

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE NEPAD COMME TENTATIVE D'APPROPRIATION DU DÉVELOPPEMENT :
QUEL ESPOIR POUR LES POPULATIONS AFRICAINES?

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
HÉLÈNE TURCOTTE

OCTOBRE 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à saluer mes amis et collègues africains avec qui j'ai pu enrichir ma connaissance des différents enjeux en Afrique. Un merci plus spécial à M. Gazibo, professeur agrégé à l'Université de Montréal, et Mme Rondeau, professeure agrégée à l'UQAM, pour leurs accompagnement et conseils utiles.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	vii
LISTE DES FIGURES.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	vi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
LA MOBILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES.....	16
1.1 L'aide au développement.....	18
1.2 La dette des pays africains.....	30
1.3 Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.....	51
CHAPITRE II	
LA MOBILISATION DES RESSOURCES PRIVÉES : LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS.....	62
2.1 La tendance depuis le NEPAD.....	65
2.2 La prédominance dans les ressources naturelles.....	75
2.3 Le secteur textile.....	108
CONCLUSION.....	129
APPENDICE A.....	134
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	140

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Montée de la dette multilatérale 1970-2000	35
1.2 Arriérés de paiements des PPTE sur les intérêts	37
2.1 Principaux partenaires commerciaux de l'Afrique	67
2.2 Modèle de croissance variée des pays africains et proportion des flux d'IDE	68
2.3 Flux d'IDE chinois vers l'Afrique dans le secteur des ressources	70
2.4 Afrique : Flux d'IDE responsables de la formation brute de capital fixe	72
2.5 Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays, 2001, 2002	73
2.6 Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays, 2002, 2003	73
2.7 Le pétrole : Une nouvelle lutte pour l'Afrique	76
2.8 L'oléoduc Tchad-Cameroun	86
2.9 Répartition et utilisation des ressources pétrolières	92
2.10 Zones des permis et champs pétrolifères du Tchad	93
2.11 Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays, 2004, 2005	104
2.12 Flux du commerce régulier et du pillage en Afrique centrale	106
2.13 La productivité au travail dans le secteur des vêtements	119
2.14 Les exportations de textile vers les EU et l'UE, Lesotho, Madagascar	121
2.15 Exportations par principaux groupes de produits, Madagascar	122

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Apports de ressources extérieures pour l'Afrique subsaharienne	25
1.2 Aperçu de la dépendance des exportations des pays africains	33
1.3 Ratio dette / revenus d'exportation d'Afrique subsaharienne	34
1.4 Caractéristiques des rééchelonnements de dette de quelques pays	37
1.5 Situation des pays africains éligibles à l'Initiative PPTE renforcée	45
1.6 Ressources dégagées par l'Initiative PPTE comparée à l'évolution de l'APD	46
2.1 Flux net d'IDE <i>per capita</i> pour l'Afrique	69
2.2 Afrique : Distribution par pays des flux d'IDE, par tranche, 2003, 2004	73
2.3 Financement de l'oléoduc Tchad-Cameroun	89
2.4 Résumé des règles d'origine des vêtements de l'AGOA	110
2.5 Évolution et distinction des règles de l'AGOA pour les vêtements	111
2.6 Commerce des vêtements sous l'AGOA, 2000 et 2001	112
2.7 Exportations de vêtements des principaux fournisseurs vers les ÉU et l'UE	113
2.8 Coût unitaire du travail pour une production standard de vêtement	124
2.9 Zones franches d'exportation africaines : Impact et incitatifs	126

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACE	Agence de Crédit à l'Exportation
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
AMF	Accord Multi-Fibre
APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
CODESRIA	Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique
COTCO	<i>Cameroon Oil Transportation Company</i>
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EU	États-Unis
FMI	Fonds Monétaire International
IDE	Investissement Direct Étranger
IDA	Association Internationale de Développement
IFI	Institutions Financières Internationales
JSA	<i>Joint Staff Assessment</i>
MAP	Plan Millenium pour le redressement de l'Afrique
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	Produit Intérieur Brut
PED	Pays En Développement
PMA	Pays Moins Avancé
PMAB	Pays Moins Avancés Bénéficiaires
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
SEMOS	Société d'Exploitation des Mines d'Or de Sadiola
SFI	Société Financière Internationale
SGP	Système Généralisé de Préférences
STN	Sociétés Transnationales
TOTCO	<i>Tchad Oil Transportation Company</i>
UE	Union Européenne
VAN	Valeur Actuelle Nette

RÉSUMÉ

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est un plan ambitieux qui propose une solution au sous-développement du continent africain. Par un partenariat avec le monde développé et une responsabilisation accrue des pays africains, les chefs d'État africains qui ont créé cette initiative espèrent construire une meilleure gouvernance politique et économique. Pour y arriver, l'Afrique doit compter d'abord sur ses propres forces, mais devra s'ouvrir au reste du monde pour mobiliser les ressources financières nécessaires au développement. Or, la façon dont ces ressources sont mobilisées est conditionnelle à une réforme des politiques qui laisse peu de place quant aux choix de développement que les pays prendront. Ainsi, l'appropriation que l'initiative tente de mettre en œuvre est paralysée par la nature des politiques que la stratégie encourage.

Nous observerons les conditions de l'apport des ressources publiques, d'une part, puis des ressources privées, d'autre part. L'aide publique au développement autant que la dette sont des mécanismes assortis de conditionnalités qui ont servi davantage les pays donneurs que les pays receveurs. Puis, les stratégies de réduction de la dette sont venues légitimer des politiques semblables aux programmes d'ajustement structurel. La mobilisation des ressources privées prévue par le NEPAD vise à favoriser l'amélioration du climat des affaires afin d'attirer davantage les investissements directs étrangers. Par contre, les secteurs visés sont les plus lucratifs et profitent plus aux investisseurs qu'aux populations. L'exploitation des ressources naturelles comme le pétrole ou les mines s'est approfondi et la réforme des codes visant une plus grande libéralisation a encouragé le pillage des ressources. Quant au secteur secondaire, l'augmentation des investissements directs étrangers dans le secteur des vêtements a été motivée davantage par le contexte économique international et la grande quantité de main d'œuvre bon marché que par le développement d'une économie locale à long terme.

Mots clés : NEPAD, politiques de développement, appropriation, aide, dette, pétrole africain, exploitation minière, textile, investissements directs étrangers.

INTRODUCTION

En 2001, les principaux chefs d'États africains ont présenté au G8 une nouvelle initiative de développement du continent afin de mettre un terme à la crise africaine. Quoique ce n'était pas la première fois que les Africains tentaient de prendre les rênes du processus de développement (Plan de Lagos en 1980¹), cette fois-ci, le projet fut accueilli de façon très favorable. Les huit pays membres ont répondu au NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*²) en élaborant le Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Cette réponse amenait un certain espoir quant au financement des projets de développement que les Africains définiraient eux-mêmes.

Le NEPAD énonce la détermination des Africains à prendre en main leur destinée économique par une responsabilisation accrue envers leurs efforts de développement. Pour y arriver, ils doivent compter d'abord sur leurs propres ressources, mais auront aussi besoin des ressources de l'extérieur, d'où l'importance d'un nouveau partenariat qui rompt avec les relations antérieures caractérisées par le néo-colonialisme. Le programme du NEPAD vise donc à construire une nouvelle relation politique et économique avec les pays industrialisés, dans le but d'éliminer le fossé qui les séparent d'avec les pays africains. Cette nouvelle relation établit un partenariat qui se fonde sur des engagements et intérêts mutuels, afin de travailler ensemble à éliminer la pauvreté sur le continent.

¹ Le Plan de Lagos avait avorté car il critiquait ouvertement l'ordre économique favorable aux pays développés et favorisait une stratégie autocentrée visant l'autosuffisance.

² Nous emploierons l'acronyme NEPAD, plus couramment utilisé dans la littérature que sa traduction française NPDA ou NOPADA.

L'objectif escompté du NEPAD est de mettre fin à la marginalisation de l'Afrique de l'économie mondiale, afin que celle-ci puisse participer de façon positive à la mondialisation. Le plan stipule que l'apport des investissements sur la croissance de l'économie africaine permettra de développer l'Afrique et d'éradiquer la pauvreté. L'Afrique s'engage, pour ce faire, à respecter la bonne gouvernance économique et politique afin d'assurer la paix, la sécurité et la démocratie sur le continent, et de créer un espace stable et favorable aux investissements et différents apports d'aide venant des pays partenaires.

Notre question de recherche consiste à se demander si cette initiative sera capable de permettre une vraie appropriation des politiques de développement en Afrique. Nous pouvons nous questionner sur le cadre d'application du NEPAD et l'idéologie le soutenant, de façon à confronter l'objectif même de sa réalisation qui est de permettre aux Africains de décider de leur propre destinée. Ainsi, le but de ce mémoire n'est pas précisément d'évaluer le NEPAD au niveau des priorités sectorielles (infrastructures, ressources humaines, agriculture, environnement, culture, science et technologie). Nous nous concentrerons davantage sur le point de vue économique, c'est-à-dire sur la mobilisation des ressources, car nous croyons que c'est la stratégie employée à ce niveau qui déterminera le succès ou l'échec du projet à l'égard de l'appropriation des politiques de développement. L'objectif de ce mémoire est donc de déterminer si la stratégie du NEPAD peut permettre aux Africains de prendre en charge l'agenda de leur propre développement et ainsi, réduire la pauvreté sur le continent.

Le NEPAD rompt de toute évidence avec les initiatives antérieures parce que les Africains proposent maintenant de définir eux-mêmes la voie de leur développement et d'en prendre la responsabilité. Jusqu'alors, les différentes politiques de développement étaient la plupart du temps établies à l'extérieur, soit au niveau des organismes d'aide bilatéraux ou au niveau d'organismes internationaux tels que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ou la Banque mondiale.

Ce changement de paradigme dans la définition et la responsabilisation des politiques de développement démontre l'importance du leadership et de l'appropriation que veut mettre en valeur le NEPAD. Le concept d'appropriation a pris de l'importance avec le Cadre de Développement Intégré (*Comprehensive Development Framework* – CDF) de la Banque mondiale en 1999, lancé par James Wolfensohn. En voulant opérationnaliser une approche holistique du développement, la Banque mondiale procédait à un changement significatif dans l'approche des conditionnalités. Le CDF établissait une relation de partenariat entre, d'une part, la Banque mondiale, repositionnant son rôle institutionnel de « Banque de la connaissance », et d'autre part, les gouvernements emprunteurs, « s'appropriant » les politiques qu'ils choisissaient eux-mêmes de poursuivre (Pender 2001 : 397). Le gouvernement, le secteur privé et la société civile deviennent alors des participants dans le processus et on espère qu'un plus grand degré d'identification et d'appropriation permettra au développement de réussir (Kanbur et Vines 2000 : 102). C'est dans ce contexte que l'initiative du NEPAD vit le jour, en mettant l'accent sur une appropriation des politiques de développement. Nous pourrions définir l'appropriation, selon l'approche du CDF de la Banque mondiale, comme une liberté pour un gouvernement de formuler et implanter sa propre politique économique de développement (Pender 2001 : 409).

Or, ce changement d'orientation de la Banque ne peut être compris sans la comparer aux initiatives antérieures afin de capter l'évolution des politiques qui conduisent au thème de l'appropriation. Étant donné que les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) furent très critiqués, une nouvelle approche était nécessaire pour légitimer ses actions et décisions. La Banque tenta par cette nouvelle relation d'aide de se créer un rôle plus apprécié, mais en dépit du nouveau discours adopté, cette orientation ne changea pas fondamentalement les rapports de force entre les pays africains et les donateurs, autant bilatéraux que multilatéraux. Cette continuité dans les rapports internationaux allait jeter un voile sur la possibilité d'appropriation.

En effet, la stratégie de mobilisation des ressources du NEPAD est fortement liée à ces rapports. Cette stratégie se construit sur deux volets : premièrement, la réduction de la

dette et l'aide publique au développement (APD), deuxièmement, les apports de capitaux privés. Le premier volet apportera les ressources extérieures requises à court et moyen terme, en s'efforçant de renverser la tendance à la diminution de l'APD en atteignant la cible de 0,7% du produit national brut (PNB) de chaque pays développé depuis longtemps établie par les Nations Unies. Aussi, le nouveau plan considère que l'accroissement de l'aide « devrait servir à compléter les fonds libérés par la réduction de la dette pour accélérer la lutte contre la pauvreté » (NEPAD 2001 : 54). Le deuxième volet, quant à lui, doit être envisagé à long terme, c'est pourquoi il faut « s'attaquer à la perception de l'Afrique par les investisseurs comme étant un continent "à haut risque" du fait de l'insécurité des droits de propriété et des insuffisances des réglementations et des marchés » (Ibid : 39).

L'insistance sur la création d'un climat favorable pour les investissements est de toute évidence un sujet très actuel dans l'économie du développement. En effet, le rapport de la Banque mondiale 2005, intitulé « Un meilleur climat de l'investissement pour tous », explique que les politiques nationales ont une incidence directe sur le comportement de l'investissement. L'objectif est de « lever les obstacles injustifiés à la concurrence en réduisant les barrières réglementaires qui entravent l'entrée et la sortie [de capitaux] » (Banque mondiale 2005 : 16).

Nous comprenons que le NEPAD répond à cette tendance et adopte une stratégie similaire lorsqu'il énonce la volonté de créer un climat favorable pour les investissements au moyen de la bonne gouvernance économique et politique. Nous devons noter également que la majeure partie des ressources nécessaires à la stratégie du NEPAD, qu'elles soient publiques ou privées, doit venir de l'extérieur, car l'objectif est de réaliser une croissance d'environ 7% par an qui permettrait d'atteindre les objectifs internationaux de développement³ et surtout de diminuer la pauvreté de moitié d'ici 2015.

³ Les objectifs du millénaire pour le développement servent de référence commune à la communauté internationale du développement pour déterminer l'orientation de ses politiques. Les objectifs sont les suivants: réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité 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 et mettre en place un partenariat durable pour le développement.

Plusieurs auteurs se sont prononcés quant au cadre d'application du NEPAD, en critiquant ou en applaudissant l'initiative. Nous donnerons un aperçu des différentes positions sur la question de l'appropriation de l'agenda du développement et les différents risques et défis qui sont en jeu. Nous pouvons dégager certaines tendances chez les auteurs, qui vont des plus libéraux aux plus critiques. Cette échelle partant du plus libéral vers le plus critique permettra de saisir la diversité des positions quant à la possibilité pour l'Afrique de s'approprier son développement à travers l'instrument précis que constitue le NEPAD.

Nous commencerons par un des auteurs les plus libéraux, Saleh Nsouli (2004), qui est d'avis que l'initiative du NEPAD se démarque des initiatives précédentes à cause des trois nouveaux piliers de construction (*building blocks*) sur lesquels elle est basée :

- L'appropriation et le leadership de l'agenda du développement est maintenant africain, les pays ayant la première responsabilité pour améliorer les conditions économiques et sociales
- Le rôle de la bonne gouvernance pour entretenir la croissance et réduire la pauvreté
- Le support du NEPAD par la communauté internationale.

