

L'Afrique est-elle en danger ?

L'Afrique en danger ? Le point d'interrogation, qui doit servir à nuancer un titre fracassant, a rarement été placé à si mauvais escient. Vu les taux d'infection par le VIH/sida, les conflits incessants et l'éclatement des pouvoirs publics dans certains pays, le titre aurait dû être «L'Afrique en danger !» Ce même constat s'applique en liaison avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'Afrique subsaharienne est la région du monde qui ne parviendra pas à réaliser la plupart de ces objectifs à l'horizon 2015.

Dr. Stefan Mair
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für internationale
Politik und Sicherheit
Berlin, Allemagne
Stefan.mair@swp-berlin.org



Photo: Berke

En septembre 2000, les États membres des Nations unies ont convenu à l'unanimité d'adopter la Déclaration du Millénaire qui présente la vision de l'ONU en ce qui concerne la paix, la sécurité et le désarmement, le développement et la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, les droits de l'être humain, la démocratie et la bonne gouvernance, la protection spéciale des personnes «vulnérables» (c'est-à-dire, notamment, les femmes, les enfants et les réfugiés), la prise en compte particulière des besoins de l'Afrique et la consolidation des Nations unies.

Toutefois, le caractère global de cette déclaration a été de plus en plus relégué à la marge alors que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) se voyaient propulsés au devant de la scène et, de là, au cœur du débat sur la politique du développement. Les OMD ont été tirés du paragraphe 19 sur les 32 que compte la Déclaration et, après consultation des organisations internationales, ils ont été reconnus par l'Assemblée générale de l'ONU en 2002.

Une «bonne gouvernance» et des institutions opérationnelles sont les fondements décisifs du développement en Afrique.

Les OMD sont au nombre de huit (voir encadré). Peu de temps après qu'ils eurent été formulés, l'intérêt s'est porté sur la mise en œuvre de six cibles subsidiaires plus ou moins mesurables :

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;
- Donner à tous les enfants les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires ;
- Éliminer les disparités entre sexes dans les enseignements primaire et secondaire ;
- Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ;
- Réduire de trois-quarts le taux de mortalité maternelle ;
- Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle.

Si la tendance actuelle se poursuit, l'Afrique subsaharienne sera dans l'incapacité de réaliser ne serait-ce qu'une seule de ces six cibles à l'horizon 2015 (voir diagramme). En effet, l'objectif que les bailleurs considèrent comme le plus important des six, à savoir la réduction de la pauvreté, sera très probablement à l'origine de la plus grosse déception. Non seulement cet objectif ne sera pas atteint, mais la part des pauvres dans la population africaine aura en fait augmenté à l'horizon 2015.

Comment expliquer ce phénomène?

Alors que les OMD en étaient encore au stade de l'élaboration, la plupart des personnes concernées auraient dû se rendre compte qu'il était plutôt irréaliste de s'attendre à ce qu'ils soient atteints en Afrique subsaharienne. L'objectif lié à la réduction de la pauvreté en particulier n'aurait pu être atteint que moyennant une augmentation considérable des transferts financiers des pays industrialisés vers l'Afrique ou grâce à une croissance économique, forte et soutenue, dans les pays d'Afrique au sud du Sahara. La Banque mondiale a calculé que l'Afrique aurait besoin d'un taux de croissance annuelle moyen de sept pour cent jusqu'en 2015 pour pouvoir satisfaire ce critère, les pays les plus démunis nécessitant bien entendu des taux de croissance encore plus élevés.

Dans les faits, cependant, la croissance économique de l'Afrique subsaharienne a fluctué entre 3,1 et 3,3 pour cent au cours de la période de 2001 à 2003, après avoir enregistré des taux encore plus faibles au cours des années précédentes. Rapportées au revenu par habitant, ces valeurs varient de quelque 1,8 pour cent. En 2003, seuls quatre pays ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 7 pour cent, à savoir: l'Angola, le Tchad, la Guinée équatoriale et le Mozambique. Dans trois de ces pays, la progression du taux de croissance était due à l'augmentation des prix du pétrole.

