



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-neuvième réunion du Comité d'experts

*Réunion du Comité d'experts de la troisième réunion
annuelle conjointe de la Conférence des ministres de
l'économie et des finances de l'Union africaine et de la
Conférence des ministres africains des finances, de la
planification et du développement économique de la
Commission économique pour l'Afrique*

*Lilongwe (Malawi)
25 – 28 mars 2010*



COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

Cinquième réunion du Comité d'experts



Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/COE/29/3
AU/CAMEF/EXP/2(V)
Date: 16 février 2010

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**Promouvoir une croissance forte et durable pour réduire
le chômage en Afrique**

Document de synthèse

Établi par la Commission de l'Union africaine et la Commission
économique pour l'Afrique

Table des matières

| | Page |
|---|------|
| Sigles..... | ii |
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Réaliser une croissance forte et durable pour créer des emplois en Afrique : Où en sommes-nous? | 2 |
| 3. Croissance, emploi et réduction de la pauvreté : Un cadre pour accélérer les progrès vers la réalisation des OMD..... | 5 |
| 4. Stratégies et politiques de croissance favorables à l'emploi..... | 11 |

Sigles

| | |
|-------|---|
| CEA | La Commission économique pour l'Afrique |
| DSRP | documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté |
| NEPAD | Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique |
| OIT | L'Organisation internationale du Travail |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| PIB | produit intérieur brut |
| PME | les petites et moyennes entreprises |
| TIC | technologies de l'information et des communications |

1. Introduction

1. De nombreux pays africains ont enregistré, avant les crises financière et économique mondiales de 2008 et 2009, une croissance remarquable tirée par les produits de base mais cette croissance a été très instable parce que vulnérable aux chocs extérieurs. De plus, elle n'a pas entraîné une forte création d'emplois dans les économies concernées. Les défis que doivent relever les pays africains en réponse au ralentissement économique mondial sont non seulement de redémarrer, d'accélérer et de soutenir la croissance, mais également de rendre l'emploi plus en adéquation avec la croissance, ce qui est indispensable à une réduction durable de la pauvreté.

2. Le débat sur l'interdépendance entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté n'est pas nouveau. En effet, les modalités de promotion d'une croissance créatrice d'emplois ont été discutées ces dernières années dans les milieux de la politique et de la recherche, souvent dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La Commission économique pour l'Afrique (CEA) a participé à ce débat grâce à la publication du Rapport économique sur l'Afrique, 2005, et aux délibérations de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, tenue la même année. Les sommets des chefs d'État de l'Union africaine tenus en 2004 et 2008 ont également contribué à ce débat. L'attention accordée à cette question au fil des ans témoigne de son importance pour le développement de l'Afrique.

3. Le présent document de synthèse lance le débat sur une approche nouvelle et plus efficace de nature à renforcer l'interdépendance entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté, qui a été très souvent négligée dans la formulation et l'application des politiques au cours des 30 dernières années dans la plupart des pays africains. L'expérience acquise en Afrique et ailleurs montre qu'une planification globale du développement donnant corps à des stratégies et des politiques sectorielles (industrielles en particulier) bien conçues et appliquées pour faire face aux imperfections du marché du travail et stimuler l'investissement du secteur privé, la productivité et l'emploi, est indispensable pour parvenir à une croissance durable et forte et réduire le chômage en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables. Ce nouveau cadre alternatif de croissance et de développement axé sur l'emploi devrait être maîtrisé, appliqué et contrôlé par les acteurs étatiques et non étatiques. Il devrait également, en plus des mesures à long terme, inclure des stratégies anticycliques visant à rendre les institutions nationales moins vulnérables aux chocs exogènes.

4. Si la reprise de la croissance avant et après la crise est un pas en avant - radicalement différent des résultats décevants des années 80 et du début des années 90 - les efforts permettant de soutenir une croissance forte et créatrice d'emplois sur le continent resteront insatisfaisants tant que des stratégies audacieuses de croissance et d'emploi propres à chaque pays ne seront pas adoptées et appliquées avec l'appui et l'encadrement de dirigeants politiques engagés poursuivant des efforts coordonnés au niveau régional.

5. La forme et le contenu de telles stratégies dépendront des réponses apportées aux questions suivantes :

a) Pourquoi les pays africains ont-ils obtenu ces 30 dernières années des résultats si peu satisfaisants en ce qui concerne la réalisation d'une croissance forte, durable et créatrice d'emplois ?

b) Que peuvent-ils utiliser - stratégies, ressources et modalités - pour relever les défis de la croissance et de l'emploi au cours de la décennie à venir afin de réduire considérablement la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement ?

c) Quels rôles et responsabilités les acteurs étatiques et non étatiques doivent-ils assumer pour que les stratégies d'emploi reçoivent la priorité voulue et soient effectivement appliquées ?

6. Dans le droit fil de ces trois questions, le document de synthèse a été structuré en trois parties :

- La première partie examine la situation actuelle de la croissance au niveau global et régional ainsi que l'impact de facteurs extérieurs comme la crise économique mondiale sur la dynamique de la croissance. Elle se penche également sur les raisons de l'importance d'une croissance forte et soutenue pour le développement en Afrique.
- La deuxième partie préconise une réorientation majeure vers les interdépendances entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté et vers les principaux moteurs de la croissance et de la création d'emplois en vue de la réduction de la pauvreté.
- La troisième partie recommande une approche audacieuse et globale de la planification du développement pour parvenir à une croissance forte, durable et créatrice d'emplois, fondée sur des stratégies de croissance propres à chaque pays et la prise en compte de l'emploi pour réduire la pauvreté. Elle met également en évidence le rôle de l'intégration régionale et de la coordination institutionnelle et en souligne les implications à l'attention des dirigeants africains et d'autres principales parties prenantes.