Concernant ce dernier point, il est important de souligner que le support sera concentré sur les pays dont les actions et les performances sont alignées sur les objectifs du NEPAD.

Enfin, selon Nsouli, l'adoption du NEPAD est importante et arrivée au bon moment, en donnant une nouvelle impulsion aux efforts se concentrant sur une croissance accélérée, la réduction de la pauvreté et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale conformément avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Alors, le NEPAD fournit une opportunité unique de démontrer l'appropriation et le leadership africain dans l'implantation de l'agenda du développement.

La deuxième auteure fait aussi allusion aux piliers de construction de la philosophie du NEPAD : il s'agit de R. Kiki Edozie. L'appropriation et le leadership africain, ainsi que l'ancrage du « redéveloppement » du continent à partir des ressources physiques et humaines

en Afrique constituent un nouvel espoir pour le continent (Edozie 2004 : 153). L'auteure reconnaît toutefois la contradiction qui subsiste au sujet du débat idéologique du NEPAD à propos de la globalisation : le document parle à gauche, mais agit à droite. Ainsi, le NEPAD comporte une rhétorique d'une quête pour une propre définition, une appropriation et un partenariat égal avec la communauté internationale. Cependant, il n'est pas clair que le désir du NEPAD pour une Renaissance Africaine soutenable permettra d'atteindre les objectifs de globalisation économique du continent, qui continuent d'être reliés à l'assistance au développement venant des pays du Nord, qui ont une disponibilité de capitaux pour des projets de développement à grande échelle dans le domaine des ressources humaines et des infrastructures, ainsi que pour les relations commerciales permettant des exportations plus bénéfiques (Ibid : 171).

Or, le NEPAD est bien placé pour opérer sur la capacité de coordonner l'interaction internationale au niveau des préoccupations socio-économiques et de développement, en association avec les buts du développement de l'Union Africaine. Selon Edozie, le nouveau projet amènera une revitalisation de la capacité du secteur public, des parlements, du secteur privé et de la société civile.

Finalement, Edozie croit que la volonté de leadership des Africains établit une différence fondamentale en changeant les paradigmes de pensée qui sont nécessaires pour mobiliser une prise de décision collective sur le continent. Toutefois, pour atteindre l'appropriation continentale, les meilleures stratégies consistent à renforcer l'intégration régionale des économies africaines.

Nous voyons déjà l'évolution de pensée entre Nsouli et Edozie, la dernière étant un peu plus réaliste, sans être toutefois défavorable à l'initiative. Le prochain auteur est lui aussi critique et insiste encore plus sur le fossé entre la rhétorique et la réalité. Selon Rodney Schmidt (2002), le nouveau partenariat établit une nouvelle relation d'aide, car l'Afrique revendique la responsabilité de son propre développement. Schmidt se demande cependant si

un véritable partenariat est réalisable quand la balance du pouvoir penche nécessairement du côté des pays développés.

Selon lui, un vrai test du partenariat se produira quand les pays africains ayant une bonne gouvernance adopteront des politiques économiques et de développement qui sont raisonnables mais peu orthodoxes ou non typiques. La question sera à ce moment si les donateurs vont les appuyer quand même.

Enfin, le fait que les leaders africains aient agi rapidement pour attirer l'attention de la communauté internationale affaiblit beaucoup l'invitation à la mobilisation et à l'appropriation. Ainsi, le défi à venir pour l'Afrique est de se réapproprier les priorités, la politique et les programmes de développement, parce que le discours des donateurs sur la propriété⁴, le partenariat, les moindres conditionnalités et le plus grand pouvoir à donner ne se traduit pas toujours par une action.

Le quatrième auteur, Mustapha Kamel Al-Sayyid est également critique face à l'appropriation, mais reste optimiste en adoptant certaines recommandations. Il remarque que l'appropriation du programme est controversée parce que le NEPAD reprend « simplement les vieilles idées du Consensus de Washington présentées à l'Afrique par des chefs d'État africains qui se sont convertis à la philosophie néo-libérale des Institutions Financières Internationales (IFI) et les donateurs d'aide » (Al-Sayyid 2004 : 122). Ainsi, le NEPAD serait une version africaine de la conditionnalité requise pour le déboursement des afflux limités d'aide.

Al-Sayyid prévoit alors un rôle spécifique premièrement pour la société civile, pour qu'elle puisse débattre des meilleures conditions du succès du NEPAD ; deuxièmement pour le secteur privé, qui doit être au courant de la raison d'être du NEPAD pour participer à

⁴ Schmidt utilise le terme « propriété » au lieu d'appropriation. La propriété consiste pour l'Afrique de revendiquer la responsabilité de son propre développement et à affirmer sa volonté de « fixer les priorités et programmes de développement, et sélectionner leurs politiques » (Schmidt 2002 : 13).

l'implantation des projets du plan d'action; enfin pour le gouvernement, qui doit établir la paix et la sécurité et consolider la démocratie dans le processus de transition démocratique, tout en assurant des stratégies pour le développement humain. Ce serait là un modèle pour une réelle appropriation des politiques de développement en Afrique.

Tous les auteurs que nous avons vus jusqu'à présent ne sont pas fermés à l'idée du NEPAD, Nsouli étant heureux de l'initiative, les autres favorables, mais selon certains critères. Les auteurs suivants critiquent avec plus de vigueur l'initiative, et le dernier vient même à la conclusion opposée aux premiers, à savoir que le NEPAD exacerbera les problèmes en Afrique.

Henning Melber (2003) croit que le NEPAD ne contribuera pas à un plus grand développement durable en Afrique et que les pays voient la solution à leurs problèmes principalement dans l'assistance extérieure. Melber est d'avis que la plupart des pays Africains ne profiteront pas des fruits des nouveaux marchés créés par la libéralisation et l'ouverture des frontières.

Les chefs d'État Mbeki, de l'Afrique du Sud, Obasanjo, du Nigéria et Wade, du Sénégal, auraient donc rédigé le document afin de protéger leurs propres intérêts. Mbeki poursuivrait ainsi une stratégie de vente en utilisant le concept de Renaissance Africaine, c'est-à-dire que les Africains allaient prendre leur destinée dans leurs propres mains. Le NEPAD est d'ailleurs basé sur le plan élaboré initialement par Mbeki, le plan millénium pour le redressement de l'Afrique ou le MAP, ainsi que le plan Oméga pour le développement de l'Afrique conçu par le Président Wade.

Sur la question de l'appropriation, Melber cite le secrétaire exécutif du CODESRIA, Olukoshi : « le NEPAD procède à une "reconditionnalisation", soutenue par une appropriation africaine, du programme de gouvernance que les IFI ont développé à l'intérieur

d'un cadre d'ajustement structurel orthodoxe »⁵. La seule différence, c'est que le programme prétend représenter une appropriation africaine. Olukoshi croit aussi que le cadre essentiellement néo-libéral des principes économiques du NEPAD représente un retour en arrière dans la quête africaine pour un retour à la voie de la croissance et du développement économique durable.

Finalement, notre dernier auteur, Yash Tandon, croit que le NEPAD est tout à fait contradictoire, car il énonce que les Africains doivent être maîtres de leur propre destinée, mais en même temps que l'Afrique a besoin de plus d'aide et plus de crédit, ces besoins en capitaux devant venir principalement de l'extérieur. Il remarque que la section diagnostic reflète généralement une épistémologie radicale, pendant que la partie prescriptive reflète l'orthodoxie néo-libérale presque à la lettre, cette partie étant celle où l'on parle d'argent (Tandon 2002 : 2 ; consulter aussi l'appendice A).

Le NEPAD met l'emphasis sur les mesures à prendre pour que l'Afrique améliore sa compétition dans le marché mondial. Sa stratégie de développement accorde un rôle central aux Investissements Directs Étrangers (IDE). Or, selon Tandon, le fossé de ressources entre l'Afrique et les pays industrialisés est basé sur une simple logique mathématique et un syllogisme⁶. Ce raisonnement est soutenu par une croyance mystique selon laquelle les IDE sont sans nom, neutres et porteurs de richesse et de bonne volonté pour l'Afrique. Ainsi, les leaders du NEPAD souhaitent que l'Afrique sera présentée comme un havre sécuritaire pour les IDE, grâce à une gouvernance améliorée, afin de commencer le travail de projets concrets et détaillés, incluant la privatisation de l'eau, de l'énergie et des services de transport. Tandon en conclut que les économistes ont peu appris de l'histoire et des expériences d'autres pays du Tiers-Monde.

⁵ Olukoshi (2003: 14), in Melber, *op.cit.* p.8. L'auteur utilise le terme anglais "*repackaging*". Notre traduction.

⁶ Un syllogisme est un raisonnement qui contient trois propositions et tel que la conclusion est déduite de la majeure par l'intermédiaire de la mineure. (Larousse, 1994)

L'auteur croit donc que les leaders africains ne devraient pas ouvrir grandes leurs portes à toutes les manières pour les investissements d'entrer et de sortir du continent comme ils le veulent, parce que les IDE restent un moyen pour les Sociétés Transnationales (STN) d'accumuler leur propre richesse. La route du NEPAD vers la Renaissance Africaine serait douteuse à travers les IDE, car cette solution place les services dans le panier de la globalisation et laisse le capital privé financer leur approvisionnement, ce qui a pour effet de risquer les vies des Africains, leur accès aux besoins de base essentiels à la vie, au nom d'une situation d'investissement global fluide et volatile.

Tandon voit seulement comme alternative une restructuration des secteurs productifs, à travers une politique publique plus appropriée, pouvant permettre des opportunités économiques, des ressources et des bénéfices à tous les secteurs de la population. Il prône donc la *self-reliance* (compter sur ses propres forces), et non la *FDI-reliance* (dépendance envers les IDE) (Tandon 2002 : 17).

Les deux derniers auteurs se positionnent plutôt de façon radicale face à l'initiative du NEPAD et cette position se justifie par la façon dont ils appréhendent les rapports d'échange dans le système mondial. À l'opposé, Nsouli voit l'initiative du NEPAD comme étant un moyen pour faire bénéficier l'Afrique des fruits de la mondialisation et de mieux l'intégrer dans l'économie mondiale. Edozie se positionne plus près de Nsouli que des autres auteurs, mais porte plutôt son espoir dans une intégration économique à l'intérieur même du continent africain. Schmidt, Al-Sayyid, Melber et Tandon sont davantage prudents, sinon catégoriquement contre, face à l'intégration de l'Afrique selon un modèle néo-libéral qui perpétue les conditionnalités des PAS, d'une certaine manière. Selon eux, l'appropriation serait difficile car l'idéologie soutenant les politiques adoptées vient principalement de l'extérieur. Notre position se rapprochera davantage de cette dernière position, car ce sont des politiques néo-libérales que le NEPAD propose de s'approprier.

Cadre théorique

Nous ne ferons pas appel à une théorie des relations internationales déjà bien établie, mais nous utiliserons les thèses de quelques auteurs pour nous permettre d'établir une structure conceptuelle situant notre analyse de la stratégie de mobilisation des ressources employée par le NEPAD. D'abord, il est important de revenir sur la conception de l'appropriation telle que définie par la Banque mondiale. L'appropriation consistait en une liberté pour un gouvernement de formuler et d'implanter sa propre politique économique de développement. C'est une définition bien générale de ce concept, ce qui nous amène à la comparer à une autre, plus précise, tirée d'un document du gouvernement du Québec :

L'appropriation est un processus par lequel un individu, un groupe ou une communauté arrive à exercer un certain contrôle sur ses conditions de vie. Pour que l'appropriation soit effective, l'individu, le groupe ou la communauté doit posséder les ressources officielles et non officielles qui lui permettent de contrôler son développement. (Québec, Conseil de la sécurité et du bien-être 2001: 7-8).

Nous pouvons relever deux différences fondamentales entre la première et la deuxième définition au niveau du sujet. Tout d'abord, d'un côté, c'est le gouvernement qui s'approprie la politique économique de développement ; de l'autre, on parle plutôt de l'individu, du groupe ou de la communauté. Les adeptes du développement endogène diront que c'est au niveau local qu'il doit y avoir une appropriation. Si l'on transpose cette proposition au niveau du NEPAD, nous pouvons comprendre les critiques face à la non-consultation et à la non-participation de la société civile au processus d'élaboration de la nouvelle initiative. Néanmoins, dans le cadre de la nature de notre travail, il peut sembler difficile et hors propos d'analyser l'appropriation des politiques au niveau individuel ou communautaire.

Comme le NEPAD a été élaboré par des chefs d'État africains, nous nous questionnerons plutôt sur la possibilité pour les gouvernements de s'approprier leurs politiques de développement. Nous ne chercherons pas explicitement à répondre à la question de l'efficacité de la stratégie du NEPAD d'engendrer le développement ou de faire

reculer la pauvreté, car il s'agirait de poser un regard prospectif et nul ne peut prédire exactement les effets à long terme. Cependant, notre démonstration alimentera certainement le débat sur ce sujet et certaines de nos conclusions feront nécessairement pencher la balance vers une certaine mise en garde des politiques choisies pour la réalisation du nouveau partenariat. Notre analyse mettra donc en scène la relation entre les gouvernements africains, les pays donateurs, les IFI et les STN dans le cadre de la stratégie du NEPAD.

La deuxième différence entre la définition de l'appropriation de la Banque mondiale et celle du gouvernement du Québec se situe au niveau des ressources qui permettent de contrôler le développement. La première définition ne fait aucunement référence à cette question, mais parle plutôt de « politique économique », un concept plus vague que les « ressources officielles ou non officielles ». Ainsi, en se basant sur la deuxième définition, on pourrait penser que les gouvernements auraient beau appliquer toutes les politiques, s'ils ne possèdent pas les ressources, ils ne pourront jamais contrôler leur développement.

Un autre concept est important à clarifier pour notre analyse. La mobilisation des ressources nécessaires pour le développement est constituée, selon les néo-libéraux, par les apports d'aide et d'investissements étrangers qui sont générateurs de croissance, calculée au moyen du PNB. Cette croissance serait le seul moyen durable d'améliorer les niveaux de vie, de faire reculer la pauvreté et d'obtenir un développement qui permettra aux pays pauvres de réduire le fossé qui les sépare d'avec les pays développés. Cette proposition contient plusieurs présupposés qui, dès le départ, doivent être nuancés.

