

Privilégier l'emploi décent et un développement durable de l'économie à l'exploitation des ressources

Document de référence du Groupe de travail Politique étrangère « La transformation durable de l'économie en Afrique » Mai 2020

Le développement économique et l'évolution de la politique de sécurité en Europe et en Afrique sont étroitement liés ; un fait dont notre politique doit davantage tenir compte. Nous souhaitons **définir**, dans le présent document de synthèse, les priorités sociales-démocrates pour la gouvernance allemande en vue d'une **transformation durable des économies africaines**. Dans un monde globalisé, notamment en ces temps de populisme et de tentatives d'isolationnisme, il est important de porter un regard neuf et solidaire sur ce continent voisin. Toutefois, la solidarité ne signifie pas davantage « d'aides », mais une collaboration sur la base de valeurs et d'intérêts partagés. Il nous faut définir une politique pour l'Afrique qui favorise un développement durable de l'économie sur ce continent et qui soit créatrice d'emplois en nombre suffisant face à une population croissante. En même temps, nous devons rester vigilants dans la lutte contre les problèmes aigus que sont la pauvreté, la faim et la malnutrition, des phénomènes qui restent l'une des préoccupations majeures en Afrique.

L'instabilité politique, le changement climatique, la croissance démographique et un clivage social de plus en plus fort et visible dans de nombreux pays africains obligent l'ensemble des acteurs à se pencher plus activement sur les possibilités d'une transformation durable de l'économie et sur celles de la création d'emplois.

L'Allemagne et l'Europe peuvent jouer un rôle important dans le développement économique, social et politique en Afrique. Mais pour cela, elles doivent considérablement élargir le périmètre de leur engagement ; tant sur le plan politique qu'économique. Si l'encouragement du secteur privé, qui figure actuellement au premier plan de nombreuses initiatives politiques, telles que le « Pacte avec l'Afrique » (Compact with Africa, CwA) par exemple, est appréciable, il faut néanmoins en vérifier sans attendre l'efficacité en ce qui concerne les effets sur l'emploi et une transformation durable de l'économie.

Créer de l'emploi en dehors de l'exploitation des ressources

La transformation durable de l'économie en Afrique est synonyme d'opportunités pour des emplois décents. Pour cela, il faut s'éloigner d'un scénario de développement axé sur les exportations de produits bruts et l'exploitation des ressources naturelles, pour établir une structure économique basée sur la **création de valeur à l'échelle locale**. Selon la Banque mondiale, les matières premières représentent actuellement encore près de la moitié des recettes totales d'exportation des Etats africains. La création de valeur ajoutée est insuffisante, et cela se fait souvent au détriment des populations locales et de la nature.

L'actuelle structure économique aboutit souvent à une forme de « richesse pour quelques élus » au lieu de générer des emplois, des revenus suffisants et une « sécurité sociale pour le plus grand nombre ». Pour transformer durablement l'économie, il faut procéder à des investissements ciblés, mener une politique éducative et industrielle (publique) et nouer des alliances politiques qui revendiquent et soutiennent une telle politique. Les pays africains sont les acteurs les plus importants à cet égard. L'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) propose un cadre pour nos initiatives de coopération communes en vue

d'un développement durable du continent, cadre que se sont fixés eux-mêmes les gouvernements africains et qui identifie la démocratie et l'Etat de droit ainsi que la lutte contre la corruption comme des conditions indispensables à la transformation économique.

Le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 (Agenda 2030) avec ses Objectifs de développement durable (ODD) constitue un autre élément de référence important ; d'un point de vue social-démocrate et dans le contexte d'une transformation durable de l'économie, il nous paraît important de partager et de poursuivre avec détermination les objectifs déclarés notamment dans les ODD 4 (éducation de qualité), ODD 8 (emplois décents et croissance économique), ODD 9 (innovation et infrastructures) et ODD 10 (réduction des inégalités). L'une des cibles de l'ODD 9 indique ainsi, plus particulièrement, qu'il faut « promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et, d'ici à 2030, augmenter nettement la contribution de l'industrie à l'emploi et au produit intérieur brut, en fonction du contexte national. »

La diversité des contextes dans les 54 Etats qui composent l'Afrique exige une politique différenciée. En particulier dans le domaine de la transformation économique, il faut prévoir des stratégies et des propositions variées pour les partenaires en Afrique. Les **priorités** de l'action politique allemande devraient être fixées dans les domaines dans lesquels il existe déjà les conditions cadres politiques (et économiques) nécessaires ou dans lesquels elles sont en instance de création. Cependant, il faut aussi élaborer des propositions d'accompagnement de la transformation économique pour les pays connaissant des contextes plus difficiles.