2. Réaliser une croissance forte et durable pour créer des emplois en Afrique : Où en sommes-nous ?

7. La croissance est importante non seulement parce qu'elle entraîne une augmentation du niveau de revenu mais également parce qu'elle jette les fondements d'une réduction durable de la pauvreté, d'une amélioration du bien-être et du développement en général. Elle permet aux pays d'accroître la disponibilité et la répartition des biens et services de base indispensables à la survie comme l'alimentation, le logement, la santé et la protection. Elle leur permet également de créer davantage d'emplois et d'améliorer l'éducation, élargissant ainsi les choix économiques et sociaux offerts à la population. Il est essentiel de comprendre comment réaliser la croissance et la maintenir à des niveaux élevés pour savoir comment relever le niveau de vie des populations et réduire la pauvreté sur le continent.

2.1 La situation actuelle

8. L'Afrique a enregistré une forte croissance avant les crises financière et économique de 2008, affichant un taux de croissance annuelle de 2,5 % en moyenne pour la période 1990-1999 et de 5,3 % pour la période 2000-2007¹. Les taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant sont

¹ CEA et CUA, 2010. *Rapport économique sur l'Afrique : promouvoir une croissance forte et durable pour réduire le chômage*. Addis-Abeba (Éthiopie).

passés des niveaux négatifs enregistrés au début des années 90 à 3,8 % au cours de la période 2004 - 2007. Malgré de fortes variations d'une sous-région ou d'un pays à l'autre, presque tous les pays africains ont connu une croissance moyenne positive du PIB au cours de la décennie écoulée.

9. Compte tenu de leur poids, les pays exportateurs de pétrole ont contribué pour plus de la moitié de la croissance du continent au cours de la période qui a précédé la crise, mais de nombreux pays importateurs de pétrole ont enregistré des taux de croissance encore plus élevés. L'Afrique de l'Est par exemple, sous-région importatrice de pétrole, a enregistré le taux de croissance moyen le plus élevé (7,1 %) au cours de la période 2004-2007, alors que l'Afrique du Nord, principale sous-région exportatrice de pétrole, a connu le taux de croissance moyen le plus faible (5,8 %). Dans les autres sous-régions, le taux moyen a été de 6,1 % en Afrique australe, de 6 % en Afrique de l'Ouest et de 5,9 % en Afrique centrale. Trois pays importateurs de pétrole (Éthiopie, Tanzanie et Ouganda) font partie de ceux qui ont enregistré les meilleurs résultats au cours de cette période, alors que le Zimbabwe, la Somalie et l'Érythrée ont été de ceux qui ont affiché les plus faibles performances.

10. La forte demande et les prix élevés des produits de base ainsi que l'amélioration de la gestion macroéconomique ont contribué à la croissance récente de l'Afrique, facilitée par la stabilité des prix, de plus faibles déséquilibres intérieurs et extérieurs, des mouvements prévisibles des taux de change et une augmentation de l'investissement privé. En outre, le continent a reçu des ressources financières extérieures importantes sous forme d'aide publique au développement, d'allégement de la dette et de flux de capitaux privés, y compris l'investissement étranger direct et les envois de fonds.

11. Les écarts de croissance observés d'un pays à l'autre traduisent l'importance de nombreux facteurs de croissance sur le continent ainsi que l'évolution de la structure des économies africaines. Si, dans la plupart des pays, l'agriculture reste le secteur clef, sa contribution au PIB a baissé, passant de plus de 30 % en 2000 à 22 % en 2007. Alimenté par l'activité croissante du secteur financier, du tourisme et de l'essor de l'industrie des communications, le secteur des services s'est développé dans beaucoup de pays. Cependant, même si la part du secteur industriel dans le PIB total est restée pratiquement la même, sa composition a considérablement changé en faveur de l'extraction minière. De nombreux pays africains ont connu une désindustrialisation qui s'est traduite par une diminution de la part du secteur manufacturier dans l'ensemble de la production et des exportations. L'investissement et la production limités du secteur manufacturier, habituellement à forte intensité de main-d'œuvre, signifient à la fois une faible création d'emplois et une plus grande vulnérabilité des économies africaines aux chocs extérieurs.

12. Les changements structurels limités observés depuis 1990 et la concentration des activités économiques dans les industries extractives plutôt que dans le secteur manufacturier n'ont pas jeté de solides fondements pour réaliser une croissance forte et durable et créer des emplois décents. Bien que la part de l'agriculture dans la main-d'œuvre totale semble avoir baissé, la productivité de ce secteur ne s'est pas améliorée pour autant². Cela signifie que le secteur agricole ne peut ni subvenir aux besoins alimentaires d'une population urbaine croissante ni générer les recettes en devises nécessaires pour financer les importations de biens intermédiaires et de biens d'équipements indispensables à l'industrialisation, en particulier dans les économies essentiellement agricoles. Dans beaucoup de pays africains, l'absence d'importants gains de productivité dans le secteur agricole compromet considérablement les chances de déclencher une transformation dynamique.

² CEA et CUA, 2009. *Rapport économique sur l'Afrique*.

2.2 Impact des crises financière et économique mondiales

13. Depuis le début des crises mondiales, la croissance du PIB de l'Afrique enregistre une courbe descendante, même si elle affiche une certaine solidité comparativement aux précédentes récessions économiques. Le taux de croissance du continent était de 4,9% en 2008. Il s'est établi à 1,6% en 2009, à cause notamment de la faiblesse de la demande et des prix des produits de base et de la forte baisse de la demande intérieure (notamment l'investissement privé), des flux de capitaux externes et des recettes touristiques. La reprise de la croissance en Afrique – attendue à 4,3% en 2010 – sera dans une large mesure tributaire de l'état de l'économie mondiale et de l'importance de la demande pour les exportations de produits de base africains, ce qui devrait faire monter les prix et les recettes des biens d'exportation.

14. L'impact économique du ralentissement économique mondial sur les pays africains tient davantage à la nature de leurs structures économiques. Les pays qui sont très dépendants des ressources minérales et dont les produits d'exportation ne sont pas diversifiés ont été davantage touchés que les autres en raison de la faiblesse des prix et de la demande des produits de base. La crise a également pesé sur la situation sociale, avec une baisse des niveaux de vie, notamment là où les systèmes de protection sociale ne sont pas très développés. Le ralentissement prolongé de l'économie mondiale a aussi entraîné une chute des envois de fonds des travailleurs émigrés et un recul de la création d'emplois, du tourisme et de l'aide publique au développement, mais aussi une hausse du chômage.