Par exemple, certains auteurs comme Rodriguez et Rodrik (1999) affirment que la croissance doit être accompagnée d'autres moyens institutionnels qui permettent une meilleure redistribution. Les critiques du néo-libéralisme défendent le rôle de l'État pour réglementer les politiques économiques afin de diminuer les distorsions du marché. C'est que les politiques néo-libérales préfèrent que l'État intervienne le moins possible justement pour favoriser une meilleure compétition et une plus grande liberté des entreprises. Toutefois, depuis l'application orthodoxe des politiques de stabilisation et d'ajustement

structurel, les IFI reconnaissent que l'État a un rôle à jouer, d'où le nouveau discours sur la bonne gouvernance. Dans le cadre du NEPAD, la bonne gouvernance, tout comme la démocratie, semblent se réduire à un moyen pour garantir un environnement stable pour les investissements et l'augmentation des flux d'APD. La bonne gouvernance constitue donc une pré-condition au développement et à la croissance.

Un dernier concept essentiel à définir est ce qu'on entend par « politique de développement ». Pour qu'il y ait appropriation, les gouvernements devraient élaborer eux-mêmes leurs propres politiques nationales pour assurer leur mise en œuvre. La politique est un élément permanent de la vie avec les autres, car « elle détermine la coopération, la négociation et le conflit qui apparaissent lors de la production, de l'utilisation et de la distribution des ressources »⁷. La politique est donc présente quel que soit le niveau de développement et affecte toutes les couches de la base au sommet. Une politique de développement pourrait alors se définir comme ce que l'État établit comme orientation et priorités dans le but de faciliter à la population une qualité de vie et de répondre aux besoins de base essentiels à la vie. Le concept de développement qui sous-tend cette définition s'inspire de la vision du PNUD qui considère le développement avec une approche pluridisciplinaire intégrée qui met l'être humain au centre du processus de développement et qui tend à protéger les possibilités qui s'offrent à la génération actuelle et aux générations futures en respectant les systèmes naturels dont dépend toute vie (PNUD 1999 : 12). Cette approche relativise l'importance de la croissance économique pour mesurer une bonne qualité de vie (Rist 1996 : 335). Enfin, le parallèle entre la définition de l'appropriation par le Conseil de la sécurité et du bien-être, et celle du développement, est évocateur :

Le développement est un processus, une démarche par lequel une communauté, par voie d'initiatives, tente de maintenir ou d'améliorer, selon les valeurs qu'elle juge prioritaires, les conditions de vie collective et/ou individuelles. (Québec, Conseil de la sécurité et du bien-être 2001 : 8)

La question qui se pose suite à l'établissement de ce cadre serait de savoir quelles politiques devraient adopter un gouvernement africain afin de favoriser ce processus, et

⁷ Leftwich (1983), cité par Hafsi (1993 : 285).

surtout, si la stratégie de mobilisation des ressources prévue par le NEPAD peut permettre de mettre de l'avant ces politiques. C'est là que prend sens notre question de départ.

Nous faisons l'hypothèse que la stratégie employée par le NEPAD ne peut permettre aux Africains de s'approprier leurs politiques de développement, car elle repose sur la mobilisation des ressources financières extérieures selon un cadre néo-libéral. Ainsi, la mobilisation des ressources externes répond à certaines conditionnalités que les pays africains doivent respecter pour bénéficier des apports d'aide publique et des investissements étrangers.

Le concept de conditionnalité se réfère à l'idée que les ressources publiques internationales sont utilisées pour induire des politiques de réformes. Celles-ci sont qualifiées de « bonnes politiques » par les IFI et déterminent les pays qui recevront l'APD et les allègements de dette, qui constituent le premier volet du NEPAD que nous avons présenté en page 3. Nous verrons aussi dans notre premier chapitre comment l'aide conditionne nécessairement les politiques des pays receveurs et comment elle est dictée selon les intérêts politiques et économiques des pays donateurs. Ensuite, nous ferons une analyse de l'évolution de la dette et du processus d'allègement qui s'ensuivit et nous réaliserons que ces allègements sont sélectifs et conditionnés par les « bonnes politiques ». Enfin, nous nous attarderons au pré-requis que constitue les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) afin d'accéder à la réduction de la dette. Nous nous apercevrons que ces documents sont rédigés conformément à l'idéologie néo-libérale véhiculée par les IFI, car ils sont approuvés et financés par celles-ci.

Notre deuxième chapitre se penchera sur la volonté du NEPAD d'attirer les investissements étrangers en Afrique, qui constituent le deuxième volet du nouveau partenariat. Nous démontrerons que cette stratégie est incompatible avec la volonté des Africains de prendre la responsabilité de leur développement, car la création d'un climat favorable pour les investissements nécessite une série de politiques mises de l'avant par les IFI. Ces politiques concernent la libéralisation et l'ouverture au marché mondial et visent la

déréglementation afin d'inciter les investisseurs étrangers à venir s'établir en Afrique. Les secteurs visés par les IDE sont principalement dans les secteurs primaires et secondaires, ce qui renforce l'extraversion de l'économie et empêche tout contrôle efficace sur les ressources afin de convertir leur mise en valeur en fonction des intérêts des populations africaines. Des exemples révélateurs seront présentés au niveau des ressources naturelles, plus précisément du pétrole et des mines, ainsi qu'au niveau manufacturier, dans le secteur textile.

CHAPITRE I

LA MOBILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

La stratégie de mobilisation des ressources du NEPAD prévoit que celles-ci viendront en majorité de l'extérieur. Le calcul se fonde sur les objectifs internationaux de développement qui nécessitent un taux de croissance annuelle à environ 7%, surtout pour diminuer la pauvreté de moitié sur le continent d'ici 2015. L'Afrique aurait actuellement un déficit annuel de 12% de son PIB, ce qui équivaut à 64 milliards de dollars US (voir appendice A).

Le NEPAD compte « avant tout sur la réduction de la dette et l'APD qui apporteront les ressources nécessaires à court et à moyen terme, tandis que l'apport de capitaux privés doivent être envisagés sur le long terme » (NEPAD 2001 : 37). Nous nous concentrerons dans ce chapitre sur les ressources de court et moyen terme et dans le chapitre suivant, nous évaluerons plutôt les apports de capitaux privés à travers les IDE. La structure de ce premier chapitre différera du deuxième car nous ferons davantage une critique des mécanismes qui sous-tendent l'aide, la dette et les stratégies pour la réduction de la pauvreté.

Le NEPAD reconnaît dès son 3^e paragraphe qu'il faut se distancer du binôme crédit-aide qui est resté la logique de base du développement de l'Afrique. Aussi, il est nécessaire d'aller au-delà des allègements de dette actuels et qu'il faudrait également transformer l'APD pour augmenter les apports d'aide (voir appendice A).

Nous pouvons nous questionner sur sa capacité à renverser la tendance de la diminution de l'aide qui a caractérisé plus particulièrement les années 90. Mais surtout, le NEPAD reste muet sur les conditionnalités qui sont inhérentes à ces mécanismes, ce qui empêche les pays africains de véritablement s'approprier les ressources pour élaborer leurs propres politiques de développement.

Il est nécessaire d'abord de revenir sur les fondements de l'aide pour mieux comprendre le processus actuel qui tend de plus en plus vers l'efficacité et la sélectivité. Nous retracerons l'évolution de l'aide depuis ses débuts et verrons comment les conditionnalités ont été implantées dans le régime international de l'aide. Nous parlons de régime en faisant référence à la théorie des régimes, qui permet d'étudier l'aide internationale comme le fruit de la coopération entre les États. Cette coopération aurait pour fonction de promouvoir un ordre international libéral conforme aux intérêts des pays à économie de marché (Thérien 1989 : 318). L'ensemble des principaux pays industrialisés participe ainsi à la gestion des conditions d'insertion du continent africain dans l'ensemble du monde (St-Antoine 1992 : 14). Nous analyserons donc dans ce contexte dans quelle mesure l'appropriation des politiques de développement est possible à l'intérieur du régime international de l'aide.

Dans un deuxième temps, nous aborderons la question de la dette en revenant sur ses origines et son évolution. Nous expliquerons les mécanismes antérieurs de règlement de la dette pour comprendre comment les pays créanciers et débiteurs en sont venus à la première initiative d'allègement de la dette. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous ferons une relation avec l'initiative pour la dette et l'APD en exposant le nouveau cadre qui constitue la base des stratégies pour la réduction de la pauvreté. En effet, les DSRP sont maintenant liés à l'Initiative renforcée pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et les donateurs ont placé leur politique d'aide sous l'égide des DSRP. Le document du NEPAD stipule que le plan africain appuie les initiatives multilatérales de réduction de la pauvreté telles que le DSRP et l'initiative PPTE (NEPAD 2001 : 27-28).

1.1 L'aide au développement

1.1.1 Les débuts de l'aide

L'aide internationale⁸ a tenté en vain de développer l'Afrique. Cependant, depuis les années 60 où les premiers programmes ou projets d'aide⁹ ont connu leur essor, la situation s'est peut-être améliorée quelquefois au niveau local, mais de façon globale, l'aide n'a pas réussi à renverser la tendance vers l'augmentation du nombre de pauvres et des conditions de misère. Pendant ce temps, les politiques d'aide ont évolué et les agences internationales et bilatérales ont continuellement modifié et tenté d'adapter leurs pratiques pour qu'elles soient le plus efficace possible. Cette adaptation est certainement liée aux critiques qui ont été faites depuis que l'aide internationale a commencé.

L'ère du développement a été lancée par le président Truman en 1949, qui déclara qu'une action des Occidentaux sur les pays sous-développés allait favoriser leur croissance économique et améliorer les conditions de vie de leurs populations (Rist 1996 : 116). L'idée véhiculée pendant cette période à propos du problème du développement était que les pays à faible revenu avaient des taux de croissance élevés de population et un faible taux d'épargne, ce qui les empêchait d'investir à un rythme suffisant pour accélérer la croissance de leur revenu par habitant (Banque mondiale 1982 : 2). L'aide se situait dans une idéologie du démarrage et cette étape du développement nécessitait des capitaux étrangers. Les débuts de l'aide ont donc été inspirés par l'*establishment* nord-américain et international, caractérisé par l'évolutionnisme et la théorie rostowienne, qui justifiait les pratiques des relations internationales (Rist 1996 : 154).

Au cours des années 50, plusieurs pays occidentaux ont commencé à donner bilatéralement, puis les premières institutions d'aide multilatérale ont vu le jour en 1960 avec

⁸ Nous parlerons ici de l'aide publique au développement, autant bilatérale que multilatérale. Nous ne ferons donc pas référence à l'aide non-gouvernementale.

⁹ Il faut noter que durant les deux premières décennies, l'aide prenait la forme de projet (aide-projet). En 1980, l'aide-programme prit bientôt plus d'importance, comme nous l'expliquerons plus loin. Voir Van de Walle et Johnston (1999) pour comprendre la distinction entre aide-projet et aide-programme.

l'Association Internationale de Développement (IDA), reliée à la Banque mondiale, et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Si le multilatéralisme a commencé dans les années 60, le bilatéralisme a continué d'être la pratique dominante et plusieurs agences bilatérales se sont aussi développées. Il est important de noter que la structure de l'accès à l'aide a été déterminante en ce qui a trait aux choix de développement que les pays pauvres ont fait, car le recours à l'aide signifie nécessairement une acceptation des formes de développement dictées de l'extérieur, de nature profondément inégalitaires (Wood 1986 : 92). L'aide comporte donc un niveau de conditionnalité¹⁰ implicite qui la lie aux politiques de développement nationales. Ainsi, le pouvoir de donner ou de retenir l'argent de l'aide peut être utilisé pour inciter les gouvernements à libéraliser leur économie (Mosley et al. 1991 : 29). À long terme, elle représente une influence potentielle sur les politiques macro-économiques et sectorielles, ce qui est plus important que sa contribution en ressources. Hormis quelques tentatives d'industrialisation soutenue par le camp soviétique, l'aide a finalement été structurée pour promouvoir un certain type d'industrialisation vouée à l'exportation de matières premières et caractérisée par la propriété privée, l'ouverture au capital étranger, la confiance envers les forces du marché. Pour mieux analyser la situation de l'aide aujourd'hui, il est essentiel de revenir aux intérêts qui ont caractérisé ses débuts et qui se sont perpétués jusqu'aujourd'hui.

1.1.2 Les intérêts politiques et économiques

Nous devons reconnaître *a priori* le principe selon lequel chaque pays qui offre de l'aide ou d'autres concessions le fait dans l'attente de recevoir quelques bénéfices, qu'ils soient tangibles ou non. Comme disait George Washington, « c'est une pure folie pour une

¹⁰ On peut définir la conditionnalité comme un engagement que doit prendre un pays d'appliquer certaines politiques comme condition d'une aide financière. Une proportion considérable des prêts concessionnels des institutions est fondée sur des politiques, c'est-à-dire qu'elle est sujette à la conditionnalité. (Notes du cours *Fondements de la coopération internationale*, donné par Bonnie Campbell, hiver 2005)

nation de s'attendre à une aide désintéressée de la part d'une autre nation »¹¹. De plus, les intérêts politiques et économiques s'entremêlent plus souvent qu'autrement.

Au niveau politique, les nations ont besoin d'amis sur l'arène politique internationale, que ce soit pour avancer un point de vue ou défendre une position dans les négociations internationales (Pincus 1967 : 7). Dans une étude récente, Alesina et Dollar (2000) ont conclu que la direction de l'aide étrangère était dictée par des considérations politiques et stratégiques. Par exemple, les alliances politiques entre les pays (calculées selon les votes à l'ONU) déterminent en partie les flux d'aide. L'émergence des pratiques d'aide s'explique aussi dans un contexte de guerre froide où chaque bloc veut s'assurer une hégémonie sur certaines parties du monde, pour les convertir au communisme ou au capitalisme. Ces motivations politiques représentent une intrusion de considérations « non-développementales » dans le processus de l'aide (Wood 1986 : 4). Brunel (1993 : 48) a même dit : « L'argent de l'aide ne va pas au développement. Pis, il crée une dépendance envers un argent facile ».

Un autre déterminant de la direction de l'aide est le passé colonial. Pour illustrer ce propos, on n'a qu'à penser, par exemple, au Royaume-Uni en 1980, dont les dix premiers bénéficiaires de l'aide étaient des anciennes colonies britanniques et recevaient 61% du total de l'aide britannique (Wood 1986 : 86). En effet, Alesina et Dollar ont démontré qu'un pays anciennement colonisé, politiquement ami avec l'ancien colonisateur, avec un système non démocratique, mal géré et économiquement fermé recevait plus d'aide qu'un pays avec le niveau semblable de pauvreté, un meilleur système démocratique, mais qui n'était pas une ancienne colonie. Il est depuis longtemps reconnu que les relations commerciales avec les anciennes colonies se sont perpétuées après la décolonisation. Les stratégies de développement reproduisaient en quelque sorte des rapports de pouvoir entre les métropoles et les colonies. Par exemple, en 1978 en Côte d'Ivoire, les investisseurs français contrôlaient

¹¹ Cité dans Gunder Frank (1972 : 144). Même si George Washington a été au pouvoir en 1789, cette phrase s'applique bien à la politique inter-étatique qui se poursuivait jusqu'au XXe siècle.

