

Pau Clémence SAUVÉ

« L'Afrique reste largement hors jeu dans la mondialisation, qu'elle continue de subir plus que d'en bénéficier », explique Sylvie Brunel.

Alors qu'on annonçait à l'Afrique un avenir radieux dans les années 1960s, la décennie 1990 est celle des espoirs déçus : malgré une certaine vigueur démocratique, tous les rapports concernant l'Afrique sont accablants, annonçant la faillite inévitable du continent. Pour certains, le constat est aujourd'hui sévère, à l'instar de S. Smith, qui dresse une radioscopie acerbe du continent africain dans *Négrologie, Pourquoi l'Afrique se meurt ?*

La libéralisation économique et commerciale des années 1990 est caractérisée par une accélération des flux à l'échelle mondiale (commerciaux, migratoires, culturels...), par une diminution généralisée des barrières tarifaires, par une vague de privatisation des entreprises étatiques... autant de principes invoqués aux PED par le consensus de Washington, sous l'égide des États-Unis. Pourtant, alors que l'Amérique latine et l'Asie ont su en tirer profit, l'Afrique semble avoir raté le train de cette libération. Le dernier rapport de la CNUCGD (08) dresse un tel constat : l'Afrique n'a pas su tirer parti de la libération des flux des années 1990s. Mais hors de cette logique comparative, et pour ne pas tomber dans un afro pessimisme qui conforte les clichés véhiculés sur l'Afrique, il est indispensable de considérer l'Afrique comme un continent pluriel : une partie de l'Afrique est aujourd'hui largement intégrée par les flux mondiaux (Afrique du Sud, Nigeria...).

Nous nous demanderons donc plutôt qui a su tirer parti de l'impact de la libéralisation économique et commerciale des années 90, sur l'Afrique : l'Occident ? L'Asie ? L'Afrique, oui, mais quelle Afrique ?

Forte d'une réelle capacité d'adaptation, l'Afrique a su s'intégrer dans le système monde grâce à la libéralisation des années 1990 (I). Mais ce constat ne vaut pas pour tout le monde sur un continent pluri et tel que l'Afrique (II). Finalement, nous verrons que cette libéralisation a surtout été bénéfique à des puissances extérieures, mais qu'elle a aussi montré la capacité de l'Afrique à survivre hors du système monde (III).

* * *

Forte d'une étonnante capacité d'adaptation (A), l'Afrique a su répondre à la crise des années 80, et l'application des préceptes de Washington (B) lui permettent de réintégrer le système monde, et a des retombées positives (C).

Le continent africain a toujours fait preuve d'une étonnante capacité de survie et d'adaptation : traite esclavagiste, colonisation, dictatures puis crise de la dette dans les années 1980s, l'Afrique a connu une série d'obstacles historiques qui lui ont été à la fois bénéfiques et préjudiciables : bénéfiques, car ils lui ont permis de ne pas tomber dans un chaos et une famine généralisée lors de la crise de la dette, mais préjudiciables, car ils participent à une relative instabilité du continent, qui n'incite

pas à la démocratisation des États, ni à l'intégration des activités de la population dans le secteur formel. En conséquence, la libéralisation des années 1990s est un nouveau choc pour l'Afrique récemment indépendante, et qui doit accepter qu'une économie intégrée dans le système monde ne peut être entièrement sous contrôle de l'État.

Ainsi, le consensus de Washington, fort de son succès en Amérique latine, se fait aussi entendre en Afrique. Les flux commerciaux s'accroissent, une partie des entreprises d'État sont nationalisées, des zones franches sont créées (Ghana, Angola, Nigeria...). Certains pays, comme l'Afrique du Sud, le Nigeria, la Libye, deviennent des pôles commerciaux importants sur le continent, et les investissements étrangers se multiplient. Par exemple, le président du Nigeria lorsqu'il annonce être favorable à une libéralisation de son économie, suscite un flux massif d'IDE vers son pays. En outre, l'Afrique du Sud, la Namibie et le Botswana font partie des pays jugés les plus attractifs en terme d'investissements par la COFACE.