15. Cependant, les pays exportateurs de pétrole ont dans l'ensemble affiché en 2009 une croissance plus robuste que les pays non exportateurs de pétrole, car ils ont fait face à la crise financière et économique mondiale en position de force. Les effets conjugués des mesures macroéconomiques prudentes que ces pays ont prises à la faveur de la montée en flèche récente des cours du pétrole leur ont permis d'accumuler des réserves de change considérables, de réaliser des épargnes budgétaires et de réduire leur dette extérieure. Ils ont pu ainsi se ménager une marge de manœuvre pour bien résister à un cycle monétaire et budgétaire défavorable.³ Quelques pays importateurs de pétrole, six au total, ont également relativement bien résisté aux effets de la crise, affichant une croissance du PIB supérieure à 5%. La plupart de ces pays (dont l'Afrique du Sud) ont mis en place des mesures de soutien à l'économie ou des politiques budgétaires et monétaires efficaces destinées à augmenter la dépense publique dans les infrastructures et les services, ce qui a donné un coup de fouet à la demande interne et à la création d'emplois et permis d'atténuer les effets négatifs de la crise.

16. Les crises financière et économique mondiales ont été l'occasion pour les responsables politiques africains de tirer des enseignements s'inscrivant dans une perspective à court et long termes. Il apparaît clairement que les responsables politiques doivent pouvoir bénéficier d'une marge de manœuvre plus grande pour faire face à de tels chocs externes. La crise a aussi montré combien les pays africains devaient renforcer la mobilisation des ressources internes, promouvoir l'intégration régionale et lancer de véritables programmes de diversification économique. Dans l'ensemble, la crise a fait ressortir avec force l'urgence pour les pays africains de porter davantage d'intérêt à la consolidation de la coopération Sud-Sud et des flux de capitaux privés, d'ouvrir de nouveaux marchés et de renforcer les filets de protection sociale afin d'atténuer les effets de celle-ci sur les pauvres.

³ CEA et CUA, 2010. Rapport économique sur l'Afrique : promouvoir une forte croissance durable pour réduire le chômage.

17. Au-delà de la crise, les pays africains doivent reformuler leurs stratégies à long terme dans les domaines de la croissance et de l'emploi. Si tout le monde s'accordait depuis les années 80 à dire que les mesures prises pour améliorer la stabilité macroéconomique ont joué un rôle important dans la création d'un climat plus propice à la croissance en Afrique, il semble aujourd'hui que ce facteur n'ait pas vraiment pesé de façon déterminante dans la réalisation de la croissance.

Questions à débattre

1. Pourquoi plusieurs pays africains n'ont pas réussi à diversifier leur économie ?
2. Quels sont les enseignements tirés des expériences et des actions entreprises par les pays africains pour faire face aux récentes crises financière et économique mondiales ?
3. Qu'est-ce que les pays africains peuvent faire pour atténuer les effets des chocs extérieurs à court terme, tels que la crise mondiale, sur la croissance et l'emploi et réduire leur vulnérabilité aux chocs à venir ?

3. Croissance, emploi et réduction de la pauvreté : un cadre pour l'accélération des progrès accomplis pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement

3.1 L'interdépendance entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté

18. La croissance dépend, entre autres, de la quantité des facteurs de production, de la main-d'œuvre et du capital disponibles, mais aussi de l'utilisation efficace de ces facteurs, qui, elle, est tributaire de la qualité des intrants et de la main-d'œuvre, et du capital, ainsi que des institutions, des politiques mises en œuvre et de la géographie. La croissance est synonyme d'accroissement du revenu global. Sachant que le revenu global et la consommation peuvent augmenter, mais que ce sont les couches de la population déjà aisées qui bénéficieront de tout ou partie des bienfaits de la croissance, il est nécessaire de mettre en place des programmes d'investissement public à forte intensité de main-d'œuvre bien ciblés qui stimulent la croissance du secteur privé et donnent aux pauvres plus de possibilités d'accéder à un emploi décent.

19. C'est fort de ce constat que les Ministres africains des finances, de la planification et du développement économique ont notamment examiné la question des liens entre croissance, emploi et réduction de la pauvreté, à l'occasion de leur trente-huitième conférence qui s'est tenue en 2005 à Abuja (Nigéria). Au paragraphe 6 de la Déclaration ministérielle adoptée à cette occasion, on lit notamment ce qui suit:

a) Il est indéniable que les progrès dans la réduction significative de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement ont été entravés parce que la croissance économique était insuffisante et que les bénéfices de la croissance réalisée n'ont pas été, dans la majorité des cas, répartis entre toutes les couches de la société. En allant de l'avant, il sera important d'accentuer la croissance dans les secteurs qui peuvent créer davantage d'emplois et d'investir davantage dans les domaines comme la santé et l'éducation, qui forment les capacités humaines susceptibles de participer à l'activité humaine productive ;

b) Nombre de pays africains continuent de s'efforcer d'élargir la croissance à des secteurs susceptibles de créer plus d'emplois, mais les inégalités de revenu demeurent élevées. En d'autres termes, les questions clefs soulevées il y a cinq ans à Abuja lors de la trente-huitième Conférence des ministres demeurent d'actualité malgré les bons chiffres de la croissance enregistrés au cours de cette période ;

c) Au cours des dix dernières années, qui ont été marquées par une reprise de la croissance tirée par les exportations de produits de base, les chiffres du chômage dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne ont baissé de 0.8% seulement. L'emploi salarié est demeuré inférieur à 20% dans la plupart des pays africains. La majorité des Africains subsiste grâce aux emplois qu'offre le secteur non structuré. L'Afrique affiche donc le taux d'emploi vulnérable le plus élevé et le plus inquiétant (77% en Afrique subsaharienne) de toutes les régions en développement. La quasi-stagnation des taux de chômage et de pauvreté en Afrique au cours des 30 dernières années révèle amplement l'échec des stratégies africaines de développement, si tant est qu'elles aient existé. Il est temps que les pays africains adoptent et mettent en œuvre des stratégies de développement dans lesquelles les ressources sont orientées vers l'investissement dans des secteurs à forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois, notamment pour les pauvres, et donnent à cette frange de la population les moyens de briguer des emplois ;

