

Prise de position « L'Afrique et le G20 – Approches pour une politique progressiste vis-à-vis de l'Afrique »

La coopération avec l'Afrique a été déclarée thème prioritaire du sommet du G20 en juillet 2017 et il est prévu, à cette occasion, de convenir d'un « pacte » avec l'Afrique : Compact with Africa (CWA). Nous prôtons une politique progressiste et solidaire vis-à-vis de l'Afrique et souhaitons, avec le présent document, prendre position sur ce pacte du point de vue de la démocratie sociale. Nous demandons un pacte CWA axé sur une transformation sociale et écologique des sociétés africaines et européennes.

En tant que club exclusif réunissant les plus grandes puissances économiques du monde, le G20 est devenu un forum influent pour les questions ayant trait à l'économie mondiale, et ses décisions sont parfois lourdes de conséquences dans les pays pauvres. Le continent africain est très largement exclu du processus du G20. En cette année 2017 désignée « Année de l'Afrique », les membres du G20 entendent créer de l'emploi et de la croissance par le biais de partenariats d'investissement dans certains pays africains et empêcher la migration vers l'Europe. Cette démarche qui relève d'une conception néolibérale de l'économie risque, le cas échéant, de renforcer des structures de dépendance héritées de la colonisation. Cela va à l'encontre de ce que nous entendons par politique progressiste à l'égard de l'Afrique.

Nous demandons en lieu et place l'instauration d'une transformation sociale et écologique des sociétés et des économies africaines et européennes dans le cadre d'une démarche partenariale, telle qu'elle est également ancrée dans les objectifs de développement durable (ODD). Ce faisant, l'accent doit être mis sur la justice, la paix, la durabilité et la solidarité. On ne saurait plus tolérer dorénavant une politique à l'égard de l'Afrique reposant sur des paradigmes de croissance du passé, à la fois élitistes et préjudiciables à l'environnement. Inévitablement, les crises sociales et écologiques appellent des bouleversements sociétaux. C'est pourquoi la participation sociale et politique doit, à notre sens, devenir une base essentielle de l'action politique (Just Transition). Ainsi, les partenaires d'une politique progressiste vis-à-vis de l'Afrique ne sont pas des Etats en développement autoritaires, mais des acteurs qui interviennent, dans leurs pays et leurs régions, en faveur de l'instauration de systèmes démocratiques fonctionnels et d'une politique économique et de développement qui lutte contre la pauvreté. Il est également clair qu'il ne peut y avoir une seule politique uniforme pour un continent aussi grand et aussi hétérogène que l'Afrique. Il convient nécessairement d'adopter une démarche différenciée dans le cadre d'une approche politique régionale.

Il est temps d'introduire un changement de paradigmes dans la politique vis-à-vis de l'Afrique

Face aux bouleversements politiques mondiaux et à l'urgence des enjeux auxquels nous sommes tous confrontés, il est grand temps de réorienter nos relations avec les Etats africains. Les initiatives actuelles en matière de politique africaine, en particulier celles du G20 et du pacte CWA, offrent l'opportunité d'ancrer durablement la politique vis-à-vis de l'Afrique dans l'agenda politique. Etant un groupement informel d'Etats, le G20 ne peut pas prendre de décisions légalement contraignantes,

mais il a la faculté de définir des priorités-clés dans la politique et de renforcer les processus au sein d'institutions internationales. Toutefois, il ne suffit pas d'associer les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux du continent africain au développement de politiques dans le cadre d'une démarche partenariale. Il faut surtout définir des positions politiques collectives, notamment en s'appuyant sur les programmes existants de partenaires africains, comme l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA). En outre, toute initiative en matière de politique africaine doit être pensée en pleine conscience des structures héritées du colonialisme, qui, aujourd'hui encore, marquent le développement politique, social et économique de l'Afrique.