53% du capital des entreprises commerciales¹². Si on paraphrasait Clausewitz, on pourrait dire que le développement est la poursuite du colonialisme par d'autres moyens¹³.

Cependant, au niveau des pays qui n'ont pas eu de colonies, comme le Canada, l'aide a toujours été guidée par des intérêts commerciaux et politiques. Nous prendrons cet exemple pour illustrer comment l'aide n'est pas nécessairement fait sous une aura de bonne volonté. Comme disait Pincus (1967 : 7) dès la première décennie de l'aide, « la coopération politique et l'aide économique sont des instruments de la politique étrangère ». Dans « La politique étrangère au service des Canadiens » du Ministère des Affaires Étrangères (MAE) de 1970, on dit à propos de l'aide :

[qu']elle assure une première assise financière à l'exportation de biens et services canadiens aux pays moins développés et fournit aux Canadiens des connaissances et l'expérience qui favorisent l'expansion des intérêts commerciaux du Canada à l'étranger¹⁴.

Pour s'assurer des bénéfices commerciaux, l'aide canadienne était concentrée dans le secteur des infrastructures (routes, système de communications, fourniture de service d'électricité), où le Canada possède une expertise enviable. Ces secteurs sont ceux où l'on retrouvait la plus grande pratique de l'aide liée (St-Antoine 1992 : 61). En fait, la création d'infrastructures par l'aide servait à créer les conditions physiques et sociales pour l'investissement privé (Wood 1986 : 117). Les donateurs orientent aussi leur aide vers les pays ou les régions dans lesquels ils pensent que leurs entreprises présentent un avantage comparatif (Van de Walle et Johnston 1999 : 99).

Par contre, l'aide liée a longtemps pris la forme de l'aide alimentaire, parce qu'elle représentait un avantage économique et politique pour le pays donneur : elle permettait d'ouvrir de nouveaux marchés et d'écouler les excédents agricoles, mais concurrençait en même temps les produits locaux et créait des habitudes alimentaires différentes dans les pays receveurs. Au niveau politique, l'aide alimentaire servait à contrer l'avancée du communisme dans les pays les plus pauvres. Cependant, avec la fin de la guerre froide et la

¹² *Africa Confidential*, UK, vol. 20, no 16, 1 August 1979, cité dans Campbell (1989 : 140)

¹³ « La guerre n'est que la continuation de la politique par d'autres moyens » (Clausewitz 1989 : 51)

¹⁴ Cité dans St-Antoine (1992 : 76)

hausse des prix agricoles sur le marché mondial, l'aide alimentaire a perdu en grande partie de sa raison d'être politique et commerciale. Pendant l'ajustement structurel, le Canada s'en est servi pour appuyer cette politique (Bélanger 1997 : 4). Décidément, la volonté de vendre aux pays pauvres aura été plus grande que le désir de lui venir en aide (Brunel 1993 : 66).

Au milieu des années 80, plusieurs critiques ont dénoncé l'aide liée qui caractérisaient les pratiques des pays donneurs. Cela explique la venue du rapport Winegard (*Qui doit en profiter ?*) en 1987, qui recommande de délier l'aide. À cette époque, les autres pays membres du CAD s'adonnaient aussi à ces pratiques, encore plus fréquemment que le Canada qui se situait au douzième rang (Thérien 1988 : 83). Une décennie plus tard, le CAD rapportait que l'aide n'était encore que partiellement déliée : les États-Unis récupéraient en achat de produits et services nationaux 71 % de leur aide bilatérale en Afrique subsaharienne, la France 61% et l'Italie 54% (Daidj 1998 : 22).

Les efforts pour délier l'aide ont par contre eu un effet néfaste, comme nous le fait remarquer Clark (1991: 23) : « Ce déliement de l'assistance a contribué de manière importante à débloquer des ressources pouvant servir à appuyer l'ajustement structurel [...] ». Et en dépit des efforts pour délier l'aide, il reste que l'aide a continué à servir les intérêts politiques et commerciaux, comme on peut le noter dans l'énoncé de politique étrangère du Canada de 1995 *Le Canada dans le monde* : « l'aide internationale est un instrument essentiel à la réalisation de la politique étrangère [et] elle représente un investissement dans la prospérité et l'emploi ; elle tisse un lien entre l'économie canadienne et des marchés parmi les plus dynamiques au monde, ceux des pays en voie de développement » (Gouvernement du Canada 1995 : 45). On peut comprendre selon cette perspective que l'aide représente un avantage manifeste pour l'économie du pays donneur. L'aide internationale n'est donc aucunement désintéressée. Par ailleurs, les objectifs commerciaux et de politique étrangère nuisent à une bonne gestion de l'aide par les gouvernements bénéficiaires et à leurs capacités à programmer et évaluer l'aide (Van de Walle et Johnston 1999 : 97).

1.1.2 Les programmes d'ajustement structurel (PAS)

Nous venons de faire allusion à la relation entre le déliement de l'aide et l'ajustement structurel. Les PAS constituent une étape importante dans l'évolution de l'aide et nous devons revenir sur les motivations qui ont amené leur instauration. Durant les deux premières décennies du développement, l'aide se présentait principalement sous la forme de projets de développement (aide-projet). En 1980, on remarque une tendance au changement vers l'aide-programme, qui sera sous-jacente à l'apparition des PAS. L'aide-programme comprend différents types d'aide en faveur des produits de base, de la balance des paiements, des réformes économiques et de l'allègement de la dette (Ibid : 25). Il est important de noter cette évolution, car aujourd'hui les donateurs préfèrent accorder une aide budgétaire. Cette période correspond également à un renforcement des conditionnalités. Si ces conditionnalités ont été élaborées par les IFI, il faut aussi reconnaître que, de façon générale, les comportements des donateurs bilatéraux suivent la tendance des organisations multilatérales, c'est pourquoi les pays ont appuyé l'ajustement structurel proposé par la Banque mondiale et en ont fait une condition de leur propre aide.

L'aide-projet a connu certains problèmes d'efficacité au cours des années 70 au niveau de la Banque mondiale. Elle passait à travers un long cycle commençant par l'idée initiale du projet, deux ans de préparation pour l'approbation, la négociation des termes et conditions (la Banque n'a jamais fait de prêts inconditionnels), l'implantation et l'évaluation éventuelle après cinq ans (Mosley et al. 1991 : 29). Ce style de développement lourdement administré est devenu problématique après le premier choc pétrolier en 1973. Déjà, il devenait de plus en plus difficile de créer un environnement qui serait favorable au succès des projets. L'aide-projet était en elle-même trop limitée tandis que l'aide-programme offrait de plus grandes possibilités. Étant donné que l'aide-programme était fongible¹⁵, il fallait l'assortir de conditionnalités. Désormais, elle pouvait influencer non seulement l'utilisation

¹⁵ La fongibilité signifie qu'une chose consommée puisse être remplacée par une autre de même nature, de même qualité et de même quantité (Larousse 1994). Au niveau de l'aide, la fongibilité se rapporte à « la mesure selon laquelle les ressources fournies par l'aide modifient la structure des dépenses du budget national » (Van de Walle et Johnston 1999 : 28).

des ressources de l'aide, mais aussi des autres ressources qui ne venaient pas de l'aide (Wood 1986 : 182).

Un autre facteur expliquant la mise en application de l'aide-programme est le changement d'idées des économistes dans le débat sur le développement. Le désenchantement des idées néo-keynésiennes, selon lesquelles l'État promouvait le bien-être social, ouvrait la voie aux néo-libéraux pour établir leur agenda et leurs préférences politiques (Mosley et al. 1991 : 23), en termes de privatisations des entreprises nationales et le retrait de l'État dans le contrôle du commerce. Les idées néo-libérales gagnèrent aussi le sentiment politique avec une vague politique de droite à la fin des années 70. Pour mettre en œuvre ces nouvelles idées, les prêts d'ajustement structurel représentaient un moyen flexible et puissant pour influencer les politiques macro-économiques du pays bénéficiaire. Les gouvernements bénéficiaires accepteraient des conditions qu'autrement ils n'auraient pas voulu accepter (Wood 1986 : 177). Il s'agissait aussi d'un moyen de persuader les gouvernements emprunteurs de mettre de l'ordre dans leur économie. Les PAS étaient donc un instrument qui a servi à faire pression sur les pays en développement pour suivre les prescriptions de l'orthodoxie économique néo-libérale, souvent au prix de leur souveraineté politique et économique, reflétant ainsi les inégalités de pouvoir. D'un autre point de vue, on pourrait même conceptualiser la relation comme celle d'un achat : les pays occidentaux ont « acheté » des réformes que les gouvernements du Sud hésitaient à faire (Gordon 1992 : 25).

Un troisième facteur, et peut-être le plus important, justifiant l'ajustement structurel est le déficit de la balance commerciale et la dette des pays en développement. Comme les prix et la demande des produits que ces pays exportaient ont chuté de façon considérable entre 1980 et 1985 (World Bank 1994), ils ne pouvaient plus payer pour le service de la dette. La dette avait également augmenté de plus en plus en raison des prêts privés contractés après la première crise du pétrole en 1973, mais aussi à cause de la répartition des montants de l'aide qui furent proportionnellement constitués de plus de prêts que de dons. Dans le tableau 1.1, nous pouvons observer comment la proportion de dons a chuté dans les années 70, passant de plus de 40% à la fin des années 60 à moins de 20% au début des années 80. C'est

Tableau 1.1
 Apports de ressources extérieures pour l'Afrique subsaharienne,
 1965-1983 (en millions de dollars US)

<u>Année</u>	<u>Dons</u> ^a	<u>Prêts</u>	<u>Proportion des dons (%)</u> ^b
1965	861,7	1078,5	44,1
1966	731,9	877,0	45,5
1967	685,1	984,1	41,0
1968	842,6	1061,3	44,3
1969	1005,1	1114,1	47,4
1970	1001,3	1705,5	37,0
1971	1102,4	1879,3	37,0
1972	626,7	1519,1	29,2
1973	515,7	2172,4	19,2
1974	814,6	2720,8	23,0
1975	990,1	3590,1	21,6
1976	866,8	3814,1	18,5
1977	952,6	4628,5	17,1
1978	1720,4	7118,4	19,5
1979	2126,0	7973,2	21,1
1980	2509,2	9174,0	21,5
1981	2617,5	9126,6	22,3
1982	2332,4	10386,7	19,1
1983	2432,4	10628,9	18,6

Source : Banque mondiale, *Rapports annuels*, 1971, p.78 ; 1975, p.123 ; 1979, p.141 ; 1980, p.134 ; 1982, p.150 ; 1983, p.164 ; 1985, p.186.

^a Par dons, on entend les dons et contributions assimilables à des dons versés par les pays membres du CAD et les dons d'institutions multilatérales recensés par l'OCDE.

^b C'est nous qui avons fait le calcul de la proportion.

pourquoi Wood argumente que le régime de l'aide est en partie responsable de la dette, parce que l'aide créait elle-même la dette, mais aussi parce que l'aide imposait des contraintes sur les choix de développement, ce qui poussait les pays en développement à se tourner vers du financement moins conditionnel de la part des prêteurs commerciaux (Wood 1986). Par ricochet, l'ampleur de la crise de la dette a entraîné une crise dans le régime de l'aide lui-même, que les IFI ont tenté de résoudre en vain avec l'ajustement structurel.

Les prêts d'ajustement structurel se proposent donc de baisser les déficits de paiement à un niveau qui pourrait être financé par des flux d'aide stagnants et de diminuer

rapidement les prêts commerciaux privés (Mosley et al. 1991 : 9). Les PAS offraient aussi un support général au déficit de la balance des paiements, guidée par l'idée que cela faciliterait les importations, qui devraient augmenter la croissance économique et, on l'espère, le développement. Par contre, le soutien à la balance des paiements s'est fait aux dépens de l'agriculture et d'autres secteurs productifs (Van de Walle et Johnston 1999 : 103). De plus, en faisant évoluer l'aide-projet vers l'aide-programme, sous la forme des PAS, l'aide devient fortement conditionnalisée et le développement de plus en plus financiarisé. L'argent se dirigeait seulement vers les pays qui avaient amorcé les réformes. Comme l'environnement économique externe se détériorait, la pression pour emprunter devenait évidente et les pays n'avaient pas un pouvoir de négociation très élevé, ce qui les obligeait à accepter les conditionnalités. Ces réformes incluaient entre autres la libéralisation des marchés, des prix et des échanges et la réforme du secteur public par la privatisation des entreprises publiques afin de les rendre plus responsables. Ces conditionnalités allaient souvent à l'encontre du but recherché par l'aide ou étaient tout simplement inefficaces. Brunel fait deux principales critiques à l'égard de l'ajustement structurel : premièrement, le processus de privatisation fut l'occasion inespérée pour les grands groupes étrangers de s'approprier le marché africain et deuxièmement, les PAS en tant que tel servaient plus à garantir aux pays donateurs qu'ils seront remboursés des investissements faits en Afrique qu'à développer le continent (Brunel 1993 : 60 ; 69). Dans de nombreux pays, la persistance de la crise a eu des effets dévastateurs sur l'efficacité de l'aide, car plutôt que de contribuer au développement à long terme, une grande partie de l'aide a de plus en plus été affectée à des objectifs de court terme de gestion de crise. Par exemple, l'aide à la restructuration de la dette est passée de 1% de l'APD en 1982 à 17% en 1990 (Van de Walle et Johnston 1999 : 28). Mais de toute évidence, les pays étaient devenus grandement dépendants de l'aide, ce qui rendait les conditionnalités efficaces.

1.1.3 Vers des conditionnalités politiques

Les conditionnalités de plus en plus lourdes ont franchi la frontière entre l'économique et le politique au tournant des années 90. Ainsi, les frontières des

conditionnalités ont sans cesse été repoussées. Avec la fin de la guerre froide, les pays de l'Europe de l'Est ont commencé à recevoir de l'aide, sous la condition de l'ouverture au libre marché et à la démocratie politique. Cette dernière conditionnalité a été ensuite appliquée pour les autres pays en développement, spécialement en Afrique. Comme l'aide conditionnée pour promouvoir les réformes économiques s'avérait être un instrument extrêmement puissant, elle s'est étendue aux réformes démocratiques, avec une insistance sur l'amélioration de la gouvernance (Nelson et Eglinton 1992 : 10). En effet, pour la Banque mondiale, les problèmes économiques de l'Afrique étaient attribués principalement à des facteurs de gestion économique, d'où le besoin d'un développement institutionnel et une réforme du secteur public (Mané 1997 : 113). D'une certaine manière, cette façon d'expliquer les problèmes économiques évitait de remettre en question le système d'échanges mondial inégal.