d) Lorsqu'on réussit à réaliser une croissance de qualité dans des secteurs nécessitant beaucoup de main-d'œuvre comme l'agriculture, les industries de transformation, le bâtiment, les textiles et les services, l'amélioration de l'emploi qui en découle profite aux pauvres qui sont employés et aux personnes dont ils ont la charge, mais aussi aux pauvres qui sont au chômage et qui, ainsi, se voient offrir la possibilité d'accéder à un emploi ou une activité indépendante. Pour savoir dans quelle mesure la croissance a des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté, il faut déterminer dans quelle mesure elle favorise la création d'emplois et permet aux pauvres d'entrer dans le circuit économique et de tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi qu'elle offre. Les niveaux d'éducation, les qualifications et l'accès au capital et aux moyens de production sont des variables importantes tout comme le sont les dépenses sociales dans la santé, l'éducation et la formation qui donneront aux pauvres les moyens de tirer parti des possibilités d'emploi plus rémunérateurs créés grâce à la croissance ;

e) La répartition de la croissance par secteur et par région est également un facteur déterminant pour savoir quel groupe social bénéficie des nouveaux emplois créés et des nouvelles possibilités de création de revenus. Ainsi, la réduction du poids du secteur non structuré par la promotion de la croissance dans les industries modernes à forte intensité de main-d'œuvre, mais aussi dans l'agriculture, dans les régions pauvres éloignées et dans les taudis urbains, est susceptible de profiter davantage aux pauvres.

3.2. Mettre en route les moteurs et facteurs essentiels d'une croissance élevée, durable et créatrice d'emplois

20. Si, comme on l'a vu dans la section précédente, la croissance est la clé de la réduction de la pauvreté et l'emploi en est le véhicule, comment les pays africains peuvent-ils pourvoir à la croissance et faire en sorte que celle-ci soit durable, élevée et créatrice d'emplois? Pour cela, il faut une stratégie de croissance et de développement axée sur l'emploi. Une économie peut croître si elle en mesure

d'assurer une augmentation quantitative et qualitative des ressources naturelles et humaines, d'accroître l'offre ou les réserves de biens d'équipement et de s'appuyer sur la meilleure des technologies pour améliorer la productivité. Cependant, une offre adéquate de facteurs de production ne suffit pas pour assurer une croissance soutenue. Il faut mettre en place les moteurs et facteurs concourant à la réalisation d'une croissance élevée et durable.

21. Les pays africains ne peuvent plus s'en remettre à des facteurs statiques de la croissance, en particulier le commerce de produits de base, pour promouvoir une croissance élevée et durable. Il leur faut privilégier des facteurs dynamiques favorisant une croissance à long terme fondée sur l'accumulation de ressources productives, y compris le capital matériel et humain. Ces facteurs devraient être tirés par des secteurs hautement productifs ayant des retombées importantes sur le reste de l'économie.

22. Identifier les secteurs critiques est une chose, transformer les économies africaines en une machine bien huilée produisant un taux de croissance maximal en est une autre. Certains éléments interdépendants doivent fonctionner ensemble et certains facteurs de croissance sont nécessaires. Les deux facteurs les plus importants sont le capital humain et la technologie. Investir dans le capital humain en assurant des niveaux d'éducation élevés stimule la croissance car cela se traduit par une meilleure productivité des ressources. Grâce à des systèmes d'enseignement théorique et pratique efficaces, les pays africains peuvent augmenter les taux d'accumulation de capital humain, amorçant ainsi un cercle vertueux qui donne à l'économie une capacité accrue de produire de nouvelles idées et de créer davantage de valeur ajoutée à partir des ressources disponibles.

23. Cependant, la difficulté n'est pas uniquement de créer du capital humain, mais aussi de conserver ce capital sur le continent. Moyennant de bonnes politiques économiques, l'exode des compétences peut être transformé en un facteur de croissance à long terme. L'amélioration de la gouvernance et des politiques économiques, débouchant sur de meilleures possibilités et de meilleures conditions d'emploi pour les Africains ayant un haut niveau d'éducation, est susceptible de réduire cet exode. L'avantage qui en découle est la contribution que les ressources humaines et techniques de la diaspora peuvent apporter à l'esprit d'entreprise et au progrès technologique. Le progrès technologique qu'engendrent les nouveaux savoirs joue un rôle essentiel en donnant aux économies les moyens de croître régulièrement. Ce progrès peut revêtir la forme de techniques de production innovantes, de nouvelles méthodes de gestion et de nouveaux modèles d'entreprise qui contribuent à améliorer le processus de production.

24. Il ressort des analyses économiques que les pays qui ont enregistré une croissance élevée et durable sont ceux qui ont pris le plus grand soin d'établir un cadre favorable caractérisé par la paix et la sécurité, des institutions et une infrastructure de qualité et un soutien au secteur privé. Les institutions sont particulièrement importantes pour garantir une bonne gouvernance et offrir un cadre macroéconomique propice à l'investissement et à la croissance.

25. Cela constitue un argument de plus en faveur de l'instauration d'un «État développementaliste» dont le rôle - définir une optique de développement à long terme qui fonde la transformation économique et la réduction de la pauvreté sur des investissements publics et d'autres mesures de développement stratégiques - va au-delà de celui d'un «État compétent», c'est-à-dire d'un État bien dirigé qui est capable de fournir efficacement des services, de gérer ses finances dans la transparence et

de respecter la légalité de façon à permettre aux entreprises de prospérer, d'assurer la croissance et de créer des emplois et des revenus. Pour que les conditions soient favorables à la croissance, il convient également d'améliorer d'autres éléments liés à la qualité des institutions, notamment la lutte contre la corruption, le respect des droits politiques, l'amélioration de l'efficacité du secteur public, l'élimination des pesanteurs liées aux réglementations, la protection juridique de la propriété privée et l'application équitable de la loi.

