

Entre écueils et opportunités

Est-ce le manque d'institutions et de contrat social qui amplifie les conflits en Afrique de l'Ouest ? Peut-on faire l'hypothèse que la faiblesse des institutions joue un rôle considérable dans les difficultés de définir des objectifs de développement et d'encadrer leur mise en œuvre ?

humaines et sont dans une extrême dépendance vis-à-vis de l'aide au développement. »

Le tableau est-il si sombre ? Lors d'une rencontre entre représentants d'organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest et de la Commission européenne qui s'est tenue le 13 juin dernier à Bruxelles, le burkinabé Eric Ouedraogo, administrateur de la Confédération paysanne du Faso (CPF), a rappelé que son organisation était à l'origine d'un début de prise en considération par l'État d'un projet de sécurité sociale au bénéfice des paysans du pays. Pour autant, « l'assistance sociale » suffirait-elle à fonder une communauté politique mieux apte à engager ces pays sur la voie d'un développement concerté, inclusif ? Trop court, estime en substance Bertrand Badie : « Les pathologies que je viens de rappeler trouvent aussi leur source et les circonstances de leur aggravation dans le défaut d'institutionnalisation (...) : le malheur est que tout le monde ou presque trouve son compte dans la faiblesse de ces institutions. (...) Peut-il y avoir des communautés politiques qui ne tiennent que par le jeu de clientèle ou celui de la libre concurrence entre acteurs de guerre ? »³

Mettre l'accent sur l'équité des politiques publiques.

En outre, lorsque les institutions démocratiques existent, elles sont souvent fragilisées par des instrumentalisation diverses, comme le rappelait Baz Lecoq, professeur d'histoire à l'Université de Gand, dans une interview publiée en mars 2013. Prenant en exemple le Mali, alors au centre de toutes les attentions médiatiques en raison de la déclaration d'indépendance du Nord et de l'intervention française « Serval », il affirmait que « sous la présidence d'Amadou Tou-

Lors d'un chat organisé par *Le Monde* en mars dernier, Bertrand Badie, politologue français, identifiait l'absence de contrat social comme cause fondamentale des conflits : « Pour qu'un contrat social puisse se construire et aboutir à un sentiment de même appartenance à une communauté politique, il ne faut pas tant chercher du côté d'une quelconque 'solidarité nationale' innée. Celle-ci n'existe pas et se construit au fil du temps : d'où l'importance d'un minimum d'intégration sociale, c'est-à-dire d'un accès de chacun aux biens collectifs, d'où aussi le rôle du respect mutuel, de l'acceptation de l'autre et du désir de coexistence, d'où enfin, et peut-être surtout, le poids déterminant des institutions acceptées comme règle du jeu commune. (...) »¹

Dans cette perspective, les « replis ethniques » seraient la conséquence et un symptôme de la faiblesse ou de l'absence d'État et d'institutions : « Quand l'un et l'autre sont absents, l'individu qui recherche protection et identité a bien entendu tendance à se retourner vers son groupe naturel d'appartenance. »²

Selon Roger Blein (voir son entretien en page 14), « les États d'Afrique de l'Ouest ne sont pas en capacité d'imposer leur légitimité, de faire des choix et de discipliner les intervenants extérieurs. Ils ne sont pas véritablement en capacité de gérer une mise en œuvre des politiques agricoles qui repose sur une coordination de tous les acteurs, de la multitude des intervenants. (...) Ces États manifestent une bien trop grande faiblesse institutionnelle et de l'état de leurs ressources

1 : Bertrand Badie, « Plus on fera la guerre en Afrique, plus on la transformera en société guerrière » in *Le Monde* 13.03.2013.

2 : Ibidem.

3 : Ibidem.

Références de cet article

Bertrand Badie

« Plus on fera la guerre en Afrique, plus on la transformera en société guerrière » in *Le Monde* 13.03.2013

Pierre Coopman

« Avenir du Mali : vers un État pour tous ? » in *La Revue Nouvelle*, mars 2013

Africa Progress Panel

Équité et Industries Extractives en Afrique. Pour une gestion au service de tous Résumé du rapport 2013 sur les progrès en Afrique, p. 6

mani Touré, entre 2002 et 2012, s'est mis en place un système de patronage politique rappelant les pires années de la dictature de Moussa Traoré (à la tête du pays de 1968 à 1991). Cette structure individualiste, dépendante des réseaux et de leurs pistons, a gangrené la démocratie représentative, qui ne fonctionnait plus que très partiellement. (...) Globalement, la démocratie malienne a toujours fonctionné autour d'hommes forts, comme la plupart des systèmes politiques africains, démocratiques ou autres, d'ailleurs. »⁴