Plusieurs donateurs bilatéraux se sont de plus en plus intéressés aux nouvelles formes d'assistance qui se concentraient plus directement sur des objectifs politiques, étant donné la « fatigue¹⁶ plus généralisée de l'aide » (Gordon 1992 : 33). Ils espéraient ainsi re-légitimer une aide qui était en perte de légitimité et mieux réussir l'insertion de l'Afrique dans la mondialisation. Toutefois, comme avec l'ajustement, les réformes démocratiques ont le plus souvent été prédéterminées et imposées, comme si ces solutions techniques représentaient la voie unique relevant d'une rationalité instrumentale (Hadjadj 1998 : 30).

Les donateurs se sont donc ralliés autour de la bonne gouvernance, qui relie la bonne gestion économique et politique sous un fond de transparence et d'efficacité. De cette façon, on espérait améliorer le processus démocratique en cours et donner des bases solides aux États affaiblis par plusieurs années de dictature. Avec la bonne gouvernance, on assiste cependant à une technicisation du langage, car on emploie désormais une langue de gestion, ce qui dépolitise beaucoup d'enjeux économiques, politiques et sociaux. En fait, le concept de bonne gouvernance est ambigu, car il prévoit une gestion technique de l'ordre social.

¹⁶ Gordon utilise l'expression « fatigue » pour illustrer la baisse généralisée des fonds accordés pour l'aide dans les années 90.

Dieng (1997 : 109) a toutefois soulevé un paradoxe de ce phénomène : « les conséquences sociales et politiques de la mise en œuvre des PAS ont été telles que la lutte pour le pouvoir, la sauvegarde de certains intérêts et l'enrichissement des "classes dominantes" rendaient difficiles toute bonne gouvernance ». En fait, la conditionnalité en elle-même était politiquement déstabilisante. Si l'aide économique est augmentée ou diminuée en réponse aux hauts et bas démocratiques, il devient extrêmement difficile d'administrer un programme de développement, parce que cela interrompt le processus à long terme et le fait de couper l'aide réduit les opportunités pour le dialogue (Nelson et Eglinton 1992 : 45). Aussi, l'idée que les donateurs demandent des réformes politiques comme conditions pour l'assistance économique, nous rappelle Nelson (1992 : 309), était considérée il n'y a pas si longtemps comme excessivement interventionniste, infaisable et probablement non éthique. De plus, selon la constitution et les règlements des IFI, celles-ci ne sont pas supposées entrer dans le champ politique, leur domaine d'intervention étant seulement économique.

Dans les années 90, la conditionnalité céda peu à peu la place à la sélectivité, de sorte qu'aujourd'hui l'aide est principalement sélective et les pays donateurs choisissent certains pays de concentration, ce qui rend l'aide de plus en plus ciblée et, on l'espère, plus efficace. On réserve alors les financements publics d'aide aux gouvernements qui souhaitent véritablement utiliser ces fonds pour développer leur pays, ou du moins, ceux qui sont des réformateurs crédibles (Chavagneux 2001 : 164). On veut cibler parce qu'on n'a pas d'argent pour tout le monde, ce qui constitue une partie intégrante d'une politique d'exclusion de l'aide. Cependant, pour discriminer les pays qui veulent se développer de leurs opposés, cela requiert des moyens fiables, car un jugement arbitraire pourrait être potentiellement destructif de la bonne volonté internationale, et l'intention de l'aide est précisément le contraire (Toye 1992 : 103). La motivation des donateurs d'augmenter l'aide repose sur des points de vue divergents et ainsi, les critères de sélectivité des pays pourraient en arriver à s'écarter des conditionnalités établies ou des besoins des pays en développement (Schmidt 2002 : 18).

Or, le problème de la sélectivité est qu'on donne l'impression que la responsabilité de l'inefficacité des politiques d'aide au développement incombe uniquement aux pays

receveurs. Selon Campbell et Losch (2002 : 181), la sélectivité stratégique réduit encore plus les marges de négociation des pays concernés et cela déresponsabilise les bailleurs vis-à-vis de l'impact de leurs politiques. Il se produit le même phénomène que pendant l'implantation des PAS : le Fonds Monétaire International (FMI) ignorait alors la partie de responsabilité des pays développés pour la situation difficile de l'Afrique, car c'étaient eux qui avaient élevé les taux d'intérêts à des niveaux astronomiques (Browne 1984 : 16).

Beaucoup ont critiqué le NEPAD justement parce qu'il ne reconnaît pas la part de responsabilités des pays développés pour l'enlissement et la crise économique qui a mené aux PAS, ni aux conséquences politiques et sociales des réformes qu'ils impliquaient. Le document dit seulement qu'ils « n'ont fourni qu'une solution partielle » (NEPAD 2001 : 5). Selon Aziz Fall, cet énoncé est empreint d'« une volonté diplomatique de ne pas heurter les bailleurs de fonds » (GRILA : 3). Le NEPAD est donc très conventionnel dans sa façon de penser, n'offre aucun éclaircissement particulier sur les échecs du développement et il s'agit là d'un de ces principaux défauts (Herbert 2002 : 124). Pire, on peut craindre qu'il perpétue le modèle dysfonctionnel de la dépendance à l'égard de l'aide.

De plus, le NEPAD énonce que les Africains prendront eux-mêmes la responsabilité de leur développement, ce qui à première vue peut paraître louable. Cependant, lorsqu'on observe quelles politiques sont mises de l'avant dans le document, on se rend compte qu'elles respectent le cadre néo-libéral cher aux pays du G8. Dans le cas de l'échec de ces politiques, les bailleurs de fonds pourraient alors se déresponsabiliser en niant leur influence quant au type de politiques de développement appliquées par les Africains, car ce serait alors ces derniers qui seraient responsables de leur propre échec. On voit bien comment l'appropriation, telle que définie par la Banque mondiale, devient un instrument de déresponsabilisation. L'appropriation réelle, qui a trait aux choix des politiques et au contrôle des ressources, ne peut réussir dans un modèle qui s'appuie sur une aide qui promeut les intérêts économiques des donneurs.

Dans cette première partie sur l'aide, nous avons voulu démontrer que depuis ses débuts et tout au long de son évolution, les conditionnalités qui accompagnaient l'aide ont dicté aux pays africains les politiques à mettre en œuvre sur le plan économique et politique. Du point de vue des donateurs, l'aide n'était pas désintéressée et représentaient des avantages politiques et économiques. Les conditionnalités impliquaient une certaine acceptation des formes de développement dictées de l'extérieur et ces conditionnalités se sont renforcées avec les PAS et se sont alourdies encore en passant de l'économique au politique, avec les réformes démocratiques et la promotion de la bonne gouvernance. Ces nouveaux objectifs politiques ont servi à re-légitimer le régime de l'aide, mais avec la bonne gouvernance, on assiste maintenant à une technicisation du langage. Toutes les conditionnalités de l'aide ont contribué à dessiner les rapports de force qui sont en œuvre encore aujourd'hui. Nous avons pris comme exemple l'évolution de l'aide et de ses conditionnalités vers un modèle néo-libéral pour démontrer que le régime de l'aide ne peut permettre aux Africains de s'approprier leurs politiques de développement. Nous ne croyons pas que le NEPAD puisse modifier le régime de l'aide car il met de l'avant certaines de ces conditionnalités qui sont issues de l'aide et qui supposent un certain modèle politique et économique. Néanmoins, nous ne saurions traiter des conditionnalités reliées à l'aide sans examiner les stratégies pour la réduction de la pauvreté qui sont à l'œuvre depuis quelques années. Nous verrons comment l'initiative pour la dette et les documents stratégiques modifient la relation entre les donateurs et les receveurs quant à l'appropriation des politiques, mais aussi combien les mêmes conditionnalités sont toujours présentes.

1.2 La dette des pays africains

1.2.1 L'évolution de la dette

Nous avons déjà abordé la question de la dette dans la partie précédente sur l'aide, car la crise des années 80 menant à l'ajustement structurel était reliée grandement à l'incapacité des pays pauvres de payer pour le service de leur dette. Il serait intéressant dans

un premier temps de revenir sur l'évolution de la dette pour mieux saisir son ampleur et ses conséquences.

La dette tire ses débuts au lendemain des indépendances, ce qui fait croire à plusieurs qu'elle n'a été qu'un leurre, car elle perpétua la domination des anciennes métropoles (Millet 2005). Dès les années 60, les banques européennes regorgeaient de capitaux issus du plan de reconstruction de l'Europe. Les États-Unis n'étaient pas intéressés à ce que les « eurodollars » reviennent sur leur territoire par peur d'une augmentation de l'inflation. Les banques étaient donc intéressés à prêter cet argent pour qu'il génère des profits, offrant ainsi des prêts aux pays africains à des taux d'intérêt avantageux. Ces pays africains se retrouvaient en position de demandeur de capitaux, officiellement pour financer leur développement, mais l'argent a aussi servi aux fins personnelles de certains dirigeants. Cette situation a été exacerbée dans les années 70 avec les « pétrodollars », issus de l'argent bien placé des pays producteurs de pétrole qui bénéficiaient alors de profits faramineux¹⁷. Les prêts à des taux avantageux se sont encore multipliés, pendant que les débouchés pour les exportations des matières premières se contractaient à cause des chocs pétroliers¹⁸.

Les pays riches ont clairement voulu garder une influence sur les anciennes colonies comme nous l'avons vu en parlant de l'aide. Après trente années de croissance (les « Trente glorieuses »), les pays industrialisés ont été frappés par la crise du pétrole en 1973 et ont cherché des débouchés pour leurs produits. En prêtant aux pays pauvres, ils espéraient créer un pouvoir d'achat, mais d'une façon insidieuse : en octroyant des prêts destinés exclusivement à l'achat de leurs produits, les pays africains se retrouvaient avec des produits inadaptés et ne contribuant pas à leur développement, mais plutôt à enrichir les pays créanciers ; c'est ce qu'on appela l'aide liée, tel que discuté plus tôt.

¹⁷ Les pays producteurs de pétrole africains en ont profité à court terme, pendant que les pays non producteurs ont dû importer le pétrole à un prix plus élevé.

¹⁸ Les chocs pétroliers consistaient en une hausse du prix du pétrole, ce qui obligeait les pays du Nord à payer plus cher pour acquérir cette ressource, provoquant une baisse de la demande pour d'autres matières premières provenant des pays africains.

Du côté des IFI, leur rôle était précisément de prêter de l'argent pour favoriser le développement et créer un marché en croissance permanente. À partir de 1968, la Banque mondiale accroît massivement ses prêts afin d'acquiescer un droit de regard sur les politiques pratiquées par ses clients, de façon à soutenir les alliés stratégiques des États-Unis et en prêtant aux pays qui sont tentés par le camp soviétique dans l'espoir de les maintenir sous influence. (Millet 2005 : 38). En fait, la logique qui sous-tend la nécessité de prêter est que l'argent ainsi octroyé va permettre d'accroître la production, par conséquent les exportations, ce qui amènera les devises nécessaires pour rembourser la dette et participer à la croissance mondiale. Cependant, l'argent a servi en réalité à maintenir certains régimes en place comme au Zaïre, mais aussi à construire de méga-projets énergétiques qu'on surnomma « les éléphants blancs », qui étaient très souvent inadaptés aux besoins africains. Au lieu d'améliorer les conditions de vie des populations, l'énergie et les infrastructures créées servaient à extraire les richesses naturelles pour le marché mondial (Brunel 1993 ; Zacharie 2001).

C'est donc en partie dû à l'action de ces trois acteurs, soit les secteurs privé, public et multilatéral, que la dette africaine explose, passant de près de 0 en 1960 à 10 milliards de dollars en 1970, puis à 89 milliards en 1980, pour finalement atteindre 350 milliards à la fin des années 90 (Millet 2005 : 38 ; Zacharie 2001 : 71). Une telle augmentation s'explique par l'augmentation des taux d'intérêt au début des années 80. Comme les prêts consentis dans les années 70 étaient parfois à taux variable, l'avantage d'emprunter est vite devenu désavantageux. Si en 1975 on gagnait à emprunter à un taux de -1,3%, la crise économique a fait augmenter les taux à 1,4% en 1979, puis à 8,6% en 1981 (Millet et Toussaint 2002 : 64). Les intérêts de la dette ont donc triplé en peu de temps. Pour rembourser la dette et ses intérêts, les pays africains ont dû emprunter encore, mais avec la valeur des nouveaux taux, ce qui s'avérait être beaucoup plus cher.

De plus, quand la crise éclata avec la chute des cours des matières premières due à la politique monétariste anti-inflationniste des États-Unis¹⁹, les revenus d'exportation nécessaires au remboursement des intérêts quadruplent (Zacharie 2001 : 79). En même temps, les IFI ont incité les pays africains à continuer la spécialisation tournée vers l'exportation d'une ou de quelques matières premières agricoles, minières ou issues d'activité primaire comme la pêche. Cette spécialisation avait déjà commencé pendant la colonisation et elle renforça la dépendance vis-à-vis de l'extérieur (voir tableau 1.2). Les Africains finirent par tranquillement délaissier les cultures vivrières, comme le manioc et le mil, au point où leur alimentation fut vite menacée. Les exportations augmentèrent de façon drastique : elles ont connu une croissance de 50% entre 1985 et 1992 (Zacharie 2001 : 85). La logique du FMI a toutefois été contre-productive, car les pays africains produisaient souvent les mêmes matières premières, ce qui augmentait l'offre sur le marché mondial et diminuait les prix pour ces matières. Ainsi, on ne peut espérer un désendettement par

Tableau 1.2
Aperçu de la dépendance des exportations des pays africains (en 2000)

<u>Pays</u>	<u>Principal produit d'exportation</u>	<u>Part de ce produit dans les revenus d'exportation</u>
Bénin	Coton	84%
Mali	Coton	47%
Burkina Faso	Coton	39%
Tchad	Coton	38%
Ouganda	Café	56%
Rwanda	Café	43%
Éthiopie	Café	40%
Sao Tomé et Príncipe	Cacao	78%
Malawi	Tabac	61%
Mauritanie	Pêche	54%
Guinée	Bauxite	37%
Zambie	Cuivre	48%
Niger	Uranium	51%

Source : FMI 2002 (tiré de Millet et Toussaint 2002 : 99)

¹⁹ La hausse des prix du pétrole s'était répercutée sur les autres prix et les États-Unis étaient pris dans une crise inflationniste. Pour enrayer le déficit et l'inflation, ils augmentèrent les taux d'intérêt pour attirer les capitaux internationaux intéressés à des rendements élevés.

l'exportation, car les PAS entraînent une explosion du ratio entre la dette et l'exportation : en 1981, 91% des revenus d'exportation étaient nécessaires pour rembourser la totalité de la dette ; le pourcentage s'est élevé jusqu'à 236% en 1996 (voir tableau 1.3). Si l'on ne considère que les PPTE, le ratio dette/exportation a été supérieur à 500% de 1992-94, avec plusieurs excédant 1000% (Claessens et al. 1997 : 23).