Les retombées de cette libération économique et commerciale sont donc largement positives pour de tels pays. La Tanzanie utilise ses recettes liées à l'exportation de minerais pour financer entièrement l'école primaire et l'école secondaire à 95 %. Aujourd'hui 90 % de la population tanzanienne est alphabète. Quant au Botswana, il est le seul pays étant parvenu à sortir du groupe des FMA. Enfin, cette libéralisation politique s'accompagne d'une vivacité démocratique : premières élections libres à Madagascar en 89, abolition de l'apartheid en 94. Cette démocratisation est toujours en vigueur dans ces pays. Par exemple, le successeur de Nelson Mandela, Thebo Mbetzi, est attaqué en justice (et perd son procès) par son propre pays, pour avoir nié le lien entre le VIH et la maladie du Sida, et avoir condamné tout traitement. Un tel procès témoigne bien que l'Afrique du Sud reste dynamique politiquement, et démocratique.

Cependant, cette réalité ne s'applique pas à tout le continent, puisque dans près de 20 pays africains, le président en place est au pouvoir depuis plus de 15 ans. Qu'en est-il alors du principe selon lequel la libéralisation des institutions économiques devra nécessairement entraîner une démocratisation ?

La crise économique et sociétale (A) que subit l'Afrique semble démontrer qu'une partie du continent demeure « sur le bord du monde » (Smith) (B).

Tous les indices de pauvreté humaine atteignent des taux records sur le continent africain : 77 % de la population vit avec = 2 \$/jour, 14 des 18 PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés) sont africains, 34 des 49 PMA (Pays les Moins Avancés) sont également africains. Le rapport de la CNUCEP explique cet échec par le manque de diversification de l'économie africaine. Les pays se concentrent sur une économie de rente, et continuent à exporter des matières premières et à importer des produits manufacturés, alors que la dégradation des termes de l'échange ??? Est largement défavorable. Par exemple, 90 % des exportations du Nigeria et de l'Angola sont

pétroliers, et la rente pétrolière constitue finalement plus de 50 % du PNB de ces pays ! Le manque de diversification est un problème clé de la dépendance des états africains. Par ailleurs, la multiplication d'accord de préférences négociée avec l'extérieur (AGOA, tout sauf les armes, Cotonou...) est la preuve que l'Afrique se situe encore hors de cette libération, puisque ces accords bilatéraux sont contraires aux principes de l'OMC en tant qu'ils sont non réciproques, et discriminatoires à l'égard d'autres PED.

Par ces constatations, le bilan est sévère à l'égard de la majorité des pays africains : la libéralisation des institutions économiques et commerciales n'est pas seulement un phénomène extérieur subi par l'Afrique « naufragée du développement ». L'Afrique a au contraire été responsable de cet échec, puisqu'elle n'a su s'adapter : l'Afrique aurait pu être active, mais elle est demeurée trop passive, puisque ce sont avant tout les Africains qui sont maîtres de leur destin. S. Smith déplore cet échec, qu'il impute aux mentalités africaines : « les Africains demeurent freinés par des obstacles culturels qu'ils sacralisent comme des grigris identitaires » confortés par A. Kabou selon laquelle l'Afrique refuse tout simplement le développement.

Mais l'afro pessimiste peut-il avoir raison de l'Afrique aussi facilement ? Peut-on vraiment imputer cet échec à une seule « mauvaise volonté » ? Il semblerait au contraire que ceux qui ont le plus bénéficié de la libéralisation économique de l'Afrique soient ceux-là mêmes qui l'aient prônée, à savoir l'Occident.

Finalement, la libéralisation a largement été bénéfique aux puissances extérieures (A). Mais l'Afrique ne nous a-t-elle pas surtout démontré sa capacité à survivre hors du système monde ? (C).