La coopération au développement n'a pas, elle non plus, augmenté dans les proportions nécessaires pour que les conditions préalables indispensables à la réalisation des OMD puissent être réunies. En 2001, les flux d'aide officielle vers l'Afrique subsaharienne ont de fait légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, de 18,5 milliards de dollars US (USD) à 19 milliards USD. Toutefois, ce chiffre est bien en deçà des 30 milliards USD atteints en 1990.

Ces chiffres sont la preuve éclatante de l'énorme fossé qui, dès le début, sépareit

les objectifs fixés par les OMD, notamment celui lié à la réduction de la pauvreté, et la probabilité de les voir se réaliser. Ce décalage n'est pas propre à la politique du développement, mais il est particulièrement regrettable dans son cas, en raison du problème de crédibilité posé par les décennies de débats sur la non-réalisation de l'objectif de 0,7 pour cent et les avancées relativement modestes que la politique du développement a apportées, et à l'Afrique en particulier. S'il est tout à fait louable de fixer des objectifs quantitatifs aux initiatives politiques, il faut aussi s'assurer qu'il existe une chance réelle de les réaliser.

L'accent mis par la communauté des bailleurs sur l'objectif de réduction de la pauvreté est à l'origine de deux autres problèmes. Tous les bailleurs bilatéraux, ou presque, et de nombreuses organisations internationales ont, ces dernières années, fait de la réduction de la pauvreté la clé de voûte de leur politique de développement. Toutefois, cette focalisation fausse les relations entre les bailleurs et les bénéficiaires africains. Après tout, peut-on réellement s'attendre à ce que ces relations soient basées sur le partenariat – encore un autre objectif de la Déclaration du Millénaire – si, dans le dialogue engagé entre les parties, l'une des deux souhaite essentiellement s'entretenir de la pauvreté de l'autre? En mettant l'accent sur le thème de la pauvreté, il faut bien plus s'attendre à ce que les structures traditionnelles bailleur-bénéficiaire s'enracinent encore plus.

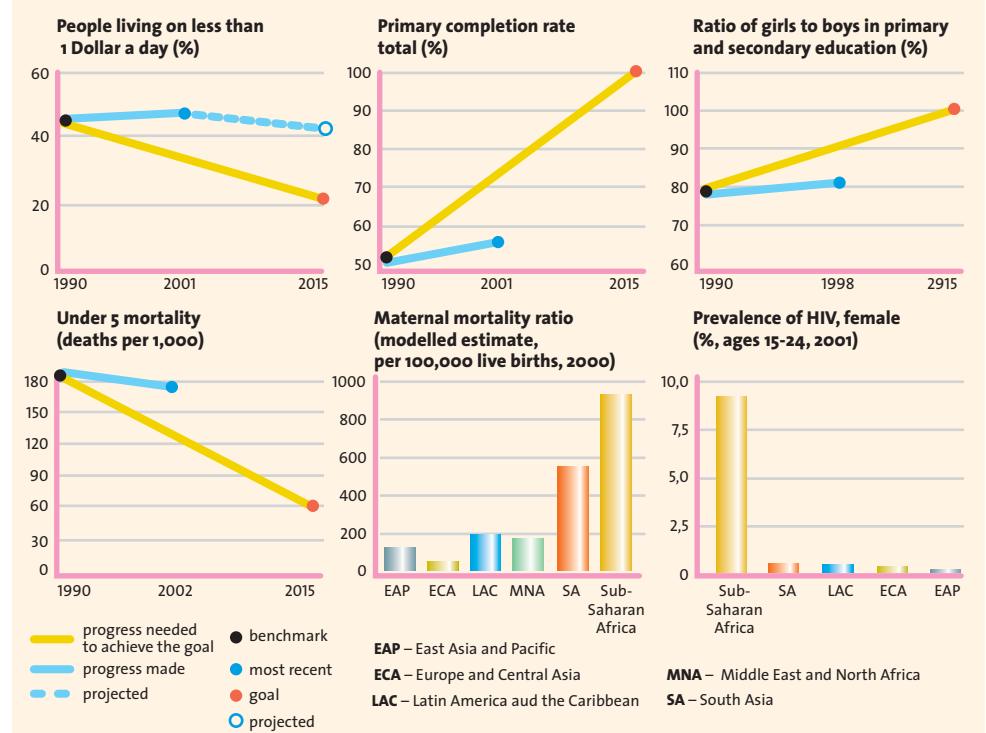
Les huit principaux OMD :

- Réduire l'extrême pauvreté et la faim ;
- Assurer l'éducation primaire pour tous ;
- Promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes ;
- Réduire la mortalité infantile ;
- Améliorer la santé maternelle ;
- Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ;
- Assurer un environnement durable ;
- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces huit objectifs prévoient 18 cibles subsidiaires et 53 indicateurs. Le délai pour atteindre les OMD a été fixé pour 2015 et l'année de référence pour l'évaluation des indicateurs est 1990.