Ce n'est qu'en unissant nos forces que nous pourrons faire face aux défis auxquels nous sommes tous confrontés. Quant à lui, le traditionnel schéma donateurs-bénéficiaires fait notoirement figure d'anachronisme. Par conséquent, un changement de paradigme politique est nécessaire pour résoudre les questions de mutation structurelle aussi bien sociales, qu'économiques et politiques. Une politique solidaire de l'Allemagne et de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique doit être conçue et introduite dans le cadre d'un positionnement commun, sur la base d'une action politique transversale cohérente – et non par une cacophonie d'initiatives et de niveaux d'action contradictoires. Lorsqu'elles ne sont pas coordonnées entre elles, les initiatives des différents ministères produisent malentendus et incompréhension. Seule une approche cohérente et coordonnée peut pérenniser la lisibilité de la politique allemande concernant l'Afrique pour nos interlocuteurs, et nous permettre de défendre en notre âme et conscience notre modèle de société démocratique.¹ Notre action politique vis-à-vis de l'Afrique doit rester fondée sur une approche politique régionale et sur la coopération avec l'Union africaine (UA) ainsi qu'avec les Communautés économiques régionales (CER). Les traités bilatéraux avec des Etats individuels, comme par exemple les partenariats actuels UE-Afrique en matière de migration, contournent la logique des efforts d'intégration des organisations régionales comme l'UA qui poursuivent des pistes de solution au niveau régional.

Une transformation socio-écologique mondiale comme objectif commun du partenariat Afrique-Europe

Des injustices sociales flagrantes, les crises économiques, les déséquilibres écologiques, l'enrichissement de quelques-uns au détriment du plus grand nombre et la crise de la démocratie avec la montée du populisme ainsi que la multiplication des modèles de développement autoritaires sont des problèmes qui affectent aussi bien l'Afrique que l'Europe. La solution ne peut pas uniquement consister à trouver des réponses pour le partenaire présumé plus faible, comme le fait le pacte « Compact with Africa ». Pour être de bonne qualité et responsable à nos yeux, un partenariat doit mettre en avant les objectifs communs plutôt que de partager les problèmes. En commun avec nos partenaires africains, nous voulons nous engager pour une transformation sociale et écologique mondiale en Afrique et en Europe, qui concilie le droit à une vie décente pour tous et le respect des seuils critiques pour notre planète.

¹ Cf. à ce sujet la prise de position en allemand « Progressive Afrikapolitik – Die Staaten Afrikas als globale Partner. » Sur le site : <http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-progressive-afrikapolitik-20092016.pdf>.

La coopération partenariale s'inscrit tout autant dans le cadre des traités et objectifs internationaux comme l'Agenda 2030, les objectifs de développement durable (ODD) et l'Accord de Paris sur le climat, que dans le cadre surtout de concepts déjà élaborés en Afrique comme l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA). L'Allemagne devrait donner le bon exemple et réorganiser avec davantage de cohérence les nombreuses initiatives politiques en Afrique, en assurant un flux d'information clair et transparent avec les partenaires africains. Ceci implique aussi de renforcer l'engagement au niveau européen et de participer activement à la mise en œuvre d'initiatives UE-Afrique.

Elargir le G20 et l'inscrire dans l'inclusivité

A l'exception de l'Afrique du Sud, aucun autre Etat africain n'est représenté dans le processus du G20 comme membre à part entière. Le continent africain est donc exclu de fait. Inviter quelques représentants de l'Afrique, triés sur le volet, à des réunions du G20 ou octroyer à l'UA ou un autre pays africain le statut de membre permanent ne changera rien à ce déficit fondamental. C'est aussi pour cette raison que les Nations Unies restent le seul forum avec une légitimité démocratique pour relever les défis mondiaux. Par ailleurs, les gouvernements représentés au sein du G20 ne représentent pas forcément les intérêts de leur population. Ils défendent, pour certains, des modèles de développement autoritaires et ont très largement rallié le paradigme de développement néolibéral du G20. Pour exclure l'éventualité que seuls les intérêts des élites soient pris en considération, il convient de renforcer les éléments participatifs dans l'agenda du G20 et d'initier un débat sociétal aussi large que possible. Le dialogue déjà établi avec la société civile est certes très louable, mais reste insuffisant. Il faut renforcer la participation de groupes sociétaux, et en particulier de la société civile et des syndicats, au niveau institutionnel dans le processus du G20, notamment à travers les procédures définies dans l'Agenda 2030 dans le cadre du Forum politique de haut niveau (High-level Political Forum, HLPF) ou encore en instaurant des forums multipartites avec des acteurs de la société civile, en amont du processus du C20 (Civil Society 20). Le processus du L20 (Labour 20) doit lui aussi gagner en influence pour être à même d'ancrer dans le monde du travail également les développements esquissés ici. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra atténuer les déficits de légitimité démocratique qui caractérisent le G20 en tant que forum autoproclamé, mais aussi lutter contre les lobbys industriels et les défenseurs de politiques économiques conformistes, clairement surreprésentés et qui ont jusqu'à présent bénéficié d'un accès privilégié.

