

Université Jean Moulin Lyon 3
Université Abomey Calavi (Bénin)

École doctorale : Droit

Le développement des pays francophones d'Afrique subsaharienne

*Contribution aux débats sur les réformes
des politiques de développement*

Par Christophe LIHOUÉNOU

Thèse de doctorat en Sciences politiques

Sous la direction de Michel GUILLOU et Dorothé SOSSA

Présentée et soutenue publiquement le 30 juin 2009

Membres du jury :

Serge ARNAUD, Ingénieur général, Ancien directeur du développement, Ministère de la coopération

Jean-Louis ATTANGANA AMOUGOU, Professeur d'université, Université Yaoundé 2 (Cameroun)

Michel GUILLOU, Professeur des universités, Université Lyon 3

Jean-Paul JOUBERT, Professeur des universités, Université Lyon 3

Joëlle LE MORZELLE, Professeur des universités, Université Paris Sud 11

Albert LOURDE, Professeur des universités, Université de Perpignan

Dorothé SOSSA, Professeur d'université, Université d'Abomey Calavi (Bénin)

[Epigraphe]

« L'écrivain travaille dans l'absolu ; un politique travaille dans le relatif... »

Aimé Césaire

*À mon feu père, in memoriam,
À ma mère,
À Blanche, pour la hauteur de ses sacrifices,
À Sènan, Akpédjé, Sèdjro et Sèdami,
À Marie et Mahinou.*

Remerciements

Au terme de ces recherches, nous ne pouvons résister au désir d'exprimer toute notre gratitude envers toutes les personnes qui nous ont apporté leur soutien pendant ces années.

À nos co-directeurs de recherches :

Monsieur **Michel GUILLOU**, Recteur fondateur de l'Agence Universitaire de la Francophonie, Professeur des universités et Directeur de l'Institut pour l'Étude de la Francophonie et de la Mondialisation, Université Jean Moulin, Lyon III (France),

Monsieur **Dorothé SOSSA**, Ancien Ministre, Professeur des universités, Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université d'Abomey Calavi (Bénin),

Pour leur constante disponibilité, leurs conseils avisés et leurs contributions remarquablement déterminantes à la conduite de ces travaux. Nous vous resterons éternellement redevable.

Nous voulons aussi exprimer notre reconnaissance à :

- M. **Jean-Paul JOUBERT**, Professeur de science politique, Directeur du Centre Lyonnais d'Étude de Sécurité Internationale et de Défense (CLESID) à l'Université Jean Moulin, Lyon III,
- M. **Albert LOURDE**, Professeur des universités, Doyen de la Faculté de Droit comparé des États Francophones à l'Université de Perpignan,
- Mme **Joëlle LE MORZELLE**C, Ancien Recteur, Professeur des universités à l'Université de Paris-Sud,
- M. **Jean – Louis ATANGANA AMOUGOU**, Professeur des universités à l'Université de Yaoundé 2, Directeur adjoint de l'I RIC, Yaoundé 2,
- M. **Serge ARNAUD**, Ingénieur général des ponts et chaussées, Ancien Directeur du développement au Ministère français de la coopération,
- M. **Pascal CHAIGNEAU**, Professeur de droit à l'Université René Descartes, Paris V et Administrateur général du Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques de Paris (CEDS),
- M. **Théodore HOLO**, Professeur de droit public et de science politique, premier Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie à l'Université d'Abomey-Calavi,

Nos sincères remerciements également à :

M. Claude LEBRUN, Directeur des Études à l'Institut pour l'Étude de la Francophonie et de la Mondialisation, Université Jean Moulin, Lyon III

Floriane et Arthur KINHOUANDE, pour leur soutien indéfectible

Philomène et Honoré AKOUETE, pour leur soutien moral,

Irma et Vincent AHOUANSOU, pour leur assistance,

Messieurs **Aristide GANKPEZOUNDE**, **Hervé LEKE**, **Éric DEWEDI**, **Blaise DOSSOU**, **Ferréol Edgard BRAHI**, **Serge AHOUANVOEDO** et **Joël AÏVO** et leurs épouses,

Sœurs **Reine-Charbel** et **Danielle** ainsi que l'Abbé **Maximin**,

Mesdames **Karen GRYSON**, **Cécile K. OLAFIO**, **Sylvie DARVES-BORNOS**, **Victoire et Hortense DAGBETO** pour leurs précieuses contributions,

Messieurs **Thélesphore DIKPO**, **Gérard AÏVO**, et **Éric PETIT**,

À **Sandrine DAVID**, **Trang PHAN-LABAYS**, **Nar GUEYE**, **Kanel ENGANDJA-NGOULOU**, **Marcelin SOME**, **Aurore SUDRE**, tout le personnel et les amis de l'Institut pour l'Étude de la Francophonie et de la Mondialisation.

À tous ceux qui nous ont apporté leurs soutiens divers ...

Quelques Abréviations et sigles

- ACP : Afrique Caraïbes et Pacifiques
- AEF : Afrique équatoriale française
- AIE : Agence internationale de l'énergie
- AOF : Afrique occidentale française
- APD : Aide publique au développement
- AUF : Agence universitaire de la Francophonie
- CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest
- CEE : Communauté économique européenne
- CEEA : Communauté européenne de l'énergie atomique
- CEEAC : Communauté économique des États de l'Afrique centrale
- CMDT : Compagnie malienne pour le développement textile
- CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
- EPT : Éducation pour tous
- FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FASR : Facilité d'ajustement structurel renforcée
- FEANF : Fédération des étudiants de l'Afrique noire en France
- FRDA : Fonds régional de développement agricole
- FRPC : Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
- IDE : Investissements directs étrangers
- IDH : Indice de développement humain
- NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- OCEAC : Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies
- ODM : Objectifs du millénaire

- OHADA : Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires
- OIF : Organisation internationale de la Francophonie
- OIT : Organisation internationale du travail
- ONU : Organisation des Nations unies
- OOAS : Organisation ouest africaine de la santé
- OUA : Organisation de l'unité africaine
- PAL : Plan d'action de Lagos
- PAS : Programmes d'ajustement structurel
- PAU : Politique agricole de l'Union
- PIB : Produit intérieur brut
- PNB : Produit national brut
- PNDS : Plan national de développement sanitaire
- PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
- PPTE : Pays pauvres très endettés
- PRSA : Programme régional de la sécurité alimentaire
- PSRSA : Programme spécial régional pour la sécurité alimentaire
- PSSA : Programme spécial de sécurité alimentaire
- RNB : Revenu national brut
- SAC : Stratégie agricole commune
- STABEX : Système de stabilisation des recettes d'exportation
- SYSMIN : Système de sauvegarde et du développement de l'exploitation minière
- UA : Union africaine
- UDEAC : Union douanière et économique de l'Afrique centrale
- UE : Union européenne
- UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

Introduction Générale

Les changements politiques intervenus dans les pays francophones d'Afrique noire au cours des années 1990, ont suscité beaucoup d'espoir dans le sens de l'émergence d'un nouveau cadre stratégique pour le développement de l'Afrique. Dans la plupart des cas, ces changements ont été perçus comme le signe d'un nouvel élan d'une Afrique à la recherche d'un nouveau souffle. Un nouvel élan capable de relativiser le pessimisme ambiant d'une Afrique « à la dérive ».

Mais, les années qui ont suivi ces changements fondamentaux de la méthode de gouvernance des années 1990 en Afrique se sont révélées économiquement plus désastreuses que les précédentes et loin des résultats attendus. Traités avec beaucoup de remèdes : « *les pays pauvres n'ont jamais connu la croissance attendue. La région à laquelle nous avons accordé le plus d'attention, l'Afrique subsaharienne, a eu une croissance nulle* » conclut William Easterly¹.

L'analyse des progrès mondiaux et régionaux appréhendés par l'Indice de développement humain (IDH)² montre que l'écart de niveau de vie entre les différentes régions du monde comparé à la moyenne mondiale ne s'est pas réduit. Malgré ce fait, le continent africain demeure la région du monde qui a enregistré les progrès les plus lents et où le nombre de démunis n'a cessé d'augmenter tout au long des années. Les indicateurs sont négatifs depuis les années 1980 en raison de la multiplication des difficultés économiques et sociales. Dans son Rapport de 2006, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) montre que, contrairement aux autres régions du monde, l'Afrique et particulièrement l'Afrique subsaharienne, connaît depuis les années 1990 une stagnation, voire un recul de l'IDH³. Aujourd'hui, les États d'Afrique se situent pour les deux tiers sur le bas de l'échelle de classement selon l'IDH. Le nombre de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté a augmenté de plus de 70 millions en une décennie, passant de 217 millions en 1990 à 290 millions en 2000. L'espérance de vie des adultes a chuté, passant de 50 ans à 46 ans sur la même période.

¹ Easterly W., *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?* Paris, Éditions d'Organisation, 2006, p. 10.

² En 1990, le PNUD reconnaît que le PIB par habitant ne donne pas d'informations sur le bien être individuel et collectif, mais n'évalue que la production économique. Il propose un nouvel indicateur compris entre 0 et 1, l'Indice de développement humain (IDH). C'est un indice composite obtenu en faisant la division par trois de la somme des indices de santé – longévité, savoir – éducation et niveau de vie ; seul ce dernier indice prend en compte le PIB par habitant. Cf. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, p. 394 et ss.

³ L'IDH est évalué à 0,74 en moyenne au niveau mondial en 2005, mais n'est que de 0,47 en Afrique subsaharienne. À titre d'exemple, il est de 0,96 pour la Norvège (1^{er} au rang mondial) et de 0,28 pour le Niger (177^{ème} rang mondial). *Ibid.*

Prise séparément, la situation par pays n'est guère plus reluisante : le Gabon est classé 123^{ème} au rang mondial, malgré ses immenses potentialités (pétrole, réserves de fer, énergie hydraulique, forêt) et son PIB par habitant qui avoisine 5.000 dollars US, soit plus de deux fois celui de la Chine ; le Sénégal qui pointe au 157^{ème} sur les 177 pays analysés, affiche un analphabétisme qui touche encore 62,2% de sa population en 2005, tandis que 65,2% des individus en milieu rural et 57,5% en milieu urbain vivent en dessous du seuil de pauvreté pour la même année.

Dans la réalité, l'analyse des performances de l'Afrique sur une période plus longue (1965-1996), permet d'établir que son déclin par rapport au reste du Tiers-monde remonte à plusieurs décennies : alors que l'Asie du Sud enregistre une croissance de PNB de 2,2% environ de revenu par habitant pour cette période, l'Afrique connaît un recul de 0,2% du même indicateur⁴.

Les raisons invoquées pour expliquer ces contre-performances africaines sont de divers ordres. Elles tiennent aussi bien à des causes internes qu'externes. Pour certains auteurs, l'analyse des causes extérieures du retard de l'Afrique, laisse entrevoir une justification fondée sur une théorie de « *marginalisation préprogrammée de l'Afrique* » depuis la colonisation, dans le sens du développement d'une économie de rente⁵ basée essentiellement sur des produits de base sans valeur ajoutée⁶. À l'appui de cette théorie, certains analystes invoquent la prépondérance du rôle des institutions internationales dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques cohérentes de développement. Investis de leur mission de « développeurs », ces acteurs ont défini, ces dernières années, les différentes politiques économiques ainsi que les périodes de référence pour les pays en développement⁷.

Au plan endogène, les raisons des échecs des pays africains ont été largement attribuées aux dirigeants⁸. Ce qui n'est sans doute pas totalement faux. Certains analystes⁹ ont raisonnablement

⁴ Eboué C., « La nouvelle économie du développement : enjeux africains », in Bokolo-Ebe B. Touna M. et Fouda S. M., *Dynamiques de développement. Débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21^e siècle*, Paris, Montchrestien, coll. Grands Colloques, 2003, p. 69.

⁵ « Le régime rentier caractérise une économie pouvant se reproduire sans accumulation. La rente est prélevée sur les produits du sol et du sous-sol (rente agricole, minière et pétrolière) ; elle résulte également de l'extérieur (aide, prélèvements sur les relations extérieures). » Cf. Hugon Ph., *L'économie africaine*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2006, p. 9.

⁶ Eboué C., *op. cit.*, p. 70-81.

⁷ C'est notamment le cas des programmes de l'ONU que Manuel Diez de Velasco Vallejo appelle les « *décennies des Nations unies pour le développement* ». Elles sont quatre entre 1960 et 2000. À titre d'exemple, la première décennie (1960-1970), a eu pour objectif la croissance économique d'au moins 5% du revenu national global pour chacun des pays en développement. La politique de la décennie se fondait sur une action concertée des pays développés pour atteindre l'objectif d'une aide atteignant 1% de leurs PNB. Le système reposait sur trois piliers : l'assistance technique visant les activités de pré investissement et la formation technique ; l'industrialisation des économies de subsistance et de celles de quelques produits primaires d'exportation enfin, l'apport de capitaux publics et privés par l'intermédiaire des organisations internationales. Diez de Velasco Vallejo M., *Les organisations internationales*, Paris, Économica, 2002, p. 307-311.

⁸ Comme dans le Rapport Berg de 1981 pour la Banque mondiale. Il indique par exemple entre autres causes, que la faible productivité agricole dans les pays en développement est due à une mauvaise organisation par les responsables politiques de la production du secteur agricole.

soutenu que l'échec des politiques africaines de développement avant la décennie 90, est dû aux systèmes politiques qui les ont portées. Selon Esoavelomandroso et Feltz, « *Un dysfonctionnement politique du rôle de l'État et de sa finalisation fait apparaître de profondes contradictions entre les modalités rationnelles de l'exercice du pouvoir et les sollicitations de la société, à cause de l'apparition de nombreuses variantes de clientélisme et de corruption (...)* »¹⁰. Mais, les seules mœurs politiques africaines ne sauraient fournir une explication globale sur le retard des pays africains.

Des analystes africanistes comme Samir Amin¹¹, plaident pour resituer la responsabilité de chacun dans les échecs à répétition du continent. L'auteur soutient que dans la réalité des faits, sans minimiser le rôle des différents acteurs, les pays africains n'ont rien fait d'autre que de suivre respectueusement les orientations indiquées par les institutions de Bretton Woods. Aujourd'hui, le constat reste le même. « *Si les années 60 avaient été marquées par un grand espoir de voir amorcer un processus irréversible de développement à travers l'ensemble de ce que l'on appelait le tiers-monde et singulièrement l'Afrique, notre époque est celle de la désillusion. Le développement est en panne, sa théorie en crise, son idéologie l'objet de doute. L'accord pour constater la faillite du développement en Afrique est hélas général.* »¹²

L'altération du passé colonial africain par de nombreux facteurs, oblige à relativiser les explications fondées sur le fait colonial : on ne peut simplement et continuellement rendre les acteurs internationaux et « *les anciens colonisateurs responsables de tous les maux dont souffre l'Afrique contemporaine, pas plus qu'on ne peut simplement attribuer les causes de l'actuelle récession aux faiblesses de la classe dirigeante africaine postcoloniale.* »¹³ Il convient donc de rechercher des dimensions du mal africain ailleurs que dans les explications traditionnelles comme par exemple dans la prévalence des réformes politiques et institutionnelles sur les aménagements économiques.

⁹ Comme Médard J-F., « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in Médard J-F. (s. dir.), *États d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991, p. 323 – 353.

¹⁰ Esoavelomandroso M. et Feltz G. (s. dir.), *Démocratie et développement. Mirage ou espoir raisonnable ?* Paris, Karthala, 1995, p. 8.

¹¹ Amin S., *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-monde, une analyse politique*, Paris, L'Harmattan, 1989.

¹² *Ibid.*, p. 5.

¹³ Young C., « L'héritage colonial de l'Afrique », in Berg R. J. et Whitaker J. S., *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique*, Paris, Economica, 1990, p. 25-26.

Problématique

Les objectifs de l'Afrique indépendante étaient simples : d'une part rétablir sa dignité par des revendications politiques, ce qui a constitué le point focal des actions des élites africaines ; d'autre part, accéder aux avantages du bien-être social comme en Occident en s'appuyant sur le colonisateur contre lequel les élites dirigeaient pourtant ses griefs. Pour Serge Latouche, « *le drame de l'Afrique, ... a été bien plus de rechercher la reconnaissance de l'Occident dans un servilisme aveugle tout en prétendant à l'authenticité plutôt que de féconder ses propres racines pour conquérir sens et dignité ...* »¹⁴ Pour ce faire, il est rapidement apparu urgent de procéder à un investissement massif de manière à combler la différence de niveaux dans tous les domaines entre une Afrique encore sous-développée et l'Occident, opérant ainsi une forme de rattrapage¹⁵. La contradiction entre un objectif de réhabilitation d'un « soi » brisé par la colonisation et la permanente sollicitation adressée au même colonisateur pour réaliser le vœu de développement, a conduit à une confusion entre la problématique du développement et les enjeux politiques. Le développement est perçu comme un problème essentiellement politique et abordé comme tel.

À l'indépendance, deux visions s'affrontaient sur l'avenir de l'Afrique. Une première vision souverainiste avait un « *projet de société à trois composantes articulées les unes aux autres. La souveraineté venait en premier lieu ; elle devait être garantie aussitôt que possible par la construction d'États modernes au sens de bureaucraties wébériennes et par la puissance fondée sur l'étendue des ressources naturelles et humaines (...), d'où le rôle crucial de l'unité africaine dans l'expression de la souveraineté. La légitimation du pouvoir par le progrès social ancré dans la scolarisation de masse (...) leur paraissait indispensable à une souveraineté durable. L'économie venait en troisième position ; dans la mesure où elle n'avait pas d'objectif propre, la révolution économique (...) et donc les bouleversements sociaux qui l'accompagnaient, se justifiaient par leur contribution à la réalisation de la souveraineté et du progrès social.* »¹⁶ Dans la seconde vision plus libérale, voire néolibérale, « *l'économie était considérée comme un secteur obéissant à ses propres lois internes : ce qui justifiait la poursuite du modèle de développement colonial de dépendance technique, commerciale et financière qui bénéficiait plus de l'appui politique qu'économique des anciennes puissances coloniales et des États-Unis* »¹⁷.

¹⁴ Cité par Bolouvi W., *Quel développement pour l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 148.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Founou-Tchuigoua B., « Afrique subsaharienne : état des lieux, état des luttes », in, Amin S. et alii. (s. dir.), *Afrique. Exclusion programmée ou renaissance ?*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2005, p. 263.

¹⁷ *Ibid.* p. 264.

Plus de deux décennies après les indépendances, devant le constat d'échec des différentes politiques, il est apparu nécessaire d'instaurer de nouvelles réformes. Ces dernières abordent la problématique du développement socio-économique de l'Afrique suivant deux axes : les réformes économiques d'un côté et, la réforme de l'État et du pouvoir politique de l'autre.

Initiées dans le courant des années 80, les réformes économiques en Afrique laissaient entrevoir que la croissance pourrait se réaliser à la suite de l'application d'un ensemble de mesures économiques dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)¹⁸. Mais très vite, il est apparu de nouvelles conditionnalités cette fois-ci, politiques : affaiblissement du rôle des États en matière économique, dégraissage de l'appareil administratif et politique monétaire volontariste (comme la dévaluation) censée rendre plus compétitifs les produits africains d'exportation¹⁹. C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les réformes à caractères strictement économiques dans le cadre des PAS, mais sur la nature des systèmes socio-économiques en place et la logique de leur fonctionnement considérés désormais comme sources de corruption, d'inégalités et de pauvreté.

Dès lors, les réformes politiques apparaissent comme un ensemble de conditions minimales pour la réalisation des objectifs de la croissance économique. Dans la réalité, depuis l'époque coloniale jusqu'aux réformes encore en cours, l'Afrique noire francophone n'a été que l'objet de réformes politiques successives. Elles ont emprunté diverses formes et motivations : tels, les luttes de revendications des libertés politiques pendant la colonisation ; les « luttes d'indépendance » comme préalable à l'indépendance économique²⁰ ; les « luttes de positionnement politique »²¹ comme une nouvelle prise de conscience nationale qui permettrait à l'élite africaine de faire jaillir le développement ou, plus récemment, les réformes politiques de démocratisation comme préalable du développement. En résumé, le développement institutionnel sans cesse invoqué et organisé, a phagocyté les possibilités de progrès économiques.

Ainsi, pendant plusieurs décennies, la nature essentiellement politique des réformes qui devaient servir de socle au développement de l'Afrique noire n'a pas donné lieu aux aménagements économiques correspondants. Est-ce cette primauté des réformes politiques dans l'environnement

¹⁸ Il n'est sans doute pas nécessaire de revenir sur le débat récurrent concernant les effets néfastes des PAS. Il justifie les échecs par la philosophie générale qui les a inspiré, notamment le rôle des marchés dans l'allocation des ressources. Cf. Eboué C., *op. cit.*, p. 91.

¹⁹ Esoavelomandroso M. et Feltz G. (s. dir.), *op. cit.*, p. 11.

²⁰ Bah T., « Rapport général », in Ageron C-R & Michel M. (s. dir.), *L'Afrique noire française : l'heure des indépendances*, Paris, CNRS, 1992, p. 11-24. L'auteur rappelle les conditions d'organisation des rencontres qui ont précédé les indépendances. Il revient sur l'importance que les élites africaines ont donnée à l'indépendance politique de leurs pays.

²¹ Bayart J-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. L'espace politique, 1996.

africain qui constitue le premier blocage à l'avènement de résultats économiques solides ? La question mérite d'être analysée. Plusieurs raisons nous y invitent.

D'abord l'organisation politique en Afrique noire n'a pas permis l'émergence d'une classe économique constituée d'exploitants indépendants du pouvoir politique²². Pendant la colonisation, la manufacture et le commerce ont été détenus par des représentants coloniaux et non par des exploitants indépendants. Cette tradition étatique a été largement relayée dans les nouveaux États indépendants. L'État et les organismes publics se trouvent ainsi, après les indépendances, au centre de l'organisation de la vie économique. D'où une absence quasi-totale d'exploitants indépendants, au titre d'acteurs privés de développement, pour s'investir dans la recherche et l'innovation. L'État est alors appelé à se substituer à ces derniers, même dans les secteurs les plus basiques tels que la distribution de biens courants de consommation. Les récents développements de la promotion d'un droit unique des affaires en Afrique²³, quoiqu'utiles, s'insèrent dans un climat vicié par un environnement politique où la libre entreprise économique est soumise à une caution politique réelle ou tacite. Dans de nombreux pays, « [...] *l'activité des entreprises privées dépend [...] toujours étroitement du pouvoir dans la mesure où elle repose sur des autorisations administratives (telles que les licences d'importation, les agréments industriels, l'homologation des prix) et sur des dérogations à la loi (sous forme de fraudes douanières et fiscales)* »²⁴. Ceci pourrait aussi être une explication à la réticence des investisseurs à se constituer en acteurs de développement dans de nombreux pays en développement.

Ensuite, cette organisation politique n'a pas non plus promu un système d'enseignement et de recherches capable de fonder un couple « recherche / développement » concret et viable, susceptible d'attirer des opérateurs privés pour la mise en œuvre des résultats de recherches. En effet, il faut convenir que les centres africains de recherches ont produit peu de résultats compatibles avec les questions qui sont au centre des préoccupations collectives et quotidiennes. Cette absence d'adéquation entre besoin et production intellectuelle et technique est une lacune en Afrique. Ce dont il est question, n'est pas de « réinventer la roue, mais de la faire tourner dans le bon sens » pour les Africains. L'Afrique, par ses choix ou ses absences de choix, a peu profité des inventions et découvertes techniques. Les acteurs politiques ont longtemps éludé la question

²² Pasquier R., « Les milieux d'affaires face à la décolonisation (1956-1960) d'après quelques publications », in Ageron C-R & Michel M. (s. dir.), *op. cit.*, p. 297-314. L'auteur analyse comment l'évolution politique a influé sur le domaine des affaires. Les agents économiques, dans la préparation des indépendances, s'organisent soit pour ne « travailler que dans un cadre constitutionnel assurant la protection de leurs intérêts » soit « prenant assez tôt conscience d'une prochaine indépendance, se [préparent] à en affronter les conséquences en nouant en temps utile des contacts avec les leaders africains. » p. 312.

²³ Cf. Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (OHADA), Journal Officiel de l'Ohada n°4, 1^{er} novembre 1997, p. 1.

²⁴ Bayart J-F., *op. cit.*, p. 123.

en prenant pour prétexte l'éternel refrain des moyens ou la réticence des occidentaux au transfert des techniques. L'apparition dans la décennie 80 dans beaucoup de territoires africains, de ce que l'on a appelé les « éléphants blancs » pour désigner les réalisations techniques inutiles est la preuve des faux arguments. Il s'agit dans la réalité de mauvaises orientations politiques.

Enfin, ce système a organisé une politisation à outrance des compétences techniques. La justification du retard africain par une absence de cadres est également à relativiser dans les explications²⁵. En effet, de l'époque coloniale à ce jour, l'arène politique est le milieu dans lequel la plupart des intellectuels souhaitent accomplir leur magistère ; pas cependant pour donner la pleine mesure de leurs compétences sans parti pris, mais pour apporter un soutien politiquement intéressé. Car c'est naturellement en politique que les carrières sont vite « enrichies », les opportunités plus proches et l'ascension sociale plus rapide. Le marché politique devient alors l'objet d'une concurrence entre élites cherchant à s'attirer les faveurs du « Prince ». Ainsi, les intellectuels africains se livrent à un équilibrisme qui dissimule mal leur accointance avec les pouvoirs politiques. Il s'ensuit que ces derniers se servent de la soif de « réalisation de soi »²⁶, pour organiser sa prédation en se prétendant les portes drapeaux de ce combat. Dès lors, les décisions, les opinions et points de vue sont plus politiques que techniques et les carrières du personnel technique et administratif sont traitées au travers du prisme politique avec des résultats uniquement lisibles à cette hauteur.

Ainsi, en dépit de la reconnaissance unanime de tous les acteurs du développement africain, de l'importance de la double nature politique et économique des réformes à entreprendre, le politique a pris une part prépondérante dans les réorganisations. Sans que la démocratie, telle que mise en œuvre en Afrique ne soit réellement contre productive, comme le craignaient certains analystes.²⁷ L'inertie qu'ils avaient soulevée comme un risque devient réalité : la croissance n'y est pas.

Il n'est sans doute pas inutile d'ajouter que certains analystes ont également reproché aux pays africains une absence de plans et programmes de développement compatibles avec leurs capacités et priorités. « *Il semble que les gouvernements n'aient guère établi de stratégies de développement avec quelques priorités évidentes comme l'alimentation, les infrastructures légères, le logement. Les plans élaborés, quand il y en eut, ont plus été les catalogues pour les*

²⁵ Si le phénomène s'explique facilement dans les années 1960, on comprend moins bien comment peut – on défendre une telle posture compte tenu des cadres formés à l'étranger pour ces pays et la présence de nombreux coopérants techniques dans les structures administratives et techniques africaines pour combler le soi disant déficit.

²⁶ Aspiration populaire à reconquérir une dignité et une légitimité dans l'affirmation d'une certaine identité africaine.

²⁷ Esoavelomandroso M. et Feltz G. (s. dir.), *op. cit.*, p. 12.

aides qu'un programme cohérent »²⁸. Il s'agit plus d'une superposition de mesures dans le sens de la captation de l'aide internationale à très court terme que d'une vision à moyen et long termes.

La prévalence politique dans les réformes prend donc ici un double sens : d'un côté, dans le cadre de la formation et de la gestion des États, les réformes politiques et institutionnelles n'apparaissent pas cruciales au sens de l'organisation des forces économiques de développement, mais plutôt comme une condition de « revalorisation de l'Afrique » aux yeux du monde ; d'un autre côté, la faiblesse des institutions économiques et l'incohérence des visions de développement ont contribué pour une large part aux résultats actuels de l'Afrique. Il s'ensuit que les politiques menées ça et là, ont abouti à un recul des performances africaines.

La combinaison de ces facteurs conduit à relativiser les explications habituellement avancées sur le retard africain dans le processus de développement. Dès lors, il convient d'examiner comment l'évolution politique de l'Afrique noire francophone empiète sur les aménagements économiques, puis de proposer des pistes et stratégies susceptibles d'instaurer une croissance durable.

Intérêt et originalité du sujet

Poser actuellement la question du développement de l'Afrique, peut apparaître surprenant. En effet, nombre d'organisations intergouvernementales ont mené des études et proposer des recommandations sur cette question. Ainsi, a-t-on assisté aux analyses en termes de trajectoire des politiques africaines²⁹.

Sur le plan de la recherche, la littérature scientifique est abondante. Elle s'est en effet particulièrement intéressée à l'analyse des faits politiques³⁰, aux réformes politiques et économiques et à leurs impacts sur l'environnement socio-économique africain. Consacrer donc un travail de recherches à cette question peut paraître, dans un tel contexte, surprenant³¹. Ceci étant, peu de travaux se sont préoccupés de l'impact de la prévalence des réformes

²⁸ Berthelot Y., « PMA : nouvelles priorités pour le développement », in Mignot G. (s. dir.), *Les pays les plus pauvres : quelle coopération pour quel développement*, Paris, Travaux et recherches de l'IFRI, 1981, p. 78.

²⁹ Berg R. et Whitaker S. J. (s. dir.), *op. cit.*

³⁰ Comme par exemple la conception du pouvoir et l'attitude des acteurs politiques considérés à juste titre par certains auteurs comme un blocage important en Afrique. Cf. Bayart J-F., *op. cit.* ; Médard J-F., *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991 ; Quantin P., *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.

³¹ Pour Tibor Mende, cette posture est une erreur d'appréciation même en présence « *des études aujourd'hui très nombreuses qui sont consacrées au développement.* » Cf. Mende T., *De l'aide à la recolonisation*, Paris, Seuil, 1972 - 1975, p. 33.

institutionnelles et politiques. Car, la nécessité de conduire immédiatement les sociétés africaines au développement était devenue avant tout, une question éminemment politique.

L'intérêt du présent travail de recherches, réside dans le fait qu'il s'attache à une analyse des circonstances qui ont favorisé l'ascendance politique dans les réformes, en faisant le point sur le chemin parcouru et son impact sur la société africaine. Ils s'attachent tout particulièrement à mettre en lumière les incohérences entre les démarches économiques initiées, censées apporter le développement, et la gestion politique qui en a été faite. Par ailleurs, ils proposent une nouvelle orientation, fondée sur les capacités productives des pays africains dans la mondialisation contemporaine et centrée sur la maîtrise des outils existants.

Sur le plan théorique, il s'agit non de reprendre au fond les différentes thèses et recherches sur la question du développement, mais de s'inscrire dans une approche de continuité. Le présent travail se propose plus particulièrement de les compléter au moyen de nouveaux modèles en insistant sur un dosage entre mécanismes institutionnels et acteurs économiques alors que dans la conception francophone, le développement est plus institutionnel et interventionniste³².

Sur le plan pratique, l'état des lieux nous permettra d'identifier les faux départs de l'Afrique vers la croissance, de même que les erreurs de perception et de vision, ainsi que les blocages et les leviers sur lesquels il convient d'agir pour engager les pays africains francophones au Sud du Sahara dans une réforme profonde de leurs politiques économiques, sociales, culturelles. Des objectifs qui exigent une méthode de travail.

Méthodologie de travail

Poser le problème du développement en termes réels, c'est-à-dire de son impact sur la société africaine, ouvre indiscutablement des perspectives. Le débat peut se nourrir par exemple de l'analyse des politiques menées pendant plusieurs décennies ou celle du choix des orientations sectorielles opérées par les États africains. Dans ce travail, une analyse des politiques sectorielles, servira à montrer comment la prédation politique a conduit à des aberrations stratégiques notamment dans les orientations nationales et parfois régionales. À travers ces analyses, apparaît l'omniscience politique même dans les opérations qui nécessitent plus de compétences techniques que politiques.

³² Selon Philippe Hugon, cette conception du développement « vise à mettre en place des règles et des institutions restaurant la confiance, évitant la tricherie, accroissant la crédibilité et permettant ainsi des anticipations de la part des opérateurs. » Hugon Ph., *op. cit.*, p. 82.

Dans cette optique, la démarche empirique³³ est utile et permet d'aller au-delà des évidences. Mais, puisque ce travail a pour objectif de proposer d'autres modèles d'analyse du développement, il s'appuiera également sur la méthode comparative³⁴ pour apprécier l'impact sectoriel des politiques nationales et régionales. Selon le Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, la méthode comparative procède « *en mettant en évidences des ressemblances et des différences entre objets empiriques tenus pour comparables, induisant de ces observations des hypothèses explicatives à prétention causale* »³⁵. L'utilité de l'analyse comparative s'apprécie davantage dans l'utilisation des concepts à vocation universelle comme celui du développement. Cette méthode offre alors les possibilités de comparer plusieurs paramètres d'analyse et permet de généraliser les conclusions.

Cependant, l'analyse de chaque secteur public produisant un impact social exigerait non seulement d'autres outils, mais dépasserait également en ampleur le cadre de ces recherches. Il est donc apparu indispensable de limiter le champ et de circonscrire ce travail à l'impact de la prévalence politique dans les réformes dans des secteurs clés comme l'agriculture, l'éducation et la santé. De plus, des limites spatiales et temporelles sont apparues nécessaires.

Dans l'espace, les recherches sont focalisées sur l'Afrique noire francophone³⁶, non pas par goût du « pré carré » français que constituent les pays dits « du champ »³⁷ mais, parce que ces pays présentent un certain nombre de caractéristiques communes comme une même tradition politique héritée de la colonisation française (à l'exception du Congo démocratique, du Rwanda et du Burundi, anciennes colonies belges).

Certes, dans cet espace, ni l'évolution socio politique, ni les réformes n'ont été linéaires suivant une même trajectoire. Il constitue néanmoins un espace géographique quasi continu allant du fleuve Sénégal à la région des Grands lacs. De plus, les pays le composant ont, dans le cadre de leurs stratégies d'intégration régionale, tenté d'organiser des politiques sectorielles semblables

³³ La méthode empirique consiste en une analyse des faits caractéristiques du phénomène en s'efforçant d'en présenter une synthèse. Cf. Badie B., Birnbaum P., Braud P. et Hermet G., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 190-191.

³⁴ Elle remonte à Aristote lorsqu'il entreprend de comparer la « *politéia* » à la « *démocratie* ». Dans la classification d'Aristote, la « *politeia* » est une forme de régime politique qui s'oppose à la démocratie (non contre elle, mais au-delà de celle-ci). Alors que la démocratie constitue pour Aristote une forme corrompue, la *politeia* est la forme correcte de gouvernement de la multitude. Elle n'est pas dirigée contre les riches mais vise l'utilité commune sans exclusion de quiconque. Montesquieu s'est attaché à démontrer que cette méthode permet de partir des particularités pour s'inscrire dans la généralité. Cf. *Ibid.*, p. 258.

³⁵ *Ibid.*, p. 66.

³⁶ Afrique subsaharienne plus Madagascar.

³⁷ Les « pays du champ » sont ceux qui relevaient du champ du Ministère français de la coopération. Ils étaient au nombre 37 au moment de la réforme de l'administration de coopération française. Ils font partie maintenant de la zone de solidarité prioritaire qui regroupe 61 pays après la réforme de janvier 1999. Cf. Arnaud S. Guillou M. et Salon A., *Les défis de la Francophonie, pour une mondialisation humaniste*, Paris, Alpharès, 2002, p. 122.

dont l'analyse est utile. Par ailleurs, les pays de cet échantillonnage ont un niveau de développement économique comparable.

Au total dix sept pays pourraient être concernés par ces recherches. Mais, la problématique posée pour un ensemble aussi vaste dépasse les possibilités de l'étude. À ce titre, il ne sera abordé dans les profondeurs, que la situation de quatre pays en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina-Faso, Mali et Sénégal) et deux en Afrique Centrale (Cameroun et Gabon) qui présentent certains éléments de comparaison :

Au plan institutionnel par exemple, le Bénin le Mali et le Sénégal ont réussi une transition politique pacifique, un renouvellement des institutions et une alternance par voie démocratique au sommet de l'État. Dans les trois autres, ce changement à la plus haute fonction de l'État n'a pas encore joué. Sur le plan de l'administration des collectivités, le Bénin et le Cameroun n'ont opéré qu'un niveau de décentralisation, le Burkina Faso et le Gabon, deux niveaux, le Mali et le Sénégal trois niveaux.

Au plan économique, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali sont producteurs et exportateurs de coton et sont en premier lieu, concernés par les réformes visant une stratégie d'ensemble pour ce secteur. Le Sénégal producteur et exportateur d'engrais, est présenté ici comme un fournisseur pour un meilleur rendement. Le Cameroun et le Gabon sont quant à eux, producteurs et exportateurs de produits pétroliers. Ils peuvent intervenir dans la fourniture de divers matériaux issus de l'industrie du pétrole et entrant dans la fabrication de tissus.

Au plan social, plutôt que le poids macro économique des pays considérés, ce sont les retombées sociales des réformes initiées qui seront prises en compte. Rappelons à titre d'exemple que le Gabon affiche une situation macro économique comparable à celle de l'Arabie saoudite et représente deux fois le PIB par habitant de la Chine en 1998. Les retombées sociales de ses réformes sont cependant, du même ordre de grandeur que celles du Burkina – Faso. Bien entendu, la situation d'ensemble des pays francophones d'Afrique noire servira de trame générale avant de s'appesantir sur les réformes internes des pays ciblés.

Par ailleurs, pour comprendre la prééminence politique dans les réformes initiées en Afrique, il a semblé utile de remonter à la période coloniale mais sans s'y attarder. Ce retour au passé n'a pas pour but de rechercher des causes qui pourraient affranchir les dirigeants africains de leurs responsabilités, mais de montrer comment pendant des décennies, les luttes africaines ont été constituées essentiellement de combats politiques. Il s'agira de prendre en compte les éléments

déterminants de la « *rationalité politique* »³⁸ et non de reconsidérer la gêne née de l'incorporation des éléments politiques occidentaux aux sociétés africaines ou celle issue de la greffe de l'économie de marché dans les systèmes africains. L'objectif étant, dans ce contexte du « mieux État », de rétablir l'équilibre entre les acteurs.

Difficultés

L'importance accordée aux acteurs et aux résultats des politiques économiques de développement de six pays seulement, soulève une première difficulté d'ordre méthodologique. En effet, vouloir dégager à partir de la situation de quelques pays la tendance générale qui permettrait à l'Afrique de s'inscrire dans une croissance durable, paraît quelque peu risqué. Cependant, on peut admettre que la réelle similitude politique et économique des pays africains, permet de lever ce doute. Il faut noter, par exemple, dans le domaine des exportations, que la plupart des pays subsahariens n'excellent que dans les produits de rente (coton, cacao, café, arachide etc.).³⁹ Ainsi, les structures des économies africaines de même que les réformes politiques qui ont été menées, sont suffisamment semblables pour permettre une projection globale et crédible.

Aussi, est-il apparu banal de porter un intérêt particulier à la problématique du développement en Afrique. Comme nous l'avons précédemment souligné, une abondante littérature scientifique existe sur les questions liées au développement de l'Afrique. La variation des problématiques rend compte de la complexité du sujet. Abordées sous le prisme politique et social, les analyses vont d'un angle purement économique à la prise en compte des incidences politiques et inversement. Dans tous les cas, les arguments n'ont pas manqué pour qualifier les réformes mal engagées. Les questions qui reviennent sans cesse dans le débat sur le développement – corruption, emprise politique sur l'administration, influence des organisations internationales dans les politiques nationales – ont également partie liée avec la nature des réformes. Ces pratiques et les impunités qui les accompagnent ont donné lieu à bien des dénonciations. Il s'agira non d'évacuer le sentiment d'indignation qui anime tout observateur averti en raison de l'attention et des efforts mobilisés, mais de rechercher dans les explications avancées les causes

³⁸ Lafay J-D., « La prise en compte de la dimension politique dans l'analyse économique », in Bokolo-Ebe B. Touna M. et Fouda S. M., *op. cit.*, p. 213 et ss.

³⁹ Il faut aussi nuancer les performances africaines pour certains produits de rente comme le café en comparaison à celles d'autres pays comme le Brésil par exemple, qui sont de loin le plus gros producteurs. Actuellement, l'Asie du Sud-Est améliore ses performances. Le Vietnam est passé d'une production brute proche de zéro en 1984 à 12% des récoltes de cafés verts dans le monde en 2004 et occupe ainsi depuis lors, le premier rang mondial de la variété « Robusta ». Dans le même temps certains pays africains producteurs de café comme la Côte d'Ivoire ont réduit leur production annuelle. Cf. site <http://www.ico.org/>

de la stagnation continue de tout le continent. Ce qui suppose de démêler les faits des réactions qu'ils engendrent.

Une autre difficulté est liée à la récurrente question des sources. Le culte du secret dans les administrations publiques africaines n'a pas permis de confirmer toutes les données recueillies. Ainsi, pour plusieurs données statistiques, seules celles fournies dans le cadre des organisations régionales de coopération moins difficilement accessibles, ont pu être utilisées.

Propositions

Dans la recherche d'alternatives au mal développement actuel de l'Afrique noire, il convient d'abord de prendre en compte le critère de stabilité politique. Aucune solution, aussi efficace soit elle, ne peut faciliter l'acquisition de richesses individuelles, puis nationales, si elle ne se développe pas dans un environnement capable de garantir une justice impartiale, une équité sociale et la sécurité des investissements. Cela exige pour l'Afrique une architecture des pouvoirs fondés sur la légitimité des urnes et des gouvernements capables de gérer efficacement les ressources dont ils peuvent disposer au profit de tous les citoyens. Toute autre formule pourtant pratiquée ailleurs avec succès, tel que le parti unique, apparaît, au vu des expériences menées pendant quatre décennies d'indépendance, condamnée à l'échec en terme de développement.

Au stade actuel des réformes politiques et institutionnelles successives, on peut admettre que les pays africains ont dans leur majorité, admis le principe de la légitimation du pouvoir politique par voie électorale. Cette conception implique l'existence d'un dialogue social véritable, ouvert à toutes les composantes politiques et sociales ; ce dialogue étant lui-même l'une des garanties de la « bonne gouvernance ». Ces acquis parfois remis en cause, restent à consolider.

Mais si cette condition politique est l'une des composantes essentielles à la réalisation d'objectifs économiques pour les pays africains, elle ne peut représenter à elle seule l'unique soubassement de la croissance économique en Afrique.

Le réalisme oblige à admettre que ni les mécanismes actuels, ni la cadence des réformes institutionnelles n'ont conduit à une croissance raisonnable. Si la période allant de 1960 à 1990 est marquée par des conditions particulières de monolithisme politique laissant sa marque sur l'ensemble des réformes de cette époque, celles intervenues après cette date auraient dû s'affranchir des pesanteurs politiques partisans et s'inscrire dans une nouvelle dynamique. Le cinglant constat d'échec appelle une nouvelle démarche ; un nouvel examen du rapport entre développement et démocratie.

Pour une approche réaliste des différentes politiques de développement, il convient de s'intéresser aux réformes politiques et institutionnelles qui ont prévalu et continuent de dominer les mesures en cours. Cette logique implique que dans une **première partie**, soit appréciée à travers la formation des États africains et leur évolution institutionnelle, **la prééminence des réformes institutionnelles et politiques** au détriment des réformes à caractère économique et socio culturel capables d'impulser une croissance économique durable.

Dans la **deuxième partie** l'analyse des politiques sectorielles comme l'agriculture, la santé ou l'éducation permet de prendre conscience du décalage entre les objectifs visés et les résultats obtenus qui conduisent progressivement à la marginalisation du sous-continent africain. S'agit-il de vraies **politiques de développement ou d'une stratégie d'évitement** qui conduit au même immobilisme ? Au plan national ou sous régional, il apparaît que la recherche de performances économiques n'a visé que des aménagements institutionnels, les aspects techniques passant largement après. Remettre les réformes au cœur des politiques de développement participe donc d'une organisation efficiente des actions de développement. La question de la réorientation de l'éducation et de la santé est alors essentielle, comme la nécessité de définir les priorités et les capacités productives de chaque État africain.

Ainsi, la nouvelle démarche proposée après ces analyses participe de la volonté d'inscrire le continent africain dans une dynamique constructive. Elle se fonde d'une part sur le marché que représentent les ensembles régionaux et d'autre part, sur la capacité productive de chaque État en les organisant dans une nouvelle chaîne de relations économiques. Une démarche fédérative, bien entendu, éloignée des jeux et enjeux politiques, est nécessaire. **L'exigence d'un autre modèle de développement** est guidée par la configuration étroite des pays africains qui n'offrent ni de garanties sérieuses aux investissements ni un marché conséquent de consommation. C'est donc pour un avenir autre qu'incertain qu'il convient d'inscrire cette nécessité de fédérer les efforts régionaux.

1^{ERE} Partie : Réformes institutionnelles de développement : prééminence politique et jeux d'acteurs immobiles

« La liberté politique contribue à rendre des hommes dignes d'elle, à en faire des citoyens ni conformistes ni rebelles, critiques et responsables. »

Raymond ARON

Introduction à la première partie

Le contexte dans lequel évolue l'Afrique subsaharienne n'a pas changé depuis plus de quatre décennies : la pauvreté ne se résorbe pas, les inégalités persistent, les injustices demeurent. *« Au terme des quatre décennies du développement de l'après-guerre le bilan des résultats est si fortement contrasté qu'on est tenté de renoncer à l'expression commune de tiers-monde pour désigner l'ensemble des pays qui ont été l'objet des politiques de développement de ces décennies. On oppose aujourd'hui, non sans raison, un tiers monde nouvellement industrialisée, compétitif, au quart-monde marginalisé, auquel appartient l'Afrique dans son ensemble »*⁴⁰. En réalité, depuis la période coloniale jusqu'à nos jours, les réformes intervenues ont été majoritairement politiques et l'Afrique subsaharienne n'a été qu'un vaste théâtre soumis à ces réformes politiques et institutionnelles successives.

De fait, la situation qui a caractérisé les indépendances a été particulière. Les dirigeants n'avaient alors pas pris toute la mesure de leurs promesses. *« La bourgeoisie nationale, qui prend le pouvoir à la fin du régime colonial est une bourgeoisie sous-développée. Sa puissance économique est presque nulle, et en tout cas, sans commune mesure avec celle de la bourgeoisie*

⁴⁰ Amin S., *Les défis de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, coll. Forum du Tiers-monde, 1999, p. 261

métropolitaine à laquelle elle entend se substituer. Dans son narcissisme volontariste, la bourgeoisie nationale s'est facilement convaincue qu'elle pouvait avantageusement remplacer la bourgeoisie métropolitaine (...). Au sein de cette bourgeoisie nationale, on ne trouve ni industriels ni financiers. La bourgeoisie nationale des pays sous-développés n'est pas orientée vers la production, l'invention, la construction, le travail. Elle est tout entière canalisée vers des activités de type intermédiaire. Être dans le circuit, dans la combine, telle semble être sa vocation profonde. La bourgeoisie nationale a une psychologie d'homme d'affaires, non de capitaine d'industrie. »⁴¹

Pour redresser les situations difficiles qui caractérisaient la plupart des pays après quelques décennies de pratique du développement, différents mécanismes de régulation ont donc été imaginés pour infléchir la présence de l'État comme acteur principal : réforme de ces États et de ses modes d'action par le truchement des Programmes d'ajustements structurels, dynamiques sociales comme moyen d'action en soutien aux populations concernées par les programmes de développement, érection des collectivités territoriales en acteurs de type nouveau. Les résultats se font encore attendre pour l'ensemble des mesures.

Au-delà de l'impérieuse nécessité de la recherche de solutions pour résoudre la délicate question de l'insertion de l'Afrique dans le concert mondial, on peut aussi s'interroger sur la compatibilité ou non du modèle de société que les États africains veulent instaurer. L'échec des régimes de l'Est laisse aujourd'hui le champ libre au modèle libéral qui en Afrique, mérite certainement des aménagements. Il s'agit par exemple de revoir le rôle de l'État africain francophone conçu sur le modèle français. Ce modèle imparfaitement repris, aurait probablement avantage à revenir à ses fondamentaux sans faux-semblants ni approximations. Il en est de même de la participation des experts internationaux aux réformes de développement⁴².

Comment la formation des États ou leur évolution peut-elle expliquer le recul économique de l'Afrique depuis plusieurs décennies ? En quoi les réformes institutionnelles ont pris le pas sur le développement ? En quoi l'émergence de nouvelles formes de mobilisations sociales pour le développement peut-elle permettre de sortir l'Afrique de sa situation ? Telles sont les points saillants qui éclairent et balisent la conduite de ce début de réflexion sur la situation africaine au sud du Sahara.

⁴¹ Fanon F., *Les damnés de la terre*, Paris, Maspero, 1976, p. 96.

⁴² À titre d'exemple, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), a débattu cinq fois en moins d'une vingtaine d'années (1968, 1972, 1976, 1979 et 1983), des conditions d'exportation des produits primaires par les pays sous-développés et du financement international du développement, mais sans résultats concluants.

Titre 1 : Gestion coloniale et formation des États en Afrique noire : les débuts d'une prédominance politique

Le contexte particulier des luttes nationales d'indépendance ayant été à l'origine de la création des États africains subsahariens, n'est pas étranger à leur évolution institutionnelle politique et économique. Ces États ont, en effet, adopté pour une large part, les modèles d'administration, de gestion et de fonctionnement de l'ancienne métropole.

Mais dans la majorité de ces pays, très tôt, sont apparues des dérives tant dans la conception du pouvoir politique, qui est personnalisé, que dans son exercice et sa capacité à opérer la transformation de ces sociétés en États modernes et prospères. Il s'agit pour la plupart des actions posées destinées à répondre à plusieurs demandes simultanées et parfois concurrentes. Réussir par exemple le mariage des soins de santé efficaces à coût relativement bas, ou bien, l'éducation de masse tout en maintenant sa qualité. Le modèle d'État Providence hérité de la colonisation se trouve donc aux prises avec des nécessités immédiates et réalités sociales complexes et ne parvient guère à assurer ses missions régaliennes de base. La crise sociale des années 1990 remet à l'ordre du jour, la problématique de ces États dans un environnement d'où disparaît le bloc soviétique qui avait jusqu'alors permit de cumuler les soutiens européen, américain et soviétique.

Plus qu'une taxinomie de situations, les résultats auxquels ont conduit les différents modèles mis en œuvre dans les pays africains, ne permettent pas de confirmer ou d'infirmer leur validité. Mais la disparition du modèle soviétique semble imposer le modèle libéral. Ce qui ravise la question de savoir pourquoi les pays n'ayant pas opté pour une économie de type socialiste n'ont pas connu de situations meilleures ? Pourquoi en dehors de quelques embellies des périodes de prix relativement acceptable de matières premières, ceux-ci peinent à se démarquer et induire un effet d'entraînement sur la voie de la croissance et de la réduction de la pauvreté ?

Malgré la complexité des données et des situations africaines en général, de celles de l'Afrique subsaharienne en particulier, il convient donc d'admettre qu'aucun pays du sous-continent n'a atteint un niveau de développement suffisant. Pour rechercher les causes de ce ralentissement, on

peut utilement remonter à la création de ces États pour y rechercher ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien facilité la croissance.

Chapitre 1 : De la formation de l'État en Afrique noire francophone

L'État en Afrique a été et reste au cœur de nombreux débats. Les raisons de cette préoccupation sont diverses. Certaines sont associées à des inquiétudes bien fondées sur les origines et la structure de l'État. D'autres sont motivées par un anti-étatisme venu du rejet de l'héritage colonial.

Bien que la majeure partie des adjectifs utilisés pour qualifier l'institution à partir des années 1980⁴³ aient été associés aux modes de gestion de la chose publique sur le continent après les indépendances, il convient aussi de considérer l'État africain comme étant le produit de la dynamique générale des États. Les exigences du droit international quant à la notion d'État⁴⁴, ont consolidé l'existence des États africains comme entités au centre des relations internationales. Envisagé de ce point de vue, l'État africain est lui aussi « *une forme d'organisation politique qui dispose des moyens d'exercer un contrôle sur un territoire et sur une population donnée et qui entretient des relations avec d'autres entités bénéficiant elles aussi de la souveraineté.* »⁴⁵

Devenu objet de doute tant dans son fonctionnement que dans ses réalisations, cet État est plus le produit d'une histoire que l'émergence d'une forme particulière de gouvernance issue de la pratique ou encore une construction *ex-nihilo* à partir de critères scientifiques. Il est alors utile de remonter aux origines de sa formation, pour comprendre les incohérences et incompatibilités qui jalonnent son parcours et peuvent fournir des explications sur son incapacité à faire advenir le développement.

Pour ce faire, il faut examiner la formation des États africains sous deux angles : la réorganisation des territoires africains précoloniaux pour les soumettre à une entité politique coloniale qui a donné lieu à une déstructuration des entités précoloniales ; la décolonisation qui a engendré de nouveaux États héritiers de ce passé.

⁴³ « Prébendier » « patrimonial/néo-patrimonial », « rentier », « népotiste », « Léviathan boiteux » etc. cf. Bayard J-F., *L'état au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. Références, 1985.

⁴⁴ Le dictionnaire de droit international public désigne l'État comme « ... un groupement humain établi de manière permanente sur un territoire, ayant une organisation politique propre, dont l'existence politique dépend juridiquement de lui même et relevant directement du droit international », in Salmon J. (s. dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 454.

⁴⁵ Colas D., *Sociologie politique*, Paris, Quadriga – PUF, 2002, p. 379.

Section 1 : De la déstructuration des entités précoloniales aux États modernes africains

Il est souvent reproché au continent africain son morcellement qui constitue une source de fragilisation et hypothèque en partie, son développement. Certains africanistes estiment à tort ou à raison que cette situation est due à la colonisation⁴⁶. La portée de la question de la responsabilité coloniale dans l'histoire du continent est sans objet pour cette étude. L'histoire est faite. On peut en revanche l'interroger pour mieux cerner les contours des difficultés auxquelles est soumise l'Afrique d'aujourd'hui.

La trajectoire particulière du continent noir dans la production des richesses de ce monde a ses origines, pensent une catégorie d'analystes des questions africaines, dans la conquête et la gestion des territoires africains par les explorateurs européens en quête de débouchés et de sources d'approvisionnement. Ainsi, ont-ils soumis l'Afrique à leur mode de conception et de fonctionnement, imposé des modèles d'organisation politiques et économiques, mais sans en assurer la continuité, décolonisation oblige. La réorientation introduite dans les rapports entre européens et africains par l'affranchissement politique des territoires africains dans les années 1960 a ensuite, sans aucun doute, modifié le cours de l'histoire.

Paragraphe 1 : De l'Afrique précoloniale à la conquête européenne

La Conférence de Berlin de 1885 qui a fixé les conditions de présence et d'exercice de la souveraineté des puissances occidentales en Afrique, a indiscutablement joué un rôle déterminant dans la formation des États actuels du continent et dans le tracé de leurs frontières.

Ce sont les difficultés économiques et sociales en Europe à la fin du XIXe siècle⁴⁷ qui incitèrent les Européens à chercher d'autres débouchés⁴⁸ pour leurs industries⁴⁹. Cependant les terres

⁴⁶ Que l'on peut définir comme « ...le processus par lequel une population s'empare d'un territoire, l'occupe et l'exploite en soumettant ou en éliminant les habitants. ». Cf. Hugon Ph., *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2006, p. 19.

⁴⁷ Voir « L'apogée du commerce triangulaire (1700-1780) » in Jolly J., *Histoire du continent noir*, t. 2, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸ « La question coloniale, c'est, pour des pays voués par la nature de leur industrie à une grande exportation, comme la nôtre, la question même des débouchés [...] la fondation d'une colonie c'est la création d'un débouché », extrait du discours de Jules Ferry en faveur de l'expansion coloniale, devant la chambre des députés, le 28 juillet 1885.

⁴⁹ « Le véritable nerf de la colonisation, ce sont plus encore les capitaux que les émigrants. La France possède des capitaux à foison ; (...) elle en a déjà pour 20 ou 25 milliards de par le monde, et chaque année ce chiffre s'accroît d'un milliard au moins. Si le tiers ou la moitié de cette somme, si même le quart se portait vers l'Algérie, la Tunisie, le Sénégal, le Soudan (...) quels splendides résultats nous obtiendrions en vingt-cinq ou trente ans. (...) », Leroy-Beaulieu P., *De la colonisation chez les peuples modernes*, Préface, Paris, Guillaumin, 1874.

africaines, trop peu peuplées pour offrir de réels débouchés commerciaux⁵⁰, n'auraient dû qu'être partiellement concernées. Mais, c'était sans compter avec les explorateurs, tels que Pierre Savorgnan de Brazza pour le compte de la France ou Henri Stanley, au service de Léopold II, Roi des Belges qui arrive sur le fleuve Congo en 1879⁵¹. Ils parviendront à convaincre les chefs d'État européens dont le Chancelier allemand Bismarck, instigateur de la Conférence de Berlin, de l'intérêt d'établir le contrôle des puissances européennes sur les territoires africains, remettant ainsi en cause les différents modes d'organisation politique existants alors sur ces terres.

A. Organisation précoloniale du pouvoir politique

Les sociétés africaines précoloniales ne pouvaient pas échapper à la règle d'un minimum de mesures pour réguler la vie commune en leur sein. Un système politique propre aux sociétés africaines existe donc bel et bien au moment de la pénétration coloniale. Les différenciations observées résultaient plus de considérations socio religieuses ou économiques que de variations démocratiques⁵².

L'organisation dans un cadre unitaire pour la gestion de vastes unités territoriales, se conçoit plutôt par l'intermédiaire des chefferies locales dotées de pouvoirs propres⁵³. Selon John O. Igué, « *l'Afrique précoloniale n'a jamais connu, sauf dans la basse Égypte, le système centralisé et bureaucratique, mais plutôt une mosaïque de communautés autochtones, coordonnées il est vrai, ici et là, par des hégémonies condamnées d'ailleurs à la décentralisation, du fait de la distance, de l'absence fréquente de véhicules à deux roues, d'armes à feu ou de religion d'État* »⁵⁴. Dans ces conditions, l'organisation du pouvoir ne s'inscrit pas nécessairement dans un cadre étatique. Elle peut aussi se concevoir par l'organisation de l'autorité dans un système clanique ou ethnique.

⁵⁰ « *L'apogée du commerce triangulaire (1700-1780)* » in Jolly J., t. 2, *op. cit.*, p. 83. L'auteur donne l'exemple de quelques possessions britanniques de l'époque qui ne comptaient pas plus de 50.000 habitants !

⁵¹ Navigateur anglais, Henri Stanley arrive à Banana (village du Congo) par le cours intérieur du fleuve Congo (Zaïre). Cf. Jolly J., t. 3 *op. cit.*, p. 83 ; on signale également la présence d'autres explorateurs comme Mungo Park à Ségou au Niger en 1796 ou de René Caillié à Tombouctou au Mali en 1828. Ces derniers visitaient le continent dans le but d'une connaissance géographique de l'intérieur du continent. Cf. Bazenguissa R. et Nantet B., *L'Afrique. Mythes et réalités d'un continent*, Paris, Le Cherche midi, 1995, p. 109.

⁵² Pour Bertrand Badie, il faut faire une distinction entre la démocratie « comme catégorie universelle décrivant le processus d'élévation de la participation politique, d'intégration des individus dans l'espace public et les "démocraties" telles qu'elles se construisent dans les "histoires" concrètes et singulières » et dont la vitalité, de toute évidence, reste spécifique au peuple concerné. Il en conclut que la grande variété de formes politiques traditionnelles de ces sociétés, ne permet pas d'isoler des caractéristiques communes pour conclure à l'existence d'un système démocratique africain. Il invoque par exemple, le fait que « le fonctionnement de la société lignagère n'est pas du tout celui de la chefferie Bamiléké, ni celui du royaume Bouganda. » Cf. Badie B., « Forum : La démocratisation en Afrique subsaharienne », in *Revue internationale de politique comparée*, L'État et la Nation, n°3, vol. 1, décembre 1994, p. 492 et ss.

⁵³ Diagne P., *Pouvoir politique traditionnel en Afrique occidentale*, Paris, Présence africaine, 1967, p. 241. L'auteur présente la carte de l'organisation des États nigéro soudaniens au XVI^e siècle.

⁵⁴ Igué O. J., *Le territoire et l'État en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995, p. 8.

Trois types de systèmes politiques africains précoloniaux ont été recensés, chacun renvoyant à des formes particulières de sociétés⁵⁵ : les sociétés de type familial ou lignager regroupant les individus unis par un lien de parenté ; les sociétés de type clanique ou villageois qui regroupent des individus, non pas nécessairement unis par un lien de parenté, mais ayant par exemple plusieurs caractéristiques culturelles en commun, tels la langue, les cultures alimentaires et vestimentaires, les rites sacrés ; enfin, les sociétés de type étatique regroupant plusieurs communautés villageoises caractérisées par des différences en profondeur comme la langue, la culture vestimentaire, les cultes et rites sacrés... Les deux premiers types de sociétés sont homogènes puisque regroupant des sociétés peu différentes, alors que la société de type étatique est hétérogène.

1. Le pouvoir politique dans les sociétés homogènes

L'organisation du pouvoir politique dans les sociétés homogènes est voisine de l'organisation familiale, mais peut se déployer dans une dimension spatiale plus large que celle du cadre familial. On peut y regrouper en effet, non seulement les entités familiales, mais aussi celles qui recouvrent les sociétés abritant « *des différenciations sociales peu prononcées* »⁵⁶.

Dans les entités familiales ou lignagères, c'est la famille qui constitue la référence de base. Elle s'étend selon les communautés à des individus plus ou moins éloignés, mais unis par un lien de parenté (ancêtre commun) et restant soumis à l'autorité d'un chef. Généralement, c'est le chef de famille ou de la collectivité qui fait office d'autorité pour toute la communauté suivant les espaces socioculturels. Son autorité reste néanmoins limitée en particulier dans l'établissement des relations avec d'autres communautés jouissant du même statut que le sien au sein d'un ensemble plus grand. Il doit en référer et demander l'avis ou l'approbation de l'autorité immédiatement supérieure, par exemple dans le cadre du village, au chef du village. Toutefois, il convient de nuancer le recours à l'autorité dans le cas d'établissement des relations avec d'autres communautés surtout dans le cas du mariage qui est considéré comme l'affaire de toute la communauté. Par exemple, dans l'aire culturelle « Adja Tado »⁵⁷, c'est l'autorité religieuse le « Bokonon », qui tient cette fonction. Détenteur de l'art divinatoire, il consulte les ancêtres et invoque leur bénédiction sur l'union à célébrer. Il en est de même dans la « monarchie oligarchique du Baol »⁵⁸, où c'est « l'Iman » qui est consulté.

⁵⁵ Diagne P., *op. cit.*, p. 11.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Qui regroupe les « Fon » et assimilés dans le sud Bénin, principalement dans les zones côtières et du centre où les rois d'Abomey avaient étendu leur souveraineté.

⁵⁸ Sous système oligarchique musulman ayant existé à Lambaye dans le Fouta-djallon sous l'Almamia au XVIII^e siècle. Cf. Diagne P., *op. cit.*, p. 275 – 280.

Dans le second cas des sociétés villageoises, les différenciations sociales n'altèrent pas la cohésion du groupe qui reste donc relativement homogène. Ici, la structure politique développe son support dans les groupements lignagers⁵⁹. L'ensemble du système se présente comme une juxtaposition de segments homologues. Cette forme de souveraineté ne confère pas une grande différence économique à son titulaire par rapport aux autres membres de la société puisque « *aucun privilège économique important ne s'attacherait ici à une fonction politique* »⁶⁰. Il dispose cependant d'une autorité lui permettant de maintenir l'équilibre du groupe sur un modèle de dynamisme interne en s'appuyant sur des conseillers. Dans la plupart des cas, ceux-ci ont la charge de l'administration d'un groupement lignager facilitant ainsi la gestion des « conflits internes » à l'ensemble. Dans ces sociétés, le chef n'entretient pas une armée ; ce qui est également le cas des entités familiales. Ces deux formes d'autorité sont politiques, mais leurs prérogatives sont fortement limitées. C'est plutôt dans la société hétérogène que ces prérogatives prennent toute leur ampleur et que le système d'organisation devient comparable à celui de l'État moderne africain.

2. Le pouvoir politique dans les sociétés hétérogènes

L'organisation du pouvoir politiques dans les sociétés hétérogènes, « n'exclut pas un certain rôle du système de parenté dans la vie politique, elle tient simplement ce rôle pour secondaire et articule l'organisation politique sur des unités territoriales »⁶¹. Cette organisation suppose donc l'existence d'un appareil centralisé et pyramidal. Cette forme d'autorité étatique s'appuie sur une force organisée plus ou moins contrôlée par un chef qui, non seulement défend les limites du territoire soumis à son autorité, mais aussi soumet l'ensemble des administrés par la force et la contrainte. Elle se déploie sur l'ensemble du territoire par l'intermédiaire de « responsables administratifs » issus des différentes collectivités mais qui sont soumis au chef central. Selon Pathé Diagne⁶², cette organisation se retrouve dans nombre d'entités politiques précoloniales surtout dans l'ouest africain comme l'empire Mossi, l'empire Sonrhā ou les monarchies du Golfe de Guinée.

Ici, la sphère du pouvoir politique coïncide avec un territoire et « la multiplicité des rapports de subordination, la séparation des sphères d'activité du pouvoir (...) ont secrété des appareils

⁵⁹ Comme par exemple dans le royaume du Bénin (au Biafra dans l'actuel Nigeria) dont les communautés jouissaient d'une relative autonomie au sein d'un État entre le XI^e et le XII^e siècle. Cf. Etemad B., *De l'utilité des empires. Colonisation et prospérité de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 47.

⁶⁰ Diagne P., *op. cit.*, p. 11.

⁶¹ *Id.*

⁶² *Ibid.*, p. 225 et ss. Se référer aux cartes jointes en Annexe 1.

politico-administratif, judiciaire, religieux ou fiscal reconnus dans certaines entités »⁶³. Cette organisation politique trouve son origine dans « un compromis entre collectivités plus ou moins autonomes dirigées par des chefs désireux de trouver les moyens de coexister ensemble, ou de se défendre ou de récupérer leur indépendance »⁶⁴. Ce sont ces raisons qui expliquent d'une manière ou d'une autre l'étendue des territoires concernés. Les chefs des différents segments de la société sont représentés au sein de l'administration centrale qui décide pour l'ensemble de la communauté. Le pouvoir est collégial bien qu'une seule autorité décide en dernier lieu pour tout le groupe.

En définitive, dans ce système où une personne peut incarner la plus haute autorité de l'ensemble, le caractère le plus souvent collégial des décisions et la maîtrise de l'appareil administratif, indiquent l'existence d'une société organisée.

B. La marche vers la colonisation

Les débuts de la conquête coloniale en Afrique sont peu ou mal connus. Un certain flou caractérise la période qui a suivi l'abolition par la France de la traite des esclaves en 1848⁶⁵ car les exploitants et les commerçants européens n'ont pas alors, en effet, quitté les côtes africaines⁶⁶. Et c'est cette première présence qui a conduit les puissances européennes dont la France, à porter progressivement, et de plus en plus, un intérêt à la mise en valeur et à l'exploitation du territoire africain.

Pour minimiser les confrontations sur le terrain entre ces puissances, des rencontres ont été organisées, dont la plus connue est la Conférence de Bruxelles. Appelée également Conférence internationale de géographie de Bruxelles⁶⁷, organisée du 12 au 19 septembre 1876 par le Roi des Belges Léopold II et mise en œuvre par son ministre des Affaires étrangères, Émile Banning, cette Conférence a réuni cinq nations européennes plus la Russie⁶⁸. Son objectif officiel était de lutter contre le commerce des esclaves. Mais elle a permis à Léopold II de proposer un plan d'intervention dans les terres africaines des puissances présentes, la répartition entre elles, des zones d'influence en des territoires, jetant ainsi les bases des futurs empires coloniaux sur la côte

⁶³ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Aboli une première fois par une Convention du 23 août 1793 (en Haïti), un décret du 2 février 1794 (16 pluviôse an II) étend cette convention aux autres colonies françaises. L'esclavage sera rétabli par Napoléon en 1802, mais aboli à nouveau par chaque puissance coloniale après la décision et le congrès de Vienne de 1815. Les actes d'abolition seront pris par chaque puissance coloniale comme la Grande Bretagne en 1833 et la France en 1848.

⁶⁶ Lugan B., *God bless Africa : contre la mort programmée du continent noir*, Chatou, Carnot, 2003, p. 89. L'auteur rappelle que la France a conservé une présence sur les côtes africaines pour des raisons économiques par l'intermédiaire des commerçants.

⁶⁷ Jolly J., *op. cit.*, p. 106.

⁶⁸ L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Russie.

orientale et l'embouchure du fleuve Congo. En outre, cette Conférence organisa l'échange des informations recueillies par les explorateurs sur le terrain et mit en place un Comité international de suivi des décisions. C'est à cette occasion, que fût créée l'Association internationale africaine (AIA) devenue ensuite en 1883, Association internationale du Congo (AIC) présidée par le Roi des Belges.

Les décisions de la Conférence internationale de Bruxelles seront plus tard, des causes de divergences de vue entre les nations participantes à cette rencontre. Les frictions nées sur le terrain contraindront les nations parties aux décisions de la Conférence auxquelles s'ajoutera le Portugal⁶⁹, à envisager une nouvelle rencontre. Léopold II contestait en particulier, la validité de l'accord anglo-portugais sur les zones d'influence de ces deux puissances dans la corne de l'Afrique. Cette nouvelle Conférence se tiendra à Berlin en 1885 et marquera le début de l'établissement des souverainetés occidentales sur le continent africain.

C. La Conférence de Berlin

Le motif premier et affiché de cette Conférence qui s'est tenue du 15 novembre 1884 au 26 février 1885, était de questionner la validité de l'accord anglo-portugais sur la corne de l'Afrique. De plus, outre ce différend, elle avait des objectifs humanitaires (liés à la question de l'esclavage) et économiques relatifs au recensement des richesses du sol et du sous-sol africain⁷⁰. Mais, la question du bassin du Congo et du statut de l'AIC domina la rencontre ; le Roi des Belges voulant obtenir une reconnaissance internationale de l'Association par toutes puissances réunies à Berlin⁷¹.

Cette Conférence qui a rassemblé les représentants de quatorze nations⁷², marque un revirement fondamental dans l'organisation des relations entre les puissances européennes et l'Afrique. Elle fixe en effet, les règles du jeu quant aux conditions d'occupation du continent. Elle a permis, par ailleurs, la signature d'une série d'accords bilatéraux concernant notamment les litiges frontaliers franco-allemands.

1. L'acte de la conférence de Berlin

⁶⁹ Qui n'était pas invité à la conférence, mais qui s'avérera très actif sur le terrain.

⁷⁰ Jolly J., *op. cit.*, p. 107.

⁷¹ La reconnaissance officielle de l'AIC par l'Allemagne comme organisation internationale lui conférant la personnalité juridique internationale pour poser des actes sur le plan international n'interviendra que quelques jours avant l'ouverture de la conférence. Cette reconnaissance avait déjà été faite par l'Angleterre (14 décembre 1884), l'Italie (19 décembre 1884), l'Autriche-Hongrie (24 décembre 1884), la Hollande (27 décembre 1884), l'Espagne (7 janvier 1885), la France et la Russie (5 février 1885), la Suède-Norvège (10 février 1885), la Belgique et le Danemark (23 février 1885). Ces reconnaissances ont permis aux représentants de l'AIC de prendre part à la Conférence.

⁷² Allemagne, Angleterre, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, Turquie.

À l'ouverture, le chancelier Bismarck déclara que « *Le gouvernement impérial a la conviction que tous les gouvernements invités partagent le désir d'associer les indigènes d'Afrique à la civilisation, en ouvrant ce continent au commerce, en fournissant à ses habitants les moyens de s'instruire, en encourageant les entreprises visant à propager les connaissances modernes et en facilitant la suppression de l'esclavage* ». ⁷³ Dans l'acte général, conclu « *au nom du Dieu Tout-Puissant* », les puissances européennes, auxquelles s'étaient ajoutés l'Empire Ottoman, et les États-unis d'Amérique, se dirent préoccupées des moyens d'accroître le bien-être moral et matériel des populations indigènes. L'acte proclame :

- la liberté du commerce dans tout le bassin du Congo ;
- la liberté de navigation sur le Congo, le Niger et leurs affluents ;
- la liberté religieuse, le droit d'organiser des missions ;
- l'interdiction de la traite des esclaves ;
- la concertation avec les autres Puissances lors de la prise de possession d'un territoire.

Dans les faits, cette Conférence marque le début d'une nouvelle aventure entre Européens et Africains : l'aventure coloniale. À l'issue de la rencontre, la majeure partie du bassin du Congo s'est trouvée attribuée à l'AIC. Pour sa part, la France reçoit le 5 février 1885, le bassin de Kwilu-Niari et laisse la rive gauche du Pool ⁷⁴ à l'AIC ; le 14 février, le Portugal abandonne ses prétentions au nord de l'estuaire du Congo, sauf en ce qui concerne l'enclave de Cabinda. La conférence permettra à Henri Stanley d'obtenir la reconnaissance internationale de l'AIC. La Conférence prendra acte de la constitution de l'État indépendant du Congo (EIC) et le Roi des Belges deviendra le Président du nouvel État indépendant. La France obtiendra de Léopold II des territoires près de l'embouchure du fleuve Congo, en échange de l'abandon de son « *droit de préférence* » ⁷⁵ sur certaines régions pour la constitution de l'EIC.

Malgré ces accords de concession, les limites géographiques de l'EIC restaient mal définies. L'établissement d'une présence effective sur ce vaste territoire était difficile. Pour y parvenir, le 30 avril 1885, deux mois après la fin de la Conférence, le Roi Léopold II proclama officiellement

⁷³ Jolly J., *op. cit.*, p. 107.

⁷⁴ Encore appelé Pool Malebo, il est formé par les eaux étalées du fleuve Congo. Sur sa rive sud-est, a été établi Kinshasa et Brazzaville au nord-ouest. Cf. AUPEL-UREF, *Dictionnaire universel francophone*, Paris, Hachette, 1997, p. 1002.

⁷⁵ Sorte de droit de préemption sur le Congo (AIC).

la fondation de l'EIC et pris à titre personnel, le titre de souverain de l'EIC. Il désigna l'Anglais Sir Francis de Winton comme Administrateur général de cet État⁷⁶.

Pour limiter les frictions avec les « pouvoirs locaux » et entre puissances européennes, la mise en place d'une double stratégie fut ensuite nécessaire : signature, d'une part, de traités de protectorat entre chefs traditionnels africains et représentants des puissances européennes et d'autre part, d'accords bilatéraux entre Européens. Ce fut notamment le cas avec l'Allemagne pour la délimitation de la frontière entre le Rwanda et l'actuelle République démocratique du Congo (RDC) en 1910 et entre l'Angleterre et le Portugal pour la frontière entre l'Angola et la Zambie.

Le partage de l'Afrique ne s'est pas fait à Berlin. Il s'est fait ultérieurement par de pseudo – traités avec des Chefs locaux et des accords bilatéraux entre puissances européennes. « *La Conférence de Berlin n'a pas réellement délimité les frontières mais elle a défini des sphères d'influence pour que les grandes puissances puissent protéger leurs compagnies privées.* »⁷⁷

2. Les conséquences de la Conférence de Berlin.

La Conférence a retenu un certain nombre de principes de base quant à l'occupation d'un territoire africain et en particulier de celle du bassin du Congo :

- liberté de navigation sur les deux fleuves africains qui se déversent dans l'Océan Atlantique (Niger, Congo) ;
- liberté de commerce dans le bassin conventionnel du Congo ;
- prise de possession de territoires en Afrique ne pouvant être effective et reconnue qu'après notification aux signataires de l'acte de Berlin et mise en place d'une institution disposant d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis.

Il était prévu d'appliquer à tous les territoires la liberté du commerce tel que défini dans l'acte de la Conférence de Berlin⁷⁸.

Dès lors, les troupes européennes se sont lancées dans la conquête de l'intérieur des terres africaines⁷⁹. Les Français se sont engagés dans toute une série de projets coloniaux en se heurtant d'ailleurs souvent à l'opposition des autres puissances européennes. Pour agir plus librement la France négocia des traités particuliers avec certaines d'entre elles. Un accord en mars 1899 avec

⁷⁶ Le gouvernement belge reconnut ce nouveau titre de Léopold II, tout en insistant sur le fait que celui-ci ne concernait que la personne du roi, toutes charges et toutes responsabilités étant déclinées par la Belgique (Article 62 de la Constitution belge votée, les 28 et 30 avril 1885, par les chambres du parlement belge). Cependant, une révision constitutionnelle interviendra en 1893 (notamment l'article 1^{er}) pour permettre à la Belgique d'hériter de l'EIC, patrimoine personnel que le Roi avait légué à son pays par Testament le 2 août 1909.

⁷⁷ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 17.

⁷⁸ Acte de la Conférence de Berlin, articles 34 et ss.

⁷⁹ Entreprise déjà amorcée à la suite la conférence géographique de Bruxelles de 1876.

la Grande Bretagne lui permit d'agir à l'Est et au Nord Est du lac Tchad ; un autre accord signé avec l'Italie en 1900 délimita la limite nord de ce même territoire avec la Libye qui constitua la Colonie du Soudan oriental, l'actuel Tchad. Les autres conquérants adoptèrent la même démarche. Dans le bassin du Congo, une convention en 1910 entre Allemands, Anglais et Belges, délimita l'actuelle frontière Est du Congo (RDC) avec le Rwanda⁸⁰ et l'Ouganda.

La pénétration ouest africaine par la France, s'effectua principalement à partir du Sénégal et du golfe de Guinée. Il faut d'ailleurs noter que la conquête du Sénégal fut antérieure à la Conférence de Berlin. La conquête de ce territoire par Faidherbe eut lieu, en effet, entre 1854 et 1867 et avait alors donné lieu à de violents affrontements avec les chefs locaux. Ce fut aussi le cas lors de la conquête du bassin du Niger. Les troupes françaises venues du Sénégal eurent à combattre les forces en armes des empires et royaumes du bassin du Niger.

Jouant des oppositions ethniques, religieuses, des promesses vite reniées, du blocus économique, de transfert de populations civiles et d'une écrasante supériorité matérielle, les Français vinrent à bout, en une dizaine d'années, des obstacles et des résistances les plus importantes : celle d'Ahmadou (1888 -1891)⁸¹, de Samory (1891 -1898)⁸², de Béhanzin (1892-1894)⁸³ et de Rabah (1896-1900)⁸⁴.

De même, en Afrique centrale, la présence française fut établie avant la Conférence de Berlin. Savorgnan de Brazza conquiert, en effet pour la France, le Gabon et le Moyen Congo entre 1879 et 1880. L'Oubangui Chari, l'actuelle République Centrafricaine, deviendra également possession française un peu plus d'une dizaine d'années plus tard. Dans l'océan indien, Madagascar signe un accord de protectorat avec la France en décembre 1885 dont les termes étaient équivoques⁸⁵.

Ainsi, en l'espace d'une quinzaine d'années (1880 à 1895), les possessions françaises en Afrique, passèrent d'un million à neuf millions de kilomètres carrés⁸⁶. La France constitua alors deux grands blocs : l'Afrique occidentale française (AOF) et l'Afrique équatoriale française (AEF). À l'intérieur de chaque bloc, un ensemble de territoires étaient réunis en colonies et placées sous l'autorité d'un administrateur français qui portait le titre de Gouverneur. Ce sont ces colonies

⁸⁰ Cette convention nécessita quelques déplacements de population surtout des rwandophones dans la région du Bwisha au Congo vers le Rwanda. Cf. *Jeune Afrique l'Intelligent*, n° 2293 du 19 au 25 décembre 2004, p. 37.

⁸¹ Successeur de El Hadji Oumar, il régna sur le royaume du Ségou et de Mopti à environ 700 km au nord de Bamako.

⁸² Celui-ci tenta de construire un empire commercial et militaire dont l'influence s'étendait de l'ouest du Mali au Burkina. En 1886, il signe un traité de protectorat qui le repousse à l'est du Niger. Privé de ses débouchés vers la côte, il reprend la guerre en 1891, et étend son influence jusqu'à la Côte d'Ivoire.

⁸³ Béhanzin roi d'Abomey au Bénin, ses guerriers et ses amazones furent vaincus en 1892 par le général Dodds après de vifs combats qui ont duré plusieurs années.

⁸⁴ Souverain ayant régné dans le bassin du lac Tchad.

⁸⁵ Jolly J., t. 2, *op. cit.*, p. 98 et ss.

⁸⁶ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 17.

sous administration des gouverneurs qui seront érigées lors des indépendances en États et dont les frontières seront reconnues comme intangibles.

Paragraphe 2 : La gestion européenne des territoires africains : entre assimilation européenne et résistance africaine

Le problème d'une organisation générale de l'empire français ne s'est posé, de fait, qu'après 1885. À cette période, la France disposait de deux grands ensembles en outre-mer (les territoires africains et asiatiques) auxquels il faut ajouter ses possessions du Pacifique et d'Amérique. Quelques efforts avaient alors été entrepris pour donner une plus grande cohésion aux divers éléments de ce domaine d'outre-mer : un Secrétariat d'État aux Colonies, dépendant du Ministère de la Marine, fut créé en 1887 ; un Conseil supérieur des Colonies, comprenant les sénateurs et les députés coloniaux ainsi que les Délégués des colonies sans député, fut organisé en 1890 ; enfin, un Ministère des Colonies fut constitué en 1894. Dans l'ensemble, cependant, le dispositif restait très incomplet ; en 1914, par exemple, les territoires français d'outre-mer continuaient à dépendre, pour leur administration, de trois ministères différents : celui des Colonies, celui des Affaires étrangères (pour les protectorats) et celui de l'Intérieur.

La constitution de l'Afrique occidentale française (AOF) en 1904 et de l'Afrique équatoriale française (AEF) en 1910 marque le début d'une nouvelle organisation politique et administrative des territoires africains. Cette organisation reposait sur le principe d'une administration directe, qui mettait en avant l'assimilation des cadres africains. Les fédérations ainsi créées, étaient chacune sous l'autorité d'un Gouverneur général (plus tard appelé Haut-commissaire) dont dépendaient plusieurs Lieutenants gouverneurs. Les frontières de chacune des colonies composant un bloc étaient, soit négociées avec les puissances coloniales voisines par des conventions, soit définies par décision administrative (en cas de voisinage franco-français). Au fur et à mesure de l'implantation française, le découpage territorial était géré par des unités administratives, des cercles et leurs subdivisions.

A. Les aménagements institutionnels de l'empire français

Les ensembles territoriaux que constituaient l'AOF et l'AEF représentent une pièce maîtresse de l'empire français. Comparé à l'Indochine, chaque bloc présentait d'une part, l'avantage de vastes territoires d'un seul tenant et d'autre part, une proximité géographique vis-à-vis de la métropole. La France s'est donc employée à bien organiser sa mainmise sur cette région qu'elle avait prit le temps de conquérir. Dès 1904, un décret foncier du 23 octobre, annule les droits souverains

précédemment reconnus aux anciens États africains en AOF en la personne de leurs chefs. Ce décret proclame que : « *Les terres vacantes et sans maître dans les colonies et territoires d'Afrique occidentale française appartiennent à l'État. Tout le territoire des colonies passe sous la souveraineté de l'État français.* »⁸⁷ Mais, comment intégrer ces communautés à la métropole. Assimilation et administration directe apparurent nécessaires pour la pacification des terres africaines.

1. L'administration directe

Elle découle du principe de l'unité du territoire consacré dans le Préambule de la Constitution de la IIIe République. Ce principe d'unité territoriale restera inchangé sous les IVe et Ve Républiques. En fait, l'organisation administrative de l'Afrique noire remonte au second Empire. C'est le sénatus-consulte du 3 mai 1854, non aboli sous la IIIe République qui régit le système d'administration jusqu'à la Constitution de 1946. C'est donc le ministère des colonies qui organise les communautés locales par décrets ou par dispositions spéciales en étendant aux colonies, la législation métropolitaine qu'il juge nécessaire.

À la tête des fédérations de colonies, se trouve un Gouverneur général distinct des Gouverneurs de colonies et supérieur à eux. Il est l'intermédiaire entre les gouverneurs et le gouvernement. À ce titre, il représente le gouvernement et est seul qualifié pour correspondre avec lui. Il s'entoure de services centraux plus ou moins diversifiés.

Chaque colonie est dirigée par un gouverneur nommé par décret. Il est assisté d'un conseil d'administration composé en majorité de hauts fonctionnaires et de notables européens et africains nommés. Chaque colonie est divisée en cercles. Circonscription territoriale d'étendue variable suivant les régions, le cercle est administré par un Commandant ayant sous son autorité plusieurs administrateurs qui dirigent les subdivisions du cercle. Les subdivisions sont partagées en cantons, puis en villages. Mais, le cercle reste l'unité administrative de base. Sous l'autorité du Commandant de cercle, des indigènes sont nommés chefs de cantons et de villages. Mais ces derniers sont « *les hommes à tout faire de l'administration : policiers, juges, recenseurs, collecteurs d'impôts, chefs de culture* »⁸⁸, fonctions impopulaires qui ont largement contribué à la détérioration de l'image du chef. Cet affaissement de son prestige est aussi renforcé par le fait que le chef de canton, même s'il est soustrait du régime de l'indigénat⁸⁹, subi quelquefois des

⁸⁷ Coquery-Vidrovitch C. (s. dir.), *L'Afrique occidentale au temps des Français. Colonisateurs et colonisés*, c. 1860-1960, Paris, La Découverte, 1992, p. 86.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 89.

⁸⁹ Le statut de l'indigénat était régi par le Code de l'indigénat adopté le 28 Juin 1881 pour la France puis étendu à l'ensemble des colonies françaises en 1887. Ce Code assujettissait les autochtones et les travailleurs immigrés aux travaux forcés, à l'interdiction de circuler la nuit, aux réquisitions, aux impôts de capitation et à un ensemble

sanctions administratives allant jusqu'à son emprisonnement lorsque le travail est jugé insatisfaisant.

Il s'agit donc d'un pouvoir centralisé et hiérarchisé. Les cadres africains sont considérés comme de simples « instruments » selon l'expression du Gouverneur général Van Vollenhoven. Il précise dans une circulaire de 1917 adressée aux gouverneurs de colonies, que les chefs « *n'ont aucun pouvoir propre, d'aucune espèce car il n'y a pas deux autorités dans le cercle, l'autorité française et l'autorité indigène ; il n'y en a qu'une. Seul le Commandant de cercle commande ; seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire* »⁹⁰. La situation du rapport de subordination du chef africain à l'administration coloniale ainsi consacrée trouve son achèvement dans la même circulaire lorsqu'elle soutient que « *ceux-ci ne sont pas des souverains dont nous voulons ménager les trônes ; les trônes ou bien n'existaient pas ou bien ont été renversés par nous et ne seront pas relevés. Ces raisons s'inspirent uniquement de l'intérêt des populations soumises à notre autorité. Entre nous et ces populations, il doit y avoir un truchement ; c'est le chef qui est ce truchement* »⁹¹. Cette vision de l'autorité traditionnelle est confirmée dès 1930, lorsque l'inspecteur des colonies Maret note dans un rapport que le chef traditionnel ne pourra être considéré comme une autorité. Il souligne qu'« *il n'est pas le continuateur de l'ancien roitelet. Même lorsqu'il y a identité de personne, il n'y a plus rien de commun entre l'état des choses ancien et le nouveau. Le chef de canton, fût-il le descendant du roi avec lequel nous avons traité, ne détient aucun pouvoir propre. Nommé par nous après un choix en principe discrétionnaire, il est et il est seulement notre auxiliaire* »⁹². Le rapport de subordination ainsi institué ne pouvait faciliter un quelconque rapprochement entre anciens chefs dignitaires africains et le pouvoir politique moderne incarné par l'administrateur colonial. La politique d'assimilation tenta de rectifier le tir.

2. La politique française d'assimilation

L'assimilation est la politique, selon l'expression de Henri Brunschwig, qui suppose « *des générations de vie commune, de mémoire collective, des réflexes semblables vis-à-vis de l'étranger. On la rencontre à l'échelon individuel, le groupe assimilateur acceptant l'individu*

d'autres mesures. Il s'agissait d'un recueil de mesures discrétionnaires destiné à faire régner le « bon ordre colonial ». Ce code fut sans cesse « amélioré » de façon à adapter les intérêts des colons aux « réalités du pays ». Le Code de l'indigénat distinguait deux catégories de citoyens : les citoyens français (de souche métropolitaine) et les sujets français, c'est-à-dire les Africains noirs, les Malgaches, les Algériens, les Antillais, les Mélanésien, etc. Les sujets français soumis au Code de l'indigénat étaient privés de la majeure partie de leur liberté et de leurs droits politiques ; ils ne conservaient au plan civil que leur statut personnel, d'origine religieuse ou coutumière. Le Code de l'indigénat a été aboli par la loi du 7 avril 1946.

⁹⁰ Coquery-Vidrovitch C. (s. dir.), *op. cit.*, p. 89.

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*

désireux de changer d'identité »⁹³. En France, cette politique commence dès l'abolition de l'esclavage en 1848 et conduit progressivement les « affranchis » scolarisés à acquérir la citoyenneté française et à jouir des mêmes droits que les métropolitains. Vivement souhaitée par les africains dits « évolués », elle rencontra relativement peu d'enthousiasme dans la métropole. Elle supposait aux yeux des Français un travail d'intégration « sur un siècle au moins »⁹⁴.

L'objectif de cette politique d'assimilation était, aussi, de préparer de l'élite africaine à la gestion des territoires afin de faciliter l'emprise coloniale. Ainsi, sous la III^e République, les élites africaines ont adhéré à l'idéologie française de l'assimilation en raison de leur formation qui les a rapproché des européens aussi bien dans la science que la culture. Cette formation conférait des avantages évidents : l'accès à la fonction publique ainsi qu'aux privilèges de la citoyenneté française, la maîtrise de l'art oratoire et des techniques de communication publique.

Dans l'entre-deux-guerres, les intellectuels africains s'organisèrent en mouvements de revendication politique et exigèrent leur participation aux affaires publiques. Mais l'émancipation politique de l'Afrique noire avait commencé plus tôt. Elle remonte à la période 1848 à 1852 où les premiers représentants des noirs sont élus à l'assemblée, puis à partir de 1879 aux Chambres sous la III^e République⁹⁵. Les communes du Sénégal avaient bénéficié au cours de cette période, du statut de « communes de plein exercice » selon les lois de 1878 et de 1880. La vie politique des colonies, était alors dominée par les élites africaines, les métis et les commerçants européens installés dans ses territoires.

C'est seulement au lendemain du premier conflit mondial que la situation des populations rurales, sera la base de revendications politiques. En effet, les efforts de guerre exigés des populations (divers impôts, travail forcé, recrutements militaires forcés dans l'armée française)⁹⁶, avaient éveillé la conscience noire. Mais à cette époque,

⁹³ Brunschwig H., *L'Afrique noire au temps de l'Empire français*, Paris, Denoël, 1988, p. 20.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 189.

⁹⁶ Selon l'expression de Sylvie Chalaye, la justification de cette participation des populations noires serait fondée sur l'idée d'une « dette coloniale ». Elle écrit : « le colonel Mangin défendant l'idée que la France, qui avait durant des années investi ses forces vives aux colonies, attendait un juste retour des choses et que les soldats de la force noire

cet éveil était contrebalancé par le succès de la politique d'assimilation : « *il ne s'agissait pas de récuser le système colonial, mais d'en combattre les abus et d'y collaborer.* »⁹⁷ Les premiers mouvements politiques organisés n'étaient donc que l'œuvre de minorités de « *jeunes communistes dont le militantisme s'exprima quasi exclusivement en métropole jusqu'à la guerre (Lamine Senghor – sans lien de parenté avec l'ancien président du Sénégal – jusqu'en 1928, puis le Malien Garan Kouyaté qui introduisit au Sénégal, dès les années trente, un texte programme d'appel à l'indépendance nationale)* »⁹⁸.

Au lendemain de la Deuxième Guerre, les protestations contre le système colonial furent nombreuses et venaient surtout des grandes puissances telles les États-unis (qui n'étaient pourtant pas historiquement irréprochables) ou l'URSS. Dès 1941, Roosevelt appelait déjà dans la Charte de l'Atlantique, au respect du droit des peuples à l'autodétermination. Ce principe a été repris dans la Charte des Nations unies. Ces contestations offraient aux africains l'occasion de demander une plus grande participation à la gestion de leur territoire. La conférence de Brazzaville qui devait apporter une réponse à cette préoccupation des africains, n'avait formulé que des recommandations. Les regroupements syndicaux s'étaient transformés assez rapidement en mouvements politiques pour les indépendances. La Constitution de la IV^e République mit en place une nouvelle organisation sans satisfaire aux revendications. La Ve République tenta de pallier ces insuffisances sans y parvenir réellement. Les indépendances devenues presque incontournables achevèrent l'autonomisation des nouvelles entités politiques que sont les États africains.

B. De la conférence de Brazzaville aux indépendances

Comme nous l'avons souligné, la politique française en Afrique s'était peu appuyée sur l'élite africaine dans la période d'entre-deux-guerres concernant l'administration des territoires. En réaction à la politique assimilationniste qui subordonnait l'intégration des Africains au renoncement de leurs valeurs ancestrales, les intellectuels africains créèrent plusieurs

devraient venir se sacrifier pour leurs frères blancs. ». Chalaye S., « Spectacles, théâtre et colonies », in Blanchard P. et Lemaire S., *Culture coloniale. La France conquise par son empire, 1871 – 1931*, Paris, Autrement, coll. Mémoires, 2006, p. 90.

⁹⁷ Coquery-Vidrovitch C. (s. dir.), *op. cit.*, p. 28.

⁹⁸ *Id.*

mouvements nationalistes culturels. La revue *L'Étudiant noir* est éditée dès 1934 à Paris. Le concept de négritude, expression culturelle du panafricanisme émerge vers la fin des années 1930.

Après la guerre, la dislocation progressive de l'Empire colonial français⁹⁹ contraint la France à envisager la création d'un nouvel espace, l'Union française en 1946, année de naissance de la IV^e République. Peu avant, la Conférence de Brazzaville de 1944 qui concède de nombreuses prérogatives aux anciennes colonies, marque de fait, le début de la séparation de la France et ses colonies. Les colonies deviennent des « *départements et territoires d'outre-mer* » de cette union et sont partie intégrante du territoire français¹⁰⁰.

1. La réorganisation politique par la conférence de Brazzaville

Quoiqu'il y ait eu auparavant quelques mouvements de revendications, comme la grève Dakar / Niger de septembre et octobre 1938, c'est surtout après la seconde guerre mondiale que le mouvement politique africain se développe dans les territoires africains de l'Union française. Convoquée à l'initiative du Comité français de libération nationale représenté par le général de Gaulle et René Pleven, commissaire aux Colonies, la Conférence de Brazzaville (du 30 janvier au 8 février 1944) avait adopté des recommandations qui visaient à améliorer la situation des colonies, en leur accordant plus de liberté et en les associant davantage à la gestion de leurs propres affaires. Mais « *toute idée d'autonomie, toute possibilité d'évolution hors du bloc français de l'Empire* » devait être écartée¹⁰¹.

La Constitution de 1946 consacre son Titre VIII à l'Union française composée d'une part de la République française (métropole, départements et territoires d'outre-mer) et d'autre part des territoires (Togo et Cameroun) et États associés¹⁰². C'est donc naturellement que les mesures engagées s'orientent vers plus de décentralisation et d'autonomie. Les décrets-lois Moutet du 5 octobre 1946, promulgués en septembre 1947 consacrent de nouvelles institutions politiques pour

⁹⁹ Les Accords de Genève du 21 juillet 1954 entérinent la création du Cambodge, du Laos et du Vietnam concluant la fin de la guerre d'Indochine et marquent le début de la décolonisation.

¹⁰⁰ Art. 60 de la Constitution française de 1946.

¹⁰¹ Selon le discours d'ouverture prononcée par M. Pleven, « Dans la grande France, il n'y a ni peuple à affranchir, ni discrimination raciale à abolir. Il y a des populations qui se sentent françaises et veulent prendre, et à qui la France veut donner, une part de plus en plus large dans la vie des institutions démocratiques de la communauté française. Il y a des populations que nous entendons conduire, d'étapes en étapes, à une personnalité plus complète, à l'affranchissement politique, mais qui n'entendent connaître d'autre indépendance que l'indépendance de la France ». Une déclaration publiée par la presse quelques jours avant l'ouverture de la Conférence assurait que « les fins de l'œuvre de civilisation accomplie par la France dans les colonies écartent toute idée d'autonomie, toute possibilité d'évolution hors du bloc français de l'empire. La constitution éventuelle, même lointaine, de self-gouvernements dans les colonies est à écarter. » in, Milcent E., *L'AOF entre en scène*, Paris, Témoignage chrétien, coll. Bibliothèque de l'homme d'action, 1958, p. 23 et ss.

¹⁰² Article 60 de la Constitution.

l'Union¹⁰³. À partir de cette date, chaque territoire d'outre-mer devient une collectivité publique de droit interne, dotée d'un statut particulier : dans chaque territoire, une Assemblée territoriale, le Conseil général, est élu au double collège selon que les électeurs soient de statut civil français ou de statut local coutumier¹⁰⁴. Chaque collège élit un certain nombre de conseillers, entre vingt cinq (25) et soixante (60) membres suivant l'importance de sa population, pour former le Conseil général. Ce dernier élit en son sein, ses cinq (5) représentants au Grand Conseil¹⁰⁵ de la Fédération¹⁰⁶ et désigne ses représentants à l'Assemblée de l'Union¹⁰⁷.

Le pouvoir législatif est assuré par le Parlement français en ce qui concerne le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative. Grand Conseil général et Grand conseil se partagent les autres pouvoirs réglementaires tels que le vote du budget et la gestion des affaires locales.

Le pouvoir exécutif au niveau de chaque fédération, est assuré par un Gouverneur général nommé en Conseil des ministres soumis à l'autorité du ministre de la France d'outre-mer. Il assure également la fonction de Haut commissaire de la République et à sous ses ordres les Gouverneurs de territoires.

De ce point de vue, l'organisation des rapports métropole / territoires d'outre-mer, consacre la participation des représentants locaux dans l'administration des territoires. Bien que bénéficiant de plus d'autonomie, la centralisation n'est pas pour autant atténuée. Mais, cette organisation est un régime hybride qui combine les conceptions assimilationnistes, le fédéralisme et le jacobinisme. Elle produit un bouillonnement politique qui va conduire à des revendications indépendantistes.

2. La gestion politique de l'Afrique dès 1958 : la marche vers la décolonisation

¹⁰³ Le texte énumère les dispositions détaillées concernant la situation du chef africain (définition de sa qualité, de ses droits et prérogatives, de son mode de nomination), sa situation matérielle (rémunération), et des garanties précises contre les abus éventuels du pouvoir administratif colonial.

¹⁰⁴ À l'exception du Sénégal doté d'un collège unique, où la population est jugée plus évoluée avec une certaine expérience des assemblées délibérantes. Le gouvernement entra en conflit avec les élus africains sur le statut des assemblées territoriales qu'il trancha par décret. Cf. Roche C., *Le Sénégal à la conquête de son indépendance, 1939 – 1960. Chronique de la vie politique et syndicale, de l'Empire français à l'indépendance*, Paris, Karthala, 2001, p. 88.

¹⁰⁵ Cf. Organigramme en fin de chapitre.

¹⁰⁶ Le terme « Fédération » a été abandonné pour retenir celui de « Communauté » en raison des rivalités politiques entre Senghor (qui proposait la « Fédération ») et Houphouët qui défendait l'idée d'une « Confédération ». Toutefois, l'usage courant désigne la fédération comme le bloc constitué par les anciens membres de l'AOF ou de l'AEF.

¹⁰⁷ Dans la structure institutionnelle de l'Union, l'Assemblée nationale française est différente de l'Assemblée de l'Union. Cette dernière est composée pour moitié de représentants français (envoyés par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République) et pour moitié par les représentants outre-mer des Conseils généraux (art. 67 de la Constitution de 1946). Cette Assemblée n'avait qu'un pouvoir consultatif et donnait son avis à l'Assemblée nationale (laquelle comprenant quelques représentants outre-mer), qui légiférait pour l'Union.

Le contexte du référendum de 1958 est très instable si l'on se réfère aux organisations – politiques ou non – qui s'organisent dans les territoires africains de la France.

À l'exception de Madagascar où en 1947 une grave révolte sera réprimée dans le sang par l'armée, l'idée de décolonisation a progressé sans tension majeure en Afrique noire française en deux étapes : dès 1946, la Constitution de la IV^e République accorde à tous ces territoires un début d'autonomie interne et le droit d'élire des députés au parlement français. La loi-cadre Defferre de 1956 accorde le suffrage universel aux populations, renforce le pouvoir des Conseils généraux et organise une décentralisation administrative des territoires.

Une seconde étape est enclenchée à partir de 1958 où de Gaulle arrivé au pouvoir à la suite de la crise politique du 13 mai, donne le choix aux africains entre l'indépendance immédiate ou l'appartenance à une structure nommée la Communauté française. De nature fédérale, présidée par le Président de la République française, dirigée par un Conseil exécutif rassemblant les Chefs des États membres et d'un sénat composé des délégués des parlements nationaux, elle donnait une autonomie interne aux colonies mais aussi une certaine dépendance vis-à-vis de la France en matière de défense, de diplomatie et de monnaie. À l'exception de la Guinée toutes les colonies choisissent l'appartenance à la Communauté française. Une solution toute provisoire puisque dès 1960, elles deviendront indépendantes.

Section 2 : L'héritage colonial français en Afrique

Émancipation politique pour plus d'efficacité économique, telle était la vision que se faisaient les élites africaines des indépendances peu avant la décolonisation. Cette émancipation se nourrissait de la « *production d'un discours apologétique fondée sur la redécouverte de ce qui était supposé être l'essence, le génie propre de la race noire.* »¹⁰⁸

Or ce à quoi renvoie l'histoire des cinquante dernières années du continent, n'est ni la réalisation d'un « soi » brisé par la colonisation dans la domination des noirs, ni une authenticité africaine qui bâtira un nouveau socle pour son développement. La vérité est que les affaires africaines sont trop politiques ou politisées pour donner des résultats économiques probants. Cette conception ne fait que renforcer l'importance du legs colonial.