Tableau 1.3
Ratio dette / revenus d'exportation
d'Afrique subsaharienne

<u>Année</u>	1975	1980	1990	1996
<u>Ratio</u>	50,5%	91,7%	226,6%	236,9%

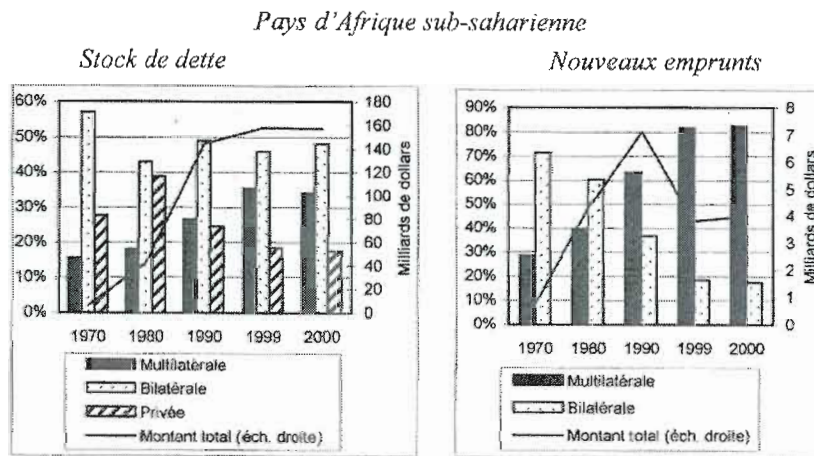
Source : Banque mondiale (tiré de Zacharie 2001 : 88)

La situation critique du début des années 80 inquiète aussi les investisseurs privés, c'est pourquoi les pays les plus fragiles doivent se tourner vers les créanciers bilatéraux et multilatéraux ; sauf que ces derniers ne vont accepter de leur venir en aide « qu'en échange d'un droit de regard sur leur gestion économique et financière » (Millet 2005 : 56). L'endettement s'est révélé être un « puissant levier de commande sur les politiques économiques des pays du Sud » (Ibid : 40).

Ce virage vers les secteurs bilatéraux et multilatéraux va faire en sorte que la dette privée va diminuer au cours des années 80, après l'augmentation qu'elle avait connu dans les années 70, comme nous pouvons le constater d'après la figure 1.1. L'aide accordée à travers les PAS a donc servi à rembourser les créanciers privés, souvent en sacrifiant la situation sociale et humaine des Africains. Selon les estimations de Worldwatch, depuis 1982, à chaque année, les prêteurs commerciaux ont pris plus d'argent aux pays débiteurs qu'ils leur en ont donné (Roodman 2001 : 42). Pendant ce temps, l'Afrique a été progressivement mise sous la tutelle des IFI, car près de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne ont une dette

majoritairement multilatérale ; pour onze pays, la part de dette multilatérale dépasse 70%²⁰ (Zacharie 2001 : 106).

Figure 1.1
Montée de la dette multilatérale 1970-2000



Source : Global Development Finance 2001 (tiré de Naudet 2003 : 251).

1.2.2 Les rééchelonnements de dette

Au début des années 80, lorsque la crise éclata, les institutions multilatérales croyaient que le problème de l'endettement était temporaire, qu'il ne s'agissait que d'une pénurie passagère de liquidités. Le premier mécanisme de résolution de cette dette fut alors les rééchelonnements à travers le Club de Paris, un groupe réunissant 19 pays riches²¹. Au passage devant le Club, un pays endetté devait faire la preuve de son incapacité de payer ses échéances, ce qui constituait une occasion de définir des politiques économiques décidées par

²⁰ Ces pays sont le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, la Gambie, le Lesotho, le Malawi, l'Ouganda, la République centrafricaine, le Rwanda et le Tchad.

²¹ À ce sujet, Arnaud Zacharie qualifie ce groupe de « cartel des pays financiers » (p.82), pendant que Damien Millet considère le club « bien peu transparent » (p.170). Les pays membres sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, la Suède et la Suisse.

les créanciers et le FMI (Moisseron et Cottenet 1999 : 21). En effet, le pays demandeur se retrouvait dans une position de faiblesse dans la négociation, ce qui leur faisait perdre en quelque sorte la souveraineté de leurs politiques économiques.

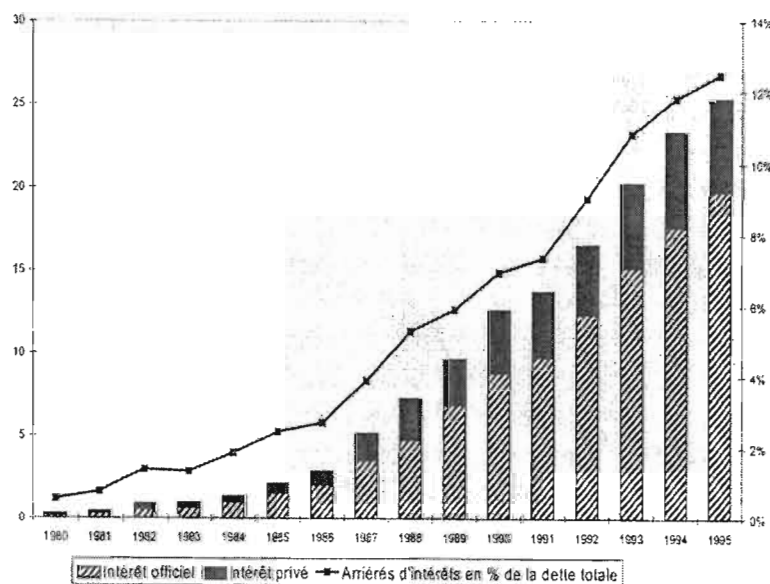
Les accords du Club de Paris ne concernaient qu'une faible part de l'endettement, c'est-à-dire seulement les crédits contractés avant la date limite butoir, date du premier rééchelonnement. L'intangibilité de la date butoir permettait de protéger les créanciers²². Les intérêts et les principaux paiements étaient donc rééchelonnés sur une plus longue période, pendant que les arriérés étaient capitalisés, avec des taux d'intérêts non concessionnels. Une dette rééchelonnée attirait par ailleurs de hauts taux d'intérêts (Iyoha 2000 : 165), ce qui a contribué à augmenter le stock de dette et les obligations pour le service de la dette, comme nous pouvons le constater dans la figure 1.2. Elle indique que les pays les plus endettés ne remboursaient plus leur dette et ne faisaient qu'accumuler les arriérés. Le rééchelonnement a donc intensifié le problème et les pays ont dû en plus y avoir recours plusieurs fois (voir tableau 1.4).

Dans les années 80, la dette extérieure a doublé, pendant que les pays n'empruntaient virtuellement aucun nouvel argent pour des investissements productifs et la majorité des emprunts étaient dirigés vers le service de la dette et un minimum d'importations (Ibid : 175). Les IFI concédèrent des rééchelonnements en collaboration avec le Club de Paris au cas par cas tout en octroyant des prêts à taux faibles sous la forme de « facilités d'ajustement structurel ». Le nouveau financement concessionnel a été dirigé au service de la dette commerciale et à la dette non-concessionnelle envers les IFI détournant ainsi les fonds pour les projets d'investissement et les projets sociaux (Killick et Stevens 1997 : 165).

Les IFI ont refinancé des prêts improductifs tout en sachant que si la situation tournait à leur désavantage et que les sommes investies se révélaient improductives, elles seraient de toute façon remboursées, étant donné leur statut de créancier privilégié (CNUCED 2000 : 128-129). Selon Roodman (2001 : 67), un des problèmes de la crise de la dette est

²² Avec le temps, la date butoir fut dans quelques cas modifiée. Voir Moisseron et Cottenet 1999.

Figure 1.2
Arriérés de paiements des PPTE sur les intérêts (en milliards de dollars EU)



Source : Banque Mondiale, *Global Development Finance*, 1997.

Tableau 1.4
Caractéristiques des rééchelonnements de dette de quelques pays

<u>Pays</u>	<u>Date butoir</u>	<u>Nombre de Rééchelonnements</u>
Bénin	31/05/1989	3
Burkina Faso	01/01/1991	2
Cameroun	31/12/1988	3
Côte d'Ivoire	01/07/1983	7
Madagascar	01/07/1983	7
Mauritanie	31/12/1984	6
Niger	01/07/1983	7
Ouganda	01/07/1981	6
Rép. Centrafricaine	01/01/1983	6
Rép. Dém. Congo	30/06/1985	10
Sénégal	01/01/1983	11
Togo	01/01/1983	8

Sources : Banque mondiale, FMI (tiré de Moissoner et Cottenet 1999 : 22)

que les agences qui prêtent ont peu de soucis avec la capacité de repayer, mais en plus, elles ont une relation mutuelle de connivence avec les grandes compagnies d'exportation.

Killick et Stevens (1997 : 162) qualifient le refinancement de prêts improductifs par le problème de la « sélection adverse » : il existe un danger selon lequel les IFI continuent de prêter aux pays non performants pour protéger les crédits anciens, pour éviter le danger que ces pays tombent dans les arriérés. Le refinancement permet ainsi de maintenir un flux suffisant de nouveaux prêts pour assurer que les pays endettés continuent de payer le service des crédits passés. Ce problème a été renforcé par le fait que les créanciers du Club de Paris voulaient maintenir l'apparence que les arrangements de dette étaient sur la bonne voie. Par contre, la multiplication des rééchelonnements est le signe que les méthodes employées pour résoudre les problèmes rencontrés par les pays étaient inadéquates et reposaient sur un diagnostic erroné de la situation des pays les plus pauvres (Moisseron et Cottenet 1999 : 21).

1.2.3 Les réductions de dette

À la fin des années 80, les créanciers du Club de Paris ont reconnu que les rééchelonnements répétés selon les termes habituels durant une longue période ne constituaient pas une solution aux problèmes de la dette pour les pays à faible revenu. Ils ont convenu que les pays endettés avaient besoin d'une réduction de dette. Après avoir refinancé les dettes avec des nouveaux prêts avec des taux d'intérêts plus concessionnels, ils incluent dans les termes de Toronto jusqu'à 1/3 de réduction des montants rééchelonnés selon la Valeur Actuelle Nette (VAN)²³. Cette proportion est graduellement augmentée de 1/3 à Toronto (1988) à 50% selon les termes de Londres (1991), puis aux 2/3 à Naples (1994) (Boote et al. 1997 : 123). À Naples, le G7 a aussi décidé que les réductions accordées pourraient porter sur l'encours de la dette au lieu du seul service pendant une année donnée.

²³ La VAN est « le stock total de la dette recalculé en tenant compte du fait que certains prêts ont été contractés à taux réduit. Inférieure à la valeur nominale, cette VAN calcule la valeur qu'aurait la dette si elle avait été contractée entièrement au taux du marché tout en pesant autant sur les finances du pays » (Millet 2005 : 169).

Les réductions ont encore augmenté à Lyon (1996) pour atteindre 80%, puis 90% à Cologne (1999) (Bougouin et Raffinot 2003 : 272).

Cette réduction posait par contre un aléa moral selon les créanciers : elle pouvait diminuer les efforts des gouvernements endettés pour repayer la dette dans le futur. Les créanciers ont donc appliqué des conditionnalités pour le refinancement et le processus de rééchelonnement afin que les pays adoptent des politiques responsables (Claessens et al. 1997 : 38). Par ailleurs, la CNUCED (2004a : 77) estime qu' :

il n'y a pas d'aléa moral plus grand que celui qu'engendrent des réaménagements constants et des remises de dettes partielles fondées sur les conceptions et les intérêts des créanciers, comme c'est le cas en vertu des conditions convenues avec le Club de Paris.

De plus, les institutions multilatérales et les banques multilatérales ne pouvaient annuler les stocks ou les services de dette en raison de contraintes légales, ou par manque de volonté de changer leur charte (Gunter 2002 : 15). Le FMI se dit garant du système financier international et il ne peut de ce fait montrer aucun signe de « faiblesse ». La Banque mondiale veut quant à elle conserver sa bonne réputation sur les marchés financiers, car cela lui permet de s'y financer à des conditions favorables pour lutter contre la pauvreté (Zacharie 2001 : 105). En effet, toute réduction de dette aurait risqué de jeter un doute sur la solvabilité de la Banque, ce qui aurait entraîné une augmentation du coût des ressources qu'elle empruntait sur le marché international et par conséquent de ses prêts (Bougouin et Raffinot 2003 : 273). Ainsi, les IFI et les banques régionales de développement (la Banque africaine de développement (BAD)) sont devenues les principaux créanciers des pays endettés.

La réduction de dette selon les différents termes du Club de Paris fut également accompagnée de mesures d'annulation de dette bilatérale et de transformation de l'APD en dons²⁴. Cette annulation s'est faite tardivement si l'on considère qu'une résolution de l'ONU avait été faite à cet égard il y a plus de vingt ans (Gunter 2002 : 19). Et dans certains cas, il ne s'agit pas réellement d'une annulation. Seuls l'Australie, le Canada, les États-Unis,

²⁴ Le Japon n'a toutefois pas transformé ses prêts en dons au titre de l'APD.

l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni ont amorcé un processus d'annulation à 100% de toute la dette bilatérale « à compter de la date de prise de décision »²⁵ (Martin 2002 : 91). Ainsi, d'autres gouvernements créanciers excluent la dette postérieure à la date limite ou la dette d'APD, ou encore ne font que convertir la dette comme la France.

Les remises de dette bilatérale se sont parfois faites à l'avantage économique ou commercial du pays créancier. Par exemple, en novembre 2004, le Japon a accepté d'annuler la dette du Sénégal estimée à 47 milliards de FCFA, tout en accordant des subventions de 5,7 milliards de FCFA pour la construction d'un centre de pêche (Millet 2005 : 161). Il faut savoir que le Japon a aussi signé des accords de pêche avec le Sénégal, ce qui permet aux bateaux-usines japonais de venir exploiter les ressources halieutiques, obligeant les pêcheurs sénégalais à aller plus loin au large et se contenter de prises plus modestes. Un autre exemple est la Chine, qui en décembre 2003 annulait la dette de 31 pays africains estimée à 1,3 milliards de dollars (Ibid). Cet accord allait permettre de développer des échanges commerciaux pour combler le besoin de matières premières nécessaires à l'industrie chinoise et d'aller vendre les marchandises chinoises aux Africains. Tout compte fait, les remises de dette bilatérale pèsent bien peu dans la balance de la dette des pays africains, pendant qu'ils continuent de déboursier plus pour le service de la dette que pour les services sociaux de base.