L'initiative « Compact with Africa » : oui aux investissements, mais seulement s'ils sont différenciés, durables et équitables

Le pacte « Compact with Africa » entend mettre en place des partenariats d'investissement avec différents pays africains pour stimuler l'économie et créer des emplois, en réduisant ainsi, entre autres, la « pression migratoire » vers l'Europe. A ce titre, 50 milliards de dollars par an doivent être mobilisés pour compenser des déficits d'infrastructure et 20 millions d'emploi doivent par ailleurs être créés chaque année jusqu'à 2035. L'avant-projet du pacte CWA a été présenté par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque africaine de développement. A juste titre, de nombreux pays africains font preuve de beaucoup de scepticisme vis-à-vis des institutions financières internationales au regard des retombées

négatives des mesures d'ajustement structurel souvent imposées unilatéralement dans le passé. Leurs pratiques d'octroi de crédits, les coupes budgétaires imposées aux finances publiques, mais aussi les projets d'investissement et d'infrastructure se sont souvent traduits par un impact négatif sur le développement et ont entraîné les pays concernés dans une spirale d'endettement et de dépendance. Il convient par conséquent d'examiner d'un œil particulièrement critique les intérêts sous-jacents, les logiques de fonctionnement et les dépendances historiques – également pour éviter un nouvel endettement structurel des pays africains. C'est pourquoi nous demandons par ailleurs de tirer parti de la Présidence du G20 à la fois pour attribuer enfin la priorité nécessaire à la situation d'endettement qui met en péril de nombreux pays africains et pour examiner des options qui permettraient un allègement significatif de la dette pour les pays concernés, établir un consensus en la matière et lancer des mesures pour leur mise en œuvre.

Avec son approche modulaire, le pacte CWA entend améliorer les conditions d'investissement pour les investisseurs privés en Afrique via un mix de réformes et d'instruments. Le fait que jusqu'à présent seuls des pays au bilan plutôt positif, des « good performers »², aient postulé et été choisis pour les partenariats, laisse penser que les investissements n'iront pas jusque dans les pays les plus pauvres et les plus faibles qui en ont particulièrement besoin. La réalisation des objectifs de développement durable exigerait pourtant de soutenir les acteurs qui interviennent, dans leurs pays et leurs régions, en faveur de l'instauration de systèmes démocratiques fonctionnels et d'une politique économique et de développement qui lutte contre la pauvreté, et non en faveur d'États en développement autoritaires.

Le pacte CWA ne répond pas à la question concernant le type d'investisseurs privés visés, et la manière dont la population doit bénéficier de ces investissements dans les différents pays. Il s'agit pourtant de questions essentielles, si l'objectif n'est pas uniquement de permettre à des sociétés et des investisseurs étrangers de développer de nouveaux marchés, mais bien de contribuer à la transformation structurelle de l'Afrique et de lutter contre les inégalités sociales et la pauvreté. C'est pourquoi nous demandons que les investisseurs privés internationaux ne se substituent pas à l'État. En outre, les investissements doivent être encadrés par des politiques industrielles et agricoles correspondantes pour intervenir dans des secteurs générateurs d'emplois. Dans le même temps, il ne faut pas négliger non plus les investissements dans des réseaux de sécurité sociale et des instruments de politique sociale, notamment pour atténuer les effets des crises macro-économiques et pour garantir des minima sociaux. Jusqu'à présent, le pacte CWA souligne certes l'importance de la stabilité macro-économique, mais l'approche proposée, à savoir privatiser l'infrastructure publique ou en ouvrir le financement à des partenariats publics-privés (PPP), a souvent eu par le passé des conséquences extrêmement négatives globalement.

Pour que des investissements puissent effectivement contribuer au développement économique et social en Afrique, il faut que certaines conditions d'ensemble soient réunies en parallèle. C'est pourquoi nous demandons qu'au moment de la signature des partenariats d'investissement avec les différents pays, les gouvernements du G20 et les pays partenaires respectent leurs engagements internationaux quant à la

² Actuellement : la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Rwanda, le Sénégal et la Tunisie.

protection des droits humains, l'observation des normes fondamentales du travail de l'OIT et des conventions supplémentaires de l'OIT, la régulation des multinationales et leur rôle de modèle économique. Notamment du point de vue allemand, les droits humains, les normes sociales et écologiques ainsi que les principes d'un travail décent sont au cœur du débat sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement durable. Il ne peut être uniquement question de la quantité d'emplois créés sur le continent africain, il faut aussi très concrètement placer la qualité de ces emplois au centre des efforts déployés. Nous demandons également à ce qu'un mécanisme de vérification correspondant soit instauré dans le pacte CWA pour garantir le respect des normes et des règles correspondantes.