Cinq priorités pour une transformation durable de l'économie en Afrique

Priorité n° 1 : mettre l'accent sur le « travail décent », les normes et la sécurité sociale

De nombreux pays africains affichent un taux de chômage élevé et font face à une forte poussée démographique de la nouvelle génération, qui, pour sa part, a urgemment besoin de perspectives professionnelles. C'est pourquoi il est extrêmement important de créer des emplois dans ces pays, avec un soutien fort de la part de l'Allemagne et de l'UE. Pour nous, il est évident qu'une économie nationale ne peut fonctionner dans la durée et une société être structurée de manière équitable que s'il est proposé des salaires décents, basés sur des conditions de travail équitables, ainsi que des perspectives claires. Nous souhaitons accompagner nos partenaires africains sur cette voie et encourager le « travail correct et décent ». Cela concerne tant les normes sociales et environnementales respectivement applicables que le développement d'organisations syndicales efficaces.

Ce faisant, une politique sociale-démocrate pour l'Afrique doit aller au-delà d'une simple aide à respecter les normes fondamentales du travail définies par l'OIT, et doit également favoriser des mesures sociopolitiques. Seuls des emplois décents proposant un salaire approprié **et** une protection sociale permettront aux populations de sortir de la pauvreté et de contribuer elles-mêmes au développement de leur économie nationale et à l'instauration ou au renforcement de systèmes de sécurité sociale.

En Afrique, près de 90 % de la population active travaillent dans l'économie informelle. Toute stratégie réaliste visant la transformation de l'économie doit donc également miser, parallèlement à la création « d'emplois décents » dans le secteur formel, sur le développement de l'emploi et la sécurité de l'emploi dans l'économie informelle. Les travailleurs informels doivent, eux aussi, pouvoir bénéficier d'une couverture sociale, par exemple en introduisant des modèles d'assurance maladie et de prévoyance

vieillesse accessibles ainsi que des systèmes de protection sociale qui garantissent la scolarisation des enfants plutôt que de les faire travailler.

L'accès aux biens publics est absolument essentiel pour permettre à l'ensemble de la population de bénéficier du développement économique.

Priorité n° 2 : créer des alliances politiques en vue d'un changement structurel durable

Une stratégie de transformation durable de l'économie et la recherche d'un nouveau scénario de développement exigent des processus de changement complexes, qui interviennent dans le domaine économique, social et politique. Pour initier de tels processus, les accompagner et les maintenir ensuite en place, il faut nouer de **vastes alliances politiques** entre acteurs étatiques, non étatiques mais aussi privés.

Nous sommes convaincus que les régimes démocratiques sont les mieux appropriés pour gérer dans la durée des activités de développement aussi complexes. C'est pourquoi nous soutenons les progrès démocratiques sur le continent africain.

Nous proposons ainsi délibérément un contrepoids à l'engagement d'Etats autoritaires, en particulier face à l'influence économique et politique croissante de la Chine.

Pour être efficaces, il est important que nous parvenions à mieux nous concerter au sein de l'UE et à nous présenter à nos partenaires africains avec une politique commune. Nous envisageons à cet effet de créer un Groupe de travail pour l'Afrique (*Task Force Africa*) avec les Commissaires européens concernés pour rendre pérenne et opérationnelle la proposition de Jean-Claude Juncker d'une alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables. Il est également évoqué la possible création d'une banque de développement commune Afrique-Europe.

L'urbanisation galopante en Afrique peut être une force motrice pour la mutation de la société. On voit apparaître de nouveaux potentiels économiques et se dessiner une classe moyenne active, autant d'événements autour desquels peut se cristalliser l'action des mouvements politiques et des syndicats. Dans le même temps, l'expansion rapide des villes pose un énorme défi en termes de disponibilité de logements, d'infrastructures, de solutions énergétiques, d'éducation, etc. C'est pourquoi il importe également, dans notre collaboration avec les pays africains, de tenir davantage compte du développement urbain, sans perdre de vue les zones rurales dans lesquelles la majeure partie de la population continue de travailler.

Priorité n° 3 : ancrer la politique industrielle et la politique éducative dans les services publics

L'éducation ou la politique industrielle doivent relever de l'action de l'Etat. En Afrique, l'Etat est souvent le plus important employeur dans son pays, avec toutes les responsabilités que cela implique.

Nous entendons aider les Etats africains à élaborer des **stratégies d'industrialisation**, à transformer les matières premières dans le pays d'origine et à créer ainsi de la valeur au niveau local, tout en tenant compte des zones commerciales et économiques régionales existantes. L'objectif visé est une mutation

structurelle en faveur d'industries de transformation génératrices d'emplois ainsi que la mise en place d'un vaste secteur tertiaire.