De fait, plutôt que de réalisation de l'homme noir, c'est cet héritage qui va conditionner le déroulement de la suite des événements en Afrique noire.

¹⁰⁸ Mbembé A., De la post colonie. Essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique contemporaine, Paris, Karthala, coll. Les Afriques, 2000, p. 30.

Paragraphe 1 : Un héritage politique prééminent

Le legs colonial aux pays d'Afrique noire francophone s'est fait sur un double plan : politique et institutionnel d'une part, organisation et gestion des entités publiques d'autre part. La prééminence institutionnelle et politique est le résultat d'un activisme politique interne aux colonies sur fond de revendications sociales plus ou moins avérées. Dès 1944, la Conférence de Brazzaville donne l'occasion de voir aboutir les revendications politiques. Les partis politiques se multiplient rapprochant l'Afrique d'une décolonisation devenue presque inévitablement vu les événements qui se déroulent en Asie du Sud-Est.

Au plan administratif, l'organisation et la gestion des territoires ont longtemps été aux mains de l'acteur politique central, l'État. La question ne soulève d'ailleurs aucun doute pour plusieurs raisons. D'une part, l'État central assure dans la métropole cette fonction dans le sens de la maîtrise de ses démembrements. Le combat jacobins contre girondins s'est soldé par l'institution des municipalités comme étant des entités autonomes, mais sous la supervision d'un administrateur, le Préfet¹⁰⁹. D'autre part, les départements et territoires d'outre-mer sont trop éloignés de la métropole pour que la France concède une quelconque autonomie comme cela se pose en métropole.

La combinaison de ces éléments conduit à l'institution d'une administration auto centrée qui organise en grande partie la vie coloniale autour d'administrateurs coloniaux. L'occasion de la Conférence de 1944 a permis aux africains de faire de l'activisme politique l'unique moyen de réalisation de tout objectif de développement.

A. Au plan politique et institutionnel

L'héritage politique et institutionnel s'apprécie particulièrement à travers un activisme politique qui se justifiait par la demande expresse des africains de participer à l'administration des territoires. Certaines figures de la politique africaine ont d'ailleurs laissé leurs empreintes dans l'histoire politique et constitutionnelle de l'Afrique au siècle dernier¹¹⁰. Il s'agit pour la plupart des « pères des indépendances » de leur pays ou des premiers militants engagés dans la lutte pour la décolonisation de l'Afrique francophone.

¹⁰⁹ Rémond B, *La fin de l'État jacobin ?* Paris, LGDJ, 1998 ou Balligand J-P. et Maquart D., *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.

¹¹⁰ Blaise Diagne (1^{er} député noir à l'Assemblée française) et Léopold S. Senghor au Sénégal, Sékou Touré en Guinée, Félix Houphoët Boigny en Côte d'Ivoire, Modibo Kéita au Mali, Maurice Yaméogo au Burkina Faso, Hubert Maga au Bénin, Hamadi Diori au Niger, Sylvanus Olympio au Togo Amadou Ahidjo au Cameroun, Patrice Lumumba au Congo belge (actuel RDC), Fulbert Youlou au Congo Brazzaville, Barthélémy Boganda, David Dacko et Jean-Bedel Bokassa en République Centrafricaine, François Tombalbaye au Tchad, Léon Mba au Gabon.

La présence d'un Maire à Gorée avant 1763¹¹¹ n'était, à l'époque, pas le signe particulier d'un activiste politique précoce au sens de l'animation de la vie publique par les partis politiques. De fait, les premiers rassemblements et actions politiques ne sont significatifs qu'avec l'entrée à l'Assemblée française du premier député noir, Blaise Diagne en mai 1914¹¹². Ces regroupements ne connaîtront une structuration cohérente que plusieurs dizaines d'années plus tard.

1. L'activisme politique sur fond de revendications sociales

On n'assistera à la création dans toutes les colonies françaises, de plusieurs partis politiques qu'après la Conférence de Brazzaville¹¹³. En octobre 1946 naissait à Bamako, le Rassemblement démocratique africain (RDA)¹¹⁴. Mais les sénégalais Lamine Guèye et Léopold S. Senghor « boudèrent » l'événement. L'esprit d'une « unité africaine »¹¹⁵ dans la grande nation française en souffrira¹¹⁶. Ils créeront quelques années plus tard, le Parti du regroupement africain (PRA)¹¹⁷ en réaction au RDA. Ces deux grands rassemblements deviendront les référents politiques dans toutes les colonies. Le RDA sera rejoint par le Parti dahoméen de l'unité (PDU)¹¹⁸ au Bénin avec Hubert Maga, l'Union démocratique voltaïque de Maurice Yaméogo au Burkina - Faso, le Parti démocratique de la Côte d'Ivoire de Félix Houphouët Boigny en Côte d'Ivoire, l'Union

¹¹¹ Le Maire n'était pas issu d'une formation politique ayant remporté des élections librement organisées. C'était un administrateur nommé par le Gouverneur et chargé de la gestion des affaires courantes de Gorée. Lire à ce sujet, Diouf M., « L'idée municipale, une idée neuve en Afrique », in *Politique africaine* n° 74, juin 1999, p. 13 et ss. L'auteur donne par ailleurs une idée sur l'origine des partis politiques au Sénégal. Il fait remonter l'origine des formations politiques à l'occupation anglaise sur les côtes africaines. Pour le Président Léopold S. Senghor, l'origine des formations politiques, remonte en 1789 quand le Sénégal envoya un cahier des doléances lors des États Généraux en France métropolitaine. Cf. Ly A., *La Compagnie du Sénégal*, Paris, Présence africaine, 1958.

¹¹² Élu premier député noir au parlement français le 10 mai 1914. On se reportera avec profit à Amadou Aly Dieng, *Blaise Diagne, premier député africain*, Paris, Chaka, 1990. Sur la vie politique et partisane au Sénégal pendant la période des « quatre communes », lire : Zuccarelli F., « La vie politique dans les quatre communes du Sénégal », in *Ethiopiques*, n° 12, 1977, p. 34 et ss. ou Wesley G., *The emergence of black politics in Senegal, 1900-1920*, Stanford University Press, 1971 ; trad. de l'anglais par François Manchuelle, « Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920) », Paris, Karthala, 1991 (éléments tirés du mémoire de DEA de Antoine Tine, « *Du multiple à l'un et vice versa ? Essai sur le multipartisme au Sénégal de 1976 à 1996* », IEP Paris, 1996.)

¹¹³ Au sujet de l'action des partis politiques dans le processus d'émancipation politique des États africains, Jean-François Bayard note que : « ..., les mouvements nationalistes qui ont occupé le devant de la scène de la décolonisation avaient souvent débuté comme de simples associations particularistes, avant de grossir et de diversifier l'implantation géographique de leur recrutement ». Bayard J-F., *op. cit.*, p. 209.

¹¹⁴ Ce parti devait réaliser l'union des partis politiques des territoires français d'Afrique noire, et constituer ainsi un moyen de pression efficace contre l'autorité coloniale. À son congrès constitutif à Bamako du 18 au 21 octobre 1946, il avait réuni 800 délégués de différents pays : Côte-d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Dahomey, Niger, Soudan, Cameroun et Tchad.

¹¹⁵ C'est du moins la lecture que donne Jean Jolly des principes d'« égalité des droits et devoirs sans distinction de race ni de religion » entre les citoyens, introduits dans la Constitution française de 1946. Cf. Jolly J., *Histoire du continent africain de 1939 à nos jours*, t. 3, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 39.

¹¹⁶ Senghor admettra plus tard lors du congrès de la Convention africaine de 1957 que son « tort a été d'obéir aux ordres qui [lui] étaient imposés de l'extérieur ». Cf. Sorel J., *Léopold Sédar Senghor : l'émotion et la raison*, Saint-Maur-des-fossés, Sépia, 1995, p. 95.

¹¹⁷ Créé le 26 mars 1958 à Dakar.

¹¹⁸ Réunion du Parti des nationalistes du Dahomey (PND) de Sourou Migan Apithy et du Rassemblement démocratique dahoméen (RDD) de Hubert Maga. L'Union démocratique dahoméenne (UDD) de Justin T. Ahomadégbé adhèrera plus tard au RDA. Ces trois partis constituent en fait la tête de pont de la politique au Dahomey.

soudanaise¹¹⁹ de Mamadou Konaté et le Parti progressiste nigérien de Amani Diori au Niger. Au congrès du PRA de Cotonou de juillet 1958, plusieurs formations nationales enverront leurs délégués pour discuter de la position commune à adopter au référendum constitutionnel. Il s'agit notamment du Mouvement socialiste africain de Léopold S. Senghor, du Sawaba¹²⁰ de Djibo Bakary au Niger, et du Parti démocratique de Guinée de Sékou Touré pour ne citer que ceux là. À l'issue de la rencontre de Cotonou, le PRA retient l'option de la création d'une Communauté africaine ayant la possibilité de coopérer librement avec toute autre communauté dans la liberté et l'égalité¹²¹. En face, la position unanimement adoptée par les dirigeants du RDA est l'autonomie interne au sein de la Communauté¹²².

En 1946, la France crée, avec ses colonies et territoires, l'Union française¹²³. Au cours de ces années de pré indépendance dans chacune des colonies françaises, se développe une élite politique locale qui prendra la relève après le départ des européens. Cependant, les divergences de point de vue entre ces nouvelles élites et les questions de « leadership » engendrent et favorisent des luttes intestines et fratricides. Le Dahomey d'hier, l'actuel Bénin, est l'exemple par excellence de l'instabilité¹²⁴. Celle-ci n'a point favorisé l'essor économique des pays ni plus généralement du continent et a conduit une décennie environ plus tard à l'instauration des « partis uniques ». Pour de nombreux auteurs, ces partis uniques ont pour fondement le culte de la personnalisation du pouvoir¹²⁵. Les dirigeants préoccupés avant tout par l'enracinement et le maintien de celui-ci, plombent le jeu démocratique pour y parvenir à cette fin.

Dans certains pays comme le Sénégal, la mise en place de parti unique, relève d'« *une situation de fait, imposé par les formations politiques ayant conduit leurs pays à l'indépendance* »¹²⁶. Dans d'autres comme le Cameroun, le parti unique naîtra de la négociation entre les acteurs de la

¹¹⁹ Ce parti est né de la fusion du « Bloc soudanais » de Mamadou Konaté, du « Parti démocratique » de Modibo Keita et d'une partie de dissidents du P.S.P. (Parti soudanais progressiste) de Fily Dabo Sissoko.

¹²⁰ Qui signifie en langue Haoussa « indépendance ».

¹²¹ Grimal H., *La décolonisation : 1919 – 1963*, Paris, Armand Colin, 1965, p. 356.

¹²² Il convient de faire remarquer que le RDA n'avait pas convoqué une rencontre internationale pour définir une position commune. L'ultimatum du général de Gaulle sur l'acceptation de l'État sur le « mode fédéral » par un vote positif au référendum ou la sécession, avait recueilli l'unanimité. Seule l'UPC (Union populaire camerounaise), section locale du RDA avait entrepris depuis 1952 de demander sans condition l'indépendance de ce pays. Interdite d'action dans le pays, son leader Ruben Um Nyobé sera tué en septembre 1958. *Ibid.*, p. 354.

¹²³ À partir l'adoption de la Constitution de la IV^e République française le 27 octobre 1946, la France va former avec ses colonies et territoires l'Union Française composée de deux entités (art. 60 et 61) : la République Française composée de la métropole et de ses anciennes colonies devenues Départements d'outre-mer (DOM) ou Territoires d'outre-mer (TOM) d'une part et d'autre part, les Territoires et États qui lui sont associés dont le Sénégal. Sorel J., *op. cit.*, p. 96.

¹²⁴ Glèlè A M., *Naissance d'un État Noir, l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, 1969.

¹²⁵ Bazenguissa R., « L'Afrique à la recherche de son identité », in Bazenguissa R. et Nantet B, *L'Afrique, mythes et réalités d'un continent*, Paris, Le cherche midi, 1995, p. 141.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 143. (Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Guinée, RCA et Sénégal).

vie politique¹²⁷. Dans d'autres encore, c'est le recours à la force qui caractérise l'instauration des partis uniques¹²⁸. Les justifications apportées par les nouveaux dirigeants (dans la majorité des cas, des militaires), sont la mauvaise gestion, les querelles entre les élites. Le premier coup de force militaire intervient au Togo en janvier 1963¹²⁹ ; il est suivi par celui du Dahomey d'alors en octobre de la même année. Partout les coups de force se succèdent à un rythme rapide. Le Bénin semble dans cette période détenir le record avec une douzaine de changements de gouvernement et cinq coups d'état en l'espace de dix ans¹³⁰. Au total, au milieu des années 1970, dix États francophones étaient sous régime militaire¹³¹. Cependant, vers la fin de la décennie 1980, les régimes autoritaires s'essouffent et montrent leurs limites. Le besoin d'un retour à l'expression plurielle politique se fait pressant.

2. Le « chamboulement » institutionnel

Comme nous l'avons déjà évoqué, après la Conférence de Brazzaville de 1944, les colonies françaises d'Afrique noire sont regroupées par la France en deux blocs administratifs et territoriaux dirigés chacun par un Gouverneur général.

D'une part, l'Afrique occidentale française (AOF)¹³², entité qui regroupe à sa création en 1895, quatre colonies : Sénégal, Soudan français (actuel Mali), Guinée (Conakry) et Côte d'Ivoire¹³³. Elle a à sa tête un Gouverneur général résidant à Saint Louis au Sénégal, et des Lieutenants gouverneurs¹³⁴. Les colonies du Dahomey, de la Haute Volta et du Niger y seront intégrées plus tard. Le Togo placé sous mandat international puis sous tutelle française au lendemain de la première guerre mondiale, sera sous administration française dès 1922 et entrera ensuite dans l'AOF. En 1958, l'adhésion à la Communauté française est approuvée par tous les territoires de l'AOF à l'exception de la Guinée. Une fédération d'États composée du Sénégal et du Mali, appelée Fédération du Mali est créée en 1959 ; elle vise à fédérer les États de la sous région dans

¹²⁷ *Ibid.*, p. 144. Fusion en 1966 de l'Union camerounaise de A. Ahidjo (Président) et du Kamerun national parti de J. Foucho (vice-président) et d'autres formations politiques pour former l'Union nationale du Cameroun.

¹²⁸ L'exemple du Gabon en mars 1968 avec l'interdiction de tous les partis sauf le Parti démocratique gabonais (parti au pouvoir), ou du Tchad en 1962 où tous les partis sont dissous à l'exception du Parti progressiste tchadien, le parti du Président ou encore au Togo en 1969 avec la création du Rassemblement du peuple togolais (RPT) du Président Eyadéma.

¹²⁹ Ce coup de force a coûté la vie au premier président élu du pays, Sylvanus Olympio.

¹³⁰ Octobre 1963, décembre 1965, décembre 1967, décembre 1969, octobre 1972.

¹³¹ Bazenguissa R., *op. cit.*, p. 143.

¹³² Créée par décret français du 16 juin 1895, un an après le Ministère des Colonies.

¹³³ Le Dahomey (l'actuel Bénin), le Niger, la Mauritanie lui seront successivement rattachés. En 1921, une partie du Soudan devient la Haute-Volta qui sera dissoute en 1932 et reconstituée en 1947.

¹³⁴ Ces appellations changeront, le Gouverneur général devenant Haut-commissaire et les Lieutenants gouverneurs devenant Gouverneurs.

une union¹³⁵. Elle éclate aussitôt après l'indépendance du Sénégal en septembre 1960. Les pays de l'AOF accèderont à l'indépendance et seront admis dans l'Organisation des Nations unies la même année.

De l'autre, en Afrique équatoriale, une entité analogue à l'AOF, dénommée Afrique équatoriale française (AEF) est créée en 1910. Elle regroupe au départ quatre territoires français : le Gabon, le Moyen-Congo (l'actuel République du Congo), l'Oubangui-Chari (l'actuel République Centrafricaine) et le Tchad. Dirigée par un Gouverneur général basé à Brazzaville (capitale régionale), cette entité donnera naissance en 1958 à quatre États qui accèderont à l'indépendance en 1960¹³⁶. Le Cameroun, après avoir été sous mandat français en 1919, puis sous tutelle en 1945, l'a rejoint avant son indépendance en 1960.

B. Au plan de la gestion administrative

Le legs administratif se résume principalement à la déconcentration administrative comme technique de gestion des territoires. Il aurait pu être amélioré ou enrichi. Mais nous pouvons observer que le modèle colonial français n'a pas subi de transformation notable.

Certes, les réalités restent profondément différentes selon les colonies, mais elles partagent une certaine démarche de contrôle identique. Celles-ci n'ont cependant pas provoqué les mêmes réactions des sociétés colonisées et de leurs colons. En conséquence, elles n'ont pas connu les mêmes modalités d'adaptation. Les environnements (surtout la stabilité ou l'instabilité) sont différents et les comportements des autochtones fortement pluriels. Les interactions entre les procédures coloniales et les activités indigènes, qu'elles prennent la forme de la résistance, du compromis et/ou, à des degrés divers, d'engagements non respectés à l'égard du système colonial, ont aménagé et circonscrit des modes spécifiques de gouvernance administrative coloniale. Sans pour autant que cela ne remet pas en cause l'existence de formes semblables d'administration avant la colonisation dans toute l'Afrique subsaharienne.

1. L'organisation administrative africaine précoloniale

Comme déjà dit, les structures précoloniales articulent dans leur fonctionnement, le plus souvent, la vie commune autour du chef ou de la puissance qu'il incarne. Les formes de centralisation ou de décentralisation sont plus marquées dans les sociétés à État où l'autorité est plus politiquement affirmée.

¹³⁵ La Fédération du Mali aurait pu regrouper le Sénégal, le Soudan (Mali), la Haute Volta et le Dahomey. Mais Houphouët-Boigny, en dissuadant les deux derniers pour former avec eux le Conseil de l'Entente, une alliance de coopération économique et technique sans portée politique, à laquelle se sont joints le Niger puis le Togo. Cf. Coquery-Vidrovitch C. (s. dir.), *op. cit.*, p. 102.

¹³⁶ Gabon le 17 août 1960, Congo le 15 août 1960, République Centrafricaine le 13 août 1960 et le Tchad le 11 août 1960. Le Cameroun qui a rejoint l'AEF plus tard a obtenu son indépendance le 1^{er} janvier 1960.

Dans les sociétés sans État, l'organisation politique est très rudimentaire et l'autorité parfois mal assurée. Dans les sociétés à État en revanche, on assiste à « *une organisation territoriale qui a la possibilité de contraindre par son pouvoir toutes les autres associations et personnes de son ressort et ainsi de régulariser les relations sociales de ses habitants* »¹³⁷. C'est d'ailleurs ce caractère prononcé de l'autorité qui tend à l'instauration d'un centralisme et parfois d'une décentralisation du pouvoir.

Dans le cas de la gestion du centralisme étatique, « *la distribution du pouvoir se fait surtout au niveau du chef-lieu, les autorités régionales n'ayant que des fonctions exécutives et constituant un simple échelon de la hiérarchie administrative* »¹³⁸. Deux critères facilitent la reconnaissance du centralisme étatique : la composition des organes de gestion qui indique le degré d'absolutisme et les organes de contre-pouvoirs. Le souverain est généralement entouré par un certain nombre de dignitaires et de conseils, détenant un droit de contrôle sur sa gestion. Certains conseils sont composés dans leur majorité de membres de la famille royale, d'autres, de représentants de lignages et /ou de notables religieux.

Ainsi, la structure administrative est fonction, surtout dans les provinces, de la composition de l'entourage du souverain. Les administrateurs provinciaux sont des fonctionnaires nommés et révoqués par le souverain. Ils lui rendent compte généralement par l'intermédiaire des conseils. En outre, la plupart de ces administrateurs ne sont nommés que lorsqu'ils bénéficient du soutien d'un membre de la famille royale ou de conseillers.

Cette concentration du pouvoir du souverain est néanmoins tempérée par des contre-pouvoirs que détiennent certains groupements. C'est le cas par exemple des sociétés secrètes et religieuses qui exercent leur influence sur le souverain¹³⁹. Parfois, ces groupements d'influence sont organisés en contre-pouvoirs pour contrebalancer l'absolutisme royal. « *Dans les États yoruba de la fin du XIX^e siècle, le chef de chaque État, l'Oba, restait étroitement dépendant d'associations religieuses, dont les membres étaient politiquement influents.* »¹⁴⁰ Dans d'autres États, l'instauration d'un système plus démocratique permettait la représentation de différentes classes sociales au sein des organes de gestion et de contrôle. Chez les Sérères du Sénégal par exemple, « *c'était plutôt des individus et des organes issus du peuple, et ou élus par lui, qui constituaient*

¹³⁷ Lombard J., *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire. Le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Paris, Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1967, p. 49.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 57.

¹³⁹ « Chez les Temne de Sierra Leone, par exemple, l'autorité politique et religieuse était détenue par des groupes culturels (...). Le chef de chaque État, choisi selon les règles héréditaires, était nommé par les dignitaires de la société, auxquels il "achetait" son pouvoir et les forces magiques qui en découlaient. » Cet achat se fait par divers moyens notamment les offrandes, les concessions de pouvoir, etc. *Ibid.*, p. 58.

¹⁴⁰ *Id.*

les éléments essentiels du contrôle politique. Le souverain, (...), était avant tout un chef religieux, dont le pouvoir était contrebalancé par celui de son ministre, un roturier, qui détenait des fonctions de juge suprême, ayant seul le droit de condamner à mort. Ce dernier présidait, en outre, à la nomination du roi, après consultation de certains groupes roturiers et des chefs, mais en revanche, il ne pouvait être destitué que par lui seul »¹⁴¹.

Dans le cas des États précoloniaux où la technique de gestion administrative se rapproche par quelques éléments de la décentralisation, les provinces jouissent d'une relative autonomie. Le chef de l'État délègue « *une partie de son autorité aux différents commandements régionaux, à la tête desquels se trouvent souvent des dirigeants unis à lui par des liens personnels, parfois familiaux, mais qui ne sont jamais des fonctionnaires susceptibles d'être nommés ou révoqués par le pouvoir central.* »¹⁴² Le domaine des délégations est très étendu : politique, administratif, militaire, fiscal et même judiciaire. Chaque province dispose d'un gouvernement, avec ses conseils, ses notables et son administration. Dans ce cas, l'autorité réelle s'exerce dans les provinces par les autorités locales et celle du chef supérieur est plutôt perçue comme celle d'un « *primus inter pares* ». Le souverain conserve néanmoins certains attributs de souveraineté : le droit de justice suprême en appel, droit à l'aide militaire, la libre disposition d'une partie des ressources fiscales, ...

Les pouvoirs régionaux sont en général « *monopolisés par le groupe des dirigeants, les exerçant seuls ou en conseil, et les autres catégories sociales n'ont qu'une faible influence dans le gouvernement* »¹⁴³. C'est souvent le cas des sociétés de type féodal. La répartition de l'autorité se fait suivant un mode territorial plutôt qu'en fonction des domaines, sauf dans les sociétés islamiques où les responsabilités judiciaires ou religieuses peuvent être assurées par des fonctionnaires qui restent cependant sous le contrôle du chef. Dans l'ère culturelle francophone ouest africaine, on retrouve ce type d'organisation chez les Bariba du Dahomey et les Cotocoli du Togo¹⁴⁴. En dehors de l'espace francophone, le royaume Ashanti présente un rare exemple d'organisation de type féodal dont les pouvoirs étaient harmonieusement équilibrés. La liberté du chef local dans la gestion des affaires de son domaine était limitée. Dans ce dernier cas, les conseils disposaient de fonctions politiques importantes jusqu'à la destitution du chef local.

Quels que soient le mode de distribution du pouvoir et la nature de l'autorité, les sociétés africaines à l'époque précoloniale disposent d'institutions politiques spécifiques. « *Le chef, et le*

¹⁴¹ *Id.*

¹⁴² *Ibid.*, p. 54.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁴⁴ *Id.*

chef de l'État en particulier, revêt, même s'il ne détient pas l'ensemble des pouvoirs, un caractère sacré et symbolique. »¹⁴⁵ Ainsi, que l'autorité soit centralisée ou non, il apparaît clairement que les sociétés africaines précoloniales présentent un consensus autour de l'autorité. Dans ces sociétés, le « chef » existe et il faut compter sur lui pour l'administration des localités¹⁴⁶.

2. Les origines de la décentralisation moderne en Afrique noire française

La décentralisation moderne a été introduite en Afrique par la municipalisation. L'idée municipale et la mise en place des communes en Afrique remontent en effet, à la période du développement de la présence européenne et plus particulièrement francophone dans les colonies d'Afrique¹⁴⁷. Les premiers établissements communaux après la conquête territoriale date du XIX^e siècle. Ils ont largement contribué à l'édification de l'architecture politique et administrative des empires coloniaux au début du XX^e siècle.

L'émergence et la consolidation de communautés urbaines s'inscrivant dans le cadre municipal en Afrique, obéissent à des enjeux particuliers dont le moteur principal est le contrôle de l'économie locale. Il est difficile de les situer dans le passé pré colonial pour de nombreuses raisons parmi lesquelles, on peut mentionner le balbutiement de l'histoire écrite de l'Afrique noire. Mais la plupart des historiens s'accordent pour retenir la création des municipalités de Gorée et de Saint-Louis avant 1872. Puis viennent successivement Rufisque (1880) et Dakar (1887), qui est détaché de Gorée¹⁴⁸. Comme le mentionne G. Wesley Johnson, la consolidation municipale a connu un début de réalisation avec la décision de la III^e République Française de pourvoir « *le Sénégal d'un siège à la Chambre des députés et, peu de temps après, Saint-Louis et Gorée reçurent le droit de créer des institutions communales en conformité avec le droit français métropolitain [...]. Le décret de 1872 inaugurerait pourtant l'ère contemporaine, en définissant plus clairement les attributions des municipalités et en dotant les administrations communales d'une existence légale et d'un modèle uniforme d'organisation* »¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Ibid., p. 61.

¹⁴⁶ Cf. Guérivière (de la) J., *Les fous d'Afrique. Histoire d'une passion française*, Paris, Seuil, 2001. L'auteur parlant des sentiments de Louis Faidherbe dans la conquête du Sénégal, soutient que ce dernier « *sent très vite que l'Afrique ne peut être durablement conquise que par des Africains, encadrés par des Blancs, et qu'il trouvera des recrues pour cela.* » p. 37. Voir également, Amselle J-L., *Les logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, Payot, 1999. Pour lui, « (...) la connaissance du pays et de ses habitants, reposait dans chaque pays sur les autorités locales traditionnelles, jouissant de la confiance des masses, en éloignant les intermédiaires étrangers au pays, survivance des dominations disparues. » p. 22.

¹⁴⁷ Parlant de la municipalisation dans les colonies françaises d'Afrique, voir à ce sujet Mercier P., « La vie politique dans les centres urbains du Sénégal. Étude d'une période de transition », in *Cahiers internationaux de sociologie*, XXVII, cahier double, nouvelle série, (55-84) 1959, p. 1.

¹⁴⁸ Johnson G. W., *op. cit.*

¹⁴⁹ Ibid., p. 56.

Ce sont les luttes d'influence entre la France et l'Angleterre sur la côte ouest africaine, qui ont permis vers 1758 aux riches habitants de Saint-Louis (notamment les métis), de négocier leur statut auprès des Français¹⁵⁰. Ensuite, c'est la situation créée par la Révolution française de 1789 qui ouvre de nouvelles perspectives à la lutte citoyenne des habitants de Saint-Louis. Les enjeux en sont l'autonomie politique, la gestion de la ville et la participation au gouvernement de la colonie. La vie politique locale qui s'est développée dans le cadre des Quatre communes a favorisé la constitution d'une administration municipale. L'expérience sénégalaise sera ensuite généralisée aux autres colonies et le législateur français va introduire l'institution municipale dans toute l'Afrique occidentale française (AOF), puis dans l'Afrique équatoriale française (AEF) ainsi qu'au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Mais le legs colonial ne se limite qu'à l'amorce d'une décentralisation alors que le système municipal de la métropole est réellement décentralisé et présente une uniformité de régime.

3. Les limites africaines du modèle français de gestion territoriale

L'institution municipale dans les colonies est loin d'être vraiment décentralisée et connaît une multiplicité de régimes juridiques. L'organisation municipale comprend des municipalités de second ordre (communes mixtes¹⁵¹ et communes de moyen exercice¹⁵²) au statut très restrictif où les délégués municipaux se voient imposer l'exécutif ; et quelques communes privilégiées ou communes de plein exercice¹⁵³ qui n'avaient alors rien à envier à leurs homologues de la métropole et jouissaient de la plénitude de leurs compétences. Il faut attendre la loi française n°1489 du 18 novembre 1955¹⁵⁴ pour étendre l'application de la Charte municipale française de 1884 à certaines municipalités africaines. Cette loi supprime les communes mixtes et retient le système de dualité de régimes : communes de moyen exercice et communes de plein exercice. Mais elle reste très limitée, n'ayant pas ouvert toutes les communes au statut de plein exercice. Au total, à la veille de la décolonisation, on ne dénombre que quarante quatre (44) communes de plein exercice et soixante dix (70) communes de moyen exercice pour toute l'Afrique Occidentale, le Togo et le Cameroun.

¹⁵⁰ Pour Mamadou Diouf « Les métis en première ligne, négocient leur loyauté à la France, en exigeant du représentant de la Compagnie du Sénégal la délivrance d'une commission notariale et la remise des archives publiques de la colonie à celui qui est désigné maire ... » Mamadou D., « L'idée municipale », in *Politique africaine* n°74, juin 1999, p. 18.

¹⁵¹ Les communes mixtes rurales régies par la loi française de 1884 ont un conseil municipal élu mais le maire et les adjoints sont nommés par l'autorité de tutelle parmi les conseillers municipaux.

¹⁵² Les communes de moyen exercice sont régies par la loi ci-dessus avec la seule dérogation que le maire est un fonctionnaire nommé par l'autorité de tutelle.

¹⁵³ Dans les communes de plein exercice, le conseil municipal est élu au collège unique et au suffrage universel. Le maire et ses adjoints sont élus par le Conseil municipal en son sein.

¹⁵⁴ Loi portant organisation municipale en Afrique Occidentale Française (AOF), en Afrique équatoriale Française (AEF), au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

En somme, les techniques françaises d'administration municipale ne sont dans la réalité appliquées qu'à quelques villes (les plus importantes), celles qui, aux termes de la loi, justifient d'un développement économique suffisant et contiennent une population européenne ou assimilée suffisante. Tandis que les autres centres urbains sont « de modestes municipalités » où les « indigènes » apprennent à gérer leurs propres affaires sous l'autorité et la conduite d'un chef de file, nommé par le chef du territoire.

Malheureusement, le processus n'ira pas à son terme. Il sera rattrapé et limité au lendemain des indépendances par les autorités politiques centrales au plan national. La centralisation institutionnelle et financière ainsi que l'encadrement bureaucratique érigé en système de gouvernement même au niveau local édulcorèrent progressivement l'ensemble des mécanismes et dispositions à la fois législatives et réglementaires qui assuraient l'autonomie de l'espace politique local, ceci au profit d'un centre qui s'accapare alors toutes les fonctions et ressources. Les jeux politiques locaux et leurs enjeux deviennent ainsi tributaires des luttes politiques nationales.

Paragraphe 2 : Un héritage économique insuffisant

L'insuffisance de l'héritage économique vient d'abord du fait qu'en France, avait surgi sous la III^e République une querelle sur les raisons de la présence européenne en Afrique. Deux thèses défendant des points de vue différents, s'affrontèrent : l'une soutenait que la colonisation était motivée par une vision civilisatrice ; l'autre au contraire, soulignait ses visées économiques.

D'un autre côté, le système d'économie de rente institué par le pouvoir colonial, fortement dépendant des exportations agricoles et minières, continuait de conditionner l'environnement économique, en soumettant l'Afrique à une économie essentiellement primaire.

A. Les querelles sur l'opportunité coloniale

Ces querelles n'ont favorisé ni la métropole française, ni les colonies. Les différents plans d'aménagement et de mise en valeur des territoires africains, soumis au vote parlementaire ont donné lieu, dans la période, à une controverse sur l'utilité de la poursuite de l'aventure coloniale.

Les nombreux débats parlementaires – tant du côté des partisans que des opposants – ne permirent pas en définitive de doter les plans proposés de moyens suffisants pour les réaliser. Les gouvernements successifs furent donc contraints d'assurer un investissement minimum avant le retrait dû à la décolonisation. Cette politique déboucha en fin de compte sur une politique économique peu efficace pour la promotion africaine.

1. Les querelles doctrinales sur le passé colonial français en Afrique

Les tenants de la thèse civilisatrice soutiennent que les européens et, plus précisément les Français, ne poursuivaient pas d'objectifs économiques en Afrique subsaharienne. Ils invoquent à l'appui de cette thèse la position de certains écrivains français ou militants d'associations qui ont dénoncé les brutalités de la méthode coloniale. « *C'est grâce à eux – à Zola, à Jaurès, à Péguy – qu'il y eut un puissant renouveau du messianisme et de l'universalisme, d'une mystique de la France généreuse et secourable, salvatrice et libératrice, investie d'une mission civilisatrice.* »¹⁵⁵

Pour d'autres tenants de cette même thèse, la vision française de la colonisation n'était que philanthropique et n'avait aucun rapport avec l'idée du profit économique ; le partage de l'Afrique entre les européens, obéissait, selon eux, à d'autres enjeux. On est allé jusqu'à écrire que les puissances européennes « *ont même tenté de freiner un mouvement qui ne s'est véritablement emballé qu'entre 1890 et 1895, avec le "Scramble for Africa" (la course aux colonies), essentiellement par souci philanthropique, idéologique et / ou stratégique. Certainement pas économique* »¹⁵⁶. À l'appui de la thèse philanthropique, Bernard Lugan affirme que, les réalisations de la France dans les colonies : « *(...) sont un inutile fardeau* » et que « *la France s'est épuisée en construisant en Afrique 50.000 kilomètres de routes bitumées, 215.000 kilomètres de pistes carrossables en toutes saisons, 18.000 kilomètres de voies ferrées, 63 ports équipés, 196 aérodromes, 2.000 dispensaires modernes, 600 maternités, 220 hôpitaux dans lesquels les soins et les médicaments sont gratuits* »¹⁵⁷. Il ajoute que pour la seule décennie 1946 à 1956, la France a investi « *1400 milliards de francs de l'époque* »¹⁵⁸ dans ses colonies africaines.

Pour les tenants de la thèse économique par contre, le début de la présence européenne en Afrique au sud du Sahara correspond à la période des inventions et des grandes découvertes en Europe. Pour ce faire, les européens avaient besoin à la fois de terrains d'expérimentation des nouvelles découvertes et d'une forte main d'œuvre bon marché¹⁵⁹. Ils affirment de plus que, les infrastructures réalisées dans les colonies et invoquées comme arguments majeurs par leurs opposants, ne servaient qu'à l'amélioration de l'exploitation des colonies notamment dans le transport des marchandises. Joël Gregory soutient, par exemple, que « *(...), tout au long de la première moitié du XXe siècle, vont s'intensifier les besoins de main d'œuvre pour la création des infrastructures nécessaires à la domination coloniale, main d'œuvre qui sera payée en*

¹⁵⁵ Arnaud S. Guillou M. et Salon A., *op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁶ Lugan B., *op. cit.*, p. 88. L'auteur rapporte néanmoins à la page 90 le discours de Jules Ferry du 28 juillet 1885 à la Chambre qui indiquait les objectifs économiques pour la poursuite de la conquête coloniale.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 118.

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ Jolly J., *op. cit.*, t. 2 p. 83 et ss.

dessous de la valeur réelle. »¹⁶⁰ Les premiers explorateurs du continent ne poursuivaient donc pas selon eux des visées civilisatrices, mais économiques. La traite négrière et la colonisation avaient les mêmes objectifs¹⁶¹. Une mission civilisatrice peut-elle être imposée par la force avec des contraintes physiques et morales pour les populations ? Alors, la raison humaniste se dénature et devient celle du plus fort.

Que ce soit l'une ou l'autre des thèses ou encore et plus vraisemblablement les deux, car il est possible que la France se soit appauvri et que les sociétés et les particuliers se soient enrichis, il reste que la colonisation a laissé en héritage des réalisations qu'il convient de rappeler.

2. L'investissement colonial en Afrique subsaharienne

Après l'implantation des premières exploitations agricoles et minières sur le continent¹⁶², les charges nées de la gestion des colonies ont été progressivement reportées sur leurs ressources. Mais, les ressources dégagées étant insuffisantes pour couvrir l'ensemble des charges. Il fallut donc un investissement complémentaire de la métropole, décision qui donna lieu à vifs débats au Parlement français¹⁶³ et eu pour conséquences de retarder le plan d'action de la France dans ses colonies.

Les premières infrastructures furent l'œuvre de compagnies privées comme dans le cas de la construction du chemin de fer Dakar / Saint-Louis, inauguré en 1885. Ensuite, les autres infrastructures importantes furent réalisées par la puissance coloniale¹⁶⁴ qui n'a cependant souvent participé que très modestement en termes de moyens à leurs mises en œuvre avec, par ailleurs, une grande contribution forcée des populations locales.

Albert Sarraut¹⁶⁵, en 1921 présente un Plan général de « mise en valeur »¹⁶⁶ devant le Parlement sans grand résultat. Avec la crise de 1929, les partisans de la réduction de l'investissement de la métropole dans les colonies trouveront, un nouvel argument pour justifier le désengagement. Les gouvernements du Front Populaire puis celui de Vichy ont conçu des programmes identiques au plan Sarraut sans plus de succès. Ce n'est qu'après la deuxième Guerre Mondiale, parallèlement au « *Colonial Development and Welfare Fund* » initié par la Grande Bretagne en 1929 et

¹⁶⁰ Gregory J., « Migrations et urbanisation », in Tabutin D., (s. dir.), *Population et sociétés en Afrique au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 371.

¹⁶¹ Jolly J., *op. cit.*, t. 3 p. 13 et ss. ; Natet B., « La plus longue histoire du Monde », in Bazenguissa R. et Nantet B., *op. cit.*, p. 109.

¹⁶² Jolly J., *op. cit.*, t. 3 p. 15 et ss.

¹⁶³ Lugan B., *op. cit.*, p. 89 et ss. « Le colonialisme français : une idée de gauche ? »

¹⁶⁴ En fait c'est l'armée qui a été chargée de la réalisation de ces travaux.

¹⁶⁵ Alors Ministre des Colonies successivement dans les cabinets Millerand, Leygues, le septième cabinet Briand et le second cabinet Poincaré (1920 à 1924).

¹⁶⁶ Le plan Sarraut avait pour objectif de développer « un programme de construction d'infrastructures de transports et d'investissement et un plan de développement social ».

réactualisé en 1940, que la France a adopté entre 1946 et 1952 le « Plan de développement économique et social des territoires d'outre-mer ». Il sera suivi ensuite de deux autres plans et de la création du Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social (FIDES) en 1946.

L'idée qui sous-tend ces différents plans n'était pas fondamentalement différente de celle du plan Sarraut : on y retrouve la politique de réalisation de grandes infrastructures, notamment dans les domaines du transport, d'équipements énergétiques, d'investissements productifs dans les projets agricoles et industriels. « *De 1948 à 1955, (...) le Trésor métropolitain a dépensé outre-mer 1.340 milliards d'anciens francs de l'époque, soit 4 milliards de dollars américains, soit 3% du revenu national français* »¹⁶⁷. Cet effort sera maintenu dans les colonies africaines pendant les années 1950, surtout dans les zones réputées avoir un fort potentiel de développement. La France déboursa « *60 milliards (de francs) par an de 1956 à 1960* »¹⁶⁸.

Dans le même temps, les investissements privés nationaux et étrangers dans les pays en développement sont restés faibles. Ils ne connaîtront une hausse sensible qu'après les indépendances, passant de 5 à 173 milliards de dollars entre 1970 et 1994. Mais les trois quarts de ces moyens furent consacrés à l'Asie de l'Est et du Sud et à l'Amérique latine¹⁶⁹. Ainsi, il se dégage une impression d'abandon, d'absence du secteur privé dans la politique de promotion économique en Afrique subsaharienne.

B. La faiblesse des structures économiques à l'ère post indépendance

Le développement après les indépendances repose sur un modèle fondé sur un système économique de rente institué pendant la colonisation. Ce modèle n'a favorisé ni un développement de type européen, idéal de développement dont rêvent les « pères des indépendances » africaines, ni l'apparition de structures économiques d'accumulation de richesses.

Les principaux secteurs sur lesquels s'appuie alors l'économie de l'Afrique au sud du Sahara sont principalement l'agriculture et les industries extractives et minières. Par ailleurs, la dynamique post indépendance sur laquelle se sont constituées les bases de l'économie africaine repose en grande partie sur les accords qui ont organisé les échanges entre l'Afrique et l'Europe. Intégrés dans un ensemble plus vaste que sont les Conventions Afrique Caraïbe et Pacifique /

¹⁶⁷ Lugan B., *op. cit.*, p. 121.

¹⁶⁸ *Id.*

¹⁶⁹ Rapport du PNUD, juillet 1996 cité par Jolly J., *op. cit.*, t. 3, p. 137.

Union Européenne (ACP-UE), ces accords, qui remontent à la fin de la période coloniale, ont structuré l'économie africaine.

1. Une agriculture de rente

Les Accords de Lomé (1975, 1979, 1984 et 1989) qui ont succédé à ceux de Yaoundé (1963 et 1969), entre l'Union Européenne et les États d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP), se situaient dans le prolongement des liens coloniaux et surtout dans une perspective de préférences. Parachevés par les Accords de Cotonou de juin 2000, toute réciprocité prenant en compte les asymétries du système international en était exclue. Le document de Cotonou constitue le dernier acte¹⁷⁰ d'une histoire particulière de coopération internationale qui aura façonné l'économie africaine.

Dans ses relations économiques avec l'Europe, le continent noir s'est spécialisé dans l'exportation de matières premières brutes. Au lendemain de la deuxième Guerre Mondiale, l'Europe, et particulièrement la France, exsangue et à bout de souffle, compte sur ses alliés pour la reconstruction de son potentiel industriel détruit pendant la guerre. La relance de l'économie française dépendait à la fois de son agriculture, mais aussi de ses approvisionnements en matières premières. C'est pourquoi les productions tropicales comme le café, le cacao, le coton, le thé, le sucre etc. qui sont des produits de rente, ainsi que les matières premières nécessaires à l'effort de reconstruction sont fournies par les colonies.

Lors des négociations en vue de la signature du Traité de Rome de 1957 instituant l'Union Européenne (UE)¹⁷¹ d'aujourd'hui, s'est posé, dans le cadre du futur système communautaire, le problème du traitement des pays et territoires qui avaient développé des relations d'échanges privilégiés avec certains pays membres de l'union naissante. La France fait savoir dès mai 1956 à la Conférence de Venise « *qu'elle considérait comme impossible de ne pas prévoir l'inclusion dans le futur Marché Commun, des PTOM [Pays et Territoires d'Outre-mer] vis-à-vis desquels elle-même ainsi que trois États membres originaires entretenaient des relations privilégiées.* »¹⁷²

¹⁷⁰ Il est prévu en effet qu'il n'y aura pas de renouvellement des accords. L'UE a engagé des négociations avec chaque zone géographique qui aboutiront aux Accords de Partenariat Économique (APE) devant régir à partir de 2008 les rapports commerciaux avec les anciens pays membres des ACP. Cf. Beraud Ph. Perrault J-L. et Sy O. (s. dir.), *Géo-économie de la coopération européenne. De Yaoundé à Barcelone...*, Paris, Maisonneuve & Larose, coll. Économie en Développement, 1999.

¹⁷¹ Le Traité de Rome du 25 mars 1957 avait institué la Communauté Économique Européenne (CEE) et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (CEEA ou Euratom) entre l'Allemagne (République fédérale), la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Par accords et élargissements successifs, elle est devenue l'Europe des quinze et enfin des 27 en janvier 2007 avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Cf. site d'informations sur l'union au www.ena.lu/

¹⁷² Ndoung J-P., *L'évolution du Fonds européen de développement prévu par les Conventions de Yaoundé et de Lomé*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 19.

La solution retenue peu avant la signature du Traité de Rome, y introduit une quatrième partie pour régler le problème des exportations en provenance des PTOM en créant un régime d'association entre les deux entités. Aux termes de l'article 136 al. 1^{er}, le Traité prévoit une Convention d'application pour fixer les modalités et les procédures de l'association. La Convention, signée le même jour que le traité pour une durée de cinq ans, n'était pas venue à son terme quand la plupart des pays francophones d'Afrique noire ont accédé à l'indépendance politique.

Le Conseil de l'Europe entérina lors de sa session d'octobre 1960 « *l'accord des États membres pour maintenir jusqu'à nouvel ordre les relations qui avaient été nouées précédemment avec les PTOM quitte à y apporter quelques aménagements pratiques.* »¹⁷³ C'est sur cette base qu'intervient la première Convention de Yaoundé du 20 juillet 1963 qui dans la Convention d'application du Traité de Rome¹⁷⁴ introduit un dispositif institutionnel constitué d'organes paritaires chargés de gérer l'« Association ».

Les autres conventions¹⁷⁵ qui lui succéderont ne modifieront pas le nouveau dispositif même si, dès la Deuxième Convention de Lomé le terme « Association » fut abandonné. Elles élargiront progressivement les domaines de coopération en y rajoutant de nouveaux mécanismes comme ceux du système de Stabilisation des recettes d'exportation (Stabex)¹⁷⁶ et le Système de sauvegarde et du développement de l'exploitation minière (Sysmin)¹⁷⁷.

Au fil de ces accords successifs, l'idée qui a prévalu a été le renforcement continu des mécanismes existants. Cette démarche entraîne deux conséquences : d'abord, les exportations africaines s'inscrivent dans le continuum des politiques existantes en matière de développement par l'augmentation du volume des exportations de produits agricoles. Le Stabex suppléait désormais au déficit de recettes. Les producteurs agricoles (pour leurs revenus) et les gouvernements (pour leurs recettes d'exportation) étaient assurés de disposer de ressources pour couvrir leurs charges. Ensuite, la demande croissante de ces produits et l'augmentation de la

¹⁷³ *Ibid.*, p. 21.

¹⁷⁴ Il avait été prévu dans le cadre de cette Convention trois dispositifs : un volet commercial (comprenant des mesures de préférences douanières et contingentaires dans les échanges), les dispositions relatives en matière d'établissement sans discrimination (des ressortissants et sociétés) et un dispositif financier (pour la contribution au développement des PTOM). *Ibid.*, p. 19.

¹⁷⁵ Deuxième Convention de Yaoundé (29 juillet 1969), Première Convention de Lomé (2 février 1975), Deuxième Convention de Lomé (31 octobre 1979), Troisième Convention de Lomé (8 décembre 1984), Quatrième Convention de Lomé (15 décembre 1989) et les Accords de Cotonou (23 juin 2000).

¹⁷⁶ Introduit par la Première Convention de Lomé, c'est le système unique de stabilisation des exportations (des produits agricoles) proposé par la Commission européenne, mettant à disposition des pays ACP des moyens importants pour financer leurs secteurs agricoles lorsque ceux-ci sont mis en difficulté par la baisse de leurs recettes d'exportations.

¹⁷⁷ Mis en place par la Deuxième Convention de Lomé, il accorde des prêts aux pays fortement dépendants d'un minéral particulier et enregistrant une baisse de ses exportations.

production qui s'ensuivit, entraîna l'illusion que l'industrialisation des pays producteurs de matières premières se ferait tout naturellement dès lors que l'Europe ne serait plus en mesure de transformer toutes leurs productions.

Dès les années 1980 la chute du cours des matières premières sur le marché mondial baptisée pudiquement « détérioration des termes de l'échange » et la suppression en 2000 du Stabex et du Sysmin, obligèrent les pays africains à redéfinir de nouvelles priorités. Cependant, le temps et les habitudes qui avaient été prises par le passé ont oblitéré tout changement rapide et donc tout décollage immédiat s'appuyant essentiellement sur les exportations rentières.

2. Une quasi absence d'industries

La question de l'industrialisation des pays africains dans le cadre de la coopération avec l'Europe remonte à la Convention de Lomé I (1975). Dans l'élargissement des domaines de la collaboration entre partenaires, il a été prévu dès cette époque la « coopération industrielle »¹⁷⁸ pour pallier les insuffisances de l'Afrique dans le secteur secondaire.

Les projets d'industrialisation du début de la coopération avec les « Associés » et plus tard avec les États africains ont achoppé essentiellement sur deux obstacles : la programmation et la réalisation de projets et grands ouvrages souvent d'intérêt trop général ; le financement desdits projets économiques qui ne pouvait être assuré que par le recours à l'emprunt.

Pour asseoir une hypothétique rentabilité, il eu alors fallu inclure dans les conventions de financement des projets, la réalisation de nouvelles activités directement productrices qui à leur tour, auraient exigé de nouvelles infrastructures et enfin une industrialisation progressive. Telle était l'idée qui sous-tendait la coopération industrielle du moment. Mais, cela n'a pu être réalisé. La Commission des Communautés européennes, reconnaît d'ailleurs avant Lomé I que « *quels que soient les efforts entrepris sous les Conventions précédentes et les réalisations que l'on a pu mettre leur actif, il est évident [...] que le degré d'industrialisation des EAMA [États Africains et Malgache Associés] est manifestement trop faible [...] aussi faut-il définir une politique nouvelle de développement axée résolument sur la diversification des économies africaines et tout particulièrement sur leur industrialisation.* »¹⁷⁹

Contre toute attente, la Convention de Yaoundé II a éludé la question, et n'a proposé que des mesures structurelles comme la diversification de la structure économique des États associés en vue de favoriser leur industrialisation¹⁸⁰ ou encore la possibilité laissée aux entreprises privées de

¹⁷⁸ Articles 26 à 39 de la Convention de Lomé I, Titre III. *Ibid.*, p. 24.

¹⁷⁹ Rapport DEWULF cité *Ibid.*, p. 112.

¹⁸⁰ Yaoundé II, Titre 1, article 19, § 1^{er}.

s'associer avec les pouvoirs publics africains pour se constituer en sociétés d'États afin de bénéficier de l'aide communautaire¹⁸¹. Les arguments invoqués pour justifier ces mesures étaient d'une part, la stabilité politique, qui diminue l'étendue des risques, et d'autre part, la levée d'un certain nombre d'obstacle, notamment la faiblesse des infrastructures dans le domaine des transports. À ce sujet, Jean-Pierre Ndoung cite Jean Durieux, ancien Directeur général du développement et de la coopération à la Commission des Communautés Européennes, qui a conclu qu'il faille « *maintenir et renforcer les conditions de stabilité dans certains pays, les rétablir ou les recréer dans d'autres [...] Cette stabilité, cette confiance sont nécessaires [...] l'État n'a jamais été un bon industriel, chacun le sait [...] mais quand le capital privé tient alors oui, on peut faire proliférer des investissements par un effort régulier et persévérant [...]* »¹⁸². Dès lors, même si Lomé I a envisagé la coopération industrielle dans une nouvelle rubrique, il n'a été question que de mesures incitatives et du renforcement de la stabilité politique.

Bien que la part des produits manufacturés dans le volume total des exportations de l'Afrique ait connu une constante augmentation passant de 14,7% en 1969 à environ 33% à la fin de l'an 2000, cet accroissement cache de grandes disparités. Son poids dans le volume mondial des échanges manufacturés reste extrêmement négligeable et est estimé à 1,3% en 2001. L'Afrique du Sud et Maurice y concourent pour une large part¹⁸³. De plus, ces échanges ne sont pas le résultat des accords successifs signés entre l'UE et les pays ACP¹⁸⁴. En réalité, la coopération pour l'industrialisation de l'Afrique s'est muée peu à peu en actions d'assistance et de coopération dite technique.

Durant toute cette période et jusqu'en 1980, les relations de coopération avec l'Europe, vont devenir un ensemble de mécanismes institutionnels lourds, de politiques complexes et peu efficaces aux antipodes des objectifs qui ont dominé les premières conventions¹⁸⁵. Autrement dit, au moment où l'Afrique noire se construisait, la politique de soutien au développement de l'Europe, d'abord métropole puis partenaire, a surtout été destinée au renforcement de structures

¹⁸¹ *Ibid.*, article 25, § 1^{er}.

¹⁸² Ndoung J-P., *op. cit.*, p. 114.

¹⁸³ BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2004*, Paris, Economica, 2004, p. 144-147.

¹⁸⁴ Il convient de faire remarquer que l'Afrique du Sud n'est pas membre des ACP. Il est invité à titre d'observateur aux différentes rencontres conformément à l'avis du Comité ministériel des ACP suite au Rapport ACP/26/028/95/Rev.2 faisant état de la demande d'Association introduite par ce pays. Cf. Compte rendu analytique de la 61^{ème} session des ministres ACP en date du 17 octobre 1995 consultable en ligne au http://www.acpsec.org/fr/com/cou61_f.htm

Dans le même temps, l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, la Libye, le Nigeria et le Maroc cumulent environ 76% du total des exportations africaines en 2000. Cf. BAD, *Rapport op. cit.*, p. 152.

¹⁸⁵ Mende T., *op. cit.*, p. 23.

politiques, et à la mise en place de mécanismes institutionnels dans l'optique d'attirer les investissements¹⁸⁶.

Conclusion

Certes, la colonisation a marqué de l'empreinte française les États nouvellement indépendants. Certes, le rôle de l'État prédominant dans l'organisation politique et administrative n'a pas favorisé l'investissement privé. Certes, l'héritage colonial économique français était insuffisant, mais, plusieurs éléments autorisent à penser que le développement socio-économique des pays africains, était un acte réalisable, un objectif que l'on pouvait atteindre.

D'abord la constitution en Afrique pendant la colonisation d'entités administratives plus ou moins homogènes selon les normes et pratiques européennes, sous une même autorité politique, s'inscrivait dans un objectif de croissance économique et d'intégration à la métropole.

Ensuite, la décolonisation a produit de nouveaux acteurs internationaux qui ont participé aux relations internationales et aux échanges mondiaux. Dans ce cadre, les États africains ont pu longtemps bénéficier d'accords préférentiels avec l'Europe. La coopération qui avait visé cet objectif a échoué¹⁸⁷. Quelles en sont les raisons ?

La conviction légitime qu'une stabilité institutionnelle et politique est indispensable, a renforcé la construction politique au détriment de la rentabilité économique. Ainsi, les rapports entre États africains et européens ont été progressivement modifiés et le vivier de marché qu'offre l'Afrique à l'Europe dans les échanges, délaissé. Certes, il s'agit de petits États, mais l'intégration régionale aurait pu résoudre les difficultés liées à ce morcellement.

Enfin, une interrogation reste à élucider. La volonté européenne était-elle vraiment de pourvoir l'Afrique de moyens pour son développement ? Pourquoi en serait-il ainsi d'ailleurs ? Il est certainement difficile de répondre à cette question. Mais, de fait, la décolonisation a introduit une cassure dans la conception des rapports économiques entre les deux entités que constituent l'Europe et les territoires africains. Pour certains auteurs, la décomposition des empires coloniaux et l'érosion de préférences entre l'Europe et les pays ex-colonisés, expliquent la « *disparition d'un processus volontariste de relations économiques asymétriques déconnectées*

¹⁸⁶ *Id.* L'auteur soutient que dans « la plupart des cas, le développement sera si lent que son résultat idéologique ultime n'a guère plus qu'un intérêt théorique. Et dans le cas des privilèges obtenus par les investisseurs étrangers, l'expérience a montré, ici également, que bien que cela puisse être profitable à court terme, la durée de l'arrangement est menacée dès qu'il dépasse l'intérêt démontrable du pays d'accueil. »

¹⁸⁷ Olivier G., *L'aide publique au développement. Un outil à réinventer*, Paris, Mayer, 2004.

de la dynamique de l'économie mondiale »¹⁸⁸. L'évolution de leurs relations économiques le montre. L'Europe a privilégié l'efficacité politique à la rationalité économique dans leurs relations sous le prétexte de la sécurisation des investissements européens en Afrique contrairement à ses actions dans d'autres régions du monde¹⁸⁹.

L'argument qui soutient que la liberté politique est le préalable à l'accomplissement et l'épanouissement économique vient étayer cette affirmation. C'est cette même logique qui a été le fondement de la gestion du pouvoir politique post colonial. Reste qu'il faut aussi s'attacher à savoir si les pays africains n'ont pas d'une certaine façon compromis leurs chances de décollage.

« Le parti unique est la dictature, le multipartisme n'est pas la démocratie ...

Il est à la démocratie ce que le sel est à la cuisine : un ingrédient nécessaire et dont, au surplus, il est facile d'abuser »

Béchir Ben Yahmed

Chapitre 2 : Évolution des États : essai de typologie du fonctionnement de l'État africain

L'empreinte laissée par la colonisation française dans les pays francophones d'Afrique est perceptible sur le plan de l'évolution politique, administrative, socio économique et culturelle. Les constitutions, l'organisation et le fonctionnement des institutions témoignent de cette réalité. Le même héritage colonial est invoqué pour justifier certaines pratiques comme l'exercice solitaire du pouvoir, la centralisation ou la décentralisation¹⁹⁰.

C'est donc l'État post colonial africain, tel qu'il est et qui s'efforce, il faut le reconnaître, de reproduire dans tous ses aspects le modèle occidental, qui sera le repère pour apprécier le « national » dans lequel s'insère le « local ».

Pour le comprendre, il faut prendre en compte l'histoire de la construction des États africains. Un rappel historique des étapes et des conférences qui ont jalonné la construction des États africains est nécessaire tout comme est utile un retour sur l'organisation et le fonctionnement de la société africaine avant et après la colonisation. Ces rappels facilitent l'analyse de l'incidence des identités particulières sur les questions locales nationales et régionales.

¹⁸⁸ Hugon Ph. (s. dir.), Les économies en développement à l'heure de la régionalisation, Paris, Kartahala, 2003, p. 37.

¹⁸⁹ Comme par exemple en Amérique Latine. Cf. Naëlou (Le) A., *Politiques européennes de développement avec les pays du sud*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995.

¹⁹⁰ Bourgi A., « Passé colonial et évolution des États d'Afrique noire francophone » in Coquery-Vidrovitch C. et Forest A., (s. dir.), *Décolonisations et nouvelles dépendances. Modèles et contre-modèles idéologiques et culturels dans le Tiers-Monde*, Lille, PU de Lille, 1986, p. 112.

Cette étude de l'évolution des États africains est d'autant plus utile que certains auteurs plaident aujourd'hui pour le renforcement du rôle des États dans la définition des politiques de développement et de croissance économiques¹⁹¹, alors que les risques de « repolitisation » de l'espace économique invitent à la prudence.

Section 1 : Le sacre de l'immobilisme frontalier africain

La configuration politique internationale du monde en deux pôles ne propose aucun autre modèle d'organisation politique nationale que celle de l'État-nation. Le format soviétique qui se fonde sur une démocratie dite populaire est issu du binôme parti/État et n'offre comme avantage immédiat pour les nouveaux États africains que son opposition presque frontale au modèle européen. Ce dernier que l'on peut présenter comme parlementaire et libéral s'appuie lui, sur un État central qui organise la vie politique nationale.

À défaut de proposer un nouveau modèle, les chefs d'États africains adoptent le compromis de la cristallisation des réalités territoriales coloniales comme intangibles et comme fondement des nouveaux États.

Du point de vue administratif, les nouveaux États adoptent également une solution de continuité de la tradition coloniale. À part quelques aménagements mineurs comme le rajout du qualificatif « national » aux dénominations des institutions, le remplacement des administrateurs coloniaux par des nationaux, les changements de situation n'ont visé ni le fond, ni le fonctionnement des services de l'État. Ainsi, a-t-on assisté tout au plus à un simple redéploiement de fonctionnaires nationaux en remplacement de ceux coloniaux contraints à rejoindre la métropole. Ce qui donne lieu en définitive, non à l'apparition de nouvelles conditions d'administration territoriale, mais plutôt à la poursuite de l'existant.

L'action des nouveaux États s'inscrit donc dans un cadre territorial aux frontières nées de la volonté coloniale et d'une administration intérieure qui s'appuie sur des modèles coloniaux.

Paragraphe 1 : L'immobilisme par le principe d'intangibilité des frontières

Le principe de l'intangibilité des frontières est reconnu et adopté dans la plupart des accords post coloniaux, dont la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de mai 1963. Il fonde la reconnaissance internationale des limites géographiques des États africains nés des

¹⁹¹ Berthomieu C., Chaabane A. et Ghorbel A. (s. dir.), La restauration du rôle de l'État dans la croissance et le développement économiques, Paris, Publisud, 2004.

indépendances. Affirmé dans les Principes de la Charte de l'OUA (article III)¹⁹², et réaffirmé lors du sommet ordinaire du Caire en juillet 1964, il implique « *le respect de la souveraineté et l'intégrité territoriale de chaque État membre et de son droit inaliénable à une existence indépendante* ».

Si l'application de ce principe n'a pu empêcher certains conflits frontaliers concernant la délimitation des frontières qui ont donné lieu à des différends soumis à la Cour internationale de justice (CIJ)¹⁹³, il a néanmoins permis une réelle stabilité spatiale des pays africains depuis les indépendances. Ce qui leur a permis d'asseoir un pouvoir politique national.

Cette appropriation des limites géographiques des espaces nationaux africains, est passée à la fois par un engagement juridique international et par une volonté commune des responsables africains.

A. La cristallisation africaine des réalités frontalières

Quelles que soient les critiques auxquelles peut prêter la construction des États africains, il est aujourd'hui indispensable de considérer cet héritage colonial comme un fait de l'histoire. Il aide à comprendre l'État africain dans son fonctionnement et son administration.

Certes, la Conférence d'Addis-Abeba de mai 1963 a été l'occasion historique de revenir aux configurations géographiques africaines d'avant la pénétration européenne ou d'inventer un nouveau modèle de constitution des ensembles étatiques africains. Mais aucune de ces options n'a été retenue, pas plus que celle concernant la mise en place d'une Fédération des États africains.

1. L'immutabilité des frontières intérieures africaines

Les Chefs d'État réunis à Addis-Abeba adoptèrent, après de vives discussions¹⁹⁴ une Charte commune entérinant le principe du statu quo, c'est-à-dire le « *respect de la souveraineté et de*

¹⁹² « ...Égalité souveraine de tous les États membres ; Non-ingérence dans les affaires intérieures des États ; Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante ... ». Extrait de l'article 3 de la Charte de l'OUA de mai 1963.

¹⁹³ Les différends frontaliers soumis à la CIJ sont deux ordres : 1. Les affaires contentieuses : cas du Burkina Faso et du Mali (1983-1986) ; cas de la Guinée Bissau et du Sénégal ayant donné lieu à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 ; le différend frontalier entre le Tchad et la Libye (1990-1994) ; Délimitation terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria (1994-2002) ; différend frontalier entre le Bénin et le Niger (2002). 2. Les affaires consultatives comme dans le cas du statut du Sahara occidental donnant lieu à l'avis consultatif du 16 octobre 1975) ; se reporter pour plus de détails à la page toile : www.u-paris2.fr/cij/cijwww/cdecisions.htm

¹⁹⁴ Les discussions achoppèrent sur le fait que certains dirigeants comme Kwame Nkrumah (Ghana), Jomo Kenyatta (Kenya), Peter Abrahams (Afrique du Sud), Hailé Selassié (Ethiopie), Namdi Azikiwe (Nigeria), Julius Nyerere (Tanzanie), Kenneth Kaunda (Zambie) envisageaient la création de la fédération des États unis d'Afrique susceptibles de faire du continent noir un acteur sur la scène mondiale. Pour eux, l'unité économique, politique et militaire était la condition majeure pour relever ce défi. Cet ensemble fut rejoint dès 1961 par le « groupe de Casablanca ». Le nouvel ensemble rassemblait les pays suivants : Ghana, Égypte, Maroc, Tunisie, Éthiopie, Libye, Soudan, Guinée-Conakry, Mali et Gouvernement provisoire de la République algérienne. A ce premier groupe, s'opposait un autre groupe dit « de Monrovia », fondé lui aussi dès mai 1961 et dominé par les présidents ivoirien

l'intégrité territoriale des États » et « l'intangibilité des frontières africaines héritées du colonialisme ». L'OUA qui venait de voir le jour à Addis-Abeba, en tant qu'organisation internationale de coopération interétatique, consacre donc les frontières coloniales des jeunes États africains. De plus, elle adopte comme structure de fonctionnement le modèle européen des États-nations.

Ainsi donc, les chefs d'États africains ont cristallisé par le truchement des actes d'Addis-Abeba, l'immutabilité de l'espace national de chaque État membre. Toute évolution frontalière, ne pouvait dès lors qu'être exceptionnelle.

Mais les réalités frontalières sont complexes. Selon Pierre Boilley, *« il n'y a pas de « frontières naturelles », elles résultent toujours de choix humains. Pour cette raison, elles sont à la fois absurdes et logiques, légitimes ou illégales, selon les accords qui ont présidé à leur création. Il y a en conséquence des frontières « qui fonctionnent » et des frontières « qui ne fonctionnent pas »*¹⁹⁵. En tenant compte de différentes contraintes, dont certaines peuvent néanmoins être naturelles comme par exemple les montagnes ou un fleuve, chaque État s'emploie donc à limiter son espace naturel.

Les frontières africaines résultent de circonstances particulières comme évoqué précédemment. Elles ont été essentiellement délimitées par les puissances coloniales suivant leurs zones d'influence. La colonisation, qui a réuni plusieurs territoires sous l'administration d'un même Gouverneur a été l'instrument de constitution des espaces érigés plus tard en États.

Cependant, la logique européenne lors de la conquête n'était pas le respect des structurations géographiques et sociales africaines antérieures. Il s'agissait de réunir des territoires offrant des débouchés aux productions européennes ou constituant des fournisseurs de matières premières. Les frontières africaines ainsi délimitées n'ont ni les fonctions politiques d'un espace territorial pour l'exercice de la souveraineté, ni les fonctions économiques de constitution d'un espace intégré.

Dans l'Afrique précoloniale, les empires et royaumes étaient délimités par des frontières dites « frontières zones » ; frontières mouvantes en fonction du rayonnement de l'autorité du

(Félix Houphouët Boigny) et sénégalais (Léopold Sédar Senghor). C'est la vision de ce dernier groupe qui l'emporta en consacrant le principe de « l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation », dont le corollaire est le respect de la souveraineté et la non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Cf. *Jeune Afrique l'intelligent*, « Black President contre "pouvoir kaki" », du 28 décembre 1999 puis la page toile :

[//benoit.lhoni.free.fr/Dr%20Kwame%20nkrumah.htm](http://benoit.lhoni.free.fr/Dr%20Kwame%20nkrumah.htm).

¹⁹⁵ Tambareau, C., Introduction au débat sur « *Les frontières en Afrique : absurdité ou enracinement ?* » Compte rendu de travaux.

moment¹⁹⁶. Ces frontières constituaient des zones tampon où l'autorité des souverains, pouvait être remise en cause pour diverses raisons¹⁹⁷. Pour certains auteurs, ces frontières ont été porteuses de beaucoup de contradictions et furent souvent interprétées sur les cartes en fonction d'arguments uniquement ethno-linguistiques alors que la réalité est plus complexe¹⁹⁸. On était cependant alors, en présence de constructions qui obéissaient à des logiques politiques et sociales fondées suivant les cas, partiellement ou totalement, sur la force, le volontariat ou le consensus. La transformation des « frontières zones » en « frontières lignes » par les Européens, résulte d'une autre logique, une logique de transposition des réalités occidentales, au service des intérêts des puissances coloniales, et qui ne respecte en rien, le plus souvent, les pratiques et les réalités ethno-linguistiques des territoires.

Néanmoins, c'est cette approche frontalière qui a servi de base à la création des États africains internationalement reconnus par l'ONU. Le principal acte juridique de cristallisation des frontières africaines est un acte africain. C'est, en effet, comme précisé précédemment, l'OUA, lors de sa création, qui a déclaré intangibles les frontières héritées de la colonisation. Il faut en prendre acte.

Cette solennelle africanisation des frontières territoriales érigées dans le cadre de l'ordre colonial était-elle du défaitisme ou de la sagesse ? La question reste posée, mais ce choix apparaît aujourd'hui plutôt comme un choix en définitive gagnant malgré les difficultés toujours actuelles que rencontrent certains pays à trouver de solutions définitives à leurs questions frontalières¹⁹⁹. Après près d'un demi-siècle de fonctionnement, les États africains, dans les limites coloniales sont une réalité même si leurs frontières sont appelées, pour partie, à évoluer.

2. Quel avenir pour des frontières africaines ?

Avec la régionalisation des conflits armés et donc de leurs conséquences sur le tissu politique africain, il se développe dans plusieurs régions du continent des contestations aux frontières de certains États²⁰⁰. Les conséquences de ces turbulences ne sont pas négligeables ; la crise du

¹⁹⁶ Bazenguissa R. et Nantet B., *op. cit.*, p. 75-84

¹⁹⁷ Parmi ceux-ci, on peut évoquer le montant du tribut annuel à payer au souverain qui pouvait devenir difficilement supportable pour certaines populations ; elles recherchaient alors la protection d'autres souverains. On peut évoquer également les velléités d'autonomie qui poussaient des communautés à se soustraire à la protection du « Centre » dont elles dépendaient.

¹⁹⁸ Lugan B., *op. cit.*, p. 242.

¹⁹⁹ C'est notamment le cas entre le Rwanda et la République Démocratique du Congo ou entre ce dernier et la République Centrafricaine, entre le Soudan et le Tchad ou entre la Libye, le Nigeria et le Cameroun. Dans ce dernier cas, une solution négociée a été adoptée entre les deux pays le 12 juin 2006 sur le transfert d'autorité sur la presqu'île de Bakassi au profit du Cameroun conformément à l'arrêt de la CIJ du 10 octobre 2002.

²⁰⁰ C'est le cas de la rébellion tchadienne réfugiée au Soudan qui menace l'intégrité du territoire. Même si les objectifs affirmés de cette rébellion est la conquête du pouvoir central, c'est à partir de la frontière avec le Soudan qu'elle déploie sa stratégie. Selon la presse tchadienne et internationale, les rebelles bénéficient du soutien logistique et financier du Soudan. Cf. *Le Monde*, Accord entre le Soudan, le Tchad et le Centrafrique sur le Darfour à Cannes,

Darfour a occasionné, par exemple, le déplacement dans des camps de réfugiés au Tchad de quelques 235.000 personnes en provenance de la zone et de 90.000 autres en provenance du sud de la Centrafrique, sans compter les quelques 90.000 personnes déplacées à l'intérieur de ce pays²⁰¹. Ces crises hypothèquent lourdement non seulement la paix et la sécurité des pays impliqués et la région, mais également l'avenir des frontières en Afrique.

Les frontières africaines souffrent donc indiscutablement à certains endroits de handicaps auxquels il faudra remédier, si l'on veut transformer ces lignes de turbulences en espaces de partage. Aujourd'hui, avec le bénéfice du recul, deux démarches conciliantes et simultanées d'évolution du statu quo territorial apparaissent souhaitables et possibles :

- concilier l'énonciation dans le discours du statu quo territorial avec la mise en œuvre effective du principe de « *l'uti possidetis juris*²⁰² » de l'OUA, repris par l'Union africaine (UA)²⁰³ ;
- concilier la configuration géopolitique du système territorial africain avec les impératifs et défis de la réalité des frontières africaines qui supposent que la facilité des échanges inter communautaires entre populations frontalières, soit assurée²⁰⁴. Ici, l'intégration régionale pourrait apporter des solutions, mais elle est largement encore dans certaines régions, au stade de rêve.

La résurgence des conflits frontaliers et les violences qu'ils engendrent, inquiètent. Peuvent-ils se régler, dans le nouveau contexte de développement du sentiment nationaliste, au-delà du « recroquevillement politique » qui a marqué la création de l'OUA ? Convient-il d'envisager des solutions conventionnelles ?

La reformulation introduite par l'Union africaine (UA) sur le principe de l'intangibilité des frontières coloniales devenu dans la nouvelle Charte, « *respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance* »²⁰⁵, n'apporte aucune modification. Pour preuve, les conflits existants avant cette modification n'ont pas trouvé de solution dans cette nouvelle disposition.

15 février 2007 ou sur son site toile à la page (www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3212,36-868050,0.html?xtor=RSS-3210) ou *Jeune Afrique*, « La tension persiste entre le Tchad et le Soudan », sur la page toile :

www.jeuneafrique.com/pays/tchad/article_depeche.asp?art_cle=PAN70027latennadu0s0

²⁰¹ *Id.*

²⁰² « Principe selon lequel le droit de possession (d'un territoire) est fixé par son état en droit à une date déterminée », *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 1123. Le principe de *l'uti possidetis juris* a été rappelé à de nombreuses occasions par la CIJ, par exemple dans le règlement du *Différend frontalier Burkina-Faso c/ Mali* du 22 décembre 1986, Rec. 1986, p. 565.

²⁰³ Conformément à l'article 4, a) et b) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté le 3 mars 2001.

²⁰⁴ Igúe O. J., *Le territoire et l'État en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995.

²⁰⁵ Article 4, b. de la Charte de l'UA *op. cit.*

En revanche, le principe *l'uti possidetis juris* et celui de l'intangibilité des frontières n'interdisent pas à deux États de modifier conventionnellement leur frontière mutuelle²⁰⁶. Cette démarche semble être la solution négociée qui permet, sans rouvrir la boîte de Pandore que constitue la question frontalière en Afrique, de prendre en compte le nouvel élan du nationalisme africain sans faire éclater les frontières des États africains. Ce qui aurait pour conséquence l'ouverture d'une période de conflits inter États dangereuse voire même suicidaire et, en tout état de cause, d'une issue fort incertaine.

3. Frontières africaines et intégration économique : où situer le compromis ?

Les discussions qui ont présidé à la création de l'OUA reflètent les enjeux que cache la position des chefs d'États africains sur les questions frontalières. Lors de la session ordinaire de juillet 1964 au Caire, ils ont certes, adopté la Résolution sur l'intangibilité des frontières africaines renforçant le Principe 3 de la Charte de l'organisation. Mais, l'engagement pris lors de ce sommet poursuivait un double objectif : contrecarrer le projet de création d'une fédération supra étatique que certains de leurs pairs avaient défendu, et renforcer l'idée que seule la coopération inter étatique est envisageable entre nations souveraines. Se faisant, l'érection des anciens territoires sous administration des gouverneurs coloniaux en États-nations, a induit deux conséquences :

D'abord, la souveraineté politique telle que voulue par l'OUA s'oppose au principe du fédéralisme qui oblige à la cession d'une partie des prérogatives des États au profit de la fédération. Il est apparu que chaque chef d'État africain ambitionnait de continuer de jouir de son statut sans envisager de transférer quelque partie de ses compétences au service d'une supra nationalité à construire. Ce positionnement « ombilic » aurait pu permettre d'envisager la mise en place de mécanismes d'échanges interafricains susceptibles de permettre le développement. Il n'en a pas été ainsi. Il a été constaté un repli de chaque État préférant construire et renforcer ses relations avec l'extérieur notamment les pays européens, les États-Unis et l'ex URSS²⁰⁷. De même que l'attitude de certains responsables politiques qui ne pensent qu'au renforcement des

²⁰⁶ Cette possibilité de modification conventionnelle a été reconnue par la CIJ dans l'affaire, *Différend frontalier, terrestre, insulaire et maritime Salvador c/ Honduras*, arrêt du 11 septembre 1992, Rec. 1992, p. 408.

²⁰⁷ Selon certains analystes, cette situation est due au développement d'activités subversives aux frontières de certains pays. Cf. Mfoulou J., *L'OUA Triomphe de l'unité ou des nationalités ? Essai d'une sociologie politique de l'Organisation de l'Unité Africaine*, Paris, L'Harmattan, coll. Points de vue, 1987, p. 46.

potentialités économiques et ressources de leur pays et qui ne veulent pas les voir fondre dans le grand ensemble envisagé par leurs pairs²⁰⁸.

En conséquence, le développement n'avait été envisagé que dans un contexte national en dehors de tout regroupement. De ce point de vue, certains analystes soutiennent que « ... *le développement d'un pays en une nation non seulement prospère économiquement, mais aussi douée d'une conscience nationale particulière et dotée d'une personnalité propre est nécessairement un processus d'historisation des nationaux et, partant, de leur différenciation d'avec les nationaux d'autres pays.* »²⁰⁹ Il n'est donc pas étonnant que cette construction nationale ait donné lieu à un repli sur soi de chaque État. Tout au plus, « *la conscience nationale a abouti après sa genèse à l'indépendance ; sa finalité a été consommée symboliquement dans la victoire politique.* »²¹⁰

Il s'ensuit que la coopération entre États souverains, se développe dans un contexte où la particularité de chaque pays n'est pas perçue comme une complémentarité ou un avantage comparatif, mais comme un statut à défendre en premier lieu. L'intégration régionale promue pour suppléer aux insuffisances de l'étroitesse des marchés nationaux, se trouve aux prises avec les mêmes obstacles et ne débouche que sur de simples collaborations institutionnelles interétatiques.

Entre le projet vite abandonné d'institutions communes supra nationales et les aménagements régionaux d'intégration économique, le compromis est resté purement théorique et les avancées timides. Tout au plus, a-t-il été question de collaboration bien limitée entre les pays qui prévoient des rencontres régulières²¹¹. Cette absence de compromis fédérateur réduit substantiellement les marges d'un réel projet de développement surtout dans un environnement national dominé par une centralisation excessive du pouvoir de décision.

B. Les implications du statu quo politique : un centralisme dominant

L'organisation du pouvoir pendant les premières années des indépendances, a produit des effets incompatibles avec les textes constitutionnels. Dans l'ensemble des systèmes politiques africains, le centralisme politique est devenu le principe de gestion qui fonde et organise l'action publique. Ce centralisme se manifeste par une certaine domination de l'organe exécutif réduisant les

²⁰⁸ C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire qui jouit d'une vieille tradition agricole capable d'augmenter ses exportations en direction de l'Europe et s'assurer de ressources suffisantes. Coquery-Vidrovitch C., *op. cit.*

²⁰⁹ Mfoulou J., *op. cit.*, p. 65.

²¹⁰ Béji H., Désenchantement national. Essai sur la décolonisation, Paris, Maspero, 1982, p. 15.

²¹¹ Mfoulou J., *op. cit.*, p. 66.

prérogatives des autres organes à une expression résiduelle du pouvoir présidentiel. « *La primauté présidentielle à laquelle tout observateur aboutit, qu'il s'agisse d'un régime civil ou militaire, à exécutif bicéphale ou monocéphale, est d'autant plus marquée qu'elle s'accompagne bien souvent d'une mainmise du chef de l'État sur le parti (unique le plus souvent) ou tout au moins sur l'appareil partisan.* »²¹²

Pour Gérard Conac, l'émergence des partis uniques en Afrique répond soit, à une exigence de défense du développement et de l'unité de la nation²¹³, soit à une radicalisation idéologique d'inspiration socialiste²¹⁴. Selon la vision de la plupart des chefs d'État africains de l'époque, l'unification de la nation passe par l'unité politique, d'où l'idée du parti unique.

Parmi les pays retenus, il se dégage deux catégories : ceux instables, chroniquement ou non, qui ont connu différents régimes (pour la plupart militaires) avant le renouveau démocratique (Bénin, Burkina Faso et Mali) et ceux qui, malgré les difficultés ont conservé un régime civil (Cameroun, Gabon et Sénégal). Cependant, et malgré cette différence de parcours, ces deux catégories de pays ont partagé à un moment ou à un autre de leur histoire politique, le système de parti unique siège de la domination et de la centralité politique.

1. L'idéal de l'unité nationale : de l'expression plurielle à l'unicité politique

Au moment des indépendances, le système politico administratif africain francophone ne présente selon les pays, que quelques différences mineures. Il s'agissait d'un système favorisant l'animation de la vie politique nationale par les partis légalement constitués. Pourtant, ce mécanisme ne résistera pas devant l'idéal d'unité nationale pour le développement prôné par les dirigeants africains.

En dehors du Sénégal²¹⁵, la plupart des dirigeants des pays francophones d'Afrique noire, ont organisé le pouvoir politique dans l'unique but – non avoué – de la conservation et de l'exercice du pouvoir suprême. La liberté de choix que suppose l'élection d'un Président de la République, ne sera une réalité qu'après les aménagements politiques de 1990.

²¹² Bourgi A., *op. cit.*, p. 121.

²¹³ « L'organisation d'un parti-État n'a officiellement d'autre justification que la défense de l'unité de la nation et la promotion de son développement. » Cf. Conac G., « Les processus de démocratisation en Afrique », in Conac G. (s. dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 15.

²¹⁴ « Bien qu'imprégnés par les idées marxistes, les premiers chefs d'État qui ont prôné le socialisme (...) étaient des chefs historiques qui avaient l'ambition d'être des théoriciens. Aussi, l'interprétation de l'idéologie tout autant que la pratique constitutionnelle relevaient d'une stratégie très personnelle associée à un magistère intellectuel et pédagogique. » *Id.*

²¹⁵ Qui pourtant n'avait organisé qu'une « démocratie surveillée ».

Au Bénin, l'organisation du pouvoir exécutif dans la période allant de 1960 à 1972, reste plus ou moins classique sans épouser les formes et les contours du système français²¹⁶ dont il est pourtant un des héritiers. Le constituant dahoméen introduit un poste de Vice-Président dans l'organisation politique nationale en lieu et place de celui du Premier ministre. Mais, quel que soit le texte constitutionnel²¹⁷, le fonctionnement régulier du pays est perturbé par les rivalités politiques. La première tentative d'unification politique échoue après les législatives de décembre 1960²¹⁸, de même que les différentes consultations électorales en vue de désigner le Président de la République²¹⁹. L'idéal d'unité n'a donc pu être réalisé durant cette période et la succession à la Présidence du pays s'est déroulée en dehors de toute légalité²²⁰. Une nouvelle tentative d'unification est intervenue avec le Conseil présidentiel²²¹ mais n'a survécu que quelques mois.

Au Burkina-Faso, les divisions politiques sont à l'origine de la suspension à plusieurs reprises d'une vie politique plurielle. De fait, le pays a vécu plus de régime d'exception dirigé par un militaire que de régime purement monolithique. Cependant, une première tentative de parti unique est apparue à l'indépendance. Le régime présidentiel dirigé par Maurice Yaméogo s'appuie sur un parti unique, l'Union Démocratique Voltaïque-Rassemblement Démocratique Africain (UDV-RDA), de 1960 à 1966. Mais, dès le 3 janvier 1966 un soulèvement populaire permet au lieutenant-colonel Sangoulé Lamizana de prendre le pouvoir. Il instaure un régime d'exception avec son « gouvernement militaire provisoire » jusqu'en 1970. Depuis cette date jusqu'à la transition démocratique de juin 1991, le pays alternera reprise du processus démocratique et régimes d'exception²²².

²¹⁶ La Ve République française du 4 octobre 1958, organise l'exécutif autour d'un Chef de l'État élu au suffrage universel direct et d'un Premier ministre nommé par lui. Cf. articles 6 et 8 de la constitution.

²¹⁷ Le Dahomey a connu cinq constitutions : 28 février 1959, 26 novembre 1960, 11 janvier 1960, la Charte du Directoire du 26 décembre 1969 et celle du Conseil présidentiel du 7 mai 1970. Ces deux dernières instaurent les deux régimes d'exception d'avant la période révolutionnaire.

²¹⁸ Le Parti Dahoméen de l'Unité (PDU) issu de la fusion entre le Parti des Nationalistes Dahoméens (PND) de Sourou Akpity et le Rassemblement Démocratique Dahoméen (RDD) de Hubert Maga, sort vainqueur des élections. Mais il sera dissous après les événements d'octobre 1963 qui ont conduit au renversement du Président de la République.

²¹⁹ Le Dahomey a néanmoins organisé des élections présidentielles pluralistes le 5 mai 1968 ; Selon le Professeur Maurice A. Glèlè, cette élection annulée par la hiérarchie militaire avait pourtant consacré la victoire au poste de la Présidence de la République de M. Adjou Basile Moumouni avec 84% des suffrages exprimés. Cf. Glèlè A. M., « La République du Dahomey », in *Encyclopédie politique et constitutionnelle*, Paris, Berger-Levrault, 1969, p. 37.

²²⁰ Lorsque ce n'est pas l'armée qui dirige pas le pays, elle décide unilatéralement de remettre le pouvoir à des civils qu'elle désigne au nom et pour le compte du peuple : Sourou Apithy (janvier 1964 à novembre 1965) ; Émile D. Zinsou (juin 1968 à décembre 1969) ; et le triumvirat (mai 1970 à octobre 1972).

²²¹ Issue de l'Ordonnance 70-34-CP du 7 mai 1970 portant Charte du Conseil présidentiel, cette nouvelle unification des leaders politiques prévoit un exécutif tricéphale dont la Présidence est assurée à tour de rôle, pour deux années, par chacun des membres qui le composent (Justin Ahomadégbé, Sourou Akpity, Hubert Maga). C'est le système dit de « Triumvirat ».

²²² En juin 1970 une nouvelle constitution est adoptée. Elle instaure un régime parlementaire avec une certaine emprise de l'armée. Elle organise également une période de transition de quatre ans dirigée aux termes de la même

Au Cameroun, deux périodes marquent l'évolution du système politique avant la transition de 1991. L'ère du multipartisme (1960 à 1972) et celle du parti unique (1972 à 1990). Selon certains observateurs, la première période consacre un relatif multipartisme où la cohésion nationale n'est pas toujours assimilée à une fusion de toutes les forces politiques malgré un système favorisant le parti qui a remporté les élections²²³. Le système camerounais était organisé autour d'un Président secondé dans ses fonctions par un Vice-Président, tous deux élus sur la même liste de parti. Lorsque Ahmadou Ahidjo arrive au pouvoir à la faveur des élections de mai 1960²²⁴, il conserve le système bicéphale et le multipartisme jusqu'à l'unification des partis politiques avec la création de l'Union Nationale Camerounaise (UNC) en 1966.

Au Gabon, le système politique est en une première phase, presque identique à celui du Cameroun, mais ne résistera pas longtemps. La liberté d'action politique plurielle retenue par les textes constitutionnels, a été mise en veille dès 1966. En novembre de cette année, le Président de la République Léon Mba²²⁵ demande une réforme constitutionnelle pour créer le poste de Vice-Président, élu en même temps que le Président sur la même liste. Après les élections de mars 1967, le Président se succède à lui-même²²⁶ avec Bernard Bongo²²⁷ comme Vice-Président. Mais, le Président décède à Paris le 28 novembre de la même année et son Vice-Président prête serment le 2 décembre suivant, conformément aux dispositions constitutionnelles²²⁸. Le Président Bongo crée l'unique parti politique autorisé à l'animation de la vie politique dans le pays : le Parti Démocratique Gabonais (PDG) ; ce qui lui assurera le renouvellement à échéance régulière jusqu'à nos jours de son mandat (février 1973, décembre 1979 et novembre 1986, septembre octobre 1990, décembre 1993, décembre 1998 puis novembre 2005).

constitution par le « le militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé ». Le chef de l'État est donc Sangoulé Lamizana, devenu entre-temps général et le seul à cette époque. Les élections pluralistes de décembre de la même année, donnent la victoire à l'ancien parti unique qui obtient 37 des 57 sièges au Parlement. Mais cette victoire sera de courte durée. En raison de la division politique, les militaires interrompent la transition en février 1974 et proposent un parti unique, le Mouvement National pour le Renouveau (MNR) en novembre 1975. Unanimement rejeté par les différentes forces du pays, le référendum constitutionnel du 27 novembre 1977 jette les bases d'une Troisième République. Mais, une loi organique du 25 mai 1979 limite l'exercice des activités politiques dans le pays. Seuls l'UDV-RDA, l'Union Nationale pour la Défense de la Démocratie (UNDD), de l'Union Progressiste Voltaïque (UPV) bénéficieront d'une reconnaissance officielle en dépit de la présence d'autres formations politiques au Parlement. Les agitations politiques et sociales ont poussé les militaires à interrompre à nouveau le processus par un coup d'État le 25 novembre 1980.

²²³ Bayart J-F., *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de FNSP, 1979.

²²⁴ Il sera réélu successivement quatre fois (23 mars 1965 ; 28 mars 1970 ; 5 avril 1975 et 5 avril 1980) avant de démissionner de ses fonctions le 4 novembre 1982.

²²⁵ Élu Président le 13 février 1960, il a été rétabli dans ses fonctions par les parachutistes français au lendemain du coup d'État réussi d'une partie de l'armée gabonaise le 18 février 1964.

²²⁶ Malade et hospitalisé à Paris, c'est à l'Ambassade du Gabon qu'il prêtera serment avec son Vice-Président.

²²⁷ C'est sous ce nom qu'il accède au poste de vice-président de la République. Il en changera quelques années après son passage à la Mecque pour devenir Omar Bongo Ondimba.

²²⁸ Constitution du 21 février 1960, modifiée en novembre 1966.

La situation politique malienne est très semblable à celle du Bénin. Mais, si au Bénin ce sont les manœuvres politiciennes qui ont conduit les militaires au pouvoir au nom de l'unité nationale, au Mali, c'est d'abord la situation économique du pays qui a favorisé l'avènement d'un parti unique. Le Mali a vécu pendant la première décennie de son indépendance, un monopartisme de fait. Après la dissolution de la Fédération du Mali²²⁹ et la création de la République du même nom le 22 septembre 1960, Modibo Kéita devient Président de la nouvelle République²³⁰. La domination de fait exercée par son parti sur la classe politique malienne²³¹ lui a permis de contrôler la majeure partie des leviers politiques. Cette hégémonie permet au Président Kéita de faire adopter une réforme économique socialiste²³² dans le but de développer le pays. Ce sont les mécontentements nés dans le camp de ses anciens partisans (surtout les commerçants) et chez les militaires, qui favorisent l'arrivée au pouvoir de Moussa Traoré²³³ « au nom de l'intérêt national ».

2. Le verrouillage politique par un exécutif omniscient

Au Bénin, le régime militaire qui prend le pouvoir le 26 octobre 1972, instaure un régime d'exception en suspendant la Constitution jusqu'à l'adoption de la Loi fondamentale le 26 août 1977. Le mode de désignation du responsable de l'exécutif devient indirect, puisque celui-ci est désigné par vote de l'Assemblée²³⁴. Malgré cette disposition, les premières élections présidentielles de la période révolutionnaire n'interviendront que le 6 février 1980, soit près de huit ans après la prise de pouvoir par Mathieu Kérékou ou trois ans après la Loi fondamentale qui

²²⁹ La Fédération du Mali a été créée en janvier 1959 après le congrès du Rassemblement Démocratique Africain (RDA) tenu à Bamako en décembre 1958. Elle sera dissoute le 20 juin 1960.

²³⁰ Maire de Bamako depuis décembre 1956, Modibo Kéita a été, élu Président de l'Assemblée constituante et législative du Soudan (ancien nom du Mali) le 17 janvier 1959. Il avait mené les négociations qui ont conduit à la création de la Fédération du Mali.

²³¹ À cette époque, deux partis politiques animaient essentiellement la vie politique au Mali : le Parti Progressiste Soudanais (PPS) de Fily Dabo Sissoko et le RDA de Mamadou Konaté et Modibo Kéita. Mais le RDA s'imposera lors des élections du 2 janvier 1956 (49,5% contre 37% pour le PPS) grâce au soutien des jeunes intellectuels et des commerçants et au système de collège électoral unique institué par la loi-cadre de juin 1956.

²³² La réforme a deux volets économiques : d'une part, la création de sociétés d'État telles que la SOMIEX (Société Malienne d'Importation et d'Exportation qui détenait le monopole de l'exportation des produits du cru et celui de l'importation des produits manufacturés, des biens alimentaires comme le sucre, le thé, le lait en poudre, etc.) ou l'OPAM (Office des Produits Agricoles du Mali à qui les ruraux étaient obligés de vendre leurs produits à des prix dérisoires) ; d'autre part, la création du franc malien en juillet 1962 non convertible qui a compromis le développement du pays dans un environnement dominé par le franc CFA.

²³³ En raison de l'inflation du franc malien, le pays engage des négociations avec la France pour son retour dans la zone CFA. Dès mai 1967, une dévaluation de 50% de la monnaie nationale intervient, mais sans mesures d'accompagnement, tandis que les agriculteurs enregistrent leurs plus mauvaises récoltes. Le Président de la République dissout le Bureau politique national du parti et instaure une « Révolution active » dirigée par un Comité National de Défense de la Révolution (CNDR). Le mécontentement atteint son comble lorsque le comité propose d'envoyer les militaires dans les champs sous le contrôle de la milice populaire de la révolution. Le 19 novembre 1968, de retour de Mopti, le Président Kéita sera arrêté avec ses compagnons par des militaires. Le lieutenant Moussa Traoré prend le pouvoir.

²³⁴ « Le Président de la République Populaire du Bénin, est désormais élu par l'Assemblée nationale révolutionnaire sur proposition du Comité central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin. », article 53 de la Loi fondamentale de la République Populaire du Bénin, Cotonou, Presses de l'Onépi, 1984, p. 32.

sert de fondement à son régime. Il est réélu sur le même mode de scrutin en juillet 1984, puis en août 1989.

Avec l'adoption d'une nouvelle constitution en mai 1972²³⁵, le système camerounais connaîtra son premier verrouillage : les candidatures aux élections ne sont autorisées que dans le cadre du parti unique qui désigne le ou les candidats²³⁶. Les différentes réformes, jusqu'au départ de Ahmadou Ahidjo et l'arrivée de Paul Biya, n'ont pas visé cette disposition. Cette dérive totalitaire restera donc inchangée jusqu'à l'avènement du renouveau en 1990. Ce verrouillage politique au nom d'un idéal commun est de fait, un refus de débats, une confiscation de l'expression du suffrage universel.

Au Gabon, c'est la constitution de 1961 (art. 8) qui donne compétence au chef de l'État d'organiser la délégation de ses pouvoirs selon son bon gré. Il reste le principal dépositaire de tous les pouvoirs surtout après l'instauration du parti unique. Les tentatives d'atténuation de la mainmise du chef de l'État sur l'institutionnel gabonais par la création de poste de Premier ministre en remplacement de celui du Vice-président en 1975 dans le gouvernement, n'altèrent pas cette suprématie. En effet, le poste de Premier ministre ne sera pas assuré par l'émanation d'une majorité parlementaire comme c'est le cas habituellement. Il est nommé par le chef de l'État comme il en va des autres fonctions.

Le pouvoir militaire de Moussa Traoré interdit toute activité politique au Mali, la Constitution est abrogée et un Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) composé de quatorze membres, contrôle toute activité dans le pays. Ce régime d'exception survit jusqu'à l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution le 2 juin 1974²³⁷ et l'instauration du parti unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) en 1979²³⁸. Moussa Traoré, Secrétaire général du parti unique est élu Président de la République le 19 juin 1979 et réélu le 9 juin 1982. Il conservera le pouvoir jusqu'à son arrestation le 26 mars 1991 et l'instauration du multipartisme. Cette dictature

²³⁵ Le Cameroun a connu deux constitutions jusqu'à l'instauration du multipartisme en 1990 ; la constitution du 1^{er} septembre 1966 et celle du 20 mai 1972 adoptée par référendum à 99% des suffrages exprimés. Mais cette dernière subira cinq réformes (en 1975, 1979, 1983, 1984 puis 1988).

²³⁶ Lors des élections présidentielles du 5 avril 1975, Abel Eyinga, camerounais vivant en exil en Algérie, fera publiquement acte de candidature. Cette prétention lui vaudra une condamnation par contumace de cinq ans de prison ferme. Cf. Eyinga A., *Mandat d'arrêt pour cause d'élections : de la démocratie au Cameroun : 1970 – 1978*, Paris, L'Harmattan, 1978.

²³⁷ N'ayant pas de programme politique, le régime militaire a associé les intellectuels au pouvoir tout en maintenant un contrôle sur toute initiative. À force de dénonciations répétitives, de complots déjoués (celui d'avril 1971 : qui a conduit Yaro Diakité en prison où il trouve la mort dans des conditions non encore élucidées ; celui de décembre 1976 : qui a conduit Lamine Sissoko en prison où il trouve lui aussi la mort), les militaires se maintiennent au pouvoir.

²³⁸ Ce parti, créé le 19 novembre 1976 est devenu le parti unique sur lequel les institutions du régime peuvent s'appuyer depuis son congrès du 27 au 31 mars 1979. Tout citoyen devait en être membre.

« légale » car s'exerçant dans un cadre constitutionnel, n'en fut pas moins une « authentique » dictature.

Mais en dehors de ces pays, la suprématie du parti au pouvoir sur les instances politiques est moins directe. Au Burkina-Faso, c'est l'intervention régulière de l'armée qui prédomine. Elle est restée maître du jeu politique, subordonnant toute décision à la hiérarchie militaire jusqu'en juin 1991.

Au Sénégal, malgré la supériorité de fait du parti du premier Président de la république sur les formations politiques du pays, le verrouillage n'a jamais été total. Une tentative de parti unique était intervenue en 1966 par l'absorption du seul parti d'opposition par le parti au pouvoir. Mais, dès les réformes constitutionnelles d'avril 1976, la réouverture du champ politique est organisée. Même si la vie politique est contrôlée et limitée à trois partis, elle est animée par un multipartisme.

Dans les autres pays, le parti unique sert en définitive de cadre référentiel pour organiser la domination et toute déclinaison du pouvoir à l'un quelconque des niveaux de décision. Le contrôle exercé par celui-ci porte l'empreinte de l'unique décideur, le Président de la République. Selon Pierre Pactet ce fonctionnement n'en est pas moins une dictature car, ce n'est pas parce que le suffrage est à la fois universel et direct qu'il peut systématiquement être considéré comme véritablement démocratique²³⁹.

Paragraphe 2 : Gestion administrative des États : le refus de l'innovation

Le cadre administratif en place après la loi Defferre de 1956 proposait pour chaque territoire sous administration coloniale une organisation centralisée avec quelques arrangements d'autonomie comme indiquée supra.

Cette architecture n'a guère connu de réaménagement après l'accession à l'autonomie politique. Elle est devenue plutôt un moyen de contrôle de l'ensemble des territoires. La décentralisation qui permet de doter les collectivités d'institutions plus ou moins autonomes, est devenue davantage un moyen de redistribution de pouvoirs politiques aux courtisans du « chef ». La différence majeure dans l'utilisation des appareils politiques aux fins de contrôle du pouvoir, réside dans le mode d'accession aux fonctions politico-administratives. C'est généralement l'instance centrale du parti qui en a la charge ou ses relais locaux. Ce choix purement politique a

²³⁹ Pactet P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 95.

conduit naturellement à produire des incompatibilités économiques qui ont affaibli encore davantage le système, déjà précaire, des économies africaines.

A. Déconcentration et décentralisation : deux faces de la même médaille

Dans le système de parti unique instauré par la plupart des pays africains subsahariens, la décentralisation administrative ou politique a été quasi inexistante. Il en a résulté une mise sous tutelle des collectivités territoriales. Les modèles africains d'inspiration française, ont privilégié la centralisation et son pendant qu'est la déconcentration plutôt que la décentralisation. Cette déconcentration du pouvoir, bien que préférée, n'a pas non plus connu une réelle expérimentation en raison des craintes de l'érosion du pouvoir politique central avec pour conséquence la neutralisation de l'autonomie des collectivités territoriales.

1. La déconcentration : la gestion territoriale par mimétisme

La préférence donnée à ce modèle d'administration territoriale par rapport à la décentralisation pendant la période des partis uniques en Afrique, est bien ce que des auteurs appellent un « emprunt sélectif » au modèle administratif français²⁴⁰. C'est en fait un choix volontaire de transposition des structures et normes françaises du renforcement de l'autorité centrale et de la limitation des prérogatives de gestion dans les unités locales. La déconcentration en Afrique donne l'essentiel du pouvoir de décision, dans la circonscription considérée, entre les mains d'une seule personne responsable de ses actes et décisions devant son seul supérieur hiérarchique ou devant le parti. Plus qu'un mimétisme, il s'agit en réalité, pour l'exercice de cette forme d'autorité dans les pays africains, de l'instrumentation dévoyée d'une technique de gestion au service d'un système.

De manière générale, plusieurs niveaux de déconcentration étaient prévus suivant les pays. Ce fait s'explique d'une part par le besoin de satisfaction des nombreux courtisans du « chef » lors des nominations et d'autre part, la multiplication du contrôle politique. Ainsi, distinguait-on, les départements, les provinces, les districts, cantons et parfois les communes ou leurs équivalents dans le système français. Dans ces unités territoriales, le principe de la nomination discrétionnaire favorisait la promotion des cadres du parti et assurait leur allégeance au pouvoir central.

²⁴⁰ Koutchou Kouomégni A., « Administration et politique en Afrique francophone ou de l'autocratie bureaucratique », in Conac G., (s. dir.), *Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, coll. La vie du droit en Afrique, 1984, p. 24.

La tutelle du parti unique sur l'ensemble des instances de décision, permettait ainsi un contrôle total de l'ensemble du territoire national et garantissait par la même occasion le quadrillage politique. Ce fonctionnement entraînait deux conséquences principales :

- il laissait peu de place à la critique constructive, aux avis divergents pour ne pas compromettre quelque chance d'une promotion sociale. Les expériences malheureuses de certains « opposants » illustrent la difficulté d'assumer de telles charges ;
- les attributions de postes ou de marchés étaient réservées à la clientèle politique et non aux personnes ayant une compétence prouvée ou encore à celles disposant une réelle capacité d'obtenir des résultats²⁴¹.

Au total, la technique de déconcentration n'a été au plus qu'un moyen de contrôle de l'appareil administratif. Ce qui a conduit à la crise des systèmes de partis uniques et à leur implosion.