Ressources naturelles : triste mine ou mine d'or

Autre piste évoquée par Bertrand Badie pour couper l'herbe sous le pied aux fauteurs de guerre : « Enlever aux témoins démunis des activités d'une entreprise minière au Niger le sentiment que les ultimes richesses dont ils disposent échappent sous leurs yeux à leur contrôle. »⁵

Abordant la même question sous un angle optimiste, Kofi Annan et ses disciples de l'Africa Progress Panel (APP) mettent en évidence l'énorme opportunité que représente l'exploitation des ressources naturelles comme moteur d'un développement durable : « Une gestion efficace et équitable des ressources naturelles serait à même de transformer le continent. À côté de la construction d'industries de production, le développement des ressources naturelles pourrait apporter les revenus nécessaires à l'investissement dans les petites exploitations agricoles, la sécurité alimentaire, l'emploi, la santé et l'éducation. »⁶

La mission assignée par l'APP est de transformer les revenus générés par l'exploitation des ressources naturelles en réduction de la pauvreté et en augmentation du bien-être des populations. Comment ? D'abord en ne considérant pas le seul indicateur de PIB mais aussi celui de l'Indice de développement humain du Pnud. Ensuite en mettant l'accent sur l'équité des politiques publiques tant fiscales que redistributives.

4 : Pierre Coopman, « Avenir du Mali : vers un État pour tous ? » in La Revue Nouvelle, mars 2013.

5 : Ibidem.

6 : Africa Progress Panel, Équité et Industries Extractives en Afrique. Pour une gestion au service de tous Résumé du rapport 2013 sur les progrès en Afrique p. 6 : www.africanprogresspanel.org/index.php/download_file/view/2958/



Soldats burkinabés à l'aéroport de Tombouctou, au Mali.

Transparence, bonne gouvernance et dépense (publique)

Les écueils (pour les pessimistes) ou les réformes (pour les optimistes) sont d'envergure : gouvernance des entreprises publiques exploitant des ressources naturelles, évaluation correcte des actifs préalable au négoce de concessions, transparence des budgets de l'État, politique de redistribution effective et juste. Mais aussi : la coordination internationale contre l'évasion fiscale.

Pour des raisons sans doute différentes, certaines entreprises publiques ouest-africaines n'ont rien à envier aux multinationales les plus prédatrices, à en croire l'APP pour qui « une mauvaise gouvernance des entreprises publiques et des actifs est associée à des pertes de revenus importantes. Le Nigéria aurait perdu 6,8 milliards de dollars entre 2010 et 2012. Des pertes de revenus de cette ampleur peuvent nuire considérablement aux finances publiques et aux efforts des pays pour réduire la pauvreté. »

Les autorités publiques sont invitées à adapter leurs pratiques à l'époque : « Les pratiques opaques dans le secteur des ressources naturelles sont renforcées par des budgets nationaux également opaques, avec un refus systématique opposé aux citoyens pour accéder aux principaux documents budgétaires. » Une situation qui correspond souvent à l'existence de mesures fiscales extrêmement avantageuses pour les multinationales, datant d'une époque où le cours relativement bas des matières

premières justifiait de telles largesses afin d'attirer les investissements étrangers.

Enfin, l'APP estime prioritaire, dans un premier temps du moins, de définir une politique de dépense publique plutôt que d'épargne, qui soit orientée vers les politiques de sécurité sociale, de santé, d'éducation et d'infrastructures, bref vers les secteurs constituant des investissements durables pour les générations présentes et futures. « Dans leur ensemble, les pays riches en ressources naturelles n'investissent pas non plus assez dans la protection sociale. Le Nigéria y consacre 1,5 % de son PIB, pour une couverture limitée. L'un des principaux programmes, Care of the People, accorde des allocations modestes à seulement 22 000 ménages (0,001 % des pauvres). »

Enfin, une partie de ces écueils ne seront surmontés que si les États parviennent à imposer d'autres pratiques aux investisseurs étrangers, estiment les auteurs du rapport. À défaut de transparence sur leurs bénéfices réels – pour cause notamment de montages financiers à travers des sociétés offshore –, les multinationales empêchent les États de définir une politique fiscale plus équitable. D'où la nécessité de mesures prises à l'échelle internationale.

Reste à voir si, pour paraphraser le dicton, « la transparence cassera les dents »⁷ de la mal-gouvernance et du sous-développement. ■

Synthèse rédigée par Emmanuel De Loeul

7 : À l'origine, l'expression dit « La vérité ne casse pas les dents. »