Pour pouvoir atteindre ces objectifs, il faut absolument disposer de bons **programmes de formation initiale et continue**. Ce n'est qu'avec un niveau minimum de compétences générales et techniques que le vaste potentiel qu'offre le développement démographique pourra être durablement exploité dans les pays africains.

Il faut coordonner les politiques de l'éducation, de l'innovation et du développement industriel pour obtenir des interactions efficaces. La politique industrielle doit ainsi identifier des « domaines d'apprentissage technologique » correspondant à ses besoins technologiques, dont la politique de l'éducation doit tenir compte. Ce faisant, il faut veiller à conserver un équilibre adéquat par rapport aux priorités à donner à des industries de transformation génératrices d'emplois. A cet égard, il est indispensable de pouvoir évoluer dans un contexte d'échanges libres, fondés sur l'Etat de droit, entre le gouvernement, les entreprises et les syndicats. Il est déterminant de ne pas former dans des filières sans lien avec la demande effective.

Des formations professionnelles constituant une véritable alternative aux études universitaires font très souvent défaut dans les pays africains et sont aussi peu acceptées par la population. C'est pourquoi il faut encore davantage rattacher la question de la formation initiale et continue au domaine du développement économique.

L'Allemagne jouit d'une excellente réputation pour son enseignement professionnel et se voit souvent sollicitée dans ce domaine par ses partenaires africains. Pour renforcer l'orientation de la formation professionnelle selon la demande du marché du travail, nous devons veiller à ce que les acteurs allemands étatiques, privés et ceux du partenariat social assurent un niveau de savoir-faire et de services de conseils suffisant. Une coopération renforcée entre des centres de formation professionnelle et le secteur privé permettrait de mieux planifier les besoins.

Le fait de combiner des instruments de politique industrielle et de politique de formation permet et doit contribuer à garantir l'égalité d'accès au marché du travail pour les femmes et à imposer leur égalité de présence sur ce marché, et pas uniquement en termes de salaire égal. L'Allemagne et l'UE doivent renforcer leurs efforts en coopération avec les acteurs africains et d'autres acteurs internationaux pour atteindre cet objectif.

Priorité n° 4 : créer des conditions cadres positives

La transformation durable de l'économie sera **uniquement possible dans de bonnes conditions cadres (au niveau national et international)**. Pour être équitable, la politique commerciale de l'UE doit tenir compte des intérêts africains. Il s'agit là d'un aspect essentiel, notamment pour le secteur agricole en Afrique et l'industrie agro-alimentaire. En outre, il faut pouvoir protéger la création de valeur à l'échelle locale par un régime douanier et commercial correspondant.

Il faut considérablement renforcer le commerce intra-africain. La création déjà amorcée d'une zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) marque une étape cruciale sur cette voie, que nous devons soutenir activement. Elle peut aboutir à la formation d'un vaste marché commun pour les entreprises africaines et internationales. Mais pour cela, il importe de développer l'infrastructure nécessaire

ainsi que le cadre juridique correspondant sur le continent africain. L'Allemagne et l'UE devraient également coopérer à ce niveau.

On ne saurait ignorer non plus l'augmentation inquiétante de l'endettement des Etats africains dans le contexte d'une transformation de leur économie. Les investissements internationaux dans des projets infrastructurels ne doivent en aucun cas aggraver la spirale de l'endettement. C'est pourquoi il est d'autant plus important que les Etats mettent en place des mécanismes pour une gestion durable de la dette. Dans le même temps, tous les créanciers importants, dont la Chine également, doivent coopérer en toute transparence dans la gestion internationale de la dette.

Dans de nombreux pays africains, les entrepreneurs, hommes ou femmes, souffrent souvent d'un accès insuffisant aux capitaux. En plus de l'aide existante octroyée par la Banque africaine de développement (BAD), il faudrait donc vérifier d'autres options pour des approches communes entre l'Afrique et l'Europe concernant la mise à disposition de capitaux.

Pour garantir une marge de manœuvre financière suffisante côté pouvoirs publics afin d'ancrer le changement structurel dans la durée, il est essentiel de consolider des systèmes d'imposition solides et acceptés ainsi que de renforcer un régime douanier efficace.

Les stratégies visant la mobilisation de ressources publiques et privées ne doivent pas être contrecarrées par des flux financiers illicites et des transferts de bénéfices (*base erosion and profit shifting*). C'est pourquoi, dans le cadre des initiatives politiques actuelles telles que le CwA, nous demandons l'élaboration de règlements pour lutter contre les flux financiers illicites et les transferts de bénéfices.