2. La décentralisation : une autonomie étroitement surveillée.

Les techniques de décentralisation ont été peu sollicitées pour la gestion territoriale en Afrique noire pendant la période comprise entre l'indépendance et le retour au multipartisme. Les quelques pays qui s'y sont essayé ont institué dans le même temps, plusieurs artifices (comme l'investiture du parti unique ou la suppression de l'autonomie ou l'absence de personnalité morale) pour entraver le fonctionnement normal des collectivités territoriales.

Au Bénin, c'est à partir de 1964²⁴² que l'expérience des collectivités locales est devenue un processus national. Le département se mue en collectivité locale, dotée d'un organe délibérant élu, le Conseil général et d'un organe exécutif nommé, le Préfet. Dès 1974, une nouvelle réforme²⁴³ organise trois niveaux de décentralisation, la province, le district et les communes urbaines, dotés d'organes délibérants élus au suffrage indirect et d'organes exécutifs élus au sein de l'organe délibérant pour les communes et nommés pour les deux niveaux supérieurs, avec une autonomie plus ou moins large selon le cas. Une dernière réforme intervient en 1981²⁴⁴. Mais, les résultats de ces expériences n'ont pas été à la hauteur des attentes en raison de la mainmise du

²⁴¹ Pour mieux comprendre comment les relations administratives, les pratiques professionnelles, les engagements au service de l'administration deviennent les règles de l'espace politique et produisent des effets sur la carrière et la situation des agents, on peut se reporter utilement au cas camerounais avec, Ze M. P., *La politisation des fonctionnaires au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2007.

²⁴² Lois n°64 - 15 et 64 - 17 du 11 août 1964, portant respectivement attribution et organisation municipale.

²⁴³ Ordonnances n° 74-7 portant réorganisation de l'Administration territoriale, 74-8 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des Conseils provinciaux de la Révolution et des Conseils révolutionnaires de District, 74-9 portant institution et organisation de la Commune et 74-10 portant institution et organisation du village et du quartier de ville, du 13 Février 1974.

²⁴⁴ Loi n° 81-09 du 10 Octobre 1981 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de leurs organes exécutifs.

parti sur toute l'organisation du suffrage indirect et l'intervention des niveaux supérieurs de la pyramide dans l'élection des organes exécutifs.

L'expérimentation de la gestion locale au Burkina-Faso a connu les mêmes péripéties que celles du pouvoir central. La succession entre régimes militaires et constitutionnels n'a pas permis des expériences décentralisatrices concluantes. Entre l'indépendance et 1965, seuls les communes de Bobo, Ouagadougou, Banfora, Kaya, Koudougou et Ouahigouya étaient gérées par des conseillers élus au suffrage universel. L'empreinte militaire apparaît dès 1966 où les communes étaient désormais gérées par des « délégations spéciales » composées de responsables de services déconcentrés de l'État, avec à leur tête des Préfets-Maires nommés en conseil des Ministres²⁴⁵. Le département devient à partir de 1974 un niveau de décentralisation mais sans réelle autonomie. C'est en 1983 que la province devient elle aussi une collectivité territoriale²⁴⁶. Mais dans l'ensemble, le fonctionnement des instances locales ne sera pas effectif en raison de la présence des comités révolutionnaires chargés du suivi des affaires locales.

Au Cameroun, le régime municipal a été simplifié dès 1974. Cependant, l'exercice de la tutelle a été maintenu. Certes, l'ensemble du pays était organisé en communes urbaines et rurales, mais les conseillers municipaux étaient élus sur investiture du parti unique et les organes exécutifs nommés.

Au Gabon, l'autonomie locale est inexistante de l'indépendance jusqu'en 1975 à l'exception de Libreville, Port-Gentil et Bitam qui sont des communes de plein exercice. À partir de cette date, une loi organique²⁴⁷ généralise la liberté communale à tout le pays. Elle devient une collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En dehors de la commune administrée par un maire élu par le conseil municipal ou nommé par le gouverneur, seul le département est doté d'un Conseil départemental dont les membres sont élus.

Au Mali, l'expérimentation de la gestion locale a été une décentralisation de façade sans épouser la réalité de la gestion territoriale. À l'indépendance, le Mali comptait cinq communes de plein exercice et huit de moyen exercice. Après son indépendance, l'animation de la vie politique locale n'a pas dépassé le stade de déclaration, n'ayant jamais vu le jour à l'exception des communes. Après le coup d'état militaire de novembre 1968, les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales nommées par décret²⁴⁸. Le parti unique

²⁴⁵ Décret n°44/PRES/IS/DI du 1^{er} février 1966.

²⁴⁶ Ordonnance 83-021/CNR/PRES/IS du 14 novembre 1983 portant Organisation de l'administration du territoire de la République de Haute-Volta

²⁴⁷ Loi n° 12/75/PR/MI du 18 décembre 1975.

²⁴⁸ Ordonnance du 12/07/1977 portant réorganisation territoriale et administrative au Mali.

organisait ainsi l'érosion de l'essentiel du pouvoir local à son profit. Dans ce cadre, les Conseils ne détiennent par exemple qu'un rôle consultatif.

Au Sénégal, avant la réforme de 1996 sur le projet de régionalisation, l'Assemblée régionale était élue au scrutin de liste par les populations rurales, à l'exclusion des villes, mais ne disposait ni de la personnalité morale ni de l'autonomie financière.

En définitive, au niveau local comme au plan national, le pouvoir bureaucratique africain est parvenu, par un ensemble de mécanismes complexes à consolider son hégémonie sur l'ensemble des institutions. Ce qui justifie par ailleurs que la problématique du développement soit essentiellement la mission de l'État.

B. État, unique acteur de développement : les incompatibilités économiques

La profession de foi des différents régimes de vouloir le développement et le bien être social, a trouvé sa concrétisation dans les politiques économiques menées par les États.

Au-delà des discours idéologiques et des justifications d'un impératif immédiat de développement qui ont jalonné les prises de position des chefs d'États africains, le dispositif économique mis en place a pris appui sur les nationalisations et la constitution de sociétés d'État. Selon certains, les causes lointaines de la situation de la fin de la décennie 80, avaient leurs origines dans ce système. Car si « *les détournements de l'aide alimentaire ont déstabilisé certains États sahéliens ; c'est la gestion patrimoniale de l'État qui est aujourd'hui en cause en Côte d'Ivoire et au Gabon ; les rentes créées par le rationnement des importations de riz et leur utilisation par les partis au pouvoir ont suscité des tensions (et ultérieurement, des procès) au Nigeria et au Cameroun* »²⁴⁹. À ce mécanisme, il convient d'associer l'éparpillement des subventions aux sociétés nationales qui a favorisé l'émergence du clientélisme et des prébendiers de l'État africain.

Certes, le fonctionnement actuel des États africains tend à infléchir, du moins en partie, ces pratiques. Mais elles n'en étaient pas moins réelles à l'époque. On a pu dire, d'ailleurs, que cette situation n'avait rien d'exceptionnel et qu'elle était dans une large mesure un continuum de la politique coloniale²⁵⁰. L'argument invoqué pour soutenir cette thèse, était que l'État africain avait

²⁴⁹ Coussy J., « Économie et politiques du développement », in, Coulon C. et Martin D-C. (s. dir.), *Les afriques politiques*, Paris, La découverte, 1991, p. 133-134.

²⁵⁰ « Les États étaient [...] incités à intervenir dans les relations économiques extérieures (remises en cause du commerce privé d'exportation, protection contre les importations, codes d'investissement et contrôles des mouvements de capitaux). Les États jouaient, de ce fait, un rôle multiple et dominant dans l'économie moderne formelle. ». Il poursuit plus loin : « [...] dans le cas de l'Afrique au sud du Sahara, cet interventionnisme s'inscrivait dans l'histoire du continent. Il ne faisait même souvent que reprendre le rôle joué par la régulation administrative pendant la période coloniale. D'ailleurs, l'administration intervient dans toutes les économies essentiellement

repris le rôle joué par la régulation administrative pendant la période coloniale (crédit, vulgarisation des techniques, approvisionnement des agriculteurs en intrants et en biens de consommation, commercialisation, niveaux et stabilisation des prix ...).

En réalité, l'intervention des États africains dans l'économie nationale s'inscrivait parfaitement dans l'histoire du continent et dans l'orientation de la politique économique internationale de l'époque. Ces interventions étaient non seulement admises, mais « *parfois conseillées par d'autres départements de la Banque mondiale et du FMI* »²⁵¹, pour contrebalancer et contrecarrer l'économie informelle.

D'autres arguments ont été également développés pour expliquer l'intervention de l'État dans la sphère économique. En raison de l'étroitesse du marché africain, caractérisé par une absence quasi totale d'industries, de compétitivité et d'infrastructures, l'État africain était pressenti pour combler le déficit constaté²⁵². Il devait aussi réguler les distorsions du marché tout en assurant la commercialisation des produits agricoles aussi bien à l'intérieur de son territoire qu'à l'extérieur, où il lui fallait prendre en compte les cours mondiaux.

Le « droit au développement » mis souvent en avant pour justifier les politiques mises en œuvre, se voulait un concept original pouvant conduire à la transformation des rapports sociaux pour les harmoniser et les rendre compatibles avec les innovations institutionnelles et techniques. De là est né, selon Etienne Le Roy « *un projet de société "prométhéen" qui apparaît rétrospectivement naïf et idéaliste mais qui a été le cadre de réformes institutionnelles (...)* »²⁵³.

Mais, ce droit au développement sera instrumentalisé pour la légitimation de la dictature en s'appuyant sur trois points :

- les réformes administratives et territoriales qui assurent une maîtrise de l'ensemble du territoire national par les représentants locaux du pouvoir central ;
- la mise en place au nom de l'autosuffisance alimentaire, d'institutions d'État chargées du contrôle et de la régulation des prix des produits alimentaires sur le marché national et des échanges avec l'extérieur²⁵⁴, ceci après l'échec des politiques d'industrialisation ;
- les réformes inachevées du droit de la propriété et de l'accès aux terres qui ont conduit à des inégalité et à la dislocation des rapports sociaux²⁵⁵ alors que ces réformes devaient permettre

agricoles (crédit, vulgarisation des techniques, approvisionnement des ruraux en intrants et en biens de consommation, commercialisation, niveau des prix, stabilisation des prix, etc.). ». *Ibid.*, p. 125.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 133.

²⁵² *Ibid.*, p. 125.

²⁵³ Le Roy E., « Les usages politiques du droit », in Coulon C. et Martin D-C. (s. dir.), *op. cit.*, p. 117.

²⁵⁴ Telles les réformes agraires proposées après le sommet de Lagos de 1979. Nous reviendrons sur l'impact de ces réunions internationales sur la question du développement en général, mais aussi dans leurs aspects locaux.

aux agriculteurs de couvrir les besoins nationaux en denrées alimentaires et en produits agricoles exportables.

En définitive, alors que les États africains entendaient substituer la rationalité économique à la dynamique politique comme mode de régulation sociale, ils sont tombés dans les travers qui permettent de masquer les motivations politiques derrière des arguments économiques. Pour Jean Coussy, « *ce camouflage des objectifs et des pratiques politiques derrière les argumentations économiques a été tellement utilisé qu'il a provoqué, en retour, une méfiance généralisée à l'égard du discours économique des autorités* »²⁵⁶. Il est clair à cette étape de l'analyse, que c'est le comportement obsessionnel de l'élite africaine quant à la conquête et la conservation du pouvoir et l'absence de projets économiques cohérents, qui a conduit les dictatures officielles ou « habillées » dans les impasses économiques. Dans un contexte d'État centralisé et principal acteur du développement des pays, les incompatibilités telles que le rôle de l'État et ses obligations en matière économique, se sont multipliées. Ces facteurs pénalisent encore plus l'héritage colonial aussi bien au plan économique qu'administratif.

Certes, l'impact négatif des frontières coloniales, est réel. Mais, il aurait pu être transcendé par une régionalisation effective qui n'a pas connu une mise en œuvre profonde en raison des abandons de pouvoir qu'elle aurait impliqués.

Ainsi, l'affaissement de la rationalité économique au profit de l'efficacité politique qui a structuré l'ensemble des mécanismes et les réformes des premières années des indépendances n'a pas abouti au développement. La situation d'ensemble des pays n'a cessé de se dégrader. De nouvelles réformes apparaissent nécessaires, mais se révéleront à leur tour, peu efficaces.

Section 2 : Le nouveau vrai « faux » départ des réformes institutionnelles de relance

Les différents régimes qui se sont succédés à la tête des États africains après les indépendances ont tous déclaré leur foi en « un lendemain meilleur fait de paix et de développement » pour tous en Afrique. Dans cette optique, les nouveaux États africains « ... *se sont attribué tout à la fois des moyens financiers (aides publiques extérieures, taxes sur les exportations et recettes douanières), des pouvoirs réglementaires (contrôle des prix, allocations des devises, licences d'importations, etc.), la propriété d'entreprises publiques (offices publics de commercialisation, industries*

²⁵⁵ Le Roy E., *op. cit.*, p. 118.

²⁵⁶ Coussy J., *op. cit.*, p. 129.

nationales et parfois firmes d'État) et de multiples instruments de régulation des secteurs privés (protections, subventions et taxations). »²⁵⁷

D'abord idéologique en raison du contexte international, la première catégorie de réformes a visé le système politique et les institutions qui les incarnent. C'est ainsi qu'on est passé de régimes pluralistes à vocation d'unité autour de l'idéal de développement à des situations de monolithisme en quelques années. Puis, est arrivée la période de réformes dites de relance africaine avec pour point focal l'industrialisation des pays concernés, mais sur fond d'inertie totale et d'absence d'innovation. Cette vague de réformes qui visait à doter les pays de moyens nécessaires à leur décollage, s'est révélée désastreuse. D'où la situation d'impasse et la crise qui en a été la manifestation extérieure.

Paragraphe 1 : Les effets du mimétisme et la recherche de contre - modèles

Au-delà des remarques déjà formulées comme la primauté politique, le centralisme ..., le douloureux constat d'échec de ces États exige, si l'on veut éviter les erreurs du passé, l'examen des explications données, d'ailleurs contradictoires selon les auteurs²⁵⁸, qui font état tout à la fois de facteurs extérieurs et de raisons endogènes.

En dépit de l'évidente utilité des processus engagés depuis 1990, les résultats restent de nos jours largement en deçà des prévisions. Celles envisagées pour les années à venir ne sont guère plus optimistes. Il convient donc de rechercher à travers l'ensemble des réformes menées, les facteurs bloquants qui inhibent le vrai décollage d'une Afrique incapable, du moins encore, de s'accorder avec les exigences de la mondialisation contemporaine.

A. Les causes spatiales du recul africain

Les divers soutiens accordés aux États d'Afrique pour la modernisation de leur système ne sont pas innocents : d'un côté le camp occidental avec comme acteur de premier plan en Afrique, la France, qui tente de limiter la propagation du communisme, de l'autre, le mirage des avantages de la modernisation à la "soviét" qui compte instaurer un nouvel ordre par son modèle de développement.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 127.

²⁵⁸ « Les explications ont varié : certains observateurs ont insisté sur le poids des facteurs extérieurs au continent (dépendance économique et politique, jeu des grandes puissances) ; d'autres, au contraire, y ont vu le signe d'une irréductible spécificité des civilisations africaines qui les mettrait à part dans le monde politique. ». Martin D-C., « Les cultures politiques » in Coulon C. et Martin D-C. (s. dir.), *op. cit.*, p. 157.

Il y a donc d'abord l'environnement international où ont évolué les États juste au lendemain des indépendances qui n'offre que deux modèles idéologiques de développement. À cette contrainte internationale, on peut ajouter d'autres contraintes de nature interne constituées d'un ensemble d'éléments épars, mais qui mis bout à bout, fournissent une explication sur le recul africain.

1. L'environnement idéologique international

À l'indépendance, certains pays africains ont renoncé au système libéral par simple volonté de rupture avec le passé colonial. L'environnement international de la guerre froide offrait un terrain favorable à ce retournement. Selon Jean-Paul Ngoupandé « *L'État africain post-colonial est né dans un contexte idéologique international bien particulier : celui de la guerre entre les camps soviétique et américain* »²⁵⁹. De toute évidence, « *notre cœur allait plutôt vers les mirages de la solidarité à toute épreuve que semblait garantir le socialisme, et qui rappelait la solidarité traditionnelle des sociétés à caractère communautaire qu'étaient les nôtres.* »²⁶⁰ Les discours politiques des nouveaux dirigeants africains ont fait passer le modèle économique libéral européen (surtout français) pratiqué jusque là comme une forme d'oppression. Il fallait donc changer d'idéologie et de modèle économique. Le communisme s'offrait comme l'unique modèle possible de « *libéralisation des peuples opprimés* » pour le développement. Ce système peu adapté cependant à l'environnement économique des pays africains, est apparu, aux yeux des nouveaux dirigeants comme le meilleur modèle.

Cette période est caractérisée par Samir Amin comme celle de « *l'idéologie de développement* ».²⁶¹ Ce qui est saisissant, c'est que le modèle communiste ait été adopté comme mode de développement en l'extirpant du contexte qui lui avait donné naissance en occident : la société capitaliste issue de la révolution industrielle. Samir Amin qualifie de « *capitalisme sans capitalistes* »²⁶² cette posture africaine puisque le principe du système socialiste consiste au renversement de la bourgeoisie ou plus précisément du capitalisme en permettant le contrôle des moyens de production par les ouvriers. Ce prétendu contrôle des moyens de production ne pouvait pas, par conséquent, se réaliser dans des pays où ni le capital ni les moyens de production et donc les ouvriers, n'existaient.

Mais la tendance au renoncement du joug colonial était si forte que, malgré l'inadaptation du système socialiste à la soviétique, beaucoup de pays africains l'ont adopté et maintenu pendant

²⁵⁹ Ngoupandé J-P., *L'Afrique sans la France*, Paris, Albin Michel, 2001, p. 336

²⁶⁰ *Id.*

²⁶¹ Amin S., *op. cit.*, p. 265

²⁶² *Ibid.*, p. 266

plusieurs années²⁶³. Ce choix a aussi été favorisé par le maintien qu'il permettait, de la minorité dirigeante au pouvoir. C'est seulement au cours des années 1980 avec la crise économique et les bouleversements sociaux d'une part, l'effondrement du bloc soviétique et la chute du Mur de Berlin au début des années 90 d'autre part, que les pays africains décideront un changement de politique intérieure en l'accompagnant de réformes du système économique.

Cependant si le modèle économique communisme a été choisi sans contexte par beaucoup de pays francophones subsahariens, certains comme par exemple le Sénégal, le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Cameroun n'ont cependant pas opéré de choix idéologique clair, bénéficiant ainsi de l'appui des deux blocs. En dehors de la Côte d'Ivoire, en tête quant au développement dans la sous région de l'Afrique de l'Ouest qui avait amorcé l'industrialisation de son secteur primaire²⁶⁴ sans pour autant être considéré comme un pays émergent, aucun pays francophone subsaharien n'a pu être considéré comme libéral. Par ailleurs, outre les facteurs extérieurs, des causes internes à dimension culturelle cette fois-ci, sont intervenues pour freiner le développement africain.

2. Les causes culturelles endogènes.

Selon Jean-Paul Ngoupandé, la posture de « l'enfermement culturel » observée chez les Africains, peut constituer un blocage dès lors qu'elle devient une manière de voir et de fonctionner. A priori, la culture ne s'oppose guère au développement. Bien au contraire, elle lui est essentielle. Cependant, « ..., nous autres, intellectuels africains, considérons la dimension culturelle des problèmes de développement comme des questions essentielles »²⁶⁵. Les éléments culturels considérés par les Africains comme essentiels varient d'un pays à un autre. On peut néanmoins dégager des points communs comme par exemple les rapports entre le « Chef » en tant qu'autorité morale et « ses sujets » ou l'identité comme valeur principale dans la représentation d'une communauté.

La notion de chef connaît une connotation particulière en Afrique noire. Les sociétés africaines n'ont pas développé les mêmes rapports avec l'autorité que l'occident. Dans la période précoloniale, l'autorité provient du chef, généralement du village ou du clan. Celle-ci se déploie dans toutes les couches de la société²⁶⁶ et est respectée comme l'incarnation d'un ordre transcendant. Pendant la colonisation, les Européens ont réussi, par divers moyens, à associer

²⁶³ C'est notamment le cas du Bénin, du Congo (Brazzaville), de la Guinée (Conakry), du Mali pour ne citer que ceux là.

²⁶⁴ Selon IZF, l'agriculture occupe 54% de la population active en 1995 et fournit les principales ressources des cultures industrielles (café, cacao, ananas, hévéa, palmiers à huile, coco...) destinées à l'exportation. En 1994, le montant des exportations ivoiriennes s'élevait à 2.804 millions de dollars contre 1.642 millions d'importations.

²⁶⁵ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 270.

²⁶⁶ La structuration sociale africaine présente les groupes communautaires sous plusieurs formes : les ethnies, les clans, les castes, ... comme indiqué dans la partie consacrée à l'organisation politique précoloniale.

celle-ci à l'exercice du pouvoir des États en construction. Dans ce contexte, le chef local incarne tour à tour l'autorité traditionnelle et le pouvoir central. Après les indépendances, dans certains pays, l'autorité des chefs traditionnels a été mise à mal par les régimes de partis uniques avant d'être restaurée avec le renouveau démocratique. La survivance de cette autorité traditionnelle est-elle un frein à la mise en œuvre de politiques de développement ? Certains le pensent ; d'autres au contraire soutiennent que les autorités traditionnelles engendrent, elles aussi une certaine dynamique de développement. Aujourd'hui, le consensus s'est fait sur la nécessité de les impliquer dans le développement en qualité d'acteurs d'un développement endogène.

Ce constat appelle quelques observations : le rapport entre les autorités traditionnelles et les membres des communautés, laisse entrevoir une forme de soumission qui est souvent plus importante que l'attachement à l'État. Elle peut être perçue comme une source de la faiblesse du lien national en Afrique noire. Le citoyen se sent membre de sa communauté locale et plus proche de celle-ci que de l'État central. D'où la faiblesse du lien de nationalité, lien pourtant indispensable à la construction d'une nation unitaire.

Sur le plan identitaire, le débat lors des indépendances autour de la « Négritude » a traduit une préoccupation légitime des Noirs de revendiquer leur appartenance à l'humanité commune. Mais, plus d'un demi-siècle après les indépendances, certains intellectuels continuent d'en faire la pièce principale du développement africain. Cette attitude comporte un risque ; à force de tout ramener à la dimension identitaire, à la définition de soi, l'essentiel est occulté. « *L'échec de notre arrimage à l'évolution de la planète n'est pas due à l'insuffisance de l'affirmation de notre identité, mais bien au contraire au fait de n'avoir pas compris à temps que la caractéristique essentielle du monde contemporain, c'est son ouverture, que la mondialisation n'a fait qu'amplifier* »²⁶⁷. L'Asie fournit une illustration toute particulière de l'appropriation de la civilisation industrielle sans abandon de sa propre identité. Son développement n'aurait pas été possible si elle avait perpétué un repli frileux sur soi. Jean-Paul Ngoupandé soutient à ce sujet que « *l'Asie qui suscitait le doute sur son avenir il y a encore quarante ans, s'est imposée comme un partenaire essentiel, très bientôt sans doute, de la nouvelle évolution de l'humanité.* »²⁶⁸ Il est indispensable de revoir la place de la revendication identitaire dans le débat sur le développement.

²⁶⁷ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 261.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 271.

Ces éléments, sans être déterminants, ont eu une influence sur les rapports des Africains avec la modernité. Il reste à trouver l'articulation utile pour que, tout en sauvegardant le patrimoine culturel africain, le sous-continent subsaharien puisse amorcer son décollage économique.

B. Les causes plus profondes du recul africain

Ces causes sont de deux ordres mais de la même nature structurelle. Les premières viennent des comportements de l'élite africaine quant à la conception et la mise en œuvre des politiques de développement. Les secondes, qui sont issues de l'apathie des systèmes de contre – pouvoir, n'ont pu réduire les effets pervers de la dérive africaine dans un système de fonctionnement normal des institutions.

1. Les explications fondées sur le rapport entre politique et modèle économique

Pour certains chercheurs, le départ précipité des Européens des pays colonisés, a favorisé l'émergence d'une classe politique « *embryonnaire* » inapte à prendre en mains la conduite des affaires des jeunes États indépendants²⁶⁹. Pour eux, l'échec des jeunes démocraties africaines, est dû à un foisonnement de mouvements politiques, qui n'a pu se concilier avec les exigences d'un État de droit. Ils voient dans ce foisonnement une source de fragilisation et l'absence d'une élite forte, nécessaire pour éclairer les jeunes démocraties et assurer leur développement. Certains vont jusqu'à penser que, « [...], *l'absence de participation à la chose politique, l'apathie des masses, la démobilisation sociale au profit d'une poignée d'élites favoriserait la démocratie et l'État de droit et de développement.* »²⁷⁰

Ce qu'il convient de relativiser : certains pays comme le Sénégal ont très tôt limité les activités des partis politiques à trois tendances²⁷¹ sans pour autant parvenir à un essor spectaculaire. On ne peut donc évoquer que l'une des raisons principales du non développement soit la fertilité politique. De même, soutenir que la participation populaire au lendemain des indépendances, est

²⁶⁹ « [...] l'impréparation des élites, l'absence de liaison organique entre elles et les masses, leur paresse et, disons-le, la lâcheté au moment décisif de la lutte vont être à l'origine de mésaventures tragiques. » Cf. Fanon F., *op. cit.*, p. 95.

²⁷⁰ Gaba L., *L'État de droit, la démocratie et le développement en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 60.

²⁷¹ Il s'agit des courants : libéral et démocratique, socialiste et démocratique, marxiste-léniniste ou communiste. Il convient de mentionner que dans la monture de la Constitution sénégalaise de 1963 restée en vigueur jusqu'en 1976, aucune limitation n'était posée quant au nombre des partis politiques. Ceux-ci étaient seulement tenus de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Mais, c'est avec la révision constitutionnelle du 19 mars 1976, que l'ère du pluralisme limité fut inaugurée. L'exposé des motifs de cette loi, après avoir mentionné que le « *pluralisme des partis politiques est une garantie du libre exercice de la démocratie par les citoyens dans la diversité de leurs opinions* », *soulignait les dangers d'une prolifération des partis politiques* » qui peut « *constituer un péril mortel pour le bon fonctionnement de la démocratie* ». Le nombre des partis politiques autorisé était, pour ces raisons, fixé à trois. Ces trois partis devaient, selon l'article 3, représenter des courants de pensées différents. Ces courants n'étaient pas définis dans la Constitution, mais ils le furent dans la loi n° 76-26 du 6 avril 1976 abrogeant et remplaçant l'article 2 de la loi n°75-68 du 9 juillet 1975, relative aux partis politiques. Cf. Hoss J-P., « La révision constitutionnelle du 6 mai 1981 au S&n&gal », in, revue Ethiopiques n°27, en ligne sur : www.refer.sn/ethiopiques

à l'origine de l'échec des politiques de développement et a conduit à l'instauration des dictatures en Afrique relève plus de l'idéologie que d'une approche scientifique. Mais, on ne peut non plus affirmer que les régimes non démocratiques sont les seuls responsables des échecs économiques. Pour preuve, certains pays en dehors du continent africain ne pratiquent pas de système démocratique à la manière occidentale et connaissent une croissance économique soutenue. C'est le cas en particulier en Asie du Sud-est²⁷².

Pour d'autres auteurs comme Daniel Cohen, la démocratie est la vertu cardinale pour amorcer le développement. Il note en effet que « (...) la démocratie apparaît comme le programme grâce auquel un cercle vertueux est susceptible de s'engager. Par la démocratie, l'éducation devient un objectif crédible. Grâce à la scolarisation et notamment à celle des femmes, la société pourrait passer à d'autres formes d'accumulation de richesses, matérielles et éducatives. Scolarisation et vie démocratique enfin s'auto-renforceraient, permettant d'abolir ou de tenir en laisse le pouvoir discrétionnaire des élites. »²⁷³

La démocratie est sans doute, le système politique le plus favorable à la création et à la distribution de richesses pour transformer la société ; mais elle ne peut à elle seule suffire à tout transformer. Pour preuve, depuis le retour de la démocratie, aucun pays africain francophone n'est parvenu à se classer parmi les pays émergents. Au contraire, ils se disputent le bas de l'échelle de l'Indice de Développement Humain²⁷⁴.

Pour une autre catégorie d'auteurs, les explications tiennent plutôt à la relation entre les indicateurs de croissance et les paramètres caractérisant la situation africaine. Parmi ceux-ci, François Perroux évoque la théorie des « cercles vicieux »²⁷⁵ pour expliquer le non développement dans certaines parties du monde. Si, en ce qui concerne l'industrialisation en Afrique, cette approche recueille un très large agrément, d'autres points soulèvent des interrogations. Ainsi, la faiblesse de l'épargne ne peut être invoquée comme cause fondamentale

²⁷² À titre d'exemple, le taux de croissance de la République socialiste du Vietnam est passé de 5,3% à la fin de la décennie 1990 à 7,2% en 2003. Cf. *Le Courrier du Vietnam*, n°31 de septembre 2005. La moyenne nationale de ce pays est de 5,9% entre 1990 et 2003, contre 2,2% pour le Bénin à la même période. Cf. PNUD, *Rapport sur le développement humain 2005*, Paris, Economica, 2005, p. 280 et ss.

²⁷³ Cohen D., *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Paris, Flammarion, 1997, p. 29.

²⁷⁴ Cf. Rapport PNUD *op. cit.*, p. 231 et ss. Classement selon l'IDH.

²⁷⁵ La théorie des quatre cercles vicieux de François Perroux (1950-55) : **1) Taux de natalité, de mortalité et d'accroissement net de la population élevés, niveau des subsistances élémentaires faible** ; la mortalité s'abaissant, le taux d'accroissement s'élève et le niveau de subsistance diminue. **2) L'industrialisation** suppose un développement de l'agriculture pour fournir les matières premières locales et augmenter les rations des travailleurs ; pour équilibrer leur balance des paiements, certains pays sous-développés exportent leurs produits agricoles ; d'autres exportent un produit industriel (exemple : pétrole). Les investissements sont spécialisés, dominés par l'étranger et ne bénéficient pas toujours à l'agriculture. **3) Le revenu national est bas** ; il y a donc peu d'épargne à investir. Il faut alors recourir à l'impôt (mais la masse imposable est faible) ou à l'investissement étranger, mais celui-ci imposera ses exigences. **4) L'économie est désarticulée** : la consommation n'augmente pas systématiquement avec la masse monétaire.

du faible investissement. À la rencontre des ministres des finances des pays de la zone franc en septembre 2006, il a été établi que les banques de la zone, disposaient d'un excédent de dépôt de 2.000 milliards de francs CFA²⁷⁶. L'inexistence de l'épargne peut donc être écartée du cercle vicieux.

Dans ces explications sur les éléments bloquants, il paraît utile de rappeler le poids du secteur informel dans les économies nationales et la corruption. Certains auteurs y voient le prolongement naturel de la vieille logique d'économie traditionnelle²⁷⁷. Pour eux, « *Quelles que soient les formes que prennent les activités informelles dans les sociétés africaines, on peut dire qu'elles seules garantissent la sécurité de la majeure partie des populations rurales et urbaines* »²⁷⁸. À contre courant de cette justification, d'autres soutiennent que le développement inquiétant de l'informel, que le discours complaisant des responsables africains, justifie comme la garantie de protection contre les risques d'implosion, est en réalité un piège²⁷⁹. En fait, pour les contradicteurs de la thèse de l'utilité de ce secteur dans le développement, « *l'arbre de l'informel cache la forêt de l'illégalité* », facilite la fraude fiscale et la corruption. Ils admettent l'informel juste comme « *une situation transitoire, qui doit correspondre à une phase de restructuration économique destinée à créer les conditions de l'insertion dans le marché mondial* »²⁸⁰. Mais le justifier comme mode de production d'une certaine richesse nationale ou assurant la survie d'une partie de la population, est aberrant. Quoi qu'il en soit, les uns et les autres reconnaissent l'existence d'un secteur informel très développé, qui fragilise les fondements des recettes de l'État, faisant ainsi reposer la charge de la gestion des biens publics sur une minorité de contribuables.

2. Les explications fondées sur l'incapacité des organes de contre - pouvoir

D'autres explications sont fournies par le fonctionnement des institutions surtout après l'instauration des partis uniques. Mais, les avis sont divergents sur l'influence de ces derniers.

Pour Alain-Serge Merschériakoff, l'instauration des partis uniques tient de « la légende ». Selon lui, « *le monopartisme n'est que la conséquence de la prise du pouvoir par le chef et non sa cause et ce, quel que soit le mode d'accession utilisé* »²⁸¹. Mais pour Louis

²⁷⁶ Jeune Afrique (17 – 23 septembre 2006) n° 2384, p. 69.

²⁷⁷ Igúé O. J., *op. cit.*, p. 223 – 237.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 230.

²⁷⁹ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 261.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 263.

²⁸¹ Merschériakoff A-S., « Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution », in Conac G. (s. dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, *op. cit.*, p. 69 et ss.

Dubois « *la docilité de l'Assemblée [Parlement] semble ne laisser aucun doute dès lors que tous les sièges sont occupés par le parti du Président* »²⁸². À l'origine de la mise sous tutelle des Parlements africains, on trouve l'institution de régime présidentiel dans la plupart des pays. Ceux qui avaient expérimenté des régimes parlementaires, comme le Sénégal ou le Gabon, ont tôt fait de renoncer à cette organisation du pouvoir en raison des crises institutionnelles supposées ou réelles²⁸³. La parenthèse béninoise du régime d'assemblée sous la révolution ne sera en définitive qu'une ruse pour le contrôle des institutions de l'État.

Pour Gérard Conac, « *quel que soit le modèle de référence, les régimes politiques qui se mettent en place personnalisent le pouvoir et placent l'assemblée législative unique dans la dépendance du Chef de l'État* »²⁸⁴. Ainsi, durant les décennies 70 et 80, la situation politique nationale de la plupart des pays africains, se caractérise par une prééminence du parti du chef de l'État. L'instauration des partis uniques contribua très rapidement à mettre à la disposition de ce dernier, tous les pouvoirs et toutes les compétences. Le Président de la République, chef du parti unique est dès lors au centre de l'institutionnel et du contrôle de l'action de l'exécutif. Il est juge et partie. La confusion s'est rapidement installée et l'alibi du développement invoqué pour justifier la création des partis politiques, passe au dernier plan. Toute tentative d'avis contraire est rapidement étiquetée comme un blocage de système et leurs auteurs considérés comme des « ennemis du peuple ».

²⁸² Dubois L., « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des États africains d'expression française », Rec. Penant n° 691, avril – mai 1962, p. 233.

²⁸³ Par exemple, le Sénégal avait adopté le régime parlementaire dans la première constitution après son indépendance le 25 août 1960. Mais y renonce avec la deuxième constitution du 7 mars 1963. Les difficultés sont apparues lors d'une motion de censure du Parlement contre le Chef du gouvernement (Premier ministre) en 1962. Dans cette affaire le Chef du gouvernement, Mamadou Dia, a été reconnu coupable de « haute trahison et atteinte à la sûreté de l'État » et condamné à la réclusion criminelle à perpétuité par la Haute Cour en mai 1963. En réalité, les raisons de l'arrestation et de la condamnation du Chef du gouvernement, tenaient à la bataille parlementaire autour de la motion de censure déposée par certains députés sur le bureau de Lamine Géye, Président de l'Assemblée nationale courant mi décembre 1962. Le chef du gouvernement tenta de contourner la motion en appelant au soutien du parti, l'Union progressiste sénégalaise (UPS). Devant l'échec de sa tentative, il interdit l'accès de l'Assemblée nationale aux députés, fait arrêter les contrevenants et couper les canaux de communication au Président de l'Assemblée. En réaction contre les actes posés par son premier ministre, le Président de la République, Senghor, destitua le chef d'État major, fit échec à la prise de contrôle de la radio par le Chef du gouvernement le 17 décembre qu'il fit arrêter le lendemain matin. Mamadou Dia a été gracié en avril 1974, puis amnistié en 1976. Pour une analyse politique de cette épreuve de force, cf. Gonidec P-F., *La République du Sénégal*, Encyclopédie politique et constitutionnelle, Paris, Berger-Levrault, 1968, p. 22 et ss.

²⁸⁴ Conac G., « Présidentialisme. Les présidentialismes africains : habillages constitutionnels de la personnalisation du pouvoir », in Duhamel O. et Meny Y., (s. dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1978, p. 814.

Ainsi, au Bénin, Mathieu Kérékou, chef de la junte militaire au pouvoir depuis le 26 octobre 1972, est Chef de l'État, Président du Comité central du parti de la révolution populaire du Bénin et Président du Conseil exécutif national. La situation est similaire au Burkina-Faso. Le général Aboubacar Sangoulé Lamizana supprime les partis politiques après son coup d'État de 1966 et n'accepte le fonctionnement que de trois partis, dont le sien qu'après la nouvelle Constitution de 1977. Ses successeurs, eux aussi militaires, arrivent au pouvoir par le même mécanisme de coup d'État en 1983 et instaurent immédiatement le parti unique. L'un d'entre eux, Thomas Sankara, Président de la République, sera assassiné lors du processus dit de rectification de la révolution²⁸⁵.

Au Cameroun, après le départ du Président Ahmadou Ahidjo du pouvoir²⁸⁶, Paul Biya cumulera les fonctions de chef du parti unique et celles du Chef de l'État jusqu'au renouveau. Le Gabon de Omar Bongo ne fera pas exception à cette vague de partis uniques. Après avoir succédé à Léon Mba, le nouveau Président cumulera dès juin 1968, les fonctions de Chef d'État et celles de Secrétaire général du parti unique qu'il venait d'instaurer.

Au Mali, Moussa Traoré prend la tête du Comité Militaire de Libération Nationale en novembre 1968 après le coup d'État puis, celle du gouvernement en septembre 1969 en

²⁸⁵ Le 24 novembre 1980, un coup d'état militaire porte le Général Lamizana au pouvoir. Il sera renversé le 7 novembre 1982 suite à un autre coup d'état organisé par le Comité de salut du peuple (en majorité formé de militaires, dont Thomas Sankara) qui désigne le Colonel Jean-Baptiste Ouédraogo comme Président de la République. Le 4 août 1983, un nouveau coup d'état renverse ce dernier, crée le Conseil national de la révolution (CNR) et nomme Thomas Sankara, Président de la République. Il sera tué lors du coup d'état du 15 octobre 1987 qui porte Blaise Compaoré au pouvoir. Celui-ci dissout le CNR et crée le Front populaire.

²⁸⁶ Il démissionne de ses fonctions de Président de la République le 4 novembre 1982 sans en évoquer les raisons. Il demande à ses concitoyens d'accepter son successeur constitutionnel, Paul Biya. La démission de Ahidjo et l'accession de Biya semblaient indiquer des lendemains harmonieux au Cameroun. Dans son discours d'investiture, Biya se prononça pour la continuité dans la fidélité à un homme, son prédécesseur. Très vite cependant, des divisions apparurent ; tout en se prononçant pour cette continuité, Paul Biya plaça son régime sous la bannière de la rigueur et de la moralisation, mots encore inconnus dans le langage politique camerounais. Des inquiétudes apparurent et, Ahidjo, qui n'avait pas abandonné la direction du parti à son successeur, crut utile de passer par ce canal pour reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre. Il annonça le 31 janvier 1983 que l'UNC avait la prééminence sur l'État. La rupture entre les deux hommes devint totale, lorsque Paul Biya cherchant à maîtriser et à gérer le pouvoir qu'il détenait, procéda à des remaniements ministériels, nommant de préférence ses partisans au détriment de ceux choisis par son prédécesseur. Le Cameroun entra alors dans une sorte de bicéphalisme qui donna lieu à des complots, des tentatives d'assassinats des procès et des condamnations. La crise atteint son pic lorsque le 6 avril 1984, des officiers de l'armée camerounaise originaires du Nord et considérés comme les alliés de Ahidjo organisèrent un coup d'État pour renverser le président Biya. Cette tentative échoua entraînant par ce fait même des procès et des exécutions. Ahmadou Ahidjo en exil au Sénégal fut condamné à mort par contumace. Il meurt le 30 novembre 1989 au Sénégal où il est enterré.

remplacement de Yoro Diakité²⁸⁷. Il crée l'Union Démocratique du Peuple Malien en novembre 1976 qui d'ailleurs sera le seul parti autorisé à présenter des candidats aux élections et aux emplois publics.

Selon Augustin Kouomégni Koutchou, « *C'est d'abord à l'échelle centrale qu'il y a lieu de constater partout où le parti unique existe en Afrique francophone, une confusion de fait ou de droit, entre le personnel de l'État et celui des organes dirigeants du parti au profit du premier : les hautes positions dans l'appareil d'État en confèrent presque automatiquement au sein du parti, sans réciprocité. Ainsi, le Chef de l'État est aussi, partout, le responsable suprême du parti ; les autres dignitaires de l'État, premiers ministres, président des assemblées, membres du gouvernement, rentrent de ce fait dans la haute hiérarchie partisane.* »²⁸⁸ Les conséquences de cette vision unique seront sans précédent : l'adhésion officielle au parti unique reste le seul moyen d'accéder à un emploi public ou à n'importe quelle fonction.

Paragraphe 2 : Incertitudes du modèle de développement et crise des États

Le retard de développement de l'Afrique subsaharienne peut donc s'apprécier par les choix politiques opérés dans le cadre d'un contexte international idéologique marqué par la guerre froide. Mais, on peut également considérer qu'il résulte de l'incapacité du modèle de développement utilisé à faire advenir celui-ci réellement. Cette incapacité résulte de la conjonction de différents paramètres notamment le choix de la structure linéaire du développement en suivant le chemin déjà balisé par l'Occident, qui prône une production en masse de matière première, puis l'industrialisation, le commerce et enfin le développement.

Au vu des résultats africains, ce modèle est incertain. Les pays ont augmenté leur production de matières premières satisfaisant la demande internationale dans l'optique d'obtenir par le surplus de production une industrialisation progressive de leurs économies. En réponse, ils obtiennent une récession traduite par ce que les économistes ont appelé pudiquement la « détérioration des

²⁸⁷ À l'issue du coup d'État militaire du 19 novembre 1968 renversant le Président Modibo Kéita, le lieutenant Moussa Traoré laisse le soin de la formation d'un gouvernement provisoire au Capitaine Yoro Diakité et conserve la direction du Comité militaire de libération nationale.

²⁸⁸ Koutchou Kouomégni A., « Administration et politique en Afrique francophone ou de l'autocratie bureaucratique », in Conac G., (s. dir.), *Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Économica, coll. La vie du droit en Afrique, 1984, p. 25.

termes de l'échange ». Les espoirs d'une relance économique en Afrique s'effondrent alors et se soldent par une crise politique interne aux États.

A. Les incertitudes du modèle de développement

Le modèle de développement économique occidental semble mal adapté aux structures africaines, car il n'a pas favorisé l'industrialisation qu'on disait inévitable. Par ailleurs, ce modèle est en crise en Europe et révèle ses limites dans tous les domaines.

La crise africaine des années 1980 résulte indiscutablement de la conjonction de plusieurs facteurs. En dehors de la dégénérescence sociale généralisée, les systèmes en place ne pouvaient pas continuer de fonctionner englués qu'ils étaient dans l'inertie et se nourrissant de la fausse certitude d'une industrialisation à venir. Dans le même temps, la coopération tant dans le domaine technique qu'industriel était, au plus bas²⁸⁹.

C'est pourtant dans ce contexte que la France, isolée dans le camp occidental, modifie sa politique de soutien vis-à-vis de ses anciennes colonies sur lesquelles elle souhaite néanmoins s'appuyer. Le remplacement de Jean-Pierre Cot par Christian Nucci en 1981 a sonné le glas d'un certain volontarisme progressiste et a marqué le retour du « réalisme » en politique africaine de la France²⁹⁰.

1. La fausse idée de l'industrialisation africaine et les incertitudes du modèle

Selon l'orthodoxie dominante, la libération et l'ouverture sont essentielles à la croissance, alors que le protectionnisme est le signe d'un retard économique. D'un point de vue historique, les pays développés²⁹¹ ont suivi un parcours inverse. Il est demandé, en fait, aux pays africains à économies essentiellement agraires ou minières, de faire ce que la plupart des pays industrialisés n'ont jamais fait au cours de leur période d'industrialisation²⁹².

Déjà entre 1950 et 1960, l'idée selon laquelle les importations ne feraient que perpétuer la dépendance des pays en développement vis-à-vis du monde développé, avait conduit à privilégier sans succès, une stratégie d'industrialisation de remplacement. Le fondement de cette politique

²⁸⁹ Cot J-P., « Des responsabilités partagées. La coopération franco-africaine en échec », in *Le Monde diplomatique*, janvier 2001, p. 11, disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/01/COT/14683>

²⁹⁰ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 60.

²⁹¹ Et même ceux dits émergents en raison de leur taux de croissance annuelle comme les dragons d'Asie et certains pays d'Amérique Latine et du Pacifique.

²⁹² Certains analystes considèrent que trois facteurs ont contribué à la réussite des « Dragons d'Asie » : 1. Une politique industrielle qui privilégie particulièrement certains secteurs de l'économie ; 2. L'intervention de l'État sur les marchés financiers afin de diriger les capitaux sur les segments stratégiques en abaissant le coût du capital ; 3. La priorité donnée aux exportations en protégeant les industries locales. Cf. BAD, *Rapport 2004 op. cit.*, p. 138.

de développement reposait sur le contrôle des importations. Les raisons qui expliquent l'inefficacité de ces politiques d'industrialisation sont de deux natures :

- les réflexions sur l'industrialisation de l'Afrique ont édulcoré la prise en compte des domaines à industrialiser. En effet, si les pays africains avaient voulu échanger des produits manufacturés entre eux et autres régions du monde, il aurait été dans un premier temps plus judicieux de faire le recensement des produits complémentaires à ceux déjà existants à fabriquer industriellement. Cette démarche aurait évité de commencer l'industrialisation dans les domaines où les pays industrialisés disposent de beaucoup d'atouts. Ensuite, l'industrialisation étant entamée, les avantages comparatifs se seraient chargés d'attirer les investisseurs qui souhaitaient s'installer en Afrique afin de gagner en profit.
- la quasi-totalité des pays sont producteurs des mêmes matières premières et auront donc à développer des industries identiques. Dans des espaces très restreints de consommation que constituent les marchés nationaux, cette stratégie présente le risque d'exposer les industries naissantes de pays voisins à une concurrence au fur et à mesure que celles-ci tenteront de conquérir les marchés régionaux. Or cette quête est essentielle pour leur survie et leur expansion. À défaut, les industries africaines sont presque inexistantes. À titre d'exemple, le Bénin et le Burkina – Faso sont producteurs de coton, mais ne transforment que 2% de leur production²⁹³. Il faut plutôt de la complémentarité entre pays voisins et non de la concurrence.

La trajectoire suivie par la politique industrielle de remplacement appelle certaines remarques :

Le fondement de la politique d'industrialisation est en grande partie, émotionnel, réduisant la question industrielle à un combat contre les produits manufacturés en provenance de l'Occident. Baser les stratégies de développement sur des réactions émotionnelles est une erreur. Il convient, de plus, de faire remarquer que quel que soit son potentiel industriel, aucun pays ne peut s'affranchir de certains produits qu'il ne serait pas en mesure de produire. En Afrique où l'expertise en matière de fabrication des unités de transformation est inexistante, il est de circonstance d'envisager le progrès autrement. C'est à ce niveau qu'il faut situer l'application de la théorie des avantages économiques comparatifs. Dans cette perspective, il n'est pas inutile de rappeler le rôle moteur des systèmes éducatifs et de formation auquel il est nécessaire, cela va sans dire, d'associer celui du renforcement des infrastructures.

L'industrialisation a été également appréhendée comme une question politique et nichée au cœur des stratégies de développement. C'est une autre aberration car les instances politiques ont subordonné sa mise en œuvre et son efficacité à leur combat politique pour une émancipation

²⁹³ Cf. *Le Faso*, édition du 3 mars 2006, disponible sur <http://www.lefaso.net/spip.php?article12739>

totale. Le rôle de l'État est de garantir l'accessibilité de son marché à tous les acteurs économiques plutôt que d'être l'acteur unique ou principal.

Les réalisations issues de la mise en œuvre de cette politique de remplacement portent en grande partie une marque particulière et indélébile de projets inachevés ou peu rentables qualifiés d'« éléphants blancs ». La centralité politique dans les prises de décision dans le domaine industriel a donc conduit à des résultats désastreux. Les États ont été invités dès le début des années 1980, à se séparer des complexes industriels peu rentables et qui, par ailleurs, constituaient des gouffres budgétaires.

2. L'inertie des structures internationales en charge de l'aide au développement

La formule du développement auto-centré comme clé de voûte de la politique de transformation des sociétés africaines, a donc produit peu de résultats. Parmi les raisons des succès il faut évoquer aussi le rôle des agences d'aide et de coopération²⁹⁴ et le poids de la dette, sans nier que la réalisation des infrastructures dites de base n'a été rendue possible que grâce à la coopération internationale.

Le domaine de la coopération mobilise beaucoup d'énergie. Selon certains analystes, il emploie environ 500.000 personnes et brasse un chiffre d'affaires annuel dépassant les 60 milliards d'euros en 2002²⁹⁵. Il est cependant jugé peu efficace au vu des résultats produits, du moins en Afrique subsaharienne. Les explications varient d'un auteur à l'autre. D'un point de vue conceptuel, c'est pour certains, l'incapacité des pouvoirs publics africains à favoriser l'éclosion d'un environnement propice aux affaires qui est en cause. Pour d'autres, ce sont les politiques trop standards des agences d'aide qui constituent la source de la fragilisation. On évoque également la dépendance malsaine qui naît de ces relations, pour les États bénéficiaires²⁹⁶.

Quel que soit le point de vue adopté, nul ne peut remettre en cause l'intérêt de la coopération dans les stratégies de développement. Mais, un point retient l'attention dans l'analyse des systèmes de coopération internationale : la difficulté de faire aboutir les réformes dans les institutions bi ou multilatérales de coopération. Le cas de la France en fournit un excellent exemple. Dès 1981, une première réforme visait la création d'un ministère de développement en remplacement du ministère de la coopération. Mais elle n'a abouti en 1998 qu'à l'intégration des

²⁹⁴ Plusieurs travaux ont porté sur la question de l'efficacité de l'aide ou de la coopération en tenant compte de différents critères : Keza J-P., *Valeurs culturelles et échec de l'aide au développement*, Paris, L'Harmattan, coll. Emploi, industrie et territoire, 2005 ; Olivier G., *L'aide publique au développement. Un outil à réinventer*, Paris, Charles Léopold Mayer, Cotonou, Ruisseaux d'Afrique, Niamey, Alpha, 2004.

²⁹⁵ Sogge D., « Mercantilisme et géostratégie, une nécessaire réforme de l'aide internationale », in *Le Monde diplomatique*, septembre 2004, p. 10.

²⁹⁶ Keza J-P., *op. cit.*, p. 14.

anciens services du Ministère de la coopération au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du Ministère des Affaires étrangères. En définitive, il s'est agi plus d'un redéploiement du personnel que d'une réforme visant le changement de méthode. De la proposition de Jean-Pierre Cot de supprimer les « réseaux » aux slogans qu'il propose « Aider le Tiers-monde, c'est s'aider soi même »²⁹⁷, la réforme n'a abouti qu'à une baisse de l'aide sans qu'elle soit plus efficace dans ses objectifs ou ses réalisations²⁹⁸.

En ce qui concerne la dette, sa partie bilatérale a évolué assez favorablement contrairement à sa composante multilatérale. Au niveau bilatéral, même si l'instance informelle du Club de Paris²⁹⁹ assure la gestion de cette partie de la dette, l'efficacité de son action dépend en premier lieu des États donateurs. Ceux-ci ont donné des signaux visant l'allègement des charges de la dette. C'est le cas de la France (en 1989 et 1994) puis des États-Unis (en 1989) pour les annulations concédées aux pays africains.

En revanche, la situation de la dette multilatérale gérée par les institutions internationales représentées par le FMI et la Banque Mondiale est plus figée car relève d'un fait de droit³⁰⁰. Quoiqu'il en soit, aucune disposition de leurs statuts ne prévoit des annulations de dettes, mais plutôt l'octroi de conditions favorables de paiement. Mais, rien n'empêche non plus ces mêmes institutions de réviser leurs statuts pour y introduire les conditions d'annulation des dettes contractées par les pays les plus pauvres. L'intransigeance de ces organismes, qu'ils fondent sur une situation de droit n'est donc pas irréversible et devrait être revue. D'ailleurs leur qualité de créanciers dits privilégiés, relève plus de la coutume que d'obligations juridiques.

En définitive, aucune modification pratique n'est intervenue que ce soit dans la gestion de l'aide internationale ou de la dette depuis leur institution. Ce sont donc les mêmes acteurs avec les mêmes méthodes qui ont produit les résultats connus qui visent maintenant la transformation des sociétés africaines en pays émergents puis développés. Il s'agit ni plus ni moins d'un leurre.

B. Crise au sommet des États et l'impératif de changement de gouvernance

²⁹⁷ Cot J-P., *op. cit.*

²⁹⁸ La part subsaharienne de l'aide française est passée de 37,7% entre 1989 – 1990 à 34,1% entre 1994 – 1995 pour n'être que de 29,4% entre 1999 – 2000. Cf. Keza J-P., *op. cit.*, p. 15.

²⁹⁹ Constitué dès 1956, il regroupe les créanciers publics bilatéraux de manière à garantir des facilités de paiement harmonisées entre eux et faire en sorte que le débiteur ne puisse jouer sur la générosité de l'un pour financer les exigences de l'autre. Dans cette perspective, le Club de Paris traite tous les crédits intergouvernementaux concessionnels ou non, ainsi que les crédits à l'exportation garantis. Pour les créances privées, elles sont gérées par le Club de Londres.

³⁰⁰ Cf. article IV 4 c) du Statut de la Banque mondiale.

La convergence de ces erreurs d'appréciation et de ses réactions plus politiques que rationnelles dans la transformation des sociétés africaines ont conduit à une crise inévitable. L'appel de la France à la Baule en 1990 pour un changement de gouvernance va créer une onde de choc, une fois encore politique. La France décide d'associer désormais les performances démocratiques à l'attribution de l'aide.

1. La crise des États

La volonté des dirigeants africains d'asseoir leur pouvoir par le monopartisme dans la plupart des pays, ne peut être reconnue comme la seule cause de l'instauration des partis uniques. Il faut y ajouter les discours idéologiques sur le développement. L'adoption du modèle économique soviétique dans plusieurs États a aussi contribué à l'enracinement du phénomène.

Pourtant, comme nous l'avons déjà évoqué, les faits montrent que, hors contexte idéologique, le monopartisme n'est pas forcément facteur de régression. C'est en particulier le cas dans certains pays d'Asie. De même, le monopartisme au Sénégal jusqu'en 1974³⁰¹, a plutôt conduit le pays dans une relative prospérité économique avant la révision constitutionnelle de 1976³⁰². À l'opposé d'autres pays comme le Togo ou le Gabon qui, sans prendre d'option idéologique, avaient instauré des partis uniques, n'ont pas connu un décollage économique.

Après l'effondrement du Mur de Berlin, la chute de l'empire soviétique et l'échec économique quasi général du monolithisme politique, ont poussé les pays qui l'avaient adopté à y renoncer pour prendre une nouvelle orientation de leur système de gouvernance publique. Se sont ajoutées à ces forces, la pression des mouvements sociaux³⁰³ et pour beaucoup les nouvelles conditionnalités de l'aide voulues par la France et les institutions financières internationales. Tous ces éléments ont rendu obligatoire l'ouverture du champ politique.

Comme la preuve d'une démocratisation en marche, on décompte en ce début du XXI^e siècle, une floraison de partis politiques dans les pays africains francophones³⁰⁴. Mais la création d'un parti politique est-elle une mesure de la vitalité du processus démocratique ? Pas toujours. C'est

³⁰¹ Le Président de la République du Sénégal a décidé de l'ouverture du pays à trois (3) courants idéologiques : socialiste et démocratique, libéral et démocratique et communiste marxiste léniniste.

³⁰² Voir la loi n°76-01 du 19 mars 1976 portant révision constitutionnelle, publiée au Journal Officiel n°4483 du 3 avril 1976, p. 501 ; puis la loi 76-26 du 6 avril 1976 abrogeant et remplaçant l'article 2 de la loi 75-68 du 9 juillet 1975 relative aux partis politiques.

³⁰³ Au Bénin, la grève des étudiants suivie de celle des syndicats et des fonctionnaires en 1989 ; au Cameroun, la mobilisation due au procès de l'ancien bâtonnier Y. Black en 1991 ou au Togo les manifestations contre la tuerie de la lagune d'Ebè.

³⁰⁴ À titre indicatif, il existe plus de 120 partis régulièrement enregistrés au ministère de l'intérieur au Bénin, environ 46 qui ont rempli les mêmes formalités au Burkina - Faso, environ 200 au Cameroun, environ 40 en Côte d'Ivoire et près 173 au Gabon. Mais, ces informations sur les formations politiques doivent être nuancées ou relativisées en raison des tendances du moment. En effet, suivant les périodes (électorales ou non) on peut noter une forte demande d'enregistrement de partis dans les structures officielles prévues à cet effet, ou au contraire des alliances de partis juste pour passer la phase des consultations électorales.

souvent un moyen efficace de s'assurer une place dans l'exercice du pouvoir. En témoignent les échecs à répétition desdits mouvements lors des consultations électorales et les transhumances politiques pour des partis vaincus vers des partis vainqueurs³⁰⁵. Les visions politiques plurielles et la démocratie sont largement faussées. Ce n'est pas sans risque pour l'Afrique qui peut, si la démocratie est impuissante, retomber dans « la monoculture politique » qui était quasiment la règle dans un passé encore récent.

2. L'appel français à la démocratie et au changement de gouvernance

À la cérémonie d'ouverture du XVI^e Sommet des Chefs d'États d'Afrique et de France le 20 juin 1990 à la Baule, le Président François Mitterrand dans son discours introductif, sort du cadre conventionnel et introduit le débat sur la question de la démocratie en établissant une corrélation entre celle-ci et le développement. Il rappelle que « *le souffle de la démocratie fera le tour de la planète* »³⁰⁶. En clair, il signifiait que les événements qui ont emporté en Europe Centrale et Orientale « *des régimes considérés comme plus forts* » n'épargneront pas l'Afrique ; d'où la nécessité pour cette dernière de s'engager sur le chemin de la démocratie. Tout en reconnaissant la démocratie comme principe universel, le Président invitait aux considérations particulières de chaque pays en rappelant que « *des différences de structures, de civilisations, de traditions, de mœurs* » devraient être prises en considération.

À l'évidence, à la Baule, les thèmes classiques sur l'endettement et son poids, sur les responsabilités qui incombent aux pays riches, sur le devoir de la France envers l'Afrique, devoir auquel elle ne saurait se dérober, sur l'indispensable accroissement de l'aide publique, n'ont guère pesé face à la leçon de démocratie. Le schéma du Président français était fondé sur « *le système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure* »³⁰⁷. Ces principes seront d'ailleurs progressivement retenus par toutes les institutions comme conditionnalité de l'aide au développement.

Mais aujourd'hui, certains observateurs de la vie publique africaine se posent la question de la valeur de la « démocratie à l'africaine ». Que vaut cette démocratie quand les résultats sortis des urnes (même en absence de fraudes, pourtant fréquentes) ne sont ni respectés ni acceptés ? Comment s'entendre sur une conception unanime de la démocratie quand des Constitutions sont amendées par des majorités parlementaires mécaniques, permettant ainsi à des dirigeants de

³⁰⁵ Dans ce cadre, le parlement béninois a par exemple voté une loi interdisant la transhumance politique en cours de mandat. cf. la loi de juillet 2001 portant révision de la charte des partis politiques (art 44).

³⁰⁶ Extrait du discours du Président François Mitterrand du 20 juin 1990.

³⁰⁷ *Id.*

s'éterniser au pouvoir ? On parle aujourd'hui de perversion de la démocratie et du multipartisme en Afrique.

Conclusion

Est-il possible de renvoyer dos à dos l'univers colonial tel que décrit par Frantz Fanon³⁰⁸ et les nations africaines nées des indépendances comme uniques sources de la situation africaine ? Peu raisonnable. Les facteurs du non développement de l'Afrique subsaharienne sont nombreux.

D'un point de vue historique, il n'y a pas eu certes, de remise en cause des processus de constitution des États au sens français voire européen ; les Africains se sont contentés de pérenniser les structures administratives coloniales en les cristallisant au plan interne africain. Cette consécration par l'Afrique de l'ordre administratif établi par le colonisateur et des espaces coloniaux comme étant ceux des États indépendants peut donner lieu à une double interprétation. L'une négative, tient au refus d'un retour aux sources géoculturelles de l'Afrique comme une solution incertaine et difficilement maîtrisable dans les interrogations que ce retour pourrait susciter ; l'autre positive, facilite l'identification des territoires africains dans leurs relations avec l'extérieur, notamment l'Europe et les États-unis ; en conservant le bénéfice des délimitations coloniales, les États africains s'inscrivent dans la continuité. On ne peut occulter par ailleurs, et c'est déterminant, que l'Afrique, dans son évolution, n'a procédé qu'à des aménagements institutionnels et politiques au grand dam d'un assainissement économique.

D'un point de vue social, on peut aussi noter qu'à de rares exceptions près, les revendications nationalistes n'ont pas encore pour objectif le partage du territoire national dans le contexte actuel africain. Ce qui est plus courant et qui agite les milieux politiques, c'est plutôt l'instrumentalisation de la question ethnique par l'élite politique africaine. Cela n'est pas insurmontable.

En définitive, c'est moins l'intérêt national et la recherche d'augmenter la richesse des pays qui a été au centre des stratégies de décision et de positionnement par l'élite africaine – puisque certaines contestations de la gestion du pouvoir, ont trouvé solution dans le partage des postes – que la recherche du développement par le seul canal politique. Plus grave, ce pouvoir politique est apparu comme le raccourci le plus utile pour une rapide ascension sociale. C'est donc, la conception autocentrée du pouvoir politique qui est en cause plutôt que l'affaiblissement des contre-pouvoirs.

³⁰⁸ Comme méprisé, haï, antimonde ... Cf. Fanon F., *op. cit.*

Il convient aussi de remarquer l'immobilisme qui caractérise les organismes internationaux de gestion de certaines questions africaines, notamment l'aide publique et la dette. Il est apparu après ce qui précède qu'on ne peut continuer d'administrer les situations actuelles avec des organismes conçus dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il faut revoir les modèles d'organisation et cesser d'envisager la question du développement sous l'angle unique d'aménagements politiques et institutionnels.

Ce qui est certain, c'est que l'emballlement né avec le début des processus démocratiques engagés dans les pays africains, a engendré de nouveaux acteurs qui se veulent également pourvoyeurs de bien-être économique et social. L'interrogation centrale dans cette nouvelle configuration est de savoir s'il s'agit d'une nouvelle dynamique capable de fédérer les énergies pour une relance ou simplement un repositionnement stratégique des mêmes acteurs occupant l'espace vide laissé par les États.

Titre 2 : Prééminence politique dans les réformes de développement : les acteurs immobiles

L'apparition des États africains sur la scène internationale a profondément modifié la donne des acteurs internationaux du développement. Mais cette apparition n'a pas été suivie d'une réflexion de leur participation à la production de la richesse mondiale. Tout au plus, ces États ont été cantonnés, et l'ont évidemment assumé avec plus ou moins de bonheur, dans le rôle symbolique d'appendice du système international de production. Ils n'ont dès lors pas gagné au change en s'alignant sur les programmes mis en œuvre par les organismes internationaux.

En effet, la participation de ces pays à l'ONU, l'OMC, le NEPAD l'AGOA ou la CEDEAO et la CEMAC en passant par l'Union africaine, et les autres structures internationales de coopération afin d'améliorer les conditions sociales de leurs populations, n'a pas été concluante. L'économie africaine est toujours à la traîne. L'engagement de ces pays dans les instances internationales pour une coopération au développement, s'est plus traduit par des réserves de voix de vote au bénéfice de tel ou tel groupe que par de réels bénéfices dans lesdits programmes à travers de vrais partenariats.

Mais, dans le cadre du changement politique intervenu vers la fin de la décennie 80, une nouvelle orientation voit le jour en raison de l'apparition de nouveaux acteurs animés de la même bonne volonté que les instances politiques nationales qu'internationales : faire advenir le développement dans les pays du Sud. Au terme de près de deux décennies de fonctionnement, il serait utile d'analyser l'impact de leur apport sur l'ensemble du processus de développement.

Vraisemblablement, plusieurs pratiques ont évolué : c'est le cas par exemple pour la grande majorité des pays africains des règles d'accès et d'exercice du pouvoir politique ; c'est aussi le cas, ne serait-ce que pour partie, de la conception et la mise en œuvre des programmes publics. Mais, dans la réalité, s'agit-il véritablement d'une avancée susceptible de conduire les pays africains sur la voie de la croissance durable, ou simplement de mesures d'adaptation au contexte nouveau imposé par l'évolution des données géostratégiques ?

« La démocratie ne garantit pas nécessairement une gouvernance de qualité. »

Boutros-Boutros Ghali.

Chapitre 3 : Les dynamiques sociales de développement : émergence d'acteurs nouveaux ou survivance d'un passé ?

En Afrique, les dynamiques sociales comme moyen d'action aux côtés des institutions étatiques, procèdent aujourd'hui davantage d'une logique de confrontation que de collaboration. La société civile africaine est un bouillonnement et un mélange d'acteurs qui viennent à la fois contester et suppléer l'État et ses démembrements dans les domaines où il s'est désengagé. Comme le souligne Jean-François Bayard, *« (...) la société civile ne s'organise pas automatiquement autour d'une structure unique et particulière qui permettrait de la décrire et de la caractériser ; elle est par nature plurielle et (...) elle recouvre des pratiques hétérogènes dont l'unification éventuelle est construite. »*³⁰⁹

Le concept même de société civile est complexe, compte tenu tout particulièrement de la multiplicité des acteurs qui la composent. De plus, il apparaît des variances du concept du fait des contraintes étatiques. Cependant, *« (...) le problème du rapport de la société civile à l'État est similaire d'un type d'État à l'autre. Celui-ci apparaît toujours comme une "excroissance" qui se développe "dans et sur la société, en multipliant ses appareils spécialisés, en articulant les*

³⁰⁹ Bayard J-F. Mbembe A. et Toulabor C., *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, coll. Les Afriques, 1992, p. 71.

populations contrôlées, en maillant le territoire qu'elles occupent, bref en assujettissant l'activité de la société à son contrôle". »³¹⁰

La décentralisation se positionne dans cette approche comme le mode qui garantit à la fois l'existence de l'État et son expression en même temps qu'elle favorise une démocratie locale et l'existence d'autres acteurs comme ceux issus de la société civile. À ce titre, la décentralisation apparaît comme un moyen d'assurer une redistribution sociale, en impliquant la population dans des projets de proximité au titre de la gestion communautaire³¹¹ et offre un terrain idéal pour une expression plurielle de la société civile. Cette dernière restant cependant une notion polysémique. L'étude de la société civile qui s'est construite du fait de la décentralisation dans l'enchevêtrement des réformes politiques de 1990 peut-elle permettre d'apprécier le nouveau rôle des acteurs nés de la décentralisation et répondre aux inquiétudes exprimées par certains analystes³¹² ? Les collectivités territoriales telles qu'elles existent aujourd'hui sont-elles réellement des acteurs du développement africain ? Sont-elles en mesure de favoriser, avec l'appui de la société civile, un nouveau départ ? *A contrario*, la décentralisation n'est-elle qu'une réforme institutionnelle de plus, sans effets notables sur le développement ?

Section 1 : Les collectivités locales : nouveaux acteurs de développement ou effet de mode ?

L'environnement politique qui a favorisé le retour de beaucoup de pays à la démocratie locale est issu des bouleversements sociaux de la fin des années 1980. Ce système repose actuellement le plus souvent sur un principe constitutionnel que les États ont complété par des textes législatifs ou réglementaires spécifiques, leur conférant ainsi une certaine solennité.

Les raisons de ce subit engouement sont : d'une part, les exigences de constituer de nouveaux espaces d'expression des libertés voulue par la France et relayées par les Organisations

³¹⁰ *Ibid.*, p. 72.

³¹¹ On peut utilement se reporter à l'ouvrage de Jaglin S. et Dubresson A. (s. dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Karthala, Paris, 1993, p. 305. Cet ouvrage met en lumière les difficultés d'accommodation des pouvoirs publics centraux africains aux mécanismes de la décentralisation. Par ailleurs, il relève les insuffisances de quelques formes de gestion avec le niveau local à partir d'exemples précis.

³¹² « Trente ans après le "faux départ" diagnostiqué par René Dumont, l'Afrique semble au seuil d'un "nouveau départ" : d'Alger au Cap, de la Corne à Dakar, un vent de démocratisation [soufflant] sur les sociétés figées dans la guerre et la misère, secouant les partis uniques, les régimes minoritaires et les dictatures militaires de droite et de gauche, en ranimant les espoirs des 660 millions d'êtres humains qui peuplent le continent ». Mais, « Le danger est immense cependant que l'Afrique, une fois de plus, prenne un "mauvais départ". Le vent de démocratisation risque en effet de n'être en fin de compte que ... du vent, à l'instar du "vent du changement" évoqué par le britannique Harold Macmillan lors des indépendances des années 1960. » Cf. Khan J., « Fin de la guerre froide et démocratisation : l'Afrique prendra -t- elle cette fois le bon départ ? », Universités, Magazine de l'actualité universitaire de langue française, AUPELF - UREF, Vol. 13, n° 1, mars 1992, p. 8.

internationales, et d'autre part, le critère de conditionnalité qu'est devenue la démocratie dans l'attribution de l'aide.

Loin d'associer le début de ce processus à une quelconque recherche de nouvelles solutions aux problèmes africains, il ne repose en définitive que sur du « chantage » des bailleurs de fonds. Dès lors, le considérer comme un facteur déterminant dans un possible décollage africain est une profession de foi. Le cumul d'une expérience de près de deux décennies de mise en œuvre apparaît certes trop restreint, mais suffisant néanmoins pour permettre de dégager des tendances dans l'analyse.

Paragraphe 1 : Nouvelle ère de décentralisation : à la recherche de nouveaux acteurs de développement en Afrique

La mise en œuvre de la décentralisation a suscité la constitution de diverses formes de regroupements voués au développement local africain. Selon Sylvie Jaglin et Alain Dubresson en « *ouvrant le jeu, en suscitant des compétitions dans un cadre électoral pluraliste, en créant des collectivités territoriales pour le contrôle desquelles de nombreux acteurs se mobilisent et révèlent leurs qualités d'entrepreneurs politiques, ces réformes placent le gouvernement des villes au cœur du façonnement de nouveaux rapports de pouvoir* »³¹³. Mais la mobilisation ainsi suscitée a-t-elle contribué au repositionnement des différents acteurs opérant sur la scène locale et à l'identification parmi les multiples acteurs du développement de ceux appartenant à la société civile ? À ce sujet, Dominique Colas dresse un constat plutôt négatif en Afrique³¹⁴ qu'il convient d'analyser.

A. Le nouveau contexte de la décentralisation

Les principes de la gestion territoriale en Afrique aujourd'hui, trouvent leur consécration dans les constitutions adoptées après 1990. Nous constatons cependant que n'y est en général inscrit, que le simple principe de la décentralisation comme modèle d'administration territoriale. L'organisation des rapports entre les différentes institutions est laissée à la rédaction de futures lois organiques.

1. Décentralisation : une consécration constitutionnelle

³¹³ Jaglin S. et Dubresson A. (s. dir.), *op. cit.*, p. 304.

³¹⁴ Colas D., *La pensée politique*, Paris, Larousse, coll. Textes essentiels, 1992.

Beaucoup de pays africains ont consacré dans leur constitution, après les conférences nationales, forums de réconciliation, ou accords de Paris..., le principe d'une décentralisation³¹⁵. La formulation juridique de la libre administration des collectivités par des organes élus, a été retenue par la plupart des constitutions africaines, mais sans indiquer les niveaux de décentralisation. Cette garantie constitutionnelle a impliqué un réaménagement intérieur dans les cadres législatifs nationaux. C'est notamment le cas du Bénin, du Burkina-Faso, du Cameroun, du Gabon, du Mali et du Sénégal.

Dans le cas du Cameroun, certains observateurs émettent cependant des réserves sur l'impartialité du processus, vu les immixtions régulières des autorités centrales dans la gestion et le fonctionnement des collectivités locales. En effet, le pouvoir central ne cesse de créer ou de supprimer par décret, des communes qui constituent l'unité de base de ce pays. Ceci peut s'expliquer par le fait d'une absence de réglementation spécifique dans les grandes villes. Les acteurs sont unanimes à reconnaître qu'il est impossible de donner avec précision aujourd'hui le nombre total de communes au Cameroun³¹⁶.

En dehors des pays ciblés, il convient aussi d'émettre quelques réserves sur l'organisation territoriale de certains pays comme la République démocratique du Congo. Depuis la promulgation le 18 février 2006 de la nouvelle Constitution, les dispositions prises en faveur d'une décentralisation, couvrent tout le territoire. Elles créent vingt cinq (25) Provinces et la ville de Kinshasa en tant qu'entités territoriales décentralisées³¹⁷. La même Constitution organise le pays en Villes, communes, secteurs et chefferies³¹⁸. Mais le fonctionnement des structures et les rapports entre elles, seront définis dans une loi organique. Il faut aussi se souvenir que ce pays s'est engagé dans une nouvelle démarche de réamorçage du processus démocratique et donc de la décentralisation, après trois tentatives infructueuses. Les autorités centrales expliquent ces échecs à répétition par, entre autres causes, la confusion des rôles et fonctions des agents de l'État,

³¹⁵ « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus »

³¹⁶ À ce sujet, selon les informations figurant sur le site du PDM (Partenariat pour le développement municipal) « [...] il est difficile de maîtriser le nombre exact de communes, car le gouvernement en crée régulièrement sans que l'on puisse savoir ni les critères ni le calendrier de création ». Voir site du PDM au http://www.pdm-net.org/Newsite/french/decentralisation/cameroun/orga_admin.htm

« La situation camerounaise est exceptionnelle. Un citoyen peut siéger conformément à la loi n°92/003 du 14 Août 1992 dans deux conseils municipaux différents et même devenir le premier adjoint au maire de la commune où il n'a jamais été élu, en violation flagrante de la législation en vigueur », critiquait un opposant au régime en place dans un quotidien publié en ligne sur : www.sdfparty.org/french/references/95.php.

³¹⁷ Aux termes de l'article 2 de la Constitution, « Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. ».

³¹⁸ Article 3.

l'insuffisance des dispositions réglementaires ainsi que l'inégalité des ressources de chacune des localités³¹⁹.

En définitive, le processus de décentralisation est bel et bien en marche tout en étant différent d'un pays à un autre. En l'absence de textes de loi précisant les différents niveaux de décentralisation, certains États tels le Bénin l'ont simplement limité au niveau communal. Bien qu'il s'agisse d'une collectivité infra étatique, cette organisation territoriale apparaît cependant un peu restreinte pour favoriser l'émergence et la concordance des synergies d'un développement durable. Il faut néanmoins reconnaître que le processus a pris un réel essor au Bénin³²⁰. Pour d'autres États comme le Mali, la décentralisation épouse plus ou moins la forme de la réalité française : communes – départements (les cercles remplaçant les départements) – régions. Mais la comparaison s'arrête là, les modes d'accession dans les instances de décisions de ces entités étant, en particulier, différentes.

2. Décentralisation : un processus à fondement réglementaire

De fait, la mise en œuvre de la décentralisation suppose un ensemble de dispositions réglementaires. La consécration de ce principe d'administration dans les constitutions africaines poursuit plutôt l'objectif d'éviter les remises en cause « du fait du Prince ». Les dirigeants africains, habitués qu'ils étaient à décider de tout en tout lieu, perdent ainsi la possibilité de revenir facilement sur ce mode de gestion. Il leur faut recourir à une révision constitutionnelle³²¹. Ce qui se révèle difficile à organiser au moment où l'ensemble des partenaires de l'Afrique intègre la bonne gouvernance dans leurs critères de partenariat. Certes, les principes qui fondent la décentralisation sont plus réglementaires que constitutionnels, mais en même temps, la solennité qui entoure la consécration constitutionnelle est essentielle pour éviter les dérapages et les remises en question.

Des pays n'ont complété leur dispositif juridique sur l'administration de leur territoire que par des textes et dispositions réglementaires. Pour ceux là, il s'agit beaucoup plus d'une volonté politique de parvenir à une administration plus efficiente.

³¹⁹ Comme l'avait reconnu le Secrétaire général au ministère du Développement rural, Dosithée Hadelin Mbusu Ngamani, dans un coin de presse publié au Journal « *Nation* » en date du 22 juillet 2003 sous le titre « *Les grands axes de la politique globale du développement rural en RDC* ».

³²⁰ Le Bénin a organisé des élections locales de décembre 2002, les premières après le retour au multipartisme, aux fins de doter les collectivités locales d'organes élus. Les instances locales ont été renouvelées en avril 2008.

³²¹ Sur le point de la révision constitutionnelle, le Président gabonais y est parvenu par combinaison de plusieurs artifices : réunir une majorité parlementaire mécanique et profiter de diverses situations comme par exemple celles invoquées le 18 avril 1997 sur l'introduction du poste de vice-président de la République pour porter le mandat du chef de l'État de cinq à sept ans ; ou l'argument du mot « Dieu » à insérer dans le préambule de la même constitution le 9 octobre 2000 qui a donné l'occasion de voter dans la foulée, l'immunité judiciaire du chef de l'État à l'expiration de son mandat ou encore l'argument du coût financier des élections qui lui permet de faire adopter la réélection sans limitation du Président de la République en juillet 2003. Aucun acteur de la communauté internationale n'a pris position sur ces faits.

C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire qui, jusqu'à la fin des années 90, a bénéficié d'une réelle stabilité politique. Différents textes de loi avaient été adoptés par le Parlement ivoirien au début des années 80 faisant de la décentralisation un principe de gestion de proximité³²². Mais, l'œuvre de réforme n'a pas connu un aboutissement heureux du fait de la mainmise du chef de l'État, et par la suite des bouleversements ayant entraîné une remise en cause du système politique ivoirien. Les différents accords et négociations pour la pacification du pays n'ont pas encore conduit à une remise en route du processus de décentralisation.

En République démocratique du Congo, la situation est assez semblable à celle de la Côte d'Ivoire. Le processus n'a pas non plus été conduit jusqu'à son terme, en raison des bouleversements politiques survenus au cours de la première transition. Depuis lors, le pays est en proie à de régulières et violentes tensions internes obstruant toute démarche dans le sens d'une restitution des pouvoirs aux acteurs locaux. Malgré l'existence d'un ministère en charge de la décentralisation, les autorités centrales expliquent la réticence de conduire le processus jusqu'à son terme par les velléités indépendantistes de certains leaders politiques qui risquent de compromettre l'unité de l'État³²³.

B. La mise en œuvre effective de la décentralisation

Elle se manifeste par une double opération : d'abord la réalisation des découpages territoriaux qui définissent les limites spatiales dans lesquelles les autorités locales pourront mettre en œuvre une politique locale ; ensuite, l'organisation effective de consultations électorales dans le but de doter les collectivités d'instances réellement autonomes.

1. Les critères de découpages territoriaux

Les critères de découpages retenus sont presque identiques d'un pays à un autre. Il s'agit essentiellement des critères de population, de superficie et de capacité de mobilisation de ressources financières suffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement de chaque collectivité. Au bas de la pyramide, on retrouve les communautés de base³²⁴ qui sont définies à

³²² Loi n° 78-07 du 9 janvier 1978, portant institution des communes de plein exercice en Côte d'Ivoire ; lois 80-1180 relative à l'organisation municipale ; n° 80-1181 portant régime électoral et n° 80-1182 portant statut de la ville d'Abidjan ; loi n° 81-1129 du 21 décembre 1981 portant régime financier ; la loi n° 81-1130 du 30 décembre 1981 portant régime fiscal ; la loi n° 83-788 du 2 août 1983 déterminant les règles d'emprise et de classement des voies de communication et des réseaux divers des communes et de la ville d'Abidjan et la loi n° 84-1244 du 31 octobre 1984 portant régime domanial et les textes subséquents.

³²³ Lire à ce sujet le communiqué de presse CS/2104 du 2 février 2001 du Président de la RDC devant le Conseil de sécurité de l'ONU (4271^{ème} séance) « *Pour une mise œuvre des accords de Lusaka et pour la relance du dialogue inter congolais* ».

³²⁴ Cette appellation bien qu'équivoque doit être entendue simplement comme voulant dire la structure la plus petite géographiquement dans l'appellation francophone.

partir des notions comme le respect de l'objectif général de rapprochement de l'administration des administrés, tout en respectant celui de la décentralisation.

Le deuxième niveau repose sur les mêmes critères auxquels sont ajoutées des notions sociologiques de volonté de vie commune et de plan de développement harmonieux. Ici, la collectivité doit être non seulement en mesure de couvrir ses dépenses de fonctionnement, mais également d'assurer la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel. C'est aussi ici que sont conçus et mis en œuvre les programmes d'investissement³²⁵.

Le troisième et dernier niveau, bien que peu adopté par les pays, constitue un ensemble plus large et favorisant la mise en œuvre de plans de développement. C'est à ce niveau que l'on doit prendre en compte la notion d'unité quand il s'agit de la structuration ethnique des sociétés africaines³²⁶.

Tout ceci ne s'est pas réalisé sans douleur. Ce qui, selon l'avis de certains observateurs, explique la lenteur observée dans la mise en place des structures décentralisées. Par exemple, l'unanimité ne s'est pas toujours faite autour du choix du chef lieu de la localité.

2. Refondation de l'État par le local ou rattrapage politique par le bas

Le redéploiement politique que permet la décentralisation en Afrique laisse entrevoir dans sa mise en œuvre deux possibilités : refonder les États en faillite en les réorganisant par le bas, ou permettre aux acteurs locaux issus de la décentralisation de prendre le relais des actions des États en faveur du développement.

Les réformes décentralisatrices engagées dans les États africains semblent redonner donc quelque espoir. Plusieurs analystes de la scène politique africaine y ont vu un nouveau départ. Il est un peu tôt pour faire une analyse approfondie des relations nées entre autorités locales au plan international. Mais, la coopération décentralisée qui a surgi du fait de leur apparition en qualité d'acteurs de développement est un fait. L'engouement dont elles font l'objet interpelle et suscite quelques remarques :

Compte tenu de l'importance donnée aux collectivités comme nouveau lieu de convergence, il convient de s'interroger sur la mobilisation dont elles font l'objet pour la promotion d'un nouveau départ. Cette mobilisation est réelle. Les acteurs internationaux que sont les organisations ou les États partenaires y voient l'expression d'une volonté locale. C'est ainsi que

³²⁵ Comme au Mali. Cf. à sujet Mback N. C., *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003, p. 275-284.

³²⁶ *Id.*

l'Union Européenne reconnaît et appuie le processus de décentralisation au sein des États membres, mais également en Afrique³²⁷. L'ONU en fait autant par le biais de son programme « ONU Habitat » ou Programme des Nations unies pour les établissements humains, qui financent des programmes de formation en direction du personnel des collectivités³²⁸. Il en va également ainsi de l'Organisation internationale de la Francophonie qui compte parmi ses opérateurs, une émanation des entités locales notamment l'Association internationale des maires francophones (AIMF). En 2002, l'OIF a franchi un pas supplémentaire en parrainant les Premières rencontres internationales des Régions francophones qui ont conduit à la création de l'Association internationale des régions francophones (AIRF) qui met en réseau ce niveau infra étatique des États et gouvernements membres de la Francophonie.

Sous diverses formes et à l'instar des États, les Institutions internationales accordent donc une place particulière aux collectivités locales dans leurs programmes.

La question qui se dégage à partir de ce constat est de savoir quelle position les collectivités doivent occuper dans le processus du nouveau départ. Il apparaît au vu de l'importance des énergies qu'elles mobilisent, que les collectivités peuvent être considérées comme un nouveau centre de refondation de la construction des États en faillite. L'échec de l'État central donne des raisons de croire qu'un décollage économique reste possible en partant des entités locales. Seulement, l'engouement général peut occulter que cet espace est peut être trop restreint dans la mondialisation contemporaine pour permettre un réel essor.

Il convient aussi de souligner que la possibilité d'un développement à la base accordée aux collectivités territoriales relève encore en grande partie plus de la « présomption de capacité » que de faits avérés. Les pays modèles comme la France qui inspirent les réformes africaines n'ont achevé leurs décentralisations que très récemment³²⁹. On manque donc de recul. Si l'innovation africaine réside maintenant dans la construction de l'État par le biais des collectivités qui seront le nouveau centre de l'impulsion du développement, les réalisations actuelles dans le cadre de cet aménagement sont encore peu visibles et moins solides.

Par ailleurs très complexe, la dimension régionaliste des consultations électorales ne permet pas de démêler facilement toutes les imbrications des votes au niveau local. Le phénomène ethnique qui consiste à donner la prévalence au « fils du terroir » y a trouvé un terrain favorable pour son

³²⁷ Elle reconnaît officiellement l'intérêt des acteurs locaux par le règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil de l'Europe du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée.

³²⁸ Comme par exemple en novembre 2007 pour le Sénégal, le Mozambique et la RD Congo dans le cadre du programme de formation de planification stratégique et de budgétisation. Ce programme a démarré en février 2008.

³²⁹ Par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui garantit les trois niveaux de décentralisation en France.

épanouissement en Afrique à partir du moment où la décentralisation permet d'obtenir un mandat électif au niveau local.

Dans ce jeu politique, les élites agitent la fibre de leur appartenance à la localité pour laquelle elles postulent à la gestion. Curieusement, ces mêmes hommes qui n'ont pas pu apporter le meilleur d'eux au plan national, trouvent grâce aux yeux des leurs qui les préfèrent aux autres concurrents. Ils investissent alors cet espace politique promettant le bonheur qu'ils n'ont pas su donner au niveau national.

Ainsi, la réorganisation institutionnelle de l'arène locale que permet la décentralisation peut être, à s'y méprendre, le lieu de repêchage d'une élite politique en perte de légitimité nationale. Il n'est pas superflu de préciser qu'une majorité de dirigeants présumés responsables de l'échec des politiques de développement en Afrique sont encore aux affaires au niveau local. L'impression générale qui se dégage de la décentralisation, que les institutions internationales avaient entraperçue comme pouvant contribuer au décollage africain, est que ce nouveau système permet de promouvoir les « élites » qui ont échoué au niveau national. La grande différence est l'organisation d'élections locales.

De fait, dans la plupart des cas, ce sont les partis ou coalition de partis politiques au pouvoir qui remportent largement ces élections en s'appuyant sur les « fils du terroir » comme relais locaux. Dans ces conditions, de quasi absence de contradictions dans les débats publics, un risque se profile : l'ethnisation légitimée par des élections locales peut compromettre le processus démocratique en cours, et à terme, hypothéquer les avantages supposés de la décentralisation.

Paragraphe 2 : Le renouveau de la démocratie locale

Le tournant marqué par la réorganisation administrative locale dans les pays africains par la décentralisation a modifié profondément le paysage institutionnel mais, avec de fortes variantes. Certains pays n'ont adopté pour le moment qu'un seul niveau de décentralisation et sont parvenus à l'installation des autorités locales décentralisées. D'autres, peu nombreux, ayant retenu le principe d'une réforme radicale, ont adopté les trois niveaux de décentralisation comme c'est le cas par exemple en France. Entre les deux, se situent les plus nombreux qui n'ont retenu que deux niveaux de décentralisation. Dans tous les cas, les structures sont de même nature qu'il s'agisse des structures de base ou des découpages territoriaux prenant en compte un espace géographique plus important que la commune.

A. Les structures de gestion dans les localités africaines

Les modes de désignation ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre. Ils diffèrent aussi considérablement d'un niveau à un autre pour un même pays. Pour plus de clarté dans la présentation, il sera donc fait une présentation par niveau pour l'ensemble des pays en mettant l'accent sur quelques particularités.

1. Le premier niveau

Structure de base, par excellence, c'est la commune qui bénéficie aux termes des dispositions législatives ou réglementaires de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et non les arrondissements dans les zones urbaines subdivisées. La plupart des pays ont conféré le même statut aux arrondissements (quand ils existent) en les érigeant en qualité de structures administratives de base. Mais, ils ne jouissent pas de l'autonomie des communes. Cette distinction est importante en raison du fait que tous les systèmes africains francophones l'ont retenu comme principe de découpage d'organisation à la base.

Une commune peut regrouper plusieurs structures de base. Il convient cependant d'attirer l'attention sur le fait que la dénomination de commune d'arrondissement (43 au total) retenue par le législateur sénégalais, dans les grandes villes comme Dakar constitue une spécificité : l'unité décentralisée de base, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est en effet, dans ce pays, la communauté rurale. La commune d'arrondissement est une subdivision administrative. Il faut aussi nuancer le cas des districts de Bamako (Mali) et de Niamey (Niger) qui regroupent plusieurs communes. Les districts de Bamako ou de Niamey ne sont pas les unités de base mais plutôt les communes qui les composent. En Guinée, on retrouve aussi quelques particularités notamment dans les terminologies : les districts ruraux regroupent les hameaux, et correspondent aux quartiers dans les centres urbains ou arrondissements dans certaines grandes villes africaines comme Abidjan ou Cotonou.

On retiendra, en dehors de ces particularités motivées par un souci de gestion efficiente, que la collectivité de base, pivot de la décentralisation en Afrique francophone subsaharienne reste la commune. Elle est présente dans tous les pays même dans ceux que certains observateurs n'hésitent pas à classer parmi les réticents. C'est d'ailleurs, à partir de ce premier niveau qu'est élaboré, dans les pays qui l'ont adopté, un deuxième niveau de décentralisation, conférant à des collectivités locales géographiquement plus étendues des missions plus importantes.

2. Le deuxième niveau : le département, la province, le cercle

Il ne s'agit pas d'une hiérarchisation entre les collectivités, mais plutôt d'un plus vaste espace territorial permettant la mise en œuvre de programmes de développement économique social et culturel. Dans le cas du Sénégal c'est la commune qui représente le deuxième niveau. En dehors

de ce pays, tous les autres pays africains désignent cette réalité soit par le département, la province ou le cercle. Il paraît néanmoins important de nuancer ces appellations compte tenu du fait que certains pays retiennent sous ce vocable des unités administratives déconcentrées. C'est le cas du Bénin où le département reste un organe déconcentré du pouvoir central. Ici, le législateur a introduit un nouvel organe de concertation, cette fois mixte composé d'élus (des communes et du département) et de représentants du pouvoir central dans des proportions définies par la loi. Ses missions sont d'orientation et de propositions dans le cadre des programmes départementaux de développement.

En règle générale, le département évoque le deuxième niveau de décentralisation. Il peut coïncider avec une unité administrative comme c'est le cas au Gabon. Mais tant que le représentant du pouvoir central n'assure que les missions classiques de contrôle de légalité qui lui sont dévolues, et que l'administration, la gestion et le développement sont assurés par des organes élus, cette unité est un niveau de décentralisation. Cette appellation de département change d'un pays à un autre, mais la règle reste la même. La Guinée comme le Sénégal retient la notion de communes urbaines regroupant des communes d'arrondissement, des districts selon le cas, comme deuxième niveau de décentralisation. Mais, comme évoqué plus haut, cette distinction n'introduit aucune nuance sur la réalité de la décentralisation dans ces pays.

La notion de province retenue par le législateur malgache, n'est pas identique à la réalité du deuxième niveau de décentralisation que l'on retrouve habituellement dans les autres pays. Ici, la province est une unité plus grande atteignant la taille des régions dans d'autres pays. Cette terminologie généralement admise dans ce cas pour ce pays correspond au troisième niveau de décentralisation comme l'indique d'ailleurs la dernière réforme intervenue à Madagascar³³⁰.

3. Le niveau supérieur des collectivités locales : la région ou la préfecture

Ce niveau n'a pas été retenu par beaucoup de pays. Il constitue un ensemble plus homogène et uniforme, en référence à la structuration des sociétés africaines, susceptible de favoriser la mise

³³⁰ La réforme constitutionnelle de 1998 introduit trois niveaux dans l'administration territoriale à Madagascar. Elle crée 28 Régions (correspondant aux départements français) qu'elle considère comme deuxième niveau de décentralisation. Mais cette réforme n'est pas mise en œuvre. Nos investigations sur la réalité de la situation administrative dans ce pays n'ont pas abouti.

en œuvre de plans régionaux de développement. Ici, peuvent être appelés à contribuer à la mise en œuvre et la réussite de projets de proximité, divers acteurs comme par exemple les notabilités coutumières. Contrairement à une idée répandue, les sociétés africaines sont caractérisées par une certaine institutionnalisation des pouvoirs traditionnels locaux. Les tenants de la thèse opposée comme Balandier³³¹ cité par Patrick Quantin sont dans une logique de comparaison des réalités sociologiques africaines aux contingences des pays européens. Ils n'évoquent que la logique du désordre pour expliquer les contextes institutionnels en Afrique. Sans vouloir verser dans la critique de cette thèse, on peut soutenir qu'elle est largement dépassée et on observe aujourd'hui une prise en compte des réalités africaines dans la définition des politiques locales. Cette nouvelle approche reconnaît la région comme un niveau d'exercice du pouvoir local équivalent à la gestion des clans dans les sociétés traditionnelles en Afrique. Il s'agit d'un espace plus ou moins homogène établi sur plusieurs facteurs, parmi lesquels on reconnaît le langage (mode de communication couramment utilisé), les coutumes, les habitudes vestimentaires, ... auxquels certains analystes ajoutent un facteur subjectif qui consiste en la volonté de vie commune. Dans ces entités, il existe un certain sens du bien commun. Aujourd'hui, la région repose sur plusieurs autres critères normatifs définis par les lois et les actes réglementaires.

Cependant, ce niveau est fortement perçu dans certains pays comme le Congo, le Togo et le Cameroun comme pouvant être source d'alimentation des velléités indépendantistes³³².

Des pays qui l'ont retenu le définissent comme une collectivité territoriale (Mali) ou comme une collectivité locale (Sénégal). Cette distinction reste cependant sans influence sur la réalité. Territorial ou local, ce niveau de collectivité est circonscrit à un espace géographique important, mais bien défini.

Le législateur guinéen place au troisième niveau les Préfectures et la Ville de Conakry, au second niveau les communautés urbaines et au premier niveau les communautés urbaines de développement. Il faut aussi faire une nuance entre la définition classique de la Préfecture comme une unité administrative relevant d'une autorité déconcentrée de l'État (Préfet), et la réalité institutionnelle que le législateur guinéen évoque. Parfois la Préfecture se trouve être à la fois une unité administrative et une unité décentralisée.

La région, comme toutes les collectivités, est une personne morale de droit public jouissant de l'autonomie financière. Elle est l'organe chargé de la mise en cohérence des stratégies de

³³¹ Quantin P., « Gérer les sociétés africaines : jeux d'acteurs et dynamiques d'institutionnalisation », IEP Bordeaux, juin 2000, p. 2.

³³² Voir explication supra.

développement et d'aménagement du territoire. Mais la création et l'organisation des régions ne peuvent et ne doivent pas porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'État.

B. Aperçu de la décentralisation en Afrique noire francophone

La décentralisation est vue comme un moyen d'assurer une gestion plus efficace des services publics, capable de réduire les coûts tout en s'adaptant mieux aux demandes des utilisateurs. Elle est également présentée comme un moyen de réduire le déficit des finances publiques, en transférant à la fois certaines recettes et certaines dépenses vers les collectivités locales. Cette dévolution suppose donc de bien gérer la charge financière que représente la centralisation administrative et parvenir ainsi à un juste équilibre entre recettes et dépenses.

La participation des populations au développement local avait donc dans cette perspective une connotation assez nettement économique et gestionnaire. Dans la réalité, il s'est agi davantage d'une pédagogie de participation active à la vie politique locale que d'une participation à la décision en matière de choix collectifs. Chaque État subsaharien s'est donc attaché, tant bien que mal, à une mise en œuvre de la décentralisation.

Le tableau ci-dessous montre un aperçu de l'effort de chaque pays africain francophone à se conformer aux exigences internationales, démontrant ainsi sa bonne foi dans la recherche de solutions pour l'Afrique.

Structures de gestion des collectivités territoriales

	Niveau total de décentralisation	Nombre de collectivités par niveau	Niveau de décentralisation correspondant	Type de structure de gestion	Instance délibérante	Exécutif
Bénin	1 niveau	● 77 Communes	1er niveau	● 3 Communes à statut particulier ● 74 communes	● Conseil communal élu	● Maire élu par le Conseil communal en son sein

Burkina Faso	2 niveaux	● 45 Provinces (non en place)	2ème niveau	● 45 Provinces	● Conseil provincial élu	● Président du Conseil provincial élu en son sein
		● 358 Communes	1er niveau	● 49 Communes urbaines ● 309 Communes rurales	● Conseil municipal élu	● Maire élu par le Conseil municipal en son sein
Cameroun	2 niveaux ³³³	● 10 Régions (prévision)	2ème niveau (prévision)	● Région	● Conseil régional élu	● Président du Conseil élu en son sein
		● 327 Communes (données non conformes aux chiffres publiés par le gouvernement)	1er niveau	● 2 Communautés urbaines	● Conseil de communauté élu	● Délégué du gouvernement
				● 9 Communes à régime spécial	● Conseil municipal élu	
				● 316 Communes dont 11 urbaines et 305 communes rurales	● Conseil municipal élu	● Maire élu par le Conseil municipal en son sein
Côte d'Ivoire	3 niveaux (prévisions)	● 10 Régions	3ème niveau	● Région	● Conseil régional élu parmi les conseillers généraux	● Président du conseil régional élu en son sein
		● 50 Départements	2ème niveau	● Département	● Conseil général élu	● Président du conseil général élu

³³³ Le deuxième niveau n'est pas mis en place.

		● 598 Communes (dont 2 districts)	1er niveau	● District (Abidjan et Yamoussoukro)	● Conseil de district élu composé de représentants des communes	● Gouverneur de district nommé
				● 196 Communes urbaines ● 400 communes rurales	● Conseil municipal élu	● Maire élu par le Conseil municipal en son sein
Gabon	2 niveaux	● 44 Départements	2ème niveau	● Département	● Conseil départemental élu	● Bureau du Conseil départemental
		● 50 Communes	1er niveau	● Commune	● Conseil municipal élu	● Bureau du Conseil municipal élu
Guinée (Conakry)	3 niveaux	● 3 4 Préfectures & Ville de Conakry	3ème niveau	● Préfecture	● Conseil départemental élu	● Préfet (nommé) ou Président du Conseil élu
				● Ville	● Conseil de ville élu	● Gouverneur (nommé)
		● 38 Communes urbaines	2ème niveau	● Commune urbaine	● Conseil communal élu	● Maire élu
		● 304 Communautés urbaines de développement	1er niveau	● Communauté urbaine de développement	● Conseil communau- taire élu	● Président du Conseil élu

Madagascar	2 niveaux	• 6 Provinces autonomes (prévision de 1998)	2ème niveau	• Province	• Conseil provincial (composé de conseillers généraux élus et de Sénateurs de la localité)	• Gouvernorat (Gouverneur élu parmi les Conseillers généraux ou non et Commissaires généraux qu'il choisit)
		• 1392 Communes urbaines et rurales.	1er niveau	• Commune urbaine	• Conseil municipal (composé de représentants élus)	• Maire élu au suffrage universel direct.
				• Commune rurale	• Conseil communal (composé de représentants élus)	• Maire élu au suffrage universel direct.
Mali	3 niveaux	• 8 Régions	3ème niveau	• Région	• Assemblée régionale composée de représentants élus au sein du conseil de cercle	• Président de l'Assemblée régionale élu en son sein
		• 49 Cercles + District de Bamako	2ème niveau	• Cercle	• Conseil de cercle composé de représentants élus des communes	• Président du Conseil de cercle élu en son sein

				• District de Bamako	• Conseil de district élu composé des représentants des communes	• Président du district élu par le Conseil en son sein
		• 703 Communes	1er niveau	• Communes urbaines et rurales.	• Conseil communal élu	• Maire élu par le Conseil en son sein
Niger	3 niveaux	• 14 Régions + District de Niamey	3ème niveau	• Région	• Conseil régional composé de représentants élus	• Président du Conseil régional élu en son sein
				• District (Niamey)	• Conseil de district	• Maire de District (élu au sein du conseil)
		• 55 Départements	2ème niveau	• Département	• Conseil de cercle composé de représentants élus	• Président du Conseil de cercle élu en son sein
		• 774 Communes	1er niveau	• Communes	• Conseil municipal élu	• Maire
Rép. du Congo	2 niveaux ³³⁴ (prévision)	• 10 Départements (prévisions)	2ème niveau	• Départements	• Conseil de département élu	• Bureau de Conseil de département élu

³³⁴ Aucun des organes prévus ne fonctionnent actuellement.

		Communes (nombre de communes non défini)	1er niveau	• Communes (plein et moyen exercice) • Autres Communes	• Conseil communal élu	• Maire élu au sein du Conseil
Rép. dém. du Congo ³³⁵	3 niveaux	• 25 Provinces & la Ville de Kinshasa		• Provinces	• Assemblée provinciale (composée de représentants élus ou cooptés dans la limite du 1/10)	• Gouverneur élu parmi les députés provinciaux ou en dehors de ceux-ci par l'Assemblée provinciale
Sénégal	3 niveaux	• 14 Régions³³⁶	3ème niveau	• Région	• Conseil régional composé de représentants élus	• Président du Conseil régional élu en son sein
		• 150 Communes + ville de Dakar	2ème niveau	• Communes urbaines	• Conseil municipal élu	• Maire élu par le Conseil en son sein
				• Ville (Dakar)	• Comité représentatif des conseils municipaux	• Maire de la Ville, Président du comité
				• Communes d'arrondissement	• Conseil d'Arrondissement élu	• Maire d'Arrondissement

³³⁵ Les lois organiques prévues pour compléter le dispositif sont encore en cours d'élaboration.