Il faut tout d'abord souligner que la privatisation des compagnies pétrolières, diamantifères et la multiplication des flux dans un contexte de libéralisation économique et financière, a largement été bénéfique aux États-Unis et à l'Europe. En outre, les échanges dans le cadre de l'OMC prônent la fin des systèmes de préférence : sont abolis les conventions de Yaoundé et de Lomé (en faveur des ACP), les AMF pour le plus grand plaisir de la Chine, le système généralisé des préférences... autant d'abolitions qui invoquent une libre concurrence à l'échelle mondiale. Mais peut-on vraiment parler de libre concurrence entre des pays aux rapports aussi asymétriques ? S. Brunel soutient au contraire que la vulnérabilité économique de l'Afrique justifie pleinement ces accords de préférence, qui sont une nécessité. Elle invoque en outre un droit au protectionnisme pour les pays africains, afin qu'ils puissent amorcer un décollage économique dans les mêmes conditions que les pays anciennement industrialisés. Ces accords ne semblent donc parfois pas justes ; prenons deux exemples illustrant ce point. Tout d'abord l'AGOA (African Growth Opportunity Act), qui prévoit de dédouaner certains produits africains exportés aux États-Unis, est une aide biaisée, puisque cet accord est conditionné par le respect de la propriété intellectuelle d'une part, et de certaines conditions de travail d'autre part. Or de telles exigences semblent largement illégitimes, pour des pays africains. Autre exemple, la Politique Agricole Commune

européenne est plus défavorable aux paysans africains que l'aide de la FED ne leur est favorable. Les puissances asiatiques ont-elles aussi su tirer parti de cette libéralisation, d'abord chez elles, puis sur le continent africain. C'est le cas de la Chine, mais aussi de l'Inde, qui a mis en place le Team 9 : l'Import-Export Bank of India accorde des prêts bancaires à 8 pays africains, en échange de permis d'exploration pétrolière.

Finalement, on pourrait presque argumenter que la libéralisation des années 1990 n'a été ni bénéfique, ni préjudiciable à l'Afrique, en considérant qu'elle survit en dehors du système monde. En témoigne son indifférence à la crise pourtant généralisée des subprimes. C'est la thèse de S. Latouche, selon lequel la libéralisation économique et commerciale a provoqué l'exclusion de l'Afrique officielle seulement. Cet échec est la preuve que le consensus de Washington n'est pas un modèle « en soi, puisqu'aujourd'hui, une autre Afrique subsiste hors de ce système du tout marché ».

* * *

C'est finalement une partie assez réduite du continent africain qui a su bénéficier de cette libéralisation, et l'avantage revient largement à l'Europe, l'Asie et aux États-Unis. Ceci est imputable à l'Afrique elle-même (qui se cantonne à une économie de rente), ainsi qu'au modèle du consensus de Washington lui-même, qui invoquent des principes de libéralisation et de libre concurrence illégitimes en Afrique. Un soutien en marge de cette libéralisation, envers le continent africain, est donc indispensable (APD, Systèmes de préférence...).

En outre, l'ouverture sur l'extérieur n'est qu'un palliatif à des problèmes intérieurs dont souffre l'Afrique : un manque de diversification et l'absence d'un marché intérieur. Or, « donner du pouvoir d'achat aux paysans, c'est sauver l'Afrique », selon S. Brunel. La solution est donc sans doute de se réorienter vers un modèle économique différent de celui des pays occidentaux, qui n'est pas un modèle suprême.