26. Les études montrent que l'investissement dans l'infrastructure accroît également la productivité, ce qui stimule la croissance économique, alors que les mauvaises infrastructures entravent le développement du secteur privé et empêchent la diversification des exportations et la croissance. La médiocrité des réseaux routiers et ferroviaires augmente le coût des transactions.

27. L'Afrique n'utilise pas les méthodes de production les plus avancées qui sont disponibles dans le monde. Tel est le cas dans l'industrie manufacturière, l'agriculture, le commerce, le secteur bancaire, les transports, l'éducation et les services publics. Bien sûr, cette règle générale connaît des exceptions, en particulier dans le domaine de la santé et sur le plan social, où certains progrès ont été réalisés, mais le rythme de modernisation des activités productives reste lent.

28. Le changement technologique et l'entreprise privée sont des facteurs importants de la croissance. L'accumulation de capitaux et d'infrastructures est inopérante faute de mise à niveau des capacités technologiques locales. Les stratégies de modernisation le sont tout autant en l'absence de recettes en devises étrangères – provenant dans un premier temps des exportations de produits de base – suffisantes pour financer l'importation de matériel moderne et de matières premières. Il faut donner à de larges segments de la population la possibilité de poursuivre leurs études au-delà de l'école primaire, et de recevoir une formation professionnelle, en mettant l'accent sur les compétences scientifiques et techniques.

29. Une croissance rapide repose généralement sur d'importants changements structurels résultant de l'industrialisation et des services. Il en est ainsi parce que l'industrie et les services qui l'appuient sont les formes d'activité économique qui bénéficient le plus des effets d'agglomération et de la modernisation. Les rendements d'agglomération dans le secteur manufacturier expliquent les écarts observés entre les pays en ce qui concerne non seulement la structure des échanges mais aussi les chiffres de la croissance. Étant donné que les possibilités d'amélioration technologique sont limitées dans le secteur des exportations de produits de base, les spécialisations géographiques dans ce secteur marquent le pas alors que celles qui concernent l'industrie et les services sont florissantes car ces possibilités y sont importantes.

30. Les pays pauvres qui sont incapables d'attirer des capitaux étrangers pour financer une industrialisation rapide peuvent néanmoins mettre à profit d'autres facteurs de croissance mentionnés dans le présent document, notamment l'allocation optimale des ressources dont ils peuvent tirer parti en répartissant les ressources entre les entreprises et les activités industrielles de manière à produire ce dont les consommateurs sont le plus demandeurs. Ils peuvent aussi dans un premier temps concentrer leurs efforts sur la production et l'exportation de produits de base et l'importation des produits manufacturés, puis commencer à accroître la valeur ajoutée de leurs produits d'exportation en les transformant. Le fait de devenir un producteur efficace de produits de base peut être générateur de croissance pendant un certain temps, mais cela ne saurait durer. En outre, les fournisseurs de produits

de base restent sensibles aux variations des cours de ces produits et à l'accumulation de la dette extérieure qui résulte invariablement des fluctuations externes des termes de l'échange.

31. De nombreux avis ont été exprimés dans la documentation spécialisée et de nombreuses stratégies ont été proposées aux pays africains afin de leur indiquer la miracle à suivre pour promouvoir une croissance élevée et durable. Certes, chacun de ces avis et chacune de ces stratégies de croissance présente des avantages spécifiques et devrait être étudié et noté avec soin. Cependant, le principe directeur pour déterminer la stratégie à adopter consiste à se poser simplement la question suivante : les pays africains devraient-ils essayer de réinventer la roue ou bien apprendre à la fabriquer et à l'utiliser afin d'accroître la quantité et la qualité des biens et services qu'ils produisent pour répondre à la demande interne et externe, augmenter le revenu national et améliorer le bien-être social ? Cette question en appelle deux autres, tout aussi importantes : comment les nouvelles puissances économiques - dont la situation politique, économique et sociale était il n'y a pas si longtemps similaire à celle des pays africains - ont-ils pu atteindre des niveaux de vie comparables à ceux des pays riches ? Quels enseignements les pays africains peuvent-ils tirer de leur expérience ? Les pays d'Afrique et d'ailleurs qui ont réussi n'ont pas essayé de réinventer la roue. Ils ont adopté une démarche de rattrapage consistant à reproduire et à assimiler les progrès technologiques réalisés ailleurs et à imiter les économies avancées.

32. Compte tenu de la mobilité accrue des facteurs de production (capital, main-d'oeuvre et savoir-faire), tout pays africain désireux de s'industrialiser doit créer un climat favorable à l'investissement qui le rende attractif. Les facteurs qui rendent un pays attractif ne sont plus le faible coût de la main-d'oeuvre et l'exonération fiscale temporaire, mais la bonne gouvernance, la qualité des infrastructures et des services et la présence d'institutions solides qui fonctionnent.

33. Dans le contexte de la discussion qui précède, les études approfondies que la CEA a consacrées aux stratégies de promotion de la croissance et de l'emploi mises en oeuvre avec succès en Afrique, en Asie de l'Est et en Amérique latine font ressortir un certain nombre d'enseignements que les pays africains peuvent mettre à profit pour fixer le cap. Ces enseignements peuvent être résumés comme suit:

- De bonnes stratégies de développement, notamment des mesures en faveur de la croissance et de l'emploi et des politiques macroéconomiques et industrielles, sont importantes pour promouvoir une croissance élevée et durable et créer des emplois.
- Les pays qui ont réussi sont parvenus à s'affranchir systématiquement de leur dépendance à l'égard des exportations de produits de base et de minéraux au profit des industries manufacturières et de transformation, puis à s'engager dans l'industrie lourde.
- Le renforcement des capacités d'innovation et des capacités technologiques est essentiel pour assurer la transformation économique et augmenter progressivement la productivité.
- Les pays doivent avoir des programmes ambitieux de promotion un climat propice à l'investissement de capitaux à risque et à la création d'entreprises.
- Il est essentiel de remédier aux défaillances du marché du travail et de faire en sorte que la main-d'oeuvre abandonne les secteurs informels et formels peu productifs au profit des secteurs hautement productifs.