³³⁶ Suite à la loi du 1^{er} février 2008 créant les régions de Kaffrine, Kédougou et Sédhiou, le nombre de celles-ci est de 14 au lieu de 11 après l'érection de Matam en région en 2001. La même loi porte le nombre des communes à 150 et non 67 et celui des communautés rurales à 340 au lieu de 320.

		● 340 Communautés rurales	1er niveau	● Communauté rurale	● Conseil rural élu	● Président du conseil rural élu au son sein
Togo	3 niveaux	● 5 Régions (prévision)	3ème niveau	● Région	● Conseil régional élu	● Bureau exécutif du Conseil
		● 30 Préfectures (prévision)	2ème niveau	● Préfecture	● Conseil préfectoral	● Bureau exécutif de Préfecture
		● 30 Communes	1er niveau	● Commune	● Conseil municipal élu	● Maire
				● Communautés rurales		

Selon Pierre-Joseph Laurent et Jean-Philippe Peemans, la dynamique de « *recomposition des rapports de force au niveau global vient interférer avec les évolutions locales, la crise des États-Nations affaiblissant leurs capacités à moduler ces interactions directes entre le global et le local. Ce sont désormais celles-ci qui, bien souvent, ont gagné un espace accru pour redessiner ensemble le rôle et les fonctions assignées à l'État.* »³³⁷

Section 2 : Les mouvements associatifs en Afrique : copie d'un fait occidental ou réalité d'une société civile ?

Le tissu associatif africain essentiellement rural vers la fin des années 1980, devient de plus en plus urbain. Les associations sont fréquemment présentées comme les véritables acteurs du développement local en raison de leur situation plus ou moins neutre entre la population et la société politique. Se basant sur les valeurs d'entraide et de solidarité prêtées aux sociétés africaines, ces associations articulent aujourd'hui plus facilement le passage des solidarités traditionnelles à une nouvelle forme de mobilisation plus ou moins active. On peut toutefois

³³⁷ Laurent P-J. et Peemans J-P., « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au sud du Sahara : quelles stratégies pour quels acteurs ? », in, Revue APAD n° 15, *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, mai 1998.

s'interroger sur le niveau de leur engagement eu égard aux multiples missions qu'elles se sont assignées dans le cadre du vide créé par le retrait de l'État central. Les appels au renforcement de la société civile³³⁸ venus de toutes parts, loin de faciliter l'identification de ces nouveaux acteurs aggravent la confusion.

Il faut donc identifier les éléments qui favorisent la reconnaissance de ces regroupements, analyser leur rôle dans la société ainsi que leur fonctionnement comme acteurs de développement.

Paragraphe 1 : Éléments d'identification de la société civile actrice

Au début des années 1990, le renforcement des réformes institutionnelles a donné lieu au retrait des États de certains secteurs considérés comme improductifs pour les économies africaines. Face à ce désengagement de l'État, le vide ainsi créé a été rapidement comblé par des regroupements très divers promettant de réaliser et d'atteindre les mêmes objectifs que les gouvernements centraux. La question du contour même de la société civile africaine se trouve posée en sachant que l'extension de ce concept de société civile aux sociétés non occidentales pose problème.

A. Sociologie générale de la société civile

La notion de société civile est née essentiellement au moment de la transformation des sociétés féodales européennes en États et économies modernes³³⁹. C'est pour cette raison que son histoire et son avènement coïncident avec les réalités européennes. Mais très tôt, cette nouvelle forme d'articulation du pouvoir politique aux contraintes sociales, dépassera les frontières européennes pour être étendue à d'autres sphères géographiques, notamment aux pays africains au sud du Sahara. C'est surtout au lendemain des crises institutionnelles des années 1980, lorsque les institutions internationales commencent par rechercher de nouveaux acteurs plus ou moins neutres, pour de nouveaux modes de régulation et conditionnalités dans l'attribution de l'aide.

1. Les origines du modèle associatif occidental

a. Genèse de la société civile

³³⁸ Le terme « société civile » désigne l'ensemble des sphères sociales (groupes, institutions, mécanismes) qui se situent hors du champ d'action de l'État. Cf. Nay O., Michel J. et Roger A., *Dictionnaire de la pensée politique. Idées, doctrines et philosophes*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 195.

³³⁹ Dahou K., « La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique » in Totté M. Dahou T. et Billaz R., (s. dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Paris et Dakar, Cota – Karthala – Enda Graf, 2003, p. 61.

La notion de société civile laisse perplexe les analystes surtout dans la définition de ses contours et de sa démarcation du terrain politique. Pour certains, elle est purement et simplement réfutée pour son imprécision. Dans l'antiquité elle était confondue au champ politique³⁴⁰. Ainsi, pendant des générations, aucune différenciation n'a été faite entre la société civile et la société politique que l'on oppose de nos jours. La notion de « *societas civilis* » a d'abord été utilisée pour insister sur le rôle de l'État comme garant de l'organisation politique des rapports entre les hommes de la cité³⁴¹. La notion change de sens ensuite et sort du registre exclusivement politique avec Smith au XVIIIe siècle et est envisagée comme le produit d'une dynamique autonome indépendante de l'État.

Une nouvelle inflexion sera apportée au début du XIXe siècle avec Hegel qui considère la société civile comme « *l'ensemble des individus qui subviennent à leur besoin par le travail.* »³⁴². Il la considère plutôt comme « *un système contradictoire dans lequel les concurrences et les rivalités dressent les uns contre les autres [...]* »³⁴³. Pour lui, livrée à elle-même, la société est menacée dans son existence en raison des conflits internes issus des intérêts contradictoires qui la composent. Pour ce faire, il préconise un rôle important à l'État comme étant la seule institution capable de résoudre les contradictions entre les intérêts au sein de la société. Pour lui, l'État, garant de la morale universelle, est le prolongement de la société civile dont il incarne la conscience universelle.

Parmi les libéraux, Tocqueville sera le premier à opposer la société civile à l'État. Il différencie la société civile des acteurs publics, associe la démocratie politique et sociale à l'idée de participation des citoyens à la formation de l'esprit public dans le processus décisionnel intéressant la collectivité. « *Parmi les objets nouveaux qui, pendant mon séjour aux États-unis, ont attiré mon attention, aucun n'a plus vivement frappé mes regards que l'égalité des conditions. Je découvris sans peine l'influence prodigieuse qu'exerce ce premier fait sur la marche de la société ; il donne à l'esprit public une certaine direction, un certain tour aux lois (...). Bientôt je reconnus que ce même fait étend son influence fort au-delà des mœurs politiques et des lois et qu'il n'obtient pas moins d'emprise sur la société civile que sur le gouvernement : il crée des opinions, fait naître des sentiments, suggère des usages et modifie tout ce qu'il ne*

³⁴⁰ La « *koinonia politike* » était pour Aristote un espace de délibération différente de la famille et du peuple mais pas de l'État. La « *societas civilis* » est pour Saint Augustin la « cité terrestre » représentée par le pouvoir impérial. Cf. Nay O., Michel J. et Roger A., *op. cit.*, p. 196.

³⁴¹ Colas D., *Le glaive et le fléau. Généalogie de la société civile et fanatisme*, Paris, Grasset, 1992.

³⁴² Nay O., Michel J. et Roger A., *op. cit.*, p. 196.

³⁴³ Dupuy P-M., *op. cit.*, p. 8 et ss.

produit pas. »³⁴⁴. Tocqueville définit la société civile comme « *un ensemble d'associations volontaires et non comme une simple confrontation d'initiatives individuelles* »³⁴⁵. Sa vision du concept est différente des autres libéraux, notamment Smith, puisqu'il « *dépasse la sphère privée pour développer des formes de vie en commun indépendamment de l'État, voire contre lui* »³⁴⁶.

Marx récuse le schéma hégélien de la société civile et considère qu'elle est « (...) *le produit de la révolution bourgeoise contre la société d'Ancien régime qui débouche sur le mode de production capitaliste. L'idée permet à la bourgeoisie de légitimer sa position dominante et son contrôle sur l'État* »³⁴⁷. Pour lui, la société civile est une infrastructure composée par « *tout le complexe des relations matérielles entre les individus à un certain stade de développement des forces productives* »³⁴⁸. Au XXe siècle, le philosophe italien Gramsci développe la théorie de Marx et oppose la société civile à l'État. Bien qu'il la considère comme une organisation dont la bourgeoisie s'est dotée pour exercer son hégémonie culturelle³⁴⁹, le disciple italien de Marx, suggère que le peuple s'en empare pour faire chuter la bourgeoisie.

Ainsi, communistes ou libéraux admettent tous deux la société civile comme englobant « *toutes les manifestations des activités privées des individus, qu'elles s'expriment par la voie associative ou par celle des entreprises industrielles et commerciales privées* »³⁵⁰. Cette conception de la société civile favorisera les revendications dans les États communistes pendant la seconde moitié du XXe siècle. Considérée comme la caractéristique des sociétés en quête de liberté, elle sera exportable très rapidement dans les pays africains qui connaissent dès la fin des années 1980, les mêmes revendications. L'idée que la société libérale favoriserait les mouvements associatifs dominait la pensée intellectuelle et la conquête des acquis démocratiques était facilement assimilée à un combat entre les citoyens et l'État. L'Afrique qui se situait à cette même période dans cette trajectoire ne pouvait y échapper.

b. Évolution et exportation de la notion de société civile au-delà des frontières européennes

Le boom associatif observé en Europe de l'Est après la chute du Mur de Berlin s'inscrivait dans le contexte particulier d'une critique radicale du rôle de l'État comme acteur du développement

³⁴⁴ Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique*, cité par Dupuy P-M., « Le concept de société civile internationale, identification et genèse », in Gherari H. et Szuerek S. (s. dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, Cahiers internationaux n° 18, Cedin X, 2003, p. 5.

³⁴⁵ Nay O., Michel J. et Roger A., *op. cit.*, p. 197.

³⁴⁶ *Id.*

³⁴⁷ *Id.*

³⁴⁸ Dupuy P-M., *op. cit.*, p. 8 et ss.

³⁴⁹ *Id.* La société civile est « constituée notamment par l'Église, l'université, les institutions culturelles, les organes de presse et les intellectuels. »

³⁵⁰ *Ibid*, p. 9.

économique. « *Toutes les réalités sociales subissent ce bouleversement* »³⁵¹ concède Karim Dahou, dès lors que la société de type traditionnel et homogène se transforme en un régime ouvert à la concurrence où la protection des libertés individuelles devient une réalité.

Tous les domaines de la vie sociale ont alors été affectés par ces bouleversements, mais c'est surtout sur le plan du travail salarié où l'égalité formelle se différenciait de l'égalité réelle que la mobilisation a été plus radicale. « *Les travailleurs vont alors être conduits, peu à peu, à s'organiser en unions, ou syndicats, afin de mieux défendre leurs droits.* »³⁵² Ainsi, dans le cadre des régimes centralisés, le besoin s'est fait de plus en plus pressant de l'organisation de groupements intermédiaires pour la défense des droits de communautés de citoyens. « *C'est dans ce contexte que les associations, les clubs, ... vont progressivement former une société civile* »³⁵³. De nos jours, la société civile est comprise comme « [...] *un ensemble formé par les agents de la vie publique aussi différents que les syndicats, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations culturelles, les autorités religieuses, les intellectuels, etc.* »³⁵⁴. Ainsi analysé, le concept de société civile recouvre un ensemble de regroupements aussi diversifiés que possible, formés principalement dans le but d'une mobilisation citoyenne pour la défense des intérêts communs ou en vue du développement.

Malgré le sens pluraliste de la notion sur le plan idéologique, des interrogations méritent réponses. Doit-on y inclure les clubs, les associations sportives, les sectes et les syndicats ? Ces acteurs semblent le plus souvent se constituer dans des domaines annexes pour des disciplines dont les centres d'intérêt en font d'emblée une partie des artisans de l'économie. La société civile ressemble de plus en plus à un lieu où s'opèrent divers regroupements devant des intérêts souvent contradictoires.

Proposer donc une définition exhaustive à ce concept prenant en compte toutes ses variantes dans le contexte africain des années 1990, n'est pas aisé. Celle proposée par le Dictionnaire de la pensée politique a été retenue. Elle désigne comme société civile, « [...] *l'ensemble des sphères sociales (groupes, institutions, mécanismes) qui se situent hors du champ d'action de l'État* »³⁵⁵. Dès lors, entre dans le vocabulaire international, un nouvel acteur qui sera sollicité de toutes parts et à qui l'on concèdera des potentialités parfois au-delà de ses capacités réelles d'action.

³⁵¹ Dahou K., *op.cit.*, p. 61.

³⁵² *Ibid.*, p. 62.

³⁵³ *Id.*

³⁵⁴ Savadogo M., « État et société civile », in Boulad-Ayoub J. et Bonneville L. (s. dir.), *Souverainetés en crise*, Paris, Québec, L'Harmattan, PU Laval, 2003, p. 534.

³⁵⁵ Nay O., Michel J. et Roger A., *op. cit.*, p. 195.

Pourtant à l'enthousiasme de beaucoup d'experts, répond un immense scepticisme des africanistes et en particulier des politologues africanistes. À ce sujet, Bertrand Badie souligne qu' : « *Une nouvelle littérature s'est construite dans ce climat pour concevoir le développement politique comme la pleine réalisation d'un nouvel ordre mondial qui se distinguerait du premier développementalisme en ôtant à l'État cette fonction de modernisation active qui en faisait naguère un élément central et moteur du développement : la société et le marché remplacent au cœur du néo-développementalisme, l'État et la planification, comme pour mieux légitimer l'idéologie officielle du F.M.I. et la fonction d'assainissement à laquelle prétendent les plans d'ajustement structurel. Face à la faillite des États et à celle de la bipolarité Est-Ouest, la capacité intégratrice du marché mondial et l'essor du commerce international se présentent ainsi comme les nouvelles chances de démocratisation d'un Tiers-Monde par ailleurs de moins en moins monolithique. Cette démocratisation ne vient plus de l'État mais de la société, du marché et du nouvel ordre mondial.* »³⁵⁶ De nouveaux mécanismes et modes de régulation et d'organisation sociale de la société civile se sont mis en place pour de nouveaux rapports.

À quel niveau se situe cependant la frontière entre les sociétés civile et politique ? L'élu local qui est membre de l'Association de développement de sa localité reste-t-il membre de la société civile en même temps qu'il exerce une fonction politique ? Ou inversement, le membre de la société civile qui accède à une fonction politique demeure-t-il toujours civil ? Le rôle de veille politique reconnu à la société civile se trouve-t-il réellement en danger dès lors qu'un ou plusieurs de ses membres accèdent à des responsabilités politiques ? La position communément adoptée semble indiquer, qu'en accédant à une responsabilité politique, la sphère civile est évincée au bénéfice de l'intérêt public³⁵⁷. C'est bien évidemment en raison de l'étroitesse de la frontière entre les deux domaines que l'extension de ce concept de société civile à l'analyse des sociétés non occidentales ou n'ayant pas emprunté le même parcours de revendication, d'organisation et d'action publique dans le social, a pu poser problèmes.

2. Genèse et évolution du mouvement associatif en Afrique francophone subsaharienne

L'histoire des regroupements associatifs en Afrique subsaharienne remonte à l'époque pré coloniale. Cependant, très peu de documents de recherche y font référence. Ce qui réduit

³⁵⁶ Badie B., *Développement politique*, Paris, Économica, 1994, p. 207-208.

³⁵⁷ Cependant, selon une étude menée par Julien Meimon, il était courant au moment de la création du Ministère français de la coopération, de retrouver parmi les responsables, des militants. Cet aller et retour entre les institutions publiques et le secteur associatif, n'avait rien d'anormal. Pour plus de détails, cf. Meimon J., « La socialisation militante des professionnels de la solidarité internationale, l'exemple des agents du ministère de coopération », in Dauvin P. et Siméant J., *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2004, p. 91 – 114.

considérablement la possibilité de rendre compte des diverses formes de regroupement avant la colonisation. On peut néanmoins reconnaître l'existence de solidarités traditionnelles qui restent propres à chaque communauté qu'elle soit ethnique, régionale ou locale.

Pendant la colonisation, des initiatives ont été prises. Une vie associative a vu le jour en milieu rural : « *Avant les indépendances, tous les paysans étaient organisés en ONG [...].* »³⁵⁸ constate Ehui Koffi. Dans les milieux urbains, il en était autrement. Les associations qui se formaient, ne jouaient pas un rôle fondamental dans la vie socio-économique et politique contrairement à ce qui se passait dans les zones rurales. Les adhérents pour la plupart des nouveaux citadins, se trouvaient isolés, déracinés et incapables d'avoir recours aux solidarités traditionnelles³⁵⁹. Ces associations urbaines n'étaient que des structures d'entraide qui prenaient en charge les problèmes sociaux propres aux populations urbaines coupées des structures traditionnelles d'entraide sociale. Il s'agissait pour ces populations de trouver une réponse collective aux problèmes matériels et sociaux nés de la vie dans les centres urbains imposée par la colonisation. Ainsi, dans les villes africaines, la volonté de reconstituer l'environnement d'origine en milieu urbain s'est tout d'abord traduite par la recherche d'un maintien du lien avec le groupe social initial. Puis, les associations ont eu pour fondement la recherche d'une solidarité avec les membres ayant les mêmes préoccupations tels que les groupements de femmes, groupes de commerçants.... Georges Balandier a classé les premières associations urbaines en Afrique à partir de critères issus de l'organisation traditionnelle : appartenance ethnique, parenté, sexe et à partir de critères plus spécifiquement urbains entrant dans les relations de solidarités comme les groupements d'épargne³⁶⁰. Ainsi ont été créés par exemple les groupements d'épargne et de crédits communément appelés « tontines »³⁶¹, pour favoriser l'amélioration des conditions de vie socio-économiques de leurs membres. Progressivement, le caractère lignager ou ethnique de ces regroupements a disparu, laissant entrevoir d'autres formes de regroupement à vision purement socio-économique. La pérennisation de l'héritage culturel, ethnique ou régional qui était recherchée à travers ces mobilisations s'essouffla. Les associations correspondaient désormais plus à une recomposition sociale liée à de nouveaux tissus urbains qu'à une volonté de pérennisation du lien traditionnel. Le caractère premier d'entraide disparu. Le but était désormais

³⁵⁸ Koffi B. E., *Le pouvoir de la brousse. Ni démocratie, ni développement en Afrique noire sans les paysans organisés*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 95.

³⁵⁹ Cet aspect a fait l'objet d'un développement conséquent par Chauveau J-P., « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jacob J-P. et Lavigne-Delville P., *Associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1991, p. 25-60.

³⁶⁰ Balandier G., *Sociologies des Brazzavilles noires*, Paris, A. Colin, 1995, p. 274.

³⁶¹ « Association de personnes versant régulièrement de l'argent à une caisse commune dont le montant est remis à tour de rôle à chaque membre » Cf. Le petit Robert de la langue française 2006, Paris, Dictionnaires Le Robert, p. 2631.

de trouver de nouvelles formes de survie dans des milieux urbains de plus en plus hostiles. Progressivement apparut le désir d'évoluer vers des groupements coopératifs volontaristes.

C'est dans cet environnement social que les pays africains ont accédé à l'indépendance. Malheureusement, la succession des régimes politiques autoritaires, n'a pas favorisé le développement du tissu associatif bien que les associations soient en général tolérées. Le Bris explique que « (...) *l'idéologie du développement s'appuyait au cours des années 60 et 70, sur une thèse de la modernisation à base nationale. Pour les tenants de cette thèse, les dynamiques communautaires étaient au mieux instrumentalisées (on s'enthousiasmait d'utiliser les traditions au service du développement), au pire, assimilées à un obstacle à la modernisation.* »³⁶²

Certes, comme René Otayek³⁶³ on peut révoquer purement et simplement l'existence de société civile ou rejeter comme Sunil Khilnani³⁶⁴ ce fait social en Afrique. Mais, il existe bel et bien dès la colonisation des mobilisations associatives qui vont d'ailleurs largement s'étoffer et se diversifier dans les décennies post-indépendances. Cet ensemble avec toutes ses contradictions et ces facettes, constitue néanmoins aujourd'hui la « société civile » africaine.

B. Le contexte général d'émergence de société civile internationale

La reconnaissance de la société civile comme acteur de la scène internationale s'est amorcée avec la signature de la Charte de l'ONU qui organise les rapports de l'organisation avec les représentants de la société civile.

Sans la définir explicitement, la Charte de l'organisation mondiale a consacré le principe d'une collaboration et d'un partenariat Société civile – ONU. En quelques années le concept de « société civile » a pris une importance et une résonance internationale surprenantes. « *Plus étonnante encore sa capacité à rassembler, au sein d'un même État, des dynamiques à première vue disparates et à accueillir dans une même complicité internationale des acteurs de sensibilités culturelles les plus variées et engagés dans des contextes socio-politiques les plus étagés.* »³⁶⁵

³⁶² Le Bris E., « Les ONG africaines investissent la scène urbaine », in Deler J-P., Faure Y. A., Piveteau A. et Roca P-J., (s. dir.), *ONG et développement. Société, économie et politique*, Paris, Karthala, 1998, p. 429-446.

³⁶³ Otayek R., « La démocratie entre mobilisations identitaires et besoin d'État : y-a-t-il une « exception » africaine ? », in *Revue Autrepart* n°10, *Afrique : les identités contre la démocratie*, 1999, p. 5-22. Pour l'auteur, sociétés civile et politique sont identiques et mues par des dynamiques identiques.

³⁶⁴ Khilnani S., « La « société civile », une résurgence », in *Critique internationale* n°10, janvier 2001. L'auteur soutient que « *Dans le Sud, « société civile » en vient presque à ne plus renvoyer qu'aux forces et associations qui s'opposent à l'État et à ses efforts de régulation de la société, aux actions et aux pratiques visant à reprendre à l'État certains de ses pouvoirs. (...). Dans les nombreuses situations du Sud où l'État n'est qu'un « quasi-État », on aurait tort de penser la relation entre État et société civile comme une opposition. Ce serait occulter que la seconde, loin d'être l'effet d'arrangements spontanés, est constitutivement, et par mille et une voies, entremêlée à l'État.* » p. 48 et ss.

³⁶⁵ Laurent P., « L'émergence d'une société civile internationale », in *Revue Associations transnationales*, janvier 2002, p. 12.

retient Philippe Laurent, Président des Cliniques de la Société civile, fondateur de Médecins sans frontières.

Ayant su se mobiliser dans les grandes rencontres, la société civile internationale est devenue en quelques années une composante essentielle du dialogue social mondial.

1. Notion de société civile internationale

On regroupe sous le vocable de « société civile internationale » une pluralité d'acteurs non étatiques dont l'engagement transnational a conduit à inscrire un ensemble de revendications sociales dans l'agenda de la politique internationale. Les mouvements sociaux à l'origine de cette intrusion sur la scène internationale, sont cependant d'origine nationale. Mais l'impact de la médiatisation des revendications a fait de celles-ci, des préoccupations mondiales³⁶⁶.

a. Statut de l' « internationale civile »

« Transnationales³⁶⁷ » car leurs actions se déploient au-delà des frontières nationales, les ONG sont néanmoins rattachées juridiquement à un droit national. Ce rattachement national qui leur confère le statut de personne morale³⁶⁸, n'en fait pas pour autant un sujet de droit international à l'instar des États et des collectivités publiques. Mais, la pratique tend à valider le principe d'une reconnaissance par les organisations intergouvernementales³⁶⁹.

Au niveau mondial, c'est l'article 71 de la Charte créant l'ONU qui organise les relations entre ses organes et la société civile³⁷⁰. Sur cette base, le statut consultatif a été accordé pour la

³⁶⁶ C'est notamment la cas des événements internationaux et des situations locales comme par exemple dans le secteur de l'environnement, le sommet de Rio de Janeiro de 1992 et les rencontres subséquentes ayant donné lieu à la signature de différentes conventions spécifiques sur la protection de l'eau, des forêts ou des espèces animales en voie de disparition en Amazonie, en Asie et en Afrique.

³⁶⁷ « Les relations [...] transnationales [...] sont celles des relations internationales qui mettent en présence deux entités dont l'une au moins n'est pas un État. ». Cf. Combacau J. et Sur S., *Droit international public*, Paris, Montchrestien, coll. Dromat droit public, 2004, p. 4.

³⁶⁸ Sur la question de la nationalité des personnes morales de droit national agissant à l'international, on peut utilement se reporter à l'arrêt de la CIJ dans l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (deuxième phase)* en date du 2 février 1970. Dans les motifs de sa décision, la cour en statuant sur la troisième exception introduite par le gouvernement espagnol (jointe au fond par la cour) contre la requête du gouvernement belge tendant à faire étendre la protection nationale belge à des intérêts belges établis à l'étranger. Cf. extrait de la décision sur :

www.icj-cij.org/cijwww/cdecisions/csummaries/cbtsommaire700205.htm

³⁶⁹ Ces points de vue ont été soutenus par Merle M., « Droit international et opinion publique », RCADI, 1973-I, t.138, p. 373-412, Dupuy P-M., « Considérations sur l'opinion publique internationale dans ses rapports avec le droit », Mélanges Merle, Paris, Economica, 1993, p. 303-310 et Smouths M-C., « La construction équivoque d'une « opinion » mondiale », Revue Tiers-Monde, n°151, juillet-septembre 1997, p. 667-693 et rappelés par Szurek S., « La société civile internationale et l'élaboration du droit international », in Gherari H. et Szurek S. (s. dir.), *op. cit.*, p. 49 et ss.

³⁷⁰ L'article 71 stipule : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter toutes les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'organisation. »

première fois à une ONG en 1947³⁷¹. Il s'agissait de l'Institut international des sciences de l'administration de Bruxelles. Dans les années 1990, on assistera à une explosion du mouvement associatif ayant reçu le statut consultatif près de l'organisation.

En décembre 2001, le système onusien comptait plus de 2.000 ONG dotées du statut consultatif près de ses instances³⁷². Dans le même temps, on comptait près de 1.600 ONG associées au Département de l'information (DPI) du Conseil Économique et Social de Nations Unies (ECOSOC) partageant les mêmes idéaux que les Nations unies et qui s'emploient à faire connaître les travaux de l'ONU à différents publics³⁷³. À la même date, le Service de liaison avec les ONG³⁷⁴ dispose dans sa base de données près de 6.000 ONG, auprès desquelles il diffuse son bulletin mensuel. Au niveau des institutions financières, il a été créé dès 1982, le Comité ONG / Banque mondiale qui regroupe responsables de la Banque et représentants des ONG.

Parallèlement, les partenariats financiers ou matériels n'ont cessé de croître. Entre 1977 et 1988, 6% des projets financés par la Banque mondiale concernent des ONG. En 1993, les programmes des ONG internationales représentaient près de 14 % de l'ensemble de l'aide au développement soit un équivalent de 8,5 milliards de dollars par an³⁷⁵.

Au niveau régional et sous régional, la plupart des organisations internationales ont adopté les mêmes stratégies. C'est notamment le cas de l'Organisation internationale de la Francophonie qui s'est engagée dans la voie de la reconnaissance des acteurs de la société civile depuis 1970³⁷⁶.

Cette tendance à ériger de plus en plus les organisations de la société civile comme interlocuteurs des organisations intergouvernementales, transforme le rapport entre sociétés politique et civile en une opposition presque frontale. Cynthia Hewitt de Alcantara constate qu' « *en insistant sur l'importance de la société civile, on oppose indûment dans une dichotomie fausse le peuple à*

³⁷¹ À cette date, l'ECOSOC n'avait pas encore adopté les dispositions réglementaires à cette fin. Il a fallu attendre 1950 pour que se soit fait. En 1968, une première révision de ces dispositions, intervient avec la Résolution 1296. Une nouvelle révision intervient le 25 juillet 1996 par la Résolution 1996/31 qui régit encore actuellement les rapports entre la société civile et l'ONU.

³⁷² Celles-ci sont gérées par le Secrétariat du Comité des ONG, Section des ONG, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations unies à New-York.

³⁷³ Pour la liste de ces ONG, on peut utilement se reporter à l'annuaire disponible sur la page web de l'ONU : www.un.org/dpi/ngsection/asp/forum.asp.

³⁷⁴ Cette structure a été mise en place en 1975 à l'initiative d'une vingtaine d'organismes du système de l'ONU (Divisions du Secrétariat, Fonds et Programmes, Institutions spécialisées etc.) dans le but de « promouvoir une coopération plus approfondie entre les ONG et le système de l'ONU ».

³⁷⁵ Banque mondiale, *Groupe de participation et les ONG*, 1996, p. 1 ; voir aussi le site de la banque mondiale, au www.banquemondiale.org, rubrique Société civile.

³⁷⁶ Il s'agit en fait, d'organisations et associations internationales non gouvernementales et autres organisations de la société civile à vocation internationale qui ont été accréditées auprès de l'OIF conformément aux articles 4, paragraphe 3 et 7, paragraphe 5 de la Charte de l'ACCT annexée à la Convention de création de celle-ci en date du 20 mars 1970, modifiée à Hanoi en novembre 1997 et à Antananarivo en 2005. Cf. <http://ong-francophonie.net/modules.php?name=statut>.

*l'État. On donne l'impression qu'une société civile forte exige un gouvernement faible ou que celui-ci opprime automatiquement celle-là. »*³⁷⁷

Malgré cette perception des actions de la société civile, la constitution de celle-ci pour servir de contrepoids aux institutions étatiques aux travers de structures plus souples, plus adaptables, plus proches des populations cibles est toujours soutenue par l'ensemble des acteurs de développement. Les ONG internationales ont alors de plus en plus la charge non seulement de participer au développement de la démocratie mais aussi de démocratiser le développement. Cette démarche procure une légitimité internationale à la société civile.

b. Modes d'action de l'internationale civile

Le développement des moyens de communication a largement contribué à l'écho de la société civile sur la scène internationale. Que ce soit à Seattle, Davos, Washington, Genève, Bruxelles, Prague, Nice³⁷⁸, ou dans les négociations de l'OMC à Hong Kong en décembre 2007, les organisations de la société civile non représentées à la table des négociations s'y sont invitées par des manifestations emblématiques et très largement diffusées. Leurs modes d'action s'appuient sur :

- La circulation de l'information : la prolifération des nouvelles technologies de communication dont internet, a largement contribué aux succès des organisations de la société civile³⁷⁹. Gaëlle Breton-Le Goff résume que « *la constitution de réseaux de relations et d'échanges avec des partenaires ONG ou autres, et l'utilisation des nouveaux moyens de communication (comme internet) ont considérablement facilité la tâche.* »³⁸⁰
- La structuration transnationale des ONG internationales³⁸¹ : toutes les associations tendent à la professionnalisation et à l'institutionnalisation. Ces évolutions s'imposent si les organisations de la société civile veulent dépasser le cadre du témoignage et peser sur les situations.

³⁷⁷ Hewitt de Alcantara C., « Du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue internationale des sciences sociales, La gouvernance*, n° 155, mars 1998, p. 113 – 114.

³⁷⁸ Depuis plusieurs décennies maintenant, les organisations de la société civile ont instauré la tradition d'être représentées dans les négociations internationales. C'est le cas par exemple lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC à Doha (9-13 décembre 2001) où 674 ONG ont été invitées conformément aux conditions retenues par l'organisation pour participer à ses réunions.

³⁷⁹ Pour preuve la mobilisation le cinquième Forum Social Mondial tenu à Porto Alegre (Brésil) du 26 – 31 janvier 2005, avait réuni environ 155.000 participants venus de 135 pays et représentant 6.872 organisations. Les inscriptions ont été faites en grande partie par internet.

Cf. www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.php?pagina=bal_Rousset_2005_fr

³⁸⁰ Breton-Le Goff G., *L'influence des Organisations non gouvernementales (ONG) sur les négociations de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Blais, Bruylant, Yvon 2001, p. 17.

³⁸¹ Il s'agit des organisations comme Greenpeace, Amnesty International, Handicap international ou le Comité international de la Croix Rouge pour ne citer que celles-là.

- Les moyens d'action : la grande majorité des ONG utilise massivement la mobilisation de l'opinion publique comme outil d'action et de pression. Selon Gaëlle Breton-Le Goff, « *elles ont [...] appris à trouver l'information et la rediffuser.* »³⁸² Pour l'auteur, « *elles se servent des faits pour démontrer l'inefficacité des réglementations ou des systèmes existants. [...] Elles fabriquent l'évènement soit en profitant d'une situation accidentelle, soit en déplaçant une question d'un terrain scientifique et technique pour le replacer sur un terrain émotionnel, compréhensible par tous et propre à susciter des réactions d'inquiétude et d'indignation, de rejet.* »³⁸³

Dans ce nouveau contexte, le critère de la taille perd toute son importance. En effet, une petite ONG avec des moyens matériels modestes peut avoir un impact relativement lourd sur une décision (nationale ou internationale) du fait de son appartenance à un grand nombre de réseaux associatifs et de sa connexion, via internet, à des réseaux multiples d'information et d'échanges. De même, la multiplication des modes de communication facilite la constitution de réseaux d'associations, de fédérations³⁸⁴ et de plateformes multipartites regroupant ONG, syndicats, etc.³⁸⁵

2. Les défis de la mobilisation de la société civile internationale

Les récents succès³⁸⁶ de la société civile dans les négociations internationales sont réels. Mais, le mouvement associatif est néanmoins confronté aux problèmes de son propre développement et en particulier de sa professionnalisation et son institutionnalisation.

La professionnalisation nécessaire à l'efficacité, peut en effet, se révéler contraire à l'esprit des ONG, car porteuse de hiérarchie, de spécifications.

L'institutionnalisation, plus difficile à appréhender, renvoie aux objectifs mêmes des mouvements associatifs. Se donnent-ils des objectifs thérapeutiques, se considèrent-ils comme des correctifs au risque de servir à rendre supportable l'inacceptable, ou ambitionnent-ils de se considérer comme des acteurs stratégiques ? Dans ce contexte, le rapport aux institutions publiques (les États, les autorités locales et les institutions multilatérales), prend toute son importance.

³⁸² Breton-Le Goff G., *op.cit.*, p. 17.

³⁸³ *Ibid*, p. 206.

³⁸⁴ Notamment Coordination Sud, Fédération des Artisans du Monde etc.

³⁸⁵ Comme Comité 21, Global Reporting Initiative, ...

³⁸⁶ Les données concernant la participation des ONG à la conférence mondiale sur les droits de l'Homme à Vienne en mai 1993, les réunions annuelles de la Commission et de la sous-commission des droits de l'Homme de l'ONU à Genève, les négociations pour la création d'une cour pénale internationale, les interactions entre ONG œuvrant dans les opérations de paix sous l'égide de l'ONU, sont accessibles sur les sites respectifs des institutions intéressées. Il serait redondant d'en reproduire ici la liste.

Le financement du mouvement associatif pose aussi problème. L'insuffisance des fonds propres des associations, oblige généralement celles-ci à recourir au financement extérieur. Ce dernier, lorsqu'il est assuré en partie par les pouvoirs publics, est perçu comme une réduction de l'autonomie du mouvement associatif. Notons que l'institutionnalisation est l'une des conditions d'attribution de ressources publiques. Cependant, toute association qui reçoit des subventions n'est pas automatiquement subordonnée et, inversement, la subordination peut être plus idéologique que financière. Bien d'autres interrogations sont encore à prendre en compte.

Qu'attendent les institutions politiques du mouvement associatif ? Une nouvelle interface entre le politique et le civil³⁸⁷, une assurance contre le risque d'un pouvoir politique autoritaire, voire militaire ? Quelle est la réelle capacité d'action du mouvement associatif par rapport à ce contexte s'il refuse d'être cantonné au caritatif et à l'humanitaire ?

La critique radicale de l'action des ONG est certes pour partie légitime et justifiée, mais l'analyse de l'action du mouvement associatif « réellement existant » n'épuise pas la discussion sur son intérêt.

Le schéma de représentation qui met face à face les États et les entreprises ou les mouvements associatifs incarnant la société civile (vu comme neutre), n'est plus suffisant en effet, pour expliquer l'évolution. La régulation ne se réduit pas seulement aux rapports entre un pouvoir politique, les États, et un pouvoir économique ou socio économique, les entreprises. L'influence introduite par la société civile sur les engagements mondiaux, modifie le rapport entre les préoccupations nationales et la question sociale qui a marqué pendant plus d'un siècle le débat. Les États sont contestés à la fois par le haut, du fait de la mondialisation, et par le bas, pour cause de revendication de démocratie de proximité. De nouveaux acteurs sont alors apparus sur la scène internationale. Ils correspondent à de nouvelles formes d'organisation porteuses de nouvelles rationalités. À côté de la logique du profit et de celle de la bureaucratie, apparaissent celles de la mutualisation et de la territorialisation. Le mouvement associatif retrouve son sens, s'élargissant alors aux associations syndicales, politiques, économiques. La société civile, exprime cette évolution dans toute sa diversité.

Reconnaître ainsi dans les mobilisations associatives une nouvelle catégorie d'acteurs, dont la logique, pour partie, est subordonnée à celle des acteurs dominants, États et entreprises, n'empêche pas les associations de défendre des orientations différentes. Plus que la conquête de nouveaux pouvoirs, de contre-pouvoirs de contrôle du pouvoir, le mouvement associatif est

³⁸⁷ On revient ainsi à la classification retenue par Koffi Ehui et développée précédemment qui considère une certaine catégorie d'ONG comme « des ONG mendiante ».

porteur de nouveaux droits. Il est utile de savoir comment se positionnent les associations et ONG africaines.

Paragraphe 2 : La société civile : nouvel acteur en Afrique noire ?

Parmi les facteurs ayant conduit à la constitution et à l'extension de la société civile en Afrique subsaharienne, il faut mentionner l'existence à la fois d'un panel de domaines d'intervention facilement identifiables correspondant à des secteurs d'où l'État s'était retiré et d'un fort soutien international venu des organisations internationales et régionales. De fait, c'est la mobilisation internationale qui a fait de la constitution de la société civile africaine, une branche d'acteurs nouveaux pour une autre dynamique de développement. À ces facteurs il faut aussi ajouter la volonté des mouvements mis en place de se constituer en relais des questions évoquées dans les instances internationales.

A. Les modèles d'organisation de la société civile africaine

En dehors des débats amorcés par la science politique sur la « société civile » en Afrique, une réalité s'impose : l'existence dans une Afrique en pleine mutation, d'une catégorie de mouvements qui au-delà des discours, veulent être dans l'action pour renouveler le lien social. D'ailleurs, aussi bien les acteurs nationaux que internationaux institutionnels ou émanant de la société civile occidentale intègrent désormais à leurs programmes le niveau local.

Pour cerner la dynamique fonctionnelle de la « société civile africaine », il faut analyser les modèles d'organisation des regroupements et associations qui la composent ainsi que leurs objectifs.

1. Les différents types de regroupements associatifs

On les classe généralement en trois grandes catégories : les ONG généralistes ou « de défense », celles à vocation scientifique et technique et celles du monde des affaires³⁸⁸. Cependant, une autre classification plus socio-politique sera retenue ici. Elle distingue les mouvements ou associations idéologiques, conceptuels et professionnels.

a. Les regroupements de type idéologique

Ce sont les héritiers des mouvements de libération de la fin des années 50. Ils avaient contribué à jeté les bases des premières fédérations d'ONG africaines surtout en Europe³⁸⁹. Ils se sont

³⁸⁸ Breton-Le Goff G., *op. cit.*, p. 19 et ss.

³⁸⁹ La FEANF (Fédération des étudiants de l'Afrique noire en France) en est l'exemple type selon Koffi B. E., *op. cit.*, p. 29.

transformés en partis d'opposition avec les indépendances. Ces mouvements expriment pour la plupart aujourd'hui, des mécontentements à l'encontre des régimes politiques en place. Ce sont surtout d'anciens exilés qui en ont pris l'animation. Ils ont généralement bien réussi leur insertion dans le concert mondial en participant aux rencontres internationales, avec de grandes aptitudes à présenter de belles propositions.

À ces associations, il convient d'ajouter celles qu'Ehui Koffi appelle « *les ONG de mendicité diplomatique* »³⁹⁰ en opposition aux premières, mais qui sont à classer dans la catégorie des regroupements de type idéologique. Ici, la formulation des objectifs reste vague englobant toutes les possibilités, tous les secteurs défailants ; les objectifs vont en s'élargissant sous forme d'entonnoir pour accueillir les nouvelles opportunités. Dans ce cas, ce sont surtout des notions telles que « les Droits de l'Homme », « l'Environnement » ou « le Développement durable » qui sont couramment évoquées et utilisées.

Cette stratégie de se servir de ces plates formes en utilisant des termes globaux se faisant passer pour les relais naturels locaux, fait penser que l'objectif de leurs dirigeants est la canalisation des soutiens généralement extérieurs. Dans l'un ou l'autre cas, ils sont très différents des mouvements conceptuels ou professionnels.

b. Les regroupements de type conceptuel

Il s'agit ici de regroupements qui visent à la diffusion de concepts. Pour la plupart, c'est le concept de développement qui a servi de support à leur création. On y trouve des intellectuels africains ou des africanistes qui s'attèlent à trouver à travers la réflexion productive les voies et moyens qui conduiront au développement en Afrique. La recherche d'un modèle de développement spécifique au continent noir tenant compte des réalités est au cœur du processus. Ces regroupements sont donc des laboratoires de production de modèles. Ce fut le cas jusque dans les années 80 pour le Groupe d'études et de recherches pour le développement (GERDA) et c'est le cas depuis le milieu des années 70, du Conseil pour le développement de la recherche en science sociale en Afrique (CODESRIA) avec sa revue « Afrique et développement ». Il incarne l'exemple type d'ONG conceptuel.

Il convient toutefois de mentionner que, l'Afrique en compte peu. Les quelques laboratoires de recherches et « tables d'idées » constitués sous la forme associative, sont pour la plupart situés en Occident. Se pose alors le problème de l'adéquation de leurs recherches et approches aux réalités et contingences africaines.

³⁹⁰ Ibid. p. 31.

c. Les regroupements de type professionnel

On peut regrouper sous ce type d'associations, celles qui constituent les prolongements naturels des catégories socio professionnelles. Elles sont organisées en regroupements syndicaux pour la défense des intérêts inter professionnels³⁹¹. Leurs objectifs sont clairement définis. Quoique dans certains cas comme au Bénin, le législateur³⁹² confère à ces structures de nouvelles qualités autres que les revendications professionnelles³⁹³, ces regroupements conservent néanmoins leur statut de membre de la société civile.

À leurs côtés, on retrouve les regroupements associatifs à haute technicité professionnelle. Il s'agit en fait de certaines professions de la technologie de pointe comme l'informatique qui s'organisent en associations ou en clubs professionnels. L'objectif ici, réside moins dans la défense d'acquis et d'intérêts professionnels que dans la constitution d'un espace de dialogue et de concertation. On pourrait ainsi noter l'exemple de l'Union africaine des professionnels de l'informatique (UAPI)³⁹⁴.

Une grande difficulté caractérise ce type de regroupement : l'inadéquation dans le domaine professionnel concerné avec la réalité du terrain. Les pays africains n'ont pas encore de capacité réelle de développement de ce type de technologie³⁹⁵.

En définitive, quel que soit le type d'associations ou de mouvements, ils trouvent maintenant en Afrique, un terrain de prédilection pour leur expansion.

2. Principes généraux d'organisation de la société civile africaine

a. Les « nouvelles pratiques » associatives en Afrique

³⁹¹ La plupart des pays africains francophones en disposent. Au Bénin, il existe au moins cinq organisations faîtières ou Centrales syndicales réparties par corporation socio professionnelle : l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB), la Centrale des syndicats autonomes (CSA), la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGTB), la Centrale des syndicats des travailleurs du Bénin (CSTB), la Confédération des organisations syndicales indépendantes (COSI). Au Sénégal, on peut citer : la Fédération nationale des enseignants, l'Union nationale des travailleurs du Sénégal, le Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal, la Confédération générale des travailleurs démocrates, la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal, pour ne citer que celles là.

³⁹² Loi n° 2005-14 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. La désignation d'une personne devant siéger au nom de la société civile au sein de la Commission électorale nationale autonome, a donné lieu à des diverses controverses. Cf. le quotidien béninois Le Matinal édition du 11 octobre 2005, « *Le nouveau bureau de la CENA enfin connu* ».

³⁹³ C'est par exemple le cas dans la décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin (Décision DCC 05-124) en date du 7 octobre 2005 suite aux requêtes n° 2415/183/REC et 2421/184/REC en date du 5 octobre 2005 et enregistrées au secrétariat dudit organe dont l'article 5 stipule : « *Le nouveau bureau doit impérativement comprendre un (01) représentant du Président de la République, un (01) représentant de la Société Civile, un (01) représentant du SAP/CENA ainsi qu'il a été prévu par la loi électorale et quatre (04) représentants de l'Assemblée Nationale répartis selon la configuration politique actuelle de l'Assemblée Nationale.* ». Cf. quotidien Le Matinal en date du 10 octobre 2005.

³⁹⁴ Cf. Koffi B. E., *op. cit.*, p. 35. L'auteur donne aussi l'exemple de l'Association internationale de Cyberlogimétrie basée au Cameroun comme mouvement associatif de technologie avancée.

³⁹⁵ Selon la classification opérée par Gaëlle Breton-Le Goff, cette catégorie correspond à celle des « ONG scientifiques et techniques. » Le but à l'origine de ces regroupements réside dans le partage et l'échange des idées et des découvertes scientifiques au profit de la communauté mondiale. Cf. Breton-Le Goff G., *op. cit.*, p. 22.

Au début des années 1990, la société civile africaine a été associée à une logique de bonne gouvernance au même titre que la décentralisation. Ce faisant, on pensait qu'une participation des acteurs civils au niveau local dans le processus de production amorcerait le développement. Cette nouvelle orientation était une rupture avec le centralisme étatique caractérisé par les macro projets avec peu d'impacts sur les populations. Tous les experts étaient alors convaincus, ceci depuis la crise sociale généralisée des années 1980, que le développement africain passerait désormais par une plus grande mobilisation de la société civile africaine. Khilnani résume bien ce tournant idéologique des années 1990 en soutenant que « *la société civile incarne aux yeux de ceux qui l'invoquent la volonté de restituer à la société des pouvoirs économiques, sociaux ou d'expression que les États auraient usurpés* »³⁹⁶. Même les organisations internationales voyaient plus dans ces mobilisations citoyennes, non des trouble-fête en gestation³⁹⁷, mais plutôt les outils d'une prise de conscience des populations s'organisant pour « prendre en main le destin de leur communauté »³⁹⁸.

Dans la réalité, les conditions ayant présidé à la constitution et à l'extension de la société civile en Afrique subsaharienne sont plus complexes et souvent différentes. On peut noter les conditions sociales, politiques et naturelles.

Au titre des conditions sociales, c'est surtout la dégradation de la situation socio-économique qui en est le principal moteur ; les gouvernements étant en faillite et donc incapables de faire face aux charges de fonctionnement. L'instauration de pratiques associatives a été nécessaire pour pallier les insuffisances des ressources financières qui faisaient cruellement défaut³⁹⁹. Cette situation a exacerbé les mécontentements politiques jusqu'ici contenus par des régimes politiques forts. Il est donc difficile de séparer les conditions politiques de celles sociales dans l'émergence d'une société civile africaine. Les vagues de libéralisation au sud du Sahara dans les années 1990 ont permis une expression plurielle des mouvements associatifs de revendication.

A contrario, les conditions qualifiées de naturelles sont celles qui sont intervenues à la suite de catastrophes naturelles. Dans les pays de type sahélien comme le Mali ou le Niger par exemple, les vagues de sécheresse successives qui ont sévi, ont contribué à l'organisation d'associations de

³⁹⁶ Khilnani S., *op. cit.*, p. 38.

³⁹⁷ Du fait des grèves de revendications sociales organisées par les syndicats et autres associations contre les privations qui ont émaillé la décennie 1980 dans les pays africains.

³⁹⁸ Pour comprendre le mécanisme de transformation des revendications sociales en une prise de conscience, et leur récupération par les organisations internationales, on peut utilement se reporter à Guilhot N., « Les institutions financières sous le feu de la critique. D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale », in *Monde Diplomatique*, septembre 2000, p. 20-21.

³⁹⁹ On peut utilement se reporter à l'annuaire de quelques associations installées au Sénégal joint en annexe à ce travail pour illustration. Exemples : l'Association pour la solidarité fondée, en 1997 au Sénégal dont le principal objectif réside dans l'organisation de la solidarité entre ses membres ou Économie familiale rurale, fondée en 1980 dans le même pays pour promouvoir au sein de l'organisation, la diffusion des pratiques de l'économie familiale.

type ONG pour la distribution de l'aide humanitaire. Le mode d'organisation se faisait soit autour de la recherche et de la satisfaction de besoins essentiels, soit en fonction d'impératifs d'urgence.

Parmi les autres causes hors classifications, on peut citer le cas des pays où les populations ont été victimes de guerres civiles⁴⁰⁰.

Outre les conditions endogènes de création de la société civile africaine, il convient bien entendu, d'ajouter le rôle important des agences de développement qui ont appuyé sélectivement les mouvements associatifs pour s'implanter dans les localités ou les domaines où elles souhaitaient investir.

Mais, ces considérations n'ont été que très peu prises en compte au niveau international. Un rapport de la Banque mondiale indique que ce dont l'Afrique a besoin, c'est « *d'un gouvernement plus efficace qui cherche moins à intervenir directement et davantage à permettre aux autres d'être productifs* »⁴⁰¹. Le rêve libéral d'un minimum d'État indispensable en Afrique subsaharienne était porté, il faut le dire, par la Communauté internationale et s'imposait dans un processus naturel selon la « pensée unique dominante ». Dans le même temps, l'on voulait rendre plus performant cet État et favoriser son redéploiement par la décentralisation et le renforcement de la société civile.

b. Organisation et fonctionnement de la société civile africaine

Le succès international rencontré par la société civile va constituer son faire-valoir. La démocratisation des régimes africains (pour se conformer aux exigences du discours de La Baule du Président François Mitterrand afin de conserver les bénéfices de l'aide publique française) et l'apparition d'une société civile orientée vers la refonte de l'interventionnisme étatique vont devenir des impératifs de la bonne gouvernance.

Très tôt, la société civile a été alors perçue comme le « maillon manquant » de la chaîne, qui devrait permettre d'articuler une réflexion sur la nécessaire démocratisation des régimes, et sur la réforme de l'aide au développement. L'aide pendant des décennies, n'avait été orientée que vers des macro et lourds projets mis en chantier par des appareils d'État pléthoriques. L'idée dominante va être que la participation de la société civile à l'œuvre de reconstruction des pays africains, est prioritaire pour assurer un développement durable. Pour se conformer à cette volonté unanimement exprimée et tout particulièrement au sein de la communauté internationale,

⁴⁰⁰ On peut ici utilement se reporter au cas de la République démocratique du Congo ou de la République centrafricaine pour la guerre civile, etc.

⁴⁰¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement humain*, 1990, Washington DC, 1990, p. 6.

les associations vont se focaliser dans les secteurs abandonnés par les États en faillite. Elles concentrent leurs actions dans ces domaines en se présentant comme des acteurs neutres prenant à cœur les préoccupations de toute la société. Combinant subtilement les éléments de la société traditionnelle avec les impératifs de développement, elles organisent les populations en structures « neutres » pour prendre « leur destin de développement en mains ». C'est ainsi que progressivement la solidarité traditionnelle sera déplacée des zones rurales en milieu urbain pour répondre aux besoins nés de la vie dans les centres urbains. Aujourd'hui, ces associations sont fréquemment présentées comme les véritables acteurs du développement local du fait de leur positionnement entre la population et la société politique.

Malgré l'existence d'un projet mobilisateur⁴⁰², elles ne sauraient déroger au schéma du fonctionnement classique des ONG africaines. En effet, elles ne disposent généralement d'aucune ressource propre. Dans la plupart des cas, leur fonctionnement dépend de l'aide extérieure. Quelles que soient les raisons qui ont motivé la création de ces regroupements associatifs, leur fonctionnement dépend de la disponibilité ou non de ressources mobilisables sur le plan de l'aide.

Elles sont alors devenues les relais locaux de politiques internationales définies des agences de développement ou de donateurs étrangers. N'ayant pas les moyens de mener une politique propre, elles se calquent sur les modèles extérieurs c'est-à-dire, ceux définis par les donneurs d'ordre.

La question de l'adéquation de leurs actions avec un ensemble national se pose naturellement. S'agit-il d'une dynamique nouvelle pouvant amorcer une politique de développement à la base capable d'être intégré dans un processus national ou régional ? Il serait illusoire de le croire, car, bien qu'utile compte tenu de sa substitution à l'État et la puissance publique, cette approche ne s'intègre pas forcément dans un plan global et peut souffrir d'un isolement. La méthode vise plus la captation des ressources disponibles dans les agences d'aide. En effet, la réalisation d'une infrastructure sociale, telle une école, devrait s'intégrer dans un processus national. Car, au-delà de sa réalisation, il faut lui permettre d'assurer convenablement sa mission, une survie sur le long terme.

B. Les limites du modèle africain de société civile

Le modèle africain de société civile connaît donc des limites quant à son autonomie et son développement, ce qui est loin de lui assurer une parfaite représentativité internationale. Il se

⁴⁰² Comme la nécessité de prendre en charge non seulement le développement, mais aussi et surtout de s'occuper des questions essentielles telles que le renouvellement de la solidarité afin de venir en aide aux plus démunis.

présente souvent sous la forme d'une réplique imparfaite de son homologue occidental sans puiser dans son génie intérieur. Les limites du modèle africain de société civile résident aussi de sa grande dépendance financière vis-à-vis de l'extérieur et du manque de professionnalisme.

1. La grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur

Parler de la dépendance du modèle africain de société civile vis-à-vis de l'extérieur, c'est chercher à répondre à la délicate question de son autonomie dans un environnement où les moyens⁴⁰³ sont peu disponibles. Entre les années 1970 et le milieu des années 1980, la création de structures associatives de type ONG pour constituer le relais de leurs homologues occidentales⁴⁰⁴, a été le principal moteur de la création d'entités de type associatif propres à l'Afrique. Les motivations qui ont poussé leurs promoteurs sont diverses : un devoir de solidarité à l'égard notamment d'un monde rural qui ne cessait de se paupériser suite aux crises répétées (sécheresse, invasion de sauterelles, de criquets etc.) ; une réaction aux ONG occidentales (surtout de volontaires) très souvent considérées comme des associations de « bricoleurs » ou de « touristes ». Mais, en comparaison de leur efficacité sur le terrain, les ONG nationales ne seront pas plus efficaces ; enfin, les créneaux d'activités offerts par la coopération non gouvernementale devenue un secteur créateur d'emplois.

Ce mouvement de création de structures locales a coïncidé par ailleurs avec l'avènement des projets dits de participation au développement, projets qui voulaient que l'initiative du développement vienne de structures locales détenant une certaine autonomie organisationnelle. Ainsi, pour pallier un manque de personnel et/ou pour obtenir des concours financiers conditionnés par les donateurs à la demande d'organismes locaux, les ONG du Nord ont favorisé la naissance d'ONG au Sud. Certaines ont été créées de toutes pièces, d'autres ont décidé de se désengager de l'action de terrain en encourageant des acteurs locaux existants à prendre la relève par la création d'entités autonomes, d'autres enfin ont accompagné la structuration d'organisations embryonnaires bénéficiaires de l'aide extérieure.

Ces conditions ont engendré deux types de dépendance : la première sur le plan des idées, dans le sens de la conception et la mise en œuvre des projets ; la seconde, financière car certains mouvements associatifs africains ne disposent pas comme leurs homologues occidentaux de membres et sympathisants participant régulièrement au financement de leurs activités. Comme nous l'avons développé précédemment, ils font appel à l'extérieur et surtout à des partenaires.

⁴⁰³ Pour rendre compte du processus, on peut utilement se reporter à : Centre Tricontinental, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* Paris, L'Harmattan, 1998, p. 24 et ss.

⁴⁰⁴ Pour la plupart fournisseurs de denrées alimentaires à la suite de nombreuses sécheresses successives qui ont fait exploser la demande d'aide des pays africains.

Rares sont les ONG africaines qui développent une initiative de levée interne de fonds. De même, les possibilités de bénéficier de financements de leur propre gouvernement sont très faibles⁴⁰⁵. En conséquence, elles disposent de peu de marge de manœuvre pour se lancer dans une quelconque planification de leur développement.

Hors projet, il n'y a pas de vie associative ; Les projets offerts concernent généralement des activités bien précises, planifiées pour des populations cibles. L'ONG n'est rémunérée par le bailleur que pour le travail effectué dans le cadre de ces activités. Cette double dépendance fragilise le modèle africain de société civile et ramène la question de son développement à celle de son autonomie. De plus, cette faiblesse des moyens influe sur la professionnalisation de ses animateurs.

2. Le manque de professionnalisation

Les acteurs de la société civile africaine pêchent souvent par amateurisme. Ils font généralement appel à de simples bonnes volontés sans qualification appropriée. Rares sont les dirigeants qui possèdent par ailleurs, une formation technique en rapport avec le secteur d'intervention dont leurs associations ont la charge⁴⁰⁶. Tant qu'il s'agit de conduire des actions caritatives, il n'y a pas de problèmes particuliers ; la bonne volonté doublée d'un peu d'esprit d'organisation suffit. Mais, dans des domaines d'intervention correspondant à des projets de développement tels par exemple l'agriculture, le commerce ou l'hydraulique, des problèmes d'efficacité et de compétence se posent ; problèmes aggravés par une obstination des ONG africaines à travailler en vase clos, sans recours à la sous-traitance technique. L'adage selon lequel « c'est en forgeant que l'on devient forgeron » constitue la pratique courante de nombreuses ONG. Il n'est alors pas étonnant que certains observateurs qualifient leurs actions de bricolages.

Cette tendance s'inverse toutefois petit à petit, car nombreuses sont celles qui souhaitent améliorer leurs performances soit par le recrutement de personnel qualifié, soit par la formation technique de leurs agents. Malheureusement, leurs partenaires du Nord restent peu réceptifs à leurs demandes de formation de personnel. En effet, ceux-ci privilégient la concession des tâches de gestion et de contrôle au détriment des efforts d'animation et de formation des ressources humaines.

⁴⁰⁵ Les petites facilités octroyées auparavant, telles que les exonérations des taxes et droits de douane sur le matériel, sont le plus souvent remises en question.

⁴⁰⁶ L'analyse de l'Annuaire électronique des ONG au Bénin, réalisé sous la direction du Centre d'informations régionales pour le développement (CIRD) et du PNUD en 2003, fait apparaître que le profil des responsables d'ONG ne correspond pas forcément à leur formation de base. Il en est de même d'une enquête que nous avons menée sur lesdits responsables au Burkina-Faso à partir du Répertoire synoptique des ONG en 2004 opérant dans ce pays, réalisée par la Direction du suivi des ONG du Ministère de l'économie et du développement. Ces organisations font le plus souvent appel à des compétences extérieures dès lors que l'ampleur du projet dépasse leurs capacités.

Aujourd'hui, il est moins question de renforcement des capacités organisationnelles et de développement institutionnel de ces mouvements que de leur professionnalisation tant les actions menées ont souvent été peu réussies. Ce constat négatif est aussi la conséquence née de la contradiction entre les priorités des donateurs et l'adéquation avec des objectifs nationaux. Une mutation progressive s'opère néanmoins au sein des ONG des donateurs dans le sens où la professionnalisation des acteurs conditionne la réussite de leurs projets sur place.

Les activités des ONG sont passées d'actions d'urgence aux actions de développement à travers l'exécution et le suivi de microprojets. Aujourd'hui, cette mutation vers des activités économiques, répond à un besoin d'affirmation en qualité d'acteurs motivés par une participation au processus de développement.

Dans le même temps, les donateurs motivés hier principalement par des considérations humanitaires accordent la priorité aujourd'hui à de nouvelles motivations telles que le respect des droits de l'homme, l'instauration de la démocratie ou le libéralisme économique. Ces priorités nouvelles, qui apparaissent comme des exigences, même si elles sont partagées, appellent de la part des ONG africaines, à de véritables repositionnements.

Conclusion

La présence d'acteurs non étatiques (institutionnels ou associatifs) dans le processus de mobilisation pour le développement des pays du Sud, offre de nouvelles perspectives à l'analyse. De profondes mutations ont changé le contexte local de nombreux pays africains ces dernières années. Mais, la question du développement économique est un phénomène complexe mettant en jeu plusieurs acteurs : administrations publiques, collectivités territoriales ainsi que leurs regroupements, organisations non gouvernementales, entreprises, syndicats, associations de femmes... La réalité s'est avérée un peu moins facile à appréhender que ne le laissait croire l'engouement général qui a entouré les mobilisations institutionnelles et sociales.

Certes, en matière de décentralisation, le modèle d'administration par des collectivités élues et autonomes l'emporte sur les autres types de formes d'administration. Mais, les résultats révèlent que peu d'évolutions et de transformations ont été acquises dans le fond.

Au titre des changements, il est à noter que les règles de bonne gouvernance et de démocratie se sont dans l'ensemble imposées un peu partout. L'organisation d'élections régulières à bonne échéance en est le premier signe. Dans certains pays comme le Bénin ou le Sénégal, l'alternance permet de croire au changement des règles de fonctionnement.

Mais, à regarder de plus près, les changements enregistrés sont mineurs : les mêmes hommes aux commandes des affaires publiques depuis plusieurs décennies sont revenus au devant de la scène politique par l'arène locale. Certes, il ne serait pas suffisant de changer tous les dirigeants pour aboutir immédiatement à des résultats solides. Mais, que peuvent donner des réformes, essentiellement politiques mises en œuvre par les mêmes personnes avec les mêmes méthodes ? Ceci explique sans doute pourquoi les pays pris individuellement ou dans leur ensemble n'enregistrent que peu de signes encourageants. De plus, la décentralisation n'implique pas forcément le développement mais plutôt une autre forme de gouvernance des affaires publiques. Faibles, fragiles, les résultats économiques peinent à suivre ces avancées politiques.

Dans d'autres pays, la stagnation politique au sommet a conduit presque à une situation analogue à celle de la décennie 1990. La pratique de cooptation politique a permis le contrôle de toutes les institutions des pays, l'opposition étant réduite à quelques individus. Pour leur part, les collectivités sont devenues juste des relais locaux du pouvoir central.

Sur le plan associatif, la prolifération des mouvements de type ONG est à la fois porteuse d'espoir pour la société civile mais également source d'inquiétude.

Espoir car, l'existence des ONG dessine l'amorce d'une sorte de société civile populaire. En effet, il est clairement établi que les nombreuses associations, leurs fédérations et les organismes qui les appuient visent à donner la qualité d'acteurs aux couches les plus défavorisées, qui jusque là, n'avaient eu aucun contrôle sur l'ensemble des mesures qui leur étaient proposées. Il apparaît, d'autre part, que ces organisations qui sont en pleine croissance partout en Afrique sont en train de se doter progressivement d'un pouvoir de dialogue, de se forger une certaine conscience de prise en charge et d'opposer une certaine résistance au pouvoir d'État. À cet égard, les ONG africaines sont sur la voie de créer, consciemment ou non, un « pouvoir intermédiaire » qui a longtemps fait défaut entre les États d'Afrique et leur population.

Mais inquiétude aussi. Le développement de certaines ONG, est sans liens ou apports significatifs avec les populations. Parfois, elles n'ont comme principale motivation, que la satisfaction de leurs propres besoins matériels. Beaucoup d'ONG se créent sans que leurs responsables aient la moindre idée de la manière dont fonctionne une ONG. Elles interviennent souvent ponctuellement selon les opportunités financières qui se présentent à elles. Au vu de cette prolifération d'ONG intermédiaires taxées « d'affairistes », il apparaît nécessaire de clarifier l'environnement associatif africain.

Inquiétude également quant aux idées que portent les ONG qui ne reflètent parfois que les attentes des bailleurs. Elles n'entreprennent que rarement une analyse pertinente des

concepts qui sous-tendent leurs actions auprès des populations⁴⁰⁷. La plupart d'entre elles n'ont que peu de compétence pour accompagner de manière pertinente les communautés qu'elles appuient. Les résultats auxquels elles aboutissent sont souvent disparates et sans lendemain. Le suivi des actions « après aide » de ces ONG, n'est apparu que très récemment.

En définitive, ces deux mouvements de décentralisation et de développement des ONG ont bel et bien facilité l'émergence de nouveaux acteurs et lancent une dynamique de proximité en rupture avec la pratique de tout État africain. La réorganisation par le système de l'intérieur comme de l'extérieur est réelle, importante ; mais les "démons africains" se sont collés sur ces nouvelles pratiques comme des sangsues. Il ne demeure pas moins vrai que l'espoir n'est pas encore totalement déçu et que décentralisation et mouvement associatif ont apporté un renouveau certain en Afrique.

Chapitre 4 : Prévalence des mécanismes politiques dans les réformes : le cas de l'agriculture

Depuis les réformes politiques du début des années 1990, différentes actions ont été engagées par les pays africains pour assainir les secteurs jugés prioritaires pour leur développement⁴⁰⁸. Parmi les orientations jugées stratégiques pour remettre la plupart des pays du Sud sur la voie de la croissance, l'agriculture occupe une place de choix en raison de son importance dans la production de richesses dans les pays en développement et particulièrement en Afrique.

Selon Malcolm Gillis, *« l'agriculture joue un rôle central dans le développement économique parce que la majorité des pays pauvres tirent leur subsistance du sol. Le seul moyen dont disposent les dirigeants réellement soucieux du bien – être de leurs concitoyens pour améliorer la situation du plus grand nombre d'entre eux est de les aider à accroître la productivité de leurs cultures alimentaires et commerciales et d'élever les prix auxquels elles sont payées aux*

⁴⁰⁷ C'est notamment le cas des organisations nationales qui interviennent après les catastrophes naturelles comme l'invasion des criquets au Mali, les cycles de sécheresse dans d'autres régions de l'Afrique subsaharienne entraînant une action extérieure urgente. Elles opèrent généralement selon les indications et les destinations des fonds alloués.

⁴⁰⁸ Pour les besoins de ce travail, nous prendrons pour repères, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés par les Nations Unies en septembre 2000. Il s'agit : d'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim ; d'assurer l'éducation primaire pour tous ; de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; de réduire la mortalité infantile ; d'améliorer la santé maternelle ; de combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies ; et d'assurer un environnement durable.

agriculteurs. »⁴⁰⁹ Le secteur agricole est considéré à raison comme primordial « (...) dans la fourniture de facteurs de production, et notamment d'actifs à l'industrie et aux autres secteurs modernes »⁴¹⁰.

Mais, les réformes engagées pour la transformation de ce secteur en vecteur du développement et de réduction de la pauvreté se trouvent aux prises avec des ambitions et enjeux politiques qui entravent sérieusement son impact positif sur l'ensemble du processus. Il convient donc d'en analyser ses effets tant dans les réformes nationales que régionales.

Section 1 : Politiques nationales agraires : des réformes en trompe l'œil

L'étude du secteur agricole dans les programmes nationaux et régionaux de développement est incontournable. Ce secteur emploie en effet, environ 57 % de la population active⁴¹¹, assure 17 % du PIB et procure 11 % des recettes d'exportation aux pays africains. De plus, il est en charge, ne serait ce que partiellement, de l'approvisionnement en denrées alimentaires de base des populations.

Selon la FAO, « (...) sur les 53 pays africains, 43 disposent d'un faible revenu et connaissent un déficit alimentaire. Non seulement ils ne produisent pas assez pour nourrir leur population, mais ils n'ont pas les ressources suffisantes pour importer les aliments qui combleraient l'écart »⁴¹². Cette situation ne s'est guère améliorée au cours de ces dernières années. Autrement dit, l'Afrique, où les moins de 15 ans représentent environ 45 % de la population, devra pour nourrir une population évaluée à 832 millions en 2002 et qui passera à plus de 1,8 milliard en 2050, produire d'avantage ou importer encore plus des produits alimentaires.

Paragraphe 1 : Les politiques agricoles nationales : une sécurité alimentaire dépendante

Pour atteindre la « suffisance alimentaire », il faudra inventer un autre modèle agricole pour que les recettes insuffisantes issues de la production agricole locale, ne soient pas utilisées pour couvrir l'achat des produits de substitution de grande consommation. Car le choix de faire

⁴⁰⁹ Gillis M., *Économie du développement*, Paris, Éditions Universitaires, coll. Ouvertures économiques, 1990, p. 586.

⁴¹⁰ Dufumier M., *Agricultures et paysanneries des tiers mondes*, Paris, Karthala, 2004, p. 587.

⁴¹¹ Selon Marc Dufumier, la population active travaillant dans le secteur agricole en Afrique avoisinait les 60% en l'an 2000 et pourrait connaître une légère régression d'ici 2010 sans incidence majeure sur la productivité. *Ibd.*, p. 25.

⁴¹² Rapport FAO 1994, Rome, 1994, p. 5.

supporter le déficit alimentaire par les recettes agricoles, présente deux inconvénients : d'une part, l'importation agricole pèse sur la richesse nationale des pays ; d'autre part, les populations rurales s'enferment dans les méthodes traditionnelles de production et prennent du retard dans la modernisation des techniques de production pour un meilleur rendement.

De toute évidence, un constat s'impose : la sécurité alimentaire en Afrique s'est détériorée au cours des trois dernières décennies, car l'accroissement de la production alimentaire n'a pas suivi celui de la population. La productivité agricole est demeurée faible, en moyenne de 300 à 500 kg/ha et l'indice de production alimentaire par habitant a diminué sensiblement entre 1970 et 1998 comme le note la Commission économique pour l'Afrique⁴¹³.

A. Les politiques agricoles nationales : état des lieux de la politique de sécurité alimentaire en Afrique

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), il y a eu en Afrique entre 1975 et 1999, une croissance négative de la production agricole par habitant qui a baissé en moyenne de 3,2%. Les performances de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial des produits agricoles ont, par ailleurs, été décevantes⁴¹⁴. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs, notamment des politiques agricoles essentiellement guidées par une augmentation continue des produits d'exportation au détriment des produits agricoles alimentaires de base et par des réformes agricoles mal engagées avec peu d'impacts.

En Afrique, les techniques de production extensive restent marginales et ne concernent que quelques productions destinées à l'exportation et ce, dans certains pays seulement. L'agriculture africaine reste alors dépendante des capacités de productions classiques des zones rurales.

Dans le même temps, l'immense majorité des exploitations agricoles de type familial, subit les effets de l'exode rural même si dans l'absolu, cette population rurale continue de croître ainsi que le nombre des exploitations agricoles familiales. C'est pourtant sur ces exploitations que repose la sécurité alimentaire nationale. On retrouve là, les mécanismes de perversion d'une agriculture qui au lieu de s'auto améliorer, s'auto détruit.

1. La régression des produits locaux dans les cultures nationales

⁴¹³ L'indice de productivité alimentaire subit une baisse continue alors que la population augmente. Cet indice est passé de 112 en 1970 à 101 en 1980, puis à 98,4 en 1990 et à 97,2 en 1998 (avec un indice moyen de 100,2 pour la décennie, *Rapport FAO 2001*) ; comparativement, l'Asie a connu une progression de la production agricole (alimentaire et non alimentaire) de 60 % entre 1975 et 1999. Rapport sur « *La sécurité alimentaire et la gestion durable des ressources naturelles* », Addis-Abeba, 2000, p. 3.

⁴¹⁴ Si en Asie, en Amérique latine et les Caraïbes, les exportations agricoles ont augmenté respectivement de 6,7 % et de 5,1 % entre 1975 et 1998, les exportations de l'Afrique subsaharienne n'ont augmenté que de 2,3 % pour la même période dans le volume total des exportations agricoles mondiales. *Ibid.*, p. 5.

Dans la plupart des pays subsahariens, les politiques agraires des années 1970 et 1980 ont conduit dans la réalité des faits, à une régression des cultures vivrières. Selon un rapport de la FAO⁴¹⁵ l'équilibre alimentaire n'a pu être maintenu. L'évolution de la production agricole en Afrique pour la période 1960-1995⁴¹⁶, indique que les pays n'ont pu assurer à l'ensemble de leurs citoyens une consommation alimentaire satisfaisante. La situation globale se présente comme suit :

Évolution de la production alimentaire de consommation moyenne en Afrique subsaharienne (en milliers de tonnes) et son taux moyen de croissance annuelle en pourcentage

Groupe de culture	1961-1965		1971-1975		1981-1985		1991-1995	
	Production	Taux	Production	Taux	Production	Taux	Production	Taux
Blé	900	3,2	1.300	1,2	1.500	-3,4	2.200	0,4
Riz paddy	3.600	3,8	5,2	4,5	6.600	2,9	10.800	3,3
Total céréales	32.700	1,3	39.300	3,6	45.600	2,5	59.800	2,5
Racines et tubercules	49.700	3,3	66.000	3,2	77.800	2,9	113.500	2,5
Légumineuses	3.200	3,7	4.100	2,0	400	-1,8	5.900	0,3
Oléagineux	3.900	2,0	4.200	1,8	3.900	-0,4	5.000	3,2

Source : Extrait Rapport de la FAO, 1995.

Ce tableau met en évidence une stagnation de l'ensemble de la production agricole. C'est relativement sans importance pour le blé qui ne constitue pas, loin de là, la majeure partie de l'alimentation même dans les pays où on préfère le pain au petit déjeuner en rupture avec les habitudes locales. En revanche, les faibles performances de certains produits de grande consommation sont lourdes de conséquences.

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation : premièrement, après les indépendances, de nombreuses nations africaines se sont empressées de tenter la modernisation de leur économie, en favorisant la croissance rapide d'une « certaine industrie » au détriment du

⁴¹⁵ Rapport de la FAO 1992, Rome, 1992.

⁴¹⁶ Le rapport de la FAO de décembre 2000 indique une progression agricole moyenne de 3,1% pour la période 1995 – 1998 ; p. 11.

secteur agricole ; deuxièmement, la mécanisation de l'agriculture n'a concerné que les produits d'exportation. Les producteurs de produits d'alimentation n'ont pas été soutenus par les pouvoirs publics qui ont visé essentiellement les recettes d'exportation et l'amélioration de leur balance de paiement.

Enfin, il faut se rappeler que les stratégies mises en place par les gouvernements visaient plutôt à réaliser des transformations profondes urbaines au détriment du secteur agricole largement privé du support financier, structurel et politique nécessaire à son développement.

Dès lors, on a assisté à un développement des produits de rente. Les produits locaux de grande consommation sont restés tributaires des méthodes traditionnelles de production et en marge de la modernité. Il s'en suit que l'Afrique a dû importer, et de plus en plus, des produits alimentaires de base exogènes pour, d'une part combler le déficit alimentaire et, d'autre part satisfaire une population de plus en plus tournée vers les produits extérieurs.

2. L'effet torpille des politiques nationales agraires : la politique alimentaire bon marché

À la fin des années 1960, la stratégie du développement agroalimentaire reposait sur l'augmentation du poids de la production manufacturière des produits de rente. Mais il est apparu très vite, que les objectifs d'industrialisation ne pourraient pas être atteints⁴¹⁷ du fait que chaque pays n'était pas en mesure de fournir suffisamment de produits à transformer pour faire tourner les unités industrielles.

C'est alors qu'il a été considéré comme nécessaire et possible le développement des produits agroalimentaires issus des cultures vivrières de base. Une interdépendance de l'agriculture et de l'industrie devenait dans ce secteur nécessaire et fournissait une raison de plus à une nouvelle orientation des politiques en faveur du développement agricole.

Ce changement d'optique en faveur de l'agriculture s'est encore accentué quand ont été connues, les projections démographiques en hausse pour les décennies suivantes. « *Les agriculteurs des pays en voie de développement doivent produire suffisamment pour assurer leur propre alimentation et celle de la population urbaine* »⁴¹⁸, a affirmé Malcolm Gillis.

Pour satisfaire la demande intérieure, maximiser la production alimentaire transformée ou non et augmenter la quantité des denrées présentes sur le marché, de nombreux pays d'Afrique se sont

⁴¹⁷ Selon le Plan de Lima adopté en 1975 par les Nations unies, les pays en développement devraient atteindre 25% d'industries manufacturières avant l'an 2000. Ce taux qui était de 10% en 1975, n'était que 11,9% en 1984. Cf. Bélanger M., *Institutions économiques internationales. La mondialisation économiques et ses limites*, Paris, Economica, 1997, p. 71.

⁴¹⁸ Gillis M., *op. cit.*, p. 587.

alors tournés, à la fin des années 70 et au début de la décennie suivante, vers des stratégies de sécurité alimentaire centrées sur l'autosuffisance, et menées au travers de politiques visant à augmenter la production intérieure des aliments de base.

Mais dans le même temps, les politiques nationales ont eu aussi comme objectif l'augmentation et la stabilisation de la production des denrées commercialisées. Ceci a conduit à une hausse des prix payés aux producteurs, au développement des offices publics de commercialisation et à la constitution de stocks stratégiques de céréales. Ces stratégies ont souvent réussi à augmenter la quantité des denrées commercialisées, mais ont compromis la sécurité alimentaire des personnes chaque fois que l'augmentation des prix payés aux producteurs a entraîné une hausse des prix à la consommation. Les gouvernements se sont donc trouvés dans l'obligation de s'efforcer de baisser les prix à la consommation.

Certains pays ont ainsi réussi à stabiliser les prix en faisant intervenir les offices publics sur les marchés alimentaires qui se conformaient aux prix très bas fixés et contrôlés par les gouvernements. En définitive, les gouvernements par le biais des subventions payaient aux producteurs les produits de grande consommation à un prix garanti et le revendaient par l'intermédiaire des offices à des prix inférieurs à ceux du marché et en deçà des prix d'achat.

Certes, ce contrôle a permis de maintenir les prix internes au plancher. Mais, il a pesé très lourd sur les finances publiques des États. Ceci d'autant plus que, parallèlement, il a fallu abaisser aussi, par des subventions, les prix des produits agricoles importés. Finalement, cette politique de l'aliment à bon marché a nécessité des moyens qui ont été obtenus entre autres, par des taxes sur les exportations agricoles.

Les États ne pouvant de toute façon dégager suffisamment de ressources pour financer cette politique, on a constaté un arrêt progressif de la garantie de prix donné aux producteurs. C'est l'effet torpille des politiques agricoles en Afrique.

La politique de prix artificiel a contribué à maintenir les consommateurs dans la pauvreté et à décourager la production des cultures de consommation. La combinaison de ces deux facteurs a réduit la demande de main-d'œuvre non qualifiée et augmenté le chômage. En raison de l'insuffisance des ressources issues de la taxation des produits agricoles, le coût fiscal de ce type de politique de l'aliment à bon marché a fini par grever le budget gouvernemental de lourdes charges financières qui sont devenues insoutenables dès le début des années 80. Plusieurs pays se sont alors mis à démanteler ce système dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

B. Les effets négatifs des réformes structurelles agricoles

Au début de la décennie 80, les pays africains ont été aux prises avec le déclin du prix des matières premières et l'explosion des déficits commerciaux. Cette crise a contraint les pays à accepter des programmes de stabilisation et d'ajustements structurels essentiels sous la direction des institutions financières internationales. Ces programmes ont modifié très profondément les politiques agricoles.

Plus de deux décennies après, chacun s'accorde maintenant pour constater que les programmes de réformes en Afrique subsaharienne n'ont pas produit les résultats espérés. Le taux de croissance moyen du produit intérieur brut par habitant a été négatif dans l'ensemble des années 1980 et 1990. Les résultats économiques n'ont pas été à la hauteur de ceux d'autres régions en développement. En ce qui concerne l'agriculture, il en est de même tant au niveau de la production que de la valeur ajoutée sur la transformation manufacturière.

1. La prépondérance des cultures de rente et le poids des subventions européennes

La dérive de la production agricole vers les cultures d'exportation pendant la colonisation et poursuivie après les indépendances, a fragilisé l'équilibre production/consommation. En conséquence, les pays africains ont donc importé de plus en plus leurs produits alimentaires d'Europe, d'Asie et d'Amérique. C'est, comme déjà souligné, une des raisons du déficit de la balance des paiements de la plupart des pays, déficit par ailleurs, amplifié par la baisse du prix des matières premières.

Le déclin continu des produits vivriers au profit des cultures d'exportation depuis les années 1970, a induit d'autres conséquences. D'une part, cette baisse tendancielle explique les famines récurrentes dans les pays du Sahel (Niger, Mauritanie, Guinée, Sénégal, Mali, Tchad) et de l'Est africain (Somalie, Éthiopie, Kenya, Tanzanie). D'autre part, l'accroissement des produits agricoles exportés (coton, café, caoutchouc, palmiste, cacao, banane) sur le marché international a été l'un des facteurs du fléchissement des cours mondiaux de ces produits et donc de l'abaissement du pouvoir d'achat des producteurs.

Il convient aussi de signaler les distorsions provoquées par les subventions accordées dans les pays développés à leurs producteurs, distorsions qui ont aussi largement contribué au fléchissement des cours mondiaux. Les faits et les chiffres sont connus. Dans une comparaison avec l'aide publique au développement, l'ancien premier ministre canadien Jean Chrétien déclare que « *l'aide publique au développement totalise 50 milliards de dollars par an. Les subventions américaines et européennes sont sept fois plus élevées : elles dépassent le cap des 350 milliards*

de dollars. »⁴¹⁹ Les produits agricoles se retrouvent sur le marché international en concurrence avec des produits européens aux prix artificiellement bas. Les iniquités ainsi créées provoquent un « dumping » face aux produits subsahariens.

Il fallait donc des réformes pour inverser le déficit de la balance des paiements. Mais, ces réformes du secteur agricole, n'ont produit que des résultats mitigés suivant les pays.

2. De la nécessité des réformes structurelles aux résultats mitigés

L'ajustement structurel a privilégié les mécanismes du marché sur les interventions des pouvoirs publics. Outre l'augmentation des prix à la production, censée résulter du retour à un système compétitif et de la dissolution des offices de commercialisation inefficaces, un argument supplémentaire a été avancé en faveur de la libéralisation : celui de la diversification de la production.

Les réformes engagées visaient principalement quatre objectifs : 1) éliminer le contrôle des gouvernements sur les prix des matières premières et des produits agricoles ; 2) réduire la surévaluation des taux de change ; 3) éliminer la réglementation contrôlant la commercialisation des matières premières et des produits agricoles ; 4) restructurer les entreprises publiques et réduire l'emprise des offices de commercialisation sur les prix et la distribution des produits agricoles.

Deux catégories de pays doivent être distingués dans le processus de libéralisation :

- ceux où le secteur des cultures d'exportation reste soumis à un système de commercialisation unique comme le Mali ou le Sénégal.

Au Mali, en 1992, les prix et la commercialisation des produits agricoles ont été libéralisés mais, dans le secteur du coton (principal produit d'exportation), les organisations publiques ont opté pour le maintien de prix à la production stables toujours administré par la Compagnie malienne pour le développement textile (CMDT). En d'autres termes, l'ensemble des gains réalisés en cas d'augmentation des cours du coton sur le marché mondial revenait à la CMDT. De la même façon, celle-ci absorbait les pertes en cas de chute des prix, protégeant ainsi les agriculteurs d'une baisse brutale de leurs revenus. Au Sénégal, le gouvernement a conservé son contrôle sur le traitement et la commercialisation des arachides, sa principale source de recettes d'exportation.

- ceux où l'État a opéré un retrait progressif des secteurs de l'achat aux exploitants, de la vente et de la transformation des produits agricoles comme le Cameroun où trois réformes successives (1989/90, 1991, 1994/95) ont entraîné le retrait total de l'État du secteur des cultures

⁴¹⁹ Kouamé Y. S., « Les subventions européennes minent l'agriculture africaine », *MFI Hebdo*, mars 2003.

de rente : abolition du système d'agrément par l'État et du mécanisme de stabilisation annuelle, transfert au secteur privé du dispositif de contrôle de la qualité avant exportation⁴²⁰.

Pour réaliser le deuxième objectif, la France garante de la parité du franc CFA, décide de sa dévaluation de 50% dès août 1993⁴²¹. Le 11 janvier 1994, les quatorze pays de la zone franc dévaluent effectivement leur monnaie de moitié et les Comores du tiers. La dévaluation a eu pour conséquence immédiate la chute de moitié des recettes d'exportation des produits de rente. Exprimé en francs CFA, le montant de la dette extérieure des pays concernés a été doublé⁴²².

Pour compenser ce double manque à gagner, les pays auraient dû augmenter leurs exportations. Malheureusement, la compétitivité n'est pas au rendez-vous, les entreprises sont laminées dans leurs activités extérieures. L'embellie macro économique de la situation des États pendant les premières années de la dévaluation n'est que passagère⁴²³. *« Contrairement aux promesses, la compétitivité des entreprises locales ne s'est pas améliorée, en raison de la concurrence des produits importés déversés grâce à l'ouverture accrue des frontières – phénomène que l'abandon des politiques de protection et de soutien aux entreprises nationales a aggravé. La plupart des petites et moyennes entreprises furent ainsi poussées à la faillite ou vers le secteur informel. »*⁴²⁴

Les exigences des institutions financières internationales pour la réduction des charges publiques ont contraint à la liquidation des offices de commercialisation qui contrôlaient les prix et donc à la libéralisation.

⁴²⁰ L'Office national du cacao et du café (ONCC) et le Conseil interprofessionnel café cacao (CICC) ont été créés en 1991 et 1992 pour remplacer les anciens offices. L'ONCC avait pour mission de promouvoir les produits camerounais sur les marchés mondiaux, de représenter le Cameroun dans les négociations sur les produits, d'assurer le contrôle de la qualité, d'enregistrer les exportations et d'établir des statistiques. La création du CICC a permis de doter le processus de libéralisation d'un cadre institutionnel privé puisque les exportateurs, les acheteurs, le secteur de la transformation, les coopératives, les producteurs et l'ONCC lui-même y sont représentés.

⁴²¹ La dévaluation a été annoncée par la France sous la pression du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. On espère ainsi sortir les pays de cette zone monétaire de leur situation économique catastrophique. Le contexte était en effet difficile : taux de croissance et niveau de vie faibles, fuite massive des capitaux (les opérateurs économiques nationaux déposent leurs fonds dans les banques françaises au détriment des banques nationales), stagnation des exportations. Le 2 août 1993, Paris a suspendu le change des billets de francs CFA. Un mois plus tard, les transferts bancaires ont été soumis à un contrôle préalable. Les pays africains se résignent. La dévaluation qu'ils se refusent à effectuer depuis 1988 est inévitable.

⁴²² Techniquement, la dévaluation a fait passer la valeur du franc CFA de 0,02 franc français à 0,01. Même si en termes réels, le montant des recettes nationales restent inchangé, en devises étrangères, ces recettes sont diminuées de moitié. Ce qui réduit les possibilités d'opération à l'extérieur notamment le remboursement des dettes extérieures. C'est ainsi que les pays africains sont contraints de produire deux fois plus pour couvrir les mêmes opérations qu'avant la dévaluation.

⁴²³ Selon une analyse publiée dans Le Monde Diplomatique, si pendant les trois premières années de la dévaluation les rythmes de la croissance se sont accélérés, *« ... cela était dû à la reprise de l'économie mondiale et surtout à la restauration conjoncturelle des prix de certains produits (thé, tabac, café, cacao, coton, etc.). Cette conjoncture avait d'ailleurs également profité à d'autres pays du continent, notamment d'Afrique de l'Est, qui avaient enregistré des taux de croissance plus élevés que ceux des pays de la zone franc »*. Dembélé D. M., *« L'Afrique de l'ouest toujours sous le coup de la dévaluation. Mauvais compte du franc CFA »*, in Le Monde diplomatique, juin 2004.

⁴²⁴ Ibid.

Tout ceci s'est traduit par des départs massifs des fonctions publiques pour équilibrer les comptes des États. Les conséquences sociales ont été désastreuses : perte du pouvoir d'achat, baisse de la consommation, développement de la criminalité, etc.

Il apparaît en définitive que les effets des mesures sont parfois plus graves que le mal auquel elles tentaient d'apporter des réponses. Au-delà de ces effets, il y a des conséquences nées des mesures proposées que les États africains auraient pu cependant prévoir et anticiper.

C. Limites des réformes nationales

C'est compte tenu de graves déficits structurels⁴²⁵ que les gouvernements ont décidé de libéraliser le système. On pouvait théoriquement attendre de la libération une augmentation et une diversification des cultures. Autrement, la participation de l'État à la commercialisation des cultures de rente, quoique technocratique, aurait pu apparaître comme une solution satisfaisante. Les agriculteurs avaient la garantie d'écouler leur récolte. Un système à base d'offices de commercialisation permettait d'acheter un produit donné au même prix en tout point du pays. Par ailleurs, un circuit unique simplifiait le recouvrement des taxes à l'exportation et en réduisait le coût.

Force toutefois est de constater qu'à ce jour, la libéralisation du système de commercialisation des exportations, ne s'est pas traduite par une grande diversification. Les pays d'Afrique subsaharienne ont obtenu peu de résultats dans ce domaine. Cette situation n'est pas surprenante. Les possibilités de diversification au profit de produits d'exportation non classiques comme les fruits, les légumes et les fleurs, entre autre, sont souvent limitées par des contraintes d'ordre logistique et un manque de savoir-faire.

Malgré les Programmes d'ajustement structurel (PAS) qui devaient faciliter cette diversification, les recettes d'exportation sont donc restées essentiellement générées par un petit nombre de produits de base.

Par ailleurs, le renforcement des activités de transformation (agro-industrie) dans les pays producteurs de denrées agricoles de base, ne peut produire de résultats immédiats comme cela avait été sous-entendu. Enfin, la libéralisation des marchés n'a pas non plus systématiquement conduit à la création de nouveaux débouchés. Ainsi, une unité de production de café instantané n'atteint pas soudain son seuil de rentabilité par le simple fait que des acheteurs privés se substituent à l'office de commercialisation.

⁴²⁵ En fait, bien que la libéralisation des exportations de produits agricoles ait été envisagée dans de nombreux pays durant les années 80, ce n'est véritablement qu'au début des années 90 que les premières réformes importantes ont été engagées.

De plus, l'amélioration des prix revenant aux producteurs en raison de la libéralisation des circuits de commercialisation, s'est accompagnée de la chute des cours des principaux produits d'exportation (café, cacao et coton), ce qui a annulé l'impact positif de la libéralisation.

En définitive, les effets positifs de la dévaluation ont été peu visibles, car en effet, « *La surévaluation du franc CFA n'avait [...] que peu de responsabilités dans l'échec économique des pays de la zone franc : la détérioration de leurs comptes extérieurs, entre 1985 et 1993, était principalement due à la chute des prix des matières premières et des produits de base (café, cacao et coton...), principales exportations de beaucoup d'États concernés* »⁴²⁶.

La dévaluation intervenue en 1994 a accentué la spécialisation de ces pays dans les exportations de produits primaires, contraints qu'ils étaient d'augmenter leurs ressources extérieures pour le remboursement de la dette. Cette situation a obligé les États à augmenter la pression fiscale sur les entreprises locales pour couvrir les besoins nationaux. L'effet recherché à travers ces politiques, s'est inversé.

En définitive, les différentes mesures prises pour porter remède aux difficultés agricoles des pays africains, n'avaient pas bénéficié d'analyses pertinentes qui auraient permis de limiter les effets indésirables avant d'être mises en œuvre. Ce qui a aggravé leur situation.

Paragraphe 2 : Les contraintes internes

Il est établi que la croissance du secteur agricole est un préalable au démarrage de la croissance économique dans les pays où l'agriculture constitue la principale source d'emplois et de revenus comme dans la plupart des pays en Afrique subsaharienne. À ce sujet, Jacques Diouf, Directeur de la FAO, rapporte une citation du philosophe grec Xénophon, selon laquelle « *l'agriculture est la mère de tous les arts : lorsqu'elle est bien conduite, tous les autres arts prospèrent ; mais lorsqu'elle est négligée, tous les autres arts déclinent, sur terre comme sur mer* »⁴²⁷. En Afrique, nombreuses sont les contraintes liées à sa modernisation. Elles sont à la fois d'ordre naturel, politique, socio – économique et culturel.

A. Les contraintes naturelles

Le secteur agricole africain dépend essentiellement des conditions climatiques naturelles. En effet, selon le rapport de la FAO de 1996, les aléas climatiques constituent un facteur important dans la grande variation des productions agricoles en Afrique.

⁴²⁶ Dembélé D. M., *op. cit.*

⁴²⁷ Diouf J., « Sécurité alimentaire et sauvegarde des sociétés rurales. Le développement agricole, un atout pour l'Afrique », in *Monde diplomatique*, décembre 2004.

D'autres facteurs aggravent cette situation. *« Si les raisons sont complexes, la tendance est claire : les catastrophes naturelles sont plus fréquentes, plus meurtrières et plus coûteuses, (...) les pertes annuelles moyennes imputables aux ouragans, aux sécheresses, aux séismes et autres catastrophes naturelles pendant les années 90 étaient neuf fois plus importantes qu'il y a 30 ans »*⁴²⁸, indique le rapport 2005 de la FAO.

À ceux-ci, on pourrait bien rajouter l'invasion des criquets pèlerins responsables particulièrement pénalisant de la perte d'une partie des revenus des producteurs. Les facteurs sont donc multiples. Mais, l'un de ceux auxquels il reste possible de trouver une solution est bien la sécheresse.

Les deux – tiers du continent sont sujets au risque de sécheresse dû à l'instabilité des pluies et leur mauvaise répartition dans l'espace et dans le temps. Or, la pluviométrie détermine en grande partie le résultat des saisons agricoles. Le même rapport de 1996 de la FAO indique que, l'irrigation ne couvre que 5% des superficies cultivables. Les petits aménagements et la gestion des eaux de pluies qui constituent une alternative aux grands aménagements ne rencontrent pas grand succès sauf dans les zones de type sahélien et restent dans la limite des sphères villageoises sous l'impulsion de certaines ONG⁴²⁹. Dans le cas d'une agriculture où l'on recherche l'augmentation de la production de subsistance, peu de producteurs sont en mesure de supporter le coût lié à de telles innovations. Il convient par ailleurs d'ajouter d'autres facteurs limitant comme, la restriction volontaire ou non de l'utilisation des engrais chimiques et des semences améliorées.

Dans ce dernier cas de l'utilisation de semences améliorées, les résultats des expérimentations et des recherches entreprises dans le cadre des instituts régionaux de recherches en agronomie (tel l'Institut international d'agriculture tropicale, IITA) ne sont pas connus du grand public. La recherche et l'innovation sont donc restées peu fructueuses dans l'espace subsaharien. Marc Dufumier associe ce manque de résultats aux conditions de mises en œuvre : *« mises au point dans des conditions expérimentales parfaitement maîtrisées, mais souvent très éloignées de celles de l'agriculture paysanne, les techniques agricoles proposées ne pouvaient guère correspondre à l'intérêt de la grande majorité des agriculteurs à qui pourtant elles étaient théoriquement destinées »*⁴³⁰.

⁴²⁸ Rapport de la FAO 2005, « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Éradiquer la faim dans le monde pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement », Rome 2005, p. 12.

⁴²⁹ Il faut admettre que l'exploitation de cette technique venait beaucoup plus d'une réponse aux crises de sécheresse du milieu des années 1970 et 1980, qu'une réelle volonté d'augmenter les capacités productives des zones concernées.

⁴³⁰ Dufumier M., *op. cit.*, p. 558.

En dehors des contraintes naturelles, la dégradation des terres et la perte de fertilité dues à leur utilisation consécutive pendant une période trop longue, constituent aussi des facteurs limitant de la productivité agricole. La dégradation des terres et la perte de fertilité résultent de la pression démographique qui conduit à la réduction des périodes de jachères et à la culture permanente. Malheureusement, ces changements dans les modes d'exploitation des terres n'ont pas été accompagnés par l'utilisation d'engrais pour compenser les pertes de nutriments.

Au-delà des contraintes naturelles, d'autres contraintes expliquent également la situation particulière de l'Afrique surtout lorsqu'elles ont été concentrées sur des périodes assez longues. Il s'agit de contraintes à la fois politiques que socio – économiques et culturelles.

B. Les contraintes politiques et socio – économiques

Les contraintes socio-économiques sont fortement liées aux contraintes politiques. Pour beaucoup, le politique devrait être le facteur déterminant de toutes les réformes. « *Habituellement, la réalisation d'une réforme agraire se fonde [à la fois] sur un motif politique et non politique.* »⁴³¹ Il convient donc d'analyser les pesanteurs politiques ainsi que celles liées à l'environnement économique.

1. Les contraintes politiques

Au niveau politique, les réformes agraires supposent une action volontariste à double volet :

- une réforme foncière que très peu de pays subsahariens ont organisée en profondeur. Cette réforme suppose une réorganisation prenant en compte les exigences d'une distribution des terres en fonction des priorités agricoles spécifiques à chaque pays. Or, dans les pays considérés par notre échantillonnage, la distribution des terres et les politiques agricoles sectorielles ont cessé d'être les priorités depuis plusieurs décennies⁴³². La solution la plus répandue adoptée par propriétaires et fermiers pour combler l'insuffisance de la réglementation, reste le fermage, bail saisonnier qui garantit le droit au propriétaire de prendre son champ à la fin de la saison⁴³³. Cette solution fragilise la stabilité de l'exploitant qui n'investit pas dans l'amélioration du domaine et des cultures. Les États devraient réfléchir à une solution suivant leurs spécificités. L'évolution des régimes fonciers traditionnels est aujourd'hui nécessaire pour développer le marché foncier

⁴³¹ Gillis M., *op. cit.*, p. 596.

⁴³² Exceptées les dernières réformes démarrées par le Sénégal en 2006 avec le plan REVA (Retour vers l'agriculture) ou la GOANA (Grande offensive agricole pour la nourriture en abondance) lancée en avril 2008 visant une culture intensive de céréales.

⁴³³ Gillis M., *op. cit.*, p. 596 – 597. Selon l'auteur, il existe plusieurs autres formes de gestion des relations propriétaire / fermier. C'est notamment le cas du fermage (bail à ferme) avec ou sans réduction de terme ; l'octroi de la terre à l'exploitant où le propriétaire reçoit une compensation ; l'octroi de la terre à l'exploitant sans compensation, cette dernière option étant la plus radicale et perçue par l'auteur comme collectiviste.

en milieu rural afin de permettre la mobilisation du capital et son investissement dans l'amélioration foncière.

- un investissement massif est nécessaire que seuls les États ou leurs regroupements régionaux voire continentaux sont en mesure de réaliser. Le volet régional fera l'objet d'un développement séparé, on peut néanmoins d'ores et déjà indiquer que, les fruits n'ont pas tenu la promesse des fleurs. Les investissements régionaux dans les infrastructures agraires ont été faibles et souffrent de l'absence d'une coordination satisfaisante. Au plan national, les pays subsahariens ou du moins ceux retenus de notre repérage, se sont attelés à d'autres priorités que la réforme agraire. Ces pays ont obtenu peu de résultats malgré les efforts faits par quelques uns pour se conformer aux recommandations de l'UEMOA et de la CEMAC à savoir, consacrer au moins 10% de leur budget au secteur agricole. Le tableau ci-dessous, résume la situation :

Part du budget des ministères en charge de l'agriculture dans le budget général en 2005.

(en milliards de francs CFA)

Pays Rubriques	Bénin	Burkina – Faso	Cameroun	Gabon⁴³⁴	Mali⁴³⁵	Sénégal
Budget total	621,592	743	1721	1184,22	836,231	1246,6
Budget agricole	9,3	95,179	26,501	29,60	87,54	112,579
Part (en %) ⁴³⁶	1,49	12,81	1,53	2,5	10,46	9,03

Source : site Investir en zone franc.

Malgré une amélioration sensible dans certains pays, les résultats des réformes se font toujours attendre. Cette insuffisance de performances s'explique alors par d'autres facteurs qu'il faut

⁴³⁴ La situation de ce pays est exceptionnelle dans la mesure où, il fait la distinction entre secteur agricole et les autres secteurs ruraux comme le bois et la gestion de la forêt laissés aux soins d'un ministère séparé.

⁴³⁵ En 2004, le budget du ministère de l'agriculture était de 100,37 milliards de francs CFA. Ce fléchissement de 12% s'explique par l'affectation faite au ministère de l'Élevage et de la pêche, et au commissariat à la sécurité alimentaire.

⁴³⁶ Ce calcul des pourcentages, est strictement personnel.

identifier comme par exemple les contraintes non politiques. Parmi celles-ci, il y a les difficultés institutionnelles, généralement nées du manque d'organisation des producteurs. L'exemple de la faiblesse du soutien des structures paysannes dans les zones cotonnières pour l'amélioration de l'accès aux intrants, aux équipements et aux crédits agricoles en est l'illustration⁴³⁷.

Il faut tenir compte aussi des contraintes socio – économiques qui influent sur les récoltes en Afrique.

2. Les contraintes économiques

Ces contraintes sont surtout liées au marché et à la commercialisation des produits agricoles. Certes, l'abandon du contrôle des prix et la commercialisation des produits alimentaires à partir des années 80 avait créé un cadre efficace de stimulation des échanges au niveau des pays puis au niveau régional. Plusieurs études réalisées sous l'égide de la FAO avaient montré que, la libéralisation des marchés alimentaires s'est accompagnée d'une augmentation des investissements privés dans les infrastructures de commercialisation⁴³⁸. Cette réponse du secteur privé au retrait des États de la filière de commercialisation des produits agricoles a engendré deux conséquences : une réduction des marges de commercialisation au profit des producteurs et une augmentation des prix en défaveur des consommateurs dans certains pays. Rapidement une instabilité des prix des denrées de grande consommation, est apparue⁴³⁹.

Selon la FAO, cette instabilité des prix a d'autres explications que la situation erratique des marchés comme par exemple les barrières contre les exportations entre les pays du Sud (Rwanda en 1998 ou Burkina-Faso en 2004) dans le souci de maintenir une offre nationale adéquate quand les voisins connaissent des situations de déficit⁴⁴⁰. À ces causes, il est associé d'autres situations comme les fortes fluctuations des productions nationales, l'étroitesse des marchés, la faible capacité de stockage des produits, les coûts élevés des transactions entre pays, le mauvais état des infrastructures de transport, et au manque d'information sur le marché.