« L'Afrique est mal partie », écrivait-on au début des années 1960, soit peu de temps après les indépendances. Il est vrai qu'à cette époque, le continent africain apparaissait comme nettement en retard : manque d'infrastructures, institutions fragiles, économies peu performantes et faiblement diversifiées, alphabétisation et espérance de vie insuffisantes... Bref, tout ce qui faisait entrer l'Afrique dans la catégorie des pays sous-développés, définie par M. Truman au sortir de la Seconde Guerre mondiale. La notion de développement, peu évidente, rouvre un paradoxe temporel : pour l'étudier, on a l'habitude d'effectuer une photographie à un instant précis de la situation d'un État, ou continent. Pourtant, on ne doit pas oublier que le développement est avant tout un processus, une évolution, et, comme l'expliquait encore hier l'économiste J.M. Daniel à propos de la Grèce, les indicateurs économiques (on pourrait ajouter humains), en raison de leur insuffisante fiabilité et de leur inhérente subjectivité, ne permettent pas une observation à un instant T, en revanche, tout l'intérêt de l'information qu'ils donnent réside dans leur évolution temporelle : ainsi, nos informations nous permettent d'observer avec beaucoup plus de précision les tendances que les situations. C'est pour cette raison notamment qu'on ne peut observer le développement, et donc le développement africain, que sur le temps long, c'est-à-dire depuis les indépendances. L'idée de sous-développement de Truman impliquait un jugement de nature quantitatif, soit un niveau trop bas des divers indicateurs économiques et humains. Cette approche est de plus en plus rejetée au profit d'analyses davantage qualitatives, qui s'interrogent sur les structures économiques et sociales, et sur la pertinence des choix effectués. Pour résumer, penser l'Afrique en termes de sous et mal développement (termes par ailleurs non sans résonance avec sous-nutrition – moins de 2.000 calories/jour - et malnutrition – manque de diversification), c'est de demander si l'Afrique est plutôt enfant ou homme malade, ce qui renvoie à nos représentations de ce continent. L'Afrique est-elle en retard, par manque d'initiative (on étudiera principalement l'économie, le niveau de vie et la satisfaction de besoins tels que l'alimentation, l'éducation, l'accès à l'eau...), ou a-t-elle manqué son développement, en raison de mauvais choix ? C'est en analysant dans le temps long les difficultés du continent que nous montrerons l'insuffisance de ces représentations de la situation africaine. Nous commencerons par l'échec de l'État en Afrique (I), avant de nous intéresser à la nouvelle déstructuration des économies africaines à la suite de leur intégration à la troisième mondialisation (II). La réponse actuelle semble être un changement d'échelle des politiques : le local est-il un modèle de redéveloppement ? (III).

*

* *

L'Afrique a subi de nombreux chocs exogènes, dont le plus violent fut sans doute la colonisation (XIXe siècle – années 1960) : de cette période, elle a hérité de structures étatiques particulières (A), qui se sont agrégées à une conception « africaine » du pouvoir (B), qui ont, dans le contexte postcolonial, conduit à un échec économique et humain.

Les États africains, aussi bien, concernant leurs structures territoriales, administratives qu'institutionnelles sont un héritage colonial. Cette conception même de l'État n'est pas propre à l'Afrique, c'est pourquoi on parle souvent « d'État importé » concernant l'éthique. Au début des années 1960, le constat d'un retard africain est dressé par tous les analystes, qui soulignent également que l'Afrique semble mieux lotie que l'Asie. Ainsi, l'État africain, malgré son manque de moyens, dispose d'un maillage administratif solide et d'une population dont la santé et l'alphabétisation sont en progrès.

L'Afrique étant riche en matières premières, les colons les ont exploitées, réalisant les infrastructures nécessaires. Les choix de développement économique se portent donc sur la priorité à donner à l'exportation des matières premières minières et agricoles : pétrole au Gabon, café et cacao en Côte d'Ivoire, développement de l'arachide au Sénégal... Le problème est que ces économies deviennent rapidement des économies de rente, dépendantes du marché, et peu diversifiées. Parallèlement, des sommes pharaoniques sont investies par l'État pour développer les infrastructures et enclencher le développement économique et humain. C'est surtout dans ces politiques que se manifeste l'échec de l'État africain. Ces projets aboutissent souvent en « éléphants blancs », coûteux et inutiles. Un exemple : le barrage des chutes d'Inga, en République Démocratique du Congo. Ces barrages au coût mirobolant pourraient fournir toute l'Afrique australe en électricité, mais en raison d'un manque d'entretien, il tourne à 20 % de ses capacités. Surtout, ces conduites électriques manquent, et il n'existe pas de marché solvable pour l'électricité produite.