- La productivité agricole doit être accrue et les liens avec d'autres secteurs renforcés grâce au développement de chaînes de valeur et à d'autres politiques concourant à l'augmentation des investissements et de l'emploi dans des activités non agricoles.

3.3. Promouvoir la croissance et l'emploi et réduire la pauvreté

34. Au cours des dix dernières années, les responsables politiques africains ont largement contribué à assurer un taux élevé de croissance en Afrique pour promouvoir l'emploi, réduire la pauvreté et encourager le développement économique et social d'ensemble, de manière à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et ceux du NEPAD. De même, des efforts notables ont été déployés au niveau mondial, régional et national pour remédier aux effets économiques et sociaux dévastateurs que les crises économique et financière mondiales ont eus en Afrique. Cependant, malgré ces efforts, il est nécessaire de continuer à promouvoir la croissance, l'offre d'emplois décents et la lutte contre la pauvreté en menant des politiques rationnelles et en encourageant l'investissement et le développement du secteur privé, une attention particulière devant être accordée aux besoins des États membres concernant l'évolution démographique, le développement social et l'égalité des sexes. L'emploi doit être promu non seulement par la croissance mais aussi par des politiques et des stratégies qui lui sont explicitement consacrées ainsi que par des politiques macroéconomiques et sectorielles appropriées.

35. La croissance ayant repris – ce qui constitue un net changement par rapport aux résultats décevants des années 1980 et du début des années 1990 - la grande question qui se pose maintenant est de savoir *comment* l'Afrique va progresser. Il est nécessaire de mettre l'accent sur l'emploi et de l'intégrer dans les politiques des pays africains pour faire en sorte que la croissance génère des emplois décents au profit des pauvres et des groupes vulnérables. Autrement dit, on a besoin de politiques macroéconomiques de développement qui stimulent la croissance et créent des emplois afin de réduire la pauvreté.

36. Pour permettre aux pauvres de contribuer à la croissance et d'en partager les fruits, il importe que les gouvernements agissent sans dogmatisme et reconnaissent et appuient l'esprit d'entreprise de leurs ressortissants, en particulier de ceux qui sont employés dans le secteur agricole et dans les petites et moyennes entreprises (PME), c'est-à-dire l'essentiel du secteur privé national sur le continent. Les gouvernements africains ont un rôle important à jouer pour ce qui est de lever les contraintes telles que l'insuffisance des moyens d'irrigation et de transport nécessaires aux paysans et les graves difficultés que rencontrent ces derniers et les PME pour obtenir des crédits, ainsi que de remédier au manque d'information et de compétences techniques nécessaires. Dans la quasi-totalité des pays africains, les possibilités de croissance et d'investissement sont limitées par les grandes difficultés que la majorité des entreprises rencontrent pour obtenir des financements, en particulier des capitaux à risque. Cela montre combien il est nécessaire d'accroître l'épargne et de mobiliser les ressources nationales pour accumuler des capitaux ainsi que de renforcer les liens entre l'éducation, d'une part, et de la croissance et l'emploi, d'autre part, grâce à la formation théorique et pratique et à la recherche appliquée.

Questions à débattre

1. Quelle expérience a été acquise par différents pays en ce qui concerne la promotion du lien entre la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté?
2. Quels mécanismes de croissance dynamiques développent ce lien?
3. Comment les gouvernements des pays africains procèdent-ils pour faire en sorte que la croissance soit mieux partagée et que les pauvres et les groupes vulnérables tirent pleinement profit des facteurs de la croissance?
4. Comment les pays africains mettent-ils en place des pôles régionaux de croissance et de développement compétitifs?

4. Stratégies et politiques de croissance favorables à l'emploi

4.1. Nécessité de mettre en œuvre de stratégies de croissance adaptées aux pays et d'établir une coordination régionale

37. Les pays qui ont pu atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et réduire la pauvreté ces deux dernières décennies (par exemple, la Chine, l'Inde, le Botswana, la Tunisie et le Vietnam) ont tous enregistré une très rapide croissance économique, à l'instar de ceux qui ont pu rapidement réduire la pauvreté avant l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (tels que la Corée, Taiwan, la Tunisie, la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie). Ces pays ont appliqué des stratégies bien adaptées au contexte national qui ont bénéficié de l'intégration régionale et de l'ouverture aux marchés internationaux, confirmant ainsi qu'il n'y a pas de panacée dans ce domaine. Toutefois, il convient de noter certains éléments communs, à savoir:

- Une planification bien adaptée au pays ;
- Une stabilité macroéconomique et des politiques flexibles ;
- La conciliation entre interventions de l'État et autonomie du marché;
- L'adaptation et l'application de la technologie aux méthodes de production;
- Des conditions favorables à l'investissement (en particulier en mettant en place une infrastructure adéquate, en fournissant une main-d'oeuvre qualifiée, en réduisant les risques et en assurant l'accès au crédit à des conditions raisonnables);
- Une gouvernance efficace et le renforcement des capacités;
- Une meilleure compétitivité sur les marchés régionaux et mondiaux pour tirer parti de la mondialisation et de l'intégration régionale.

38. Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, il faudra aussi élaborer des stratégies adoptées au contexte national, étant donné que les sources de croissance sont très variables, et des stratégies appropriées pour améliorer l'accès de la population aux services sociaux. La croissance elle-même est fonction de facteurs tels que l'importance relative de l'industrie extractive, de l'agriculture et des services (tels que le tourisme), les possibilités commerciales qu'offrent les économies mondiales et régionales, et des mesures efficaces d'encouragement de l'investissement national et étranger. Ces stratégies nationales devraient être fondées sur une vision à long terme et sur la réalisation des objectifs précités, dans le cadre de stratégies de croissance liées aux sources de croissance et aux mesures visant à améliorer le climat des investissements et les infrastructures,

conjuguées à une diversification tant intra-sectorielle qu'intersectorielle pour réduire la vulnérabilité aux chocs exogènes.⁴

39. Par exemple, une approche fondée sur le secteur manufacturier exige d'être concurrentiel sur les marchés mondiaux et de mettre en place des services essentiels, notamment les banques, les services de santé, l'éducation, le transport et les technologies de l'information et des communications (TIC). Pour les pays riches en ressources minérales, il importe de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance dans le secteur des ressources minérales, d'adopter des politiques budgétaires fondées sur la redistribution et d'encourager l'investissement dans des secteurs autres que celui des ressources minérales afin que les revenus aient un effet d'entraînement sur la croissance et le développement. Pour les pays agricoles, il faudrait mettre l'accent sur l'accroissement de la productivité et l'amélioration de l'accès aux marchés.

40. En ce qui concerne les pays à revenu intermédiaire, qui font face à moins de problèmes financiers, dont les secteurs industriels sont relativement bien développés et le commerce diversifié et qui sont déjà en passe de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, la stratégie appropriée consisterait à mettre l'accent sur la redistribution et des programmes ciblés. Ces pays doivent encore accélérer leur croissance économique, bien que leurs stratégies en matière de lutte contre la pauvreté soient peut-être moins tributaires de cette accélération. Par exemple, l'Afrique du Sud a réussi à obtenir des résultats remarquables en matière d'approvisionnement en eau potable des ménages ruraux et des ménages pauvres en zones urbaines. En Égypte, le fonds d'investissement social a permis de mettre en place l'infrastructure et les services de base nécessaires dans les régions pauvres.

41. Dans tous les pays, il y a lieu de continuer à mettre l'accent sur l'accroissement des prestations de services et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, des services de santé, ainsi que sur les filets sociaux pour protéger les groupes vulnérables. Pour ce faire, il faut continuer à mettre l'accent sur la bonne gestion du secteur public. Il est également particulièrement important d'améliorer l'infrastructure dans les zones mal desservies. L'expérience montre en outre que la décentralisation au profit des régions et des collectivités locales est tout aussi importante.

42. Il importe que les pays africains tiennent dûment compte des contextes mondial et régional s'ils veulent tirer profit de leurs avantages comparatifs. Le développement des marchés régionaux et l'accroissement des échanges intra-africains offrent aux pays africains la possibilité d'améliorer la croissance et la situation de l'emploi et devenir plus compétitifs sur les marchés mondiaux. Il ressort d'études menées dans ce domaine que les marchés régionaux peuvent offrir de meilleures possibilités aux pays africains en matière de développement de l'agriculture et de l'industrie, ainsi que d'autres secteurs grâce à la création de chaînes de valeur⁵. L'intégration régionale facilite également la mise en place d'une infrastructure régionale et la promotion d'autres investissements, qui contribuent tous à renforcer la viabilité économique régionale et à améliorer les économies d'échelle. En outre, la coordination régionale permet aux pays africains de maximiser les avantages découlant des négociations commerciales et des accords internationaux et de créer des institutions et des arrangements régionaux, tels que les zones de monnaie commune, afin de favoriser la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre et d'améliorer la gestion économique.

⁴ Rapport de la Commission pour l'Afrique intitulé «*Our Common Interest*» (2005).

⁵ CEA et CUA, 2009. *Rapport économique sur l'Afrique 2009 : développer l'agriculture africaine par des chaînes de valeur régionales*, Addis-Abeba (Éthiopie).

4.2 Intégrer la politique de l'emploi pour réduire la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement

43. La création de nouveaux emplois dépend essentiellement de l'accélération de la croissance économique, mais aussi de politiques macroéconomiques et sectorielles orientées vers l'emploi, de l'intégration de la politique de l'emploi dans les stratégies de développement national par une promotion systématique de politiques qui se renforcent mutuellement et de la création de synergies en appui aux objectifs en matière d'emploi. Une approche intégrée des stratégies en matière d'emploi en Afrique doit porter sur les difficultés que posent les conditions défavorables des marchés du travail, notamment une faible demande et une offre insuffisante de main-d'œuvre qualifiée, tout en tenant compte de quatre secteurs prioritaires, à savoir: l'esprit d'entreprise, l'aptitude à l'emploi, l'égalité des chances et la création d'emplois.

44. L'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Sommet de l'UA sur l'emploi et la réduction de la pauvreté tenu en 2004 au Burkina Faso ont mis l'accent sur ces quatre points et tous les pays ont approuvé un plan d'action élaboré par l'UA à cet effet. Pour mettre ce plan d'action en application, les gouvernements africains, en particulier les ministères de l'éducation, du travail et des finances, doivent analyser les marchés du travail et utiliser l'information pour orienter les décisions stratégiques, en collaborant étroitement avec tous les partenaires, notamment les syndicats et le secteur privé. Les ressources publiques, privées et internationales doivent être consacrées à la mise en place d'infrastructures d'appui à la croissance des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre actives dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie (en particulier l'agro-industrie) et du commerce, en plus des investissements dans le capital humain dont il a été question plus haut. Il est urgent d'élaborer des stratégies favorables à la création d'emplois décents et productifs pour la jeunesse africaine (l'une des cibles de l'objectif 8) et de faire en sorte que les questions relatives à la création d'emplois soient expressément traitées dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, par le truchement des Objectifs du Millénaire pour le développement.

4.3 Tirer partie des nouvelles possibilités de croissance de l'emploi

45. L'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets ont des conséquences sociales et économiques sur les modes de production et de consommation, donc sur l'emploi, les revenus et la réduction de la pauvreté. Pour concilier les objectifs de croissance économique et de développement avec le besoin de faire face au défi climatique, il faut passer, au niveau planétaire, à des économies propres, vertes et émettant peu de carbone. L'un des avantages d'une telle évolution réside dans la possibilité de créer des emplois verts dans de nombreux secteurs de l'économie, notamment la fourniture d'énergie, le recyclage, l'agriculture, le bâtiment et le transport.