⁴³⁷ Selon un Rapport de la FAO sur l'Afrique, en 1993, le taux de consommation d'engrais en Afrique subsaharienne était de 11 kg/ha contre 129 kg/ha en Asie et 67 kg/ha en Amérique latine. La proportion des terres irriguées sur le total des terres cultivées, était estimée à 5% en Afrique subsaharienne, 37% en Asie et 14% en Amérique latine. Cf. Rapport de la FAO, *Situation des récoltes et des approvisionnements en Afrique subsaharienne*, mai 1996.

⁴³⁸ En réalité, les investissements dans le secteur agricole concernaient beaucoup plus le rachat des sociétés d'État en charge de commercialisation des produits alimentaires que dans la recherche pour l'amélioration des rendements desdits produits. Le Sommet mondial de l'alimentation organisé par la FAO à Rome (13-17 novembre 1996) avait établi ce constat demandant aux participants privés d'investir aussi dans la recherche.

⁴³⁹ Cf. tableau n°6 page 16 du Rapport de la FAO, *La situation des marchés des produits agricoles*, Rome, 2004. Ce tableau indique que les recettes d'exportation des pays en développement ont connu une légère augmentation au milieu des années 1990, puis une baisse avant la fin de la décennie puis une reprise les années suivantes.

⁴⁴⁰ « (...), le commerce Sud-Sud pourrait se développer rapidement, (...) s'il n'était freiné par des obstacles tarifaires qui peuvent être supérieurs à ceux appliqués aux importations par les pays développés. » avait reconnu Jacques Diouf, le directeur de la FAO. *Ibid*, p. 9.

Par ailleurs, d'autres causes exogènes telles que les subventions agricoles des pays de l'OCDE et des Etats-Unis sont des contraintes majeures au développement des exportations y compris les échanges agricoles entre les pays subsahariens. Pour comparaison, « *le soutien à la production des exploitants des pays développés s'élève à plus de 230 milliards de dollars EU par an, soit près de 30 fois le montant de l'aide au développement agricole accordée aux pays en développement.* »⁴⁴¹

Pour rechercher une solution globale à cet ensemble de contraintes, les États africains se sont regroupés au niveau régional et continental pour élaborer une politique agricole commune.

C. Les autres lacunes internes

Outre les incohérences décrites ci-dessus, la volonté d'atteindre l'auto suffisance alimentaire, s'est heurtée à d'autres lacunes.

Certes, dès lors qu'il a été établi que les ressources disponibles ne pourraient pas couvrir les besoins en alimentation du plus grand nombre, les politiques publiques nationales agraires ont été réorientées vers l'autosuffisance alimentaire et il a été expressément convenu de redynamiser les productions nationales vivrières. Cependant, les différents acteurs ne se sont pas donnés les moyens technologiques permettant aux agriculteurs d'atteindre les objectifs fixés.

Il faut insister sur deux lacunes particulières : l'irrigation et la mécanisation.

En matière d'irrigation peu de réalisations ont été menées si bien qu'aujourd'hui, les cultures irriguées ne couvrent en moyenne que 5% des superficies arables en Afrique⁴⁴². De plus, l'irrigation n'a été utilisée en règle générale que pour les cultures d'exportation. En définitive, et c'est incohérent, on a favorisé la rentabilité des produits d'exportation au détriment des produits de consommation locale. Un autre choix aurait pu être fait ; celui d'un couplage des produits d'exportation avec les produits locaux de consommation pour créer les conditions de l'autosuffisance alimentaire. Ce choix aurait eu l'avantage majeur de réduire sensiblement la dépendance vis-à-vis des produits exportés avec pour effet immédiat une promotion des produits locaux et aussi l'amélioration de la situation macro économique des pays en réduisant les paiements en devises. L'affaîssement des charges pesant sur des comptes extérieurs des États, aurait amélioré sensiblement l'état des finances publiques.

En ce qui concerne la mécanisation de l'agriculture, il convient de mentionner que la situation du tiers monde en général est préoccupante. Pour un total d'exploitants avoisinant 1,270 milliards, le parc de tracteurs et d'équipements agricoles à moteur a été évalué à 7 millions d'unités ; soit un

⁴⁴¹ *Id.*

⁴⁴² Rapport FAO 1995, *op. cit.*

tracteur pour 180 actifs agricoles. De même, on estime qu'il n'y a qu'un tracteur pour 440 hectares de superficies agricoles utiles⁴⁴³. Il convient cependant de préciser, au-delà de cette moyenne, que la situation est meilleure dans les pays comme le Brésil ou l'Argentine qui comportent de grandes exploitations agricoles ou dans les pays d'Asie du Sud-Est comme la Thaïlande, le Laos, le Cambodge ou le Vietnam. Selon Marc Dufumier, « 75% des agriculteurs du Tiers monde travaillent encore exclusivement avec des outils manuels ; seul un quart des exploitants, environ, disposent de la traction animale et d'outils attelés. »⁴⁴⁴ Autrement dit, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne en sont encore aux outils manuels.

Ces incohérences mettent en évidence et explique pour partie les échecs des politiques nationales agraires. Les politiques régionales censées apporter des correctifs ne sont malheureusement guère plus satisfaisantes.

Section 2 : Politiques régionales agricoles ou pis aller institutionnel ?

Les pays retenus appartiennent à deux ensembles régionaux : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)⁴⁴⁵ dont les évolutions institutionnelles n'ont pas été identiques. Ceci explique pour une large part, la différence de calendrier dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques agricoles régionales. Ces politiques sont cependant organisées suivant un même modèle : appui institutionnel et programme agricole commun.

Pour l'une ou l'autre des communautés, ce sont les organisations régionales économiques et monétaires qui ont pris en charge les politiques régionales agraires ; c'est-à-dire l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)⁴⁴⁶ pour la CEDEAO et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)⁴⁴⁷ pour la CEEAC. Seulement, pris

⁴⁴³ Dufumier M., *op. cit.*, p. 28.

⁴⁴⁴ *Id.*

⁴⁴⁵ Le traité instituant la CEDEAO a été signé le 28 mai 1975 à Lagos au Nigeria par les huit pays de la zone franc à laquelle se sont ajoutés la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria, et la Sierra Leone. Le Cap-Vert y a adhéré en 1977. Pour la CEEA, le traité constitutif a été signé le 20 octobre 1983 à Libreville. Elle regroupe l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sao Tomé et le Tchad.

⁴⁴⁶ UEMOA est issue de la transformation de l'Union monétaire ouest africaine (UMO) instituée par le Traité du 14 novembre 1973 à Abidjan signé par six pays : Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal et Togo. Le Traité de l'UEMOA a été signé le 10 janvier 1994 à Dakar et est entré en vigueur le 1^{er} août de la même année après la ratification des pays ayant en partage l'usage du franc CFA (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo). La Guinée-Bissau devient membre le 2 mai 1997. L'objectif était d'élargir l'intégration régionale à la question économique.

⁴⁴⁷ Créée par le Traité du 16 mars 1994 à N'djamena, la CEMAC regroupe six pays (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine et Tchad). Elle est née de la fusion de l'Union économique de

dans l'engrenage institutionnel qui caractérise la vision africaine, les fruits sont toujours attendus tant au plan national, régional que continental.

Paragraphe 1 : Les structures régionales d'appuis aux réformes : nécessité d'un recadrage opérationnel

Le choix fait de mettre en œuvre un programme sectoriel régional consacré à l'agriculture⁴⁴⁸ est la conséquence à la fois des engagements pris lors du sommet mondial de l'agriculture organisé par la FAO en novembre 1996 et de l'intérêt d'asseoir une politique régionale de marché avec des normes communes pour attirer les investissements étrangers.

Pour l'UEMOA comme pour la CEMAC, les politiques d'appuis ont été élaborées avec les structures techniques des États membres en tenant compte des particularités propres à chaque État.

A. Les structures de l'Afrique de l'ouest

Le cadre institutionnel mis en place par l'UEMOA comporte un volet régional dont le support est sa Commission technique et un volet national constitué par des instituts et centres de recherches.

Au niveau régional, le travail de la Commission technique a conduit à la mise en place du Guichet agricole unique remplacé par le Fonds régional de développement agricole (FRDA)⁴⁴⁹. D'autre part, l'UEMOA a initié des procédures de concertation et de coordination et ce tout particulièrement pour les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture et ses domaines connexes ; l'objectif étant que les pays membres aient des positions communes lors des négociations commerciales internationales.

Au niveau national, l'UEMOA appuie les centres de recherche pour l'amélioration des rendements des produits agricoles. C'est par exemple le cas de l'Institut de l'environnement et de recherches agricoles au Burkina-Faso qui entretient des relations avec les agriculteurs souvent par le biais des organisations paysannes.

Il est à noter que la création de ces organisations qui se sont d'ailleurs multipliées, s'est inscrite dans la logique du renforcement des capacités de négociations agricoles. C'est notamment le cas

l'Afrique centrale et de l'Union monétaire de la même zone. Elle est en réalité l'héritière de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) créée le 8 décembre 1964 à Brazzaville qui regroupait les mêmes pays que la CEMAC.

⁴⁴⁸ Les autres secteurs sont : énergie, mines, industries, artisanat et environnement.

⁴⁴⁹ Cf. Règlement n° 06/2006/CM/UEMOA fixant les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds régional de développement agricole.

de la Fédération des paysans du Fouta-Djalon en Guinée, du Comité national de concertation des ruraux au Sénégal ou du Syndicat des cotonniers et les vivriers au Mali.

Cette collaboration entre producteurs et chercheurs a par ailleurs favorisé la constitution de réseaux qui dépassent souvent le cadre régional comme le Réseau APM Afrique (Agricultures paysannes et modernisation). Leur finalité est « (...) *d'éclairer les mécanismes de changement économique, politique et institutionnel à l'œuvre dans le secteur agricole et d'engager une réflexion stratégique au sein des organisations afin de les amener à définir leur propre positionnement et projets stratégiques.* »⁴⁵⁰

En définitive, les appuis structurels ouest africains se résument plutôt à un forum qui tente de trouver une certaine cohérence aux différentes visions qu'à un organe offensif et indépendant.

B. Les structures de l'Afrique Centrale

En Afrique Centrale, le mécanisme institutionnel de la CEMAC s'est focalisé dès sa création sur la sécurité alimentaire avec la mise en place d'un Comité consultatif régional pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté et d'une Cellule technique d'appui.

Le Comité consultatif joue le rôle d'organe de concertation, de dialogue et de proposition où les représentants des principaux acteurs des filières vivrières donnent leurs avis sur les mesures et décisions à prendre pour améliorer la sécurité alimentaire et lutter contre la pauvreté. Ce même comité s'occupe de la réglementation au sein des filières vivrières.

Pour sa part, la Cellule technique a la charge de la mise en œuvre des programmes d'activités déployés au niveau régional pour la sécurité alimentaire. Elle bénéficie du soutien d'un fonds géré par la CEMAC et est relayée au niveau des États par les Unités de gestion du Programme régional de la sécurité alimentaire (PRSA).

Il convient aussi de noter que d'autres organes existent. C'est notamment le cas de la Conférence des ministres de l'agriculture et de l'élevage créé depuis 1976 et de la Commission permanente de l'agriculture instituée en 1979.

Au plan de la recherche, deux structures sont prévues pour couvrir l'ensemble des préoccupations de la région. Il s'agit du Pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (PRASAC) pour la zone soudano sahélienne qui est spécialisé dans les recherches sur les produits vivriers et de son équivalent en zone équatoriale humide qui prend en compte l'exploitation forestière.

⁴⁵⁰ Bosc P-M. et alii., « Le grand saut des organisations de producteurs africaines : de la protection sous tutelle à la mondialisation », in Totté M. Dahou T. et Billaz R., (s. dir.), *op. cit.*, p. 161.

On retiendra ici un éparpillement des structures dans les pays membres. Cette stratégie comporte en premier lieu le risque d'émiettement des ressources ; en second lieu, elle affaiblit la coordination utile pour une vision d'ensemble des questions agricoles dans la région.

Il convient également de s'interroger sur l'utilité de nombreuses structures qui, pris globalement, ne produisent après des concertations, des rencontres, des discussions que des comptes rendus et une multitude de documentations reprenant, aussi bien les unes que les autres, les mêmes recommandations aux mêmes responsables politiques, comme si le développement pouvait jaillir subitement de ces entrevues. Sur ce point, l'Afrique semble fonctionner que par des recommandations toujours renouvelées.

Paragraphe 2 : Mécanismes opérationnels agricoles : le surpoids institutionnel

Ce sont les mécanismes de mise en œuvre des programmes agricoles régionaux. Il s'agit de la Politique agricole de l'Union (PAU)⁴⁵¹ en Afrique de l'Ouest⁴⁵² et de la Stratégie agricole commune (SAC) en Afrique centrale⁴⁵³. Au plan continental, plusieurs initiatives ont été élaborées dans le sens d'améliorer et de renforcer les politiques agraires. Mais, sont-elles réellement opérationnelles ? Il serait utile d'analyser dans le cadre de ces mécanismes, le contexte de l'efficacité de la plus récente, la politique agricole du NEPAD.

A. Les mécanismes régionaux

L'étude des mécanismes régionaux dans ce contexte sera limitée aux mécanismes ouest africains et ceux de l'Afrique centrale, les deux zones auxquelles appartiennent les pays ciblés.

1. Mécanismes ouest africains et ses limites

C'est l'UEMOA qui a mené les négociations ayant conduit à la mise en place de la Politique agricole de l'union qui devint lors de son adoption en décembre 2001, la Politique agricole unifiée (PAU).

Ainsi organisée sous forme de programme triennal, la PAU a retenu pour la période 2005 – 2008 comme axes principaux :

- adaptation des filières agricoles et amélioration de l'environnement du système productif aux règles du marché régional et international.

⁴⁵¹ Adoptée le 19 décembre 2001 à Ouagadougou au Burkina-Faso.

⁴⁵² Issu de la Décision n°05/CM/UEMOA du 06 août 1999, du Conseil des Ministres de l'Union.

⁴⁵³ Règlement n° 11/03-UEAC-017-CM-10 du 27 août 2003 du Conseil des ministres de la CEMAC.

- approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées à travers l'harmonisation des normes de production, phytosanitaires, fiscales, etc.
- insertion de l'agriculture de l'espace UEMOA dans le marché régional et le marché mondial à travers le renforcement des capacités de négociations.

La PAU a par ailleurs, mis en place un mécanisme d'anticipation par projection sur plusieurs années afin d'initier les mesures nécessaires pour combler les éventuels déficits alimentaires.

Malheureusement, c'est seulement le volet Programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA) qui a connu un début de réalisations⁴⁵⁴. Il s'organise à deux niveaux : au niveau national avec un appui aux Programmes spéciaux de sécurité alimentaire (PSSA), en favorisant le contrôle et la surveillance zoo et phytosanitaire ; au niveau régional, par la mise en place d'un environnement légal, fiscal et réglementaire facilitant les échanges de produits agricoles.

Ce qui se dégage de l'organisation de la politique ouest africaine est la reprise à chaque niveau national d'une réplique de la structure régionale. Il s'agit dans de telles conditions de la création de doublon inutile. Soit, les structures nationales sont fiables puisqu'elles fournissent les informations qui fondent les recommandations et elles sont utilisées dans le processus d'actions, soit, elles sont inutiles et les États seront bien obligés de les dissoudre. Ce qui n'est pas le cas actuellement.

2. Mécanismes opérationnels de l'Afrique centrale et ses limites

C'est seulement en 2003 que le Conseil des ministres de la CEMAC a entériné le règlement portant adoption de la Stratégie agricole commune (SAC) dont la mise en œuvre a débuté en 2006. Le décalage de dates, correspond à la phase d'élaboration de la SAC. L'objectif principal est de coordonner et d'harmoniser les politiques agricoles des États membres de la sous-région. Il s'agit en particulier, d'apporter un appui au secteur de la production et de la recherche, de préparer et de conduire les négociations commerciales internationales portant sur l'agriculture, de constituer des réserves alimentaires stratégiques sous-régionales.

En raison de la courte période de mise en œuvre, il est prématuré de vouloir analyser son impact. Il faut noter que dans le cadre de la sécurité alimentaire, la région a déjà mis en place le Programme régional de sécurité alimentaire (PRSA) qui a pour objectif d'une part d'impliquer des Directions techniques nationales en charge de l'agriculture dans la stratégie de la sécurité

⁴⁵⁴ Cf. Rapports annuels de l'UEMOA 2001, 2002 et 2003.

alimentaire des pays membres et, d'autre part, de renforcer leurs capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques, projets et programmes de développement agricole des États membres.

Par contre, il faut constater que l'existence depuis 1976 de la Conférence des ministres de l'agriculture et de l'élevage, n'a pas permis d'anticiper sur les déficits alimentaires connus dans la région. Reste à savoir si la création de la SAC contribuera à combler cette inaction. Rien ne permet de le dire.

Par ailleurs, le PRSA volet principal de la SAC, est directement intégré à la politique agricole du NEPAD. Or, cette politique reste purement incitative et sans mesures concrètes.

En définitive, les politiques régionales agricoles se présentent plutôt comme un mécanisme d'alerte afin d'inciter les États à engager des négociations dans le but d'anticiper sur les effets néfastes d'un déficit agricole. Si ce mécanisme reste vivement souhaitable, il demeure néanmoins insuffisant comme politique régionale agricole.

B. Les mécanismes opérationnels continentaux : mécanismes institutionnels de régulation ou absence d'innovation

1. Réformes continentales : un sursaut est-il possible avec le NEPAD ?

Le NEPAD, envisagé comme une nouvelle stratégie de développement des pays africains, est issu de la fusion du plan Oméga⁴⁵⁵ du Président Wade du Sénégal et du Millenium African Plan (MAP) des Président Bouteflika d'Algérie, Obasanjo du Nigeria et Mbéki d'Afrique du sud⁴⁵⁶.

En 2003, le NEPAD s'est doté d'un volet agricole, au lendemain d'une réunion entre responsables agricoles ouest africains⁴⁵⁷ et représentants du NEPAD, autour du thème « *Propositions paysannes : quelle agriculture pour le NEPAD ?* » tenue en juin 2003 à Niamey.

À l'issue de cette rencontre où les représentants des organisations paysannes avaient souhaité que soit prise en compte, la réorientation de stratégies agricoles nationales vers les produits de grande

⁴⁵⁵ Le plan Oméga, présenté par le Président sénégalais en janvier 2001 au sommet France-Afrique de Yaoundé, a pour objectif de résorber l'écart entre pays développés et pays sous-développés par des investissements massifs d'origine externe, coordonnés à l'échelle continentale, pour poser les bases du développement du continent africain. Il vise essentiellement quatre secteurs : les infrastructures, la santé, l'éducation et l'agriculture. Le plan préconise donc l'évaluation des besoins réels de chaque pays et l'élaboration d'un plan continental global. Le financement devrait en être assuré par le regroupement des ressources disponibles et un investissement massif des bailleurs. L'intégralité du plan est disponible sur le site www.nepad.org

⁴⁵⁶ Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), est issu de la fusion en octobre 2001 à Abuja du Millenium African Plan (MAP) des Présidents Thabo MBEKI d'Afrique du Sud, Olusegun OBASANJO du Nigeria, Abdel Aziz BOUTEFLIKA d'Algérie et du plan OMEGA du Président Abdoulaye WADE du Sénégal, la Nouvelle Initiative Africaine (NIA) sera plus tard baptisée Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), abréviation de l'anglais « New Partnership for African Development ». Il a été adopté en octobre 2001 à Abuja au Nigeria et approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU en novembre 2002, comme cadre de référence du partenariat international avec l'Afrique.

⁴⁵⁷ Réunis au sein du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPAA).

consommation afin d'assurer l'autosuffisance alimentaire, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)⁴⁵⁸ a été adopté. Il se décline en quatre thématiques :

- gestion des terres et de l'eau (aménagements hydro-agricoles) ;
- infrastructures rurales et capacités d'accès aux marchés ;
- nourriture et réduction de la faim ;
- recherche agricole et vulgarisation

Dans ce cadre, le NEPAD envisage de fédérer les initiatives des cinq régions du continent en associant le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (SADC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et l'Union du Maghreb arabe (UMA). L'objectif final est de faire accepter aux pays africains de consacrer 10% de leurs budgets nationaux à l'agriculture⁴⁵⁹. Un Service technique rattaché au Secrétariat général du NEPAD est installé pour coordonner les différentes mesures.

Une des particularités du PDDAA est qu'il n'est pas un plan d'action. Il est seulement destiné à sensibiliser et guider les décideurs politiques. D'un autre côté, l'harmonisation des politiques régionales en vue d'en créer une politique unique agricole au plan continental nécessite beaucoup de compétences et d'outils dont le NEPAD ne dispose pas actuellement. De plus, l'ensemble des initiatives et mesures régionales ou continentales telles que le NEPAD, achoppe sur l'épineuse question de financement⁴⁶⁰. Le NEPAD est, en définitive, plus théorique que concret dans ce secteur.

2. L'imposture des réformes agraires

Les facteurs qui ont concouru à l'échec des différentes réformes agraires en Afrique sont nombreux, divers et variés : le poids des cultures de rente dans les productions nationales, l'insuffisance des ressources (financières et techniques), la dépendance extérieure en intrants agricoles, le poids relativement important des mécanismes institutionnels dans la régulation, la

⁴⁵⁸ Adopté à Maputo en Mozambique en août 2003 par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres du NEPAD.

⁴⁵⁹ Le NEPAD envisageait convaincre 33% des États africains à consacrer 6% de leur budget à l'agriculture à fin 2006, puis 50% de ceux-ci à utiliser 8% de leur budget fin 2007 et 75% des États mobiliser 10% de leur budget à fin 2008 au secteur agricole. Cf. le site <http://knowledge.cta.int>

⁴⁶⁰ « Le NEPAD n'ira pas loin si, pour tous ses financements, il continue à se confier totalement à la bienveillance de l'Occident. On n'a qu'à voir le sommet du G8 à Kananaskis au Canada, où les donateurs n'ont fait qu'effleurer superficiellement les problèmes de l'Afrique. » Lors de cette rencontre, le NEPAD obtient 6 milliards sur 64 pour le financement de ses programmes ; *in* Zulu J., « Une analyse critique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), de ses forces et de ses faiblesses », décembre 2002, mis en ligne sur : <http://ospiti.peacelink.it/anb-bia/nr446/f01.html>

difficile mise en place des résultats de recherches et de leur divulgation à l'ensemble des protagonistes du secteur, etc.

À l'évidence, ces raisons paraissent suffisantes pour expliquer la situation agricole de toute l'Afrique en général. Mais, à l'analyse, ces blocages convergent vers un point focal qui détermine l'ensemble des processus de réformes : une absence de cohérence et de vision. Les organisations régionales de coopération ont initié divers programmes pour une approche régionale de la politique agricole, qui ne sont en fait que des mesures incitatives et dans certains cas, de veille et d'alerte. Actions sans doute, utiles et nécessaires, mais insuffisantes si l'objectif est le double défi de l'autosuffisance alimentaire et de l'amélioration de la balance des paiements. Dans ce contexte, les réformes régionales ou continentales semblent obéir plus à des objectifs de redéploiement institutionnel qu'à des actions de transformation des pratiques de la société africaine.

En réalité, que se soit la pratique régionale de coopération dans le domaine agricole ou les stratégies nationales agraires, l'absence de cohérence se révèle plus nuisible que la plupart des autres facteurs.

Depuis la période coloniale jusqu'à ce jour, priorité a été largement donnée aux produits d'exportation. Les mécanismes régionaux et nationaux insistent sans cesse sur l'amélioration des conditions des échanges concernant ces produits. Combat certes fort utile si l'on se réfère uniquement aux maigres revenus que tirent les producteurs de leurs activités. Mais, l'absence de valeur ajoutée à ces produits, exportés bruts pour la plupart, contribue en grande partie à la détérioration continue. En dehors du Plan d'action de Lagos qui envisageait une transformation partielle au niveau local par un début d'industrialisation des exportations agricoles africaines, les autres mesures n'ont visé que les causes apparentes de l'échec.

Par ailleurs, depuis que l'autosuffisance alimentaire est redevenue une priorité, la dimension du développement de la recherche agroalimentaire et de son industrie n'a pas encore été intégrée dans les différentes stratégies. Tout se passe comme si, la promotion de la production en abondance de denrées alimentaires, pourra permettre à l'Afrique d'exorciser le mal que constituent les cycles de famine dans certaines régions du continent. L'expérience des autres régions du monde qui sont parvenues à améliorer sensiblement la situation nutritionnelle de leur population, montre qu'en réalité, les deux travaux doivent être menés de pair.

À ces contraintes, il convient d'ajouter les faux-semblants de certaines réformes. Comment comprendre que plusieurs réformes agraires ont peu tenu compte de la situation alimentaire des pays pour lesquelles elles sont censées apporter un bien-être social ? Comment peut-on améliorer

la situation des populations en les détournant des cultures vivrières ? Pourquoi éviter d'apporter de solutions durables au mal profond de l'Afrique en la distrayant par des mesures accessoires ? L'écart entre les proclamations et les réalisations, fait apparaître les réformes comme une imposture, des signes de stagnation. Selon la FAO, 25% des récoltes sont détruites dans le monde faute d'outils de conservation ou de transformation.

Conclusion

Conclusion de la première partie

À l'issue de cette analyse, il apparaît clairement que la situation actuelle de l'Afrique, à bien des égards, catastrophique, est le résultat de plusieurs facteurs : la culture précoloniale, la colonisation, le processus de formation des États africains, les différentes orientations prises par les dirigeants de l'Afrique indépendante, la place et la nature des réformes entreprises pour sortir le continent de la crise. Vouloir à tout prix retenir l'une ou l'autre des causes, est à la fois réducteur et dangereux.

Par ailleurs, il faut admettre aussi dans ce contexte, compte tenu de la faible durée – moins de cinq décennies – et de la nature inadaptée de la plupart des réformes successives (politiques et institutionnelles), que les mesures maintenant prises ne conduiront pas immédiatement au redressement, loin s'en faut.

L'Afrique est à la recherche de sa voie ou plus exactement de son modèle de développement. Le modèle soviétique a démontré ses limites avec le temps. Que le modèle libéral s'impose comme l'unique option, ne souffre d'aucun doute aujourd'hui. L'adaptation de ce modèle de développement à la situation africaine est par ailleurs, nécessaire à condition que les pesanteurs socio culturelles africaines ne soient plus considérées comme des éléments objectifs à incorporer. Cette démarche est indispensable pour deux raisons :

- en choisissant le modèle occidental de société, dans son organisation, dans son fonctionnement et dans sa mise en œuvre, les pays africains ont renoncé aux modèles précoloniaux. Les résurgences des différentes formes d'organisation politique traditionnelle ne doivent représenter qu'une partie du patrimoine culturel africain qu'il convient de sauvegarder. Leur donner d'autres sens que celui-là, c'est intégrer dans un ensemble préalablement défini, de nouveaux paramètres dénaturant le système.

- les formes d'organisation précoloniale sont diverses. Laquelle retiendrait le consensus pour l'élaboration des normes à intégrer au modèle occidental ? L'examen préalable des modèles africains, révèle en effet l'existence de différences de fond entre ces modèles. Pour preuve, dans le royaume d'Abomey (au centre de Dahomey, actuel Bénin), il est pratiquement impossible de succéder à un souverain de son vivant alors que dans la monarchie oligarchique du Boal (dans l'actuel Sénégal), on reconnaît la possibilité à certains dignitaires de destituer le souverain en cas de désaccord sur une question de fond avec les membres de sa propre Cour. Il n'y a donc pas uniformité de système de représentation et d'organisation politique.

La solution médiane qui consiste à vouloir un modèle de société de type occidental tout en conservant des éléments du patrimoine précolonial qui le dénaturent, est une stratégie d'immobilisme où les acteurs sont en permanence à la recherche d'équilibre précaire, s'appuyant parfois sur les supports ethniques. La société hybride africaine ne peut se conforter dans cette immobilité ambiante alors que les défis sont de plus en plus urgents et que l'écart se creuse de jour en jour entre sociétés européennes et tiers-monde.

Que faire ? L'analyse des dynamiques sociales comme moyen d'action, a montré qu'en s'appuyant sur la décentralisation et la société civile, on peut légitimement nourrir l'espoir d'un changement. Rétablir la confiance par le canal de réformes sectorielles techniques, sera un puissant levier à condition qu'elles se déploient en dehors des intérêts politiques partisans. L'Afrique amorcera son développement économique quand elle mettra en œuvre des réformes économiques peu engluées dans les enjeux politiques, les différents jeux de pouvoir et les traditions. Les pays d'Asie offrent aujourd'hui l'exemple de ce que les États africains doivent faire : garantir un environnement économique sain.

2^{EME} Partie : Dynamique de développement en Afrique noire : De l'évitement des difficultés aux pistes d'avenir

Introduction à la deuxième partie

Dans le débat concernant la réduction de la pauvreté dans les pays africains par le développement, les réformes sectorielles constituent les "déterminants" majeurs. Elles sont les maillons essentiels par lesquels se dessinent et se meuvent les mécanismes de régulation et de progrès.

Force est cependant de constater que, l'ensemble des mesures initiées jusqu'à présent dans les pays, laisse entrevoir des erreurs de mise en œuvre. « *Trop souvent, en effet, on oublie que le développement est d'abord un travail de changement social et politique à l'intérieur d'une société ; à ce titre, il suscite des oppositions, des pesanteurs, des contre-mécanismes* »⁴⁶¹ et donc ne peut être décrété. Depuis 1980, de nombreuses réformes sectorielles ont été entreprises : c'est le cas du plan d'action de Lagos en vue de la mise en place de la stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique, de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) à la fin de la décennie en passant par les politiques d'industrialisation sous la surveillance des organes spécialisés de l'ONU, ou encore, les multiples conventions commerciales pour permettre au sous-continent subsaharien d'augmenter ses recettes extérieures. Toutes sont apparemment restées sans grands effets quant à l'amélioration des conditions sociales des populations africaines.

Au-delà des raisons fréquemment avancées pour expliquer les maigres résultats des aménagements apportés, il convient de connaître les modalités d'action des différents acteurs tant sur le plan sectoriel que dans la vision d'ensemble. Ceci afin d'éviter que les stratégies

⁴⁶¹ Corm G., *Le nouveau désordre économique mondial. Aux racines des échecs du développement*, Paris, La Découverte, 1993, p. 16.

sectorielles ne soient perçues comme des illusions d'actions. Il faut donc prendre en compte tant l'environnement dans lequel elles se sont déployées que les politiques économiques menées alors par les pays concernés.

Par ailleurs, est-il déjà arrivé au sous-continent africain de proposer ou de choisir un autre modèle de développement ? Malheureusement, la réponse est largement négative.

Le choix d'un modèle de développement est difficile car il « *ne relève plus d'une alternative simpliste entre l'économie de marché ou l'économie planifiée* »⁴⁶². La réalité est donc plus complexe. Au vu des performances sociales des nouveaux pays émergents, on peut se demander si le cheminement européen du développement linéaire est susceptible de conduire tous les peuples du monde au développement ; puisque, la recherche de solution « *passé nécessairement par une bonne compréhension de l'échec. Il faut reconnaître que cet échec peut trouver ses origines dans les prémices qui ont fondé la théorie économique contemporaine du développement. Cette théorie portait en elle, dès le départ, le "virus" d'un a priori qui a infesté la pensée économique et bloqué son évolution.* »⁴⁶³

Avant les propositions pour une nouvelle dynamique de développement, il est apparu nécessaire d'analyser dans leur réalité les diverses réformes qui ont été entreprises dans certains domaines.

Titre 3 : Les approches sectorielles de développement : Inefficacité des réformes ou évitement des difficultés ?

Au vu des principales missions accomplies par les États africains par le truchement des politiques sectorielles, au vu des résultats obtenus après près de cinq décennies d'exécution, il semble évident de conclure que le développement était irrémédiablement en faillite. Outre la prédominance politique qui a caractérisé les actions entreprises dans les diverses solutions proposées, ce sont l'évitement et l'absence de réflexion profonde sur le modèle appliqué qui sont en cause. C'est ainsi que, la décennie 60-70 considérée comme celle de l'agriculture n'a donné

⁴⁶² Schuldners G., *Développement : stratégie de l'urgence*, Paris, Karthala, 1991, p. 56.

⁴⁶³ Bolouvi W., *op. cit.*, p. 80.

que des résultats partiels. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) n'a été significatif que dans les pays à tradition agricole comme la Côte d'Ivoire⁴⁶⁴.

Face aux défis à relever, les analyses et les approches doivent évoluer. Or la grande majorité des solutions proposées pour aider l'Afrique à se réconcilier avec la croissance datent de la période de la Deuxième guerre mondiale. C'est le cas par exemple de l'idée selon laquelle il est nécessaire d'apporter un soutien financier important à l'Afrique, qui a fini par alourdir sa dette d'un poids considérable, ou le cas de l'importance du commerce dans le développement qui n'a favorisé que l'augmentation des cultures de rente dans l'exportation au détriment des cultures de consommation.

Actuellement, ces mêmes solutions sont encore en œuvre après les « mises à jour » régulières de la part des principaux acteurs impliqués dans le processus de développement sous la contrainte de plusieurs facteurs. C'est par exemple le cas des politiques de santé dans lesquelles les réformes omettent de prendre en compte l'amélioration du pouvoir d'achat des usagers des centres de santé dans leur conception. C'est aussi le cas des mesures de conditionnalités du PAS destinées à assouplir ses effets sociaux sur les populations ou des menaces avérées ou non de l'impact de l'immigration clandestine sur le développement. Avec des correctifs plus ou moins adroitement menés, les programmes avortés ou en sursis, sont remis en route pour sortir l'Afrique de sa situation. Le commerce et les échanges apparaissent dès lors comme l'une des sources potentielles de mobilisation des ressources pour les pays en développement, notamment ceux d'Afrique.

Faute d'un modèle de développement sectoriel prêt à l'emploi, les pays africains ont essayé différentes politiques sectorielles avec des résultats dans l'ensemble profondément variables qu'il convient d'analyser afin de proposer des solutions nouvelles ou plus ou moins adaptées aux réalités de la mondialisation de l'économie. C'est par exemple le cas des réformes sociales ou économiques destinées à impulser une nouvelle dynamique à l'Afrique.

*« Chaque génération doit, dans une relative opacité,
découvrir sa mission, la remplir ou la trahir. »*

Frantz FANON

⁴⁶⁴ À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, la production du café passe 55.000 tonnes en 1950 à 250.000 tonnes cinq ans après l'indépendance ; la production du cacao passe de 50.000 tonnes à 120.000 tonnes dans la même période. *Ibid.*, p. 127.

Chapitre 5 : Réformes sociales de développement : quelles Politiques de santé et d'éducation pour quels objectifs ?

Pour Malcolm Gillis, les secteurs de la santé et de l'éducation sont interdépendants. Il soutient que les dépenses de santé « [...] complètent aussi l'investissement éducatif, car l'allongement de la période de travail et de gain des humains se traduira, normalement, par une rentabilité accrue en matière d'éducation »⁴⁶⁵.

Chacun s'accorde à reconnaître que la santé et l'éducation combinées à l'agriculture sont indispensables pour amorcer le développement économique. L'importance de ces trois secteurs n'est donc plus à démontrer dans le processus de développement. Les politiques publiques en matière de santé et d'éducation sont donc tout aussi cruciales que celles concernant l'agriculture. Si les quinze dernières années ont permis d'indéniables avancées démocratiques en Afrique, elles n'ont pas nécessairement débouché sur une meilleure pratique dans les réformes des politiques de développement.

En effet, le tournant issu des réformes politiques des années 1990, laissait croire que les mesures sociales censées produire le capital humain indispensable, serait automatique. Ce a priori de l'efficience des institutions nationales démocratiques à produire des normes plus favorables au développement, peut maintenant être mis en discussion. Dès lors, il est nécessaire de faire le point sur les mesures prises dans les domaines de la santé et de l'éducation, des différentes réformes opérées çà et là et de leur place dans les programmes nationaux et régionaux voire continentaux.

Section 1 : Politiques sanitaires : objectif de croissance du capital humain

Selon l'ONU, l'OMS et l'Unicef, l'Afrique subsaharienne comparée aux autres régions du monde occupe le bas du classement dans le domaine de la santé. L'espérance de vie n'y atteint pas 50 ans contre près de 78 ans pour les pays industrialisés.

Pourtant, dans aucun pays, l'État n'est totalement absent de l'organisation du système de santé. En Afrique subsaharienne, cette présence est d'autant plus justifiée que les mécanismes de

⁴⁶⁵ Gillis M., *op. cit.*, p. 290.

sécurité sociale sont inopérants⁴⁶⁶. Parmi les autres traits marquants de cette politique sanitaire, il faut citer l'héritage colonial qui n'a pas subi une réelle adaptation, l'empreinte des institutions internationales en raison de l'explosion de certaines maladies dont le Sida et la forte dépendance de l'ensemble vis-à-vis des disponibilités budgétaires.

Paragraphe 1 : État des lieux

Pour certains analystes, les dépenses nationales ou individuelles de soins de santé, *« outre qu'elles accroissent, quantitativement et qualitativement, le capital humain, (...) peuvent également permettre l'exploitation d'un autre capital ou en élever la productivité. Les vastes superficies de terres rendues inhabitables ou inexploitable par des maladies endémiques en offrent l'exemple majeur. »*⁴⁶⁷.

Après les indépendances, la plupart des pays africains francophones ont instauré un système sanitaire géré principalement par l'État. La médecine y était publique et, si les plus importants équipements étaient urbains, un réel effort avait été cependant entrepris au niveau de l'ensemble des pays. Il s'avèrera insuffisant sous l'influence de deux facteurs : la mauvaise gestion des services publics et la dégradation économique généralisée qui a induit une réduction des dépenses publiques de santé.

Dans son rapport de 2006, l'OMS indique que les pays en développement pris globalement cumulent un déficit de 2,4 millions de personnels de santé par rapport au niveau mondial⁴⁶⁸. Sur les cinquante sept pays considérés comme en déficit aigu, tous les pays francophones subsahariens d'Afrique, sont concernés excepté le Gabon⁴⁶⁹.

Cette situation a donné lieu à différents forums. C'est notamment le cas de la Conférence d'Alma Ata en Russie en 1978, ou de l'Initiative de Bamako en 1987. Ces rencontres ont contribué indiscutablement à modifier la conception et la mise en œuvre des politiques de santé en Afrique. Mais, ont-elles apporté un mieux sanitaire ?

A. Aperçu général de l'organisation du système africain de santé

⁴⁶⁶ Sauf dans certains pays comme le Gabon qui ont réussi à mettre en place une couverture maladie pour toute la population. Cf. Site: http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_gabon.html

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 291.

⁴⁶⁸ Rapport OMS 2006, *Travailler ensemble pour la santé*, Genève, 2006, p. XVIII.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, Tableau 3.

Devant le constat du déficit des politiques de santé, on est tenté de voir dans la pauvreté le principal facteur explicatif. Cependant, le manque de moyens ne saurait sans cesse être évoqué pour expliquer le mauvais état du secteur sanitaire des populations⁴⁷⁰. L'exemple le plus parlant à cet égard est celui du Gabon. C'est en effet l'un des pays les plus riches d'Afrique subsaharienne, l'un de ceux qui dépensent le plus pour la santé, l'un des mieux équipés en structures et en personnels médicaux, donc l'un des pays présentant les meilleurs indicateurs de santé mais qui offre une inégalité criarde de prestations du continent suivant les couches sociales.

Pendant une longue période, les ministères de la Santé ont prolongé le schéma global d'organisation d'avant les indépendances, en supprimant souvent ce qui rappelait la période coloniale comme les équipes mobiles de soins et en y greffant des structures promues par les diverses coopérations. L'approche dominante était constituée de programmes verticaux qui ont privilégié la lutte contre les grands fléaux. « *Cette approche était logique dans une époque où les professionnels de santé, qui ont participé à la définition de ces politiques, se sont attachés à mettre en avant le processus de lutte contre la maladie au regard des connaissances scientifiques du moment dans un contexte épidémiologique où les pathologies infectieuses dominaient ...* »⁴⁷¹. Cette politique a donné des résultats positifs si l'on en juge par la réduction des fléaux combattus. Mais, elle révèle ses insuffisances vers le milieu des années 80 en raison de l'importance de son financement et aussi du fait qu'elle ne réglait qu'une partie des questions sanitaires.

À la fin des années 90, souvent sous des pressions extérieures, les ministères de la Santé ont adopté des politiques à long terme. Tous, ont désormais un plan national de développement sanitaire (PNDS) constituant des sésames indispensables d'éligibilité aux contributions financières internationales. Ces plans déclinent des objectifs assez semblables tels que : la réduction de la mortalité maternelle et infantile, l'augmentation de l'accessibilité aux soins, l'amélioration de la qualité des soins, la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles (MST) et le VIH sida, la planification familiale...

Aux différents niveaux de la pyramide sanitaire, les structures publiques sont chargées d'une triple mission : assurer des soins préventifs, curatifs et des actions promotionnelles et préventives. Les soins préventifs sont constitués essentiellement des seules activités vaccinales. Les soins curatifs concernent beaucoup plus les pathologies locales que les affections chroniques. Quant à la promotion et la prévention, il s'agit des rapports sexuels protégés dans le cadre des stratégies de la lutte contre les MST et le VIH, de la planification des naissances et de

⁴⁷⁰ Muller P., Surel Y., *Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 26-27.

⁴⁷¹ Audibert M., Mathonnat J. et Roodenbeke E. (s. dir.), *Le financement de la santé dans les pays d'Afrique et d'Asie à faible revenu*, Paris, Karthala, 2003, p. 6 – 7.

nombreuses activités d'information, d'éducation et de communication que tous les pays mettent en œuvre.

L'efficacité dans les systèmes de santé, indépendamment de la qualité des PNDS, est tributaire de l'économie de chaque pays contraint par les réajustements budgétaires. Les objectifs d'allouer 8 % du PIB au secteur de la santé sont rarement atteints et les apports externes en provenance des organisations de coopération internationale sont partout déterminants tant pour les investissements que pour le fonctionnement des structures sanitaires.

Les pays ont tous été soumis depuis une quinzaine d'années à des programmes d'ajustement structurel et bénéficient depuis le début des années 90 de plans de consolidation des dépenses sociales sous l'impulsion de la Banque mondiale. Cependant la masse salariale qui occupe entre 60 et 80 % des budgets nationaux, laisse peu de ressources aux autres postes de dépenses comme celui de la santé.

B. Les programmes nationaux de santé

Selon le même rapport de l'OMS, dans leur quasi-totalité, les « *pays souffrent d'une mauvaise répartition du personnel caractérisée par une concentration dans les villes et un déficit dans les campagnes, mais c'est sans doute lorsqu'on les replace dans une perspective régionale que ces déséquilibres sont les plus inquiétants* »⁴⁷². À cette épineuse préoccupation s'ajoute celle de l'accès aux soins de santé primaires des populations. Ces deux aspects sont malheureusement doublés d'autres préoccupations : la question des moyens financiers individuels et de celle de la disponibilité des soins. La convergence de ces facteurs conduit à établir la situation suivante :

Évolution moyenne des dépenses de santé par habitant en dollars US

	Dépenses individuelles de santé par habitant					Dépenses publiques de santé par habitant				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Bénin	16	15	16	16	20	15	15	18	16	16
Burkina -Faso	15	12	12	15	19	24	23	22	27	32

⁴⁷² Rapport OMS 2006, *op. cit.*, p. XIX.

Cameroun	31	29	29	32	27	15	16	17	18	19
Gabon	165	164	148	158	196	171	167	171	171	170
Mali	11	11	11	12	16	11	16	16	18	22
Sénégal	21	18	20	23	29	16	16	19	22	24

Source : Annexe Tableau 3 « Sélection d'indicateurs de comptes nationaux de la santé : niveau mesuré des dépenses de santé par habitant (1999 – 2003)⁴⁷³

Ainsi, le budget moyen par habitant dans les pays considérés en 2003, excepté le Gabon est de 22,6 dollars US (47,1 Gabon inclus), taux relativement bas comparé à celui préconisé par l'OMS. Par ailleurs, la grande partie des budgets de santé des pays considérés, repose sur un financement extérieur⁴⁷⁴. Mais les efforts sont restés insuffisants face à l'importance du problème. De plus, en comparant la situation sanitaire entre différentes zones de chaque pays, les différentes mesures sont peu efficaces⁴⁷⁵ pour équilibrer les dépenses par habitant entre milieu urbain et en milieu rural.

Pour y remédier, un développement rapide de micros projets sanitaires surtout à l'échelle local, s'est produit. Ce qui cache dans la réalité une autre préoccupation. « *Le processus de gestation de ces projets rappelle toujours un scénario dans lequel le souci principal est celui de dépenser des ressources, plutôt que de régler un problème à long terme* »⁴⁷⁶ affirment des auteurs. L'un des points communs à nombre de ces projets est leur financement par des ONG ou autres émanations de la société civile. Malgré leur pertinence, la plupart de ces projets ont une « *mauvaise articulation ... avec l'ensemble du système national de santé.* » Ce qui a conduit à « *la prolifération de schémas de promotion sanitaire qui ne doivent leurs résultats qu'à l'importance des moyens matériels et financiers affectés, (...).* »⁴⁷⁷ Beaucoup de ces projets se sont plus ou

⁴⁷³ Ibid., p. 190 – 193.

⁴⁷⁴ Par exemple pour le Bénin, on notera qu'en 2000, le budget total consacré à la santé s'élevait à 13,7 milliards de francs CFA dont 87% proviennent des financements internationaux, soit plus de 11 milliards de francs CFA. Cf. Budget général, exercice 2000.

⁴⁷⁵ « *Par exemple, au Mali, on continue de dépenser 3,3 fois plus par habitant du milieu urbain que par habitant du milieu rural ; (...)* ; au Burkina – Faso, on a toujours seize fois plus d'habitants par médecin en milieu rural qu'en milieu urbain ; (...) au Sénégal on arrive, en 1983, à vacciner 38% des enfants de la région du Cap vert, mais moins de 5% des enfants des régions de Sine Saloum et du Sénégal oriental ; en Côte d'Ivoire, on arrive à suivre 90% des femmes en consultation prénatale dans la ville d'Abidjan, mais à peine 20% à Man. ». Cf. Lerberghe W. V., et Pangu K. A., « Les politiques de santé », in Tabutin D. (s. dir.), *Population et sociétés en Afrique au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 353.

⁴⁷⁶ Ibid., p. 356.

⁴⁷⁷ Id.

moins rapidement essoufflés après une première phase de financement et d'encadrement adéquat. D'autres sont restés une expérience locale plus ou moins réussie. Dans de nombreux pays, ils sont considérés comme séparés du système national et gérés en parallèle. On a pu dire que la modification structurelle la plus importante dans les ministères de la santé pour ces projets, s'est résumée alors comme par exemple au Bénin, à la création d'un service chargé des soins de santé primaires⁴⁷⁸.

Ainsi, le foisonnement de micros projets, peut être perçu comme l'expression de la difficulté qu'éprouvent les pays à mettre en place les politiques nationales de santé cohérentes. Des appuis ont alors été recherchés au plan international qui se veut refondateur.

Paragraphe 2 : Les programmes internationaux de refondation des politiques de santé

De nombreuses initiatives ont jalonné la réflexion pour trouver des issues aux difficultés sanitaires en Afrique subsaharienne. Parmi celles-ci, la conférence d'Alma Ata en Russie et l'Initiative de Bamako au Mali paraissent comme les plus importantes en termes de mesures et de visibilité. Si on peut les considérer comme le point de départ d'une réflexion globale sur la question sanitaire en Afrique, elles apparaissent avec le temps et les réalisations qui en sont issues, comme de simples idéaux. Les États ne se sont pas donnés les moyens de les atteindre.

A. Les actions internationales de refondation

Les mesures internationales en matière d'organisation des politiques de santé sont de plusieurs ordres. D'une part, les mesures onusiennes ou mondiales constituées prioritairement de recommandations incitatives et reprises presque intégralement dans les initiatives continentales. Elles ont fédéré les actions visant l'amélioration des soins et favorisé l'accès aux médicaments. D'autre part, les initiatives régionales articulées sous forme de programmes de renforcement des dispositifs sanitaires nationaux.

a. Les initiatives continentales

S'appuyant sur les expériences réussies en Chine, au Sri Lanka et au Costa Rica fondées sur les soins de santé primaires gratuits dans une démarche de recherche de solution à une couverture universelle, les États d'Afrique ont organisé en 1978, une première rencontre internationale à d'Alma Ata⁴⁷⁹. Cette conférence a eu le mérite de mettre en exergue les soins de santé dans la

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 360.

⁴⁷⁹ Cette Conférence s'était attachée à la détermination d'une stratégie destinée à contrer les inégalités dans la situation sanitaire et socio-sanitaire des peuples et des personnes. Il s'agissait principalement de s'assurer que les soins soient également disponibles dans les zones rurales, où les populations ont un accès encore plus limité aux

poursuite des objectifs de « Santé pour tous ». Elle a permis d'instituer à côté de la conception verticale des soins comme modèle d'organisation, une autre approche en termes de système de santé décentralisé afin de faciliter les soins de santé primaires au plus grand nombre des populations. Pour être opérationnel, ce système se fonde sur l'égalité de chance d'accès de tous aux soins de santé primaires. En effet, l'inégalité que voulait supprimer les orientations de la Conférence trouvait son siège dans l'inégale possibilité d'accès aux soins par l'ensemble des populations.

Le consensus dégagé autour de la stratégie d'Alma Ata a contribué à sa mise en œuvre dans de nombreux pays. De manières très variées et donc avec des résultats inégaux, les États ont initié de nouveaux mécanismes pour la prise en charge des soins primaires. Ces programmes étaient financés en grande partie par des fonds publics internes mais surtout externes. La crise survenue quelques années après, a affecté le financement des orientations de la Conférence.

C'est dans ce contexte qu'intervient l'Initiative de Bamako en 1987. Les ministres de la santé africains réunis au Mali y ont décidé d'adopter de nouvelles stratégies en particulier en matière de distribution des médicaments. Celles-ci sont basées sur une participation financière des usagers. L'objectif affiché est de transformer le citoyen en usager responsable. C'est ainsi que l'Initiative de Bamako responsabilise les collectivités dans le processus de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en place de systèmes de santé efficaces. Elle promeut la décentralisation du processus de prise de décision dans le cadre des activités de soins de santé primaires. Dans la réalité, l'Initiative fait plutôt la promotion d'une « *fourniture de médicaments essentiels (y compris les vaccins) couplée à l'autofinancement local* »⁴⁸⁰. Le bilan est en général très mitigé. Sa mise en œuvre, très variable selon les pays, a conduit à envisager des actions au plan régional pour rechercher une coordination à ce niveau pour de nouvelles réformes.

b. Les initiatives régionales

Les organisations régionales ont, en effet, mis en place pour leurs pays membres, des mécanismes qui ambitionnent, au-delà de la veille sanitaire, d'organiser une politique régionale sanitaire. Par ces initiatives, c'est l'ensemble du système de santé de ces pays, qui s'est trouvé interpellé et modifié.

ressources. Cette approche devenait nécessaire devant les difficultés, voire devant l'échec des systèmes de santé organisés autour d'un État centralisé. La Conférence avait donc centré son attention sur deux volets, à savoir les soins de santé primaires, dont on postulait qu'ils résoudraient les principaux problèmes de santé de la communauté, et la décentralisation, destinée à assurer le droit et le devoir des êtres humains de participer à l'organisation des soins de santé par la délégation de pouvoirs et de ressources aux échelons intermédiaires de l'organisation politique. Cf. Organisation mondiale de la Santé, Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, *Les soins de santé primaires : rapport de la Conférence sur les soins de santé primaires*, Alma Ata (URSS), 6-12 septembre 1978, Déclaration, § VI et ss.

⁴⁸⁰ Van Lerberghe W. et de Brouwere V., « État de santé et santé de l'État en Afrique subsaharienne », *Revue Afrique contemporaine* n° 195, juillet – septembre 2000, p. 185.

Ainsi, la CEDEAO a créé l'Organisation ouest africaine de la santé (OOAS) et la CEEAC, l'Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies en Afrique centrale (OCEAC).

L'OOAS créée en 1987⁴⁸¹ organise depuis 2001 des programmes de santé suivant trois axes principaux :

- un système d'informations sanitaire et de notification transfrontalière des épidémies ;
- un plan d'actions communautaire sur la promotion des médicaments essentiels génériques et traditionnels améliorés ;
- la fabrication locale et le contrôle de qualité des médicaments essentiels.

Les instances de l'OOAS comprennent le Conseil des ministres (composé des ministres de chaque pays membre indirectement concernés par les questions sanitaires comme ceux des finances, du plan ...) l'Assemblée des ministres de la Santé (qui définit les orientations techniques générales, adopte le budget et approuve les programmes), le Comité des experts (composé d'un expert de chaque pays) et la Direction générale qui organise et exécute les programmes. L'organisation jouit d'une autonomie administrative et financière. Ces différentes structures œuvrent sous l'Autorité des Chefs d'État et de gouvernements.

L'Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies (OCEAC) mise en place dès 1963, a deux grands domaines d'intervention :

- l'action sanitaire avec pour objectif la surveillance épidémiologique intégrée des maladies pour un meilleur contrôle de la situation sanitaire ; l'harmonisation des politiques de santé dans le respect des responsabilités nationales ; l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sous sectorielles de santé communes aux États membres dans une optique de santé publique régionale.
- la sécurité sanitaire qui comprend l'élaboration et le suivi de l'application des normes sanitaires régionales de production, de conservation, de transport, de consommation des aliments, médicaments, liquides biologiques, eaux, organes humains et des produits de beauté ; l'évaluation des risques environnementaux sur la santé ; l'élaboration des mesures d'hygiène et leurs applications ; la promotion de l'assainissement du milieu.

Sur le plan institutionnel, l'OCEAC fonctionne dans le cadre de deux mécanismes de mis en œuvre dont l'un organisationnel et l'autre opérationnel. Le mécanisme organisationnel comprend : la Conférence des Chefs d'États, le Conseil des ministres de la Santé et le Conseil d'administration composé de représentants des États membres. Organe délibérant de

⁴⁸¹ Par Protocole n° A/P2/7/87 du 9 juillet 1987 de la CEDEAO.

l'organisation, il agit par délégation du Conseil des ministres et dispose des pouvoirs les plus étendus. Il accomplit ou autorise tous les actes nécessaires à la réalisation des objectifs de l'OCEAC.

Quant au mécanisme opérationnel, il est composé d'un Secrétariat général qui coordonne les activités déconcentrées des trois unités opérationnelles : le Centre inter États d'enseignement supérieur en santé publique d'Afrique centrale chargé de la formation du personnel de santé et du développement des programmes de santé ; l'Institut de recherche de Yaoundé qui assure la recherche sur les maladies épidémiologiques et leurs vecteurs et l'Agence de développement sanitaire qui a pour mission la veille sanitaire et l'aide à la définition des grandes orientations de l'organisation.

En définitive, les organes régionaux d'harmonisation des politiques sanitaires se fonctionnent plus comme des institutions supranationales peu opérantes que des centres d'actions à l'amélioration des politiques sanitaires.

B. Impact des mesures internationales sur les politiques nationales sanitaires

Il s'agit de faire ressortir les insuffisances contenues dans les réformes telles que appliquées par les pays africains et d'analyser les éléments qui n'ont pas été pris en compte dans l'élaboration des mécanismes de fourniture de soins de santé.

a. Les insuffisances des systèmes de soins

La proposition de décentraliser les soins de santé dans chaque pays, peut être vue comme ayant permis de cerner le rôle des soins de santé dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Mais, telle qu'envisagée à la fin de la décennie 70 par la Conférence d'Alma Ata, cette proposition n'a pas bénéficié de toute l'analyse nécessaire pour y inclure d'autres aspects afin de pérenniser le système. Il a été par ailleurs, difficile d'établir des critères objectifs pour exempter un bénéficiaire du paiement des médicaments.

La Conférence a donc rapidement révélé ses limites d'autant plus que la mise en pratique de ses orientations reposait en grande partie sur des financements publics. La gratuité à laquelle elle postulait, est devenue assez vite formelle. L'Initiative de Bamako qui s'inscrit dans sa continuité a « déformé » et « exagéré » le rôle des médicaments dans les soins de santé⁴⁸². Car à l'exception des vaccins, la plupart des produits pharmaceutiques sont utiles dans la médecine curative, et non en santé publique ou en soins préventifs. Des études ont également révélé que les ressources

⁴⁸² Turshen, *Privatizing Health in Africa*, Rutgers University Press, 1999, p. 107. (Traduction personnelle).

recueillies sont très rarement utilisées afin d'améliorer les soins dispensés spécifiquement aux pauvres⁴⁸³.

On peut donc s'interroger sur les résultats de l'Initiative de Bamako au regard de l'accès des pauvres aux soins de santé. En proposant aux États de financer les soins à partir des profits réalisés grâce à la vente des médicaments, on rend ces derniers inaccessibles pour bien des citoyens. Dans tous les cas, beaucoup de personnes n'accèdent pas aux soins ni aux médicaments, soit parce qu'elles ne sont pas insérées dans l'économie formelle, tels les producteurs agricoles qui consomment la majeure partie de leur production, soit parce que leur revenu ne leur permet pas d'en assumer le coût. Les conséquences de l'application de cette politique vont donc à l'encontre des objectifs de la lutte contre la pauvreté.

En définitive, les actions nationales ou régionales dans le domaine de la santé ont été peu efficaces pour plusieurs raisons dont : le manque de ressources (locales, nationales ou régionales) qui a freiné la mise en œuvre des différents programmes et la mauvaise coordination entre les différentes unités d'un même secteur. On peut également mentionner le fait que les initiatives, qu'elles soient internationales ou régionales, n'ont été qu'un catalogue de bonnes intentions, occultant l'effectivité réelle de leurs propositions.

b. Les chaînons manquants du système sanitaire

En Afrique subsaharienne, plusieurs maladies peuvent être évitées par de meilleures pratiques nutritionnelles et l'amélioration de l'environnement (eau potable, contrôle sanitaire et vectoriel, etc.)⁴⁸⁴. Les ravages causés par certaines maladies peuvent donc être limités. Il serait bénéfique de revoir le système de soins dans sa dimension globale et non comme un domaine aux mains des seuls spécialistes que sont les médecins. L'apport substantiel des autres secteurs est aussi à prendre en considération. Ceci passe par exemple par l'éducation de masse⁴⁸⁵ qui peut être envisagée en utilisant les canaux de communication comme la radio, la télévision pour sensibiliser aux bonnes pratiques alimentaires, et aux précautions d'hygiène usuelles.

Le recours aux pratiques traditionnelles, peut offrir un espace de soins de base. Bien évidemment, la délicate question de l'évaluation des produits (études toxicologique, chimique, pharmacologique etc.) pour une internationalisation, n'a pas encore trouvé de solution. Néanmoins certains pays comme le Mali, se sont engagés dans la valorisation de cette forme de

⁴⁸³ Gilson L. & al., *The Political Economy of User Fees with Targeting : Developing Equitable Health Financing Policy*, 1995, 7:3 J. of Int'l Dev't 369, p. 377- 380.

⁴⁸⁴ Turshen, *op. cit.*, p. 107.

⁴⁸⁵ Cette terminologie varie d'un pays à l'autre. Elle est appelée par exemple « éducation populaire » au Gabon confiée à un ministère.

soins. Ce pays a créé en 1968 un département en charge de la médecine traditionnelle. Celui-ci se consacre depuis 1986 à la production de médicaments dits « Médicaments traditionnels améliorés » à base de plantes disponibles dans les officines pharmaceutiques du pays. Cette alternative offre l'avantage de disposer de médicaments fabriqués sur place donc théoriquement moins coûteux.

Enfin, les mécanismes assurantiels sont peu développés. Si l'on admet que le système des assurances maladies s'inscrit plus dans un contexte où ses méthodes et son fonctionnement impliquent un marché plus élaboré, on ne peut proposer l'institution de tels mécanismes dans la recherche de solution. Les sociétés africaines, à l'étape actuelle, sont, en effet, caractérisées entre autres par une faible prévalence des mécanismes de marché. On peut néanmoins recourir dans ce contexte au système de tontine qui constituerait dans ce cas précis un mécanisme de substitution des formes européennes d'assurance. L'aléa que constitue le risque de santé se trouve alors couvert par le système de solidarité assurant du même coup les ressources dans le cadre des soins de base.

3. Réformes de croissance sanitaire : les faux-semblants

Reste une question essentielle souvent éludée. L'accès aux soins de santé pour les populations les plus vulnérables, est fonction de la capacité de payer les soins dispensés et d'acheter les médicaments prescrits. La délicate équation des charges de soins n'est pas prise en compte dans les diverses réformes sauf dans le cadre de la Conférence d'Alma Ata qui ne l'aborde que partiellement par le mécanisme de la prise en charge des soins de santé primaires. En éludant cette importante question des moyens, les différentes réformes se sont condamnées à l'échec.

Les indicateurs onusiens et ceux de la plupart des organismes mondiaux opérant dans les soins de santé prennent en compte dans l'analyse des données, le nombre de médecins par habitant ou de centres de santé disponibles pour une certaine frange de la population. Même si la désapprobation est unanime, nombreux sont les personnels médicaux qui exercent à l'étranger notamment en Europe. À de nombreuses occasions, ils ont été « priés » sans succès de retourner au pays pour mettre leurs compétences et connaissances au service de leurs nations respectives. Peu de cas a été fait des raisons pour lesquelles ils ont accordé une préférence à l'exercice de leur métier en Occident. La principale raison semble l'incertitude liée aux ressources qu'ils pourront tirer de leur travail, persuadés qu'ils sont que l'État ne peut les prendre en charge.

Il est quasi impossible de résoudre la question des soins de santé sans une amélioration des revenus des bénéficiaires de ces soins ou de la richesse des pays concernés. Il s'est agi en définitive, à travers les différentes réformes d'entretenir l'illusion d'actions par de fausses

mesures correctives. Il faut donner des moyens aux personnes dont on veut améliorer la qualité de vie pour augmenter le PIB des pays. Sans quoi, toutes les stratégies et mesures, tous les mécanismes de régulation, ne produiront que des effets très limités dans le secteur.

Section 2 : Politiques éducatives : nouveaux enjeux et perspectives

Que l'éducation soit un impératif pour le développement économique et social des pays en développement et notamment des pays africains, fait désormais l'objet d'un consensus général. Cependant, il apparaît une contradiction selon les indicateurs de scolarisation : l'Afrique semble à la fois sous scolarisée en comparaison de sa population (environ le tiers des pays ont un taux brut de scolarisation inférieur à 50%) et « sur scolarisée » si on établit un rapport entre les capacités de financement et les structures de l'emploi⁴⁸⁶. Une telle démarche qui met en évidence l'incomparable déficit de développement économique, ne peut être retenue comme un frein à l'éducation ; car chaque enfant a le droit de savoir lire, écrire et compter.

Pour que le système éducatif puisse constituer un des leviers d'appui pour lancer les pays du Sud sur la voie de la croissance, il convient de rechercher l'efficience entre les moyens utilisés et les résultats attendus. Le système africain a évolué pendant les années antérieures selon sa propre logique : il fallait répondre aux demandes de scolarisation par la création de nombreux centres de formation, l'adaptation du contenu des enseignements étant repoussé à plus tard. Pour Philippe Hugon, l'Afrique est « mal scolarisée » car « *Les expansions quantitatives se sont faites aux dépens de la qualité de l'enseignement et au prix de nombreuses déperditions* »⁴⁸⁷.

L'actuel système éducatif des pays africains, surtout francophones, qui procède de l'héritage colonial a cependant le mérite de poser les fondements de la formation scientifique. Mais, il faut maintenant envisager une adaptation aux réalités ainsi qu'aux besoins africains.

Paragraphe 1 : Fondements du système actuel de formation en Afrique

Après les indépendances, les pays d'Afrique se sont appropriés le modèle français ou belge de formation sans lui faire subir une quelconque modification. Pendant les premières années de l'ère de l'autonomie nationale, aucune réforme profonde n'a visé l'adaptation des formations assurées par les États aux besoins de leur développement. Leurs systèmes éducatifs restent donc très

⁴⁸⁶ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 77

⁴⁸⁷ *Id.*

proches de ceux des anciens colonisateurs qui avaient des besoins différents au moment où ils léguaient leur héritage aux africains.

A. Le système colonial francophone d'éducation

Peut-on parler de « système francophone colonial d'éducation » ? Sans aucun doute. Car, il n'existe pas de différence de fond entre le système belge d'éducation et celui de la France surtout dans la projection de leur développement dans les territoires africains. En dehors de quelques particularités mineures, on peut considérer que le système colonial d'éducation est le même. Il s'est appuyé pour la France comme pour la Belgique sur les missions chrétiennes⁴⁸⁸.

Le projet civilisateur de l'aventure coloniale a participé donc de façon efficace à la formation suivant le modèle européen. Ainsi, le « rôle initiateur » des missionnaires, assorti de moyens plus ou moins importants selon l'assise sociale de leurs congrégations a facilité en grande partie la tâche des colonisateurs.

Dans la plupart des territoires colonisés, les écoles étaient exclusivement confessionnelles (essentiellement chrétiennes), et les maîtres étrangers pour la plupart, étaient déjà « évangélisés ». Les bâtiments scolaires, souvent accolés aux lieux de culte, servaient également de lieux de formation des catéchistes, précieux auxiliaires des prêtres et pasteurs peu compris par les populations autochtones.

Les écoles se sont développées selon les systèmes des pays et nations exerçant hégémonie ou protectorat sur le territoire africain concerné. Les contenus des enseignements reproduisaient les mêmes parcours selon des méthodes utilisées en métropole. Les premiers diplômés ont constitué peu à peu, le personnel local associé à cette entreprise. Ils ne disposaient pas d'autre référent que le système éducatif dont ils tenaient l'ensemble de leurs connaissances et qu'ils ont eu tendance naturellement à répliquer.

La coexistence du projet de convertir et celui d'éduquer, est réelle. On ne peut dissocier les deux. La méconnaissance des valeurs religieuses et culturelles des Africains proches des modèles européens, est perçue comme une absence d'éducation. Les Européens en concluent donc à la nécessité « d'évangéliser » et « d'éduquer » les populations africaines.

B. L'éducation de masse dans l'Afrique indépendante : le commencement de la détérioration du système

⁴⁸⁸ « Les missions chrétiennes jouèrent un rôle important dans le développement d'un enseignement de type moderne. » Thanh Khoi L. (s. dir.), *L'enseignement en Afrique tropicale*, Paris, PUF, 1971, p. 11.

Après les indépendances en 1960, la constitution de nouveaux modèles éducatifs propres au système africain n'a pas été posée. Il n'y a pas eu d'indépendance éducative. Le modèle colonial devient au contraire la référence. Ce processus fut largement facilité par l'existence d'un nombre important d'auxiliaires, formés pendant la colonisation, et dont les services et les compétences étaient largement utilisés dans les différents secteurs sociaux (interprètes, infirmiers, auxiliaires médicaux, catéchistes, instituteurs...) ⁴⁸⁹. Instruits, ils se projetèrent dans les lieux de pouvoir après les indépendances.

La vocation trop marquée de l'école à ne pourvoir qu'aux emplois administratifs, a alors joué un rôle en défaveur de son évolution. En effet, l'école en tant que pourvoyeurs d'auxiliaires à l'administration coloniale, n'avait pas été conçue comme un phénomène global concernant l'ensemble de la population ⁴⁹⁰. Il est certain aussi, sans nier l'existence d'une réelle volonté française d'éduquer pour éduquer, que l'école était très largement destinée à pourvoir aux besoins du colonisateur ⁴⁹¹.

Après les indépendances, l'expansion rapide de la formation se justifiait dans un premier temps par la grande pénurie de cadres moyens et supérieurs léguée par le régime colonial. Ensuite, la pression démographique ⁴⁹² contribua dans une large mesure à faire sauter les critères d'accès fixés pendant la colonisation ⁴⁹³. Enfin, à ces contraintes, il convient d'associer celle sociale en faveur de l'instruction et « *la croyance naïve encouragée par les organisations internationales, que l'enseignement est, toujours et en toutes circonstances, un facteur d'accélération du développement économique.* » ⁴⁹⁴

Les résultats de cette politique sont connus : une explosion des structures de formation sans que les États aient la possibilité d'assurer à tous la même qualité d'enseignement. La crise des années 1980 et les Programmes d'ajustement structurel ont fragilisé davantage les structures déjà précaires en raison des coupes sombres opérées dans le budget des États et ont conduit à

⁴⁸⁹ « Jusqu'en 1945, l'enseignement comportait essentiellement un enseignement primaire et des écoles professionnelles, ce qui montrait bien son caractère utilitaire. » *Ibid.*, p. 16.

⁴⁹⁰ Bernard J-M. et Robert F., *Nouveaux enjeux pour l'école moyenne en Afrique*, Bruxelles, De Boeck, 2005, p. 22.

⁴⁹¹ Pour ces auteurs, l'école « *est destinée à pourvoir aux besoins du colonisateur, et non des colonisés. L'école des colonies n'avait pas pour mission première d'apporter les lumières de la modernité dans des terres nouvelles, mais de pourvoir le colonisateur en relais humains indispensables à son action.* » *Ibid.*, p. 20.

⁴⁹² L'augmentation de la population africaine est estimée à 2,3% entre 1960 et 65, alors qu'elle était de 2,1% entre 1950 et 1960, cf. Thanh Khoi L. (s. dir.), *op. cit.*, p. 21

⁴⁹³ Parmi les critères, on peut noter par exemple la docilité ou l'assurance que les investissements éducatifs serviront à asseoir la politique coloniale. À ce sujet, on retiendra la remarque de l'ancien gouverneur général de l'AOF (octobre 1930 – septembre 1936) Jules Joseph Bérié dans la Circulaire n° 107 E du 8 avril 1933 « *Le contenu de nos programmes n'est pas une simple affaire pédagogique. L'élève est un moyen de la politique indigène.* » in Bull. de l'édition de l'AOF n° 83, avril – juin 1933, cité par Moumouni A., *L'éducation en Afrique*, Paris, Maspéro, 1964, p. 54.

⁴⁹⁴ Thanh Khoi L. (s. dir.), *op. cit.*, p. 21.

accentuer la baisse de la qualité des contenus dispensés que de la formation des formateurs. Diverses rencontres ont été initiées avec pour objectif de trouver des solutions à cette détérioration du système éducatif. Malgré tout, le taux moyen de scolarisation est resté faible. À titre d'exemple, le pourcentage moyen d'enfants scolarisés dans l'enseignement primaire à travers le monde est de 46,7%, il tombe à 30,9% dans les pays en développement et n'est que de 12% en Afrique subsaharienne⁴⁹⁵.

Paragraphe 2 : Les réformes de programmes éducatifs

Cette réalité a profondément marqué les différentes rencontres – nationales comme internationales – traitant de la refondation de la question éducative dans les pays africains. Il s'est agi de trouver les politiques éducatives africaines à conduire en interrogeant l'histoire, afin de s'appuyer sur les questions soulevées par le passé et les solutions déjà apportées, pour répondre aux enjeux du moment et de demain.

Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies et leur place de plus en plus important dans l'enseignement et de la formation, obligent les États à rompre avec la stratégie qu'ils utilisaient jusque là et qui consistait à envisager le système éducatif comme propre à chaque pays.

Ces motivations ont entraîné une multiplication des rencontres nationales et internationales parmi lesquelles on retiendra les sommets de Thaïlande en 1990 et du Sénégal en 2000. Force est toutefois de reconnaître que, l'évaluation à mi parcours des résultats des recommandations des sommets soulèvent des inquiétudes.

A. Les programmes nationaux

Les défis de l'enseignement en Afrique subsaharienne en général et dans les pays retenus en particulier, se déclinent au triple plan de l'accès à l'éducation des jeunes, de l'égalité d'accès des deux sexes et de la qualité des enseignements. Selon certains auteurs, les problèmes éducatifs se posent avec une gravité encore plus accentuée dans les pays africains francophones⁴⁹⁶. En avril 2005, le Sommet de Dakar⁴⁹⁷, définit un plan d'action pour atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) et faire de la parité dans les écoles une priorité. Il a tenté de proposer une

⁴⁹⁵ UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2003/4, Paris, 2003, p. 5.

⁴⁹⁶ Mingat A. et Suchaut B., *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*, Bruxelles, De Boeck, 2000 ; Michaelowa K., « Dépenses d'éducation, qualité de l'éducation et pauvreté : l'exemple de cinq pays d'Afrique francophone », Document technique n°157, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 2000, p. 12-13.

⁴⁹⁷ Organisé du 26 au 28 avril 2005 au Sénégal, ce sommet s'inscrit dans une série de conférences organisées par les pays africains dites Conférence des ministres de l'éducation des pays membres d'Afrique (MINEDAF) : Addis-Abeba (1961), Abidjan (1964), Nairobi (1968), Lagos (1976), Harare (1982), Dakar (1991), Durban (1998), Dar-es-Salaam (2002) que nous évoquerons lors de l'examen des plans régionaux éducatifs.

approche nouvelle à l'épineux problème des moyens en proposant aux pays la gratuité progressive de l'enseignement. Ainsi, ce Sommet⁴⁹⁸ pourrait être considéré comme un nouveau départ pour les programmes nationaux d'enseignement⁴⁹⁹.

Indicateurs généraux de l'éducation en 2000 dans les pays cibles.

	Population (en millions)	Enseignement primaire		Enseignement secondaire		Enseignement supérieur		Total des dépenses pour l'éducation en (% du PNB)
		TNS total (%)	IPS (%)	TBS (%)	IPS (%)	TBS (%)	IPS (%)	
Bénin	6, 272	70,3	0,68	21,8	0,45	3,6	0,24	3,2
Burkina –Faso	11,535	35,5	0,71	10,2	0,64	-	-	-
Cameroun	14,876	-	0,87	-	-	4,9	-	3,4
Gabon	1,230	87,6	0,99	59,6	0,94	-	-	4,6
Mali	11,351	-	0,72	-	-	-	-	3
Sénégal	9,421	63,1	0,89	17,8	0,66	-	-	3,2
Afrique subsaharienne	615453	58,2	0,88	26,5	0,82	2,5	0,48	

TBS : taux brut de scolarisation ; TNS : taux net de scolarisation ; IPS : indice de parité entre les sexes ⁵⁰⁰.

Source : Afrique subsaharienne : Sélection d'indicateurs de l'éducation, 2000 : Rapport UNESCO 2003/4.

⁴⁹⁸ Du 5 au 9 mars 1990 à Jomtien en Thaïlande, les Nations unies avaient réuni une Conférence mondiale sous la direction de l'UNESCO sur l'Éducation pour tous (EPT). Les délégués des 155 pays et des représentants de près de 150 organisations se sont mis d'accord pour universaliser l'enseignement primaire et réduire radicalement l'illettrisme avant la fin de la décennie. Face au constat d'échec des objectifs de cette Conférence, une conférence a été réunie à Dakar en 2000 pour viser les mêmes objectifs à l'horizon 2015.

⁴⁹⁹ Pour les six (6) objectifs de l'EPT, se référer au Cadre d'action de Dakar. *L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*. Texte adopté au Forum mondial sur l'éducation. Dakar, Sénégal, 26 – 28 avril 2000.

⁵⁰⁰ TBS : Nombre d'élèves scolarisés dans un niveau d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel qui correspond à ce niveau d'enseignement.

TNS : Rapport entre le nombre d'élèves du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe d'âge, exprimé en pourcentage.

IPS : Rapport entre la valeur correspondant au sexe féminin et celle correspondant au sexe masculin pour un indicateur donné. Un indice de parité entre les sexes égal à 1 indique la parité entre les sexes; un IPS qui varie entre 0 et 1 signifie une disparité en faveur des garçons; un IPS supérieur à 1 indique une disparité en faveur des filles. Extrait du Glossaire du Rapport UNESCO, *op. cit.*

Cette présentation n'est en réalité qu'une moyenne nationale par pays. Elle cache beaucoup de disparités : par exemple au Cameroun, le TBS dans les provinces de l'Extrême nord et l'Adamaoua est respectivement de 1 et 3% contre 32 et 41% dans les provinces du Centre et du Littoral⁵⁰¹. La situation est à peu de chose près, semblable dans les autres pays considérés.

L'EPT en 1990 avait, entre autres, pour objectif de développer des stratégies nécessaires pour remédier à ces disparités. Tous les pays ont alors défini et mis en œuvre une stratégie nationale pour résoudre le problème de l'éducation. Certains comme le Bénin et le Gabon, ont organisé des États généraux de l'éducation afin de dégager des pistes d'action.

Évolution du taux brut de scolarisation par pays entre 1990 et 2000 dans l'enseignement primaire

	Population d'âge scolaire (en milliers en 2000)	1990		2000	
		Effectif réel scolarisé (en milliers)	TBS (%)	Effectif réel scolarisé (en milliers)	TBS (%)
Bénin	1.105	490	58,3	1.055	95,5
Burkina –Faso	2.035	504	31,9	901	44,3
Cameroun	2.494	1964	99,2	2689	107,8
Gabon	185	-	-	266	143,8
Mali	1.842	395	27,7	1.127	61,2
Sénégal	1.550	708	58,9	1160	74,8
Afrique subsaharienne	105.216	61.996	45,2	87.778	81,5

Source : Extrait du Rapport UNESCO 2005, Tableau 5 p. 354 et ss.

L'évolution de la situation dans l'enseignement primaire est nettement favorable pour les pays ciblés de même que pour l'Afrique subsaharienne. Toutefois, cette sensible augmentation n'est

⁵⁰¹ UNESCO, *op. cit.*, p. 40.

qu'apparente⁵⁰². De profondes disparités sont apparues entre les pays et à l'intérieur d'un même pays. De plus, passé le cap de l'enseignement primaire, les résultats sont plus décevants dans l'ensemble.

Évolution des indicateurs par pays (1990 - 2000) dans les enseignements secondaire et supérieur

	Enseignement secondaire			Enseignement supérieur		
	Population d'âge scolaire en 2000 (en milliers)	TBS (%)		Effectif réel d'inscrits en 2000 (milliers)	TBI ⁵⁰³ (%)	
		1990	2000		1990	2000
Bénin	1.085	11,7	21,8	19,0	2,8	3,6
Burkina Faso	1.951	6,7	10,2	-	0,7	-
Cameroun	2.496	27,1	-	68,5	-	4,9
Gabon	171	-	59,6	-	3,4	-
Mali	1.520	6,9	-	-	0,6	-
Sénégal	1.472	16,2	17,8	-	3,3	-
Afrique subsaharienne	85.865	17,5	26,5	-	2,4	3,3

Source : Extrait du Rapport UNESCO 2005, Tableaux 7 et 8 p. 370-371 et 378-379

En définitive, il apparaît que dans la réalisation des objectifs de l'EPT, les pays ont accumulé beaucoup de retard. Seuls le Sénégal et le Cameroun sont parvenus à mettre en place des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de l'EPT⁵⁰⁴. Il convient aussi de mentionner que

⁵⁰² *Id.*

⁵⁰³ Taux brut d'inscription.

⁵⁰⁴ Cf. Rapport d'étape de la mise œuvre de l'EPT en septembre 2002.

l'effectivité de la gratuité dans l'enseignement primaire au Bénin depuis la rentrée d'octobre 2008, devait permettre à ce pays d'améliorer ses performances.

Cette réalisation appelle tout de même, des moyens importants pour éviter un nivellement par le bas. D'autres contraintes qui tiennent plus de facteurs exogènes sont aussi à relever, tel le processus de globalisation de l'économie qui impose un environnement concurrentiel sans cesse en évolution.

Les défis du secteur de l'éducation sont donc considérables. Certes, ils nécessitent une organisation plus rigoureuse non seulement dans l'administration qui en assure la gestion, mais surtout, l'éducation devait pouvoir s'appuyer sur une économie à croissance soutenue pour générer des ressources durables. Enfin, il faut tenir compte des implications de l'intégration régionale. C'est d'ailleurs pourquoi plusieurs rencontres ont été initiées au plan continental et déclinées généralement au niveau régional.

B. Les programmes régionaux de renforcement des systèmes nationaux

1. Les conférences internationales d'orientation

Les plans régionaux ont été élaborés dans un contexte de multiplication des rencontres de la communauté internationale sur la question de l'éducation en Afrique subsaharienne. Plusieurs forums avaient précédé ceux de Jomtien (Thaïlande) en 1990 et de Dakar (Sénégal) en 2000. C'est par exemple le cas de la conférence d'Addis-Abeba de 1961 qui partait du principe que, l'éducation constituait la clé du développement de l'Afrique indépendante et qu'il fallait donc la planifier et la rénover en fonction des objectifs et des modalités de celui-ci⁵⁰⁵. Plusieurs autres conférences consacrées à l'éducation avaient suivi celle d'Addis-Abeba dont la Conférence d'Abidjan en 1964 et la Conférence régionale des ministres de l'éducation réunie à Nairobi en 1968, qui a été l'occasion d'un premier bilan de la mise en œuvre du Plan d'Addis-Abeba, au moins de sa première phase quinquennale 1961-1965. Il était apparu que la réalisation de ce Plan avait déjà pris du retard : les taux d'accroissement annuels des effectifs, fixés par le Plan à 7,7% pour le primaire et 19,8% pour le secondaire, n'étaient respectivement que de 6,2% et 15,3%.

⁵⁰⁵ La conférence qui réunissait les ministres africains de l'éducation, avait été convoquée conjointement par l'UNESCO et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique. Elle avait fait le bilan de la situation de l'éducation en 1960. Un inventaire des besoins en matière de financement, de constructions et d'équipements, de formation de personnels (enseignants, planificateurs, administrateurs), de recherche sur le contenu éducatif (en tenant compte notamment des cultures africaines), de scolarisation des filles et d'éducation des adultes avait été dressé. Le plan dit d'Addis-Abeba adopté avait aussi fixé des objectifs quantitatifs et qualitatifs à court terme (1961-1966) et à long terme (1961-1980). Cf. *Le plan d'Addis-Abeba*.

Jusqu'à la plus récente de Dar-es-Salaam en 2002, la plupart des rencontres ont été organisées dans le but d'évaluer la situation des politiques éducatives nationales et de proposer des issues⁵⁰⁶. C'est seulement dans l'enseignement supérieur que les objectifs ont été non seulement atteints mais dépassés pour la même période : accroissement de 20,1% au lieu du 0,8% prévu. Ces observations ont suscité d'autres mesures prises lors des conférences ministérielles suivantes, mais celles-ci sont restées insuffisantes. Les organisations régionales ont alors pris le relais du national par des projets régionaux.

2. Les objectifs éducatifs régionaux

En Afrique de l'Ouest, le niveau d'éducation mesuré par les taux d'alphabétisation, est bas eu égard aux moyennes internationales mais également par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne⁵⁰⁷. Ces faiblesses s'expliquent, entre autres, par le manque et l'irrégularité des ressources allouées à l'éducation. Au plan régional, les systèmes d'éducation se caractérisent par une grande fragmentation et un cloisonnement entre systèmes appartenant aux différentes ères linguistiques (francophone, anglophone, lusophone), et entre les pays au sein de chacune de ces ères. Il en résulte une absence de communication et d'échanges entre institutions d'éducation et de recherche. Une autre conséquence est l'absence d'équivalence et de reconnaissance des diplômes qui constitue un frein à l'exercice des professions au sein d'une même région. Dans ce cadre, la CEDEAO a formulé des objectifs ambitieux (Éducation pour tous) mais qui semblent peu réalistes à court terme en l'absence de stratégie claire de mise en œuvre pour les atteindre. Des initiatives ont été prises en matière d'équivalence des diplômes et un programme de prix d'excellence mis en place, mais butent sur divers obstacles, notamment le contenu des enseignements et les systèmes de contrôle.

En définitive, dans la réalisation de l'EPT, les deux zones concernées accusent une régression par rapport à l'ensemble des pays africains.

En Afrique de l'ouest, seuls 87 sur 100 enfants en âge d'entrer à l'école primaire y accèdent effectivement, pour une proportion de 91% en moyenne sur l'ensemble des pays africains en 2000/2001. Le taux d'accès varie cependant grandement d'un pays à l'autre de la zone : de 55%

⁵⁰⁶ Ainsi par exemple, la Conférence d'Abidjan (17 – 24 mars 1964) avait examiné l'ensemble des problèmes d'éducation sur le continent, et formulé des plans, des recommandations, des lignes d'action, tous basés sur les principes conducteurs de la coopération africaine : 1- la planification de l'éducation, qui désormais incluait l'alphabétisation et la recherche scientifique ; 2- la formation des enseignants ; 3- le réexamen des objectifs, structures et contenus de l'enseignement (adaptation de l'enseignement aux objectifs de rentabilité économique et d'intégration sociale, adaptation des contenus de l'enseignement secondaire général et élargissement de la place faite à l'enseignement des sciences et des langues, développement de l'enseignement supérieur et renforcement de la coopération interafricaine en vue d'assurer une meilleure utilisation des ressources.).

⁵⁰⁷ Ce taux d'analphabétisme des personnes de 15 ans et plus, est estimé à 75,3% dans le monde, 67% dans les pays en développement, mais tombe à 49,2% en Afrique subsaharienne. Cf. Rapport UNESCO 2005, *op. cit.*, p. 336.

au Burkina Faso à 129% en Guinée-Bissau ; la zone se caractérise également par un retard assez important dans la fréquentation de l'enseignement de base dans son ensemble, avec un TBS moyen de 86%, pour 93% de moyenne africaine⁵⁰⁸.

En Afrique centrale, un faible niveau d'accès à l'école primaire par rapport à la situation moyenne de l'Afrique caractérisait également la zone en 2000/2001. Ici, le taux d'enfants scolarisés en âge d'entrer à l'école primaire, n'est que 80%. Mais ce taux cache d'énormes disparités : de 49% en République Centrafricaine à 100% au Gabon.

En réalité, le TBS moyen élevé dans certains pays (au-delà de 100%) n'est pas la traduction d'efforts de réalisation de l'EPT. Les spécialistes expliquent ce fait par un niveau très élevé de redoublements qui gonflent artificiellement le taux plutôt qu'une fréquentation scolaire plus importante⁵⁰⁹.

Paragraphe 3 : Les nouveaux enjeux et défis de l'éducation en Afrique

« L'école primaire reste, avec ses fragilités persistantes, son expansion inachevée, l'enjeu premier et indiscutable des systèmes éducatifs de la plupart des pays d'Afrique. (...) La scolarisation universelle au primaire est loin d'être atteinte, et de conférence en conférence, l'échéance de cet objectif primordial est repoussée vers des horizons encore plus lointains ... Avec une persistance désespérante, les constats se répètent : l'école ne retient pas assez d'enfants et pas assez longtemps, les filles sont pénalisées, les conditions matérielles sont insatisfaisantes et les résultats encore trop fragiles. »⁵¹⁰

Pour tenter des approches novatrices face aux contingences du contexte international, il convient d'identifier clairement d'une part, les véritables blocages, les besoins éducatifs africains en cohérence avec les possibilités actuelles et d'autre part, les visions économiques de chaque pays et regroupement de pays tout en veillant à éviter les dysfonctionnements liés à l'organisation du travail administratif dans les organes chargés de son animation.

A. Les facteurs de blocage

Des indicateurs permettent de prendre la mesure des dysfonctionnements : les taux de redoublement élevés, de 16 à 35% en moyenne dans les pays francophones ; le nombre d'enfants abandonnant l'école avant la fin de la cinquième année est de 20% en moyenne. Mais ce taux varie de 20 à 70% par exemple dans certains pays notamment en Guinée et au Tchad. Une

⁵⁰⁸ UNESCO, *État des lieux des systèmes et politiques d'éducation de base*, Paris, UNESCO, 2004, p. 15.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 37.

⁵¹⁰ Bernard J-M. et Robert F., *op. cit.*, p. 8.

scolarité aussi courte ne permet pas aux élèves d'obtenir le minimum requis pour être acteurs d'une société en développement.

Même lorsque les jeunes passent plus de temps à l'école, les résultats ne sont pas satisfaisants. Les enquêtes révèlent en effet un niveau de connaissances insuffisant à la fin du primaire, le taux d'enfants analphabètes après six années d'école peut atteindre 20%⁵¹¹. Les diplômés du primaire n'ont pas toujours un niveau correct et leur scolarité s'achève souvent avant l'entrée en sixième.

Dans les enseignements secondaire et supérieur, les filières comme l'enseignement général et les facultés classiques générales comme celles de droit, d'économie, d'histoire, de langues etc., concentrent plus de 90% des effectifs contre à peine 10% pour les formations professionnelles. Ce profond déséquilibre entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général au profit de ce dernier produit un impact immédiat sur la main d'œuvre qualifiée. La plupart des diplômés issus de ces formations ne trouvent pas d'emploi, d'autant plus que le secteur public ne recrute plus. Ils viennent donc grossir la masse des « salariés du secteur informel ».

Aux données quantitatives se greffe le constat de l'inadaptation de ces systèmes aux réalités nationales, qui a posé et pose d'énormes difficultés de calibrage entre l'offre et la demande éducatives. La forte augmentation des effectifs n'a pas été sans conséquence sur le rendement interne des systèmes éducatifs. La qualité de l'enseignement a considérablement baissé dans tous les niveaux, certes parce que les capacités d'accueil des établissements n'ont pas été augmentées proportionnellement à l'accroissement du nombre des élèves, mais également parce que l'organisation pédagogique s'est révélée inappropriée pour une éducation de masse. La faible compétence pédagogique de la plupart des enseignants, souvent peu adeptes des méthodes actives, a également contribué à cet échec, qui s'est rapidement traduit par des taux de redoublement et d'abandon importants⁵¹². Remédier à ces dérives, suppose de mieux former les enseignants et de renforcer la pertinence des programmes.

Mais, trouver des manières plus efficaces de former les enseignants n'est pas chose aisée. Il faut d'abord répondre à la question beaucoup plus vaste des critères de définition d'un bon enseignant. Faut-il relever le niveau des études plutôt que de la formation professionnelle ? La formation de base doit-elle être au contraire brève, suivie d'une qualification professionnelle longue ? Dans tous les cas, il ne faut pas négliger l'importance du suivi professionnel sur le

⁵¹¹ Selon une enquête menée en Afrique australe en 2000 par l'UNESCO.

⁵¹² Le taux moyen de redoublement dans le primaire est estimé en 2000, à 19,9% pour le Bénin, 17,6% pour le Burkina Faso, 24,5% pour le Cameroun, 36,9% pour le Gabon, 18,8% pour le Mali et 13,9% pour le Sénégal. Cf. Rapport UNESCO, *op. cit.*, Tableau 6, p. 362.

terrain. Les pays anglophones ont mis au point une solution originale dont les pays francophones pourraient s'inspirer⁵¹³.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement passe inévitablement aussi par une révision de la pertinence des programmes. Pendant longtemps en effet, on fréquentait l'école primaire et secondaire dans le but de devenir fonctionnaire. Depuis l'instauration des plans d'ajustement structurel, ce type d'emploi n'est plus garanti, ce qui a eu un effet négatif sur la demande d'éducation. Dans ce contexte, l'inadaptation des programmes apparaît clairement : les programmes de l'école primaire avaient pour seul but de préparer au secondaire, puis le second cycle à l'entrée en université. Il faut revoir les objectifs et donc nécessairement repenser les contenus et les finalités de l'enseignement. Plusieurs défis sont donc à relever.

B. Dysfonctionnements du système éducatif africain : un déficit de prospection

1. Les méthodes palliatives

Devant le déficit du système classique de formation, certains pays (comme le Mali ou le Tchad) se sont tournés vers les méthodes d'éducation dites non formelles⁵¹⁴. Elles consistent à donner une formation pratique ou une initiation à l'exercice d'un métier⁵¹⁵. En dépit de l'évidente nécessité de combler le creux du déficit éducatif par de la formation non formelle, son érection en système pose de nouveaux problèmes qu'il convient de ne pas minorer : grande variété d'intervenants, difficultés de coordination, absence de méthodes d'évaluation de la qualité et de l'efficacité des formations mises en œuvre.

Ces difficultés ne sont pas de nature à permettre facilement une cohésion pourtant nécessaire et sans quoi, cette forme d'éducation ne pourra jouer efficacement le rôle qui devrait être le sien dans le développement des ressources humaines. De plus, il faut reconnaître qu'il y a des contraintes matérielles liées au financement, à la qualification du personnel, à la disponibilité et à la qualité des infrastructures et du matériel éducatif. Les gouvernements qui s'appuient sur l'aide

⁵¹³ Il s'agit en l'occurrence des « centres de ressources » qui permettent d'augmenter les ressources d'une circonscription. Sur la circonscription, une école reçoit des moyens supplémentaires pour organiser des séminaires de professionnalisation au profit de l'ensemble du personnel de la zone considérée. Le directeur de l'établissement est chargé de patronner les écoles des alentours. À l'ère de la globalisation, l'avancée technologique laisse apparaître une autre alternative : la formation à distance grâce à Internet notamment.

⁵¹⁴ Selon Dalbera, l'expression « éducation non formelle » est très récente. Elle est employée en dehors des cercles de la recherche que depuis le début des années 1990, à la suite de la conférence de Jomtien, où elle fut consacrée. Cf. Dalbera C., « Concept d'alphabétisation et d'éducation non formelle », <http://perso.club-internet.fr/kibare/concepts.htm>, 2001 p. 1.

⁵¹⁵ Elle est définie comme étant « toute activité éducative systématique organisée et mise en œuvre en dehors du système formel en vue de promouvoir des types spécifiques d'apprentissage à des sous groupes particuliers. » Cf. Labelle Thomas J., *Non formal education and social change in Latin America*, University of California, Los Angeles, 1976.

extérieure pour boucler les budgets ont quelques difficultés à faire face aux dépenses liées à ce système. Tout cela ne rassure pas l'opinion quant à la qualité du travail réalisé et la cohérence du contenu des enseignements. Enfin, les pays francophones comme la RDC qui ont procédé à une évaluation de ce système⁵¹⁶, admettent qu'il serait utile de repenser ce mode de formation.

Dans le même temps, les initiateurs du programme non formel, n'ont pas défini les modalités d'insertion des bénéficiaires de ce type d'éducation dans le système formel. Il se pose alors deux interrogations : quelle sera la reconnaissance attribuée aux bénéficiaires ? Seront-ils en mesure de faire valoir leur compétence au plan régional ou continental voire, international ? Ces questions soulèvent la problématique de la qualification réelle face aux compétences supposées des personnes issues de la formation non formelle.

2. L'avenir éducatif africain : un système à réinventer

Presque partout, dans les pays africains, l'essor scientifique africain est apparu avec les indépendances. En quelques années, des efforts sans précédent ont été consentis pour former des compétences, équiper des laboratoires, créer des organismes de recherches. De 1970 à 1985, les financements ont été multipliés par sept, les effectifs de chercheurs et la production scientifique par dix. *« Au moment où l'université cumule tous les effets pervers d'une université de masse, à savoir : détérioration de la condition étudiante, dévaluation des diplômes, amenuisement des perspectives professionnelles liées aux études, voire un chômage croissant des diplômés universitaires, n'est-il pas symptomatique qu'elle demeure encore la pièce maîtresse de la stratégie de position et de survie des acteurs sociaux ? »*⁵¹⁷ Doit-on pour autant abandonner les formations universitaires ?

Actuellement, l'ensemble des efforts s'oriente en grande partie sur la scolarisation primaire. Sans être totalement délaissés au profit de ce cycle de formation, les cycles secondaire et universitaire ainsi que les formations professionnelles bénéficient de moins de soutien.

Ceci s'explique, en premier lieu, par le nombre élevé de diplômés sans emploi et dont les qualifications sont trop générales pour leur permettre de se donner les moyens de s'auto employer, à défaut de trouver un emploi dans la fonction publique. Les États ont de moins en moins besoin de personnel de qualification générale et sont incités par les organisations internationales à dégraisser la fonction publique, y compris au niveau professionnel.

⁵¹⁶ Musa Alokpo D., « Éducation non formelle dans les contextes éducatifs et socio-économique de la RD Congo : Étude exploratoire sur le statut légal et les attitudes des habitants de Kinshasa, Université de Kinshasa », mai 2005, publié sur le site www.memoireonline.com.

⁵¹⁷ Kasongo-Ngoy M. M., *Capital scolaire et pouvoir social en Afrique. À quoi sert le diplôme universitaire*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 14.

Mais, le développement de la formation initiale (ou primaire) sans continuité dans les autres cycles de formation, conduira dans les prochaines décennies à l'impasse d'une masse de jeunes sans qualification. De plus, la formation générale dispensée actuellement au secondaire et dans l'enseignement supérieur risque d'être fortement mis à mal ; le système étant asphyxié par les mauvais résultats actuels (chômage, dévaluation des diplômes, etc.).

Cette approche produira, par conséquent, un nivellement par le bas. S'il est vrai que le système actuel ne donne pas de résultats encourageants, il n'est pas pour autant souhaitable de contribuer par une politique éducative peu prospective à sa disparition totale. Ce qui produira des effets encore plus dramatiques en matière de qualité de main d'œuvre.

La refondation d'un système africain reste donc à mettre en place. La cause des échecs, réside avant tout dans l'inadéquation entre formation et emploi du fait des systèmes de formation inadaptés et par ailleurs, sous équipés en matériels de travaux pratiques⁵¹⁸. Que l'on se situe de côté de l'école ou de l'emploi, la relation entre école et monde du travail s'apprécie différemment : *« Pour comprendre cette relation, il faut situer le débat en rapport avec les transformations du marché du travail et les nouvelles exigences de qualification. [Or] ... la situation de l'emploi des jeunes, particulièrement dans les pays en développement est aujourd'hui de manière générale, hypothéquée par la vision traditionnelle de l'organisation du travail et de la formation »*⁵¹⁹. C'est donc à ce niveau qu'il est utile de travailler. Quelles sont les potentialités africaines dans l'économie mondiale ? Sur quel système économique peuvent s'appuyer les États africains ? La réponse à ces interrogations, déterminera ne serait-ce que pour partie, le contenu de la formation à dispenser pour répondre aux besoins.

Conclusion

Après plusieurs années de graves instabilités politique et économique, les premiers signes de stabilité macroéconomique nécessaire pour le financement du capital humain comme la santé ou l'éducation est apparu nécessaire. Mais le rythme de la croissance économique n'a pas suivi l'évolution des données humaines. Au bout du compte, la croissance démographique est constamment plus rapide que le taux de croissance économique. Ainsi par exemple, entre 1988 et 2000, le taux de croissance économique par habitant dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne était de -0,1 % contre un taux de croissance démographique annuel moyen d'environ 2,7 % depuis 1990. Dans le même temps, les allocations budgétaires en matière

⁵¹⁸ Le taux de chômage officiel au Sénégal en 2003 est estimé à 48% de la population. Cf. http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9mographie_du_S%C3%A9n%C3%A9gal

⁵¹⁹ Fonkoua P., *Quels futurs pour l'éducation en Afrique ?* Paris, L'Harmattan, 2006, p. 22-23.

d'éducation et de santé sont restées en deçà des prévisions et des besoins. En définitive, le capital humain qui devrait être le moteur de la relance, n'est pas garanti par des mécanismes sûrs.

Sur le plan des réformes sanitaires nationales ou internationales, elles s'orientent principalement vers les infrastructures et le personnel. Quoique très utiles, ces mesures sont incomplètes tant qu'elles ne viseront pas simultanément les possibilités des bénéficiaires de faire face aux charges de soins.

L'éducation primaire longtemps restée à la traîne, est maintenant au centre des préoccupations nationales et internationales comme mesures prioritaires. Parallèlement, les efforts déployés dans les premières années post-indépendances sur le secondaire et le supérieur, s'effritent du fait de la dégradation des conditions d'études, de la dévaluation des diplômes et du chômage résultant de l'inadéquation entre besoins et formations. La mesure de substitution que constitue l'enseignement non formel, ne peut non plus être généralisée en raison de ses péripéties. Le mouvement de balancier consistant à privilégier le tout primaire aux dépens des autres cycles, n'est pas non plus une solution.

Les politiques sociales restent donc à revoir de fond en comble si l'objectif est de parvenir au redressement de la situation africaine. L'illusion d'actions entretenue par les États avec des réformes parcellaires, ne peut être poursuivie si l'Afrique souhaite réellement s'insérer dans le mouvement mondial de production de richesses. Cet objectif n'autorise aucun renoncement même si les conditions économiques sont actuellement défavorables. Reste que le développement économique est indispensable. Ce qui doit être la préoccupation centrale des pays africains, plus dans les faits que les discours ; car, il n'y aura ni démocratie, ni développement durable sans développement économique. Comment y parvenir ? La réponse à cette interrogation devrait provenir des réformes économiques. Mais, elles constituent un ensemble complexe et paradoxal.

*« Expérience est le nom que nous donnons à nos erreurs passées,
réforme celui que nous donnons à nos erreurs futures »
Henry C. Wallich.*

Chapitre 6 : Les réformes des politiques économiques : paradoxes de l'économie africaine

Au vu des limites du modèle communiste, la capacité d'un pays à promouvoir son développement, s'analyse depuis peu à son ouverture économique. Cette dernière se mesure en

particulier à la capacité de chaque État à attirer l'investissement international privé qui a explosé au niveau mondial en raison du tarissement du flux des financements publics internationaux⁵²⁰.

L'Afrique n'a recueilli pour sa part, que 3% des investissements mondiaux ; c'est un premier signe de son retard. De plus, la recherche permanente de performances macroéconomiques, a fait perdre de vue, la réalité sociale ordinaire. L'Afrique n'a su traduire en termes réels les performances macro économiques des États. Un État n'amorce, en effet, son décollage économique que si deux conditions sont satisfaites : innover en réponse à une demande intérieure pour augmenter la consommation et exporter pour engranger des devises. L'une et l'autre de ces conditions sont loin d'être réalisées en Afrique : l'innovation est quasi absente des préoccupations nationales. Quant à l'exportation, elle ne concerne en majeure partie que l'industrie extractive et les produits agricoles de rente.

