolitique et géoéconomique, aujourd'hui et à l'avenir.

Pour être durable, le partenariat stratégique doit être résistant et doit s'adapter, et être un produit véritablement multipartite qui résiste aux changements de gouvernement et bénéficie du soutien de l'opinion publique canadienne. Il doit fixer des objectifs clairs à court, moyen et long terme et mobiliser la population canadienne pour les atteindre.

Pour être efficace, le partenariat stratégique doit favoriser la sécurité, le développement économique et les efforts diplomatiques, en reconnaissant que la durabilité des intérêts canadiens en Afrique est inextricablement liée à la bonne gouvernance, à la stabilité politique, à la primauté du droit, à la démocratie, à la paix et à la sécurité, et qu'elle en dépend.

À cette fin, le Canada doit établir et renforcer activement sa présence en Afrique et adopter une approche régionale de ses relations stratégiques avec le continent. Ces objectifs permettront de cibler les politiques et les dépenses et d'adapter l'intérêt mutuel du Canada aux priorités régionales, en investissant dans quelques domaines pour créer des répercussions plus larges, et en favorisant de bonnes pratiques qui pourront, à leur tour, favoriser l'établissement de relations avec chaque pays africain.

Je propose les recommandations suivantes :

Recommandations précises

- 1. Diplomatie : le Canada doit élargir son dialogue de haut niveau avec l'Union africaine, augmenter le nombre d'ambassades dans les États africains et établir des missions permanentes dans les communautés économiques régionales.**

L'un des principaux piliers d'un partenariat stratégique durable avec l'Afrique doit être l'expansion des relations diplomatiques en vue d'améliorer l'efficacité et la visibilité des engagements du Canada en Afrique. La première étape cruciale pour développer la présence diplomatique du Canada devrait être d'élargir la portée du prochain cycle du Dialogue de haut niveau entre le Canada et la Commission de l'Union africaine pour comprendre les dirigeants des huit communautés économiques régionales (CER). Le Canada doit consacrer les ressources et les efforts nécessaires pour faire du Dialogue de haut niveau un élément permanent de ses relations diplomatiques avec l'Afrique. Cet objectif permettra de créer une plateforme centrale pour mobiliser les dirigeants continentaux et sous-régionaux et de mettre en commun les objectifs politiques et les États individuels. En outre, le Canada doit établir une mission permanente dans chacune des CER et augmenter le nombre d'ambassades canadiennes dans les États africains. Ces objectifs permettront notamment de soutenir les entreprises canadiennes et les activités professionnelles et universitaires, et de renforcer les

intérêts et les contributions de l’Afrique et du Canada sur la diaspora en vue d’un partenariat stratégique durable entre le Canada et l’Afrique. À cet égard, un aspect essentiel de la diplomatie canadienne doit être la création et la consultation régulière d’un conseil canadien de la diaspora africaine.

2. Le commerce, l’investissement et le développement technologique des régions doivent faire partie intégrante d’un partenariat stratégique global et cohérent avec l’Afrique.

Le développement socioéconomique et politique est complexe et interdépendant, et le Canada ne peut se permettre de cloisonner ses intérêts sur le continent. Les intérêts publics et privés du Canada en matière de commerce, d’investissement et de développement technologique doivent être étroitement liés. Il est essentiel d’adopter une approche holistique et de soutenir le partenariat stratégique dans ces domaines par des ressources substantielles en vue d’informer les partenaires africains de la reconnaissance par le Canada des transformations économiques en cours et de l’engagement du Canada dans la région. Plus important encore, le Canada doit adopter une approche sous-régionale pour la signature d’ententes de libre-échange et d’investissement mutuellement bénéfiques avec chacune des huit CER, en adaptant ces ententes aux besoins et aux aspirations propres à la sous-région, tel qu’ils sont exprimés par ces groupes. Les CER sont essentielles pour l’intégration économique régionale, la sécurité et le développement, ce qui permettra et soutiendra la décentralisation du leadership, donnera la priorité au contenu local et à la participation, et s’alignera sur l’intérêt du Canada à promouvoir des solutions dirigées par l’Afrique. Le Canada doit éviter de conclure une entente unique de partenariat avec l’Afrique de commerce et d’investissement pour l’ensemble des États africains.

3. La sécurité : le Canada doit diriger les efforts visant à renforcer la coopération interrégionale entre l’UA et l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) et à favoriser les capacités des centres d’excellence africains pour le maintien de la paix.