Pour instaurer un développement économique inclusif, durable et sans danger pour le climat, qui n'exacerbe pas les déséquilibres déjà existants et ne renforce pas les infrastructures actuelles fortement génératrices d'émissions, il faut inscrire tout partenariat d'investissement dans le cadre de l'Agenda 2030, des ODD et de l'Accord de Paris sur le climat. Nous saluons l'exigence exprimée dans le pacte CWA à l'égard de la lutte contre les flux financiers illégaux et la fuite des capitaux, notamment le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale ou la corruption. Des aides ciblées et une étroite coopération doivent doter les administrations fiscales des pays africains des moyens nécessaires pour endiguer efficacement ces dérives. Sous la présidence allemande, le G20 devrait s'engager, dans ce domaine, en faveur de la mise en œuvre et du rapprochement des nombreuses initiatives existantes. Sélectionner certains pays manifestant une volonté de réforme pour bénéficier des partenariats d'investissements, comme le prévoit le pacte CWA, engendre par ailleurs de nouveaux rapports de conditionnalité et mine l'intégration régionale en Afrique. La politique allemande ne doit en aucun cas remettre en question les organisations régionales et panafricaines en débouchant sur une « gouvernance de club » plutôt que sur le multilatéralisme.

La migration n'est pas un thème explicitement traité dans le cadre du G20. Or le souci d'une pression migratoire excessive constitue bien également une motivation de politique intérieure pour les partenariats d'investissement avec l'Afrique. Le chômage, est-il précisé dans le pacte « Compact with Africa », est à l'origine d'une pression migratoire en direction de l'Europe et crée une instabilité. C'est pourquoi des investissements doivent également permettre aux jeunes africains de pouvoir trouver du travail chez eux à l'avenir, au lieu de se mettre à en chercher en Europe. A nos yeux, cette conclusion fait courir le risque de ne concevoir le développement économique de l'Afrique que dans la perspective de la migration : en effet, la recherche internationale sur les migrations montre qu'en règle générale le développement économique stimule plutôt la migration à brève échéance. En outre, la grande majorité des mouvements migratoires en Afrique, qu'ils soient volontaires ou involontaires, a lieu sur le continent africain lui-même. Ainsi, nous défendons l'encadrement légal d'une migration de main-d'œuvre réglementée. La crainte actuelle d'une pression migratoire excessive ne doit pas occulter l'importance de la migration de main-d'œuvre réglementée, notamment pour les sociétés industrielles confrontées au vieillissement de leur population. Par ailleurs, si l'on n'aborde pas en profondeur et de manière cohérente les causes de la pauvreté et des inégalités, cela ne contribuera qu'à augmenter les coûts de transaction des transferts illégaux de migrants, et stimuler des branches d'activités criminelles, extrêmement nuisibles au développement du pays. Nous pensons qu'au lieu de proposer des approches

bilatérales, il faut renforcer une approche politique internationale pour mieux faire face aux enjeux multiples et complexes de la mondialisation des relations commerciales, du sous-développement des économies et de la faiblesse des institutions entre autres héritages du passé colonial. C'est pourquoi nous demandons que le G20 soutienne le développement d'un « pacte mondial pour une migration régulée, ordonnée et sûre », dans le cadre du sommet multilatéral du « Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) » qui se tiendra du 28 au 30 juin 2017 à Berlin.

En cette année de l'Afrique 2017, nous assistons à un glissement toujours plus fort des priorités politiques vers les intérêts économiques et commerciaux de l'Europe. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue qu'une politique progressiste vis-à-vis de l'Afrique doit concilier aussi bien la politique extérieure que la politique de sécurité et de développement dans une approche mondialisée. Nous voyons une opportunité à saisir dans le sommet UE-Afrique qui aura lieu en novembre 2017 à Abidjan. A cette occasion, l'Allemagne et l'UE pourront montrer qu'elles n'ont pas l'intention de subordonner les objectifs politiques communs de l'Europe et de l'Afrique à un agenda d'investissement et de croissance au profit de l'Europe.