Le deuxième problème associé à la primauté de la réduction de la pauvreté a des implications encore plus sérieuses en ce sens qu'il réduit la représentation d'un processus aussi complexe que le développement à une cause unique du sous-développement: la pauvreté. Et pourtant, le débat n'est pas encore tranché pour savoir si la pauvreté est la cause ou l'effet des problèmes de développement. À cet égard, les partisans de la stratégie de réduction de la pauvreté sont susceptibles de faire remarquer que cette tâche exige une approche extrêmement vaste. Les documents nationaux de stratégie de réduction de la pauvreté traitent de nombreux aspects qui ont parfois des liens

Sub-Saharan Africa



très ténus avec la pauvreté, comme la participation ou la corruption, par exemple. Pourtant, si ces problèmes constituent des obstacles aussi sérieux pour le développement, pourquoi est-il nécessaire de justifier, par le biais de la réduction de la pauvreté, les efforts visant à les promouvoir ou à les atténuer ? Qui plus est, quel est l'intérêt de cette distinction terminologique si le concept de réduction de la pauvreté doit être pris au sens large, au point de s'identifier quasiment au concept de développement même ?

Même s'il pose un problème réel à la coopération pour le développement, le statut surfait de l'OMD relatif à la réduction de la pauvreté n'est certainement pas la raison pour laquelle l'Afrique ne pourra probablement pas réaliser les Objectifs du Millénaire (OMD). Même si les objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté avaient été un peu moins ambitieux et si d'autres objectifs avaient pu retenir plus d'attention, il n'aurait pas fallu s'attendre, dans le contexte africain, qu'ils puissent être réalisés à l'horizon 2015. Bien au contraire, le pourcentage de la population touchée par la pauvreté est en fait en augmentation.

Pourquoi les OMD ont-ils échoué ?

Les raisons de cet échec sont nombreuses et variées ; elles sont souvent spécifiques à chaque cas et il est difficile de leur affecter un enchaînement clair de cause à effet. Si, et dans quelles conditions, le développement a ou n'a pas lieu sont des questions qui relèvent de processus extrêmement complexes que les scientifiques tentent de démêler depuis des générations. Comme il serait présomptueux de vouloir rendre justice à cette complexité en quelques pages, nous nous contenterons dans ce qui suit d'esquisser les grandes lignes d'une théorie pour expliquer l'échec de la réduction de la pauvreté en Afrique.

Deux raisons directes de l'échec des OMD ont trait à l'insuffisance de la croissance économique et à l'inefficacité des efforts politiques entrepris pour les mettre en œuvre. Ces deux facteurs sont fortement interdépendants. Pourquoi la croissance continue-t-elle d'être si faible ? D'une part, cela est dû sans aucun doute aux distorsions inhérentes au régime commercial mondial mis en place par l'OMC et dans la position de l'Afrique en tant que fournisseur de matières premières, et ce malgré le fait qu'au cours des dernières années, les pays africains ont enregistré des taux de croissance plus élevés qu'au cours des années 1980 et 1990, justement grâce à l'augmentation des prix des matières pre-

mières. De l'autre côté, cependant, parmi les facteurs clés qui empêchent les entreprises d'atteindre leur pleine capacité et les économies de réaliser pleinement leurs potentialités, figurent le mauvais état de l'infrastructure africaine, le bas niveau de formation de la main d'œuvre africaine et sa faible productivité, ainsi que la généralisation de l'instabilité politique et de l'insécurité juridique sur ce continent.