Il est utile de faire un état des lieux de l'économie africaine, des mesures adoptées et leur portée, de diagnostiquer les points de blocages et d'analyser l'impact des correctifs introduits par les mesures d'ajustement avec leurs effets sur l'endettement.

Section 1 : Structures de l'économie africaine : des choix aux conséquences désastreuses

Certes, la structure de l'économie africaine est fille de la tradition européenne introduite en Afrique lors de la colonisation. Cela ne justifie guère son état de délitement actuel, mais donne le contexte de sa trajectoire. Trajectoire très différente de celle des sociétés occidentales. Ainsi par exemple, le développement des villes africaines, n'est pas lié comme en Europe à l'accroissement des activités industrielles ou manufacturières.

Après les indépendances, le développement s'ouvre en Afrique sur une nouvelle dimension : il n'apparaît plus comme la réalisation d'objectifs généraux comme au temps colonial, mais renvoie désormais au niveau du modèle à celui de la croissance économique occidentale. Cette dernière est présentée comme le principal repère pour mesurer le rythme d'un pays dans le sens

⁵²⁰ Les flux publics à destination des pays en voie de développement sont passés de 56,4 milliards de dollars à 44,2 milliards de dollars entre 1990 à 1997, tandis que les flux de financement privés passaient de 41,9 à 256 milliards de dollars, dont la moitié sous forme d'investissements, mais seulement 1% des investissements mondiaux (soit 3,5 milliards de dollars) étaient destinés à l'Afrique non-pétrolière en 1996, cf. Banque mondiale, *Global development finance*, 1998, et OCDE, *International direct investment statistics Yearbook*, 1997, cités par Sacerdoti G., « *Bilateral Treaties and Multilateral instruments on Investment protection* » in R.C.A.D.I n°269, p. 265-273.

Selon un rapport du Ministère français délégué au commerce extérieur, l'Afrique subsaharienne reste en marge des flux d'investissements internationaux. Si le stock des Investissements directs à l'étranger (IDE) dans cette région a sensiblement augmenté entre 1980 et 2000, sa part dans le stock des IDE mondiaux, n'a fait que décroître sur la même période : elle est passée de 4,4 % en 1980 à 1,8% en 2000. cf. Les enjeux économiques internationaux, Dossier : *L'insertion de l'Afrique dans le commerce international*, Paris, août 2002, p. 9.

de la réalisation des objectifs de bien être pour toutes les couches sociales. C'est ainsi que les nouvelles entités politiques en construction sont invités « à se prendre en mains » économiquement par la production de leurs richesses. Les résultats sont d'abord appréciables car dans leur ensemble, « *les pays en développement connurent sur la période 60 – 75 un fort taux de croissance de l'ordre de 5,6% ...* »⁵²¹ et un début d'industrialisation.

Mais cette embellie va se désagréger peu à peu. « *Les stratégies adoptées se révèlent en effet non seulement très coûteuses mais peu efficaces : elles n'engendrent pas le secteur productif attendu, dont on escomptait qu'il s'autofinancerait très vite et soutiendrait la poursuite de la croissance.* »⁵²² Les réalisations au titre de l'industrialisation se révèlent n'être que des « éléphants blancs » avec un effondrement de la rente liée à l'exportation des produits agricoles, principal support des économies.

Paragraphe 1 : Les ratés de l'industrialisation africaine

Le secteur industriel africain est dominé par les secteurs agricoles et miniers essentiellement d'exportation. Les possibilités offertes par l'aménagement d'un environnement juridique plus favorable et plus protecteur des investissements, n'ont fait que renforcer la tendance existante. En particulier, les industries extractives et minières reçoivent la majorité des investissements⁵²³.

Selon les publications de la Banque africaine de développement (BAD), la croissance industrielle africaine de ces dernières années est concentrée dans le secteur primaire⁵²⁴ et plus précisément dans le sous-secteur pétrolier. En effet, « *en moins d'un tiers de siècle, la production de pétrole a été multipliée par 50, pendant que les industries de sidérurgie, de mécanique, de chimie ont été insignifiantes.* »⁵²⁵

A. La prédominance des industries extractives

⁵²¹ Gagey F., *Comprendre l'économie africaine*, Paris, L'Harmattan, coll. Bibliothèque du Développement, 1985, p. 8.

⁵²² Brunel S., *L'Afrique, un continent en réserve de développement*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2004, p. 71.

⁵²³ Selon le Rapport annuel de la CNUCED de 1999, les entrées des IDE en Afrique se caractérisent par une concentration sectorielle. Entre 1988 et 1997 les IDE dans le secteur primaire passent de 51,8 % à 53,4 % en Afrique alors qu'ils diminuaient dans le même secteur en Asie, respectivement de 8,8 % et 3,5 % et en Amérique latine, respectivement de 8,8 % et 5,7 % dans la même période. En 2002, un autre Rapport du même organe indique que les flux ont continué ensuite à être concentrés dans le secteur primaire, représentant en moyenne près de 55 % des entrées, même jusqu'à 80 % certaines années.

⁵²⁴ L'industrie africaine a enregistré un taux de croissance de 2,8%, 4,3% et 6% respectivement en 2002, 2003 et 2004. cf. BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2005*, Paris, Économica, 2005, p. 24. Cependant, les industries extractives sont passées de 5% du total des investissements industriels au milieu des années 80 à 15% en 2004. cf. Rapport CNUCED 2005, *Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, New York et Genève, 2005, p. 45.

⁵²⁵ Bolouvi W., *op. cit.*, p. 237.

La structure des industries africaines quant à la production de biens et les échanges commerciaux, a été définie dans le cadre des relations coloniales. Depuis lors, les pratiques n'ont guère changé : le secteur primaire concentre la majorité des efforts, occupe de moins en moins d'actifs avec une forte concentration de main d'œuvre étrangère (surtout dans l'ingénierie).

Ce secteur est essentiellement dominé par l'exploitation du pétrole et des hydrocarbures d'une part, et l'exploitation minière d'autre part.

1. La suprématie des industries pétrolières

L'industrie pétrolière est de loin le secteur qui a reçu plus des IDE que tous les autres. Par exemple, selon l'hebdomadaire Jeune Afrique, les investissements américains sur le territoire africain dans les recherches et exploitations pétrolières, « *ont littéralement explosé, passant de 500 millions de dollars en 1995 à 3 milliards en 2000, soit le quart des investissements directs étrangers sur le continent* »⁵²⁶. Sur les dix premiers bénéficiaires des flux des IDE entre 2002 et 2003, sept étaient des pays producteurs de pétrole.

Cette concentration des IDE sur le pétrole, a plusieurs explications : d'une part, la production africaine de pétrole situe le continent au quatrième rang mondial⁵²⁷ ; d'autre part, l'Afrique concentre environ 7% des réserves mondiales connues de pétrole et de gaz et comporte encore de vastes zones non explorées. Afin d'être dans le peloton de tête pour la maîtrise de ces ressources stratégiques potentielles, les groupes pétroliers les plus puissants se font donc la course pour l'exploration et l'exploitation des gisements africains. Le pétrole et le gaz africains permettent déjà d'assurer un approvisionnement significatif des marchés intérieurs des pays développés. Par exemple, les Etats-Unis importent environ 15% de leur consommation d'hydrocarbures des pays africains, mais espèrent faire monter ce taux jusqu'à 25% à l'horizon de l'an 2015⁵²⁸. Il en est de même pour la Chine et les pays européens.

L'augmentation des IDE dans les pays africains, ces dernières années, est indiscutablement due à la course au pétrole et concerne peu les autres secteurs. C'est ce qui explique que ce sont les pays africains producteurs de pétrole qui en ont été les principaux bénéficiaires.

⁵²⁶ Alayer (d') C., « Il était une fois, le pétrole africain », in *Jeune Afrique* du 22/12/2002, version électronique, http://www.jeuneafrique.com/jeune_afrique/article_jeune_afrique.asp?art_cle=LIN22122iltainiacir0

⁵²⁷ Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Afrique subsaharienne (soit une dizaine de pays producteurs), produisait en moyenne près de 8 millions de b/j au 1er janvier 2002. Soit 10,3 % du total mondial. Pour ce qui concerne le gaz, la montée en puissance est la conséquence des reconversions engagées depuis plusieurs années par l'Algérie, l'Égypte et le Nigeria. La production africaine a presque doublé : 124 milliards de m³ en 2001, soit 5 % du total mondial. Pour le pétrole, le continent se place au quatrième rang mondial, derrière l'intouchable Moyen-Orient, l'Amérique du Nord et les pays de l'ex-URSS. Il reste avant-dernier pour le gaz, devant l'Amérique latine. *Ibid.*

⁵²⁸ *Ibid.*

Il convient de noter que, parmi les plus gros exportateurs du pétrole subsaharien, le Tchad et le Congo fournissent aujourd'hui la même quantité de pétrole brut que le Gabon⁵²⁹. Mais, dans la plupart des pays pétroliers africains, rares sont les autres secteurs d'activités ayant réussi à intéresser véritablement des investisseurs.

Or le pétrole, tout comme l'exploitation minière et les autres activités extractives contribuent généralement peu à stimuler le reste de l'économie, ces investissements n'ont donc que peu d'effets sur le développement.

2. Importance relative des industries minières

Le continent africain dispose d'importantes ressources minières, qui représentent environ 30% des réserves mondiales prouvées. Par produit, la part de l'Afrique s'élève à 89% pour le platine, 81% pour le chrome, 61% pour le manganèse, 30% pour la bauxite, 40% pour l'or. Le poids de l'Afrique dans la production mondiale de diamant est estimé à 50%, à 25% pour l'or, à 20% pour l'uranium et à 15% pour la bauxite. De même, la production de cobalt du continent couvre 40 % des besoins mondiaux et la République démocratique du Congo détient à elle seule 50 % à 60 % des réserves connues dans le monde⁵³⁰.

Pour les entreprises du Nord, l'intérêt porté au secteur minier africain est une nécessité stratégique et une opération rentable. Ce qui explique la prépondérance des IDE dans les industries extractives⁵³¹. Dans le même temps, les modifications apportées aux codes miniers ont contribué au retrait de l'État de ce secteur et les incitations adressées aux investisseurs étrangers ont porté leurs fruits.

Selon le rapport 2005 de la CNUCED, l'impact des IDE dans le secteur minier sur l'économie nationale des pays bénéficiaires est faible⁵³². Il est donc illusoire de croire que, les pays d'Afrique noire peuvent accéder au développement par l'unique secteur primaire. Leur présence sur le marché internationale par l'intermédiaire des produits miniers non transformés, et donc à faible valeur ajoutée, est à peine visible⁵³³. Si on retirait la participation des pays africains producteurs de pétrole et de minerais de la production mondiale, la présence africaine sur la scène internationale ne se compterait qu'en voix de vote au sein des organisations internationales.

⁵²⁹ Le Nigeria en tête des pays africains, produit 2.500.000 barils par jour, l'Angola, un peu moins d'un million par jour, la Guinée équatoriale, le Soudan, le Congo, le Gabon et le Tchad, autour de 250 et 300.000 barils par jour.

⁵³⁰ Misser F. et Vallée O., « Les nouveaux acteurs du secteur minier africain », in *Le Monde diplomatique*, mai 1998, consultable sur toile à la page <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/05/MISSER/10487>

⁵³¹ Selon le dernier rapport de la CNUCED (Rapport 2007), « les activités d'extraction minière ... se caractérisent par une forte intensité du capital ». p. 13.

⁵³² Rapport annuel de la CNUCED 2005, *op. cit.*, p. 48.

⁵³³ Le PIB africain est évalué 4.000 milliards de dollars en 2004, contre un PIB mondial de 41.000 milliards de dollars, soit environ une participation de la richesse mondiale à hauteur de 5%. Cf. Rapport BAD, *op. cit.*, p. 5.

B. Les limites de l'économie rentière

Pour beaucoup de pays africains, la dépendance à l'égard des exportations de produits de base reste très élevée. Dans certains cas, elle s'est même accentuée, bien que, paradoxalement, la part de l'Afrique dans les exportations mondiales de produits de base soit en diminution.

La grande instabilité des prix et la dégradation des termes de l'échange qui s'en est suivie a été lourde de conséquences en termes de manque à gagner, d'endettement, d'investissement et de développement et a compromis davantage encore la diversification.

En fait, l'effort soutenu des pays africains pour améliorer leurs exportations des produits de base et d'extraction, a visé avant tout, l'amélioration des indicateurs macroéconomiques qui indiquent leur santé économique. De plus, fait aggravant, les pays importateurs de produits de base en provenance de l'Afrique subsaharienne, élèvent maintenant des barrières à l'entrée de certains produits sur leur territoire. À ce titre, les produits non compris dans le mécanisme de l'AGOA sont taxés à l'entrée du territoire des États-Unis.

1. Des produits d'exportation à faible performance manufacturière

La dépendance africaine vis-à-vis des produits d'exportation, est voulue et entretenue par un ensemble de mécanismes dont le système économique et l'initiative des États d'en sortir. Les pays exportateurs de produits de base y voient, en effet, une manière de maintenir les entrées de devises pour rembourser leurs dettes. Mais la structure des exportations de l'Afrique subsaharienne montre dans le même temps, que les produits agricoles les plus dynamiques, comme le tabac, le chocolat et le sucre, qui sont des denrées transformées, représentent un peu moins de 3 % des exportations totales des pays en développement.

En définitive, les produits primaires occupent un peu plus de 60% du total des exportations africaines en 2000 comme l'indique le tableau ci-après :

Évolution en % de la structure des exportations de l'Afrique subsaharienne⁵³⁴.

	1980	1985	1990	1995	2000
Total des biens primaires	73,3	73,4	63,5	50,2	60,2
Part du pétrole brut	48,2	43,4	36,1	24,2	40,1

⁵³⁴ Cf. Ministère français délégué au commerce extérieur, *L'insertion de l'Afrique dans le commerce mondial*, Paris, août 2002, p. 4.

Part des produits agricoles	18,0	19,7	17,8	18,3	13,1
Biens manufacturés de base ⁵³⁵	11,8	10,8	14,6	10,9	11,2
Autres biens manufacturés ⁵³⁶	14,9	15,9	21,9	39,0	28,8
Total	100	100	100	100	100

Source : Extrait de la publication du ministère français délégué au commerce extérieur

Mais cette structure moyenne cache une autre réalité en ce qui concerne la part des produits de base dans les exportations africaines : la quasi absence de diversité. À titre d'exemples, voici ce que certains produits de base représentent dans les exportations des pays retenus :

Part des exportations de produits de base dans le total (en mai 2002)

	Principaux produits exportés	Part dans le total des exportations
Bénin	Coton	44%
Burkina-Faso	Coton, or, karité	62%
Cameroun	Pétrole, bois, cacao, café	84%
Gabon	Pétrole, bois, manganèse	93%
Mali	Coton, or	86%
Sénégal	Arachide, phosphate, pêche	39%

Source : Investir en zone franc :

http://www.izf.net/affiche_oscar.php?num_page=4819

⁵³⁵ Ciment, fer et acier, chimie de base ...

⁵³⁶ Biens intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation et produits mixtes (cuir, meubles...)

Cette prépondérance de la part des produits de base dans les exportations, a été renforcée par une politique attractive de prix mise en place peu avant les indépendances. Le système de stabilisation développé dans le cadre des relations économiques entre les pays dits ACP et l'Union européenne, a ensuite renforcé la dépendance. Même après leur suppression des accords de coopération au sommet de Cotonou en 2000⁵³⁷, rien n'a pu modifier les habitudes confortablement installées par plus d'un demi siècle de pratiques.

2. Les aberrations économiques et la fin des rentes

Cette faible rentabilité du secteur productif, autant industriel (ou ce qui en tenait lieu) qu'agricole, a entraîné les États dans une fuite en avant qui a consisté à financer les déficits par des emprunts tout en s'appuyant sur l'aide extérieure. La conséquence immédiate est un gonflement rapide de la dette en quelques années : « *La dette africaine s'accroît de 20% par an entre 1972 et le début des années 1980.* »⁵³⁸

Les arguments fondés sur les recettes liées aux exportations africaines pour bénéficier de prêts se sont effrités rapidement après la flambée, de courte durée, des prix lors du second choc pétrolier de 1979. « *En 1982, les prix des produits de base sont, en termes réels, retombés à leur niveau le plus bas depuis 1950* »⁵³⁹. Cette baisse se poursuit d'ailleurs jusqu'à la fin de la décennie 1990. Pour des matières premières qui assurent toujours 90% des recettes d'exportation, leur niveau moyen au début des années 2000 « *était de 25% inférieur à celui des années 1970* »⁵⁴⁰. C'est la fin de la rente des matières premières.

Dans le même temps, la crise mexicaine est à l'origine d'une méfiance dans les relations de l'Afrique avec l'extérieur. En 1982, le Mexique n'a pas été en mesure d'honorer les remboursements au titre de sa dette extérieure. Frileux, les financiers et investisseurs étrangers se détournent alors de l'Afrique qui présente à leurs yeux, un « risque – pays » majeur dès lors que les garanties que représentent les ressources propres s'épuisent⁵⁴¹. C'est l'effondrement de la rente des financements extérieurs⁵⁴². L'aide publique devient incontournable pour boucler les budgets des États, non pas d'investissement, mais de fonctionnement. Pour pérenniser cette source, certains chefs d'États, s'appuient sur les amitiés politiques en métropole. Mais, celle-ci

⁵³⁷ Signés le 23 juin 2000 pour une durée de vingt ans entre l'Union européenne et soixante-seize pays ACP, ces accords visent à instaurer, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange. Le cycle de négociations, entamé depuis le 27 septembre 2002, ira jusqu'en décembre 2007, en vue de conclure de nouveaux accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Cet accord succède aux conventions de Lomé, qui régissaient depuis 1975 les relations entre l'UE et les pays ACP.

⁵³⁸ Brunel S., *op. cit.*, p. 73.

⁵³⁹ *Id.*

⁵⁴⁰ *Ibid.*, p. 74.

⁵⁴¹ *Id.*

⁵⁴² « En 1985, le continent ne reçoit qu'un milliard de dollars, contre dix milliards cinq ans auparavant ». *Id.*

aussi avait perdu de sa superbe, en raison de la fin de la guerre froide qui marque également la fin de la rente stratégique. En 1990, la légitimité des chefs d'États africains assise sur l'APD et donc sur des ressources externes, est remise en cause. L'effondrement du Mur de Berlin et la dislocation du bloc soviétique, entraîne la disparition de la rente liée à la sauvegarde des intérêts stratégiques pour les pays donateurs.

Conscients du danger qui commençait d'ailleurs à poindre depuis 1980, les États africains réunis à Lagos en avril 1980, adoptent un plan d'action qui donnera peu de résultats.

Paragraphe 2 : Le Plan d'action de Lagos : la logique africaine de développement

La poussée industrielle du début des indépendances avait commencé à marquer le pas dès la deuxième moitié des années 70. Non seulement l'Afrique n'avait pas su définir de nouveaux domaines et produits et la détérioration des termes des échanges mondiaux⁵⁴³ l'avait poussée dans un déficit sans précédent. Au début des années 80, seuls quelques pays africains avaient atteint un seuil suffisant d'activité manufacturière pour que leurs entreprises nationales puissent échapper au cercle vicieux des marchés nationaux trop étroits.

À la XVI^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Monrovia en juillet 1979, ceux-ci demandent que des mesures soient prises « *pour réaliser l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine économique et social, en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international* ». Dès avril 1980, un Plan d'action est adopté à Lagos au Nigeria. Par cet acte, les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA « *s'engageaient, individuellement et collectivement au nom de [leurs] gouvernements et de [leurs] peuples à promouvoir l'intégration économique de la région africaine pour faciliter et renforcer les rapports sociaux.* »⁵⁴⁴

Mais, bien que les plans nationaux de développement aient été en général conformes au PAL, l'Afrique n'a pu atteindre les objectifs fixés en matière de performances socio-économiques pour des raisons aussi bien internes qu'internationales. Son bilan apparaît contrasté et l'industrialisation, un échec.

A. Le bilan contrasté du PAL

⁵⁴³ Selon la Banque des ressources interactives en sciences économiques et sociales, l'indice des termes de l'échange est le rapport du prix des exportations par celui des importations multiplié par cent. Lorsque ce rapport est inférieur à cent, il y a détérioration.

Cf. <http://brises.org/notion.php/notId/137/notBranch/137>

⁵⁴⁴ OUA, Plan d'action, *op. cit.*, p. 6.

Le Plan d'action de Lagos (PAL) avait entre autres, comme objectifs l'amélioration de l'agriculture, la formation des ressources humaines, le progrès des sciences et la technologie et l'industrialisation du continent. Il visait à atteindre en l'an 2000 une production industrielle africaine au moins égale à 2 % de la production industrielle mondiale⁵⁴⁵. Ce bilan se décline sous le double volet d'un développement de l'industrie et des moyens de communications.

1. La décennie du développement industriel

Dans la décennie du développement industriel de l'Afrique (de 1980 à 1990), un certain nombre d'objectifs à court, moyen et long terme ont été définis avec des recommandations concrètes pour leurs réalisations. C'est ainsi qu'en 1985, il avait été prévu que l'Afrique jetterait les fondements du développement des industries de base ; c'est-à-dire, les industries métallurgiques, mécaniques, électriques et chimiques et, qu'au moins, elle porterait sa part de la production industrielle mondiale à 1%. Concomitamment, la réalisation l'autosuffisance alimentaire du continent devait être assurée au plus tard en 1990 par le développement de l'industrie agroalimentaire. Il était également prévu le renforcement de la coopération industrielle intra africaine par la définition, la préparation et l'exécution de projets industriels multinationaux⁵⁴⁶.

À partir de là, les modalités pratiques de réalisation ont divergé. Certains pays se sont lancés dans le renforcement de leurs institutions nationales ou la dans création de centres de coordination nationaux ou de liaison opérationnels pour la décennie. D'autres se sont efforcés d'incorporer les principes directeurs et les orientations de la décennie dans les volets industriels de leurs plans nationaux de développement. Mais les objectifs ont tout autant varié que les stratégies. Dans certains pays, il faut accroître la part en pourcentage de l'industrie dans le PIB ; dans d'autres, l'accent a été mis sur l'établissement et le renforcement de liens entre l'agriculture et l'industrie ; ailleurs encore, c'est le développement des petites et moyennes industries qui a été privilégié en vue de parvenir à un développement autosuffisant et autonome.

Finalement, en dépit des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de la décennie, le secteur industriel en Afrique est demeuré exigu et fragmenté, pratiquement sans relation inter pays et intersectorielles. Pour le continent tout entier, la valeur ajoutée moyenne de la production manufacturière est en baisse continue. « *Elle était de 0,6% de la production manufacturière mondiale en 1970 et seulement de 0,3% en 1995* »⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁵⁴⁶ *Id.*

⁵⁴⁷ Sangaré L., Les défis de la renaissance africaine au début du XXI^e siècle, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 125.

En outre, un grand nombre d'industries de substitution aux importations, se sont avérées comme d'importantes sources de fuites de devises en raison des importations croissantes de matières premières, de pièces de rechange et, parfois aussi, de main-d'œuvre étrangère spécialisée.

2. La décennie des transports et des communications

La décennie 1978-1988 des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique, a été incorporée au PAL. Dans ce cadre, une préférence a été accordée aux projets nationaux, sous-régionaux et régionaux dans les secteurs de transports et de communications pour le désenclavement des pays sans littoral et des régions isolées.

Au niveau de l'exécution, il est apparu au moins dans une première phase, plusieurs goulots d'étranglement. C'est notamment le cas des critères de sélection qui étaient essentiellement géographiques pour l'établissement des projets prioritaires. Certains pays ont constaté que cette phase leur profitait peu et ont montré moins d'enthousiasme dans la poursuite de leurs engagements. Prétextant de cette mésentente, les pays donateurs en proie à une conjoncture internationale moins favorable, ont cessé de couvrir financièrement les projets entraînant des blocages de nature financière puisque la majeure partie des financements venait majoritairement de l'APD.

Dans la seconde phase de l'exécution du plan décennal (1984-1988), un accent particulier a été mis sur l'entretien et la remise en état de l'existant, ainsi que sur la formation et l'assistance technique. Cette phase a enregistré un taux d'exécution plus élevé que la première.

Toutefois, le taux moyen d'exécution du PAL dans ce domaine est resté largement en deçà des prévisions et l'ensemble du projet est actuellement à l'abandon.

B. Les raisons de l'échec de l'industrialisation

Contrairement aux objectifs macro-économiques fixés pour les années 80 dans le PAL, le bilan en 1988 faisait apparaître un taux médiocre de croissance du PIB par habitant de 0,88 % par an. L'agriculture avait enregistré une croissance annuelle de 2,3 %, l'industrie de 4,9 %, tandis que les taux de croissance des exportations et des importations n'étaient respectivement que de 3,8 et 0,3 %. Les raisons de ces maigres performances sont de deux ordres : d'un côté, les pratiques budgétaires nationales tentant de perpétuer une certaine manière de faire et une conception des budgets qui intègre mal les orientations générales ; de l'autre, les stratégies d'isolement des pays face aux mêmes difficultés et la multiplication de programmes et projets visant les mêmes objectifs.

1. Les raisons internes : la rigidité des pratiques budgétaires

La mise en application du PAL n'a pas rencontré dans les pays, le même enthousiasme qui avait prévalu lors de son élaboration. Les plans nationaux de développement et les budgets annuels ont eu plutôt tendance à perpétuer, voire renforcer les structures économiques que l'Afrique a héritées de l'ère coloniale. La propension à reproduire des budgets identiques tous les ans, a produit des résultats contraires aux exigences de développement qui demandent de l'inventivité, de l'innovation et des approches pluriannuelles. Cette posture a conduit inévitablement à des difficultés internes d'adaptation notamment, en ce qui concerne la capacité des agents d'État à traduire en programmes et projets nationaux, les directives issues des rencontres internationales. Que ce soit au sein de l'exécutif ou du législatif, tout changement introduit dans les programmes gouvernementaux, a été perçu à une certaine époque comme une tentative de détournement des objectifs ou des procédures. Ce qui a entraîné une mauvaise lecture et une mauvaise interprétation. Il était de bon ton de continuer de perpétuer les méthodes existantes même si elles commençaient par révéler leurs limites.

De plus, l'apparition de la question de la dette a introduit brutalement une nouvelle donne dans la conception des budgets. Dans les services spécialisés des ministères concernés, les départements de planification et de statistique, de prévision, la conception des plans d'annulation, de remboursement ou de rééchelonnement des dettes, est devenue la préoccupation centrale. Il s'en est suivi un manque de souplesse et d'adaptation du cadre national des réformes aux décisions prises lors de l'adoption des résolutions internationales.

Il convient en outre de ne pas minorer l'importance des pratiques des organismes de coopération internationales bi ou multilatérales. Ceux-ci ont entretenu l'illusion pendant des décennies que les préoccupations de chaque pays étaient uniques et pouvaient recevoir une approche isolée. En traitant, chaque pays concerné comme une île sans tenir compte de ses voisins, les secteurs à promouvoir ont été cloisonnés sans induire une interaction capable de déclencher des effets d'entraînement.

En définitive, que ce soit par le biais des programmes nationaux, des relations de coopération économique régionale ou internationale, aucun des pays n'est parvenu à atteindre un niveau suffisant de croissance pour constituer le pays domino recherché. Il n'a été question ni d'apporter les correctifs nécessaires pour l'améliorer, ni de poursuivre les initiatives déjà engagées dans certains domaines. Pourtant et curieusement, c'est pendant cette période d'application du PAL que les initiatives se sont multipliées pour l'Afrique.

2. L'éparpillement des énergies : multiplication des projets visant les mêmes objectifs

Dans le courant de la décennie, les initiatives avaient émané de toutes parts et en particulier des Nations unies qui visaient à faire des années 1980, celle du développement africain. Parmi elles, le Rapport Berg, du nom de son rapporteur principal, donne le ton et montre comment des mesures concomitantes et finalement concurrentes au PAL, ont été proposées.

Sous le titre « Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara : programme indicatif d'action » ce premier rapport de la communauté internationale, est paru en 1981. Ce plan Berg recommandait une orientation de la politique de développement vers une dynamique des exportations pour une plus grande insertion des économies africaines dans les marchés internationaux. Il était donc l'opposé du PAL qui privilégiait une dynamisation des échanges interafricains et le développement endogène.

En 1983, un autre rapport intitulé « Rapport intérimaire sur les perspectives et programme du développement » est publié. Tout en adoptant l'essentiel du rapport Berg, celui-ci met l'accent d'une part, sur l'importance de l'environnement commercial et financier international dans les résultats des économies africaines et, d'autre part, sur les mesures d'assainissement adoptées par certains gouvernements africains dans la politique des prix, la valorisation des produits agricoles locaux, l'utilisation plus rationnelle des ressources.

Un troisième rapport de la Banque mondiale est publié l'année suivante, sous le titre « Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara ». Ce rapport se distingue des précédents par son insistance sur le caractère capital des changements politiques institutionnels des pays africains concernés. Il privilégie également les investissements intérieurs et extérieurs sur l'endettement de plus en plus lourd pour les pays africains par rapport au volume global de leurs ressources en devises.

La succession de ces trois rapports en l'espace de trois ans, traduit en réalité une incertitude évidente de la Banque mondiale quant à la pertinence des solutions proposées.

Section 2 : Les réformes économiques de relance : de l'économie de l'aide à l'ajustement manqué

D'importantes réformes structurelles imposées aux pays africains au sud du Sahara pendant la décennie 80-90, ont largement modifié le contexte économique. L'ensemble de ces réformes a visé le plus souvent la libération de nombreux secteurs dont l'État avait pris le contrôle.

Il s'est agi en particulier des plans de redressement développés par les organes onusiens, et connus sous le nom de Programmes d'ajustement structurel (PAS)⁵⁴⁸. L'effet attendu du réaménagement structurel étant d'accroître l'attrait exercé par les pays en développement sur les investissements directs étrangers (IDE). La situation actuelle semble indiquer que c'est le contraire qui s'est produit.

Paragraphe 1 : L'économie de l'aide ou l'organisation du suicide africain

La politique d'aide au développement des anciens territoires et colonies, apparaît dans la littérature scientifique juste au lendemain de la seconde Guerre mondiale, lorsque Alfred Sauvy utilise pour la première fois l'expression « Tiers monde » en 1952 dans le *Nouvel Observateur* pour désigner les pays insuffisamment développés. Cette politique d'appui au développement d'une partie du monde par une autre en utilisant le canal de l'économie du don et du prêt, avait été imaginée par le général Marshall en 1947⁵⁴⁹.

Fort de la réussite de ce programme dans le cadre de la reconstruction de l'Europe, la plupart des acteurs du développement africain ont souhaité un projet analogue pour inscrire les parties des ex empires coloniaux qui connaissent une croissance molle dans un nouvel élan. C'est dans ces conditions que « *l'économie du "don" ou de prêts à conditions douces dans le but de développer un État est le système que l'on a considéré comme permettant d'atteindre cet objectif de développement* »⁵⁵⁰. Les banques européennes vont y jouer un rôle déterminant.

A. Le rôle des banques privées dans l'endettement : les facteurs aggravants

Sans vouloir trouver de boucs émissaires dans la situation d'endettement des pays africains, force est de constater que dans la période 70-80, les prêteurs internationaux furent dans un premier temps, peu regardants sur la rentabilité des projets qu'ils finançaient. Ceci en raison de l'accumulation des dépôts en dollars dans les livres des banques européennes depuis la fin des années 1960, qu'il fallait rémunérer.

⁵⁴⁸ Encore appelé Plan d'ajustement structurel et également connu sous le nom de Consensus de Washington. Cette dernière notion créée en 1989 par l'économiste John Williamson, vient d'une convergence de vues entre le Congrès américain, le FMI et la Banque mondiale sur les effets de l'application de mesures telles que la discipline budgétaire, une libéralisation des marchés financiers et du commerce... cf. Toussaint É., *Banque mondiale, le coup d'État permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, Paris, Syllepse, 2006.

⁵⁴⁹ À l'issue du discours du général Marshall du 5 juin 1947 à l'université de Harvard, le Président américain Truman s'emploiera malgré toutes les difficultés, à convaincre le Congrès américain qui adopte le 2 avril 1948 "l'European Relief Programm" connu sous le nom de Plan Marshall. Cf. Gabas J-J., *L'aide contre le développement ? Le cas du Sahel*, Paris, Economica, coll. Tiers Mondes, 1988, p. 11 et ss.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. XI.

À la fin de la décennie suivante, les garanties offertes essentiellement basées sur les revenus liés aux exportations se sont révélées inefficaces et inappropriées en raison de l'effondrement du prix des matières premières. D'où un changement d'attitude et le recours à de nouvelles méthodes consistant à consentir de nouveaux emprunts dans le but d'amortir une partie des anciennes créances et des services liés à celles-ci, et à recourir à la technique de rééchelonnement qui se révélera à terme peu opérante. Ce fut l'impasse du surendettement.

1. L'asymétrie du système de crédits bancaires dans la dette africaine

Bien que l'encours net des créances bancaires dans la dette globale de l'Afrique subsaharienne soit relativement modeste (environ 500 millions de dollars en 2000, soit 10% du stock total), sa contribution dans la spirale du surendettement des pays africains a été forte.

Le modèle retenu par le système bancaire reposait essentiellement sur le décaissement progressif tout en s'assurant du remboursement des intérêts. Exemple, un pays obtient un prêt de dix mille dollars sur dix ans à un taux de 10%, remboursable sur vingt ans avec un décaissement annuel de mille dollars. Ce pays reçoit en net les mille dollars la première année. Mais des décaissements suivants, la banque soustrait les intérêts et ne verse que le solde. La huitième année, le service des décaissements précédents se chiffre à 1060 dollars. Alors, non seulement le pays bénéficiaire ne reçoit rien, mais il doit payer 60 dollars d'intérêts supplémentaires⁵⁵¹. Il recherchera alors, des ressources additionnelles pour assurer le service de la dette jusqu'à remboursement intégral de la créance. Ce qu'il ne peut évidemment plus faire en comptant sur les ressources générées à partir de la vente des matières premières, puisque dans le même temps, les revenus liés à ces activités ont chuté. Au début de la crise en 1980, 75% des revenus d'exportation assuraient le service de la dette, mais le montant est passé à 132% en cinq ans. C'est l'une des raisons du dérapage.

Ce n'est plus avec les ressources tirées des exportations que les pays débiteurs amortiront leurs dettes, mais avec de nouveaux emprunts. La mécanique s'emballe, mais les créanciers espèrent encore recouvrer leurs créances. À partir de 1985, non seulement plusieurs États en difficulté annoncent qu'ils limiteront le montant des services de la dette à un pourcentage raisonnable de leurs recettes d'exportation (soit 30% environ), mais certains pays comme le Bénin ou le Togo qui n'ont pas opéré de choix de remboursement accumulent les arriérés d'impayés. Dès lors, les banques chercheront des repreneurs de créances sur le marché secondaire pour se débarrasser de leurs créances douteuses à des prix inférieurs à la valeur faciale⁵⁵² afin d'éviter la faillite.

⁵⁵¹ Clairmont F. et Cavanagh J., « 240 milliards de dollars et sans les intérêts... Comment le Tiers-monde finance les pays riches », in *Le Monde Diplomatique*, septembre 1986, p. 11.

⁵⁵² Pour une analyse de la décote, cf. Vallée O., « La dette africaine : à l'aune du risque politique », in *Revue Politique africaine*, mars 98, p. 98-104.

Heureusement, la situation financière de l'Afrique subsaharienne est restée d'abord globalement stable (exception faite de celles du Nigeria et de la Côte d'Ivoire). C'est seulement à partir de 1988 que la dégradation s'est accentuée⁵⁵³. « *La situation des débiteurs africains s'est traduite par un alourdissement de leur endettement plus rapide que celui du noyau dur de la dette mondiale et par une décroissance de leurs recettes d'exportation* »⁵⁵⁴ sur lesquelles étaient pourtant fondées les plans d'apurement.

2. L'impératif de rémunération des dépôts dans les banques européennes

Le raccourci habituel de l'explication de la situation de l'endettement des pays africains, retient que l'embourbement dont ils sont l'objet est avant tout le fait du financement de projets luxueux sur des prêts destinés aux programmes de développement. La réalité infléchit cette analyse.

Tout d'abord, dans les pays concernés le rôle des banques étrangères « *dans la montée de l'endettement est indéniable entre 1970 et 1982, leur part du total des créances passant de 48 % à 57 % (OCDE) voire 71% (FMI)* »⁵⁵⁵. Il est vrai que, les dirigeants africains avaient tôt pris l'habitude de bénéficier de prêts à taux très bas (entre 3 et 8%) par an jusqu'en 1978⁵⁵⁶. Comment expliquer ces taux d'intérêts consentis par des institutions financières européennes ? La principale raison se trouve dans l'accumulation de l'épargne. « *Le recyclage des pétrodollars ..., résultant de l'épargne des États et des notables fortunés du Moyen-Orient [marque] le début de l'effolement des banques dans leurs prêts au tiers-monde. Et en effet, entre 1973 et 1974, les crédits bancaires en eurodollars passent de 4,54 à 6,25 milliards, soit une augmentation de 38% du flux annuel. Mais cette même augmentation du flux avait été de 212% entre 1970 et 1971, de 58% entre 1971 et 1972, de 207% entre 1972 et 1973* »⁵⁵⁷. C'est donc l'augmentation des dépôts à rémunérer qui explique mieux la légèreté des conditions des prêts. L'objectif des banques a été presque uniquement de rémunérer leurs avoirs. C'est ce qui a conduit à terme au surendettement des pays bénéficiaires de prêts.

Quant à l'invocation des besoins de financement du développement et les déficits budgétaires, leurs rôles dans l'augmentation de la dette méritent d'être relativisés. L'augmentation des déficits budgétaires « *dans les années soixante-dix a été moins spectaculaire, alors que l'endettement montait déjà en flèche* »⁵⁵⁸. Il s'agit plutôt d'effet aggravant dans la mesure où l'explosion de la dette est antérieure. Mais si l'endettement et les mesures prises pour la réduction des déficits

⁵⁵³ *Id.*

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 101.

⁵⁵⁵ Norel Ph. et Saint-Alary É., *L'endettement du tiers-monde*, Paris, Alternatives, 1992, p. 39.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 45.

budgétaires ont eu de sérieuses incidences en Afrique, ces deux facteurs n'expliquent pas eux seuls le blocage des économies africaines. D'autres facteurs sont intervenus comme, plus particulièrement l'aide publique au développement.

B. L'impact de l'aide publique dans l'enlissement

L'aide publique au développement (APD), est constituée par les dons ou les prêts consentis à des conditions financières privilégiées, accordés par les organismes publics de pays industrialisés aux pays en développement. La condition principale pour qualifier un « prêt » d'« aide » est qu'il soit consenti à un taux inférieur à celui du marché (prêt concessionnel), même s'il est ensuite remboursé jusqu'au dernier centime par le pays bénéficiaire⁵⁵⁹. À cette condition, le Comité d'aide au développement (CAD)⁵⁶⁰ ajoute celle qu'une partie (environ 25%) du montant de l'aide soit faite sous forme de don.

L'aide est aujourd'hui un maillon indispensable dans l'économie des pays bénéficiaires⁵⁶¹. Il convient donc d'apprécier le contexte de son apparition et son évolution pour comprendre les enjeux qu'elle cache dans la géostratégie actuelle.

1. Les contours de la notion de l' aide

La dette publique ne comprend que l'ensemble des engagements financiers pris sous formes d'emprunt par un État ou ses organismes publics directement dépendant ou par les collectivités publiques auprès d'autres États, organismes financiers multilatéraux emprunteurs ou banques et institutions financières privées. Ainsi, la dette publique d'un pays n'est donc pas la somme de la dette du pays, des entreprises et ménages nationaux, mais seulement celle de l'ensemble des administrations publiques. Les créances contactées à l'étranger constituent la dette extérieure et celles souscrites au niveau national, forment la dette intérieure. Dans le débat sur l'endettement des pays africains, c'est surtout la dette extérieure et ses intérêts (services) qui concentrent l'essentiel des critiques. Le ratio dette extérieure/PIB est en moyenne de 62% en Afrique centrale et de 54,4% en Afrique de l'ouest⁵⁶² et mobilise donc plus de la moitié des ressources.

Pour disposer de ressources dans le cadre de la réalisation des programmes de développement, les États peuvent solliciter des emprunts publics ou privés. On distingue les dettes publiques (créances publiques) et les dettes privées (créances privées). Ces créances sont gérées séparément

⁵⁵⁹ Gabas J-J. (s. dir.), *L'aide publique française au développement*, Paris, La documentation française, 2005, p. 9.

⁵⁶⁰ Né dans le cadre de l'OCDE en 1960, il réunit 23 membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Commission des Communautés européennes. Cf. www.ocde.org

⁵⁶¹ Le volume total de l'aide au cours des trente dernières années est estimé à 500 milliards de dollars. Cf. BAD, *L'aide, l'allègement de la dette et le développement en Afrique*, Paris, Économica, 2006, p. 1.

⁵⁶² Rapport BAD 2005, *op. cit.*, p. 53 & 108.

par deux structures informelles, mais dont les résolutions sont invariablement reprises par les créanciers : il s'agit du Club de Paris⁵⁶³ qui gère les créances publiques et du Club de Londres⁵⁶⁴ qui gère celles de nature privée.

Le calcul de la dette publique d'un pays n'obéit pas aux principes classiques des opérations comptables qui juxtaposent l'actif et le passif de la structure concernée. La dette publique est généralement calculée de manière brute : les actifs des administrations ne sont pas soustraits du passif. Certains engagements des administrations ne sont pas généralement pris en compte, en particulier certaines charges futures liées à des opérations comptables futures comme par exemple les retraites des agents publics. Les normes comptables ici sont donc différentes de celles utilisées dans le cadre des entreprises.

La capacité de remboursement de la dette publique est, le plus souvent, mesurée en pourcentage du PIB c'est-à-dire en prenant en compte la capacité de mobilisations de ressources de ce pays. La capacité d'un État à rembourser sa dette est donc fonction des ressources qu'il peut mobiliser. Or celles-ci sont fonction pour l'essentiel, de prélèvements obligatoires assis sur l'activité économique du pays.

C'est ainsi que l'effondrement des prix des matières premières dans les années 80 a abaissé la capacité de remboursement des pays pauvres provoquant par la même occasion une crise de la dette alors que, l'embellie des années 70 avait constitué un argument pour favoriser l'endettement des pays subsahariens.

2. Contexte historique et évolution de l'APD

a. Contexte historique

L'histoire de l'aide ne peut être réduite aux soixante dernières années. Toutefois, elle n'a été formalisée qu'après le discours du Président américain Henry Truman lors de son investiture le 20 janvier 1949⁵⁶⁵. D'abord faite en direction de l'Europe pour sa reconstruction après la guerre, elle s'est réorientée vers les pays en développement surtout après la décolonisation. Le contexte international de la guerre froide favorisait cette forme de coopération puisque les anciens colonisateurs cherchaient à conserver une influence dans leurs anciens territoires aussi bien pour des raisons idéologiques que politiques.

⁵⁶³ Créé en 1956, il regroupe les États créanciers et est spécialisé dans la normalisation des défauts de paiement des pays en développement. Cf. Gabas J-J. (2005), *op. cit.*, p. 9.

⁵⁶⁴ Inspiré du Club de Paris et tout aussi informel, il réunit les créanciers bancaires privés qui détiennent une créance sur les pays en développement. Il s'est réuni pour la première en 1976 pour traiter les impayés de l'ex Zaïre.

⁵⁶⁵ Le premier point du discours retenait qu'« *Il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration de la croissance des régions sous-développées. [...]* » Cf. Rist G., *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences po, 2001, p. 118.

Parallèlement, l'architecture des organisations internationales s'étoffait avec par exemple la création en 1970, de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement « *qui a fixé comme objectif de base pour l'aide au développement le seuil de 0,7% du PIB des pays riches* »⁵⁶⁶. Cette aide qui s'est progressivement institutionnalisée, regroupe d'une part, l'aide bilatérale directement accordée par les États développés à ceux en développement et d'autre part, l'aide multilatérale constituée par les fonds ayant transité par les institutions financières internationales et les organisations multilatérales en charge de la coopération au développement.

Pendant de nombreuses années, l'aide était directement destinée aux « alliés » sans conditions particulières. Ainsi, certains pays de l'OCDE utilisaient ce canal pour le financement de projets qui avaient peu d'incidence sur le développement ; les États-Unis par exemple « *faisaient passer dans leur APD les remises de dettes sur des contrats militaires passés avec des pays alliés [...]* »⁵⁶⁷

Un premier revirement intervient dans les relations de coopérations vers le début des années 70 lorsque sous l'influence des courants intellectuels tiers-mondistes, les institutions internationales prennent en charge la question de développement. C'est ainsi que sous la présidence de Robert McNamara (1968 – 1981), la Banque mondiale a multiplié le financement de projets en direction des pays en développement. Durant le premier quinquennat de son mandat, McNamara augmente le volume net des prêts de plus de 3 milliards de dollars passant de 10,7 milliards de dollars à 13,4 milliards à fin 1973⁵⁶⁸. Les flux d'aide au développement ajoutés aux prêts consentis par les nombreuses banques privées promptes à investir les pétrodollars, serviront à financer « *des projets dont l'utilité et l'efficacité n'étaient pas toujours démontrées* »⁵⁶⁹.

b. Évolution tendancielle de l'APD en direction de l'Afrique subsaharienne

Une nouvelle orientation est introduite au début de la décennie 80, dans les pratiques de la coopération au développement. La montée en puissance du néolibéralisme qui prône le moins d'État avec pour conséquence le « laisser – faire » comme pouvoir auto régulateur des marchés, substitue le commerce à l'aide. Ce courant de pensée trouve sa consécration politique avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Grande Bretagne et de Ronald Reagan aux États-Unis. En raison du poids des deux pays dans les institutions financières internationales, le

⁵⁶⁶ Olivier G., L'aide publique au développement, un outil à réinventer, Paris, Mayer, 2004, p. 37.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁶⁸ *Id.*

⁵⁶⁹ *Id.*

courant néolibéral devient rapidement hégémonique. Que ce soit pour la coopération bilatérale ou la coopération multilatérale, les conséquences de ce choix libéral sont immédiates. Il faut « *améliorer la situation comptable du pays emprunteur et sa capacité à attirer les investisseurs étrangers mais aussi, de manière plus explicite, garantir le paiement du service de la dette [...]* Réduire les déficits budgétaires par une diminution drastique des dépenses publiques, supprimer les barrières financières et commerciales, promouvoir les produits d'exportation »⁵⁷⁰. C'est sur ces bases comme déjà dit, que sont nés les Programmes d'ajustement structurel.

Certaines institutions internationales – comme l'OIT ou le PNUD – ont tenté néanmoins de freiner la tendance néolibérale. Mais, l'effondrement du bloc soviétique conforte la donne géopolitique libérale dans les relations avec les pays en développement.

Avec la disparition des dangers liés à la guerre froide au début de la décennie 90, certains pays donateurs préfèrent se concentrer désormais sur les enjeux stratégiquement rentables : les États-Unis ont augmenté sensiblement leurs aides en direction des pays comme la Jordanie ou l'Israël, annulé la moitié de la dette égyptienne pour avoir son soutien dans la guerre du Golfe ; la France de son côté réforme son administration en charge de la coopération et élargit le nombre de pays bénéficiaires de son aide. Cette stratégie lui permet évidemment d'octroyer « *plus d'aide aux pays à revenu intermédiaire ou aux pays exportateurs de matières premières – commercialement intéressants – aux dépens des pays les plus pauvres* »⁵⁷¹.

Selon l'OCDE, la fin ces dernières années des opérations exceptionnelles d'allègement de dette, coïncide avec un recul de l'APD consentie par l'ensemble des pays membres du CAD. Avec un total de 103,6 milliards en 2007, ce recul est de 8,4 %⁵⁷². En termes réels, l'APD distribuée par l'ensemble les pays membres du CAD a régressé de 5,8 % et correspond à 0,28 % du Revenu national brut (RNB) de ces pays en 2007 au lieu de 0,31 % en 2006⁵⁷³.

C. Les enjeux de l'aide et son traitement différentiel

Si à l'origine, des projets fantômes ont permis de dévoyer le système d'aide et de coopération en une machine à pourvoir des richesses aux seuls dirigeants, aujourd'hui, les mécanismes ont évolué et la mondialisation contemporaine offre de nouvelles opportunités qui sont au cœur des enjeux du développement. Les conditions de l'allocation de l'aide ont donc changé de même que les motivations qui la gouvernent. « *En d'autres termes, les relations entre les donateurs et les*

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁷² OCDE, « Les objectifs de l'aide seraient-ils en passe de devenir inaccessibles ? » Paris, novembre 2008, Tableau 2, p. 10. Disponible en ligne sur www.ocde.org

⁵⁷³ *Ibid.* p. 1.

*pays bénéficiaires ne sont plus simplement motivées par les anciennes alliances coloniales qui ont façonné l'aide bilatérale pendant de longues années, et par la guerre froide. »*⁵⁷⁴

Deux dangers apparaissent néanmoins quant à l'aide : au plan interne, c'est-à-dire chez les bénéficiaires, l'aide permet de donner l'impression de faire « quelque chose », même si le réel bénéfice est ailleurs ; côté donateur, elle peut s'interpréter comme un moyen de financer à l'extérieur les entreprises des pays donateurs.

Parallèlement à ces dangers peu compatibles avec les ambitions proclamées, c'est le traitement de la dette qui peut être nuisible au développement.

1. L'aide ou le soutien politique déguisé

Il serait faux de soutenir que les dons et autres actions de coopération ne sont destinés au seul développement et totalement déconnectés de tout autre intérêt du pays donateur. La légèreté des bailleurs soulignée plus haut pour les crédits bancaires et qui a conduit à une évolution exponentielle de la dette africaine, peut également être invoquée. Le risque est permanent d'utiliser l'APD comme une forme de soutien politique aux régimes africains qualifiés plus tard de corrompus ou boiteux.

a. La place de l'aide dans les budgets africains

La différenciation entre prêts publics et privés est variable selon que les données proviennent de la Banque mondiale ou de l'OCDE⁵⁷⁵. Au-delà de cette difficulté de repérage, qui est un indicateur de la complexité du clivage entre les deux natures de dette, apparaît une autre difficulté de moins en moins réelle cependant ; celle liée à la destination de certaines sommes, comme « *par exemple celles qui correspondent à une dette pour des achats d'armement.* »⁵⁷⁶

Le constant général qui se dégage de la pratique de l'aide, est qu'elle est souvent comptabilisée par les gouvernements dans les ressources disponibles et non comme des ressources aléatoires. L'extrême fragilité des économies des pays subsahariens, les contraint en effet, à prendre en compte l'aide pour le bouclage des projets inscrits au budget. Parfois, une partie des dépenses de fonctionnement est financée par ce canal. Pour ces pays, l'aide est partie intégrante des budgets.

Par ailleurs, les emprunts contractés par certains pays destinés à d'autres projets que ceux directement concernés par les besoins des populations, continuent de poser problème. Il s'agit en l'occurrence des crédits octroyés pour des achats d'armes. Pour des pays qui ne sont engagés dans aucun conflit international, était-il utile d'accorder ces prêts ? Bien entendu, il est difficile

⁵⁷⁴ BAD, L'aide, ..., *op. cit.*, p. 1.

⁵⁷⁵ Norel Ph. et Saint-Alary É., *op. cit.*, p. 20.

⁵⁷⁶ *Id.*

de vérifier les montants exacts de ces opérations, sans compter les prélèvements discrets opérés sur ces fonds à destination des comptes personnels des dirigeants. De toute évidence, si l'intention est de renouveler le matériel des forces armées des pays africains, il serait plus indiqué de le faire sur les ressources réellement disponibles que d'engager la responsabilité des générations futures.

Il convient par ailleurs de préciser la nuance entre aide et coopération. Cette dernière qui s'entend comme un acte réalisé en commun se traduisant par une dépendance réciproque, se différencie de l'aide caractérisée par une relation verticale entre donateur et bénéficiaire. L'aide qui suppose le don « *porte en elle une sorte de désintéressement au service de sociétés civiles pauvres. Elle correspond à une relation entre acteurs étatiques ou non, qui reste par définition asymétrique ; entre États, celle-ci est affichée s'il s'agit de mettre en valeur des territoires, soit discrète sur les plans militaire ou des "affaires" »*⁵⁷⁷. C'est justement dans cette discrétion qu'il faut situer les relations intéressées entre bénéficiaires et donateurs.

b. Les inavoués de l'APD

S'il est vrai que différents facteurs ont forgé une histoire et façonné une politique plurielle des relations de coopération. Il est tout aussi vrai que, « *la domination d'intérêts privés, les collusions entre des partis politiques et quelques chefs d'État "installés" dont le pouvoir était trop largement cautionné par la France dans ses anciennes colonies »*⁵⁷⁸, n'est plus à démontrer. Dans une analyse sur l'évolution de l'aide et ses destinations dans les pays du sahel, Jean-Jacques Gabas a néanmoins montré que plus de 80% du montant alloué étaient destinés au développement et plus particulièrement du secteur rural et au renforcement ou à la construction des infrastructures routières et portuaires⁵⁷⁹. Il n'y a pas de luxe dans la réalisation de tels projets, mais seulement peut être un déficit de rentabilité et d'efficacité. Cette absence de visibilité dans les financements à destination de l'Afrique par le canal de l'aide obéit aussi à des enjeux stratégiques. « *Vis-à-vis de l'espace Afrique subsaharienne dominant des préoccupations culturelles, géopolitiques et humanitaires, avec certains intérêts économiques en termes miniers ou pétroliers ou de soutien de firmes positionnées sur des niches »*⁵⁸⁰.

Les explications généralement avancées consistant à justifier l'aide par une nécessité absolue de permettre aux pays du Sud de sortir de leur situation de délitement, sont peu

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p. 21-22.

⁵⁷⁸ Gabas J-J. (2005), *op. cit.*, p. 15.

⁵⁷⁹ Gabas J-J. (1988), *op. cit.*, p. 63.

⁵⁸⁰ Debrat J-M., Gabas J-J et Hugon Ph., « La politique française d'aide au développement (1957 – 2004) », in Gabas J-J. (2005), *op. cit.*, p. 23.

convaincantes devant certaines pratiques. La contrepartie des aides est souvent ailleurs. Non seulement l'aide « *influence les agrégats macroéconomiques* »⁵⁸¹ mais aussi et surtout elle permet aux entreprises étrangères des pays donateurs de réaliser des bénéfices substantiels au détriment des entreprises nationales. « *Peut-on lancer une industrie locale lorsque l'on voit le spectacle de la zone industrielle de Kossodo, au Burkina-Faso, où des dizaines d'entreprises sont abandonnées, souvent à cause de la concurrence des aides extérieures ? Par exemple, une entreprise de cette zone qui effectuait des forages de puits ne peut plus survivre du fait qu'un ... programme d'hydraulique villageoise (financé par un bailleur de fonds bilatéral) a fait creuser près de 800 points d'eau par une entreprise étrangère.* »⁵⁸²

En définitive, chacun y trouve son compte sauf la consolidation des économies locales. Les États continuent d'entretenir une illusion d'action, les donateurs par médias interposés, donnent la preuve de leur bonne volonté et générosité de faire « quelque chose », les populations bénéficiaires des infrastructures les accueillent faute de mieux. Peu à peu, les donateurs diversifient les destinations : par exemple, la France a obtenu depuis 1992 que les montants destinés aux TOM soient incorporés⁵⁸³ dans le volume global de son aide⁵⁸⁴. Il en est de même du Japon ou des États-Unis même si la tendance ces dernières années est le renforcement de leurs actions en direction de l'Afrique. La multiplication des bénéficiaires finit par baisser le volume au profit des bénéficiaires obligeant par la même occasion ceux-ci à faire de plus en plus recours au système de prêts.

La réalité des perversions des aides et assistances techniques et des diverses formes de coopérations, sera mise en lumière au moment même de l'apparition de la crise de la dette. Face à l'impasse, une politique de remise partielle de dette (essentiellement multilatérale), de dons et de rééchelonnement est alors préconisée par les instances internationales. Seulement, cette solution n'a pas enclenché le processus d'allègement nécessaire au décollage de l'économie africaine.

2. Les faiblesses du traitement différentiel de la dette

Pourtant, la communauté internationale a défini dans le cadre onusien, de nouveaux instruments pour le traitement de la dette. L'objectif était l'allègement de la charge des services de la dette dans la mobilisation des ressources. Deux mécanismes complémentaires ont été mis en place : le

⁵⁸¹ Gabas J-J. (1988), *op. cit.*, p. 93.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 94.

⁵⁸³ Cette pratique a été remise en cause par le CAD et n'est plus en vigueur. Le fait de soustraire une partie importante à destination des TOM a également contribué à l'affaiblissement de l'enveloppe de la France dans le total des APD.

⁵⁸⁴ Brunel S., *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, PUF, 1995, p. 191.

Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Mais progressivement, l'impact des mesures s'est amoindri en raison du fléchissement de l'aide réelle.

a. Les nouveaux mécanismes de traitement de la dette : le CSLP et l'initiative PPTE

En septembre 1999, la BIRD et le FMI dévoilent, à travers la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, leur nouvelle conception des programmes de prêts aux pays pauvres. Cette approche est la réponse à l'appel lancé par les pays créanciers membres du G7⁵⁸⁵ afin de trouver une méthode liant l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté. Tous les pays à faibles revenus sont désormais requis de produire un Cadre Stratégique de Lutte contre de la Pauvreté (CSLP) afin d'obtenir de la BIRD ou du FMI soit un allègement de la dette, soit de nouveaux prêts. Trois traits principaux distinguent les CSLP des précédentes approches menées par les institutions de Bretton Woods :

- La réduction de la pauvreté est devenue l'objectif clé de tous leurs programmes de prêts aux pays à faibles revenus et il est convenu que la mise en œuvre de cet objectif sera mesurée par des indicateurs concrets.
- Le cadre général des CSLP spécifie que les gouvernements des pays emprunteurs ne doivent éditer leur document qu'après une consultation et une participation de leurs concitoyens.
- Tous les bailleurs de fonds publics sont censés coordonner leur aide et leur politique avec les CSLP.

En raison de leur originalité et des leçons tirées des expériences passées⁵⁸⁶, les CSLP apparaissent pour la BIRD et le FMI comme une réponse adéquate à leurs préoccupations ainsi qu'aux problèmes des pays pauvres. Ce cadre permet en effet d'identifier, avec le concours de tous les acteurs nationaux de chaque pays emprunteur, les secteurs dans lesquels il convient d'investir de nouvelles ressources. Cette nouvelle démarche emporte un large consensus sur la façon de rendre plus efficaces les interventions effectuées au niveau des pays ainsi que les concours des partenaires au développement pour réduire de manière durable la pauvreté.

⁵⁸⁵ Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume uni, réunis à Cologne en Allemagne ont adopté une Déclaration le 18 juin 1999. Aux termes de celle-ci, un plan d'annulation et d'allègement de la dette des pays les plus pauvres a été adopté. Cependant, lors de ce sommet, les mécanismes garantissant que l'allègement de dette bénéficierait réellement aux pauvres n'ont pas été définis. Il a été décidé que cette tâche revenait à la BIRD et au FMI, d'où la création du CSLP.

⁵⁸⁶ Il s'agit en fait des différentes politiques sectorielles de redressement des économies des pays en développement comme les réformes macroéconomiques, la maîtrise de l'inflation et des dépenses publiques, la balance des paiements courants par le truchement des Programmes d'ajustement structurel (PAS). Cf. Objectif du millénaire, *Rapport PNUD 2005 op. cit.*

Ainsi qu'il a été décidé que les allègements issus de l'annulation d'une partie de la dette ou de ses services, dans les pays largement endettés, seront en priorité destinés au financement des secteurs sociaux d'où la mise en place d'un second mécanisme pour réduire la pauvreté : l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

Cette nouvelle approche, s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle pour obtenir une réduction durable de la pauvreté, une croissance économique rapide et diversifiée est nécessaire, mais insuffisante en soi. Il faut que cette croissance se développe dans un environnement institutionnel adéquat et bénéficie d'orientations macro économiques et de politiques gouvernementales claires. Par conséquent, les CSLP doivent tenir compte du caractère pluridimensionnel des facteurs à l'origine de la pauvreté et des efforts à entreprendre pour la combattre et la réduire considérablement⁵⁸⁷. Les nouvelles méthodes proposées par les institutions internationales intègrent une stratégie transversale qui abandonne la méthode sectorielle au profit d'une large consultation sociale.

b. Impact des allègements de dette : l'APD en question

La mise en œuvre de l'Initiative s'opère par le biais des différentes agences onusiennes selon la nature des aides sollicitées par les pays demandeurs. On a distingué les prêts occasionnels, les facilités pour la réduction de la pauvreté etc. Quelle que soit l'opération visée, l'élaboration d'un CSLP dont les pays ont la maîtrise est l'exigence préalable des institutions internationales.

Pour tous les pays à faible revenu bénéficiant de prêts concessionnels de l'APD, Les mesures contenues dans les CSLP doivent être utilisées par la Banque mondiale afin de déterminer les affectations des prêts. Ces documents fournissent un cadre de référence pour les prêts. Dans le même temps, des opérations de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC)⁵⁸⁸ sont menées par le FMI⁵⁸⁹.

L'allègement de dette consentie au titre de l'Initiative PPTE est lié à la mise en place de stratégies nationales de réduction de la pauvreté conçues par les gouvernements. Il s'agissait de s'assurer que les ressources dégagées par l'allègement de la dette soient utilisées au profit de la réduction de la pauvreté. En dehors du document stratégique de réduction de la pauvreté, il y a

⁵⁸⁷ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la Pauvreté, Washington, D.C., septembre 2000.

⁵⁸⁸ Dans le courant des années 1980, les institutions de Bertton Woods avaient initié, le programme de Facilité d'ajustement structurel. Devenu Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) à la fin de la décennie, ce programme avait muté en Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) en attendant l'application de l'initiative PPTE si le pays concerné y était éligible.

⁵⁸⁹ Les prêts au titre de la FRPC sont assortis d'un taux d'intérêt annuel de 0,5 % et sont remboursables sur dix ans par paiements semestriels dont le premier a lieu cinq (5) ans et demi après le décaissement du prêt ; les pays peuvent solliciter jusqu'à 140% (ou 185% dans les périodes exceptionnelles) de leur quote-part au FMI.

deux conditionnalités : réussir le programme FASR et affecter effectivement le bénéfice de l'allègement de la dette en priorité aux secteurs sociaux. Enfin, pour atteindre un degré suffisant de réussite, les CSLP doivent bénéficier de l'appui de partenaires internationaux et tenir lieu de cadre à leurs programmes d'assistance et de politiques de prêts. Il est donc nécessaire que les donateurs et les institutions multilatérales de développement, contribuent à son élaboration, précisent les modalités de leur participation et engagent des ressources en début de programme pour appuyer leur participation⁵⁹⁰.

Outre le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) issu du cadre de référence que constitue le CSLP dans les conditions sus énumérées, l'inscription des pays à l'Initiative PPTE afin de bénéficier des remises substantielles de dette, est soumise à deux étapes : le « point de décision » et le point d'achèvement. Le *point de décision* permet aux Conseils d'administration du FMI et de la BIRD de décider de l'éligibilité d'un pays à l'initiative PPTE et de le faire bénéficier d'une aide suffisante pour lui permettre d'atteindre un niveau « *soutenable* »⁵⁹¹ de sa dette à partir du *point d'achèvement*⁵⁹². Celui-ci étant décidé par les mêmes organes que précédemment afin de permettre au pays concerné de bénéficier d'une annulation substantielle de dette de la part de la communauté internationale.

Le montant des aides allouées à l'Afrique subsaharienne a connu une légère augmentation entre 2000 et 2004⁵⁹³. Cette croissance est due au fait que les allègements sont comptabilisés comme une partie intégrante de l'APD par les États donateurs. Hors allègements, les concours en direction de l'Afrique subsaharienne ont progressé de 11%⁵⁹⁴. Mais, ce sont les pays comme le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Nigeria et le Soudan, qui ont bénéficié de près de la moitié du total des apports en direction des pays en développement.

Pour les pays ciblés, la situation pour bénéficier de la réduction substantielle de leurs dettes, peut être résumée dans le tableau ci-après :

⁵⁹⁰ Les aides dans ce cadre pouvaient concerner l'assistance technique, l'amélioration des statistiques économiques et financières etc. dans le même temps, les institutions de Bretton Woods soulignaient la nécessité de renforcer les CSLP par une action des pays industrialisés. Elles préconisaient un accroissement des flux d'aide, notamment sous forme de dons, une harmonisation des procédures d'aide et une ouverture sans restriction des marchés des pays industrialisés aux produits d'exportation des pays à faible revenu (matières premières et produits agricoles essentiellement).

⁵⁹¹ Le niveau d'endettement soutenable renvoie à la notion opposée que l'on a appelé « *l'insoutenable de l'endettement* ». Celle-ci est le rapport entre les revenus d'exportation et le montant du service de la dette.

⁵⁹² En fait, c'est au point de décision qu'est calculé le niveau d'endettement soutenable pour les pays éligibles à l'initiative PPTE. Mais les annulations et remises de dette constituant la plus grande source de financement de l'initiative ne deviennent qu'effectives qu'à partir du point d'achèvement.

⁵⁹³ En millions de dollars, globalement, les crédits entre 2000 et 2004 en direction de l'Afrique ont connu un accroissement : 2000 : 2061,4 (soit 28%) ; 2001 : 3369,6 (soit 21%) ; 2002 : 3816,6 (soit 22%) ; 2003 : 2711,1 (soit 15%) ; 2004 : 2822,5 (soit 16%). Dans la réalité, les pays de la zone franc connaissent un fléchissement de l'APD hors allègement entre 2000 et 2004, on note une baisse constante : 2000 : 574,8 ; 2001 : 712,9 ; 2002 : 850,3 ; 2003 : 405,5 ; 2004 : 438,6 contre 1032,5 en 1998.

⁵⁹⁴ OCEDE, *op. cit.*, p. 4.

Situation des pays francophones d'Afrique subsaharienne (de notre repérage) bénéficiant de l'initiative PPTE Renforcée

Indicateurs Pays	Calendrier PPTE		Position vis-à-vis du FMI	
	Point de décision	Point d'achèvement	Accord sur le FRPC	Dernière revue FMI
Bénin	Juillet 2000	Mars 2003	Juillet 2000	Septembre 2003
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002	Juin 2003	Juin 2003
Cameroun	Octobre 2000	Oct/Déc. 2004 ⁵⁹⁵	Décembre 2000	Décembre 2003
Mali	Septembre 2000	Mars 2003	Juillet 2003	Juillet 2003
Sénégal	Juin 2000	Mars 2004	Avril 2003	Avril 2003

Sources : L'écho des CSLP, n° 7, oct. – déc. 2003, p. 4. NB : le Gabon n'a pas été admis à l'Initiative PPTE⁵⁹⁶. Les éléments permettant de compléter le tableau après 2003 sont issus des DRSP de chaque pays.

Évolution de l'initiative PPTE Renforcée

Pays	Date d'approbation du CSLP	Mise en œuvre du CSCRP ⁵⁹⁷				
		1 ^{ère} génération de CSLP			2 ^{ème} génération de CSLP	
		Période	Objectif	Résultat	Période	Objectif
Bénin	Mars 2003	2003 – 2005	7%	3,3%	2007 – 2009	7%
Burkina Faso	Décembre 2003	2000 – 2002	7%	3,9%	2004 – 2006	6,5%
Cameroun	Juillet 2003	2005 – 2008	7%	En cours d'évaluation	–	–

⁵⁹⁵ En fait, le Cameroun n'a pu signer avec les institutions l'accord sur le point d'achèvement prévu pour décembre 2004. Celui-ci a été signé en avril 2006 à Washington. Cf. *Jeune Afrique* n° 2364 du 30 avril au 6 mai 2006, p. 60-61.

⁵⁹⁶ En réaction, le Président gabonais développe l'intention de constituer un front avec les autres pays à revenus intermédiaires pour contrer le « diktat » du FMI. *Ibidem.*, p. 8.

⁵⁹⁷ Cette mise en œuvre est exprimée en % de la croissance moyenne du PIB selon la période de référence de chaque pays. Il s'agit du Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté.

Mali	Mars 2003.	2002 – 2006	– 6,7%	5,2%	2007 – 2011	7%
Sénégal	Décembre 2002	2002 – 2005	– 7% à 8%	5%	2006 – 2010	7% à 8%

Ce complément qui donne une indication de l'évolution de l'Initiative PPTE Renforcée est le résultat de la confrontation de diverses informations contenues dans les CSRCRP.

Dans la mesure où les allègements ne sont pas de ressources complémentaires, l'impact des mécanismes du début du millénaire risque d'être freiné et à terme se révéler inopérant.

De toute évidence, la crise de l'endettement a provoqué un désengagement massif des banques commerciales auxquelles se sont substituées les institutions internationales. Mais, les traitements qu'elles ont proposés par divers mécanismes dont les CSLP se concentrent, comme le souhaitent d'ailleurs tous les acteurs du développement africain, essentiellement dans l'amélioration des performances sociales. Tout se passe comme si l'extrême fragilité des économies africaines, serait résolue uniquement par des mesures sociales. Or il suffisait d'un retournement de la conjoncture internationale avec un effet direct sur les prix des matières premières pour que les mesures perdent leur utilité et leur efficacité. Cette démarche est suicidaire pour des pays dont les capacités ne se fondent que sur les prix des matières premières ou ceux des produits du sous-sol.

Paragraphe 2 : Le PAS : de l'inéluctable ajustement aux résultats décevants

Chacun s'accorde aujourd'hui à considérer que les réformes de politique économique étaient indispensables, compte tenu de la situation des économies africaines à la fin de la décennie 1980. Le besoin en ajustement de ces pays résultait pour une grande part des conditions d'émergence de leurs économies. D'abord, l'accroissement des recettes d'exportations, conséquence de l'augmentation en volume des produits exportés ajouté à la facilité d'endettement des États, avait donné l'occasion d'augmenter considérablement leurs dépenses : financement des infrastructures, création d'entreprises publiques ou parapubliques, recrutement dans la fonction publique pour faire tourner une administration qui ne produit que peu de richesses. Tout ceci avait grevé les budgets des États de lourdes charges qu'il fallait baisser à la suite du fléchissement des cours mondiaux de matières premières.

Ensuite, le déficit extérieur provoqué par cette chute du cours des mêmes matières premières a entraîné une augmentation de l'encours des dettes alors que les pays souhaitaient aussi recourir de nouveau à l'endettement pour combler le déficit en devises.

C'est pour ces raisons que les programmes consistant à la réorganisation structurelle des économies africaines ont été jugés nécessaires. Il était préconisé d'accroître les exportations pour réduire le déficit extérieur, tout en réduisant les charges publiques pour rétablir l'équilibre macro économique des États.

A. La logique de l'ajustement structurel africain en débat

La simplicité des objectifs du PAS contraste avec les débats auxquels son application a donné lieu. « *L'ajustement structurel en effet consiste à obtenir plus de croissance avec moins de déficit...* »⁵⁹⁸. Le PAS, dans son principe, ne peut en réalité donner lieu à controverse.

Cependant, quelques années après ses premières retombées, il suscite un débat qui met en lumière une certaine hostilité à son égard. Tout semble indiquer que les experts n'ont nullement pris en considération les leçons des difficultés des transitions démocratiques en Europe de l'Est et les conséquences sociales de l'ajustement structurel pourtant déjà connues via sa mise en œuvre antérieure dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique latine.

1. L'inadéquation des moyens et des instruments

La logique du PAS s'inscrit, d'abord et avant tout, dans une économie de marché. L'« ouverture au marché mondial repose sur les principes libéraux des avantages comparatifs, de la libre circulation des facteurs et des taux de change de l'équilibre. »⁵⁹⁹ Or, la plupart des pays subsahariens en général et ceux étudiés ici particulièrement, étaient des pays à économie planifiée, du moins sous le contrôle de l'État qui en assurait l'organisation, la gestion et le contrôle. La transition entre ce type d'économie et l'adoption du PAS a été en général courte, voire, absente pour des raisons budgétaires. Les gouvernements devaient, pour boucler leur budget, récupérer d'urgence les actifs dont les États étaient propriétaires dans les sociétés publiques. Par ailleurs, l'absence préalable d'un secteur privé détenant du capital productif ou d'un système financier diversifié n'a pas facilité les privatisations et la construction d'un tissu économique privé ou le renforcement de celui existant.

L'interventionnisme public en Afrique était connu depuis une bonne trentaine d'années avant le démarrage des mesures du PAS⁶⁰⁰. S'abstenir d'en tenir compte, comme oublier de tenir également compte de la capacité des repreneurs éventuels était une erreur. Ces restrictions ont constitué un premier obstacle au jeu normal des marchés. Il s'en est suivi une pression des

⁵⁹⁸ Guillaumont P. et S. (s. dir.), *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbe, Pacifique*, Paris, Économica, 1994, p. 25.

⁵⁹⁹ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 83.

⁶⁰⁰ Eboué C., *op. cit.*, p. 75.

institutions internationales sur les États afin de parvenir aux équilibres macroéconomiques avec pour conséquence un ensemble de distorsions dans le fonctionnement des pays.

En ce qui concerne les instruments du PAS, il en existe une large variété recouvrant « quasiment tous les domaines de la politique économique (politique monétaire, politique de change, politique budgétaire, politique du commerce extérieur et des prix, gestion du secteur public, réglementations diverses ...) »⁶⁰¹. Ceux pris plus particulièrement en considération dans le cadre de la régulation de l'économie africaine ont été la modification du taux de change réel et l'accroissement de la productivité.

L'argument principal pour la modification du taux de change réel dans le cadre des mesures du PAS, était que les biens africains échangeables sur le marché mondial étaient surévalués par rapport au prix du marché. La préconisation internationale était d'agir sur ce prix interne pour rétablir la compétitivité des entreprises africaines, car « c'est de cette modification d'un rapport entre prix internes que l'on attend un accroissement de la rentabilité de la production des biens échangeable (dont le prix relatif augmente) et par conséquent un changement de structure de la production au profit de ces biens »⁶⁰². Si l'argument peut être considéré comme fondé, il n'est que macro économiquement justifiable. En réalité, il a été préconisé de payer les producteurs à un prix plus bas que ceux pratiqués pendant de longues années espérant qu'ils augmenteraient le volume des biens pour compenser la perte de revenu après la dévaluation du franc CFA⁶⁰³. C'est l'effet inverse qui a été observé : un désintéressement des producteurs. Ce qui avait conduit à une stagnation⁶⁰⁴, voire un recul.

L'accroissement attendu de la productivité devait être une conséquence logique de la nouvelle politique des prix. Le constat précédent fait mentir ce pronostic. Il a été constaté au contraire une nette diminution des biens africains échangeables sur le marché international. « Les exportations et les importations n'ont guère augmenté en valeur, et les déficits des paiements extérieurs sont restés élevés. La sortie des ressources au titre du service de la dette a réduit les transferts nets. »⁶⁰⁵

⁶⁰¹ Guillaumont P. et S. (s. dir.), *op. cit.*, p. 26.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 168.

⁶⁰³ Ce mot a une double signification pour désigner la même réalité : la monnaie des anciennes Colonies françaises d'Afrique et la monnaie actuelle des pays de l'UEMOA et de la CEMAC. Dans les pays de l'espace UEMOA où il est défini comme Communauté Financière d'Afrique, l'organe d'émission est la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ; dans ceux de l'espace CEMAC où il est défini comme Coopération Financière d'Afrique centrale, son organe d'émission est la Banque des États de l'Afrique Centrale.

⁶⁰⁴ Aucun pays n'a connu une augmentation sensible du PNB par tête d'habitant. Cf. *Ibid.*, p. 183.

⁶⁰⁵ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 86.

2. Les oubliés du PAS : un marché étroit et une prépondérance de l'informel

Le cercle vertueux attendu des politiques d'ajustement, s'est donc révélé fortement inopérant. En fait, le PAS devrait favoriser l'assainissement financier, la reprise de l'investissement et de la productivité. Dans la pratique, l'augmentation de la dette dans le contexte de rééchelonnement de la dette négociable et de celle liée aux prêts, a conduit à « *une réduction des importations, des investissements et des dépenses gouvernementales, qui [a entraîné] une baisse des exportations en volume ...* »⁶⁰⁶ Mais, l'affaîssement des ressources internes a eu également d'autres causes telles que l'affaiblissement des marchés intérieurs des États et la prépondérance du secteur informel.

L'amenuisement du pouvoir d'achat des consommateurs consécutif à la réduction drastique des effectifs des agents publics, a provoqué une récession qui a étendu ses effets également sur le marché intérieur déjà étroit. Les sociétés productrices de richesse ont été, dans leur majorité, en situation de cessation de paiement ou ont tourné au ralenti ; ce qui a entraîné une baisse de leur chiffre d'affaires et par conséquent une diminution des recettes intérieures des États issues des taxes. À l'évidence, la capacité des marchés nationaux et des acteurs économiques à contenir le choc lié aux mesures d'ajustement n'a pas été prise en compte. La contribution des facteurs internes à réduire les effets des mesures, a été minimisée.

Dans le même temps, dans la recherche de solutions alternatives, le secteur informel s'est révélé adéquat et performant. La logique de l'informel se fonde sur l'idée selon laquelle, puisque les entreprises sont de type familial et que « *leur logique de fonctionnement est de créer des emplois à destination des membres de la famille, elles vont absorber beaucoup plus facilement les retournements de la conjoncture.* »⁶⁰⁷ Bien entendu, ce secteur existait avant les réformes d'ajustement, mais, « *devant la catastrophe sociale à laquelle [a mené] l'ajustement structurel, (...) l'informel [est devenu] le lieu de la solution à tous les problèmes sociaux* »⁶⁰⁸. Il est indéniable que le secteur informel fait partie des oubliés dans la conception des PAS. Son impact et ses conséquences n'ont pas été pris en compte lors de l'élaboration des mesures d'ajustement.

Selon ses défenseurs l'économie de substitution induite par le canal de l'informel a produit des résultats positifs. Elle a permis, par exemple, à 22% des salariés sénégalais ayant perdu leur emploi à la suite des restructurations des entreprises publiques, d'avoir des revenus⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ *Id.*

⁶⁰⁷ Lautier B., *L'économie informelle dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1994, p. 25.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, 4.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 27.

Selon les accusateurs du système informel, ces revenus sont étroitement liés à la demande et ne respecte aucune grille salariale. Il s'agit d'une logique d'exploitation d'une trappe de pauvreté. La capacité de consommation de ces « salariés de la rue » est nettement limitée et sans garantie du lendemain.

L'argument prépondérant en faveur de l'économie informelle est fourni par les organisations internationales⁶¹⁰ et même les gouvernements. Selon eux, *« la force de l'économie informelle dans ces temps de crise résiderait dans les liens personnels, et non salariaux, qui unissent le petit patron et sa main-d'œuvre, essentiellement familiale. [...] le petit patron ne va pas licencier son épouse, son fils ou son cousin quand le volume des affaires baissera ; l'entreprise ne fera pas non plus faillite [...]. Chacun va se serrer la ceinture, en attendant des jours meilleurs ; et mieux vaut avoir un revenu par tête inférieur au salaire minimum que pas de revenu du tout. »*⁶¹¹

Cette conception du rôle de l'économie informelle dans la régulation des crises sociales et comme palliatif est sujette à caution. En définitive, la flexibilité mise en exergue *« n'a aucun effet en termes de productivité : elle ne fait que désigner le faible poids des contraintes juridiques en matière de stabilité dans l'emploi et le non-respect des lois et conventions sur le salaire minimum. »*⁶¹²

B. Le contraste des résultats

Les résultats n'ont pas été en définitive à la hauteur des énergies consacrées aux mesures du PAS. Depuis 1980, les pays africains ont réformé en profondeur l'ensemble de leur système institutionnel et leurs politiques. Ces mesures se sont accélérées durant la décennie 1990 avec la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) puis avec la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et de la Croissance (FRPC). La stabilisation des équilibres macroéconomiques, a été relativement réussie : réduction du déficit budgétaire et de l'encours de la dette, maîtrise de l'inflation, dépréciation du taux de change réel.

Ces aspects positifs sont contrebalancés par des effets négatifs importants. Pour les pays subsahariens dans leur ensemble, le PIB réel par habitant *« a baissé annuellement de 1,4% durant les trois ans précédant les programmes, a stagné les trois ans suivants et a baissé de 1,1% dans les trois années ultérieures. »*⁶¹³ Ce qui traduit que les conditionnalités et les mesures dites d'accompagnement n'ont été en réalité que de faux-semblants.

⁶¹⁰ UNICEF, *L'ajustement à visage humain*, Paris, UNICEF, 1986.

⁶¹¹ Lautier B., *op. cit.*, p.29.

⁶¹² *Id.*

⁶¹³ Hugon Ph., *op. cit.*, p. 85.

1. Une économie à croissance résiduelle

En fait, compte tenu de l'impact des facteurs extérieurs sur son environnement économique proprement dit, l'Afrique a basculé progressivement dans une économie à croissance résiduelle.

Quel que soit le niveau d'analyse, les explications données prennent en compte certains facteurs tels que le degré d'enclavement de nombreux États, la corruption ou les pesanteurs sociologiques comme les contraintes ethniques dans la distribution des rôles des agents⁶¹⁴.

Mais, du point de vue macro économique, deux causes prédominent.

En premier lieu, le taux d'ouverture des économies qui est limité en raison des importantes restrictions liées aux échanges et « *de la surévaluation des monnaies qui alourdit la taxation explicite des prix des matières premières exportées* »⁶¹⁵.

En second lieu, l'absence de ce qui est convenu d'appeler « capital social » est considérée comme un sérieux handicap. Ce capital recouvre « *les infrastructures juridiques et constitutionnelles, [...] les services nécessaires à l'activité économique* »⁶¹⁶.

Sur le plan micro-sectoriel, les facteurs intervenants tiennent à plusieurs éléments tant au niveau des ménages-producteurs ruraux qu'au niveau industriel.

Pour les ménages – producteurs ruraux, il s'agit de l'instabilité des prix des produits qu'ils vendent, qui conditionnent leurs revenus les rendant aléatoires. Par exemple, au Burkina – Faso, « *le coefficient de la variation des revenus des paysans, qui définit [...] l'instabilité des revenus, est de l'ordre de 62% comme d'ailleurs dans toute la zone sahélienne* »⁶¹⁷. La couverture contre ces risques ne peut être assurée compte tenu du fait que, les banques sont inaccessibles aux paysans en l'absence de garanties formelles puisque les terres n'ont pas été identifiées en vue d'inscription au régime foncier. Producteurs consommateurs, les paysans ne disposent pas non plus d'épargne suffisante. Quant à la conservation des stocks, les produits directement non consommables comme le café, le cacao ou le coton, sont soumis aux intempéries et aux aléas en raison de la précarité des mesures de conservation.

À ces difficultés, on peut associer l'absence de l'accès des paysans au capital social et aux autres formes de facilitations de réalisation de l'activité économique que sont les mécanismes assurantiels et les systèmes de garanties contre les divers risques encourus.

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 84.

⁶¹⁵ Eboué C., *op. cit.*, p. 85. Ce taux est compris entre 0,4% et 1,2%.

⁶¹⁶ *Id.*

⁶¹⁷ *Ibid.*, p. 86.

Pour l'installation des grandes firmes manufacturières, le frein est d'abord et avant tout le risque d'un non-respect des engagements contractuels des États. Ce risque est d'autant plus élevé que les débouchés sont peu sûrs alors que les investissements sont, dans ces conditions, à long terme. À cette difficulté, il convient d'associer aussi la faiblesse des infrastructures telles que les aléas en matière de fourniture d'électricité, l'état vétuste de moyens de communication qui conditionnent la rentabilité des entreprises. On conviendra dans ce contexte que les différents moyens mis en œuvre dans le cadre des conditionnalités ne pouvaient pas être suffisants.

2. Les faux-semblants des conditionnalités

Les mesures d'accompagnement mises en place pendant les périodes d'ajustement étaient en réalité destinées à gommer ces perversions. L'engagement des États à mettre en application les réformes préconisées dans le cadre du PAS impliquait donc parallèlement de la part des bailleurs et des institutions, le respect du principe d'aide à l'ajustement.

Mais dès le début des réformes, est apparu une méfiance de part et d'autre des acteurs impliqués dans le processus. Les gouvernements, privés des moyens financiers habituels étaient peu enclins à appliquer des réformes souvent difficiles dans des conditions proposées par les bailleurs, et peu réceptifs sur l'efficacité des mesures à procurer immédiatement de nouvelles ressources. Ils ont manifesté donc une certaine réticence à l'égard des propositions. En réaction, les bailleurs internationaux ont rechigné à respecter leurs engagements. Ils ont formulé de plus en plus des conditions particulières et se sont impliqués de plus en plus dans les réformes. « À la conditionnalité d'instruments (prendre telle ou telle mesure), s'est ajoutée un contrôle dans l'affectation des fonds (devises ou fonds de contrepartie)⁶¹⁸.

Les faux-semblants dans les mesures prises résident dans la pratique qui consiste à s'accorder :

- soit, sur des conditions difficilement réalisables et qui ne le seront jamais d'ailleurs, pour permettre de conclure une partie d'un accord de prêt. C'est par exemple le cas en Côte d'Ivoire, lorsqu'il s'est agi de faire baisser « le taux de change effectif réel tel qu'il est calculé par le FMI dans une proportion qu'il est manifestement impossible d'atteindre sans dévaluation, laquelle n'était pas prévue dans le programme »⁶¹⁹ ;
- soit, que les parties s'accordent sur des éléments qui ont peu d'incidence sur les réformes en cours. C'est notamment le cas sur un « certain taux de libéralisation des importations, c'est-à-dire de suppression des restrictions quantitatives : le pourcentage élevé de biens dont

⁶¹⁸ Guillaumont P. et S. (s. dir.), *op. cit.*, p. 89.

⁶¹⁹ *Id.*

*l'importation sera libéralisée concernera évidemment ceux pour lesquels les restrictions n'étaient pas contraignantes »*⁶²⁰.

En définitive, les États africains se contentent le plus souvent à n'appliquer qu'une partie des réformes ; celles qui présentent le plus de facilité dans la mise en œuvre et qui visiblement présentent un quelconque intérêt aux yeux des bailleurs, parfois « *au risque de compromettre la cohérence d'ensemble de la politique et d'en précipiter son échec* »⁶²¹. De plus, facteur décisif, c'est la promesse que les investissements directs à l'étranger (IDE) permettront d'amorcer une nouvelle politique industrielle qui ne sera pas effective.

3. Le rendez-vous manqué des IDE

Les pays d'Afrique subsaharienne ont donné aux IDE une place de choix du fait de leur contribution probable à la croissance économique. Mais, malgré une progression des IDE dans les pays en développement ces dernières années, la part de l'Afrique n'a pas dépassé 3% du total mondial⁶²².

Pour attirer plus d'IDE, nombre de pays africains ont accéléré les processus d'approbation, aboli les restrictions au rapatriement des bénéfices, mis en place de généreuses incitations fiscales et autorisé les IDE à participer à la privatisation d'entreprises publiques dans le cadre des réformes du PAS. On aurait pu donc logiquement s'attendre à une amélioration sensible des IDE en Afrique. Mais, force est de constater que tel n'est pas le cas. Les secteurs les plus rentables (comme le secteur extractif et minier) ont absorbé la plus grande part des IDE au détriment des domaines libéralisés. Les raisons invoquées pour justifier cette situation tiennent d'une part à l'existence des contraintes administratives de fonctionnement et d'autre part à un scepticisme ambiant des investisseurs concernant l'Afrique.

a. L'obstacle des lourdeurs administratives

Les obstacles administratifs tiennent principalement aux procédures et formalités administratives de création des entreprises et à la possibilité de mener librement « ses affaires ». Les réformes tenant à l'environnement des affaires ont été, en effet, peu nombreuses. Ce qui contredit quelque peu les efforts déployés dans le cadre des incitations aux investissements. Selon l'hebdomadaire Jeune Afrique, aucun pays de la zone subsaharienne ne figure parmi les pays ayant apporté un aménagement substantiel à son environnement des affaires. Tous, à l'exception de Maurice, de

⁶²⁰ *Ibid.*, p. 90.

⁶²¹ *Id.*

⁶²² Selon le Rapport 2005 de la CNUCED, *Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, New York et Genève, 2005, « Le continent ne représente que 2 à 3 % des flux mondiaux, contre un record de 6% au milieu des années 70, et un peu moins de 9 % des flux destinés aux pays en développement contre un maximum de 28 % en 1976. », p. 4.

l'Afrique du Sud, de la Namibie et du Botswana, sont dans le dernier tiers du classement mondial⁶²³. Selon un rapport de la Banque mondiale⁶²⁴ à travers sa filiale, Société financière internationale (SFI), le classement pour la facilité des affaires, situe les pays ciblés entre le 143^{ème} et le 168^{ème} rang mondial.

Classement des pays sur la « Facilité de faire des affaires »

Pays	Rang sur le total mondial
Bénin	157
Burkina-Faso	164
Cameroun	158
Gabon	143
Mali	160
Sénégal	168

Source : Extrait du Rapport « Doing Business 2008 », Présentation générale, p. 6.

En Afrique subsaharienne, selon ce même rapport, il faut en moyenne 118 jours de démarches pour le transfert de propriété contre 104 dans les pays de l'OCDE. Autrement dit, les lourdeurs administratives et les différentes formalités constituent en grande partie un frein à l'installation et au développement des entreprises.

Concernant les critères de création, la mise en place d'un guichet unique dans l'ensemble des pays pour des formalités plus rapides et moins onéreuses pour les entreprises est un acquis certain. Néanmoins dans la réalité, le processus est peu opérationnel en raison des incohérences et des dysfonctionnements liés aux différentes structures contraintes de collaborer. Il reste aussi que dans les pays où les salaires sont trop bas, le risque d'une expansion de la corruption est grand. Sur ce dernier point, Jean-Paul Ngoupandé soutient que le « *problème, c'est l'impunité.*

⁶²³ Jeune Afrique, *Les bons élèves*, 30 septembre 2007, mis en ligne sur son site : http://www.jeuneafrique.com/jeune_afrique/article_jeune_afrique.asp?art_cle=LIN30097lesbosevlsn0#

⁶²⁴ Rapport Doing Business 2008.

C'est elle qui nourrit et encourage la corruption »⁶²⁵. Il faudra donc nettoyer les écuries pour donner de la confiance aux investisseurs.

La fluidité et la volatilité des fonds d'investissement demandent plus de souplesse dans les formalités de création et de « facilité des affaires ». Ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays. Il serait donc nécessaire d'inclure dans le processus d'attraction et d'incitation aux investissements, l'allègement des formalités que ce soit pour la création des entreprises ou pour leur liquidation.

b. Le scepticisme des investisseurs

Le secteur industriel africain est dominé comme déjà signalé par les secteurs pétrolier et minier qui sont essentiellement d'exportation. Les possibilités offertes par l'aménagement d'un environnement juridique plus favorable et plus protecteur des investissements, n'ont fait que renforcer la tendance existante : les industries extractives et minières reçoivent la majorité des investissements au détriment des secteurs de services qui exigent moins de la générosité naturelle des terres africaines⁶²⁶.

La reprise de l'industrialisation censée provenir de la libéralisation de tous les secteurs, tarde à montrer les premiers signes encourageants. Selon la Banque africaine de développement (BAD), la croissance industrielle africaine de ces dernières années est restée concentrée dans le secteur primaire⁶²⁷. Cette concentration s'explique par une certaine sécurisation des investissements en raison du fait que le secteur des industries extractives, procure plus d'avantages et qu'en même temps les débouchés sont assurés, le sous-secteur pétrolier représentant une part très importante. En effet, *« en moins d'un tiers de siècle, la production de pétrole a été multipliée par 50, pendant que les industries de sidérurgie, de mécanique, de chimie ont été insignifiantes. »*⁶²⁸ Il s'ensuit un scepticisme général des investissements, dû au fait que les autres secteurs procurent moins de bénéfices à plus ou moins long terme. De plus, l'entrée des autres pays en développement sur le marché de la fourniture des matières premières, a conduit l'Afrique à vouloir garder ses parts de marché en se focalisant plus que jamais sur celles-ci.

⁶²⁵ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 260.

⁶²⁶ Selon le rapport annuel de la CNUCED de 1999, les entrées des IDE en Afrique se caractérisent par une concentration sectorielle. Entre 1988 et 1997 les IDE dans le secteur primaire passent de 51,8 % à 53,4 % en Afrique alors qu'ils diminuaient dans le même secteur en Asie, respectivement de 8,8 % et 3,5 % et en Amérique latine et de 8,8 % et 5,7 % dans la même période. En 2002, un autre rapport de la même institution indique que les flux des IDE ont continué d'être concentrés dans le secteur primaire. Ils représentent en moyenne près de 55 % des entrées, atteignant jusqu'à 80 % certaines années.

⁶²⁷ L'industrie africaine a enregistré un taux de croissance de 2,8%, 4,3% et 6% respectivement en 2002, 2003 et 2004. Cf. BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2005*, Paris, Économica, 2005, p. 24. Cependant, les industries extractives sont passées de 5% du total des investissements industriels au milieu des années 80 à 15% en 2004. Cf. Rapport CNUCED 2005, *Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*, New York et Genève, 2005, p. 45.

⁶²⁸ Bolouvi W., *op. cit.*, p. 237.

Conclusion

Les mesures économiques successives menées par et pour les pays africains n'ont pas produit les résultats attendus. Le réaménagement institutionnel prôné dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel n'a pas davantage attiré les investissements vers l'Afrique.

À l'analyse, nombre de mesures se révèlent comme des solutions mal adaptées aux structures africaines ou concurrentes entre elles.

Mesures mal adaptées, c'est le cas par exemple des solutions proposées dans le cadre du PAL où l'Afrique lance un vaste programme d'investissement pour l'industrialisation sans définir au préalable les domaines à industrialiser, les produits qui y seront transformés ainsi que les marchés à conquérir. La stratégie se révèle peu efficace et conduit à un immobilisme.

Mesures concurrentes comme par exemple celles des décennies de développement lancées concomitamment avec le PAL par les Nations unies et ses agences spécialisées dans le développement comme les recommandations du Plan Berg de 1981 qui privilégiait une dynamisation des exportations pour une plus grande insertion des économies africaines dans les marchés internationaux.

Il apparaît également que l'Afrique a souvent considéré qu'un programme n'est efficient que par rapport à son montant. S'il est vrai que les projets de création ou de renforcement d'infrastructures nécessitent de gros financements difficilement mobilisables uniquement dans les frontières internes des États, il est tout aussi vrai que, la réalisation de projets de proximité requiert plutôt « du savoir-faire et de l'optimisation » que de gros financements.

La multiplication de projets rentables et non, financés sur des ressources extérieures, a provoqué le gonflement de la dette avec pour conséquence immédiate, l'amenuisement des ressources mobilisables. Les différentes mesures de traitement du « stock de la dette » pour qu'elle soit « soutenable » pour les pays, ont été loin de produire les résultats escomptés. Cet échec est en réalité dû à un décalage récurrent entre promesses de financement et réalité de l'aide.

En définitive, les secteurs sensibles susceptibles de transformer les sociétés africaines, sont restés à la traîne. Ce qui a contribué non à l'amélioration de l'environnement économique, mais à son enlisement. Sont-ce donc les méthodes utilisées qui sont en cause ou l'objectif qui n'est pas en adéquation avec les possibilités réelles des pays ?

Comme analysées précédemment, les réponses à cette interrogation, sont multiples. Devant le manque de propositions, de faux-semblants et de réponses parcellaires, et quelles que soient les responsabilités attribuées aux différents acteurs y compris l'ancien colonisateur, se dégage un

constat : les élites africaines au pouvoir n'avaient pas pris la mesure de l'ampleur de la question du développement. Plus grave, en dehors des discours officiels, elles n'avaient pas fait de cette préoccupation le point focal de leurs actions. D'autres considérations liées à la conquête et la conservation du pouvoir, l'enrichissement rapide envers et contre tout, ont pris le dessus. Outre les raisons de management, de choix stratégiques et opérationnels, il y a également des raisons humaines telles que la question de génération qui ont interféré négativement dans l'ensemble du processus.

Titre 4 : Pour une nouvelle dynamique de développement : esquisse de Pistes d'avenir

L'enthousiasme des années soixante pendant lesquelles la plupart des pays subsahariens accèdent à la souveraineté internationale, a profondément marqué la perspective d'un nouveau départ de l'Afrique indépendante. Mais, au fil des années l'horizon africain s'est de plus en plus obscurci et les défis sont devenus de plus en plus colossaux.

Les modèles qui ont alors servi de paradigmes à la construction des politiques de développement mises en œuvre dans les pays africains sont en crise. Les contextes qui les ont vu naître ont évolué de même que les conditions de leur application. Ces modèles se trouvent désormais aux prises avec plusieurs mutations. *« C'est ainsi que notre continent se trouve confronté à la dramatique nécessité de devoir vivre plusieurs temporalités différentes, dont chacune lui pose des problèmes historiques spécifiques appelant à des réponses tout aussi spécifiques. »*⁶²⁹

Les fondements de l'analyse économique privilégient une croissance linéaire allant de l'augmentation significative de la production de matières premières à l'industrialisation au commerce puis au développement. Ainsi, pendant longtemps, il a été soutenu que l'Afrique devrait adopter cette démarche. Ce qui explique sans doute la politique des cultures de rente qui apparaît aujourd'hui comme un sérieux handicap.

S'il est incontestable que les preuves de validité de ce modèle sont largement fournies par les pays industrialisés, il n'est pas moins vrai que ce modèle s'épuise, ou du moins, est peu compatible avec l'évolution actuelle de la société internationale. *« L'économie du développement*

⁶²⁹ Guèye S. P., « Fin de l'histoire et perspective de développement : l'Afrique dans le temps du monde » in, Les dossiers de pensée ; Penser l'Afrique, Pantin, Le temps des cerises, 2007, p. 84.

semble aujourd'hui en crise. Elle est confrontée à la dilution de son objet, à mesure que les "pays du Tiers Monde" se différencient et se trouvent éclatés en plusieurs catégories [...] et que les dynamiques des continents concernés divergent. »⁶³⁰ Les pays d'Asie – la Chine notamment – viennent d'apporter la preuve qu'en proposant les mêmes produits que les européens sur le marché international, les comportements et les discours politiques de ceux-ci ont changé à leur égard. Le ballet diplomatique européen en Chine courant 2007 et 2008 pour demander à ce pays de baisser ses diverses productions, est la preuve que les occidentaux, en dépit des discours, sont réticents à l'émergence de nouveaux concurrents. Il serait donc illusoire de croire que le soutien accordé aux pays africains continuerait s'ils devenaient de sérieux concurrents à leurs partenaires d'aujourd'hui dans la quête du développement. Il faut donc rechercher prioritairement les solutions en Afrique.

Les pistes que propose cette thèse n'omettent pas les difficultés imposées par la disparité des conditions sociales entre les pays d'une même zone géographique. Au contraire, elles s'en servent pour intensifier et mettre l'accent dans les secteurs où chaque pays pourrait réellement contribuer à l'amélioration de ces conditions. Elles suggèrent de mettre à profit les avantages dont disposent encore ces États pour les insérer dans les échanges mondiaux. L'évitement de réflexion et d'engagement dont ont fait preuve les pays africains par le passé, doit cesser au bénéfice d'actions concertées et presque offensives. Il ne s'agit pas non plus de faire l'apologie d'une opposition frontale entre sociétés tiers-mondistes et sociétés occidentales sur les iniquités du système libéral. Ce choix de réflexion sur de nouveaux modèles est aujourd'hui une nécessité, car la définition de nouvelles options relève « *désormais non plus d'un choix de système, mais d'un choix d'époque* »⁶³¹.

Ce choix exige qu'il faille faire avancer l'intégration régionale entre les États et développer les services et le tourisme en respectant des fondamentaux : une volonté partagée de développement avant tout, l'exigence d'une paix intérieure et exogène, la recherche d'une gouvernance de progrès. Dans tous les cas, l'enrichissement endogène doit être retenu comme un facteur de cohésion nécessaire au développement.

Le modèle proposé ici prend en compte l'industrialisation comme principal moteur du développement. Mais, il se démarque des projets traditionnels antérieurement proposés aux pays africains en organisant ceux-ci en pôles industriels régionaux. Cette nouvelle démarche exige, pour sa réussite, un ensemble de préalables.

⁶³⁰ Abdelmalki L. et Courlet C., *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques économiques, 1996, p. 11.

⁶³¹ Schulders G., *Développement : stratégie de l'urgence*, Paris, Karthala, 1991, p. 18.

« On ne développe pas, mais on se développe »

Joseph Ki-Zerbo

Chapitre 7 : Nouveaux moteurs du développement africain

Les récents bouleversements financiers (septembre et octobre 2008) ayant entraîné la chute des plus grandes institutions financières du monde, exigent de revoir le modèle capitaliste financier avec des correctifs appropriés surtout lorsque l'on envisage l'application de ce mode de transformation au contexte africain.

Ces bouleversements redessinent non seulement le rôle des États dans la régulation économique et financière mondiale⁶³², mais aussi et surtout, imposent de prendre en compte différents autres facteurs tels, par exemple, les garanties régionales aux investissements dans la quête de financement pour l'industrialisation qui est sans doute le principal moteur du développement.

Les particularités géographiques africaines plaident pour la recherche d'un cheminement prenant aussi appui sur les possibilités offertes par les nouvelles technologies de la communication et le secteur des services. Devraient également être prises en compte, les capacités contributives de chaque État africain dans les jeux d'échanges internationaux et une vision régionale du développement.

Dans ce cas, le tourisme constitue un indicateur fiable : il rend compte de l'état des infrastructures et est un puissant indicateur car, génère de substantiels revenus tout en valorisant le patrimoine culturel africain. C'est pourquoi la nouvelle stratégie le considère comme primordial et l'intègre comme un des principaux éléments d'un plan global d'action pour le développement africain.

Section 1 : Nécessité d'un « fédéralisme économique » : les pôles industriels régionaux

La passivité des investisseurs en direction de l'Afrique subsaharienne peut très largement s'expliquer par l'étroitesse des marchés nationaux. En effet, si tous les pays produisent les mêmes biens, il leur sera difficile de développer une industrie viable faute de débouchés.