L'industrialisation, souvent suivant le modèle des industries industrialisantes, est un gouffre financier et un échec économique. Même l'agriculture, devenue agriculture de rente et abandonnant la production vivrière, suffit à peine à nourrir les populations et assurer une légère rentrée d'argent.

En plus de ces échecs économiques, la corruption généralisée des décideurs a empêché la redistribution de la manne financière à la population. Les États ont très peu investi dans le social et dans l'amélioration du niveau de vie (plus inquiétant, seuls 15 % de l'Aide Publique au développement lui sont consacrés). C'est ce que J.F. Bayard nomme « politique du ventre », un système de corruption et de clientèles à toutes les échelles du pouvoir, impliquant dettes et dépendances. Mobutu, dictateur du Congo-Brazzaville, disposait d'une fortune personnelle de plusieurs milliards de dollars, alors que nombre de ses compatriotes manquaient de nourriture. L'État africain était un État prédateur, favorisant l'accaparement des richesses par un petit nombre. Même les opposants au régime ne remettaient pas en cause cette vision de l'État (inscrite dans la Constitution nigériane, selon J.F. Bayart), mais désiraient simplement accaparer la rente. Ainsi, au début des années 1980, un constat d'échec s'impose. La croissance, due aux matières premières, n'a pas enclenché de développement humain (les conditions de vie n'ont guère varié), ni la diversification de l'économie. Endettée, l'Afrique se voit imposer brutalement d'entrer dans l'ère du libéralisme, par des États étrangers qui ont pourtant entretenu les

difficultés africaines par la corruption (la Françafrique) et les rapports économiques asymétriques, de type néo-colonialiste. C'est cette entrée dans la mondialisation qui exacerbe les préexistants.

*

* *

Cette première partie peut entretenir l'idée d'un maldéveloppement : en effet, la croissance économique n'a pas permis la diversification et n'a pas eu d'effet d'entraînement concernant les structures sociales et le niveau de vie. Au contraire, la « décennie du chaos » (les années 1990) accrédite la thèse du sous-développement. En effet, les crises économiques ont accompagné l'affaiblissement de l'Etat, cependant que les conditions de vie semblent s'empirer.

En raison de l'endettement excessif des Etats, dû notamment à la « politique du ventre » et aux investissements désastreux (les « éléphants blancs »), des Plans d'Ajustement Structurels (P.A.S.) sont imposés par le FMI à de nombreux États (dont le Sénégal) africains pendant les années 1980. Il en résulte une crise d'austérité sévère : les coupes dans le budget des États signifient une baisse des subventions agricoles ; une réduction du nombre de fonctionnaires et une diminution des dépenses sociales. Le PIB recule, et les conditions de vie se détériorent. Ce recul impose l'idée d'un sous-développement : on en revient presque à la situation coloniale, l'espérance de vie diminuant de cinq ans au cours des années 1990.

Le corollaire de ces P.A.S. est l'affaiblissement de l'État : il n'est plus capable de produire une rente suffisante pour sa clientèle. De plus, la fin des subventions agricoles et la libéralisation provoquent un effondrement de la rente agricole, en raison de la concurrence des agricultures asiatiques, européennes et américaines très subventionnées. C'est une rentrée d'argent qui se tarit d'autant plus que le marché est à la baisse. L'État perd donc ses moyens et son contrôle sur le territoire : le clientélisme s'essouffle, les fonctionnaires (dont les militaires) sont régulièrement impayés et les populations se sentent souvent délaissées.

Les conséquences sont dramatiques : de nombreuses guerres civiles éclatent (cf. carte, États en marron), les coups d'État se multiplient, la lutte pour le contrôle des rentes minières s'intensifie. La guerre emporte dix millions d'Africains, propage le SIDA (20 millions d'Africains atteints) et autre maladie, détruit villages et cultures, empêche l'exploitation des matières premières, réduit les infrastructures à néant et freine durablement les investissements. Davantage qu'une décennie, c'est toute une génération d'enfants soldats et d'orphelins, parfois séropositifs, qui est perdue : l'école ne les a pas atteints et les traumatismes ne s'effaceront pas.