L’insécurité (et la sécurité) régionale, nationale et humaine reste une condition existentielle de la transformation progressive du continent africain. Outre les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, les États africains, sous la houlette de l’Union africaine, ont cherché à établir des partenariats novateurs avec des organisations régionales, y compris l’OTAN, pour relever les défis de l’Afrique en matière de sécurité. Ces efforts comprennent des opérations conjointes de sécurité en milieu marin avec les grandes puissances. Les qualités uniques du Canada en tant que nation de maintien de la paix et son identité morale en Afrique lui donnent l’occasion de jouer un rôle de premier plan dans la coopération interrégionale en matière de sécurité entre l’UA et l’OTAN, et de soutenir le renforcement des capacités des centres d’excellence africains pour le maintien de la paix, tels que le Centre International Kofi Annan de Formation au Maintien de la Paix (Kofi Annan

International Peacekeeping Training Center), qu'il a contribué à mettre en place au début des années 2000. Dans cette optique, le Canada doit systématiquement lier ses efforts de renforcement des capacités de maintien de la paix à ses engagements en matière de sécurité en milieu marin, de sécurité publique et de transformation des institutions de renseignement pour faire face aux menaces conventionnelles et non conventionnelles, y compris le terrorisme, le séparatisme et les menaces hybrides en Afrique.

4. Développement : le Canada doit mettre en place des programmes pilotes innovants qui s'inspirent de l'ancien Fonds canadien pour l'Afrique et du Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique.

La croissance exponentielle de la population des adolescents en Afrique doit amener le Canada à placer les adolescents au centre de ses partenariats en matière de développement. La coopération du Canada pour le développement doit se concentrer sur le renforcement des capacités entrepreneuriales et la création d'emplois en prenant part à trois programmes pilotes qui se renforcent mutuellement et qui sont soutenus par un mécanisme de financement : les jeunes en agriculture pour soutenir la sécurité alimentaire; les jeunes dans l'exploitation minière pour soutenir des pratiques minières responsables et protéger la biodiversité, puisque l'Afrique détient 30 % des réserves minérales importantes; les jeunes dans le domaine de la technologie de l'information et des communications pour soutenir les efforts visant à utiliser les technologies modernes pour l'agriculture et l'exploitation minière, à faire face aux menaces hybrides et à maintenir la crédibilité des élections et de la gouvernance démocratique. Ces efforts de renforcement des capacités repositionneront probablement le Canada en tant que chef de file des programmes innovants pour un développement économique durable et mutuellement bénéfique. En outre, le Canada doit mettre en place un fonds d'investissement qui contribuera à renforcer les capacités et à encourager les investissements canadiens dans des secteurs autres que l'exploitation minière. Cette démarche doit s'aligner sur la signature d'ententes de protection des investissements mutuellement bénéfiques avec chacune des CER.

5. Collaboration en matière de recherche : une composante essentielle du partenariat stratégique entre le Canada et l'Afrique doit être un fonds de recherche spécial destiné à favoriser les partenariats éducatifs entre les institutions canadiennes et africaines.

Il est vrai que la documentation universitaire et politique sur les relations entre le Canada et l'Afrique est non seulement largement dépassée, mais aussi limitée, car une poignée d'érudits canadiens, dont l'auteur de ce mémoire, qui a également écrit le premier ouvrage sur les relations entre le Canada et l'Afrique, se sont engagés à étudier ces relations de façon rigoureuse. En bref, il y a peu d'érudits canadiens qui étudient les relations entre le Canada et l'Afrique. Dans cette optique, le Canada doit promouvoir et soutenir des activités de recherche académique et professionnelle sérieuses et engagées en vue d'acquiescer une

compréhension exhaustive et durable de l’Afrique et des relations entre le Canada et l’Afrique. Le Canada doit mettre en place un fonds canadien de recherche pour l’Afrique en vue de soutenir des recherches stratégiques opportunes et pertinentes qui favoriseront le partenariat stratégique. Ce fonds doit soutenir et promouvoir les collaborations entre les universités, les groupes de réflexion et les organisations non gouvernementales, créant ainsi des occasions pour les universités canadiennes d’établir des partenariats de recherche avec des organisations situées au Canada et en Afrique. En outre, le Canada doit affecter une partie du fonds au soutien d’organismes de financement à vocation politique ou universitaire, tels que le Centre de recherches pour le développement international et le Conseil de recherches en sciences humaines, pour l’enseignement transnational entre les établissements d’enseignement supérieur canadiens et africains, les bourses d’études supérieures et les programmes d’échange d’étudiants et d’enseignants. Un élément essentiel du fonds canadien de recherche pour l’Afrique doit être la création de centres de recherche pour l’étude des relations entre le Canada et l’Afrique dans les meilleures universités de chacune des huit CER, aux fins d’attirer et de former des dirigeants dans chacune des sous-régions. L’objectif principal devrait être de favoriser les partenariats de recherche entre les universitaires et les professionnels canadiens et africains en vue de soutenir les relations entre le Canada et l’Afrique.

Je serai heureux de fournir des détails si nécessaire et de participer à cette étude très importante sur les intérêts et l’engagement du Canada en Afrique.