⁶³² Les pays membres du Benelux, se sont réunis en urgence pour racheter à près 11,2 milliards d'euros, une partie des actifs du Groupe Fortis, et disposent depuis lors environ 49% de son capital total. Cf. dépêche de presse de l'Échos du 30 septembre 2008, consultable sur

<http://www.lesechos.fr/info/finance/4778564.htm>

Les États africains ont pour la plupart, réformé leur code d'investissement, et cela paraît insuffisant. Pour engager les investisseurs dans l'aventure africaine de l'industrialisation, il faudra leur offrir l'assurance d'engranger des bénéfices ou au moins, que leurs investissements ne seront pas purement et simplement imputables à la rubrique « pertes diverses ».

C'est pourquoi, l'approche d'une industrialisation de chaque État dans une perspective régionale est nécessaire. Les avantages sont nombreux : d'abord, l'ampleur sous régionale d'un projet industriel permet d'éviter l'écueil de l'étroitesse des marchés nationaux, ensuite, les investisseurs peuvent être assurés, dans un système de garantie régionale, qu'ils ne seront pas victime du « fait de prince ».

Paragraphe 1 : Les pôles industriels régionaux de développement

Quel que soit le produit industriel envisagé, une approche régionale, voire continentale, ne manque donc pas d'intérêt. Cependant, la constitution de pôles industriels régionaux exige non seulement un effort objectif de reconnaissance des limites de chaque pays, mais aussi un travail profond de diagnostic. Il faudra, au-delà des discours habituels sur la nécessité de l'intégration régionale, des programmes et des plans aménagés par les institutions qui en ont la charge, passer à un niveau de mise en commun des possibilités de productions de chaque pays.

Identifier quels sont les secteurs où chaque pays présente un sérieux potentiel est donc nécessaire. Ce diagnostic aidera, dans la perspective régionale, à éviter le piège des tiraillements qui pourraient résulter d'une industrialisation nationale d'envergure régionale, où chaque pays, considérerait comme dans l'ordre normal des choses, de bénéficier de tel ou tel secteur industriel.

A. Le diagnostic des capacités de chaque État

La majorité des États ont déjà engagé diverses actions et réformes pour une industrialisation rapide de leur économie. Les institutions régionales n'ont pas manqué non plus de leur côté, de proposer divers plans de renforcement. Ces approches peu conformes aux réalités économiques, ont conduit aux impasses actuelles.

Toute nouvelle approche doit prendre en compte les secteurs où chaque État africain dispose d'un atout sérieux et d'un avantage sur les autres pays appartenant à un même ensemble. Tous les pays ne disposent pas, en effet, des mêmes possibilités dans une construction industrielle. L'exemple de l'agriculture et des intrants agricoles, ou bien, celui du coton, des industries textiles et de l'habillement permet de prendre la mesure de cette exigence.

1. L'exemple de l'agriculture : mécanisation et production d'intrants agricoles

Ce secteur emploie près des 60% de la population active africaine, fournit près de 40% du PIB global, mais il reste essentiellement peu mécanisé et bénéficie d'une faible couverture dans l'utilisation des intrants.

La mécanisation de l'agriculture africaine est donc essentielle. Mais dans le schéma de cette mécanisation, les pays dotés d'un fort potentiel agricole ne sont pas forcément toujours les mieux indiqués pour être les fournisseurs de machines agricoles. Dans l'Ouest africain par exemple, le Nigeria peut jouer ce rôle. Ce pays a, en effet, bénéficié d'un transfert de technologie industriel de la part de groupes européens dans la construction mécanique.

C'est donc un ensemble de critères objectifs qui doit gouverner le choix des pays susceptibles d'abriter les infrastructures régionales.

En dehors de la nécessaire mécanisation, qui est une évidence si l'Afrique veut non seulement parvenir à l'autosuffisance alimentaire mais aussi augmenter ses exportations, on peut évoquer également l'épineuse question de la production et de la commercialisation des intrants agricoles qui conditionnent la réussite de toute réforme agraire.

À titre indicatif, selon la CEDEAO, la consommation d'engrais dans la région ouest africaine ne représente que 0,5% du total mondial, soit environ 1,5 millions de tonnes par an, en raison de la faiblesse des surfaces traitées (9 kg/ha/an de nutriments sont appliqués dans cet espace)⁶³³. Toutefois, cette consommation devrait se développer assez rapidement pour atteindre les 23 kg/ha/an dans la décennie selon le même organe.

Pour répondre à ce besoin, l'action régionale devrait prendre en compte les productions nationales auxquelles il serait bénéfique d'apporter un renforcement pour le développement des industries chimiques de fabrication d'engrais. Ainsi par exemple, le Sénégal⁶³⁴, actuellement producteur d'engrais chimique, mais qui n'est pas en mesure de couvrir les besoins ouest africains, pourrait recevoir un appui dans le renforcement de son potentiel. Par ailleurs, les critères de sélection des sites destinés à accueillir les nouvelles installations industrielles devraient intégrer des données telle que la disponibilité de mines de phosphate considérées comme le premier élément dans la production des engrais chimiques.

⁶³³ CEDEAO, « Stratégie régionale de promotion des engrais en Afrique de l'Ouest », Abuja, juin 2006, p. 3.

⁶³⁴ Sur le site de Mbao des Industries chimiques du Sénégal (ICS). Sa production d'engrais pour l'année 2005, avoisine les 146 kT. Cf. site officiel : <http://www.ics.sn/minier.html>

Ainsi, dans la vision d'un pôle industriel régional d'engrais, le Sénégal serait associé à d'autres pays comme le Togo, producteur de phosphate pour constituer un binôme dans la fabrication des intrants dont les engrais chimiques. Dans cette zone, un pôle régional en intrants agricoles, pourrait donc se développer à partir du Sénégal et du Togo et s'étendre à la région de l'Afrique centrale si celle-ci n'est pas en mesure de réaliser une production sur place.

En définitive, il ne s'agit pas de trouver envers et contre tout, une industrie pour chaque pays, voire chaque région, mais de s'appuyer sur la coopération transrégionale pour assurer aux industries naissantes un réel essor.

2. Le coton et les industries textiles et d'habillement

Le Bénin, le Burkina – Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Nigeria et le Togo sont les principaux producteurs de coton et peuvent à ce titre, être considérés comme les grands fournisseurs de fibres et de fils de coton en Afrique subsaharienne⁶³⁵. Or, chacun de ces pays partage une frontière avec l'autre. Une stratégie fondée sur le développement de l'industrie textile de chacun d'eux, conduira inévitablement à une concurrence entre pays voisin sur un même secteur encore fragile. L'essor industriel voulu se soldera alors selon toute vraisemblance par un échec.

Une autre stratégie industrielle régionale serait par contre gagnante. Il s'agirait d'identifier les pays qui, disposant de plus de possibilités, pourraient accueillir le complexe industriel régional. Pour ce faire, les critères déterminants seraient ceux entrant dans le fonctionnement et l'exploitation des industries textiles : l'énergie, l'eau, les réseaux routiers et ou ferroviaires etc.

Dans ce contexte, chaque pays producteur de coton dans des conditions clairement définies, pourrait mettre en place avec l'appui du complexe régional, une industrie locale de transformation de la matière première en fibres ou en fils. Les investisseurs qui s'engageraient dans le projet régional, seraient *de facto*, associés à la transformation de la matière brute dans chaque pays producteur ; ce qui permettrait de développer un ensemble de petites et moyennes industries locales complémentaires du complexe régional.

Mais, le coton n'est pas le seul produit entrant dans la fabrication des vêtements. Les fibres synthétiques, et les teintures largement issues du pétrole, ou les fibres du sisal⁶³⁶ entrent aussi dans la fabrication de certains tissus. Les pays qui ne sont pas producteurs de coton, mais

⁶³⁵ Massamba R., L'Afrique noire industrielle. Stratégies de développement économique pour le continent noir, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 273.

⁶³⁶ « Agave du Mexique, dont les feuilles fibreuses servent à faire une matière textile ». Cf. Le Petit Robert de la langue française 2006, Paris, Le Robert, 2006.

producteurs de pétrole ou de sisal seraient associés à cette nouvelle aventure industrielle, les produits finis étant en retour distribués sur le marché régional.

Ainsi pour chaque secteur, il serait utile de procéder à une étude objective fondée à la fois sur les capacités réelles de production des matières de base et sur les capacités d'accueil de complexes régionaux mettant à contribution tous les États de la région concernée. Il faudra pour ce faire, développer des logiques sectorielles appropriées pour permettre à l'industrie naissante de se doter des moyens nécessaires à son expansion.

B. La recherche des équipements adéquats

La recherche d'équipements adéquats renvoie à la double démarche d'une quête de partenaires équipementiers industriels, mais aussi à la mise aux normes des infrastructures existantes ou de celles à installer rapidement. Cette dernière préoccupation ne s'inscrit pas dans le prolongement des discours sur la nécessité de doter l'Afrique de toutes les infrastructures. Elle vise d'abord et avant tout à opérer une adéquation entre les industries naissantes et les exigences en infrastructures pour une meilleure rentabilité.

1. La recherche des équipements industriels compatibles

Le recours aux groupes industriels déjà présents sur le continent, n'est pas une fin en soi. D'autres industriels mondiaux existent et sont spécialisés dans la conception d'équipements industriels. La découverte ou la redécouverte de nouvelles potentialités en Afrique avec la garantie régionale, leur offre des opportunités qu'ils n'hésiteront pas à saisir.

Quel que soit le secteur envisagé, l'Afrique n'est certes pas vierge, mais reste largement à pourvoir en équipements industriels, pour la mécanisation agricole, la transformation agroalimentaire, l'eau, l'énergie et les autres domaines.

2. Le diagnostic infrastructurel

Certaines analyses soutiennent que si « l'infrastructure sociale tient le rôle de "moteur" dans l'activité économique, l'infrastructure physique remplit celui de "roue du véhicule" »⁶³⁷.

Pour remédier au retard dans le secteur des infrastructures, de nombreux mécanismes de coopération ont été expérimentés : à l'époque coloniale, plusieurs ouvrages à caractères régionaux ont été réalisés dans le but de faciliter la circulation des biens et des personnes ; entre la décolonisation et les années 1980, les pays africains ont pris le relais sous l'impulsion des pouvoirs publics. Mais, compte tenu de la crise, les nouvelles réalisations infrastructurelles ont

⁶³⁷ BAD, Rapport sur le développement en Afrique 1999. Le développement des infrastructures en Afrique, Paris, Économica, 1999, p. 105.

marqué le pas de même que l'entretien de l'existant. Il s'en est suivi une détérioration progressive dans de nombreux pays.

Tous les acteurs s'accordent aujourd'hui à souligner la nécessité de doter l'Afrique d'infrastructures adéquates. Le récent projet du NEPAD de renforcer les équipements régionaux, s'inscrit dans cet objectif. Les avis sont également unanimes pour reconnaître que la mise en commun des équipements, facilitera l'intégration régionale. « Le développement de projets d'infrastructure à l'échelle régionale permet d'accroître la taille de ces projets. Les économies d'échelle qui en découlent attirent l'investissement privé et favorisent le développement [...] »⁶³⁸

Nul doute donc que, la fiabilité des infrastructures est indispensable pour faciliter les investissements économiques utiles car, elles fournissent « le cadre des activités de production et favorise la croissance économique »⁶³⁹.

Mais l'impact du déficit infrastructurel aurait été autre, si les pays africains avaient évalué les ouvrages qui pouvaient contribuer durablement au renforcement de leurs capacités de production et induire un effet d'entraînement. Car, un développement efficient de l'infrastructure contribue à l'intégration des économies nationales et à la répartition des fruits de la croissance⁶⁴⁰. L'objectif de rattrapage toujours à l'esprit dans les programmes africains est-il souvent à l'origine des erreurs d'investissement dans le développement des infrastructures ?

Plusieurs études empiriques se sont attachées à démontrer la relation entre investissements infrastructurels et accroissement du PIB ou inversement. « La double nature de cette relation est visible dans la distinction traditionnelle entre l'activité directement productive et les équipements collectifs fixes ou services publics. »⁶⁴¹ Cependant, les mêmes études ont relativisé l'importance des investissements dans certaines infrastructures et même une décroissance dans certains cas⁶⁴². Ce qu'il importe donc de rechercher pour ce type d'investissement est la cohérence et la contribution de ces infrastructures dans la production des biens et de la richesse. C'est pourquoi, il est utile de procéder à un état des lieux des ouvrages qui seront en adéquation avec le nouveau projet d'une industrialisation à vocation régionale avant d'en réaliser de nouveaux.

Bien entendu, ces diagnostics nécessaires resteront sans effet sans une réelle volonté politique des États de mettre en place un véritable marché commun régional. Outre l'exemple de l'Union

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 108.

⁶³⁹ *Ibid.*, 107.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 108.

⁶⁴¹ *Id.*

⁶⁴² « [...] au-delà d'un certain niveau de PIB, l'importance relative de certains types d'infrastructure décroît » *Id.*

européenne, les expériences menées dans d'autres régions en développement fournissent de ce point de vue, des éléments comparatifs pertinents.

Paragraphe 2 : Une chaîne régionale comme gage de l'industrialisation

Le temps et les pratiques ont apporté la preuve que les pays, pris individuellement ne sont parvenus ni à atteindre un niveau suffisant de croissance pour tenir face aux chocs extérieurs, ni à offrir aux citoyens le modèle de vie pourtant proclamé. La réalisation des pôles industriels régionaux qui implique la mise en commun de moyens propres à chaque pays, imposent donc de nouveaux rapports et partenariats et non la relance des discours convenus « d'égalité et de fraternité ».

Il faut une prise de conscience générale du fait que chaque pays ou chaque unité locale tout en contribuant à la production finale dans un complexe régional ne détient pas à son niveau la clé du développement. Chaque contributeur forme donc avec les autres une chaîne de garantie tant dans la production que la distribution et la commercialisation.

A. Les acteurs régionaux de la chaîne

Les États sont les premiers acteurs de la chaîne. Réintégrés dans leurs fonctions régaliennes, il leur faut procéder à une double opération de recadrage.

D'abord sortir du piège de l'apparente intégration qui ne parvient pas à fournir un modèle de développement. En dehors de la monnaie qui est la même pour certains pays, les autres réformes ne sont que des recommandations ou au plus un catalogue de bonnes intentions. De toute évidence, elles n'ont pas réussi à aiguiller les pays sur les voies de la croissance durable et du bien-être social⁶⁴³. C'est sans doute pour cette raison que Samir Amin a conclu que l'Afrique n'est pas réellement engagée « *dans la voie d'une régionalisation efficace, hormis celle*

⁶⁴³ Pour certains analystes, l'intégration régionale n'a « guère produit de résultats concrets, en dépit des déclarations politiques et des efforts durablement déployés par les gouvernements, les institutions et les autres intervenants. L'une des critiques fréquemment formulées à son encontre est que, contrairement à l'intégration économique [dans d'autres régions du monde], l'intégration régionale en Afrique n'a guère accéléré la croissance ou même le commerce régional ». cf. Commission Économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, 2004, p. 34. Pour d'autres, « L'écart entre l'objet des organisations inter-étatiques et leurs résultats est tel qu'il transforme leurs sigles en autant de fausses pistes : les associations de libre-échange, les zones d'échanges préférentiels, les unions douanières ou les marchés communs qui disposent souvent d'importants secrétariats témoignent d'abord de l'ambition de leurs concepteurs. Leurs traités sont à l'intégration ce que les Constitutions des indépendances africaines étaient à la démocratie ». cf. Bach C. D., « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », in *Revue française de Science politique*, Paris, 1995, n°6, vol. 45, p. 1028.

commandée de l'extérieur et dominée par le Nord, et ce en dépit de la prolifération d'institutions qui ne sont finalement que des trompe l'œil »⁶⁴⁴.

La seconde opération de recadrage est une conséquence de la première et concerne une mise en œuvre effective de l'harmonisation des normes. Il s'agit tout particulièrement de normes fiscales ou de celles relatives à la facilité de circulation des personnes et des biens. De telles mesures sont indispensables à partir du moment où, le fonctionnement normal et régulier de chaque unité régionale dépend aussi de l'approvisionnement en provenance des États voisins producteurs de matières premières et consommateurs des produits transformés régionalement. Cette interdépendance régionale nécessite le respect des engagements pris par les États dans le cadre de la libre circulation.

Le développement des industries d'envergure régionale, nécessite une fluidité de la main d'œuvre et du capital humain. Ce qui oblige les États à envisager dans un proche avenir l'harmonisation des normes de formation. Cette première obligation de formation se double, d'une seconde : l'accueil des citoyens des pays voisins disposant de la qualification requise pour l'unité régionale. La mobilité doit donc être effectivement garantie.

Les collectivités territoriales peuvent apporter un appui important à la mise en œuvre de ce processus. Dans le cadre de leurs regroupements, tels l'Association internationale des Maires francophones ou l'Association internationale des Régions francophones, des passerelles d'échanges, des rencontres et diverses activités interpellant les acteurs économiques sur les potentialités de leur territoire respectif peuvent être renforcées ou organisées.

En dehors des États et des collectivités locales, les acteurs économiques nationaux et internationaux devront être largement sollicités dans le nouveau projet d'industrialisation. Il s'agira d'attirer les groupes industriels mondiaux par des mesures régionales et non plus uniquement nationales.

B. Les garanties régionales aux investissements

Les avantages d'une telle stratégie d'industrialisation sont nombreux. En dehors des États (et leurs regroupements régionaux) qui resteront le centre de la régulation du processus industriel, les acteurs économiques trouveront, en effet, dans ce nouveau cadre certains avantages motivant de nouvelles actions en direction du continent.

Ils bénéficieront d'abord d'une garantie régionale de leurs investissements sans craindre le « fait du prince » qui plane dans les sphères nationales. Proposer par le truchement d'une entente

⁶⁴⁴ Amin S., « Le défi des régionalisations », in, Amin S. & alii., *Afrique. Exclusion programmée ou renaissance ?* Paris, Maisonneuve & Larose, 2005, p. 156.

régionale (qui n'est pas seulement politique ou dominée par des pesanteurs politiques et institutionnelles) les garanties aux investisseurs nationaux et mondiaux, apparaissent comme une forme de sécurisation des moyens mis en jeu.

Ils seront aussi assurés ensuite de disposer de marchés locaux de consommation des produits sortis des industries régionales du fait de l'effectivité de la libre circulation des personnes et des biens. C'est une condition incontournable à la réalisation des investissements importants qu'exige ce genre de projets.

Enfin, ces acteurs devront être associés prioritairement à la réalisation et au développement des infrastructures concernant les moyens de communication (téléphonie, routes, aéroports, ports (secs et mouillés)). L'augmentation des capacités des différentes infrastructures contribuera à la réussite des projets en cours de réalisation. Donner l'occasion aux différents acteurs économiques de disposer de la capacité d'influer telle ou telle autre réalisation constitue une nouvelle forme d'ouverture et de partenariat. Bien entendu, il ne s'agira nullement de laisser le contrôle de l'exclusivité d'un secteur entre les mains d'un seul opérateur. La diversité des partenaires et des acteurs, sera un moyen d'assurer et de garantir un équilibre.

Ces infrastructures contribueront également au renforcement de nombreux secteurs comme celui des services ou à redynamiser le tourisme africain longtemps considéré comme un secteur peu productif de richesses.

Section 2 : Le renforcement du secteur des services

Les progrès des technologies de l'information et de la communication ont augmenté les possibilités de développement et d'utilisation de nombreux services, particulièrement les services aux entreprises. Ils ont aussi engendré de nouvelles catégories de services marchands dans les pays développés. À la fin de la décennie 1990, l'OCDE estime à 1.500 milliards de dollars, le chiffre d'affaires des entreprises de service de ses pays membres dans ce secteur⁶⁴⁵.

Mais, cette part ne cesse de décroître au profit de nouveaux pays émergents, surtout ceux d'Asie. À l'occasion d'un nouveau départ, l'Afrique doit s'insérer dans ce secteur d'abord pour contribuer au renforcement du tissu industriel en construction, ensuite pour proposer sur le marché international, des services pertinents et moins chers. Elle a une part de marché à prendre dans le secteur des services.

⁶⁴⁵ OCDE, Les services stratégiques aux entreprises, Paris, OCDE, 1999, p. 7.

Il convient aussi de faire du tourisme, un pôle important dans la recherche des possibilités. Le tourisme procure en effet, des ressources tant aux particuliers qu'aux États, qui doivent exiger des opérateurs en charge de la gestion des structures d'accueil, la mise aux normes internationales de celles-ci.

Paragraphe 1 : Le secteur des services : soutien à l'industrialisation et à la production de richesses

Dans l'actuel contexte international, marqué par une concurrence sans limite, l'Afrique reste le continent où les services fournis par les entreprises restent relativement faibles. La nouvelle organisation économique impose donc la promotion de ce secteur. Il s'agit d'une orientation impérative qui devrait permettre à terme, de relever la compétitivité des acteurs économiques et améliorer la capacité d'échanges des pays africains.

A. Le secteur des services comme soutien à l'industrialisation

Le choix du renforcement du secteur des entreprises de services, a été la règle dans les pays qui ont connu une croissance soutenue⁶⁴⁶. Il est évident que les entreprises doivent de plus en plus mobiliser un large éventail de compétences (techniques et immatérielles), qui dépassent souvent leurs capacités internes. À mesure que le besoin d'innover se fait de plus en plus pressant et que les moyens d'y parvenir sont de plus en plus complexes, la sous-traitance⁶⁴⁷ des services intermédiaires faisant appel à la maîtrise d'autres connaissances, est de plus en plus forte.

De fait, les services tels que le conseil juridique, la comptabilité, la publicité, le recrutement etc., doivent être rapidement et facilement mobilisables par tous les partenaires dans un même environnement régional concerné.

Il est par ailleurs impératif, de coordonner les différentes unités locales concourant aux performances des unités industrielles régionales. Cette option est indispensable pour les échanges inter-secteurs qui concourent à une meilleure rentabilité des firmes régionales. À ce titre, les entreprises jouant un rôle dans le transfert des connaissances entre organisations, secteurs ou réseaux, seront largement sollicitées.

Enfin, les opérations liées aux droits de la propriété intellectuelle, aux processus de commercialisation, de marketing etc., doivent désormais être assurées par les spécialistes des secteurs concernés.

⁶⁴⁶ Bandt (de) J., Services aux entreprises : Informations, produits, richesses, Paris, Économica, 1995.

⁶⁴⁷ On peut définir la sous-traitance comme étant « le fait d'externaliser des fonctions ou des activités à valeur ajoutée de l'entreprise en les confiant à des fournisseurs extérieurs ». OCDE, *op. cit.*, p. 14.

Ces activités impliquent des tâches et des opérations spécifiques et par conséquent, des métiers et des compétences particulières. Des spécialisations professionnelles, sont donc à prévoir.

B. Une Afrique vendeuse de services

Selon une étude de l'OCDE⁶⁴⁸, les pays comme l'Inde proposent divers services principalement ceux basés sur les techniques de l'information et de la communication notamment dans le domaine informatique et le développement des logiciels. Pourquoi les pays francophones d'Afrique noire ne pourraient-ils pas faire de même pour les pays francophones du Nord ? La langue partagée fournit de ce point de vue, un réel avantage comparatif.

Des activités comme les services dits « informationnels » ou de traitement des données ne nécessitent plus de déplacement physique de données. Les pays d'Afrique subsaharienne peuvent donc devenir dans ces domaines, un atout inestimable pour les entreprises européennes. Certes, ces services exigent des qualifications élevées, mais la constitution au préalable de réseaux de professionnels dans la sphère régionale, opérant dans le même secteur permettra de contourner cette difficulté.

Par ailleurs, les échanges de services aux entreprises impliquent parfois la circulation de personnes dans les deux sens du fait des contacts nécessaires pour l'amélioration des partenariats. Sous régionales, régionales et intercontinentales, ces circulations contribueront au développement des secteurs tel l'hôtellerie, encore mal développés en Afrique.

L'intérêt du secteur des services aux entreprises va donc au-delà de la part importante et croissante qu'il peut représenter dans le PIB. Les services ont en effet, des liens étroits avec la plupart des secteurs de l'économie et jouent un rôle essentiel dans l'émergence de nouveaux systèmes d'innovation. L'accès à ce secteur est donc particulièrement important pour l'Afrique aux prises avec le double défi de la mondialisation, la nécessité d'innover et d'inventer de nouveaux modèles pour son développement.

Paragraphe 2 : Défricher les opportunités touristiques africaines

La redynamisation du tourisme africain doit être considérée comme partie intégrante des préalables au développement. Le tourisme offre en effet, le moyen pour les pays africains, de rétablir la confiance entre eux et les étrangers qui les visitent. Il permet aussi d'améliorer la

⁶⁴⁸ OCDE, « Mondialisation et ajustement structurel : synthèse de l'étude sur la mondialisation et l'innovation dans le secteur des services aux entreprises », Paris, 2007. Le tableau n°2 de cette étude indique que la part (en %) du PIB de l'exportation des services de l'Inde, est passée de 5,6 en 1995 à 16,9 en 2003. p. 8.

qualité des services fournis (qui nécessitent l'utilisation d'une main d'œuvre locale), l'entretien et la rénovation des sites tout en contribuant à l'accroissement des recettes des États et des revenus des citoyens. Il est un maillon important dans la stratégie d'attraction des investisseurs.

Mais, beaucoup de paramètres freinent encore la dynamisation de ce secteur. C'est notamment le cas des infrastructures routières aéroportuaires et hôtelières. Leur état actuel impose de redéfinir de nouvelles stratégies d'ensemble.

A. Le tourisme africain : un secteur encore presque vierge

Pour le tourisme, l'Afrique est un « havre de paix ». En dehors de quelques zones de turbulence, le reste de la région francophone jouit d'une paix durable. Si selon l'Organisation mondiale du Tourisme, on peut noter en 2003 une baisse mondiale du tourisme de 1,2 %, le tourisme a progressé la même année en Afrique : de 4,9 % (30,5 millions de dollars en 2003 contre 29,1 millions de dollars en 2002). La part du continent passe ainsi de 3 à 4,4 %⁶⁴⁹. Parmi les pays les plus visités, figurent l'Égypte (+ 17 %), le Maroc (+ 6 %), la Tunisie, l'Afrique du Sud et dans une moindre mesure, le Mali.

En 2005, l'Afrique vient en tête avec une croissance estimée à 10 % et un « boum » avoisinant 13 % pour l'Afrique subsaharienne. Mais, c'est plus des pays comme le Kenya (+ 26 % de janvier à octobre par comparaison à la même période de l'année précédente), le Mozambique (+ 37 % de janvier à septembre) et l'Afrique du Sud (+ 11 % de janvier à août) et les destinations insulaires comme les Seychelles (+ 7 %) et Maurice (+ 6 %) qui améliorent le plus leurs résultats⁶⁵⁰.

Plusieurs raisons expliquent le peu d'attraction qu'offrent les pays subsahariens francophones dans ce secteur et la faible part qu'ils représentent dans cette augmentation. Elles vont de l'offre insuffisante en hôtels convenables respectant les normes internationales à la faible présence des « tours opérateurs » qui n'ont que peu de propositions de visites à offrir aux touristes.

Une autre difficulté non moins importante doit être soulignée. Elle se rapporte au culte du secret qui entoure certaines pratiques. L'Afrique des mythes et légendes n'a pas totalement disparu et les dépositaires des pratiques ancestrales sont peu avenants. Ce que Jean – Paul Ngoupandé qualifie d'enfermement culturel⁶⁵¹ empêche l'Afrique de tirer profit du tourisme. L'immense patrimoine culturel africain n'est guère porteur compte tenu des pesanteurs culturelles. À toutes

⁶⁴⁹ OMT, Rapport annuel 2003, Madrid, 2004.

⁶⁵⁰ OMT, Rapport annuel 2005, Madrid, 2006.

⁶⁵¹ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 270.

ces raisons, on peut ajouter le coût des transports intérieurs en Afrique. Peu de compagnies aériennes assurent des vols intérieurs réguliers à prix raisonnable.

Il faut donc inventer un partenariat gagnant/gagnant entre les entreprises de tourisme et les gardiens du temple que sont les notables des communautés dans un cadre légal où l'État, ou à défaut la collectivité territoriale, sera le garant de la sécurité des personnes et des biens.

B. Le patrimoine africain au cœur du développement touristique ?

L'augmentation récente de fréquentation du tourisme africain cache bien des insuffisances. En fait, le continent n'accueille qu'environ 5% des activités de ce secteur par rapport au reste du monde. Dans ce total, le Maghreb représente environ le tiers comme l'Afrique du Sud. L'Afrique orientale totalise au moins le quart des destinations en direction du continent. Le reste est partagé par une quarantaine de pays qui sont en dehors de ces zones dont l'Afrique francophone subsaharienne qui fait figure de « parent pauvre ».

Il est possible de faire beaucoup mieux en Afrique en général et en Afrique noire francophone plus particulièrement. Car, au-delà des clichés d'une Afrique figée dans son évolution et son histoire, ravagée par la famine, par les guerres civiles, les catastrophes climatiques et politiques, le patrimoine et l'héritage culturels africains existent bel et bien et les destinations touristiques sont diverses et variées.

Certes, en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, le patrimoine architectural est en ruine. Mais cela n'explique pas tout. Le peu de fréquentation des sites historiques s'explique entre autres causes par :

- la faiblesse du développement du tourisme intérieur : les africains n'ont développé ni le voyage à l'intérieur de leur propre pays dans le but de profiter de la richesse qu'offre la diversité de leur environnement, ni la curiosité de visiter le patrimoine des pays limitrophes. Les déplacements nationaux sont le plus souvent limités aux visites aux familles restées dans les villages ou en dehors des lieux de travail. La traditionnelle explication fondée sur l'insuffisance des ressources ne saurait justifier ce fait.
- la faiblesse à l'étranger de l'attrait de chacun des pays. Dans la tradition francophone, les responsables politiques en charge du secteur du tourisme, sont aussi généralement en charge de la culture. Vu les difficultés liées à ce dernier secteur, en raison d'un patrimoine culturel à sauvegarder envers et contre tout, les actions dans le développement du tourisme sont largement limitées aux activités liées au soleil et à la mer.

La dynamisation du tourisme africain passera donc par le développement d'un tourisme national, celui des relations interculturelles transfrontalières et également par le développement des relations avec les agences spécialisées d'Europe qui ne cherchent qu'à élargir le panel des propositions. C'est seulement sur de telles bases que peut s'engager une dynamique à long terme avec un effet d'entraînement des branches d'activités connexes.

Conclusion

La logique actuelle des pays africains francophones au sud du Sahara pour leur développement, est un échec. Elle n'a intégré ni l'innovation ni une stratégie de transformation globale dans ses approches. Elle ne peut plus être retenue comme modèle de transformation des sociétés africaines en régions prospères.

Face aux nouveaux enjeux de l'économie mondiale et la nécessité d'un nouveau départ pour l'Afrique, ce travail propose une stratégie s'appuyant sur l'industrialisation régionale, les services dont le tourisme pour un décollage des pays africains.

Il intègre le facteur selon lequel le processus d'industrialisation est un phénomène largement porté par des acteurs transnationaux, notamment les firmes mondiales, auxquelles l'Afrique doit être en mesure d'offrir l'espace et la garantie nécessaires. Or, les environnements institutionnels régionaux actuels sont insuffisants dans leur fonctionnement pour proposer des garanties sérieuses. Les aménagements apportés aux divers codes d'investissements africains n'ont pas non plus suffi à attirer les investissements souhaités. De ce point de vue, les sous-systèmes productifs locaux devront être intégrés dans de grands ensembles régionaux pour contribuer graduellement au processus de développement. *« C'est généralement à ce niveau que la dynamique industrielle opère sa genèse et revêt ses premières formes d'évolution dans le prolongement de trajectoires technologiques et sociales longues »*⁶⁵².

Cette trajectoire passe aujourd'hui par une relance du secteur des services en Afrique. Car, c'est dans ce secteur que l'innovation et la créativité opèrent les premiers changements qualitatifs. Ainsi, les entreprises prestataires de services se positionneront à la fois comme des acteurs du changement, des soutiens à l'industrialisation et des contributeurs aux ressources des pays. Au plan technologique, l'innovation et la création de richesses sont une activité qui implique *« des relations de compétition – coopération, des effets d'apprentissage collectif ainsi que des modèles de représentation partagés par une communauté d'agents »*⁶⁵³. Les cadres nationaux africains

⁶⁵² Abdelmalki L. et Courlet C., *op. cit.*, p. 14.

⁶⁵³ *Ibid.*, p. 15.

sont de ce point de vue trop fermés sur eux-mêmes pour favoriser l'émergence d'une telle dynamique. Dès lors, la prise en compte de cette relation d'interdépendance renvoie la problématique du développement au-delà du cadre national en interrogeant le système actuel d'intégration sur sa capacité à réguler et coordonner cette nouvelle dynamique.

Dans la recherche de solutions durables, le tourisme dispose par ailleurs, de nombreux atouts par rapport à d'autres branches d'activités. Étant hétérogène par nature, il est une source de multiples avantages directs et indirects pour l'ensemble de l'économie. Il crée des emplois dans le large éventail des secteurs de services directement liés à son activité, mais également dans le commerce de détail, la construction, la fabrication manufacturière, les télécommunications qui sont autant de secteurs d'avenir. Son impact sur les ressources naturelles et l'environnement, est par ailleurs moindre que celui provoqué par l'industrie manufacturière : son principal objectif étant de faire apprécier aux visiteurs la beauté naturelle des sites, la découverte des us et coutumes locaux. Mais la quête du développement africain, pour réussir doit aussi et avant tout, satisfaire à un ensemble de préalables garantissant un nouvel environnement développement.

« En notre temps, la seule querelle qui vaille, est celle de l'homme.

C'est de l'Homme qu'il s'agit de sauver, de faire vivre et de développer. »

Charles de Gaulle

Chapitre 8 : Les préalables indispensables

Le développement d'un pays et au-delà, d'une région, résulte de la combinaison judicieuse de divers facteurs matériels, humains et moraux. Ainsi, comme l'ont prouvé les pays ayant réussi leur passage d'une société sous – développée à celle jouissant d'une croissance durable, le phénomène complexe du développement requiert un ordre politique et managérial cohérents qui favorisent une émergence de forces économiques.

La création d'une communauté d'intérêts par les États africains, les oblige en particulier à fonder un creuset de formation pour répondre à la demande de main d'œuvre. En effet, l'industrialisation exige la disponibilité à la fois en qualité et en nombre suffisant de techniciens dans les domaines nouvellement promus. Cette préoccupation peut avoir une première approche de solution par le partage de compétences si la fluidité de la circulation des personnes est effective. Dans le même temps, il est utile de revoir la politique d'investissement dans le domaine des infrastructures. La démarche actuelle fait apparaître une certaine incohérence qu'il faut corriger. Car, la précipitation à laquelle ont donné lieu les actions de rattrapage du retard

africain dans ce domaine, a conduit à la prolifération d'infrastructures improductives à la fin de la décennie 1980. Il faut plus de cohérence.

Mais cette exigence de maîtrise de paramètres socio économiques, se double d'une autre : redéfinir de nouveaux cadres nationaux de développement. L'utilité de cette dernière exigence se fonde sur le constat selon lequel, la prise en compte des avancées démocratiques comme gage principal d'un environnement susceptible de conduire au développement, apparaît désormais, insuffisante. Des préalables politiques sont donc requis.

Section 1 : Les préalables politiques incontournables

Les modèles économique et social que tentent de mettre en œuvre les États africains francophones au sud du Sahara, est le produit d'une histoire qui a conduit de toute évidence à inverser les processus nationaux par rapport à l'Europe et particulièrement à la France où l'État unitaire a posé préalablement les fondamentaux du développement et du bien – être économique et social. Les États africains eux, ont espéré parvenir au même développement en s'affranchissant de ces fondamentaux et en s'appuyant sur des normes essentiellement politiques. À titre d'exemple, le revirement politique introduit par la Conférence de Baule de juin 1990 dans la gestion des affaires publiques, consiste à préjuger de l'avenir économique d'une nation à l'aune de ses avancées démocratiques. Au vu des résultats, il faut un peu plus que de la rentabilité politique.

Paragraphe 1 : Repenser et renforcer le système démocratique interne des États

L'organisation politique et sociale occidentale s'est appuyée constamment sur des principes directeurs tels que la séparation des pouvoirs qui forme la première trame d'une démocratie en marche, la voie électorale pour assurer les fonctions nationales. Ces principes sont aujourd'hui partie prenante du modèle africain de gouvernance publique. Ce qui ravive la question de savoir pourquoi compte tenu de ces acquis démocratiques, les États africains peinent à trouver les voies de la croissance économique. Pourquoi les avancées démocratiques n'ont pas eu pour effets directs l'amélioration des conditions de vie attendues en Afrique ? Quel environnement faut-il instaurer aujourd'hui en Afrique subsaharienne pour permettre au modèle proposé de produire les résultats escomptés ?

A. Redéfinir le cadre démocratique et celui des indices humains

Le revirement politique des années 1990, a fait prévaloir le système démocratique de gouvernance comme un objectif de développement. Il convient de prendre en compte une évidence : la démocratie est un moyen qui mal utilisé ou dévoyé, comme cela apparaît être le cas aujourd'hui dans le fonctionnement de certains États africains, conduit aux mêmes résultats que son absence. Ainsi, le discours qui consiste à faire prévaloir la démocratie plurielle comme clé de voûte de la réussite, doit être relativisé. L'Afrique francophone regorge d'exemples de « démocraties d'apparence » sous les couleurs d'une démocratie plurielle et féconde⁶⁵⁴. À juste titre, pour qu'un État soit reconnu comme démocratique, il serait recommandable de prendre en compte d'autres critères que l'organisation à échéance régulière de consultations électorales. Ainsi, le Bénin, le Mali et le Sénégal ont renouvelé leurs institutions à bonnes dates sans pour autant s'inscrire dans une croissance ascendante durable qui pourrait conduire au développement. Force est de constater que le principal blocage n'est nullement situé dans le fonctionnement des institutions, mais ailleurs. L'illusion d'action entretenue par les dirigeants africains, donne l'impression de « faire quelque chose ». Mais elle reste motivée par un seul objectif : conserver le pouvoir dans la limite de la légalité, mais le conserver quand même. En Afrique, « *la politique consiste à lutter pour conquérir le pouvoir pour soi et pour sa famille en vue de s'emparer des privilèges et surtout des ressources de l'État. Les hommes et les partis politiques rivaux ne se soucient pas de la lutte contre la pauvreté.* »⁶⁵⁵ La quête permanente de ces acteurs politiques, est le contrôle des institutions nationales pour bénéficier des divers avantages que confèrent le pouvoir⁶⁵⁶.

Il faudrait donc que les performances démocratiques des pays concernés ne soient plus mesurées à l'aide du seul indicateur que constituent les élections, ou l'indépendance de la justice et son impartialité, ou encore, le respect des libertés et autres garanties mais, qu'elles intègrent de nouveaux paramètres tels que, la réalisation d'infrastructures (l'énergie, l'amélioration des plates formes de communications, etc.) indispensables à l'accomplissement et la réussite des activités économiques, l'augmentation de la richesse et en particulier du PIB.

⁶⁵⁴ C'est par exemple le cas de la République du Congo où l'ancien président Denis Sassou N'guesso déchu par les urnes en juin 1992 est revenu au pouvoir à la faveur d'une guerre civile en renversant son successeur, Pascal Lissouba le 15 octobre 1997. Son pouvoir en qualité de Président de la République a été légitimé par des élections dites démocratiques en mars 2002 avec 89,54% des suffrages exprimés.

⁶⁵⁵ Mbandza J., *Pauvreté et modèles de croissance en Afrique subsaharienne : le cas du Congo – Brazzaville (1945 – 2000)*, Paris, Publibook, 2004, p. 405.

⁶⁵⁶ Certains analystes proposent pour une meilleure gestion du pouvoir politique, la mise en place dans les États africains d'un régime néo-présidentiel. Ce régime qui n'est ni parlementaire, ni présidentiel, serait fondé sur la création d'un poste de premier ministre constitutionnellement reconnu qui serait à la fois un instrument d'action et un « fusible » qui protégerait le chef de l'État contre les errances et les déboires des réformes nécessaires. Cf. Aïvo F-J., *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur la sociologie et les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Paris, L'Harmattan, 2008.

Les principes démocratiques et de gouvernance sont pour la plupart, garantis dans les constitutions africaines adoptées après 1990 et autres textes réglementaires. Mais, l'État africain « *tel qu'il est conçu et tel qu'il fonctionne, est un véritable facteur de stagnation ou même de régression.* »⁶⁵⁷ La pratique tend à infléchir les effets induits de certaines garanties constitutionnelles. Les tracasseries administratives sont toujours d'actualité et ne favorisent guère les initiatives privées. Selon le rapport 2008 du Forum économique mondial tenu à Davos en Suisse (janvier 2008), le premier pays francophone subsaharien dans son classement est le Sénégal. Ce pays apparaît au 100^e rang sur 131 pays analysés selon douze piliers d'évaluation⁶⁵⁸. Dans de telles conditions, les seuls indicateurs que sont les garanties des libertés fondamentales expliquent mal comment dans des pays supposés démocratiques, les initiatives peinent à se multiplier. En d'autres termes, on pourrait classer les pays selon un autre indice que l'Indice de développement humain (IDH). Ce nouvel indice que nous appellerons, par exemple l'**Indice démocratique global** (IDG) qui prendrait en compte, outre la tenue des élections régulières et le multipartisme, d'autres facteurs tels que la paix, l'accroissement de la richesse et des indicateurs sociaux comme le taux net de scolarisation, celui de la fréquentation des centres de santé ou de la régression de certaines infections tropicales. À ce titre, certains facteurs non monétaires, comme par exemple une catastrophe naturelle, peuvent être considérés comme une forme de dépréciation des actifs des pays concernés. Inversement, une augmentation de l'effectif des entreprises intervenant dans des domaines comme celui de l'ingénierie, ou la réduction des entreprises émergeant dans l'informel, peut être apprécié comme un renforcement du tissu économique.

B. Introduire la notion de rendement dans les programmes publics

La notion de rendement est propre au monde économique et des affaires. Son apparition dans un domaine comme celui de l'action publique, des programmes publics ou de l'exercice des responsabilités publiques, semble de prime abord, inadéquate. Mais elle est nécessaire si l'on veut rompre avec la succession, constatée jusqu'ici, de programmes infructueux.

Un constat général se dégage des politiques sectorielles menées depuis plusieurs décennies : elles ressemblent plus à une juxtaposition de mesures correctives qu'à un ensemble cohérent. Il convient dès lors, pour éviter les errements du passé, de les évaluer avec pour objectif le rendement maximal.

⁶⁵⁷ Mbandza J., *op. cit.*, p. 400.

⁶⁵⁸ La méthode de calcul des performances et les critères d'évaluation du Forum, sont de plus en plus contestés. Il offre néanmoins un indicateur de classement qui permet d'établir une comparaison entre les pays. Le Bénin pointe au 108^{ème} rang, le Burkina – Faso au 112^{ème}, le Mali au 115^{ème}, et le Cameroun au 116^{ème}. Cf. Tableau n°4 du Rapport « *Global Enabling Trade Report 2008* » juin 2008.

Dans ce contexte, la politique économique d'un pays sera l'un des moyens « *dont l'État dispose pour atteindre une finalité* »⁶⁵⁹, qui dans le contexte africain est l'amélioration des conditions sociales. Ainsi, le PAS ne peut pas tenir lieu de politique économique comme c'est le cas actuellement, même en y adjoignant des mesures compensatoires pour adoucir ses effets pervers car « *l'ajustement est tout au plus un moyen de gestion macroéconomique* »⁶⁶⁰.

Concilier rendement économique et efficacité politique, dans les programmes d'action des gouvernements africains, implique de prendre conscience que la logique jusque là suivie, est un mauvais choix. Dans le domaine agricole par exemple, la large part accordée aux produits d'exportation au détriment de ceux vivriers, afin de répondre uniquement aux objectifs macroéconomiques, n'a pas été compatible avec les objectifs de l'autosuffisance alimentaire⁶⁶¹. Or, aucun pays ne peut prétendre à un développement, s'il n'est pas en mesure de s'auto suffire nutritionnellement. Ainsi, tout programme de promotion agricole de denrées d'exportation, devrait viser aussi le développement de cultures vivrières associées en rapport avec les habitudes alimentaires du milieu concerné. Faire le contraire, c'est organiser une dépendance nutritionnelle de la société concernée et donc son appauvrissement.

En définitive, les nouveaux programmes sectoriels devront associer l'utilité locale aux contingences macro économiques. Ces différents préalables politiques à vocation nationale dont la réalisation semble prioritaire, impliquent la création d'un nouveau lien entre l'État et ses citoyens, un nouveau nationalisme.

Paragraphe 2 : Faire naître un nationalisme de développement

Parmi les défis que les pays africains ont à relever dans un proche avenir, on peut inclure le désintérêt ambiant face aux biens publics ou à la chose publique. Intéresser le citoyen commun aux affaires publiques sans que l'objectif ne soit à but strictement électoraliste contribuera à l'amélioration de l'efficacité de chaque programme de développement. Il s'agit de créer un **nationalisme de développement** à tous les niveaux de la société, du citoyen au dirigeant.

Il est évident qu'en Afrique, sont concernés en premier lieu, les responsables politiques qui doivent montrer l'exemple de ce nationalisme. Cette posture passe par divers moyens tels que le

⁶⁵⁹ Mbandza J., *op. cit.*, p. 385.

⁶⁶⁰ *Ibid.*, p. 406.

⁶⁶¹ Selon le Rapport 2008 de la CNUCED, les importations céréalières de ces cinq dernières années en direction des pays africains, ont triplé. Cette dégradation concerne quarante huit pays sur le continent. Cf. hebdomadaire *Jeune Afrique*, n° 2488, septembre 2008, p. 20.

respect de la séparation des pouvoirs et des acteurs économiques. Ce qui implique d'observer une stricte distinction entre jeux d'intrigue politiques et activités économiques.

Ce nationalisme déjà réel en Asie et plus particulièrement en Asie du Sud-est, implique que le développement soit la valeur première et donc au dessus de toute autre considération. Cette attitude met la paix au cœur du développement et exige d'exclure les cas de conflits endogènes ou exogènes comme ceux qui ont eu lieu en Côte d'Ivoire ou en République démocratique du Congo.

Par ailleurs, le secteur informel, par son ampleur, doit être considéré comme une nouvelle donne. Il assure plusieurs fonctions essentielles dans les économies des pays : l'emploi, la production, la distribution des revenus, la satisfaction des besoins de base, la formation des jeunes, etc. Il faut donc trouver le moyen dans le cadre du nationalisme de développement, d'insérer ses acteurs dans le formel.

A. Réduire l'écart entre le « pays formel » et le pays réel

L'absence de lien entre le pays réel et le « pays formel » est commun aux pays d'Afrique noire. Le pays formel dont il est question, n'est pas la délimitation géographique et administrative des frontières de chaque État. C'est l'ensemble des citoyens – entre 20 et 25% de la population active selon les pays – qui émargent au budget national ou dans les administrations publiques. À cette catégorie, on peut ajouter les personnels des entreprises, des institutions internationales, des institutions financières et toute autre personne ayant un rapport avec l'administration publique. L'ensemble varie entre 30 et 35% de la population selon les pays. En dehors de ceux-ci, le reste de la population – c'est-à-dire les deux tiers – n'a d'utilité que pendant les périodes électorales où l'élite vient solliciter leur suffrage pour un mandat public.

Cette partie de près des trois-quarts de la population de chaque pays se trouve pour partie en marge du fonctionnement des institutions et s'insèrent très largement dans une activité informelle. Elle n'entretient de rapports et de contacts avec les structures publiques que pendant les moments de pose de première pierre. Moment de démonstration de rang social, ces instants sont privilégiés en particulier par les hommes politiques en raison du fait qu'ils offrent l'opportunité d'une démonstration de l'ascendance sociale et confèrent à l'élu l'illusion d'une certaine importance.

Réinventer un nouveau lien social entre le « pays formel » et le pays réel, ne revient pas forcément à soutenir que dans chaque village, chaque communauté, toute décision politique ou d'investissement devrait recueillir l'assentiment de tous. Il serait illusoire de croire que chaque pays fonctionnerait mieux ou afficherait de meilleures performances en s'appuyant sur les avis

émis par chaque démembrement social. Le nouveau lien doit résulter d'abord de l'utilité de l'ouvrage pour la communauté bénéficiaire et de l'implication personnelle et réelle du plus grand nombre dans la réalisation des programmes.

Ainsi, pour que chaque composante sociale apporte sa participation, il faut que les actions répondent à une attente. La recherche de la satisfaction des besoins posera la délicate question de l'efficiencia longtemps ignorée des programmes publics. Les organismes publics seront alors contraints d'établir avec les populations un autre rapport que celui des sollicitations électorales. Cet effort de reconnaissance de part et d'autre changera aussi les comportements de chacun et surtout celui de la classe politique dirigeante. Dans ce nouveau type de rapport, le pays réel se rapprochera du pays formel et le secteur informel perdra un peu de terrain pour le plus grand bien de toute la communauté.

B. Diminuer le poids de l'informel dans l'économie

Le poids du secteur informel en Afrique est si important que beaucoup d'acteurs économiques préfèrent opérer des transactions « au noir ». « On y retrouve plus de 50% de l'emploi non agricole »⁶⁶². L'avantage d'une telle pratique n'est plus à démontrer : d'un côté, le bénéficiaire du bien, paie à un coût inférieur au prix du marché ; de l'autre, l'opérateur économique écoule son produit sans taxes et impôts. En fait, c'est ce qui doit revenir à l'État ou à la collectivité, qui est partagé entre prestataire et bénéficiaire. Chacun y trouve son compte, sauf l'État.

Cette pratique des activités hors du champ économique classique s'est d'autant plus développée que l'État, en raison de la recherche des performances macroéconomiques, a pendant longtemps gelé les salaires, réduisant le pouvoir d'achat de la majeure partie des consommateurs. Cette perte du pouvoir d'achat des salariés, qui ont vu par ailleurs les prix des biens courants de consommation augmenter, est comblée par une entente illicite au dos de l'État. Les déclarations fiscales aux services compétents sont fausses, mais l'agent économique s'assure de l'absence de toute poursuite en offrant aux fonctionnaires des « rémunérations » illicites. Pour Jean-Paul Ngoupandé, l'informel est un piège pour le développement de l'économie africaine⁶⁶³. Ce qui n'est pas faux, puisqu'une partie importante de l'économie reste en dehors des obligations légales de protection. De plus, s'organise ainsi une fuite de ressources pour l'État alors que les budgets africains sont essentiellement fiscaux. Comment un État peut-il investir dans les autres secteurs alors qu'il ne dispose pas de ses ressources ?

⁶⁶² Bodson P. et Roy P.-M., *Survivre dans les pays en développement. Approches du secteur informel*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 5.

⁶⁶³ Ngoupandé J.-P., *op. cit.* p. 261.

En réalité, les raisons du développement du secteur informel sont multiples. Outre le gagnant/gagnant des partenaires de ce secteur, on peut citer : la faiblesse des institutions de promotion des diverses activités sectorielles, la grande flexibilité de ce secteur, sa constante adaptation aux réalités quotidiennes et enfin le récurrent problème du système d'enseignement public et de formation.

Il convient de faire remarquer que la plupart des pays africains ont adopté des codes d'investissement dont l'objectif unique est d'attirer les investisseurs des secteurs modernes. Ces codes n'ont cependant pas suffi à relancer la plupart des économies et n'ont pas eu non plus d'impact significatif sur le secteur informel, dans la mesure où les dispositions ont été essentiellement conçues pour les seuls secteurs modernes.

Par ailleurs, les atouts du secteur informel ne sont pas négligeables face aux mutations et contraintes de l'environnement économique et institutionnel découlant de la globalisation et des politiques macroéconomiques de stabilisation et de redressement. Les réductions de postes dans l'administration publique ont fertilisé les imaginations. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ont facilité la décentralisation de la production et de la main-d'oeuvre, ont permis à de nombreux anciens salariés – et même parfois à des fonctionnaires encore en service – de boucler ainsi des fins de mois de plus en plus difficiles. C'est une nouvelle cause non moins importante de constitution d'un secteur informel expansif⁶⁶⁴.

Il faut aussi rappeler que le manque d'investissements conséquents dans l'éducation ne permet pas de prendre en charge toute la population scolarisable ayant abandonné leur scolarité avant terme. Ainsi, dans la plupart des pays africains, de nombreux enfants ne pouvant poursuivre l'école, s'orientent directement dans des activités relevant du secteur informel (commerce, petits métiers tels que cireurs, porteurs, laveurs, etc.), ou encore dans l'artisanat en qualité d'apprentis pour bénéficier d'une formation professionnelle sur le tas.

Pour diminuer l'importance du secteur informel, certains auteurs suggèrent de l'imposer pour financer en partie la réalisation d'infrastructures nécessaires au développement. Dans le but de contourner le premier obstacle qui est l'absence d'une comptabilité fiable pour servir de base de calcul, les mêmes auteurs suggèrent un impôt forfaitaire prenant en compte les matériels utilisés

⁶⁶⁴ L'industrie du disque et des œuvres musicales par exemple, souffre de ce développement aussi bien en Europe qu'en Afrique. Selon un rapport établi pour le compte de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, les « nouvelles technologies facilitent aussi les activités de piratage, phénomène rampant sur les marchés nationaux qui contribue à fragiliser la chaîne de production des biens culturels... » Au Mali par exemple, « les producteurs et les sociétés d'édition estiment que neuf cassettes sur dix sont contrefaites. » Cf., Organisation Internationale de la Francophonie, *Les industries culturelles des pays du Sud : enjeux du projet de Convention internationale sur la diversité culturelle*, Paris, août 2004, p. 37 – 38. On peut également se reporter à Manda Tchebwa, *Musiques africaines. Nouveaux enjeux, nouveaux défis*, Paris, UNESCO, 2005. L'auteur considère la piraterie comme une « peste industrielle », p. 63.

et le domaine d'activité concerné⁶⁶⁵. De telles mesures paraissent précipitées et conduiraient inévitablement à l'organisation de dissimulation des actifs des acteurs concernés. Il convient dès lors, de procéder par étape en proposant à ces acteurs les avantages liés à un regroupement corporatiste avant d'envisager une taxation de leurs activités.

Réduire l'impact de ce secteur suppose une action multidirectionnelle. Il faut en premier lieu réduire les contraintes liées au cadre institutionnel en créant de nouveaux rapports entre les personnes qui émargent dans l'informel et les structures administratives notamment l'État. Ce raccourci peut emprunter par exemple le canal de l'élargissement des répertoires des arts et métiers et la facilitation de l'inscription de ces travailleurs dans ses registres. Il faut aussi proposer d'autres formes de protection sociales corporatistes et des garanties pour l'obtention de prêts et crédits (système mutualiste). Ce qui inciterait les participants au secteur informel à s'inscrire à terme dans la légalité.

Ce secteur ne peut disparaître totalement – il existe aussi ailleurs y compris en Occident – mais il peut diminuer si l'agent économique y trouve son intérêt en terme de gain, de protection à court, moyen et long termes. Les États gagneraient à restructurer en ce sens l'ensemble du tissu économique par diverses réformes. Ils favoriseraient par la même occasion un ensemble de préalables économiques qu'il convient de cerner.

Section 2 : Les préalables socioéconomiques

Au plan des préalables socioéconomiques, les États doivent s'engager dans une double action : réorienter stratégiquement la main d'œuvre actuelle que constitue les jeunes diplômés des formations générales pour la création des petites et moyennes unités de services ; harmoniser au plan régional tant dans le contenu que dans les finalités les instituts de formation professionnels opérant dans la même branche. La prise de conscience du potentiel que constitue la jeunesse scolarisée apparaît comme essentielle dans le nouveau modèle.

Par ailleurs, aucune stratégie visant la réduction de l'écart entre l'Afrique et le reste du monde, ne peut raisonnablement omettre le poids des infrastructures et leurs impacts sur l'ensemble des actions. Plusieurs travaux ont indexé le déficit infrastructurel comme l'une des causes du retard africain. Certaines analyses soutiennent que si « *l'infrastructure sociale tient le rôle de "moteur" dans l'activité économique, l'infrastructure physique remplit celui de "roue du véhicule"* »⁶⁶⁶.

⁶⁶⁵ Mbandza J., *op. cit.*, p. 378.

⁶⁶⁶ BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 1999*, *op. cit.*, p. 105.

C'est dans ce contexte qu'il faut revoir les objectifs de l'APD comme un moyen particulier d'action. De même, apporter des correctifs appropriés au modèle actuel d'intégration régionale qui révèle des limites et en tenir compte dans le nouveau modèle serait remarquablement opportun.

Paragraphe 1 : La nouvelle promotion du potentiel humain

Dans la perspective du nouvel élan, le système éducatif reste un défi majeur à relever. On ne peut faire l'impasse sur le potentiel que représentent les jeunes formés dans les universités. De façon générale, c'est soit leur incompétence qui est soulignée, soit le niveau de qualification professionnelle relativement bas qui est montré du doigt.

L'une et l'autre des défaillances sont bien réelles. Mais, cela n'enlève rien à l'intérêt d'une instruction générale. Certes, faute de s'insérer dans les cycles de formation professionnelle, une importante frange des jeunes bacheliers se retrouvent quelques années après, titulaires de diplômes universitaires à contenance générale à faible portée en matière d'emplois. Ceci, en raison de la rupture intervenue depuis peu dans la garantie du diplôme universitaire et le symbolisme social d'une « *bourgeoisie du diplôme* »⁶⁶⁷. Toutefois, cette formation générale offre une flexibilité qui peut être un atout.

A. Les atouts de la jeunesse scolarisée : une main d'œuvre inexploitée

Rapporté à la population nationale de chaque pays, le nombre de jeunes ayant terminé un cycle universitaire reste négligeable. Il convient cependant de nuancer ces données : François Orivel⁶⁶⁸ rappelle que le bilan des trente années après les indépendances, est plus que satisfaisant ; l'effectif global des élèves accueillis a été multiplié par trois en vingt ans, soit dans la période comprise entre 1970 et 1990. Certes, les données de ces quinze dernières années ne se situent pas dans cette tendance globale. Reste néanmoins que tout n'est pas pour autant perdu.

1. La flexibilité des formations générales

Par année académique, la majorité des jeunes sortis des universités des cycles de formation générale ne trouve pas immédiatement un emploi correspondant à leur qualification première dans les mois qui suivent la fin de leur formation. « *L'absence d'une démarche prospective dans l'élaboration des politiques de formation en relation avec l'emploi* [a engendré] un

⁶⁶⁷ Kasongo-Ngoy M. M., *op. cit.*, p. 17.

⁶⁶⁸ Cité par Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 282.

dysfonctionnement dans la vie socio économique d'où un taux de chômage de plus en plus grandissant. »⁶⁶⁹ Ces jeunes diplômés non insérés dans les systèmes classiques comme la fonction publique ou les entreprises privées, se reconvertissent soit dans l'informel, soit dans une autre branche d'activités plus porteuse.

Cette flexibilité des jeunes diplômés, est aussi un atout. En fait, cette réadaptation dans l'emploi, interprétée comme de la « débrouille », est réussie grâce à cette formation générale qui offre malgré ses imperfections, un bagage général d'insertion sur n'importe quel marché. Ce potentiel de reconversion en matière de main d'œuvre, est donc à valoriser.

En matière de formation, un autre argument plaide pour l'Afrique. Depuis les indépendances à ce jour, plusieurs centaines de spécialistes ont été formés dans les universités européennes et nord américaines dans divers domaines sans avoir eu l'occasion d'exercer leur magistère. Ceux-ci constituent un vivier sur lequel tout programme d'investissement peut prendre appui. Un potentiel existe donc et il convient de ne pas l'ignorer.

La fuite des cerveaux invoquée pour vilipender les formations à l'étranger est également à relativiser. Il n'y aura pas fuite massive de cerveaux avec implantation dans les pays de formation que si le pays d'origine n'est pas porteur d'espoir. Il en est de même du différentiel de traitement salarial. Plusieurs pays ont entrepris une revalorisation salariale pour fixer leurs cadres. L'exemple des pays émergents en donne l'illustration.

Le discours convenu qui objecte que l'inexpérience de cette jeunesse dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication est un obstacle, doit lui aussi, être modéré. L'expérience a prouvé que la maîtrise de l'outil informatique peut vite s'acquérir par la pratique. L'introduction des nouvelles technologies dans le monde du travail contribue à l'amélioration de la qualité du travail et permet « *aux travailleurs d'acquérir de nouvelles qualifications exigées* »⁶⁷⁰. Cette jeunesse issue des universités est donc bien en mesure de s'adapter à un environnement où ce matériel est un outil de travail.

Cependant, ces remarques n'enlèvent rien à la nécessité de faire évoluer les formations universitaires en Afrique vers plus de professionnalisation et surtout vers la formation aux nouveaux métiers du développement durable. Dans ce cadre, il faudra enfin procéder à une reconversion massive de nombreux diplômés, dont les connaissances théoriques sont devenues obsolètes en raison de l'absence de pratiques et d'expériences, en favorisant la formation

⁶⁶⁹ Fonkoua P., *op. cit.*, p. 22.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 24.

professionnelle et les formations techniques susceptibles de les rendre rapidement opérationnels. Le temps en est venu pour accompagner l'industrialisation nouvelle souhaitée.

2. Le défi immédiat de la formation professionnelle

Les défis technologiques qu'exige la réunion de différents moyens pour la constitution de pôles industriels régionaux, sont considérables. Plusieurs autres exigences apparaissent à cet effet, incontournables. Mais, celle d'une main d'œuvre techniquement qualifiée est une nécessité absolue. Dès lors, il est impérieux que les pays se donnent les moyens humains de leur développement à travers un réel plan de redéploiement des compétences.

En effet, communément admise comme une composante essentielle de tout développement, la qualité des ressources humaines conditionne le succès des stratégies de décollage économique des pays. Cependant, l'analyse de la situation générale des pays retenus, montre que les États peinent à trouver leur modèle stratégique de gestion des compétences, avec comme corollaire un déficit de main-d'œuvre qualifiée.

L'approche d'une identification des secteurs industriels pouvant offrir des débouchés immédiats est un indicateur des orientations à apporter dans les cycles de formation. Ainsi, en se calquant sur les priorités sectorielles et les opportunités de développement des pays, il est alors possible de dessiner une cartographie des compétences nécessaires pour les accompagner efficacement.

Les mutations rapides du monde actuel, impliquent de proposer des programmes de développement des compétences et des ressources humaines susceptibles d'être opérationnelles dans un délai raisonnable. Sur cette base, il convient alors de définir des normes communes pour certaines formations tout en facilitant les échanges inter universitaires des talents et accompagner ces mutations aussi bien dans le secteur privé que public.

B. Le renforcement de l'initiative des petites entreprises

La nouvelle approche industrielle à envergure régionale demande indiscutablement de nouvelles compétences et l'affinement de celles existantes. Mais dans les pays concernés, il existe des domaines où l'auto emploi reste abordable comme option de travail et possibilité de création de richesses. C'est par exemple le cas des titulaires de diplômes des différents cycles des formations polytechniques ou d'agronomie. Si pour ces diplômés les débuts restent extrêmement difficiles pour plusieurs raisons, notamment les moyens de développement des projets, l'auto emploi demeure l'un des moyens d'échapper au chômage.

L'intérêt d'un appui significatif au renforcement de l'auto entreprise est double. D'abord l'auto entrepreneur n'est plus au chômage et il est susceptible de recruter plus tard du personnel,

contribuant ainsi à la réduction de la masse des chômeurs. D'autre part, le développement de son activité impose des services secondaires dont il n'a pas forcément la compétence. Il se trouverait alors contraint de solliciter un service extérieur. C'est le cas par exemple de la maintenance des machines agricoles qui relève du domaine de la mécanique, ou du développement d'une base de données qui reste propre aux ingénieurs informaticiens.

L'effet d'entraînement induit par une activité principale n'est donc pas toujours immédiatement perceptible. Il est révélé par l'apparition ou la multiplication des autres branches d'activités connexes à l'activité principale. C'est le cas des programmes informatiques qui font appel aussi bien à des développeurs de programmes qu'à des ingénieurs de montages pour les unités centrales ou à des concepteurs de puces informatiques.

En résumé, la revalorisation du capital humain est nécessaire pour maximiser le rendement des pôles industriels régionaux. Toutefois, pour que cette nouvelle initiative produise les résultats attendus, il convient d'apporter un réaménagement à l'intégration régionale et aux infrastructures.

Paragraphe 2 : Le préalable du renforcement infrastructurel et la nécessité de réaménager l'intégration

La nécessité de revoir le fonctionnement de l'intégration régionale en Afrique aujourd'hui est révélée par les avancées du processus. La question se pose « *de savoir quel est le regroupement optimum qui réunit le maximum d'atouts et de chance pour mener avec succès l'intégration économique* »⁶⁷¹ ? Ce n'est pas l'intégration en elle-même qui pose problème, mais sa mise en œuvre. L'alternative que « *présente la voie des ensembles régionaux et sous-régionaux s'avère prometteuse, car l'intégration [...] offre une stratégie crédible et opérationnelle non contredite par l'implacable jugement du temps et des faits* »⁶⁷².

Par ailleurs, dans le domaine des infrastructures, la plupart des investissements concernent la construction d'écoles, la réfection de routes nationales et centres de santé etc. On constate aujourd'hui comme déjà dit, un déficit d'infrastructures productifs doublé d'une détérioration de l'existant faute d'entretien. En raison de la faiblesse des ressources dont disposent les États dans ce domaine, ils doivent pouvoir faire appel à une APD renouvelée pour faciliter la circulation des biens et des personnes.

⁶⁷¹ Diakité M., *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 90.

⁶⁷² *Id.*

A. La nouvelle place des infrastructures et le réajustement stratégique de l'aide

L'objectif de rattrapage longtemps entretenu a conduit à une aide mal orientée, et a contribué à l'apparition d'ouvrages comptabilisés plus tard comme des « éléphants blancs ». Il est donc utile de savoir quels sont les investissements (publics et privés) qui contribueraient au redémarrage de la croissance.

Malgré les raisons évidentes qui justifiaient l'intervention publique dans le développement des infrastructures, les mauvaises décisions d'investissement et le manque de cohérence dans les initiatives ont produit comme résultat un sous équipement de l'Afrique ou plus exactement, à une mauvaise répartition de l'existant. Pour que les infrastructures contribuent efficacement au développement, il convient de revoir leur cohérence, les effets induits et leur participation à la production de la richesse. C'est ainsi que des domaines comme le transport, la communication et l'énergie sont nécessaires à la relance africaine.

Pour ce faire, l'APD qui est un élément essentiel de l'action publique infrastructurelle en Afrique doit être revue tant dans ses objectifs que dans ses modes d'action.

1. Le défi des aménagements infrastructurels

Après les indépendances, les États africains ont confié les aménagements infrastructurels aux services publics. À l'exception de certaines raisons idéologiques⁶⁷³, la motivation première de l'engagement du secteur public dans ce domaine, relevait d'une simple logique : celle de poursuivre l'œuvre entamée par le colonisateur consistant au désenclavement de nombreuses régions et de permettre l'écoulement des récoltes. C'est ainsi que, l'État, acteur central des réformes de développement, héritier du colonisateur, s'est retrouvé en charge des aménagements infrastructurels.

Au total, les résultats ont été visibles et ont porté quelques fruits dans certains secteurs. Dans d'autres, ils ont été moins porteurs d'espoir et ont été comptabilisés au registre des sources du mal africain.

a. État des transports et de la communication

Dans ces secteurs, l'ampleur des travaux à réaliser après les indépendances nécessitait un investissement massif. À titre d'exemple, les moyens de communication et de transport entre deux zones d'un même pays, étaient souvent limités, voire absents. Certes, au moment de la

⁶⁷³ Après la transformation des organes de gestion du pouvoir public en régimes de type socialiste notamment dans les pays comme le Bénin, la Guinée (Conakry), le Congo etc. Le but est de détruire tous les indices rappelant la colonisation. Dans le même temps, les nouveaux organes de gestion des affaires publiques s'attèlent aux mêmes tâches.

décolonisation, la France avait légué à l'Afrique francophone, quelques « 50.000 kilomètres de routes bitumées, 215.000 kilomètres de pistes carrossables en toutes saisons, 18.000 kilomètres de voies ferrées, 63 ports équipés, 196 aérodromes »⁶⁷⁴. Mais le rapport entre la superficie totale des colonies (en AOF et AEF réunies font environ 7,1 millions de kilomètre carré) et les infrastructures, affichait un réel déficit à combler que les nouveaux États devaient assumer rapidement.

Pour ce faire, d'importants moyens ont été mobilisés pour favoriser la réalisation des infrastructures déficientes. Celles concernant le transport et les communications sont apparues comme les plus nécessaires au décollage économique.

- ***Les transports en Afrique noire : la prévalence du transport routier***

Essentiellement routier, le transport en Afrique souffre de graves déficiences. « Le rail » qui a connu un début encourageant peu avant la décolonisation, est aujourd'hui évincé par le transport routier. Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément l'ampleur du réseau routier africain faute de statistiques fiables, on peut noter à titre indicatif qu'en 1990, l'Afrique comptait au total 311.184 kilomètres de routes revêtues⁶⁷⁵.

Malgré cette forte progression de plus de 260.000 kilomètres en l'espace de trois décennies, la densité des routes revêtues reste faible. Elle représentait selon la Banque africaine de développement (BAD) une moyenne de 17% du total des routes praticables à la même date pour toute l'Afrique subsaharienne⁶⁷⁶. Par ailleurs, les routes sont pour une large part, en mauvais état. Dans la réalité, les réseaux routiers en Afrique progressent moins vite que la demande, même si la « *construction routière passe traditionnellement devant l'entretien dans la plupart des pays africains. Une fois la route construite, on prête moins attention aux coûts récurrents et à la gestion de la voirie* »⁶⁷⁷.

Paradoxalement, c'est le réseau routier qui concentre la majeure partie du transport, et ce, sans avoir une densité suffisante pour répondre à la sollicitation des échanges. Il est vrai que ces échanges internes sont peu développés en l'Afrique comparativement à ceux effectués avec le reste du monde. Certains analystes y voient une raison du retard de développement en Afrique.

En dépit de ces insuffisances, la route est le principal moyen de transport en Afrique subsaharienne. Elle a bénéficié à cet égard d'une politique volontariste des pouvoirs publics africains. De tous les moyens de transport (fluvial, ferroviaire, maritime ou aéroportuaire), la

⁶⁷⁴ Lugan B., *op. cit.*, p. 118.

⁶⁷⁵ Rapport Bad 1999, *op. cit.*, p. 133.

⁶⁷⁶ *Id.*

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 134.

route est, en effet, la moins onéreuse pour développer le transport en Afrique. Les autres moyens exigent à la fois des équipements spécifiques et du personnel technique adéquat que l'État africain ne dispose pas. Il faut, en effet, pour ceux-ci, après la construction des infrastructures, équiper les unités d'exploitation en ressources humaines et matérielles pour un fonctionnement optimal. C'est ce qui explique sans doute l'actuelle prévalence du transport routier.

Il faut noter que les transports fluviaux sont très restreints en raison des limites géographiques des cours d'eau africains. En dehors des grands fleuves mal exploités, le transport fluvial est presque inexistant. Les activités de transport par les eaux se limitent principalement aux échanges informels et ne contribuent pas sérieusement à l'amélioration des rapports entre les pays.

De même, le réseau de transport aérien est « relativement sous-développés »⁶⁷⁸. La « plupart des aéroports ne disposent pas d'équipements et d'infrastructures modernes. Ils se caractérisent par des pistes délabrées et un équipement du trafic obsolète »⁶⁷⁹. C'est donc en définitive le transport routier qui reste le moyen le plus utilisé et dans une moindre mesure, les chemins de fer.

Dans ce contexte où l'existant offre un avantage à la route, il faudra privilégier le développement de ce mode de transport surtout dans les axes internationaux pour faciliter l'approvisionnement des firmes régionales. Il ne s'agit pas de délaisser les projets d'aménagements de pistes « de desserte rurale », mais de renforcer les réseaux d'échanges internationaux. Mais, parallèlement, le réseau ferroviaire, qui présente d'énormes avantages, doit être développé.

- ***Le réseau ferroviaire africain : l'urgence d'une réadaptation***

Extrêmement fragmenté le réseau de transport par rail en Afrique est très sous développé. Il est l'héritage des efforts coloniaux dans le cadre de l'acheminement des produits agricoles. À ce titre, il n'existe pas véritablement un réseau de chemin de fer en Afrique subsaharienne car, dans la majorité des cas, chaque ligne relie l'intérieur des terres aux ports maritimes⁶⁸⁰. Ainsi, les réseaux ferroviaires nationaux sont généralement indépendants les uns des autres et rarement interconnectés. Ce qui constitue un réel handicap dans les échanges internationaux africains.

Depuis leur création, la majorité des voies ferrées africaines sont gérées en statut de quasi monopole comparativement aux autres moyens de transport. Les chemins de fer sont principalement utilisés pour le transport des marchandises et de personnes sur les moyennes et longues distances. C'est dans ce cadre que le projet de liaison ferroviaire entre Dakar et Bamako

⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 136.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 137.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 136.

qui se trouve aujourd'hui dans un état d'exploitation déficitaire, a vu le jour⁶⁸¹. Dénommé *L'Express* et long de 1.230 km⁶⁸², ce train aurait pu faciliter la relance économique des pays qu'il traverse par une augmentation du volume des échanges. Mais, sa contribution reste marginale pour diverses raisons.

Le but de l'exploitation de cette ligne répondait au départ au besoin du renforcement du transport entre le Sénégal et le Mali notamment dans le transport des marchandises. Mais, dès les indépendances, les deux pays ont privilégié une stratégie nationale axée uniquement sur le développement national des transports plutôt qu'une vision régionale de l'exploitation de l'ouvrage. Le plus grand défaut de sa rentabilité est la baisse des recettes liées à l'exploitation du réseau : les frets de marchandises à acheminer se réduisent jusqu'à devenir quasi inexistantes, l'ouvrage ne sert plus majoritairement qu'aux transports de voyageurs et se fragilise. Même si son exploitation continue, elle est largement déficitaire. Son maintien en exploitation est lié à une volonté politique de ne pas priver une partie de l'électorat d'un des moyens les moins onéreux de revisiter leurs régions d'origine. Ce projet qui a porté un grand espoir, s'est transformé en échec.

Pour sa part, le secteur des télécommunications prend de plus en plus d'importance en tant que facteur de développement.

b. La communication et le réseau téléphonique africain : revoir les priorités

Le réseau africain de téléphonie se caractérise par une faible pénétration, la vétusté des équipements et la lourdeur de la réponse aux demandes de connexion. Mais depuis peu, la téléphonie mobile se substitue progressivement et peut donner l'impression d'offrir une alternative.

- ***Réseau téléphonique africain : du rêve à la dépendance***

Alors que tous les analystes conviennent de l'importance de l'information dans la décision, le réseau africain de communication téléphonique est déficient. Son état provient de la vétusté des équipements combinés à l'inadéquation des supports techniques. Selon la BAD, la couverture téléphonique africaine était de l'ordre de 9 millions de connexions pour toute l'Afrique

⁶⁸¹ Comme la plupart des réseaux africains tels que le Négus (780 km) qui relie Addis-Abeba à Djibouti. L'exploitation de cette ligne fut pendant longtemps prospère pour tous. L'Éthiopie qui disposait d'un accès direct au port de Djibouti, l'exploitant français qui parvenait à rentabiliser la ligne et Djibouti qui percevait des droits de douanes sur les marchandises. Depuis l'indépendance de l'Érythrée en 1993, ce principal accès du pays à un port maritime, est de plus en plus risqué en raison des attaques armées.

⁶⁸² Construite au début du XX^e siècle, la voie ferrée Dakar – Bamako (dont la connexion officielle entre les deux réseaux nationaux, a lieu en 1923) devait permettre l'acheminement des matières premières vers le port sénégalais en même qu'il servirait pour le transport de personnes. Il devait se poursuivre jusqu'au Niger.

subsaharienne au milieu de la décennie 90⁶⁸³. Ce qui correspond à une densité moyenne de 2%⁶⁸⁴ de la population. Si les données ont largement évolués, l'Afrique reste encore mal couverte en téléphonie et donc défavorisée quant à cet état qui ne pourrait attirer des investissements sur le continent.

Devant l'état obsolète de l'infrastructure téléphonique, des programmes de rattrapage ont été envisagés. C'est le cas de projets de liaisons par satellites prévus pour contourner l'état défectueux et très limité des réseaux téléphoniques. Ces alternatives ont introduit sur la scène africaine, une infrastructure sophistiquée de communication à des fins multiples. Parmi elles, il convient de retenir le projet PANAFTTEL (Pan African Telecommunication)⁶⁸⁵, le projet AFSAT (African Satellite)⁶⁸⁶ ou le RASCOM (Regional African Satellite Communications)⁶⁸⁷.

Cependant, ces liaisons par satellite entraînent des coûts trop élevés en ce qui concerne le transit des communications inter-états ; ce qui réduit le taux d'usage de ces liaisons d'autant plus que ces équipements nécessitent d'importants moyens de maintenance. Le rêve africain d'une indépendance immédiate dans ce domaine, se trouve donc aux prises avec la réalité des coûts et les exigences techniques. Prise au piège d'une dépendance technique et financière, comment l'Afrique peut-elle accéder au tout numérique qui accélère la mondialisation contemporaine et lui est indispensable comme il l'est pour l'ensemble du monde ? Il faut donc un investissement conséquent assuré dans un équilibre préalablement défini, par les opérateurs privés et les pouvoirs publics pour sortir du piège.

- ***La fausse alternative de la téléphonie mobile***

La contribution des téléphones cellulaires à la vie des sociétés africaines est indéniable. C'est le cas par exemple des consultations électorales où cet outil de communication s'est révélé efficace⁶⁸⁸. Facile d'accès comparativement au réseau classique, il met fin à une situation où l'Africain est en moyenne à deux heures d'un téléphone fixe⁶⁸⁹. Par ailleurs, hormis le prix de

⁶⁸³ Rapport Bad 1999, *op. cit.*, p. 125.

⁶⁸⁴ Contre 30,60% pour l'Europe, 40,39% pour l'Océanie et 6,02% pour l'Asie à la même période. *Id.*

⁶⁸⁵ Adopté en 1967 par la Commission Économique Européenne avec pour objectif de mettre en place un réseau de 43.000 km de liaison par faisceaux hertziens, consolidé par 8.000 km de câble sous-marin et des stations terriennes du système Intelsat installés dans 41 pays africains.

⁶⁸⁶ Il avait pour objectif l'inter liaison de 12 pays, avec la contribution de la CEE et la collaboration de l'UAPT (l'Union Africaine des Postes et des Télécommunications).

⁶⁸⁷ Le projet RASCOM était présenté comme une alternative africaine à long terme. Il envisage un démarrage via les systèmes Intelsat et Arabsat qui parviennent actuellement à couvrir une grande partie de l'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne.

⁶⁸⁸ Par exemple lors de l'élection de M. Abdoulaye Wade à la présidence du Sénégal ou plus récemment l'élection de M. Boni Yayi à celle du Bénin pour la transmission des résultats du dépouillement depuis les bureaux de vote par les partisans de chaque camp.

⁶⁸⁹ Moyenne établie par la BAD en 1996. Cf. Rapport Bad 1999, *op. cit.*, p. 125.

l'appareil qui est relativement élevé, le coût de communication modéré offre un avantage sérieux sur le réseau fixe.

C'est à partir du milieu de la décennie 90, avec le désengagement des États et les vagues de libéralisation que ce secteur a connu un développement exponentiel. Selon l'Union internationale des Télécommunications (UIT), l'Afrique comptait à fin 2007, plus de 265 millions d'utilisateurs de téléphonie mobile pour seulement un peu plus de 2 millions en 1997 et 7,5 millions en 1999⁶⁹⁰. Ce qui correspond à une croissance annuelle particulièrement forte.

Mais, il est difficile de fonder toute la stratégie régionale d'industrialisation uniquement sur la téléphonie mobile. L'exemple des pays développés, montre que le mobile n'a pas évincé le téléphone fixe qui se développe avec de nouveaux conducteurs comme les fibres optiques. Même si aujourd'hui, les possibilités d'utilisation des messageries électroniques sont bien développées pour être disponibles sur les téléphones mobiles, extension qui pourrait s'étendre facilement à l'Afrique, il ne peut constituer le seul et principal support de communication entre entreprises, encore moins entre industries régionales.

En conséquence, les plates formes classiques doivent être améliorées dans une approche régionale. Cette régionalisation des installations techniques, doit viser à la fois la facilitation des échanges entre partenaires régionaux et la baisse du coût des communications.

c. L'énergie

Outre les secteurs de transports et de la communication, l'Afrique fait preuve d'une faiblesse structurelle considérable en matière énergétique. Ce qui est handicap sérieux à toute action de promotion industrielle. En 2001, la consommation énergétique globale de l'Afrique est estimée à 5% de la consommation mondiale⁶⁹¹. Quant à la production de l'électricité, elle est de 15.000 térawattheure (TWh⁶⁹²) au niveau mondial en 2004 dont 10.700 pour les pays industrialisés contre 4.300 pour les pays en développement, soit moins de 30% du total⁶⁹³, part dans laquelle la Chine à elle seule couvre 1.300TWh de la production des pays en développement. Dans ce contexte, il est difficile de proposer un programme d'industrialisation sans que ne se pose la question de la disponibilité énergétique, notamment de l'énergie électrique.

⁶⁹⁰ Chénau-Loquay A., « Les territoires de la téléphonie mobile en Afrique », p. 2, in *Revue Netcom*, vol. 15, n° 1-2, septembre 2001 ; consultable sur www.africanti.org/IMG/articles/ACL_mobile1.PDF

⁶⁹¹ IEPE, « Introduction aux énergies nouvelles et renouvelables en Afrique », p. 1. (Disponible en ligne sur <http://www.iepf.org/ressources/ressources-pub-desc.php?id=298>)

⁶⁹² 1 térawattheure vaut 1 milliard de kilowattheure.

⁶⁹³ *Revue Liaison Énergie – Francophonie* : IEPE, « Accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté », n° 63 – 2^{ème} trimestre 2004, p. 4.

La modernisation du secteur achoppe sur divers facteurs. D'abord les équipements de production et de transport sont obsolètes. Ils sont responsables d'une perte avoisinant les 40% de la production⁶⁹⁴ contre une moyenne de 9,2% dans le monde. Ces pertes limitent drastiquement la quantité d'énergie disponible pour faire fonctionner les unités de production et la consommation des ménages.

La stratégie de l'autoproduction fondée sur l'acquisition de groupes électrogènes pour suppléer au manque de fiabilité des réseaux nationaux d'électricité n'est pas rentable à long terme pour les entreprises. Elle augmente leurs frais généraux. C'est une perte à la fois pour les entreprises, mais aussi pour les États qui perdent des revenus taxables. Elles rechignent et préfèrent s'installer dans les zones qui leur offrent de possibilités plus sûres quant à la sécurité de leur approvisionnement énergétique.

Par ailleurs, la production de l'énergie par des centrales hydroélectriques bute sur des limites naturelles (débit aléatoire des cours d'eau pendant les saisons sèches)⁶⁹⁵ et sur la question de financements qui dépassent les possibilités d'investissements nationaux des pays pris individuellement. Envisager de tels projets sur certains grands fleuves du continent (Sénégal et Niger par exemple) comme c'est le cas actuellement sur la Volta, revient à faire sauter l'obstacle d'une appropriation nationale des projets et à les inscrire dans une dynamique sous régionale.

Plusieurs projets régionaux comme par exemple la Politique énergétique commune (PEC) de l'UEMOA existent, mais l'objectif dans les programmes de réformes ne peut plus être l'électrification des communautés villageoises de chaque pays⁶⁹⁶. Il s'agit avant tout de satisfaire les besoins en énergie électrique pour le fonctionnement des unités industrielles.

Dans ce cadre, les possibilités offertes par l'énergie solaire n'ont pas encore été convenablement exploitées. Il s'agit de toute évidence d'un domaine à développer rapidement en associant tous les acteurs. Cette source d'énergie renouvelable doit devenir un cheval de bataille des pouvoirs publics africains.

2. Le réajustement stratégique de la finalité de l'aide internationale

La fin de la guerre froide a introduit une controverse sur l'utilité et l'efficacité de l'aide au développement ainsi que sur ces manquements. Rapidement relayées dans les instances internationales, ces déficiences ont donné lieu à une réduction des enveloppes destinées à

⁶⁹⁴ Rapport Bad 1999, *op. cit.*, p. 130.

⁶⁹⁵ En Afrique centrale, la part de l'hydraulique dans la production électrique atteint 90%. Cf. Revue *Liaison Énergie – Francophonie* n° 63, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹⁶ Selon certains analystes, « pour inscrire l'effort d'électrification dans un processus de sortie de la crise de la pauvreté, se contenter de mettre cette énergie noble à la disposition de la clientèle locale ne suffit pas ». Revue *Liaison Énergie – Francophonie* n° 63, *op. cit.*, p. 11.

soutenir les pays en développement et principalement l'Afrique. On peut aussi soutenir que c'est la logique budgétaire visant « à tuer un poste de dépenses dont on ne voyait plus l'intérêt géostratégique »⁶⁹⁷ qui a constitué la motivation première des réductions intervenues dans les montants de l'APD. Quel que soit le point de vue retenu, l'adoption en 2000 des ODM a remis l'APD en selle qui vise désormais le seuil de 0,7% du PIB des pays donateurs pour financer le développement dans les pays pauvres.

Mais, est-il possible de continuer sur la même trajectoire qui donne la priorité essentiellement aux projets locaux ? N'est-il pas souhaitable de rediriger l'aide vers le renforcement, la construction, la rénovation et l'amélioration de certaines infrastructures stratégiques qui pourraient soutenir l'industrialisation ? Les interrogations sur la capacité de l'aide à financer le développement ont déjà donné lieu à un débat entre aide projet et aide programme au début de la décennie 90. La position actuelle officielle des donateurs, confère une certaine préférence à l'aide programme qui suppose des actions inscrites dans une coordination entre donateurs dans les pays bénéficiaires. Cette logique vise à supprimer les disparités observées dans la panoplie des projets épars mis en place en direction des pays pauvres et qui sont loin d'être complémentaires.

Cependant, l'adoption de l'approche aide programme qui permet de « financer non plus des projets isolés mais des programmes d'action à l'échelle nationale »⁶⁹⁸, n'est pas satisfaisante, car « chacune de ces approches répond à une problématique spécifique et c'est de complémentarité qu'il faut parler et non d'exclusion. »⁶⁹⁹ De toute évidence, les différentes approches ne peuvent pas constituer l'essentiel des aménagements nécessaires à la réforme de l'aide. Une accumulation de projets ne fait pas le développement. L'aide doit « veiller à ce que ces projets s'inscrivent dans des politiques sectorielles et des programmes d'investissements cohérents, régis par des règles et des institutions capables de les contrôler ou de les coordonner »⁷⁰⁰.

Il convient donc de ramener l'APD dans ses missions originelles. L'aide ne peut rester un mécanisme de financement du développement qu'à la condition qu'elle se focalise sur les investissements qui améliorent le cadre économique, social et institutionnel favorable à l'investissement. En d'autres termes, l'APD doit générer des effets multiplicateurs d'investissements en améliorant le cadre dans lequel s'effectue la décision d'investir.

B. Nécessité d'une réorganisation économique régionale

⁶⁹⁷ Michailof S. (s. dir.), *À quoi sert d'aider le Sud ?* Paris, Économica, 2006, p. 15.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁹⁹ *Id.*

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 30.

En raison de la diversité des trajectoires des pays après les indépendances, les causes de l'échec africain relèvent aussi bien de conditions économiques que politiques. En absence d'un processus *sui generis* similaire à celui qui a présidé à la formation des États, les tentatives de l'intégration butent sur plusieurs obstacles dont celui du nationalisme. À titre d'exemple, la récente transformation de l'OUA en UA pour répondre à la problématique politique de l'intégration est-elle la solution qui permettra aux États de céder une partie de leurs prérogatives régaliennes ? À l'évidence non.

D'un autre côté, le projet du NEPAD qui semble à première vue la solution économique se trouve aux prises avec des intérêts nationaux divergents. Les conditions de morosité qui ont prévalu pendant son démarrage en juillet 2001 n'ont pas disparu. Au contraire, la crise du dernier trimestre de 2008 complique à nouveau son financement. Serait-il donc raisonnablement souhaitable de continuer à envisager le développement par ce mécanisme ? Bien évidemment, il est tôt de faire le bilan des acquis du NEPAD. Mais n'y a-t-il pas un risque sérieux que ce projet débouche sur les mêmes difficultés que ces prédécesseurs ? Selon certaines analyses, la dimension de ses ambitions du NEPAD, laisser penser qu'il « *est une véritable gageure* »⁷⁰¹. Il convient de réagir au plus vite.

1. Ramener l'intégration étatique à des unités régionales opérationnelles

Actuellement, deux formes d'intégration sont à l'œuvre en Afrique. L'une continentale et l'autre régionale. Quelle que soit la forme retenue, deux conceptions de l'intégration sont mises en pratique : l'une, misant sur le caractère artificiel des frontières, veut que cette intégration soit une action spontanée laissée au libre arbitre des populations concernées ; l'autre plus institutionnelle suggère une approche dont les États seront les principaux acteurs. Chacune des conceptions du processus d'intégration, appelle à discussion.

a. Les insuffisances de l'intégration continentale

L'utilité de l'intégration continentale africaine a « gouverné » les engagements pris dans ce domaine par les premiers responsables politiques africains au lendemain des indépendances. La création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963 reflétait ce sentiment que la force de l'Afrique reposait sur une coopération panafricaine.

Mais, les progrès de cette intégration, ont été extrêmement lents et largement entravés par plusieurs facteurs tels que le manque de ressources (financières et humaines), la faiblesse du

⁷⁰¹ Ould-Abdallah A., « Une nouvelle initiative pour le développement en Afrique », *Revue internationale et stratégique* 2002/2, n° 46, p. 102.

respect des engagements issus des traités. La mutation de l'OUA en UA en 2001 n'a non plus permis de relancer la machine.

Dès lors, les limites d'une coopération à l'échelle continentale ont tôt fait de convaincre d'adopter une stratégie fondée sur l'approche régionale. Le choix d'un regroupement régional comme idéal d'intégration est également justifié entre autres par certaines difficultés nationales notamment, la structure des marchés nationaux, la faiblesse des performances économiques des États qui influent sur leurs capacités contributives pour faire fonctionner les organes supranationaux, l'absence de cohérence et de liens entre programmes de coopération sectorielle et politiques macroéconomiques mises en œuvre par les communautés économiques régionales⁷⁰².

Dans le même temps, les succès enregistrés dans la construction européenne ou les autres unions régionales et la conviction désormais largement partagée que l'intégration économique demeure la voie obligée pour les pays en développement, ont achevé de convaincre.

b. L'intégration régionale : entre timide avancée et faiblesse des résultats

Le choix de l'intégration régionale comme mécanisme de transformation des sociétés africaines, remonte à plus d'une quarantaine d'années dans certains cas et à près d'un siècle dans d'autres⁷⁰³. Pour le bilan de cette intégration Daniel Bach estime que, « *les quelque deux cents organisations régionales d'ordre intergouvernemental ou non gouvernemental censées remédier à l'extrême segmentation des espaces politiques n'ont produit que des résultats embryonnaires. Cela n'est guère surprenant si l'on considère que, hormis le Nigeria, aucune des fédérations constituées durant la période coloniales (Afrique occidentale française, Afrique équatoriale française et Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland) ou à l'époque des indépendances (East African Community, Fédération du Mali) n'a survécu au choc des indépendances* »⁷⁰⁴. Mais la plupart des premiers regroupements ont été modifiés pour donner lieu à de nouvelles alliances. Les pays ciblés appartiennent à plusieurs communautés qui se chevauchent parfois visant à des moments des objectifs similaires, et à d'autres des objectifs complémentaires.

Il n'est sans doute pas le lieu de revenir sur le débat de l'adoption d'une monnaie unique pour toute l'Afrique ou non. Les progrès financiers et monétaires accomplis dans les deux espaces (qui couvrent les pays analysés) ont contribué à une certaine stabilité qui plaide en sa faveur, même si

⁷⁰² CEA, État de l'intégration régionale en Afrique, Addis-Abeba, 2004, p. 35.

⁷⁰³ C'est par exemple le cas de l'Union douanière d'Afrique australe mise en place depuis 1910.

⁷⁰⁴ Bach C. D., « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », in Revue française de Science politique, Paris, 1995, n°6, vol. 45, p. 1028.

après plusieurs décennies de collaboration, il convient de revoir le modèle. Toutefois, la création d'espaces monétaires communs qui avait incité à définir des mécanismes de collaboration notamment au plan macroéconomique et sur celui des échanges commerciaux, a également permis de fixer des objectifs budgétaires ambitieux⁷⁰⁵. On peut donc supposer que le processus en cours dans ces régions pourrait contribuer à la relance des économies sous-régionales. Cependant, l'analyse de ces processus d'intégration dans les deux régions auxquelles appartiennent les pays ciblés, suggère quelques réserves.

En Afrique de l'Ouest, les huit pays membres de l'UEMOA également membres de la CEDEAO qui en compte quinze, ont opéré un rapprochement qui s'est traduit par un programme commun d'action sur la libéralisation des échanges et la convergence des politiques macroéconomiques. En Afrique centrale, on peut considérer d'un point de vue institutionnel que l'appartenance des six pays de la CEMAC à la CEEAC qui gère l'intégration de onze pays, est une avancée considérable. Mais, dans la pratique, il s'agit plus d'un chevauchement d'institutions régionales, qui affaiblit l'efficacité des actions en raison de la disparité des traitements dans une même zone que d'une réelle intégration. En visant les objectifs similaires, ces organes ont adopté peu d'actions complémentaires. Ici aussi, ce doublon dans la pratique de l'intégration, s'est traduit par un amenuisement des ressources financières et humaines.

La politique de libéralisation des échanges en Afrique de l'Ouest, aurait dû permettre à terme de renforcer le fonctionnement des deux organes dans la sous région. Ceux-ci avaient accepté d'appliquer des règles identiques en matière commerciales afin de faciliter le commerce au sein de l'espace. Dans ce sens, elles ont projeté d'adopter les formules de déclaration douanières et les mécanismes de compensation de l'UEMOA. Sur le plan de la libre circulation des personnes et des biens, il convient de mentionner les facilités introduites par le Passeport CEDEAO pour la libre circulation des personnes. Cependant, cette réalité n'a pu faire sauter les verrous sur la libre circulation des biens et des marchandises.

En Afrique centrale, le souhait de la CEEAC de voir se concrétiser dans les pratiques un régime commercial qui tient compte des dérogations accordées par la CEMAC est loin de se réaliser de même que la libre circulation des personnes et des biens.

Les raisons qui justifient ces timides avancées sont diverses. Parmi elles, on peut retenir la réticence des pays à traduire dans la réalité la suppression des droits de douane qui constituent l'une des principales sources de revenu pour les États. En effet, ceux-ci ne retrouvent pas les avantages concrets de cette suppression à travers d'autres mécanismes de compensation. Dès

⁷⁰⁵ Maîtrise de l'inflation, réduction des déficits budgétaires, etc.

lors, le projet d'adoption des mécanismes d'un marché commun achoppe sur les intérêts nationaux divergents.

Au niveau sectoriel, les résultats sont plus intéressants, mais restent trop parcellaires pour un effet d'entraînement. L'intégration dans *« le commerce et les communications affiche des résultats encourageants et des progrès satisfaisants qui ont également été enregistrés dans la convergence en matière de transport et de politiques macroéconomiques. Toutefois, les secteurs liés à la production (denrées alimentaires, agriculture et industrie manufacturière) et au commerce de l'électricité n'ont pas obtenu de résultats probants. Cet état de fait est très préoccupant pour l'intégration en Afrique, et doit être considéré comme une question hautement prioritaire »*⁷⁰⁶. En dépit du nombre important de programmes de libéralisation du commerce et de réformes visant à ouvrir les marchés africains, le commerce intracommunautaire et inter-africain reste faible et la production peu diversifiée. *« Le volume total du commerce intracommunautaire représente, en moyenne, 10,5% de l'ensemble des exportations et 10,1% des importations. Le volume du commerce inter-africain entre les membres des communautés économiques régionales et les autres pays a même baissé, soit en moyenne 7,6% du volume total des exportations et 9% des importations »*⁷⁰⁷.

Ce constat impose donc de reconnaître *« que l'intégration régionale n'ait guère produit de résultats concrets, en dépit des déclarations politiques et des efforts durablement déployés par les gouvernements, les institutions et les autres intervenants. L'une des critiques fréquemment formulées à son encontre est que, contrairement à l'intégration économique [dans d'autres régions du monde], l'intégration régionale en Afrique n'a guère accéléré la croissance ou même le commerce régional »*⁷⁰⁸.

En résumé, les communautés régionales peinent à imposer un nouveau rythme d'échanges pour accélérer l'intégration. Celle-ci bute sur des entraves institutionnelles qui apparaissent difficilement surmontables en l'état actuel de son fonctionnement. Il faut inventer un autre modèle d'intégration plus flexible et moins politique.

2. Gestion des pôles industriels régionaux : entre utilité d'un organe indépendant et régulation régionale

Les multiples raisons du sous-développement ne permet guère de réduire ses causes à un ensemble de facteurs exogènes pour en déduire des solutions définitives. En matière de

⁷⁰⁶ CEA, *op. cit.*, p. 255.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 100.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 34.

développement, il n'y a pas de solutions toutes faites : les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine en apportent la preuve. Ils ont su combiner judicieusement avancée technologique occidentale, fonds souverains de stabilisation et approches d'intégration.

La logique de pôles régionaux exige elle aussi quelques aménagements dans les organes de mise en œuvre et des actions concertées à l'échelle régionale. L'idée d'une nouvelle forme d'intégration n'est pas de tenter un projet « par le bas » comme le propose certaines analyses⁷⁰⁹. Il serait illusoire de croire qu'un projet d'intégration par le bas, produirait un meilleur résultat que le projet actuellement mené par les États africains. Les échanges entre populations frontalières relèvent plus de l'informel que d'actions légales.

C'est pour ces raisons que le choix d'une structure légère, débarrassée de toute pesanteur politique pour conduire les nouvelles réformes, s'impose.

a. La nécessité d'un organe opérationnel indépendant

De nombreux facteurs tels que nature des produits échangés, la fluidité de la circulation des personnes et des biens permettent d'apprécier l'état des rapports d'intégration dans une zone. L'approche d'une solution fondée sur la convergence des facteurs de production, exige également le renoncement « *aux avantages illusoires d'un nationalisme à tous égards rétrograde face à l'ampleur et aux exigences des besoins de développement, pour forger ensemble dans une communauté de destin, des solidarités organisées et intégrées à travers des unions sous-régionales et régionales.* »⁷¹⁰

De fait, l'organisation des pays subsahariens en pôles industriels régionaux, devrait désormais dépasser le cadre de « *l'affirmation du développement économique des États membres dans les préambules des traités* »⁷¹¹ pour se concrétiser dans des structures immédiatement opérationnelles. Pour faciliter la mise en place d'un organisme indépendant des pouvoirs politiques, gestionnaire de cette intégration, il faut inventer des centres de décisions et d'actions éloignés des enjeux politiques.

Dès lors, un **Comité sectoriel régional opérationnel** par branche industrielle, serait plus indiqué. À ce titre, ses membres seront mixtes. Il serait constitué par exemple pour les trois-

⁷⁰⁹ Kippré P., *Intégration régionale et développement rural en Afrique de l'Ouest*, Fontenay-sous-bois, Sides Ima, 2006.

⁷¹⁰ Diakité M., *op. cit.*, p. 248.

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 192.

quarts ou les deux tiers de représentants des acteurs économiques (par branche) et pour le reste de représentants des organismes d'intégration régionale. Ces derniers auraient la double responsabilité de définir au préalable les secteurs à promouvoir et de recueillir des données fiables par pays sur leurs réelles capacités contributives à la fabrication d'un produit donné. Ainsi, il serait procédé à la constitution d'une base de données capable d'éclairer les investisseurs sur les capacités d'accueil (infrastructures et ressources) d'un complexe régional.

Ce Comité sectoriel régional opérationnel aura pour mission de définir un programme général d'investissement dans le secteur concerné en exploitant la base de données mise à sa disposition par les organes d'intégration régionale, gérer la coordination avec les autres secteurs, de constituer l'interface entre les organes régionaux d'intégration et les opérateurs pour les investissements publics capables de soutenir ceux privés.

Le « laisser faire » prôné par les tenants d'un néo-libéralisme intégral, trouverait une atténuation dans cet organe mixte. Les institutions régionales se positionneraient comme garantes de l'intérêt communautaire et relais auprès des pouvoirs publics.

Flexible dans la prise de décisions d'actions, cet organe serait capable de créer une synergie avec les autres secteurs, il disposerait des informations utiles dans le domaine concerné afin de permettre un investissement optimisé. Dès lors, l'intégration ne serait plus l'occasion de la relance du débat sur la nécessité de constituer des entités régionales inter-étatiques, mais le moyen le plus utile de résoudre « *l'extrême segmentation et de la viabilité économique, problématique de nombre des États du continent africain* »⁷¹².

b. Garder le contrôle sur les acteurs par l'entremise des structures régionales

Malgré cette liberté d'actions laissée à l'initiative des acteurs économiques, l'État et les organisations régionales devront rester largement, responsables du système de régulation pour éviter les dérapages. À cet effet, plusieurs domaines relevant de la prérogative des États et de leurs regroupements et resteront encore sous leur contrôle. Ce sera le cas de la mise en place des procédures communes dans les domaines comme la libre circulation des personnes, la comptabilité et la fiscalité, les déclarations douanières, etc.