Les mécanismes de résolution du problème de la dette que nous avons vu jusqu'à maintenant, que ce soit les rééchelonnements ou les annulations de dette avaient un point en commun : l'application d'un programme du FMI empreint de fortes conditionnalités. Aussi, ils ont tous souffert de pensée souhaitable, en sous-estimant la sévérité du problème. Les IFI ont finalement convenu qu'elles pouvaient fournir un allègement sans nuire à leur propre financement, et certains continuent de penser qu'elles pourraient même annuler aisément toutes les dettes qui leur sont dues sans préjudice (Martin 2002 : 92), c'est-à-dire sans remettre en cause leur stabilité financière ou la confiance des marchés internationaux. En effet, le montant en jeu est relativement modeste par rapport à leur capital (CNUCED 2004a : 82). Malgré la reconnaissance de la possibilité de réduire la dette des PPTE, les IFI ont

²⁵ La date de prise de décision est la date du début du processus de l'Initiative PPTE, que nous aborderons plus loin.

conservé leur statut de créancier privilégié, en fournissant un allègement en proportion des autres créanciers et seulement après que l'allègement précédant l'initiative PPTE des autres créanciers ait été pleinement appliqué (Martin 2002 : 92).

1.2.4 L'Initiative PPTE

Nous arrivons à une partie cruciale de notre analyse de la dette, car le NEPAD énonce qu'il soutient l'Initiative PPTE et que ce mécanisme aidera l'Afrique à mobiliser les ressources nécessaires à son développement. Pour bien comprendre cette Initiative, il était nécessaire de remettre en contexte la problématique de la dette pour mieux en comprendre les fondements et son ampleur. Nous verrons donc en quoi elle consiste, à qui elle s'adresse et quels sont les problèmes auxquels elle fait face, pour enfin répondre à la question de la possibilité d'une appropriation africaine.

Les créances concernées par l'Initiative PPTE, lancée en 1996 par les IFI, sont les créances multilatérales et les créances commerciales à garantie publique²⁶. Cette Initiative a été mise au point par le Club de Paris et s'inscrit en ligne droite avec les facilités de réduction de la dette précédentes, selon les termes de Lyon, puis de Cologne (Naudet 2003 : 256). Au départ, elle concerne 41 pays dont 33 sont Africains²⁷, ce qui représente 10% de la dette du Tiers-Monde (Zacharie 2001 : 103).

Les critères d'éligibilité pour être considéré comme un pays pauvre très endetté et participer à l'Initiative sont très précis : un revenu par habitant inférieur à 750\$, une dette insoutenable représentant 200 à 250% du PIB, un ratio stock de dette par rapport aux recettes

²⁶ Ce sont, autrement dit, des créances publiques bilatérales ne relèvent pas de l'APD.

²⁷ Les pays PPTE africains sont l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, les Comores, l'Éthiopie, la Gambie, la Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, Sao Tomé et Principe, le Sénégal, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, le Togo, la Zambie.

budgétaires dépassant 280%²⁸, et par ailleurs, être qualifié de « bon élève » de l'ajustement structurel par un examen d'éligibilité du FMI (Naudet 2003 : 256). Un autre critère est d'être un « pays IDA », c'est-à-dire qui compte sur les ressources financières de l'IDA de la Banque mondiale, qui octroie des prêts concessionnels aux pays ayant un PNB par habitant inférieur à 885\$ (en 1999) (Bougouin et Raffinot 2003 : 274). Les critères d'éligibilité soulèvent d'ores et déjà certains problèmes de l'Initiative : des pays classés comme les plus pauvres ne sont pas classés PPTE, comme le Cap-Vert, le Djibouti, la Gambie et le Lesotho²⁹, pendant que d'autres pays non classés comme Pays Moins Avancés (PMA) sont éligibles à l'initiative, tels que l'Angola, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Kenya (Bougouin et Raffinot 2003 : 296). Également, le Nigéria est exclu de l'initiative même s'il est aussi endetté et pauvre que les pays éligibles, parce que la Banque mondiale le classe comme « digne de crédit » (*creditworthy*) (Roodman 2001 : 58). D'autres sont portés à croire que le coût de l'allègement de la dette qui aurait été accordé à ce pays au titre de l'Initiative aurait été beaucoup plus élevé que d'autres pays (CNUCED 2004a : 32). Pendant ce temps, les créanciers commerciaux évitent le pays car la dette étant trop grande, ils perdraient trop. Serait-ce que le Nigéria est riche en pétrole et que la Banque considère qu'il possède les ressources nécessaires au remboursement? En d'autres mots, sa dette est soutenable et il n'est de toute façon pas éligible au financement de l'IDA à cause de son pétrole (Gunter 2001 : 20). Finalement, on voit que la définition de la pauvreté prise en compte dans le cadre de l'Initiative ne considère pas ses dimensions multiples.

L'Initiative PPTE consiste en une double phase de trois ans de réformes d'ajustement structurel³⁰ et vise à rétablir la soutenabilité de l'endettement. L'objectif énoncé par les IFI est de « faire face à toutes les obligations présentes et futures en matière de service de la dette

²⁸ Lors de l'Initiative renforcée de 1999, ces critères furent assouplies de la façon suivante : 150% de dette insoutenable et 250% de déficit budgétaire.

²⁹ Nous remarquerons que ce sont tous des pays d'une petite superficie, ce qui démontre comment les indicateurs quantitatifs peuvent être parfois inadéquats. Par ailleurs, 18 PMA ont été exclus de l'initiative (CNUCED 2000 : 151).

³⁰ Avec l'initiative PPTE renforcée, la deuxième phase de réformes devient flottante, pour permettre d'accéder plus rapidement à un allègement.

extérieure, sans rééchelonnement de la dette ou accumulation d'arriérés et sans affaiblir la croissance »³¹.

Au point de décision, les experts du FMI jugent de la soutenabilité de la dette d'un pays à partir de projections à moyen terme de la balance des paiements et de la comparaison entre la valeur de sa dette et de ses revenus d'exportation. Si la dette est jugée insoutenable, il doit entamer une seconde phase de réformes au bout de laquelle il reçoit si nécessaire un allègement destiné à rétablir la soutenabilité de son endettement et rembourser les échéances. Pendant les années de réformes, les pays peuvent recevoir un allègement intérimaire, mais cette réduction de la dette reste insuffisante pour satisfaire les besoins en matière de réduction de la pauvreté pendant la phase cruciale du programme (CNUCED 2004a : 23). De plus, l'assistance intérimaire peut être interrompue si les PPTE s'écartent du programme du FMI. On peut en déduire que les représentants du FMI se préoccupent plus de l'ajustement structurel que de la réduction de la pauvreté, accordant beaucoup d'importance à la performance soutenue et l'efficacité des politiques. Ainsi, l'Initiative implique des années de réformes macro-économiques incluant la libéralisation, les privatisations et l'austérité budgétaire, pendant que le « tout à l'exportation » reste la logique de base, servant à assurer le service de la dette. Paradoxalement, plus un pays exporte, moins la dette sera réduite, car si l'amélioration des résultats à l'exportation est telle que le ratio valeur actuelle de la dette/exportations tombe à un niveau auquel on considère que la dette est viable après la mise en œuvre intégrale des mécanismes d'allègement de la dette, le pays perd le droit de bénéficier de l'Initiative.

Comme nous l'avons vu, il faut se questionner quant à l'éligibilité des pays admissibles à l'Initiative PPTE, mais il faut aussi noter que la partie de la dette éligible à un allègement est infime, comme c'était le cas avec la portion de dette faisant l'objet de négociations au Club de Paris. Le Club défend le principe selon lequel seulement la dette avant rééchelonnement (en majorité dans les années 80) doit être considérée pour l'allègement, donc ni les intérêts et arriérés accumulés depuis. La portion éligible a donc

³¹ FMI et Banque mondiale. 2001. *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*, 20 avril, cité dans CNUCED (2004a : 4).

sans cesse diminué, ce qui donnera peu d'effets à l'Initiative d'allègement de la dette. Aussi, il faut comprendre que les pourcentages élevés d'annulation de dette annoncés par les différents créanciers ou par les IFI ne représentent en réalité qu'environ 20% du réel fardeau de l'endettement des PPTE (Killick et Stevens 1997 : 156).

Après les trois premières années, seul quatre pays ont été éligibles à l'allègement³², ce qui démontra l'inefficacité de l'Initiative. C'est pourquoi en 1999, on lança l'Initiative PPTE renforcée, qui assouplissait certains critères, en espérant raccourcir et simplifier le mécanisme, mais sans que les pays en développement aient leur mot à dire sur l'adoption finale du cadre renforcé (Gunter 2002 : 11). La notion de point d'achèvement (terminant la deuxième phase de réformes) est devenue flottante, ce qui, selon Millet (2005 : 171), démontre que « les exigences macro-économiques du FMI ont pris le dessus sur l'urgence d'alléger le fardeau de la dette ». En effet, le point d'achèvement peut être reporté indéfiniment si les pays sont incapables de respecter leurs engagements ou obtenir des résultats. Les conditionnalités et les modalités de mise en œuvre peuvent donc devenir coûteuses (CNUCED 2000 : 147). C'est ce qui fait dire à Naudet (2003 : 257) que l'Initiative serait destinée aux pays qui réussissent le mieux dans leur programme de réformes macroéconomiques.

Nous pouvons observer l'état de la situation des PPTE dans le tableau 1.5. Comme nous pouvons le constater, plusieurs pays ayant atteint le point de décision n'étaient toujours pas arrivés au point d'achèvement en 2005, ce qui représente une durée supérieure à trois ans dans la majorité des cas. Les formalités du processus entraîne aussi certains effets pervers : par exemple, les épargnes du service de la dette sont faussées par le fait que quelques pays font des paiements exceptionnellement hauts un peu avant d'atteindre le point de décision pour éviter les arriérés qui pourraient retarder cette date³³. En effet, les PPTE ne sont pas autorisés à accumuler des arriérés avant de parvenir au point de décision.

³² Ce sont l'Ouganda, la Bolivie, le Burkina Faso et le Mozambique.

³³ Selon les calculs de Gunter (2002 : 12) à partir du tableau 4a de la Banque mondiale (*Aid and Reform in Africa*, 2001), les paiements du service de la dette ont augmenté de 30% pour la Guinée, 117% pour

Tableau 1.5

Situation des pays africains éligibles à l'Initiative PPTE renforcée (avril 2005)

<u>POINT D'ACHÈVEMENT</u>		<u>POINT DE DÉCISION</u>		<u>AUTRES</u>
Pays	Date	Pays	Date	Pays
Ouganda	Mai 2000	Cameroun	Oct. 2000	Burundi
Mozambique	Sept. 2001	Gambie	Déc. 2000	Côte d'Ivoire
Tanzanie	Nov. 2001	Guinée-Bissau	Déc. 2000	Centrafrique
Burkina Faso	Avril 2002	Sao Tomé et Principe	Déc. 2000	Comores
Mauritanie	Juin 2002	Malawi	Déc. 2000	Congo
Mali	Mars 2003	Guinée	Déc. 2000	Liberia
Bénin	Mars 2003	Tchad	Mai 2001	Somalie
Niger	Avril 2004	Sierra Leone	Mars 2002	Soudan
Sénégal	Avril 2004	RDC	Juil. 2003	Togo
Éthiopie	Avril 2004			
Ghana	Juil. 2004			
Madagascar	Oct. 2004			
Zambie	Avril 2005			
Rwanda	Avril 2005			

Source : FMI (tiré de Millet 2005 : 171)

Si l'on se questionne sur l'objectif même de l'Initiative, comme Bougouin et Raffinot (2003 : 285), on se rend compte que rendre la dette soutenable sert avant tout à résoudre le problème des créanciers, afin d'empêcher toute interruption dans les remboursements, tout en renforçant l'orientation néolibérale des économies. On ne recherche pas un développement durable, mais bien une *dette soutenable*.

Aussi, selon les termes de l'Initiative, certains pays ne reçoivent des remises de dette purement comptables, servant finalement à mettre en accord le droit et la réalité, car les pays étaient incapables de toute manière de payer le service dû de leur dette. Selon Cohen³⁴, ces pays ne pouvaient repayer que 49 des 205 milliards de dollars dus, ce qui équivaut à 24%. Par ailleurs, le montant éligible pour un allègement est infime, si on considère que l'allègement accordé à 20 pays éligibles ne dépassera pas 15% de la dette des PPTE, ce qui représente 1,5% de la dette du Tiers-Monde (Zacharie 2001 : 106).

la Guinée-Bissau, 26% pour le Malawi, 11% pour la Mauritanie, 90% pour le Rwanda et 24% pour la Zambie.

³⁴ Cohen, Daniel (2000) *The HIPC Initiative : True and False Promises*, cité dans Roodman (2001:26)

Un autre phénomène paradoxal de l'Initiative est le problème de l'additionnalité, c'est-à-dire la question de savoir si chaque dollar dégagé pour l'allègement de la dette vient s'ajouter à l'aide existante. Or, nombreux sont ceux qui croient que l'Initiative ne génère pas de nouvelles ressources et qu'elle est substituée à l'assistance traditionnelle (Bougouin et Raffinot 2003 ; CNUCED 2000, 2004 ; Martin 2002 ; Gunter 2001). De surcroît, la réduction de dette obtenue au titre de l'Initiative PPTE est loin de compenser pour la réduction de l'APD depuis les années 90 (voir tableau 1.6). Selon le rapport de la CNUCED en 2000, la dette aurait une influence déterminante sur l'aide, car les dons affectés à l'allègement de la dette sont passés de 2,7% en 1992 à 14,1% en 1998 (CNUCED 2000 : 127). D'une certaine

Tableau 1.6
Ressources dégagées par l'Initiative PPTE
comparée à l'évolution de l'APD
(en millions de dollars)

Pays	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années	Montant annuel d'APD (1991)	Montant annuel d'APD (1996)	Montant annuel d'APD (1999)	Réduction de la dette par rapport à l'aide de 1999
Bénin	20	266	288	211	9,5%
Burkina Faso	47	420	415	398	11,7%
Cameroun	80	517	411	434	18,4%
Éthiopie	97	1095	817	633	15,2%
Gambie	10	101	37	33	30,3%
Guinée	185	881	649	607	30,5%
Ghana	40	379	299	238	16,8%
Guinée-Bissau	40	115	178	52	76,0%
Madagascar	62	456	357	358	17,3%
Malawi	50	523	492	446	11,2%
Mali	44	452	491	354	12,4%
Mauritanie	36	218	272	219	16,4%
Mozambique	92	1069	931	675	31,9%
Niger	40	373	254	187	21,4%
Ouganda	87	665	676	590	14,7%
Rwanda	40	361	467	373	10,7%
Sao Tomé	10	51	47	28	35,7%
Sénégal	43	635	579	534	8,0%
Tanzanie	150	1080	877	990	15,2%
Tchad	13	264	296	188	6,9%
Zambie	260	883	610	623	41,7%

Source: World Bank, *World Bank Indicators*, 2001 (tiré de Bougouin et Raffinot 2003 : 288)

façon, l'aide est détournée au profit du désendettement, en donnant l'apparence de servir la dette en empruntant à des taux réduits, et finalement l'argent tourne en rond. Elle tourne aussi de l'autre côté, avec, par exemple, le procédé de refinancement par don de la France : un PPTE lui rembourse ses échéances et elle reverse la même somme à la banque centrale du PPTE en la comptabilisant comme APD (Millet et Toussaint 2002 : 153). Ainsi, cette « non-annulation » se fait au détriment de projets qui devaient être financés par l'APD. Par ailleurs, les fortes contraintes de financement que connaissent les créanciers multilatéraux devraient les obliger à diminuer l'aide multilatérale à travers l'IDA, par exemple, et ainsi les pays non-PPTE bénéficiant de prêts auprès de cette institution seraient probablement ceux qui écoperaient de la diminution (CNUCED 2004a : 67).