Priorité n° 5 : soutien ciblé des investissements – favoriser les secteurs générateurs d'emplois et ceux permettant un changement structurel durable

Nous saluons expressément le **soutien apporté aux investissements privés à travers de meilleures conditions d'investissement** et nous félicitons du développement de l'infrastructure locale et régionale comme mesures additionnelles mettant à disposition d'autres instruments de soutien du développement économique sur le continent africain. Ce faisant, il ne faut néanmoins jamais perdre de vue l'objectif d'une transformation socio-écologique.

Un critère important dans le soutien des investissements doit être celui d'**effets positifs sur l'emploi**. On dispose pour ce faire d'un énorme potentiel de création d'emplois supplémentaires dans le secteur formel. Pour assurer la qualité de tels emplois, il importe aussi de renforcer le travail des syndicats dans les pays concernés.

D'un point de vue social-démocrate, il faut à tout prix éviter un « nivellement par le bas » des normes sociales et écologiques ainsi que des droits humains.

Nous devons considérer l'urbanisation galopante et le développement du numérique comme une véritable chance à saisir. Selon l'OCDE, le développement massif d'infrastructures intelligentes et décarbonisées dans l'espace urbain est une condition essentielle pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. Au regard des considérables besoins financiers de l'infrastructure urbaine, il faut également prévoir des garanties publiques appropriées pour les investissements ainsi que l'accès à des capitaux privés et publics pour les municipalités.

La transformation écologique des villes, les grands projets infrastructurels, la création de nouveaux espaces habitables, de nouvelles offres pour la population urbaine, le secteur du tourisme, la consommation en progression constante des classes moyennes qui se développent ici et là, les nouvelles exigences en matière de production énergétique durable ainsi que la mise à disposition générale de biens publics tels que la sécurité, l'éducation et les services publics d'intérêt général représentent un énorme potentiel d'effets positifs pour l'emploi. Ce faisant, nous devons rester vigilants et ne pas investir massivement uniquement dans le développement d'infrastructures physiques. Un enjeu encore plus important pour de bonnes infrastructures en Afrique est celui de l'entretien et de la maintenance, aujourd'hui encore défaillant. Il est impératif de créer des structures à cet égard aussi.

Un autre volet significatif pour créer de nouveaux emplois existe également dans le **secteur de l'agriculture**. Ici, outre l'accès difficile aux capitaux, les technologies font aussi souvent défaut. Les capacités insuffisantes en termes de transport, de stockage et de refroidissement entraînent jusqu'à 30 à 40 % de pertes après la récolte. Si l'on entend augmenter la création de valeur, il est très important de pouvoir transformer les produits agricoles sur place et d'améliorer le rattachement à des chaînes de création de valeur régionales et internationales. Il faut exploiter les potentiels qu'offre l'agro-écologie.

Par ailleurs, les investissements allemands (publics et privés) peuvent apporter de précieuses contributions dans le secteur de la santé, des énergies renouvelables, du tourisme et du bâtiment ainsi que dans l'industrie alimentaire. Il faut également accompagner le développement du secteur tertiaire et en aucun cas l'opposer à une stratégie d'industrialisation.

Faire des propositions politiques pour un autre scénario de développement

L'emploi décent et la transformation durable de l'économie seront uniquement accessibles si l'on emprunte un scénario de développement reposant sur la création de valeur à l'échelle locale au lieu de l'exploitation des ressources. Pour cela, il faut des propositions politiques concrètes pour épauler nos partenaires en Afrique. Les cinq priorités présentées identifient ainsi des domaines d'activité et des critères précis pour la gouvernance allemande. Elles se réfèrent à des objectifs convenus par la Communauté internationale, aux ODD, aux conditions cadres dans les Etats africains et sont en accord avec les valeurs sociales-démocrates.

Nous souhaitons que le gouvernement allemand formule en conséquence des propositions politiques différenciées à l'attention de nos partenaires étatiques et non étatiques en Afrique, et vérifie ces domaines d'activité pour les programmes et initiatives déjà existants.

La politique commerciale et agricole de l'UE doit notamment être cohérente par rapport aux objectifs de la politique de développement.

En outre, une étroite concertation est indispensable dans la coopération entre l'UE et l'Afrique.

Il convient désormais de développer et de mettre en œuvre des étapes concrètes d'action et de réalisation de la politique précédemment exposée, conjointement avec les partenaires africains et en tenant particulièrement compte des objectifs qu'ils auront eux-mêmes formulés.