Afin d'éviter de retomber dans les lourdeurs souvent dénoncées dans les processus d'intégration, un état des lieux sur les capacités contributives des pays à organiser et gérer un marché régional de production de biens à consommer dans cet ensemble puis à exporter vers les autres régions ainsi que dans le monde, serait le point de départ. Cet état donnera également des indicateurs

⁷¹² Bach C. D., *op. cit.*, p. 1023.

utiles sur les infrastructures à renforcer, renouveler ou à construire, éléments qui ne peuvent que provenir des États. Ils seront disponibles dans une base de données et gérés par leurs regroupements.

Ce faisant, on conservera le bénéfice des avancées déjà réalisées, tout en répondant aux impératifs du développement. Le rôle des États et de leurs regroupements, sera donc de réorganiser l'environnement de l'activité de production, de surveillance et du bon état des infrastructures. Il ne s'agira donc pas de démanteler tout l'existant pour produire de nouvelles règles, mais de partir d'un état des lieux pour le compléter afin d'aboutir aux résultats souhaités.

Conclusion

Différents préalables sont donc nécessaires au regroupement d'initiatives et d'efforts envisagés dans le cadre des pôles économiques régionaux.

Au plan institutionnel et politique, il faut de nouveaux indicateurs de mesures de performances des pays, comme l'**Indice démocratique global (IDG)** qui outre les indicateurs classiques de performances démocratiques, intégrera d'autres éléments d'analyse tels que la paix, l'accroissement de la richesse et certains paramètres sociaux (taux fréquentation des centres de santé, avancées dans l'éradication de certaines infections tropicales, etc.). Les indices qui ont servi de bases d'appréciation depuis les réformes politiques de 1990 apparaissent en effet, peu convaincants. Il convient aussi, dans la recherche du maximum d'efficacité des actions publiques, d'introduire la notion de rendement dans la réalisation des programmes publics en conciliant exigence de compétitivité internationale aux besoins locaux de subsistance. Mais rien ne sera possible en l'absence d'un **nationalisme de développement**. Il s'agit que les sociétés africaines et au premier chef, leurs dirigeants fassent du développement une priorité « sacrée » au dessus de toute autre préoccupation. Dans ce cadre, les États devraient être en mesure de maîtriser les activités économiques opérées dans l'informel, car ce secteur est « *le révélateur des carences [des] systèmes et un lieu d'innovation lorsque les réponses de ces systèmes tardent ou sont trop lourdes pour faire face à la demande* »⁷¹³.

Au plan socio économique, le potentiel humain est un gage d'investissement. L'Afrique noire doit définir de nouvelles normes de formation générale et professionnelle ainsi que le perfectionnement de l'ensemble du potentiel humain. Ce recadrage des ressources humaines africaines, permettra de relancer plus facilement les petites et moyennes entreprises locales de

⁷¹³ Bailly A., « Mieux connaître le secteur informel dans les pays en développement : une approche anthropologique » in Bodson P. et Roy P-M., *op. cit.*, p. 11.

pré transformation des produits locaux et de ceux entrant dans le fonctionnement des complexes régionaux.

C'est dans ce contexte d'États réorganisés de l'intérieur avec de nouveaux indices de qualification de performances, que l'intervention de l'aide publique doit être revue. La piste la plus utile concerne les infrastructures où d'importants moyens sont nécessaires pour soutenir l'essor industriel régional. Il ne s'agit plus de solliciter les investisseurs étrangers sur les réalisations nécessaires à l'unique relance d'un hypothétique cadre national, mais de constituer avec eux, de puissants pôles industriels régionaux qui offrent les garanties nécessaires à leurs investissements.

Ces approches nécessitent une réorganisation des actions et s'inscrivent nécessairement dans une dynamique d'inflexion des politiques régionales d'intégration. En effet, le schéma actuel aux prises avec des intérêts politiques nationaux divergents, a montré ses limites. Il s'agit d'envisager une nouvelle forme de regroupements d'acteurs et de décideurs non politiques, dans des **Comités sectoriels régionaux**. Ce n'est plus le gigantisme d'une intégration africaine devenue « *un facteur d'immobilisme involontaire* »⁷¹⁴, qui est recherché, mais un « fédéralisme économique » africain.

Conclusion de la deuxième partie

L'Afrique n'a pas manqué d'initiatives pour son développement. De nombreuses propositions ont été faites et expérimentées par le continent depuis les indépendances pour sortir du marasme économique. Les unes ont été élaborées avec les partenaires internationaux et les pays pourvoyeurs d'aides dans une attitude attentiste qui indique une certaine passivité africaine ; les autres avec l'enthousiasme d'avoir trouvé enfin le chemin qui pourra conduire l'Afrique sur la voie de la croissance durable. Certaines de ces initiatives sont vite tombées dans un oubli précoce, d'autres ont « survécu » sur le papier mais sans pour autant porter leurs fruits. C'est en particulier le cas du Plan d'action de Lagos de 1980. Ce fut également le sort réservé à l'Initiative spéciale pour l'Afrique, annoncée en 1996 par le Secrétaire général des Nations unies après les multiples Décennies de développement. Entre les deux, le Traité d'Abuja de 1991 établissait une Communauté économique africaine qui reste à matérialiser. Le retard ne cesse d'augmenter.

⁷¹⁴ Diakité M., *op. cit.*, p. 190.

Le NEPAD lancé en juillet 2001 qui tente de se démarquer des précédentes initiatives, a achoppé dès les premières années de sa mise en œuvre sur l'éternelle question de financement de démarrage. Les États du G8 estimant que les 64 milliards de dollars sollicités sont difficilement mobilisables dans le contexte de son démarrage. Et pourtant, *« l'intérêt suscité par celui-ci va au-delà d'un simple exorcisme destiné à rasséréner une Afrique victime de mauvaises performances devenues chroniques »*⁷¹⁵.

La nouvelle approche proposée dans le cadre de ce travail, suggère une réorganisation des systèmes nationaux de création et de production de richesses par l'aménagement de **pôles industriels régionaux** dans les grands secteurs. Une sorte de « fédéralisme économique » avec effets d'entraînement sur les autres secteurs connexes comme celui des services. Le tourisme se décline dans cette approche comme le complément nécessaire contribuant au rétablissement de la confiance. Par son entremise et sa contribution au développement du secteur des services nécessaires à sa meilleure rentabilité, le tourisme participera également à l'amélioration de l'environnement socioéconomique d'ensemble des sociétés concernées.

Cependant, cet aménagement économique régional impose de revoir un certain nombre d'indicateurs de performances. Il s'agit de préalables aussi bien politiques que socioéconomiques.

Au sujet des préalables politiques, il convient de mentionner que l'**Indice démocratique global** présente de nombreux avantages dans l'appréciation des performances démocratiques et sociales, notamment sur l'amélioration du cadre des activités de création et de production. Mais, pour que ces réformes produisent leurs fruits, les États devront élargir le répertoire des arts et métiers afin de faciliter l'inscription des acteurs de l'informel dans la légalité. L'ingéniosité dont font preuve ses acteurs dans l'innovation pour s'adapter aux conditions du marché, est un facteur de croissance qui ne peut être ignoré.

Les préalables socioéconomiques exigés par les pôles économiques, nécessitent de revoir les mécanismes régionaux d'intégration vus leurs résultats peu convaincants. Il s'agit aujourd'hui pour les africains de définir un cadre général de sursaut qui présentera les garanties d'attraction aussi bien aux investisseurs nationaux qu'étrangers. Les grands groupes industriels sont toujours à l'affût d'opportunités sérieuses : sécurisation des investissements et assurance d'échapper au « fait de prince ». Seul un regroupement régional dans le cadre d'une structure légère et souple, qui transcende les frontières, peut y parvenir. Il convient donc de revoir le cadre de collaboration régionale pour l'adapter aux exigences actuelles. Pour ce faire, le **Comité sectoriel régional**,

⁷¹⁵ Ould-Abdallah A., *op. cit.*, p. 97.

organe mixte d'orientation disposant de la double fonction d'interface avec les institutions régionales d'intégration et d'orientation des acteurs économiques, est le meilleur organe qui permettra d'éviter l'érosion des pouvoirs politiques nationaux et de faciliter la gestion des centres de décision de l'investissement privé.

Mais, ces décisions, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur un **nationalisme de développement** africain aujourd'hui absent. Il s'agit pour l'élite africaine de faire du développement une préoccupation « sacrée ». Dans ce nouveau contexte, le capital humain, bras armé de la production, devra bénéficier d'une réorientation stratégique pour s'adapter au nouvel environnement économique. De même, les infrastructures qui améliorent ce cadre de l'activité économique, sont à inventorier, améliorer et renforcer. C'est sur ce créneau que devrait d'ailleurs s'inscrire l'APD pour plus d'efficacité.

Conclusion générale

Ce travail fait apparaître clairement que la situation actuelle des pays africains francophones, a bien des égards, catastrophique, est le résultat de plusieurs facteurs : la période précoloniale, la colonisation, la formation des États en passant par la décolonisation. Les différentes réformes mises en place pour sortir ces pays de la crise, ont eu elles aussi leur impact. Retenir l'un ou l'autre facteur est à la fois dangereux et réducteur. Il n'est pas vrai d'invoquer le seul colonialisme ou les seules pratiques ancestrales pour justifier le retard africain.

Il est certain que la problématique du développement des pays d'Afrique noire francophone a connu bien des péripéties et des succès. Abordée sous l'angle des réformes institutionnelles et politiques, elle achoppe sur un immobilisme récurrent. Sous le prisme des réformes sectorielles, cette problématique se présente comme un faux-semblant doublé parfois d'évitement des difficultés qu'appellent les défis en présence.

Sur le plan des réformes politiques et institutionnelles, le développement en Afrique a été l'apanage des États. Contesté dans sa genèse et sa formation, l'État africain a d'abord été considéré comme une greffe imparfaite compte tenu du fait qu'il est d'essence occidentale⁷¹⁶. La césure introduite par le fait colonial dans le fonctionnement des sociétés africaines précoloniales en Afrique doit maintenant être relativisée quant à son impact négatif sur le développement. La

⁷¹⁶ Le Roy E., « La formation de l'État en Afrique, entre indigénisation et inculturation », in, GEMDEV, *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 7 – 21 ; Bayart J-F., « L'historicité de l'État importé », in Bayart J-F. (s. dir), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996, p. 11 – 39.

consécration de l'État africain comme le cadre institutionnel devant régir les réalités africaines est un acte authentiquement africain posé en 1963 à Addis-Abeba. L'État prendra dès les indépendances les rênes du développement et en sera l'acteur principal. Durant les deux premières décennies post-indépendances, il bénéficiera à ce titre de nombreux financements.

Mais, loin d'avoir contribué de manière significative au développement, les financements massifs engagés dans l'effort de rattrapage ont enfermé les pays africains dans le piège de l'endettement et du sous-développement. La garantie que constituait la vente de matières premières s'est effritée et a atteint son niveau le plus bas dès 1980. Les fluctuations enregistrées dans les prix de ces produits ont montré combien il était illusoire de compter sur un progrès économique et social généré par la vente des mines, minerais, hydrocarbures et autres produits de rente.

L'État africain fut alors contesté dans son rôle de « développeur ». Il est accusé d'avoir bridé d'éventuelles initiatives privées, de s'être compromis dans la réalisation de vains projets devenus des « éléphants blancs ». Il est devenu par ailleurs, la propriété de réseaux ethno-claniques, ce qui explique pour partie son manque de rigueur. « Exit » donc les stratégies fondées sur l'État comme principal artisan du développement et sur sa capacité à produire des richesses. Il en a été de même pour les stratégies dites endogènes ou de recherche d'une voie moyenne entre tradition et modernité.

Au début de la décennie 1990, la France, premier partenaire économique des pays africains francophones et les institutions internationales (Banque mondiale et FMI en tête) ont exigé le rétablissement de la démocratie et l'ont imposée comme une conditionnalité de financement du développement. Les pays africains ont accédé à cette exigence, élaboré de nouvelles constitutions et mis en œuvre une réforme profonde de gouvernance des affaires publiques. En plus du rétablissement des systèmes démocratiques au sommet des États « en panne », ils ont fait des principes de la décentralisation, une forme de gestion à la base. De nouvelles dynamiques sont apparues. Mais, au terme de près de deux décennies de fonctionnement, on constate que les autorités locales sont composées des mêmes acteurs qui ont conduit, au niveau des États, les différentes réformes ayant échoué. Il s'agit de toute évidence d'un jeu d'acteurs immobiles. La société civile entr'aperçue comme neutre, se retrouve au centre d'intérêts partisans considérables et peine à imposer sa neutralité ; ses animateurs étant pour la plupart en échec politique et à la recherche d'une issue de sortie plus ou moins honorable ou à la recherche d'une stabilité d'emploi.

Les réformes sectorielles ne sont pas non plus parvenues à amorcer le développement. Les objectifs trop globaux ont conduit à des résultats largement parcellaires pour la relance d'un

quelconque décollage sur le continent. En fait, les orientations sectorielles n'ont pas véritablement varié depuis la période coloniale.

En effet, l'Afrique excelle dans les exportations de produits de rente sans valeur ajoutée, et ce jusqu'à nos jours, comptant par ailleurs sur ce même modèle pour son industrialisation. Aussi, la plupart des réformes se sont appuyées sur l'augmentation des productions agricoles d'exportation et la vente des ressources minières pour combler le retard. C'est d'autant moins pertinent, tout particulièrement dans le domaine agricole, que la méthode traditionnelle de production de richesses se révèle peu efficace face à de nouveaux producteurs asiatiques offensifs qui combinent les techniques modernes de production et la réduction des coûts. Certes, l'introduction de la mécanisation, l'irrigation et l'amélioration de l'utilisation des engrais et pesticides peuvent contribuer largement à l'amélioration de la production et la rendre plus compétitive face aux concurrents asiatiques et sud américains. « *Quant à la concurrence entre producteurs de matières premières, la preuve est déjà établie que l'Afrique part perdante. L'Indonésie pour le cacao, le Vietnam pour le café, les Caraïbes pour la banane : ces pays en développement produisent à des coûts plus réduits que les Ivoiriens, les Ghanéens ou les Camerounais, ce qui permet des marges bénéficiaires plus importantes.* »⁷¹⁷ Sans compter que l'amélioration de la qualité des produits, où la recherche agronomique africaine accuse un grand retard ; « *la plupart des centres d'expérimentation de produits améliorés étant tombés en désuétude sous l'effet des contraintes budgétaires ...* »⁷¹⁸ En définitive, les réformes africaines de production agricole n'ont pas eu plus d'effet que des « feux de paille » et sont perçues aujourd'hui comme des illusions d'actions.

Quant aux réformes des politiques économiques, l'industrialisation voulue et proposée dans le Plan d'action de Lagos dès les années 1980, a produit des résultats très contrastés en raison de la nette concurrence entre ce programme et ceux proposés par les institutions internationales pour une Afrique prospère. Son financement basé essentiellement sur la coopération internationale et l'aide étrangère n'a pu être bouclé ce qui l'a fait sombrer dans une impasse. La crise de la dette survenue au cours de cette décennie a donné un coup d'arrêt au financement extérieur attendu.

Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été alors la solution obligée pour tous les pays endettés. Ils ont contraint les États à opérer des suppressions de postes dans leurs budgets afin de réduire les déficits structurels et le degré de contrôle de l'État sur le système économique. Dès le début de l'application des mesures des PAS respectifs, plusieurs analyses ont cependant relativisé l'importance des effets d'une libéralisation du commerce – qu'introduisait celle-ci, sur les

⁷¹⁷ Ngoupandé J-P., *op. cit.*, p. 252.

⁷¹⁸ *Id.*

finances des États. Ils avaient aussi démontré, mais sans succès, les limites de la distribution dans des pays où des facteurs comme la pluralité des acteurs économiques influent négativement sur le tissu économique et où de nombreuses transactions s'opèrent dans un cadre informel.

Quelques années après le début des réformes structurelles, on ne peut que constater que le « laisser faire » du marché n'a pas opéré la transformation que l'on disait devoir se produire automatiquement dès le désengagement des États de tous les circuits de la production économique. Malgré une augmentation sensible de volume des exportations africaines vers l'étranger, l'amélioration provisoire des situations de ces pays s'est traduite par une détérioration des conditions sociales. Pour beaucoup, « *l'expérience de près d'une vingtaine d'années de mise en application de ces mesures montre qu'elles ont surtout réussi à aggraver les phénomènes de pauvreté* »⁷¹⁹. Le bilan social dans les pays soumis à ces réformes, se lit à travers une augmentation exponentielle du chômage, l'inaccessibilité d'une majorité des africains à l'éducation et aux soins de santé, une difficulté évidente à réduire l'avancée de certaines infections tropicales, etc. Tout au plus, « *ces programmes d'ajustement ont, en réalité, répondu à leurs objectifs véritables, c'est-à-dire de promouvoir une libéralisation excessive des économies des pays du Sud pour les besoins de la convergence avec les politiques économiques poursuivies dans les pays du Nord, l'abandon de la préoccupation du développement en faveur uniquement de la croissance éventuelle [...]* »⁷²⁰.

Vers la fin de la décennie 1990, une nouvelle idée apparaît et établit une relation entre le développement et la réduction du poids de la dette qui doit être désormais « soutenable ». On en a conclu à raison « *qu'une reprise satisfaisante de la croissance de l'investissement et de la production restera difficile, voire hors de portée, dans les pays d'Afrique subsaharienne endettés tant que ces derniers demeureront entravés par un service de la dette qui suppose un transfert net non négligeable de ressources vers l'étranger* »⁷²¹. Le développement sera dès lors financé par des allègements de dette et ensuite par l'aide publique. Ce mécanisme prévoit que les remises de dette et de ses services, serviraient à la réalisation des infrastructures sociales.

Baptisée Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), elle est devenue Initiative Renforcée dès 1999. Pour en bénéficier, les États doivent proposer aux institutions internationales de financement, un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) qui précise les mesures sociales prioritaires à prendre pour une relance économique. Mais, les résultats, peinent à se traduire concrètement faute d'avoir pris en compte, la question des revenus des bénéficiaires

⁷¹⁹ Amin S. & alii., *op. cit.*, 25.

⁷²⁰ *Id.*

⁷²¹ BAD, *L'aide ...*, *op. cit.*, p. 23-24.

des programmes. Malgré la construction de centres de santé, d'écoles et la réalisation des ouvrages dits sociaux, les taux de fréquentation des centres de santé de même que ceux des écoles, sont restés très en dessous des prévisions des Objectifs du millénaire (ODM). L'Initiative PPTE est certes « *susceptible d'améliorer le sort des pauvres dans les pays qui vont en bénéficier. Mais la manière dont elle est organisée génère certaines distorsions dans la stratégie globale de lutte contre la pauvreté...* »⁷²². À nouveau, les « recettes » n'ont pas véritablement bien fonctionné.

Depuis peu, l'idée de remettre la question du développement au centre des systèmes régionaux d'intégration est à l'ordre du jour. Les Accords de partenariats économiques (APE) en cours d'élaboration en remplacement de ceux de Cotonou de juin 2000 dans le cadre des relations économiques entre les pays ACP et ceux de l'Union européenne, renforcent l'idée que le développement est possible si on considère l'intégration entre les États comme point focal du processus.

Toutefois, le fonctionnement actuel des institutions régionales d'intégration, montre, après plusieurs décennies d'existence, que leurs objectifs se sont « *réduits à des affirmations dogmatiques en devenant des buts utopiques ou un credo pieux sans portée pratique* »⁷²³. Cette situation plaide pour que la question du développement ne soit pas une œuvre institutionnelle incorporée dans les prérogatives de ces institutions paraétatiques. D'autant plus que la peur obsessionnelle de l'érosion des pouvoirs politiques nationaux, a conduit à des prises de positions en contradiction avec les objectifs assignés lors des indépendances et qui sont à l'origine des stratégies d'intégration. Il faut donc inventer un nouveau modèle, doté d'une structure légère de décisions, non entravée par les jeux et enjeux politiques, encore moins lestée par un poids institutionnel prépondérant comme c'est actuellement le cas. Bien entendu, les opérations dans ce cadre resteront régulées par les États sur des bases communes unanimement acceptées. C'est ce que semble vouloir initier le NEPAD.

De toute évidence, la comparaison entre les différents programmes de relance pour l'Afrique et l'initiative du NEPAD, montre que ce dernier restera sans aucun doute, l'un des plans les plus ambitieux. Il combine judicieusement investissement infrastructurel et capital humain. En faisant de ces deux facteurs les conditions de base pour un autre départ, le NEPAD se démarque des plans et programmes antérieurs. Cependant, il se retrouve comme eux, pris dans un engrenage institutionnel articulé autour de quatre organes à dominance politique : le Sommet des chefs

⁷²² Cling J-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2003, p. 296.

⁷²³ Diakité M., *op. cit.*, p. 193.

d'États et de gouvernements de l'Union Africaine, le Comité Exécutif composé de quinze chefs d'États, le Comité de Suivi des cinq pays fondateurs et le Secrétariat.

Déjà, sa mise en œuvre bute sur son financement de démarrage. L'analyse de ses objectifs, montre que le point focal de sa stratégie, a pour centre le rattrapage des pays développés par un investissement massif dans les infrastructures. Or, le développement infrastructurel n'engendre pas automatiquement un développement économique. Il faut qu'il soit accompagné d'une dynamique économique. C'est justement sur ce point que le NEPAD révèle ses faiblesses⁷²⁴. À titre d'exemple, le renforcement du secteur agricole n'est accompagné ni d'un plan d'action ni d'une proposition de partenariat entre pays producteurs des mêmes matières premières. De même, l'industrialisation n'est abordée que sous l'angle du transfert de technologie notamment dans le domaine des brevets. Au total, sur le plan pratique, cette stratégie ne diffère guère des autres mesures initiées après la décolonisation. La différence fondamentale réside dans la poursuite de l'objectif des 7% du PIB par an sur quinze années de croissance pour toute l'Afrique mais que les États sont pour le moment incapables d'atteindre.

De plus, le financement de son fonctionnement et de ses programmes est basé sur un apport conséquent de la part de partenaires étrangers alors qu'ils sont peu engageants : « *Si des gens pensent que le NEPAD va soudainement produire 64 milliards de dollars, ils risquent d'être déçus* »⁷²⁵ conclut Robert R. Fowler, Ambassadeur du Canada en Afrique du Sud et porte-parole du G8. En définitive, le NEPAD combine, intégration des marchés avec la régionalisation de projets, mais sans proposer le nouveau rôle des acteurs économiques.

Le projet d'un « fédéralisme économique industriel » à vocation régionale, proposé à l'issue de ce travail, intègre à la fois la nécessité d'innover et celle de répondre aux exigences d'autosuffisance alimentaire que d'équilibre macro économique pour les États. Il propose la réorganisation des capacités de productions des pays à partir d'un diagnostic sans équivoque qui permettra de définir rationnellement les possibilités contributives des États dans divers domaines. Il s'agit d'organiser des pôles industriels régionaux dont les acteurs réunis en cercles concentriques suivant les domaines et secteurs d'activités seront également associés au renforcement infrastructurel.

Dans ce nouveau schéma, tous les pays seront appelés à apporter leurs parts dans la production finale soit par la fourniture de produits semi-finis pour le complexe régional, soit par l'apport

⁷²⁴ L'objectif d'actualisation des méthodes de l'organisation par la nomination d'un nouveau Directeur exécutif en la personne de monsieur Ibrahim Assane Mayaki en janvier 2009 renforce l'idée d'une permanente quête de réforme institutionnelle pour plus d'efficacité. Ce qui a constitué l'essentiel de la démarche infructueuse de l'Afrique jusqu'à ce jour.

⁷²⁵ Ould-Abdallah A., *op. cit.*, p. 101.

d'autres matériaux qui contribueront à la maximisation de la qualité finale. Dans ce jeu, les marchés nationaux seront ouverts à ces produits, réglant ainsi au passage la question de l'étroitesse des marchés nationaux africains.

Pour soutenir cet effort, le secteur des services offre au Sud et particulièrement aux pays les moins riches des possibilités nouvelles et importantes de développement. Il permet de proposer aux pays industrialisés et à des coûts très raisonnables, les mêmes services que ceux fournis aujourd'hui par les pays d'Asie, notamment l'Inde. Dans l'espace constitué par les pays membres de la Francophonie, le partage de la langue française constitue un atout de premier plan à ne pas minimiser.

Dans ce secteur des services, le tourisme à redynamiser est, par ailleurs, un moyen pour redonner confiance aux investisseurs qui grâce à lui bénéficient de prestations de qualité. De plus, le tourisme permet à des secteurs connexes des autres services de se développer et améliore les revenus des prestataires. L'État africain à budget essentiellement fiscal, en tirera également de substantiels moyens.

Mais, ce nouvel ensemble exige des préalables. Si au plan politique, la démocratie reste à consolider et renforcer, on comprend moins bien pourquoi les avancées démocratiques dans certains pays africains n'ont pas eu pour incidence immédiate, l'amélioration des conditions sociales. La démocratie plurielle ne peut donc pas être la clé de voûte de la réussite économique. Il est souhaitable de définir d'autres indices. Car, l'illusion d'action de l'élite africaine trouve une légitimation à travers des élections régulières. Il faudrait donc que les performances démocratiques des pays concernés ne soient plus mesurées à l'aide du seul indicateur que constituent les élections, l'indépendance de la justice et son impartialité, ou encore, le respect des libertés et autres garanties mais, qu'elles intègrent de nouveaux paramètres : les infrastructures pour le développement, la fréquentation des centres de santé ou la régression de certaines infections tropicales, l'augmentation du PIB doivent être intégrées dans les paramètres d'analyse. Ils pourraient être pris en compte dans un **Indice démocratique global** à mettre en place.

Par ailleurs, les préalables socioéconomiques exigés par les pôles économiques, nécessitent de revoir les mécanismes régionaux d'intégration vus leurs résultats peu convaincants. Une réorganisation des forces régionales dans le processus d'intégration s'impose car, le parcours à prédominance institutionnelle semble peu compatible avec les exigences d'une intégration régionale conséquente. Pour ce faire, nous proposons de mettre en place des **Comités sectoriels régionaux**, disposant de la double fonction d'interface avec les institutions régionales d'intégration et d'orientation des acteurs économiques pour répondre à cette exigence.

À ce sujet, il faut envisager les aménagements infrastructurels sous l'angle des effets d'entraînement ; évaluer en partant du bilan de l'existant, quelles sont les infrastructures qui favoriseront les secteurs industriels en construction. Dans le même temps, il est nécessaire de définir des normes communes de qualifications professionnelles, tout en revalorisant, en réadaptant le capital académique existant et de faire de la libre circulation des personnes et des biens, un point essentiel. Ainsi, la garantie de mobilité de la main d'œuvre dans les espaces régionaux, permettra de suppléer à l'insuffisance des techniciens souvent évoquée comme un obstacle.

À défaut de ces préalables accessibles, tout effort d'industrialisation ou de développement restera vain. Certes, comme tout projet africain, l'adoption de cette stratégie est largement tributaire de la volonté politique des dirigeants africains. L'Afrique a besoin de mettre en avant un nationalisme de développement africain aujourd'hui absent. Il s'agit pour l'élite africaine de faire du développement une priorité « sacrée ». Cette absence de volonté reste le « talon d'Achille » du continent. Le temps est venu pour l'Afrique de se donner les moyens d'être économiquement forte pour devenir politiquement puissante. L'inverse a montré ses limites.

Annexes

Annexe I. Cartes de l'Afrique précoloniale

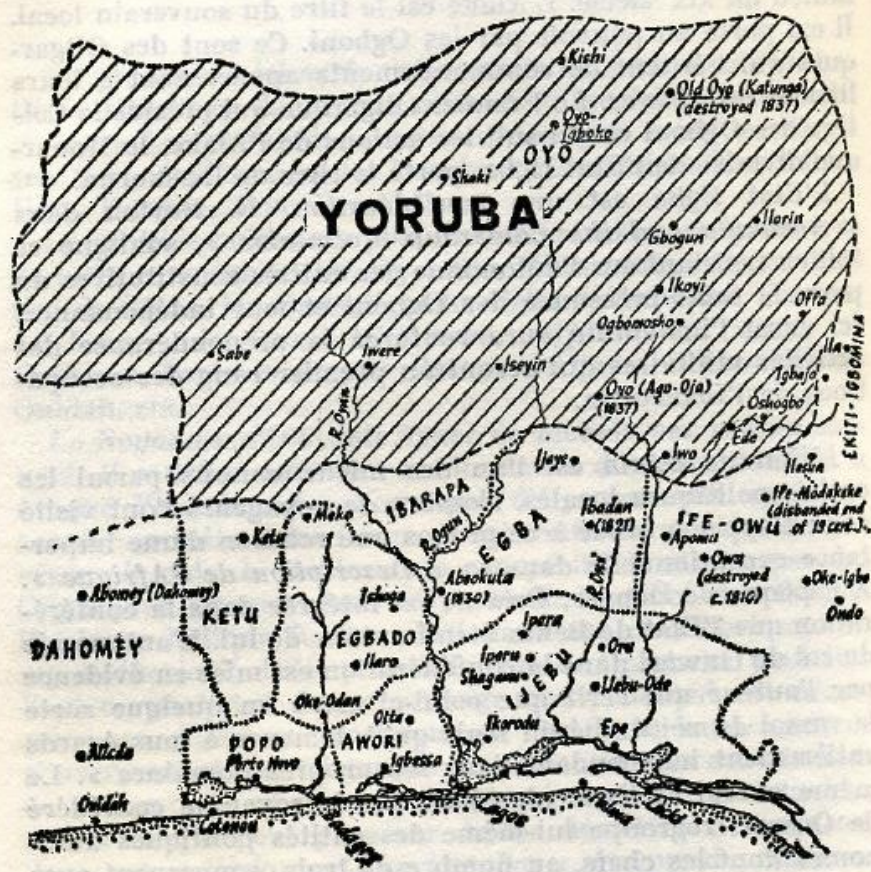
Annexe II. Configuration de l'organigramme colonial

Annexe III. Évolution géographique de l'Afrique

Annexe IV. Situations administratives et politiques des pays ciblés

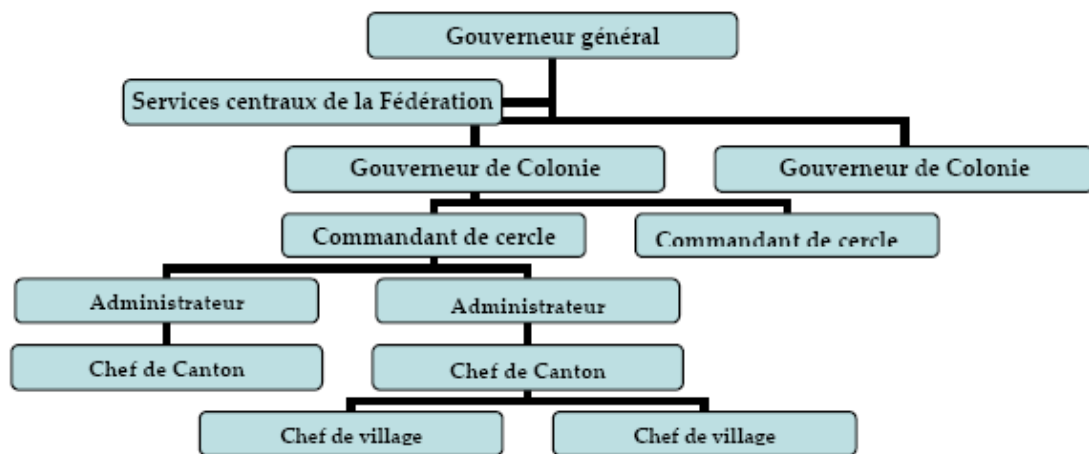
Annexe V. Acte final et Plan d'action de Lagos

Annexe I. Cartes partielles de l'Afrique précoloniale

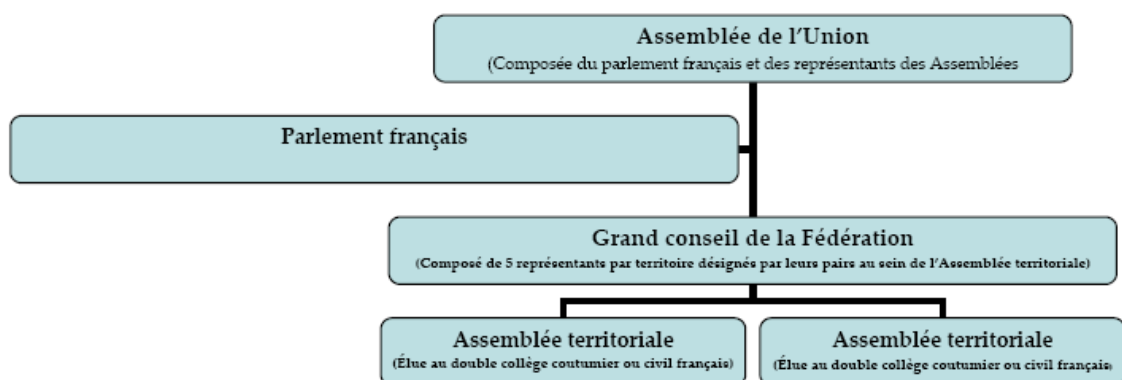


Annexe II. Configuration de l'organigramme colonial

Avant la réforme de 1946



Après la réforme de 1946



Situation des colonies d'Afrique en 1925



Source : www.atlas-historique.net/1815-1914/cartes/Afrique1914.html

Situation des pays africains francophones après la décolonisation

III.

Map of Africa showing countries colored in green, orange, and grey. Green countries include Mauritania, Egypt, and Madagascar. Orange countries include Senegal, Guinea-Bissau, Guinea, Côte d'Ivoire, Niger, Chad, Burkina Faso, Benin, Cameroon, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Gabon, and Congo. Grey countries include Cap-Vert, Togo, and Djibouti. The Seychelles and Comores are also shown.

Source : www.tlfg.ulaval.ca/axl/francophonie/francophonie_carte2.htm

Annexe III. Situations administratives et politiques des pays ciblés

1. Bénin

a. Données générales

Superficie	:	112	620	km²
Capitale	:			Porto-Novo
Population	:	8	millions	d'habitants
PIB par habitant : 253 577 F CFA				

Taux de croissance du PIB en 2006 : +4,5 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007 : + 6,5 %

Inflation en 2006 : +3,8 %

Source : Données d'avril 2007 sur www.izf.net/affiche_oscar.php?categorie_id=278

b. Processus institutionnel et démocratique

Le Bénin est le premier État d'Afrique francophone à avoir amorcé un changement pacifique de pouvoir au début des années 90, ouvrant ainsi la voie des processus de démocratisation. Ce pays était pourtant dirigé depuis 1972 par le régime du général Mathieu Kérékou qui, après avoir mis un terme à un cycle d'instabilité chronique, a officiellement opté pour le marxisme léninisme dès 1974. Cette orientation se concrétisa alors par une politique d'étatisation de l'économie et de construction d'une hégémonie politique à travers le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB), présenté comme le parti d'avant garde de la révolution.

Dès le début des années 80 cependant, ce système qu'on a pu qualifier de "laxisme-béninisme" en raison de son peu d'affinité avec le modèle dont il s'inspire, commença à montrer ses limites. La banqueroute économique devint totale à partir de 1988, précipitant la crise de légitimité du système. Après plusieurs mois de fortes mobilisations multisectorielles, dont notamment celle des enseignants et des fonctionnaires qui voyaient leurs arriérés de salaires s'accumuler, le général Kérékou fut contraint d'engager un processus de libéralisation en 1989 : amnistie générale et remaniement ministériel le 4 août puis surtout, annonce de l'abandon du marxisme-léninisme et de la convocation d'une Conférence nationale le 7 décembre.

Celle-ci se tient à Cotonou, du 19 au 28 février 1990, sous la présidence de Mgr Isidore de Souza, (disparu en mars 2001) dans une ambiance de forte incertitude au départ, puis largement consensuelle. Les participants imposent la souveraineté de leur assemblée au chef de l'État, qui finit par la reconnaître. Au terme de cette conférence, des organes de transition sont mis en place pour une période d'un an, avec pour mission, l'élaboration d'une Constitution et l'organisation d'élections générales. La conférence maintient le Président Kérékou dans ses fonctions tout en élisant Nicéphore Soglo au poste de Premier ministre. Un Haut Conseil de la République (HCR), dirigé par Mgr de Souza, fait office d'assemblée législative ainsi que de Cour constitutionnelle. Enfin, une Commission constitutionnelle est mise en place avec la mission d'élaborer une nouvelle loi fondamentale.

Après des élections locales en novembre, la Constitution est ratifiée par le peuple le 2 décembre et promulguée le 11 décembre 1990. Le scrutin législatif est organisé le 17 février 1991, suivi de peu par l'élection présidentielle qui voit la victoire le 24 mars, au second tour, de N. Soglo sur M. Kérékou (67,5 contre 32,5 %). La première législature s'achève avec les élections du 26 mars 1995. Enfin, l'élection présidentielle des 3 et 17 mars 1996 qui a vu le retour au pouvoir de Mathieu Kérékou clôt le premier cycle constitutionnel du "Renouveau démocratique". Le Bénin semble s'être installé dans une démocratie véritablement fonctionnelle comme en témoignent l'élection du 30 mars 1999, qui a abouti à la mise en place de la troisième législature. Les résultats des législatives donnent 27 sièges au Parti de la Renaissance du Bénin (PRB), 11 au Parti du Renouveau Démocratique (PRD), 9 au Parti Social Démocrate (PSD), 6 au Mouvement africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP), 10 au Front d'action pour le Renouveau et le Développement (FARD), 4 au parti Impulsion au Progrès et à la Démocratie (IPD), 4 pour Alliance Étoile, 3 pour Car Dunya, 2 pour le Mouvement de l'Engagement et le Réveil du Citoyen (MERCY), les autres sièges étant répartis entre diverses formations politiques et candidats indépendants. Par le jeu des alliances, l'opposition obtient 42 sièges contre 41 pour la mouvance présidentielle. Andrien Houngbédji du PRD préside l'Assemblée nationale. Ce qui est aussi remarquable, c'est que chacune des élections s'est soldée par une alternance acceptée et une pacification progressive de la lutte politique. Les élections présidentielles sont prévues pour mars 2001.

Le président béninois sortant Mathieu Kérékou a sans surprise été confortablement réélu pour un mandat de cinq ans à la tête du pays. Après dépouillement de tous les bulletins dans les douze circonscriptions électorales du pays, la CENA a annoncé le 24 mars l'écrasante et facile victoire de Mathieu Kérékou avec 1.286.465 voix (84,06%) sur 1.530.497 suffrages exprimés, face à son propre Premier ministre de fait Bruno Amoussou, qui n'a récolté que 244.032 voix (15,94%). Pour sauver les apparences, il aura donc finalement fallu que le Premier ministre de fait joue les faire-valoir face au général pour cette "chronique d'une réélection annoncée" après le forfait de son rival de toujours, Nicéphore Soglo, second du premier tour du 4 mars, puis de son allié Adrien Houngbédji, le président du Parlement. Les deux hommes avaient jeté l'éponge entre les deux tours, parlant de "mascarade", tandis que Bruno Amoussou avait, lui, appelé à voter... Kérékou. Il n'a d'ailleurs même pas attendu le verdict final des urnes pour féliciter son "adversaire". Bulletins "oubliés", désistements en série, une campagne déséquilibrée entre les deux tours faute de "champion" pour l'opposition, démission de membres de la CENA avant le second tour, le tout sur fond d'invectives permanentes et d'accusations de fraudes: tout cela a visiblement lassé et déçu les Béninois qui ont sanctionné le 22 mars leurs élites politiques

vieillissantes : 53,42% seulement des électeurs sont allés voter, alors que le 4 mars ils avaient été 85%. A ce phénomène, il faut encore ajouter un taux record de bulletins nuls : 8,73% des inscrits. L'opposition quant à elle a dénoncé des élections irrégulières et déposé des recours devant la Cour constitutionnelle. Si la légalité constitutionnelle a finalement été respectée cahin-caha, cette controverse politique a indiscutablement porté un coup à l'image de "laboratoire de la démocratie" dont jouissait le Bénin depuis 1991, après 18 ans de régime "militaro-marxiste". Les Béninois devront enfin attendre encore cinq ans avant de pouvoir changer d'ère, après dix ans de face à face Kérékou/Soglo, tous deux presque septuagénaires. En 2006, l'heure de la retraite aura sonné et ni l'un ni l'autre ne pourra plus briguer le fauteuil présidentiel.

M. Sory Baldé, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

2. Burkina-Faso

a. Données générales

Superficie : 274 000 km²

Capitale : Ouagadougou

Population : 12,8 millions d'habitants

PIB par habitant : 198 884 F CFA

Taux de croissance du PIB en 2006 : +6,1 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007 : + 6,7 %

Inflation en 2006 : +2,4 %

Source : Données d'avril 2007 sur www.izf.net/affiche_oscar.php?categorie_id=279

b. Processus institutionnel et démocratique

A la différence de plusieurs pays africains, le processus démocratique en cours au Burkina Faso comporte de profondes racines historiques. Certes, de 1960 à 1966, la Première République s'est distinguée par un régime présidentieliste dirigé par Maurice Yaméogo qui s'appuie sur un parti unique, l'Union Démocratique Voltaïque-Rassemblement Démocratique Africain (UDV-RDA) ; et de 1966 à 1970, le pays a connu un régime d'exception dirigé par le lieutenant-colonel Sangoulé Lamizana. Cependant, le 14 juin 1970 une nouvelle Constitution est adoptée par référendum. Celle-ci consacre un régime parlementaire "rationalisé" avec toutefois une emprise des militaires sur le pouvoir. Des élections législatives concurrentielles (7 partis en lice) sont

organisées en décembre 1970, pour la première fois depuis 1959. Elles sont remportées par l'ancien parti unique qui obtient 37 sièges, les 20 sièges restant se répartissant entre trois autres formations. Mais la majorité parlementaire est profondément divisée et le travail parlementaire et gouvernemental paralysé par les luttes de factions, alors qu'une terrible sécheresse s'abat sur le pays en 1974. Prenant prétexte des divisions de la classe politique, de l'exaspération de l'opinion, du climat social et politique délétère, les militaires interrompent le processus démocratique en mettant fin au régime constitutionnel de la Deuxième République en février 1974.

Cette fois-ci, les militaires vont accentuer leur emprise sur le pouvoir, et tenter de s'y installer durablement en proposant en novembre 1975 l'idée d'un parti unique, le MNR (Mouvement National pour le Renouveau). Immédiatement on assiste à une levée de boucliers, et devant l'opposition farouche de la société civile, les militaires vont faire marche arrière et promettre le retour à une vie constitutionnelle normale. Après de nombreuses consultations avec les différentes forces sociales, un référendum constitutionnel approuve le 27 novembre 1977 une nouvelle Constitution qui jette les bases de la Troisième République. Une loi organique du 25 mai 1979 consacre la règle du tripartisme. Seuls ont obtenu la reconnaissance légale, les trois partis les mieux placés à l'issue de la compétition d'avril 1978. Il s'agit de l'ancien parti unique l'UDV-RDA, de l'UNDD (l'Union Nationale pour la Défense de la Démocratie), de l'UPV (l'Union Progressiste Voltaïque). Mais en violation de la Constitution, les partis qui ont obtenu quelques sièges mais qui ne figurent pas parmi les trois premiers, n'ont nullement été dissous. Pire, certains vont même siéger à l'Assemblée et au gouvernement. L'élection présidentielle a lieu en mai 1978. Elle est remportée par le Général Lamizana avec un score serré puisque, pour la première fois en Afrique subsaharienne, un président sortant est mis en ballottage, en l'espèce par M. Macaire Ouédraogo de l'UNDD.

La vie parlementaire restera très mouvementée en raison du quasi-équilibre des forces parlementaires entre majorité et opposition. Mais l'efflorescence de la corruption au sein de l'élite dirigeante, la violation flagrante de la Constitution, les rivalités de factions ainsi que la détérioration du climat social marqué par des grèves soutenues, vont provoquer la chute de la Troisième République le 25 novembre 1980. C'est le premier coup d'État militaire ouvertement putschiste en Haute Volta, qui ouvre la voie à une cascade de coups d'État militaires. Ce coup d'État militaire est dans l'ensemble bien accueilli et les premiers pas du CMRPN (Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National) sont très appréciés. Mais la déception va bientôt s'installer. Les Voltaïques habitués au libéralisme de la période Lamizana supportent mal l'autoritarisme du nouveau régime et ses atteintes aux libertés publiques, notamment syndicales.

Une coalition hétéroclite d'anciens et de jeunes officiers profite de l'impopularité du régime pour organiser un coup d'État militaire le 7 novembre 1982.

Le nouveau pouvoir, le CSP (Conseil du Salut du Peuple) promet de rétablir une vie constitutionnelle normale au bout de deux ans. L'institution d'un bicéphalisme débouche sur un conflit d'autorité entre d'une part le capitaine Sankara Premier ministre aux orientations révolutionnaires et le Chef de l'État, le médecin-commandant J. B. Ouédraogo soutenu par les forces dites conservatrices. La crise est dénouée provisoirement le 17 mai 1983 avec l'arrestation du Premier ministre. Le retour de l'armée dans les casernes et la rédaction d'une nouvelle Constitution sont décidés par le Chef de l'État.

Mais la faction dite progressiste du CSP évincée prend sa revanche en opérant le 4 août 1983 un coup d'État militaire. Un projet révolutionnaire privilégiant la paysannerie est développé par le nouveau régime, le Conseil National de la Révolution (CNR). Celui-ci, à l'inverse des pouvoirs précédents ne parle pas de rendre la pouvoir aux civils. Un coup d'État survient le 15 octobre 1987 qui se solde par l'assassinat de Sankara et plusieurs de ses compagnons. On assiste alors à une réorientation stratégique de la révolution burkinabé. Celle-ci intervient au lendemain du coup d'État du 15 octobre 1987. Sous les dehors d'un mouvement de rectification le nouveau Président va progressivement mettre fin à la révolution et appliquer une politique d'ouverture envers la société civile et les catégories sociales naguère stigmatisées. Avec le déclasserment international du référentiel marxiste et la montée des revendications démocratiques internes, le régime abandonne son orientation marxisante et concède la mise en œuvre d'un processus de démocratisation qu'il va contrôler avec succès. Une nouvelle Constitution est alors adoptée par référendum le 2 juin 1991. L'opposition réunie dans une Coordination des Forces Démocratiques (CFD) va chercher à déstabiliser le régime en place en réclamant la convocation d'une conférence nationale souveraine. Celui-ci refuse et concède cependant un forum de réconciliation dont les effets d'annonce vont conduire à la division de l'opposition. Devant l'échec du forum, celle-ci boycotte l'élection présidentielle de décembre 1991. Le Président se retrouve seul candidat en lice. Il est élu avec 86,1% des voix, avec un taux de participation de 24%. En mai 1992, sont organisées les élections législatives. L'opposition divisée en sort laminée, puisque le parti présidentiel, l'ODP-MT (Organisation pour la Démocratie et le Progrès - Mouvement du Travail) remporte 78 des 107 sièges de l'Assemblée. L'opposition se plaint de nombreuses irrégularités, mais la Cour Suprême ne prendra aucune décision d'annulation.

Au lendemain de la victoire écrasante de son parti, le président Compaoré va développer une

stratégie de légitimation et asseoir sa domination politique en divisant ses adversaires et en cooptant certains d'entre eux sous les dehors d'une démocratie consensuelle. Il va en résulter une déliquescence de l'opposition burkinabé. Depuis qu'elle a boycotté l'élection présidentielle de 1991, malgré ses chances de mettre en difficulté le président sortant, l'opposition n'a cessé de connaître un processus d'involution après ses échecs aux élections législatives de 1992, municipales de 1995. Elle espérait retrouver un second souffle à la faveur des élections législatives de 1997, mais en vain. Le parti présidentiel remporte 101 des 111 sièges que compte l'Assemblée nationale. De même, l'élection présidentielle du 15 novembre 1998 a vu le président Compaoré réélu dès le premier tour d'un scrutin boycotté par une partie de l'opposition malgré la mise en place d'une Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI).

En dépit des imperfections qui les ont entachées, ces élections sont à la fois le signe d'un certain enracinement du processus démocratique en cours et celui de la grande hégémonie du régime actuel. De ce point de vue, ces élections sont profondément ambivalentes, dans la mesure où l'ampleur même du succès du parti présidentiel rend improbable à court et moyen terme l'hypothèse de l'alternance politique. En dépit de cette hégémonie, le pouvoir en place a été surpris par la vague de mécontentement politique qui a suivi l'assassinat d'un journaliste enquêtant sur le meurtre d'un employé de la présidence par la garde rapprochée du Président. Le collectif contre l'impunité composé d'organisations de la société civile, partis politiques et syndicats a exigé des mesures de libéralisation de la vie politique. En réponse à cette pression intense, un nouveau Gouvernement dirigé par Ernest Yonli a été formé en novembre 2000. Quatre partis de l'opposition, dont l'Alliance pour la Démocratie et la Fédération de Herman Yaméogo y font leur entrée. En retour, le pouvoir s'engage à réserver un traitement diligent aux dossiers judiciaires pendant devant les tribunaux. Une partie de l'opposition dite le "Groupe du 14 février" a refusé de s'engager dans ce gouvernement d'ouverture.

M. Sory Baldé, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

3. Cameroun

a. Données générales

Superficie : 475 440 km²

Capitale : Yaoundé

Population : 16 millions d'habitants

PIB par habitant: 502 182 F CFA

Taux de croissance du PIB en 2006 : +3,5 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007 : ...

Inflation en 2006 : +5,4 %

Source : Données d'avril 2007 sur www.izf.net/affiche_oscar.php?categorie_id=280

b. Processus institutionnel et démocratique

L'année 1990 marque le début du processus démocratique camerounais avec la création d'une "Coordination nationale pour la démocratie et le multipartisme" qui vaudra à Me Yondo Black, ancien bâtonnier et à plusieurs personnes d'être arrêtés pour sédition, subversion, affront au chef de l'État en février 1990. Leur procès devant le tribunal militaire de Yaoundé en mars donnera lieu à une première mobilisation du barreau camerounais pour soutenir autant les accusés que leurs revendications. Malgré le refus officiel du multipartisme, John Fru N'Di lance en mai 1990 à Bamenda, le Social Democratic Front (SDF) lors d'une marche dont la répression cause la mort de 6 personnes. Dès le 3 juin 1990, la Conférence épiscopale camerounaise publie une lettre pastorale qui critique ouvertement le pouvoir. Le 4 juillet 1990 enfin, le Président Paul Biya accepte d'abandonner le monopole politique exercé par le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC) créé en 1985 sur les cendres de l'Union des populations du Cameroun (UPC) de l'ancien Président Ahidjo. Une commission de révision de la législation sur les libertés publiques est créée par décret le 21 juillet. Dès le mois de décembre 1990, l'Assemblée nationale adopte une série de lois parmi lesquelles une loi sur la liberté d'association et de création de partis politiques.

Ces mesures de libéralisation n'empêchent pas le pouvoir de procéder à de nombreuses arrestations d'opposants. A partir de mars 1991, dans la foulée de l'intense mobilisation populaire provoquée par les procès, sont lancées les opérations "villes mortes" qui paralysent la vie économique du pays pendant 6 mois. Ces opérations sont combinées avec une désobéissance civile afin d'obtenir l'organisation d'une Conférence nationale souveraine (CNS). Les secteurs les plus mobilisés sont les chauffeurs de taxis, les étudiants, les enseignants et surtout les commerçants. Les récents partis d'opposition et ces groupes se coalisent dans la Coordination nationale des partis de l'opposition et associations (CNPOA), vite interdite.

Dès le mois d'avril 1991, les opérations "villes mortes", les émeutes et les manifestations s'étendent à l'ensemble du pays. Pour tenter de résoudre la crise politique, le Président P. Biya rétablit le poste de Premier ministre, annonce des élections et une réforme constitutionnelle. Devant l'ampleur des mobilisations, un état d'urgence de fait est instauré avec la création en mai

1991, de ‘ ‘ commandements militaires opérationnels ‘ ‘ pour pacifier le pays. Le Président Biya ayant annoncé les élections législatives pour le 16 février 1992, le Premier ministre Sadou Hayatou ouvre le 30 octobre 1991, la conférence tripartite gouvernement-opposition-société civile destinée à définir le cadre électoral et l'accès aux médias publics. L'opposition se divise entre les partisans du préalable d'une conférence nationale et ceux qui sont favorables à une participation immédiate à la compétition électorale.

Celle-ci se tient le 1er mars 1992. Elle est boycottée par l'opposition radicale groupée autour du SDF. Le RDPC, l'UNDP (Union nationale pour la démocratie et le progrès de Bello Bouba Maïgari), le MDR (Mouvement pour la défense de la République) et une aile de l'UPC se partagent les 180 sièges du Parlement avec respectivement 88, 68, 18 et 6 députés. Le 26 avril 1992, un nouveau gouvernement RDPC-MDR est formé avec à sa tête Simon Achidi Achu, un anglophone.

Le 11 octobre 1992, des élections présidentielles sont organisées. Le Président P. Biya est réélu avec 39,9 % des voix, contre 35,9 % pour J. Fru Ndi (SDF) et 19,21 % pour B. Bouba Maïgari (UNDP). Le pouvoir est accusé de fraudes par l'opposition et la validité des élections est mise en doute par une ONG américaine de scrutateurs, le ‘ ‘ National Democratic Institute ‘ ‘. Des émeutes éclatent dans le Nord-Ouest où l'état d'urgence est proclamé, des leaders de l'opposition radicale sont arrêtés ou mis en résidence surveillée (cas de J. Fru Ndi). Dans le même temps, le gouvernement s'ouvre à l'UPC et à des dissidents de l'UNDP.

Le 18 janvier 1996, en période de campagne électorale pour les municipales, l'Assemblée nationale vote enfin la loi n° 96-06 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972. Le scrutin municipal a lieu le 21 janvier 1996. A l'échelle nationale, le RDPC est largement vainqueur, même si les partis d'opposition gagnent dans leurs fiefs électoraux. Ces victoires de l'opposition sont relativisées par la nomination de délégués du gouvernement dans les villes comme Douala, Bamenda, Garoua, Bafoussam, etc...., ces nouveaux délégués possèdent en fait les pouvoirs d'un ‘ ‘ super maire ‘ ‘. L'opposition réagit en lançant un mot d'ordre de villes mortes plutôt mal suivi.

Les 17 et 18 mai 1997, se tiennent des élections législatives. Au terme de l'ensemble du processus, le RDPC compte 116 élus, le SDF 43, l'UNDP 13, l'UDC 5, le MLJC 1, l'UPC-K 1, le DR 1. Ces élections ont été précédées de modifications de la loi électorale avec l'adoption de la loi n° 97/013 du 19 mars 1997, ainsi que du découpage spécial de certaines circonscriptions. Enfin, après une modification de la loi, l'élection présidentielle a lieu le 12 octobre 1997. Candidat à un premier septennat, Paul Biya l'emporte avec 92,54% de suffrages contre 2,5% pour son suivant, le Pr. Henri Hogbe Nlend. L'élection a été boycottée par le SDF, l'UNDP et

l'UDC qui n'ont pas obtenu la création d'une commission électorale nationale autonome. Ces diverses élections ont donné lieu à un abondant contentieux devant les juridictions sans que celles-ci remettent en cause les résultats. En décembre 2000, le parti au pouvoir RDPC et son allié l'UNDP, ont approuvé par 126 voix sur 180 que comptent l'Assemblée nationale, la loi portant création de l'Observatoire national des élections (ONEL) qui sera " l'organe neutre de régulation de l'ensemble du processus électoral ". Il sera composé de 11 membres désignés par décret du Président de la République, et sera chargé de superviser les opérations électorales de l'inscription sur les listes jusqu'au décompte des suffrages. Toutefois, l'organisation matérielle des élections restera sous contrôle administratif, contrôle, proclamation des résultats et contentieux électoral resteront du ressort des instances juridictionnelles. L'adoption de la loi portant création de l'ONEL, a été boycottée par les 5 partis d'opposition (SDF, UDC, MDR, UPC, MLDC) qui dénoncent la nomination des membres par le président ainsi que l'absence d'autonomie financière. Les partis d'opposition revendiquent la création d'une Commission Électorale Nationale Indépendante.

Le processus camerounais est traversé de clivages et de conflits entre un parti au pouvoir dominant et soupçonné de manipuler constamment le jeu politique, et une opposition divisée par des querelles de leadership. Le dispositif institutionnel ne fait pas l'objet d'un consensus et malgré les appels du Président Biya à une démocratie apaisée, le système est peu institutionnalisé. Les discussions en dents de scie sont engagées avec l'opposition, notamment avec le SDF, mais le climat reste dominé par la tension politique.

M. Sory Baldé, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

4. Gabon

a. Données générales

Superficie : 267 670 km²

Capitale : Libreville

Population : 1,4 millions d'habitants

PIB par habitant : 2 491 022 F CFA

Taux de croissance du PIB en 2006 : +2,3 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007 : ---

Inflation en 2006 : +3,9 %

b. Processus institutionnel et démocratique

Le processus de démocratisation commence véritablement en 1990 au Gabon avec les premières mesures de libéralisation. Cependant, les premiers signes sont arrivés une année auparavant avec le retour au pays du Père Paul M'Ba Abessolo en septembre 1989, après 13 ans d'exil en France. Il a été l'un des membres fondateurs du Mouvement de redressement national (MORENA) en 1980. Il entame alors des négociations avec le président Bongo afin de libéraliser le régime. Mais l'opposition au président Bongo grandissant, le Père Abessolo est exclu du MORENA en janvier 1990. Il crée le MORENA des bûcherons qui deviendra plus tard le Rassemblement national des bûcherons (RNB). Le début de l'année 1990 est ainsi caractérisé par une multiplication des grèves dans tous les secteurs pour réclamer une démocratisation du régime. Aux manifestations estudiantines à l'université Omar Bongo, les forces de police répondent par de violentes répressions. La contestation grandit et se traduit par des grèves dans les principales administrations (Compagnie d'eau et d'électricité, hôpitaux, enseignements primaire et secondaire, université...) et par des actes de vandalisme sur les biens appartenant au pouvoir. Dès le mois de janvier, le congrès du parti unique, le Parti démocratique gabonais (PDG) se déclare favorable au pluralisme, mais au sein du parti. Une commission spéciale pour le pluralisme est créée par le comité central du parti. Elle remet le 22 février, un rapport qui va dans le sens de l'ouverture. Au début du mois de mars, le président Bongo annonce la transformation du PDG en rassemblement sous le nouveau nom de Parti social-démocrate gabonais dans le cadre duquel devaient s'exprimer toutes les revendications pendant une période de transition fixée à 5 ans.

Devant la pression que représentent les mouvements sociaux, le président Bongo accepte aussi la tenue d'une conférence nationale. Celle-ci se tient du 23 mars au 19 avril 1990. Bien que la conférence ne soit pas souveraine, les 2000 délégués représentant des "associations politiques" et de la société civile refusent d'entériner l'agenda de transition proposé par le président Bongo et se prononcent en faveur d'une instauration immédiate du multipartisme. Les actes de la Conférence nationale sont acceptés par le pouvoir. Ils prévoient la formation d'un gouvernement de transition, la mise en place d'élections législatives, la restructuration de certains organes de l'État, le réarrangement de certaines hautes fonctions, des mesures diverses (dont publicité du patrimoine des personnes nommées à des hautes fonctions de l'État).

Le 27 avril 1990, un gouvernement de transition est formé. Casimir Oye M'ba, ancien gouverneur de la Banque des États de l'Afrique centrale, est nommé Premier ministre. Certains

des partis d'opposition boudent cependant le gouvernement. Le processus électoral va s'étaler sur plusieurs mois en raison de la mauvaise organisation et des nombreuses contestations. Il aura fallu que les électeurs aillent cinq fois aux urnes pour que l'Assemblée soit pourvue de ses 120 membres : premier tour le 16 septembre, deuxième tour et/ou élections complémentaires les 4 novembre, 21 et 28 octobre et enfin élections partielles en mars 1991. Au terme de la compétition, le Parti démocratique gabonais obtient 66 sièges, les "Bûcherons" 17, le Parti gabonais du progrès 19, l'Association pour le socialisme au Gabon 6, Union socialiste gabonaise 4, les autres siègent allant à de petites formations. L'opposition crie à la fraude mais siège malgré tout à l'Assemblée nationale et participe même au nouveau gouvernement de C. O. M'Ba dominé par le PDG. Ce n'est qu'en mars 1991 que l'Assemblée nationale adopte la charte des partis politiques ainsi que la constitution du 26 mars 1991.

Les élections présidentielles se déroulent le 5 décembre 1993. Sur 13 candidats, Omar Bongo est élu dès le premier tour avec 51,18 % des suffrages devant le Père M'Ba Abessolo, crédité de 26,48% des voix. L'opposition crie au "coup d'état", le père Abessolo se proclame vainqueur et l'opposition se regroupe au sein d'un Haut conseil de la résistance (HCR). La contestation est aussi alimentée par les effets de la dévaluation. Les violences se multiplient, conduisant du 20 décembre 1993 au 13 février 1994 et du 21 février au 15 mars 1994, à l'instauration d'un "état de mise en garde". Les dispositions d'urgence concernent la détention sans inculpation ni jugement de toute personne susceptible de troubler l'ordre public, couvre-feu nocturne, interdiction de toute manifestation.

A la suite des troubles provoqués par l'élection présidentielle, les différentes parties se retrouvent pour négocier (5-27 septembre 1994). Elles signent les Accords de Paris pour débloquer la situation politique et accélérer le processus démocratique. Les clauses portent sur le processus électoral, le renforcement de l'État de droit, la sécurité, la liberté de la presse, la garantie de l'application des Accords, diverses autres mesures (dont la révision du Code de la nationalité).

Dans le cadre de l'application de cet accord, le gouvernement Oyé M'Ba démissionne le 12 octobre 1994. Le 15 octobre, se met en place un "gouvernement pour la démocratie" qui se veut un gouvernement d'union nationale. Il est dirigé par Paulin Obame N'Guéma, conseiller spécial du Président de la République. En mars 1996, la Commission électorale est mise en place. Le mandat des députés est prorogé de six mois, mais le scrutin n'a pu être organisé, ce qui a privé le pays de Parlement à partir du mois de mai. Des élections locales sont organisées finalement en octobre 1996. Elles sont remportées par le PDG avec 53% des 1817 sièges à pourvoir. Mais le 6 décembre, le père Abessolo gagne aux

élections municipales de Libreville, la capitale, qui échappe ainsi au contrôle du pouvoir. Cependant, les élections législatives des 15 et 29 décembre 1996 sont remportées par le PDG qui obtient la majorité absolue avec 85 députés sur les 120 que compte l'Assemblée. Le gouvernement est remanié en janvier 1997, mais toujours sous la direction du Premier ministre Paulin Obame N'Guéma. Les élections sénatoriales ont également donné une avance au parti au pouvoir qui remporte 51 sièges sur 91.

C'est donc dans une période ascendante que le président Bongo a affronté sept autres candidats aux élections présidentielles du 6 décembre 1998. Bien que réunie au sein du Haut conseil de la résistance, l'opposition est allée dispersée aux élections. Le président Bongo a été déclaré vainqueur dès le premier tour avec 66,88% des suffrages, le deuxième, Pierre Mamboundou n'obtenant que 16,54%. Ce dernier, mais aussi les principaux autres candidats, ont contesté le scrutin, appelé à l'organisation de journées villes mortes et déposé des recours en annulation sans succès auprès de la Cour constitutionnelle. Le président Bongo a nommé son directeur de campagne, Jean-François Ntoutoumé-Emane au poste de Premier ministre le 23 janvier. Le climat politique s'est notablement détérioré à la suite de l'élection présidentielle, la crise politique s'étant conjuguée avec une crise sociale aiguë. La tension a baissé depuis lors, mais le système reste à stabiliser.

Pour ce qui concerne la société civile, la situation avant 1990 était assez simple : une société civile réduite à un clergé condescendant, un syndicat unique affilié au parti unique, une absence d'association et d'ONG. Au total une société civile incapable de constituer un véritable contre pouvoir.

A partir de 1990, on note certaine effervescence de la société civile. Comme pour les partis politiques, 1990 marque le retour au pluralisme syndical. De même l'activité associative est plus importante (plus de 300 associations actuellement recensées) et indépendantes. Les difficultés financières de l'État dont les ressources ne peuvent plus satisfaire les besoins essentiels des populations, expliquent sans doute le regain du mouvement associatif qui s'est imposé progressivement dans le débat national afin de participer au processus de développement. On peut donc espérer que la société civile va jouer pleinement son rôle de contre pouvoir et faire infléchir de temps en temps la politique gouvernementale.

M. Sory Baldé, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

5. Mali

a. Données générales

Superficie : 1 240 192 km²

Capitale : Bamako

Population : 13,1 millions d'habitants

PIB par habitant : 188 940 F CFA

Taux de croissance du PIB en 2006 : +5,0 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007 : +5,4 %

Inflation en 2006 : +1,5 %

Source : Données d'avril 2007 sur www.izf.net/affiche_oscar.php?categorie_id=287

b. Processus institutionnel et démocratique

Le Mali offre l'exemple d'une transition réussie par rupture avec le régime antérieur, en l'occurrence le régime du Général Moussa Traoré, au pouvoir de 1968 à 1991. Celui-ci s'appuie sur l'armée et le parti unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM). Mais dès 1990, des voix commencent à s'élever pour réclamer la libéralisation du régime. Le Président Traoré s'étant prononcé contre le multipartisme, en juin le Congrès du parti renvoie la discussion sur la question à l'année suivante. En réponse, la centrale syndicale unique de l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM) et un groupe de 175 personnalités demandent en août, l'autorisation du multipartisme.

A ces revendications, s'ajoutent dès juillet 1990, des heurts sanglants entre l'armée et les rebelles touareg dans le nord du pays. En décembre, les manifestations et les grèves se développent à Bamako pour la démocratisation et l'amélioration des conditions de vie. A partir de janvier 1991, la situation tourne à la désobéissance civile. L'UNTM décrète une grève générale illimitée, l'opposition se regroupe au sein d'une coordination des associations démocratiques (CAD) et de violentes manifestations suivies d'émeutes se déroulent quotidiennement à Bamako. Le pouvoir refuse toute concession et ordonne l'armée de tirer sur la foule. En quelques jours, on enregistre plus d'une centaine de morts. Le 26 mars, le régime du Général Moussa Traoré est renversé à la faveur d'un coup d'État. Le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré prend la tête d'un Conseil National de la

Réconciliation (CNR) qui suspend toutes les institutions et annonce sa volonté d'aller rapidement vers un régime démocratique. Avec la coopération de la société civile, le CNR est remplacé par un Comité Transitoire pour le Salut du Peuple (CTSP) composé de civils et de militaires. En avril 1991, un gouvernement de transition est nommé et les partis politiques autorisés.

Malgré une tentative de coup d'État le 15 juillet 1991, la Conférence Nationale prévue se tient du 29 juillet au 12 août 1991. Elle regroupe 36 partis et 1070 associations et adopte notamment un projet de Constitution, une charte des partis et un code électoral. La Constitution de la 3ème République est adoptée par referendum avec 98,35% des voix le 12 janvier 1992.

Les 23 février et 9 mars 1992, se déroulent les élections législatives (scrutin uninominal majoritaire à deux tours) qui voient la victoire de l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) avec 76 sièges sur 116, aucun autre parti n'atteignant 10 sièges. C'est donc sans surprise que Alpha Oumar Konaré, candidat de ce parti, gagne les élections présidentielles au second tour du 16 avril 1992 avec 69,03% des voix devant Tiéoulé Mamadou Konaté, candidat de l'Union Soudanaise (US-RDA). Conformément à son serment le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré ne s'est pas présenté.

La gestion quotidienne de l'État a rencontré de nombreux défis durant ses premières années. Outre le traitement de la rébellion touarègue, compliqué par la constitution d'une puissante milice songhaï d'autodéfense dans le nord, le Mouvement Patriotique Ganda Koy (MPGK), le pouvoir fait face à des troubles sociaux impliquant élèves et syndicats de travailleurs. La première question est finalement réglée avec la signature à Alger, le 11 avril 1992, du "Pacte national" entre le gouvernement, les différents mouvements et le front unifié de l'Azawad. La signature, le 11 novembre 1994, des accords de paix entre les rebelles et le Mouvement Patriotique Ganda Koy ainsi que la rencontre de Tombouctou entre le gouvernement et les partenaires pour le développement du Nord-Mali du 15 au 18 juillet 1995 mettent un terme définitif à la rébellion touarègue.

Au regard de la domination de l'ADEMA sur la scène politique, le deuxième gouvernement dirigé par Abdoulaye Sékou Sow, qui remplace celui de Younoussi Touré, est ouvert à l'opposition. Mais l'expérience dure et avec le Premier Ministre Ibrahima Boubacar Keïta, les conflits sont quotidiens avec l'opposition, une tentative de coup d'État impliquant des civils et des militaires est même mise à jour en octobre 1996. L'opposition radicale, regroupée au sein d'un Rassemblement des Forces Patriotiques (RFP), boycotte ainsi l'adoption par l'Assemblée Nationale de la loi électorale en janvier 1997. Elle participe cependant à la Commission

Électorale Nationale Indépendante (CENI) et à l'adoption de la loi organique du 11 février portant à 147 le nombre de députés à l'Assemblée Nationale.

Après la dissolution de l'Assemblée le 3 mars, le premier tour des élections législatives se déroule le 13 avril. Devant les problèmes manifestes d'organisation, l'opposition demande et obtient l'annulation du scrutin. Elle se retire finalement de l'ensemble du processus électoral. Le 17 mai, Alpha Oumar Konaré est réélu sans affronter les principaux leaders de l'opposition. Les législatives des 23 juillet et 3 août sont remportées par l'ADEMA, à l'exception de 5 sièges revenus à de petits partis modérés, qui acceptent d'entrer au gouvernement, dirigé l'époque par Ibrahima Boubacar Keïta.

Le Mali est certainement aujourd'hui, une référence sur le plan de la démocratisation et de l'État de droit. Cependant, la crise constitutionnelle née des désaccords entre pouvoir et opposition plane toujours sur le pays. Une partie de l'opposition, notamment le Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR), de Choguel Maïga, a ainsi boycotté le processus des élections locales de mai et juin 1999 Avec le Congrès National d'Initiative Démocratique (CNID) de maître Mountaga Tall, il refuse de reconnaître la légitimité du pouvoir et poursuit les campagnes de contestation. Le gouvernement malien a entamé un projet de réforme institutionnelle. Un forum national s'est réuni pour réfléchir notamment à l'élaboration d'une charte des partis et d'un statut de l'opposition, mais aussi sur la révision de la Constitution, de la loi sur la presse et de la loi électorale, afin d'éviter qu'un seul parti monopolise la totalité du pouvoir. Le Président Konaré étant hors de course pour la prochaine élection prévue en 2002, la lutte pour sa succession a ouvert une crise au sein de l'ADEMA. Le Premier Ministre Ibrahima Boubacar Keïta, également président de l'ADEMA, est remplacé en février 2000 par Mambé Sidibé. Par la suite Boubacar Keïta sera contraint d'abandonner son titre de président de l'ADEMA alors qu'il était perçu comme un très probable " dauphin " de Alpha Oumar Konaré, le Président sortant. Le Congrès extraordinaire du parti tenu en novembre 2000 à Bamako désigne Diacounda Traoré pour le remplacer. Ce changement au sein de l'ADEMA marqué par le déclin de l'ancien Premier Ministre, ouvre aussi aux partis d'opposition qui avaient boycottées les dernières élections présidentielles de nouveaux espoirs pour mettre un terme à l'hégémonie de l'ADEMA sur le champ électoral malien lors des présidentielles prévues pour 2002.

M. Chachia Nezha, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

6. Sénégal

a. Données générales

Superficie : 196 720 km²

Capitale : Dakar

Population : 11,4 millions d'habitants

PIB par habitant : 353 019 F CFA

Taux de croissance du PIB en 2006: +3,6 %

Prévisions de croissance du PIB en 2007: +5,8 %

Inflation en 2006: +2,1 %

Source : Données d'avril 2007 sur www.izf.net/affiche_oscar.php?categorie_id=289

b. Processus institutionnel et démocratique

L'expérience du pluralisme politique ébauchée par le président Léopold Sédar Senghor sous l'égide du Parti Socialiste (PS) s'est poursuivie avec son ancien Premier ministre, Abdou Diouf, dont la tâche sera de gérer au mieux l'héritage de son prédécesseur voire de le consolider. Cet héritage se trouve dans la position hégémonique que le PS a toujours eue depuis l'accession du pays à l'indépendance et qui s'est construite soit par absorption du seul parti d'opposition légale en juin 1966, soit par révision de la Constitution pour instaurer par la loi 76-26 du 16 avril 1976 un multipartisme contrôlé et limité à trois partis. Sous le président Senghor, le PS a plutôt fonctionné comme un parti unique de fait, et il faut attendre l'arrivée d'Abdou Diouf au pouvoir en décembre 1980 pour que le Sénégal adopte le 24 avril 1981 le " multipartisme intégral " censé transformer le PS lui-même plus en parti politique qu'en arène de rivalités entre barons et de distribution des dépouilles qu'il est. Depuis cette date une quinzaine de partis politiques va se créer et tout l'enjeu politique est d'arriver à faire fonctionner les institutions et à jouer la règle de l'alternance démocratique dans la transparence.

Ce qui a caractérisé le pouvoir Diouf, c'est sa capacité à rebondir pour consolider l'héritage senghorien lorsqu'il y a péril en la demeure. Abordant son pouvoir dans une position de faiblesse politique (l'opposition dans son ensemble et son principal rival Abdoulaye Wade en particulier contestent sa légitimité) et de crise économique sans précédent renforcée par les effets pervers des plans d'ajustement structurel (chômage des diplômés, paupérisation croissante des

populations urbaines et rurales avec la montée de mécontentements sociaux et du séparatisme casamançais, etc.), Abdou Diouf se révèle plutôt un habile politicien dans le contrôle de l'appareil d'État et le renouvellement de la classe politique. Malgré un contexte défavorable, il remporte les élections présidentielles de février 1983 avec 83,5% des voix. Le PS remporte les législatives avec 79,9% et 111 des 120 sièges. Il n'est plus le successeur désigné du président Senghor, mais un Président à part entière, légitimé par les urnes avec le soutien des puissantes confréries maraboutiques et face une opposition de plus en plus fragmentée.

Si les présidentielles et les législatives de février 1988 lui donnent encore la victoire, c'est avec des scores effrités (respectivement 73% et 71,3%) et surtout, selon l'opposition, grâce à de graves irrégularités qui loin d'apaiser la vie politique, l'ont plutôt exacerbée. Paradoxalement c'est le chef de file de l'opposition Abdoulaye Wade du Parti démocratique sénégalais (PDS) qui sort grandi de ces consultations électorales. Le climat post-électoral est si explosif qu'il va entraîner des émeutes et des violences urbaines structurées autour du slogan "sopi" (changement). La fermeté du pouvoir qui arrête et traduit en justice A. Wade rendu responsable des violences, ne fait que conférer une aura de victime et de héros à ce dernier. Pour décrier la situation tendue, une table ronde est organisée entre le pouvoir et l'opposition dont une partie (A. Wade en l'occurrence, contre toute attente) accepte de rentrer au gouvernement. Lors des élections présidentielles de février 1993, le scénario se renouvelle pratiquement à l'identique : fraudes électorales, violences, arrestation de certains chefs de l'opposition qui libérés finissent par entrer au gouvernement. Mais ce qui est remarquable c'est la poursuite de l'effritement des voix du chef de l'État qui n'enregistre que 58,4% des suffrages contre 32,03% à A. Wade. Aux élections législatives de mai 1993, le PS enlève 84 des 120 sièges contre 27 au PDS, dont le leader entre à nouveau dans un gouvernement d'ouverture en mars 1995.

En novembre 1996, se tiennent les élections régionales, municipales et rurales. Le PS, que l'on pensait affaibli, remporte largement ces scrutins : 300 communautés rurales sur 320, 56 mairies sur 60, l'ensemble des dix régions, 38 mairies d'arrondissement sur 43 de la communauté urbaine de Dakar qui est de ce fait dirigée par un maire PS. De même, les élections législatives du 24 mai 1998 à l'occasion desquelles le nombre de députés a été porté de 120 à 140, ont été remportées par le parti au pouvoir qui enlève 93 sièges. Le PDS en gagne 23, l'URD 11, And Jëf 4. Onze partis en tout sont représentés dans la nouvelle Assemblée au terme d'un processus une fois de plus contesté par l'opposition qui a réclamé son annulation sans succès. De ce fait, les partis d'opposition ont majoritairement boycotté l'élection sénatoriale de février 1999, un scrutin indirect dont le corps électoral comprend les conseillers élus lors des locales de novembre 1996

déjà contestées. La politique de la chaise vide a permis au PS de remporter la totalité des 48 sièges, en plus des 12 sièges pourvus par décret du Président de la République.

Le Sénégal, un des rares pays africains cités depuis les années 70 pour son expérience pluraliste, qui tranchait avec les systèmes de parti unique. L'opposition n'a pas réussi à obtenir la création d'une commission électorale indépendante. Le pouvoir a concédé simplement un observatoire national des élections (ONEL), dont la direction est confiée à un Général à la retraite, contesté par l'opposition en raison de ses sympathies affichées à l'égard du PS. Le pouvoir a entrepris des modifications de la loi électorale. Ainsi en août 1998, par les lois 39/98 et 42/98, la majorité PS à l'Assemblée nationale a modifié le code électoral et a supprimé deux dispositions constitutionnelles essentielles dans l'optique de l'alternance : celle (art. 21) qui limite le nombre de mandats présidentiels à deux (il est désormais renouvelable indéfiniment) et celle du quart bloquant (art. 28), qui impose un deuxième tour si un candidat à la présidence dispose de la majorité absolue au premier tour, sans rassembler un quart des voix des électeurs inscrits.

Malgré quelques contestations liées aux préparatifs, le scrutin présidentiel se déroulera dans le calme. Au premier tour tenu le 27 février 2000, le Président Abdou Diouf du Parti Socialiste ne recueille que 41,3% des voix se trouvant ainsi, pour la première fois, à un second tour contre son rival Abdoulaye Wade (PDS) arrivé second avec 30,1% des voix. Ces deux candidats sont suivis par Moustapha Niasse de l'AFP (16,8%), Djibo Leyti Kâ de l'URD (7,1%), Iba Der Thiam du CDP (1,2%), Serigne Ousseynou Fall (1,1%), Cheikh Abdoulaye Dieye (1,0%) et Mademba Sock (0,1%). Au second tour tenu le 19 mars 2000, grâce au ralliement de plusieurs candidats dont Moustapha Niasse, Abdoulaye Wade est élu Président de la République avec 58,5% des voix contre 41,5% pour Abdou Diouf. C'est la première fois depuis l'indépendance du pays que l'on assiste à une alternance démocratique grâce à une coalition dénommée Front de l'Alternance (FAL) . Le Président Abdoulaye Wade nomme Moustapha Niasse au poste de Premier ministre et il forme un gouvernement composé de tous les partis qui lui ont apporté leur soutien électoral. Il organise le 7 janvier 2001 un référendum constitutionnel en vue de se donner les moyens institutionnels de mettre en œuvre le ‘‘ Sopi ‘‘ (changement) promis aux Sénégalais. L'Assemblée nationale issue des élections de 1998 et dominée par le Parti Socialiste sera dissoute en février 2001 et de nouvelles élections législatives sont organisées en avril 2001.

M. Sory Baldé, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV

Annexe IV. Acte final et Plan d'action de Lagos

ANNEXE I

Acte final de Lagos

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, réunis à Lagos, Nigéria, en la deuxième Session Extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, consacrée exclusivement à l'examen des problèmes économiques de l'Afrique,

Considérant les dispositions pertinentes de la Charte, notamment celles relatives aux objectifs de l'OUA visant à coordonner et à intensifier la coopération et les efforts des Etats membres pour offrir de meilleures conditions d'existence aux Peuples d'Afrique;

Rappelant les diverses résolutions et déclarations adoptées au cours de nos précédentes conférences au Sommet stipulant que le développement et l'intégration économiques du continent africain constituent une condition essentielle pour la réalisation des objectifs de l'OUA, en particulier ceux formulés à Alger (septembre 1968), Addis-Abéba (août 1970 et mai 1973) et à Libreville (juillet 1977);

Rappelant notre décision de Libreville, en juillet 1977, relative à l'adoption de la Déclaration de Kinshasa de décembre 1976 portant création d'une Communauté économique africaine, objectif qui devrait être atteint dans un délai de 15 à 25 ans et par étapes successives;

Rappelant notre Déclaration d'Engagement de Monrovia «sur les principes directeurs et les mesures à prendre en faveur de l'autosuffisance nationale et collective dans le développement économique et social en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international» et qui, entre autres, appelle à la création ultérieure d'un marché commun africain, qui serait le prélude à une Communauté économique africaine;

Notant que l'évolution intervenue dans les relations économiques internationales et dans les négociations globales entre les pays développés et les pays en développement confirme le bon choix de l'Afrique de promouvoir un développement collectif, auto-dépendant et endogène et une intégration économique;

Notant également les progrès en cours dans le domaine de la coopération économique entre pays en voie de développement et spécialement la création d'un Comité sur le système généralisé de préférences commerciales entre les pays en développement en ce qui concerne en particulier la région africaine;

Notant les initiatives déjà prises en vue de la promotion de la coopération et de l'intégration économiques intra-africaines aux niveaux sectoriel, sous-régional et régional;

Convaincus de la nécessité d'une coordination progressive au niveau continental des activités économiques existantes et futures ainsi que de la promotion de l'intégration sur la base de secteurs pris individuellement,

CONVENONS de ce qui suit:

I. Du programme

Confirmons notre pleine adhésion au Plan d'Action adopté lors de la présente Session Extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement visant à la mise en œuvre de la Stratégie de Monrovia pour le développement économique, social et culturel de l'Afrique et définissant, entre autres mesures, celles relatives à la création de structures régionales et au renforcement de celles déjà existantes, en vue de l'établissement ultérieur d'un marché commun africain, prélude à une Communauté économique africaine.

II. De la mise en œuvre du programme

A. De la Communauté économique africaine

Nous réaffirmons notre engagement de créer d'ici l'an 2000, sur la base d'un traité à conclure, une Communauté économique africaine afin d'assurer l'intégration économique, culturelle et sociale de notre continent.

Cette Communauté a pour buts de promouvoir le développement collectif, accéléré, autodépendant et endogène des Etats membres, la coopération entre eux et leur intégration dans tous les domaines économique, social et culturel.

En conséquence, nous donnons mandat au Secrétaire Général de l'OUA:

- 1) de mettre sur pied le plus rapidement possible un Comité de rédaction au niveau ministériel pour élaborer le projet du Traité portant création de la Communauté économique africaine;
- 2) de soumettre ce projet à notre examen lors de notre prochaine conférence au sommet en 1981.

B. Des étapes de la mise en œuvre

En vue de cet objectif ultime, nous nous engageons:

1. Au cours de la décennie des années 1980:

- a) à renforcer les communautés économiques existantes et à créer d'autres groupements économiques dans les autres régions de l'Afrique, de manière à couvrir l'ensemble du continent (Afrique centrale, Afrique orientale, Afrique australe, Afrique du Nord);
- b) à renforcer de façon effective l'intégration sectorielle au niveau continental et en particulier dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, des transports et des communications, de l'industrie et de l'énergie;
- c) à promouvoir la coordination et l'harmonisation entre les groupements économiques existants et futurs en vue de la création progressive d'un marché commun africain.

2. Au cours de la décennie des années 1990:

- a) à poursuivre les mesures visant à une plus grande intégration sectorielle:
 - harmonisation de nos stratégies, politiques et plans de développement économique;
 - promotion de projets communs, en particulier dans les domaines économiques mentionnés ci-dessus;
 - harmonisation de nos politiques financières et monétaires;
- b) à poursuivre les mesures préparant la voie à l'établissement d'un marché commun africain et celles susceptibles de permettre la réalisation des buts et objectifs de la Communauté économique africaine.

En vue de la mise en œuvre du Plan d'Action pendant ces étapes, nous chargeons le Secrétaire Général de l'OUA, en collaboration avec le Secrétaire Exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, de prendre toutes les mesures appropriées, conformément à la Stratégie de Monrovia, dans sa partie II, paragraphe 7, et de présenter un rapport d'activités à la Session de notre Conférence de 1982.

Fait à Lagos (Nigéria) avril 1980.

ANNEXE II

Résolution sur le Plan d'Action de Lagos

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine réunie à Lagos les 28 et 29 avril 1980 en sa deuxième Session Extraordinaire;

Constatant les facteurs de toutes sortes qui entravent le développement du Continent africain et compromettent ainsi gravement l'avenir des peuples qui le composent;

Rappelant la «Déclaration d'Engagement» de Monrovia sur les principes directeurs et les mesures à prendre pour l'autosuffisance nationale et collective autodépendante dans le développement économique et social pour l'établissement du nouvel ordre économique international;

Consciente de la nécessité d'adopter et de mettre en application dans les meilleurs délais un programme visant à l'intégration économique de l'Afrique, compte tenu de ses besoins urgents en matière de développement économique, social et culturel;

Réaffirmant que conformément à la Charte de l'OUA le rôle de l'Organisation est d'harmoniser les politiques des Etats membres et de définir les priorités communes en matière de développement, de coordonner, de contrôler et d'aider à la mise en application de ces politiques et priorités dans les domaines économique, social et culturel,

1. ADOPTE le Plan d'Action pour la mise en œuvre de la Stratégie de Monrovia dénommé Plan d'Action de Lagos.

2. LANCE un appel à tous les Etats membres pour qu'ils mettent en œuvre les mesures nécessaires pour l'application aux niveaux national, sous-régional et continental du Plan d'Action de Lagos.

3. DEMANDE à tous les Etats membres de l'OUA et au Groupe africain aux Nations Unies de défendre ce plan.

4. CHARGE le Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine, en collaboration avec le Secrétaire Exécutif de la Commission des Nations

Unies pour l'Afrique, de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la mise en application du Plan de Lagos en s'appuyant sur les institutions spécialisées de l'OUA avec l'assistance technique et financière des Agences spécialisées de la CEA et des organismes nationaux et internationaux appropriés.

5. DEMANDE au Secrétaire Général de l'OUA de prendre toutes les mesures nécessaires pour:

- i) la préparation et la convocation des Commissions appropriées de l'OUA;
- ii) la préparation et la présentation à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de rapports périodiques sur les progrès réalisés dans l'exécution du Plan d'Action par les Etats membres;
- iii) la préparation et la présentation, à la prochaine session budgétaire du Conseil des Ministres, des incidences financières et organisationnelles relatives à la mise en œuvre du Plan d'Action.

Bibliographie

Ouvrages généraux

AMSELLE Jean-Loup, *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*, Paris, Flammarion, 2001.

AMSELLE Jean-Loup, *Les logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, Payot, 1999.

ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

ARNAUD Serge, GUILLOU Michel et SALON Albert, *Les défis de la Francophonie, pour une mondialisation humaniste*, Paris, Alfarès, 2002.

BALLIGAND Jean-Pierre et MAQUART Daniel, *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.

BANDT (de) Jacques, *Services aux entreprises : Informations, produits, richesses*. Paris, Économica, 1995.

BAZENGUISSA Rémy et NANTET Bernard, *L'Afrique, mythes et réalités d'un continent*, Paris, Le Cherche Midi, 1995.

BEJI Hélé, *Désenchantement national. Essai sur la décolonisation*, Paris, Maspero, 1982.

BLANCHARD Pascal et LEMAIRE Sandrine, *Culture coloniale. La France conquise par son empire, 1871 – 1931*, Paris, Autrement, coll. Mémoires n°86, 2006.

BLANCHARD Pascal et LEMAIRE Sandrine, *Culture impériale. Les colonies au cœur de la République, 1931 – 1961*, Paris, Autrement, coll. Mémoires n°102, 2006.

BOULAD-AYOUB Josiane et BONNEVILLE Luc (s. dir.), *Souverainetés en crise*, Paris, Québec, L'Harmattan, PU Laval, 2003.

BRUNDSCHWIG Henri, *L'Afrique noire au temps de l'empire français*, Paris, Denoël, 1988.

COLAS Dominique, *La pensée politique*, Paris, Larousse, coll. Textes essentiels, 1992.

- COQUERY-VIDROVITCH Catherine (s. dir.), *L'Afrique occidentale au temps des français. Colonisateurs et colonisés, c. 1860-1960*, Paris, La Découverte, 1992.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine et MONIOT Henri (s. dir.), *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, Paris, La Découverte, 2005.
- COT Jean-Pierre et MOUNIER Jean – Philippe, *Pour une sociologie politique*, Paris, Seuil, 1974.
- COULON Christian et MARTIN Denis-Constant (s. dir.), *Les afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
- COULON Christian, *Les musulmans et le pouvoir politique en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1988.
- DAVIDSON Basil, *Les Africains. Introduction à l'histoire d'une culture*, Paris, Seuil, 1971.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO Manuel, *Les organisations internationales*, Paris, Économica, 2002.
- ETEMAD Bouda, *De l'utilité des empires. Colonisation et prospérité de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2005.
- EYINGA Abel, *Mandat d'arrêt pour cause d'élections : de la démocratie au Cameroun : 1970 – 1978*, Paris, L'Harmattan, 1978.
- FANON Frantz, *Les damnés de la terre*, Paris, Maspero, 1976.
- FASTI, *Immigration actrice de développement*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2003.
- GLELE AHANHANZO Maurice, *Naissance d'un État Noir. L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, 1969.
- GOMEZ-PEREZ Muriel (s. dir.), *L'islam politique au sud du sahara. Identités, discours et enjeux*, Paris, Karthala, 2005.

- GONIDEC Pierre François et BOURGI Albert, (s. dir.), *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, Tome XXVII, 1978.
- GRIMAL Henri, *La décolonisation 1919 – 1963*, Paris, Armand Colin, 1965.
- GUERIVIERE (de la) Jean, *Les fous d'Afrique. Histoire d'une passion française*, Paris, Seuil, 2001.
- IGUÉ O. Jonh, *Le territoire et l'État en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris, Karthala, 1995.
- JOLLY Jean, *Histoire du continent africain de 1939 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, tome 3, 1996.
- KI – ZERBO Joseph, *Histoire de l'Afrique noire. D'hier à aujourd'hui*, Paris, Hatier, 1972.
- LUGAN Bernard, *God bless Africa. Contre la mort programmée du continent noir*, Chatou, Carnot, 2003.
- MBEMBE Archille, *De la post colonie. Essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, coll. Les Afriques, 2000.
- MILCENT Ernest, *L'AOF entre en scène*, Paris, Témoignage chrétien, coll. Bibliothèque de l'homme d'action, 1958.
- MVE BEKALE Marc (s. dir.), *Démocratie et mutations culturelles en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, coll. Modernité africaine, 2005.
- PICCIOLA André, *Missionnaires en Afrique. L'Afrique occidentale de 1840 à 1940*, Paris, Denoël, 1987.
- PRUDHOMME Claude, *Missions chrétiennes et colonisation. XVIè - XXè siècle*, Paris, Éditions du Cerf, 2004.
- RABU Elisabeth, *Brazza commissaire général. Le Congo français*, Paris, EHSS, 1989.
- RIST Gilbert, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences po, 2001.
- ROCHE Christian, *Le Sénégal à la conquête de son indépendance, 1939 – 1960. Chronique de la vie politique et syndicale, de l'Empire français à l'indépendance*, Paris, Karthala, 2001.

ROSTOW W. Whitman, *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil, 1963.

ROUSSE-GROSSEAU Christiane, *Mission catholique et choc des modèles culturels en Afrique. L'exemple du Dahomey (1861-1928)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

TCHEBWA Manda, *Musiques africaines. Nouveaux enjeux, nouveaux défis*, Paris, UNESCO, 2005.

Ouvrages spécialisés

ABDELMALKI Lahsen et COURLET Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques économiques, 1996.

AGERON Charles-Robert et MICHEL Marc (s. dir.) *L'Afrique noire française : l'heure des indépendances*, Paris, CNRS, 1992.

AÏVO Frédéric – Joël, *Le Président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur la sociologie et les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Paris, L'Harmattan, 2008.

AMIN Samin & alii. (s. dir.), *Afrique. Exclusion programmée ou renaissance ?*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2005.

AMIN Samin, *Les défis de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, coll. Forum du Tiers Monde, 1999.

AUDIBERT Martine, MATHONNAT Jacky et ROODENBEKE Éric (s. dir.), *Le financement de la santé dans les pays d'Afrique et d'Asie à faible revenu*, Paris, Karthala, 2003.

BADIE Bertrand, *Développement politique*, Paris, Économica, 1994.

BARE Jean-François, *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Paris, L'Harmattan, 1997.

BAYART Jean-François (s. dir.), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

BAYART Jean-François, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2000.

BEKOLO-EBE Bruno, MAMA Touna & FOUDA Séraphin Magloire (s. dir.), *Dynamiques de développement. Débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21^e siècle*, Paris, Montchrestien, coll. Grands Colloques, 2003.

BEKOLO-EBE Bruno, MAMA Touna et FOUDA Séraphin Magloire (s. dir.), *Mondialisation, exclusion et développement africain : stratégies des acteurs publics et privés*, Paris, Maisonneuve & Larose, Yaoundé, Afrédit Tome 1, 2006.

BELANGER André-J et LEMIEUX Vincent, *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, PU de Montréal, 1996.

BERAUD Philippe, PERRAULT Jean-Louis et SY Omar (s. dir.), *Géo-économie de la coopération européenne. De Yaoundé à Barcelone...*, Paris, Maisonneuve & Larose, coll. Économie en Développement, 1999.

BERG J. Robert et WHITAKER S. Jennifer (s. dir.), *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique*, Paris, Économica, 1990.

BERTHOMIEU Claude, CHAABANE Abdelkheder et GHORBEL Abdelfettah (s. dir.), *La restauration du rôle de l'État dans la croissance et le développement économiques*, Paris, Publisud, 2004.

BODSON Paul et ROY Paul-Martel, *Survivre dans les pays en développement. Approches du secteur informel*, Paris, L'Harmattan, 2003.

BRETON-LE GOFF Gaëlle, *L'influence des Organisations non gouvernementales (ONG) sur les négociations de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Blais, Bruylant, Yvon, 2001.

BRICOUT Jean-Luc et TERSEN Denis, *L'investissement international*, Paris, Armand Colin, 1996.

BRUNEL Sylvie, *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, PUF, 1995.

CANTELLI Fabrizio, JACOB Steve, GENARD Jean-Louis et VISSCHER (de) Christian (s. dir.), *La construction de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2006.

- CHARTIER Anne-Marie, *Essai critique sur le concept du développement*, Grenoble, PU Grenoble, coll. L'économie en plus, 1996.
- CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Économica, 2003.
- COLARD Daniel, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Économica, 1999.
- COLL Jean-Louis et GUIBBERT Jean-Jacques, *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'ouest*, Toulouse, PU du Mirail, 2005.
- CONAC Gérard (s. dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Économica, 1993.
- CORM Georges, *Le nouveau désordre économique mondial. Aux racines des échecs du développement*, Paris, La Découverte, 1993.
- DAUVIN Pascal et SIMEANT Johanna, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2004.
- DIAKITE Moussa, *Le défi de l'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- DIENG Amadou Aly, *Blaise Diagne, premier député africain*, Paris, Chaka, 1990.
- DIOP Momar-Counba (s. dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- EASTERLY William, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?* Paris, Éditions d'Organisation, 2006.
- EDWARDS III C. George et SHARKANSY Ira, *Les politiques publiques ; élaboration et mise en œuvre*, Paris, Éditions d'Organisation, coll. Management public, 1981.
- FENET Alain et SINAY-CYTERMANN Anne (s. dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1994.
- FONKOUA Pierre, *Quels futurs pour l'éducation en Afrique ?* Paris, L'Harmattan, 2006.
- FROGER Géraldine, MAINGUY Claire, BROT Jean et GERALDIN Hubert (s. dir.), *Quels acteurs pour quel développement ?* Paris, Karthala GEMDEV, 2005.

GABA Laurent, *L'État de droit, la démocratie et le développement en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000.

GABAS Jean-Jacques, *L'aide contre le développement ? Le cas du Sahel*, Paris, Économica, coll. Tiers Mondes, 1988.

GAILLARD Jacques, *La coopération scientifique et technique avec les pays du sud. Peut-on partager la science ?* Paris, Karthala, coll. Hommes et sociétés, 1999.

GEMDEV, *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, 1997.

GHERARI Habib et SZUERREK Sandra (s. dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, Cahiers internationaux n° 18, Cedin X, 2003.

GOUTTEBEL Jean-Yves, *Stratégies de développement territorial*, Paris, Économica, 2003.

GUILLAUMONT Patrick, *Économie du développement, 1/ Le sous-développement*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1985.

HUGON Philippe, *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, Armand Colin, coll. 128, 2006.

HUGON Philippe, *L'économie africaine*, Paris, La Découverte, coll. Repères 2006.

INOZEMTSEV Vladislav, *Les leurre de l'économie de rattrapage. La fracture postindustrielle*, Paris, L'Harmattan, 2001.

KASONGO-NGOY Makita-Makita, *Capital scolaire et pouvoir social en Afrique. À quoi sert le diplôme universitaire*, Paris, L'Harmattan, 1989.

KOFFI Ehui Bruno, *Le pouvoir de la brousse. Ni démocratie, ni développement en Afrique noire sans les paysans organisés*, Paris, L'Harmattan, 1993.

LACASSE François THOENIG Jean-Claude (s. dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1996.

LECA Jean et QUERMONNE Jean-Louis, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Association française de science politique, 1980.

LEVY Marc (s. dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2002.

LOMBARD Jacques, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire. Le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Paris, Armand Colin, coll. Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1967.

LY Abdoulaye, *La Compagnie du Sénégal*, Paris, Présence africaine, 1958.

MAPPA Sophia (s. dir.), *Les métamorphoses du politique au nord et au sud*, Paris, Karthala, 2004.

MASSAMBA Rudy, *L'Afrique noire industrielle. Stratégies de développement économique pour le continent noir*, Paris, L'Harmattan, 2006.

MBACK N. Charles, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

MBANDZA Joseph, *Pauvreté et modèles de croissance en Afrique subsaharienne : le cas du Congo – Brazaville (1945 – 2000)*, Paris, Publibook, 2004.

MENDE Tibor, *De l'aide à la recolonisation*, Paris, Seuil, 1975.

MICHAÏLOF Serge (s. dir.), *À quoi sert d'aider le Sud ?* Paris, Économica, 2006.

MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? 2000.

MUNDAYA BAHETA Aaron, *La coopération Nord-Sud, l'éthique de la solidarité comme alternative*, Paris, L'Harmattan, coll. Alternatives sud, 2005.

NDOUNG Jean-Pierre, *L'évolution du Fonds européen de développement prévu par les Conventions de Yaoundé et de Lomé*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

OLIVIER Guillaume, *L'aide publique au développement, un outil à réinventer*, Paris, Mayer, 2004.

ROCHE Christian, *Le Sénégal à la conquête de son indépendance, 1939 – 1960. Chronique de la vie politique et syndicale, de l'Empire français à l'indépendance*, Paris, Karthala, 2001.

SANGARE Louis, *Les défis de la renaissance africaine au début du XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2004.

SCHULDERS Guy, *Développement : stratégie de l'urgence*, Paris, Karthala, 1991.

TABUTIN Dominique, (s. dir.), *Population et sociétés en Afrique au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1988.

TEISSERENC Pierre, *Les politiques de développement local*, Paris, Économica, 2002.

TERRAY Emmanuel (s. dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987.

THANH KHoï Le (s. dir.), *L'enseignement en Afrique tropicale*, Paris, PUF, coll. Tiers Monde, 1971.

TOUSSAINT Éric, *Banque mondiale, le coup d'État permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, Paris, Syllepse, 2006.

VALLEE Olivier, *Les entrepreneurs africains (rente, secteur privé et gouvernance)*, Paris, Syros-Alternatives, 1992.

ZE Martin Paul, *La politisation des fonctionnaires au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Rapports officiels, mémoires, autres publications et Études

BAD, L'aide, *L'allègement de la dette et le développement en Afrique*, Paris, Économica, 2006.

Commission Économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, 2004.

NOIZET César, *Coopération décentralisée et développement local : les institutions et les structures juridiques au service des politiques de développement local*, Lille, ANRT, 2002.

OCDE, *Les services stratégiques aux entreprises*, Paris, OCDE, 1999.

OIF, *Les industries culturelles des pays du Sud : enjeux du projet de Convention internationale sur la diversité culturelle*, Paris, août 2004.

OUA, *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique*, Genève, Institut international d'études sociales, 1981.

Secrétariat général de la défense nationale, *L'Afrique sub-saharienne : Sécurité, stabilité et développement*, Paris, SGDN, 1993.

TINE A., « Du multiple à l'un et vice versa ? Essai sur le multipartisme au Sénégal de 1976 à 1996 », mémoire de DEA IEP Paris, 1996.

Revue spécialisée

Revue française de Science politique n°6, vol. 45, Paris, 1995 ; BACH C. Daniel, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », p. 1023-1038.

Les dossiers de pensée ; Penser l'Afrique, Pantin, Le temps des cerises, 2007.

La lettre du cadre territorial, Voiron, 2005 ; LAYE Pierre, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales ».

Politique africaine n°74, juin 1999. DIOUF Mamadou, *L'idée municipale, une idée neuve en Afrique*.

Jeune Afrique L'intelligent, n°6 hors série, L'État de l'Afrique 2004.

Recueil Penant n° 691, avril – mai 1962 ; Dubois L., « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des États africains d'expression française ».

Éthiopiennes, n°12, 1977, ZUCCARELLI F., « La vie politique dans les quatre communes du Sénégal »

Revue internationale et stratégique 2002/2, n° 46.

Sitographie

www.ceeac-eccas.org

www.cemac.cf

www.ecowas.int

www.etat.sciencespobordeaux.fr

www.francophonie.org

www.izf.net/espace_general

www.jeuneafrique.com

www.lemonde.fr

www.oecd.org

www.uemoa.int

www.wikipedia.org