Ces facteurs relèvent, toutefois, de la responsabilité directe des gouvernements nationaux concernés et non des bailleurs de fonds internationaux pour l'aide au développement, comme on a parfois tendance à le croire. Cela vaut aussi pour l'endettement excessif des États africains qui est fréquemment considéré comme un obstacle au développement. Au cours des années 1970, les organisations financières internationales et les banques étaient, certes, trop promptes à accorder des prêts aux emprunteurs africains. Toutefois, on ne peut pas, non plus, reprocher aux prêteurs le fait que ces prêts n'ont pas été investis de manière à générer les profits nécessaires au service de la dette.

Deux pays ayant enregistré des taux de croissance élevés sont de bons exemples du fait qu'une faible croissance économique ne peut pas être systématiquement tenue pour seule responsable de l'échec dans la réalisation des OMD. En Angola et en Guinée équatoriale notamment, la quasi totalité du revenu national généré par les exportations pétrolières va dans les poches de l'élite politique. Seule une infime partie est consacrée à la lutte contre la pauvreté et aux autres objectifs de développement. Ainsi, un autre élément est nécessaire pour que la croissance économique permette d'atteindre les OMD, à savoir la bonne gouvernance.

Dans ce domaine aussi, l'expérience africaine est toujours aussi mauvaise. Malgré des améliorations dans le domaine de la protection des droits humains et de la participation de la population à la vie politique, les États africains sont toujours les derniers sur la liste des indices de conformité à des critères comme l'État de droit, la transparence, une action gouvernementale responsable qui ne laisse pas de place à la corruption, l'efficacité des institutions étatiques, l'utilisation efficace des finances publiques et la pertinence des directives gouvernementales.

L'un des facteurs les plus importants à cet égard réside dans le caractère néo-patrimonial de la plupart des régimes politiques en Afrique. Les liens personnels et informels passent avant les institutions et les procédures étatiques et officielles que les dirigeants instrumentalisent pour se maintenir au pouvoir et faire vivre un petit cercle de clients. Les principaux postes de l'administration publique ne

sont pas pourvus sur la base du mérite, mais de l'origine ethnique et de l'appartenance familiale. De même, les projets de développement ne sont pas mis en œuvre là où ils sont susceptibles de générer le plus de profits économiques ou là où ils sont les plus rationnels du point de vue sociopolitique, mais là où des dirigeants régionaux, des intermédiaires et des groupes puissants potentiellement violents exercent le plus de pression. Les permis et les marchés publics ne vont pas aux soumissionnaires les plus performants et les moins disants, mais aux entreprises qui sont prêtes à payer le plus pour obtenir le marché. Ce système néo-patrimonial de leadership est très efficace du point de vue politique, mais il est extrêmement inefficace du point de vue économique, dans la mesure où il empêche l'émergence d'une quelconque politique ciblée et en bloque la mise en œuvre par des institutions viables. Cette règle s'applique également aux projets politiques visant à permettre la mise en œuvre directe des OMD.

Perspectives

Le bilan dressé ci-dessus pourrait nous amener à penser que l'Afrique est non seulement en danger, mais que sa situation est aussi complètement désespérée. En effet, d'aucuns prétendent que la région n'a aucune aptitude au développement et insistent sur le fait que les obstacles les plus importants, comme le système néo-patrimonial, constituent une caractéristique permanente. Toutefois, ce faisant, ils négligent le fait que ces caractéristiques ne sont pas une exclusivité de l'Afrique, mais se retrouvent dans de nombreux autres pays développés, y compris européens, à cette différence près qu'en Europe, le renforcement des institutions formelles a permis de juguler efficacement le néo-patrimonialisme. L'aide extérieure et les pressions exercées de l'intérieur par la société sont, à cet égard, des facteurs contributifs décisifs. Seule une population instruite, confiante en elle-même, organisée et capable d'affronter les conflits peut exercer ce genre de pression. Ce type de population évolue là où l'alphabétisation et l'urbanisation ont mis en branle un processus pas nécessairement de développement, mais de modernisation sociale, y compris dans des pays comme le Kenya, le Ghana, le Sénégal et, bien entendu, l'Afrique du Sud. La modernisation sociale et le renforcement des institutions de l'État sont des processus réalisables sur le très long terme et qui, par endroits, ne progressent qu'à tout petits pas. Leur fixer des délais et des objectifs comme le font les OMD n'est guère judicieux.