46. Dans le cadre des politiques relatives au changement climatique, les pays africains peuvent mettre à profit leurs propres ressources ainsi que les financements des bailleurs de fonds pour créer des emplois verts grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes nationaux d'action pour l'adaptation au changement climatique (PANA) et des mesures d'atténuation adaptées à chaque pays. Dans une telle démarche, il faut intégrer les mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets dans les stratégies et l'action de développement.

47. Pour les pays africains, cette nouvelle stratégie de croissance pose toutefois quelques problèmes et entraîne des coûts d'adaptation qui doivent être pris en considération. Premièrement, le modèle de croissance verte requiert l'utilisation de nouvelles techniques et pratiques qui n'ont pas été mises au point en Afrique. Le risque est que l'Afrique perde ses avantages comparatifs traditionnels au profit de pays qui maîtrisent mieux les politiques environnementales et ont un meilleur accès aux nouvelles techniques et aux possibilités de financement. Pour faire évoluer les économies africaines vers un modèle de croissance à faible émission de carbone, il faut adopter un plan d'action à long terme accompagné de mesures d'encouragement et de mécanismes de financement à même de réduire le coût de cette évolution et donner au continent de nouveaux avantages comparatifs.

4.4. Les rôles des principaux acteurs

48. Malgré l'adoption des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) par de nombreux gouvernements africains, le rôle de l'État dans le développement du continent s'est souvent affaibli depuis les années 1980, période au cours de laquelle les politiques macroéconomiques et autres ont porté quasi exclusivement (dans certains cas) sur la stabilisation plutôt que sur la croissance et l'emploi. Ainsi, les déclarations de politiques nationales sur la création d'emploi s'appuient rarement sur des objectifs budgétaires quantifiables et tombent dans l'oubli, une fois le budget élaboré. En d'autres termes, l'emploi n'est pas pris en compte dans l'évaluation de fin du cycle budgétaire. S'agissant des politiques de l'emploi, la coordination interministérielle, notamment entre les ministères des finances et du travail, fait défaut.

49. Cela explique en partie pourquoi les pays africains ont, dans le cadre de la promotion du travail décent, fait, de nombreuses déclarations et pris bon nombre d'engagements qui sont restés lettre morte. Ainsi, en septembre 2004, les chefs d'État et de Gouvernement ont entériné l'Agenda du travail décent lors du Sommet de Ouagadougou en adoptant une déclaration, un plan d'action et des mécanismes de suivi dans lesquels les États membres se sont engagés à mettre l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales.

50. Cinq ans plus tard, le premier rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action de Ouagadougou a été présenté à la septième session ordinaire de la Commission du travail et des affaires sociales de l'Union africaine (Addis-Abeba, octobre 2009). Selon ce rapport, beaucoup reste à faire pour réduire la pauvreté et créer des emplois, même si des progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre des engagements pris lors du Sommet de Ouagadougou. Au nombre de problèmes cités dans certains pays figure la réaffectation des ressources qui étaient destinées à faire face aux problèmes engendrés par la crise mondiale, notamment par le biais de programmes de stimulation de l'économie.

51. La traduction des déclarations et des engagements sur le travail décent dans les faits reste un défi majeur parce que la plupart des pays africains disposent de peu de statistiques sur l'emploi et sur les objectifs correspondants; ces statistiques figurent souvent dans les plans nationaux de développement et sont difficiles à exploiter et à suivre. De plus, dans de nombreux pays africains, on n'a pas pris conscience du fait que l'emploi devrait être au cœur des politiques macroéconomiques en général et du cycle budgétaire en particulier et qu'il ne devrait pas être considéré comme une préoccupation de second rang ou au mieux comme un élément extérieur au cadre macroéconomique. Il est donc important de se pencher sur le peu d'attention accordé au rôle primordial de l'emploi dans le

développement national en tant que principal objectif, résultat et moteur de la croissance et du développement.

52. Par conséquent, la conception de stratégies de croissance et d'emploi viables ainsi que leur mise en œuvre effective nécessitent la participation active de l'ensemble des acteurs, à savoir, l'État, le parlement, les organisations de travailleurs, les bailleurs de fonds et le grand public. Les pays doivent veiller à ce que les informations appropriées sur le marché de l'emploi soient fournies par le biais d'enquêtes nationales sur l'emploi, sur lesquelles s'appuiera l'élaboration de stratégies de croissance et de l'emploi.

53. Ces stratégies doivent comprendre des objectifs mesurables, assortis de délais et acceptés par toutes les parties prenantes. Les progrès réalisés en matière de création d'emploi devraient être évalués chaque année par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le cadre de l'examen annuel du budget et des dépenses. Par ailleurs, le travail décent – qui a été ajouté à la liste des cibles et des indicateurs des OMD depuis 2007 – doit faire partie du Mécanisme d'évaluation interafricaine, en tant que thème du développement social et qu'élément d'une bonne gouvernance économique. Une bonne gouvernance économique doit être l'expression de stratégies de développement durable axées sur l'emploi et promouvoir le travail rémunéré et le travail décent.

54. Enfin, les partenaires de développement de l'Afrique ont également des responsabilités : ils doivent s'engager à apporter leur plein appui «sous la forme d'une aide au développement, un système commercial plus axé sur le développement et un allègement de la dette élargi et renforcé»⁶

Questions à débattre:

1. Quelles sont les expériences des pays africains en ce qui concerne la prise en compte effective des objectifs de croissance et d'emploi dans les plans nationaux de développement et la priorité qui leur est accordée au niveau de la mise en œuvre ? Que devraient contenir les plans de développement visant à inverser le processus de désindustrialisation ?
2. Quel est le rôle des différents acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de croissance axées sur l'emploi ?
3. Comment les pays peuvent-ils tirer parti des possibilités offertes par les politiques régionales pour soutenir la croissance et l'emploi et quelles sont les synergies entre les efforts déployés aux échelons national, régional et international ?
4. Comment le secteur privé peut-il jouer un rôle plus déterminant dans la croissance à long terme axée sur l'emploi en Afrique ?

⁶ Rapport du Secrétaire général, 2005. "Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous", cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.