Ainsi, la « décennie du chaos » semble marquer un retour en arrière : chute de l'espérance de vie et de l'alphabétisation, affaiblissement des pouvoirs politiques et manque de croissance économique. Le constat est celui d'un échec : alors que l'Asie, au même point en 1960 a connu une certaine réussite, l'Afrique semble au

point mort. Cependant l'analyse d'un simple sous-développement semble incomplète : des initiatives propres demeurent et entraînent l'Afrique sur une voie particulière. Après les chocs exogènes, l'Afrique reprend son chemin vers le développement. Ne doit-on pas plutôt, avec S. Brunel, parler d'une Afrique « en réserve de développement » ?

*
* *

L'analyse des échecs africains montre une relative incompatibilité entre les modèles de développements occidentaux, fondés en grande partie sur l'État développeur ou régulateur, et les structures africaines. L'État a échoué à impulser le développement dans les années 1960-70, le libéralisme des années 1980-90 s'est quant à lui avéré être une catastrophe. La tendance actuelle est donc un changement d'échelle et de philosophie, vers un développement local et durable. Ces projets de développement sont d'envergure réduite et impliquent ONG, États, organisations internationales et acteurs locaux.

Ces projets, par exemple d'irrigation localisée, de pompes et de puits rencontrent des succès certains, notamment en raison de l'implication des populations. Par exemple, l'Office du Niger au Mali a radicalement réorienté sa politique en ce sens et connaît aujourd'hui une nette revitalisation. Les pertes d'eau se réduisent, les récoltes augmentent et les populations voient leur niveau de vie s'améliorer. Mais des difficultés demeurent.

Djibril Diop, géographe sénégalais, a analysé la décentralisation au Sénégal et ses conséquences sur le développement, notamment rural. La première décentralisation date de 1972, mais c'est surtout en 1990 et en 1996 que sont conduites de grandes réformes, impliquant une plus forte dotation financière des collectivités locales et une plus grande autonomie. D. Diop note certaines réussites, mais pointe le manque de moyens financiers et la trop forte tutelle exercée par Dakar. De plus, la formation des acteurs locaux est insuffisante, et les structures mentales (le manque d'habitudes dans l'exercice des responsabilités) et les faibles connaissances des populations handicapent le développement des projets. L'auteur remarque également le déséquilibre des territoires (contraire aux objectifs) créé en raison d'une absence de vision à grande échelle et d'un manque d'intégration des projets. Ceci est par exemple une des origines du conflit en Casamance.

Ainsi, depuis 2000, l'Afrique s'est redressée, la croissance économique et l'espérance de vie étant à nouveau en hausse. Les difficultés n'ont pas disparu, loin de là, mais l'Afrique explore enfin des voies propres (développement local et durable, création de l'Union africaine et donc règlement interne des conflits), encouragée par la communauté internationale. L'Afrique, de par ses immenses potentialités, apparaît alors comme un continent en réserve de développement.

*

* *

Répondre à la question du sous ou mal développement est avant tout affaire de représentations ; entre une Afrique infantilisée et une Afrique malade, le curseur idéologique de l'Occident a semblé varier. Probablement, l'Afrique est victime à la fois de sous et de mal développement. Mais cette ascension demeure toujours réductrice. Surtout, l'Afrique doit s'émanciper de ces représentations qui lui sont assez étrangères, et s'engager dans sa propre voie de développement, quitte à bouleverser nos concepts. Elle en a le potentiel. Mais après tout, le concept de « réserve de développement », s'il semble plus ou moins coller à la situation actuelle, n'est qu'une représentation de plus, qui ne vaudra certainement qu'un temps. Sous-développement, mal développement, l'Afrique semble en réalité au-delà de ces concepts, de par son évolution récente.