De plus, la réduction de dette porte sur plusieurs dizaines d'années, ce qui risque de conserver les PPTE en tutelle pour une longue durée, car à chaque année, les pays doivent « discuter de leurs budgets à Washington et auprès des principaux bailleurs de fonds bilatéraux »³⁵. C'est ce qui explique que les montants annuels libérés restent assez limités et diffèrent beaucoup selon les pays. L'allègement de la dette en VAN peut ainsi prendre la forme d'un rééchelonnement du service de la dette, tout comme les remboursements d'APD sont rééchelonnés, pouvant s'étaler sur 40 ans avec une période de grâce de 16 ans (Millet 2005: 170). Un tel rééchelonnement accroît le service total de la dette d'un pays à long terme et réduit seulement les paiements à court terme.

Pourtant, le FMI et la Banque mondiale ont reconnu que l'Initiative PPTE pourrait ne pas déboucher sur une viabilité à long terme de l'endettement (CNUCED 2004a : 21). Prenons seulement le cas de la Tanzanie, qui a reçu en 2002, après avoir atteint le point d'achèvement, une réduction du service de la dette de 3 milliards de dollars par le FMI et la Banque mondiale, mais ce montant représente une remise sur les remboursements d'environ 100 millions de dollars par an sur 30 ans. Entre-temps, la Tanzanie a dû recourir à de nouveaux prêts car cet allègement s'est révélé insuffisant pour assurer les dépenses sociales visant à réduire la pauvreté. En 2002, sa dette atteignait déjà 7,2 milliards de dollars, pendant

³⁵ Severino (2001) « On n'échappe pas au politique quand on fait de l'aide au développement », *L'économie politique*, vol.10, no 2 ; cité dans Bouguin et Raffinot (2003 : 297)

qu'elle était à 6,7 milliards avant l'Initiative (Millet 2005 : 178). Un pays qui atteint le point d'achèvement ne rompt pas systématiquement avec la spirale de l'endettement, car bien souvent, ce moment s'accompagne aussi de la signature d'un accord avec le FMI qui accorde un prêt au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). On pourrait se demander pourquoi il n'accorderait pas un don, mais apparemment, ses statuts ne le lui permettent pas. La Banque mondiale³⁶ révélait en 2001 qu'au moins quatre pays allaient continuer de payer plus de 20% des revenus budgétaires pour le service de la dette après l'Initiative³⁷, ce qui compromet l'atteinte d'une balance externe. Ainsi, les pays continuent de consacrer beaucoup plus de ressources au service de la dette qu'à la santé publique et à l'éducation. Tous ces chiffres remettent sérieusement en question la soutenabilité de la dette une fois l'initiative complétée, car en fait, aucun pays ne parvient à se redresser une fois l'Initiative achevée.

Les seuils de viabilité de la dette ont été fixés à un niveau tel que lorsque les pays contracteront de nouveaux prêts à des conditions de faveur pour financer les infrastructures physiques et sociales indispensables, après avoir bénéficié de désendettement PPTE, ils resteront en fait surendettés et n'auront aucune marge de sécurité en cas de choc exogène (CNUCED 2000 : 169). En réalité, l'objectif de la soutenabilité de la dette est un leurre : l'objectif de réduire éventuellement la valeur de la dette des PPTE à 150% des exportations laisse encore les pays dans une zone de danger et ne fait probablement qu'éliminer la partie non remboursable de la dette. Pattilo et al. (2002 : 19-20) ont démontré que l'impact moyen de la dette sur la croissance par habitant commence à avoir un effet négatif lorsque le ratio VAN/exportations dépasse 80-90% et que la croissance négative à des niveaux de dette au-delà de 160-170% des exportations³⁸. Derrière ces chiffres, il faut se rappeler que la balance des paiements de plusieurs PPTE dépend en grande partie du comportement des prix des matières premières, ce qui illustre les limites de l'analyse de la soutenabilité (Claessens et al. 1997 : 31). Comme nous l'expose Martin (2002 : 87), les dénominateurs utilisés par l'Initiative sont très imparfaits pour plusieurs raisons : on utilise une moyenne sur trois ans

³⁶ World Bank (2001) *Financial Impact of the HIPC Initiative*, cité dans Gunter (2002: 11).

³⁷ Ce sont la Guinée, la Mauritanie, le Niger et la Zambie.

³⁸ Les PPTE avaient un ratio moyen de VAN/exportations près de 300% en 2000.

des recettes d'exportation et la dernière année des recettes budgétaires plutôt qu'une moyenne adaptée à la volatilité ; on utilise un instantané de la soutenabilité en se référant à deux points (de décision et d'achèvement) ; le programme des IFI suroptimise systématiquement les prévisions, en analysant insuffisamment les autres chocs que subissent la croissance et les recettes budgétaires. Par exemple, les prévisions des recettes d'exportations sont de 9% par an pendant 20 ans pour quatre PPTE³⁹, ce qui n'a pas la moindre fondation macroéconomique. Comme l'a observé Gautam⁴⁰, la moyenne du taux de croissance utilisé dans l'analyse de la viabilité de l'endettement est plus de deux fois supérieure à la moyenne historique de la période 1990-2000 et près de six fois plus élevée que la moyenne pour 1980-2000. C'est sans compter que les pays riches ont augmenté leurs barrières sur les vêtements et le sucre, entre autres, ce qui revient à dire que les pays riches ont demandé aux pays pauvres de repayer les dettes mais ont refusé les biens qu'ils offraient en paiement (Roodman 2001 : 34).

Outre tous ces problèmes de calculs économiques, Raffinot (1999 : 51) soulève un aspect politique au phénomène : en effet, « sous des dehors techniques, les projections laissent beaucoup de place pour une évaluation subjective de la soutenabilité » et ainsi, selon *The Economist*⁴¹, les rapports de force au sein des IFI sont plus importants qu'une évaluation objective et transparente. L'Initiative PPTE laisse donc une grande part de discrétion aux créanciers en leur permettant différentes interprétations. Finalement, il serait irréaliste de se lancer dans des analyses extrêmement sophistiquées en espérant faciliter la détermination de la soutenabilité. Une chose est sûre par contre, c'est qu'une dette insoutenable a un impact négatif sur l'investissement, la croissance et le développement.

L'Initiative s'attaquerait donc seulement aux symptômes de la crise de la dette et serait conçue par et pour les créanciers, tout en ne mettant pas en lumière les causes reliées à l'endettement. D'ailleurs, il faut se rappeler que la flambée de la dette multilatérale est un résultat direct de l'ajustement structurel. Paradoxalement, on veut résoudre la soutenabilité à

³⁹ Chiffres du GAO, cité dans Gunter (2002 : 10)

⁴⁰ Gautam (2003), cité dans CNUCED (2004a : 22)

⁴¹ 16 septembre 1995, p. 104, cité dans Raffinot (1999 : 51).

long terme de la dette à l'intérieur même du mécanisme qui est à la source de la situation d'insolvabilité (Naudet 2003 : 260), c'est-à-dire que les réformes à appliquer ne diffèrent pas fondamentalement des politiques d'ajustement structurel qui ont exacerbé l'endettement africain depuis 20 ans et qui se sont montrés inefficaces en termes de croissance (Bougouin et Raffinot 2003 : 298). Ainsi, les tentatives pour mettre fin à la crise, plutôt que de s'attaquer à ce qui l'a créée, mettent l'emphasis sur la médiatisation des actes de générosité (Roodman 2001 : 66).

De plus, l'allègement prévu requiert des contributions des créanciers du Club de Paris pour le Fonds fiduciaire créé pour l'occasion (Killick et Stevens 1997 : 157). Pourtant, il manque 7,8 milliards de dollars à la Banque mondiale, à la BAD et à la Banque Interaméricaine de Développement (BIRD) pour le financement de l'Initiative, ce qui représente 54% de leur engagement (Millet 2005 : 181). Les coûts de l'Initiative sont partagés entre tous les créanciers multilatéraux, la Banque mondiale partageant 46% des coûts, le FMI, 15% et la BAD, 17%⁴². Aussi, environ sept créanciers multilatéraux n'avaient pas l'intention d'octroyer un allègement de dette dans le cadre de l'Initiative, ce qui représente seulement 5% de la part totale, mais qui peut causer d'affreux maux de tête à certains pays. En effet, les coûts pour certains PPTE peuvent être très élevés quand les créanciers choisissent d'aller en justice pour recouvrer des dettes. Comme l'Initiative ne fait pas partie du droit international, les pays doivent payer, malgré ce que peut en dire Jeffrey Sachs à l'effet qu' « aucun pays civilisé ne devrait demander à récupérer une dette de pays où les gens meurent de faim, de la maladie ou de la pauvreté »⁴³. Surtout aussi si l'on considère le transfert inverse de ressources, car « pour 1 dollar dû en 1980, les pays en développement ont remboursé 7,50 dollars mais doivent encore 4 dollars » (Millet et Toussaint 2002 : 130).

On voit bien, après l'analyse de l'Initiative, que les ressources qu'espèrent retirer le NEPAD à travers ce processus ne seront véritablement pas au rendez-vous, même que le fardeau de la dette empêchera toute mobilisation de ressources additionnelles, car les pays

⁴² Les pourcentages ont été calculés à partir de FMI et Banque mondiale (2003) *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, Status of Implementation*, cité dans CNUCED (2004 : 27).

⁴³ Cité dans Millet 2005, p.202.

africains continueront de payer leur dette sans aucun point de retour. Ce ne sont pas les allègements ou les « annulations » qui permettront à l'Afrique de combler le fossé qui sépare les pays africains des pays développés, qui constitue le principal objectif du NEPAD. Comme le déclare crûment Millet (2005 : 178) : « la démarche adoptée par l'Initiative PPTE est de réduire le moins possible la dette pour assurer la poursuite régulière des remboursements et renforcer l'orientation néolibérale des économies ». Le sens de ces propos indique que le néolibéralisme tend à vouloir maintenir la domination du système capitaliste, peu importe qui en paiera le prix. Comme le NEPAD aligne sa stratégie d'une façon néolibérale, il est peu probable qu'il permette aux Africains une quelconque appropriation, car le service de la dette fait en sorte que l'argent continue d'être drainé vers l'extérieur.

1.3 Les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP)

1.3.1 Première tentative d'appropriation

Nous venons de traiter de l'Initiative PPTE sans aborder les DSRP, car nous voulions analyser plus en profondeur cette nouvelle étape (ou nouvelle conditionnalité) entrée en vigueur lors du renforcement de l'Initiative en 1999. Nous comprendrons que ces deux processus sont intimement reliés entre eux et c'est ainsi que nous avons mis en relief une analyse plutôt économique pendant la section précédente. Cette section soulèvera davantage l'aspect politique de la possibilité d'appropriation à travers le processus des DSRP. Le NEPAD énonce dans ses objectifs au niveau des priorités sectorielles qu'il appuie « les initiatives visant à combattre la pauvreté au niveau multilatéral, comme [...] le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté liée à l'Initiative d'allègement de la dette pour les PPTE » (NEPAD 2001 : 27-28).

Justement, les DSRP ont été mis de l'avant par la Banque mondiale pour favoriser la participation et l'appropriation des réformes afin d'accroître leur efficacité. Selon la Banque

mondiale, les conditionnalités nombreuses instaurées depuis les PAS avaient échoué à cause du manque d'appropriation de ces politiques qui étaient imposées de l'extérieur, sans réelle adhésion ou acceptation des pays concernés. Les gouvernements reportaient alors la responsabilité des politiques aux IFI, pour éviter la confrontation de leur opinion publique. La Banque mondiale a donc entrepris une nouvelle orientation afin de légitimer la poursuite de ses actions, en établissant son nouveau rôle à travers le mot d'ordre de la lutte contre la pauvreté. Cette nouvelle orientation crée un paradigme de développement différent, consolidé dans le CDF, qui encourage la participation, l'appropriation des politiques de développement et la bonne gouvernance. Les DSRP sont donc apparus comme une incitation à l'accélération des réformes, en mettant l'accent non seulement sur l'appropriation, mais aussi sur la responsabilité démocratique et le renforcement des capacités.

Les DSRP sont des « cadres de référence des politiques de développement pour les pauvres » (Cling et al. 2003 : 165). Ils sont devenus une condition pour l'allègement de la dette depuis l'Initiative PPTE renforcée, ainsi que pour accéder à de nouveaux prêts concessionnels auprès des IFI⁴⁴. De plus, l'ensemble des agences d'aide ont accepté d'intégrer le nouveau dispositif des IFI à leur propre aide, mais cela n'entraîna pas de conséquences fondamentales sur les politiques des bailleurs. Désormais, les deux initiatives (PPTE et DSRP) canalisent maintenant l'ensemble de l'APD. D'une certaine façon, la procédure des DSRP lie le niveau d'aide au développement aux résultats engagés dans la lutte contre la pauvreté (Cling et al. 2003 : 206). Un peu comme avec l'Initiative PPTE, la performance et les résultats sont de mise, ce qui devient une conditionnalité *ex post*.

Selon certains, cela a retardé encore plus le processus et l'adoption d'un DSRP a été perçue comme une nouvelle condition et une véritable contrainte (Naudet 2003 : 259); ou, dans un autre sens, la rédaction des DSRP s'est faite de façon précipitée en raison des fortes pressions qu'exerçait le remboursement de la dette sur le budget des PPTE (Campbell et Hatcher 2004 : 680). Bien souvent, les pays ont utilisé des DSRP intérimaires, rédigés par les IFI, afin d'accéder plus facilement au point de décision, avant d'adopter le DSRP final. Les

⁴⁴ Outre les pays africains déjà éligibles à l'Initiative PPTE, les pays engagés dans le processus des DSRP sont le Djibouti, l'Érythrée et le Nigéria.

DSRP intérimaires ne nécessitent pas la participation, les enquêtes de pauvreté, le suivi et l'évaluation ainsi que la programmation budgétaire (Naudet 2003 : 261). Dans d'autres cas, les documents sont réécrits par des consultants après la phase participative, laissant la participation des pauvres symbolique. Dès lors, il apparaît que le contenu des DSRP et le processus d'appropriation s'en est profondément ressenti, traduisant une tension permanente et antithétique entre la conditionnalité et l'appropriation effective.

Comme l'approche de la réduction de la pauvreté est orientée vers l'efficacité et les résultats, les DSRP « souffrent d'un parti pris excessivement statique et agrégé » (Cogneau 2003 : 72). Les nouvelles politiques sont donc marquées par les questions d'efficacité globale et sectorielle, tout comme l'étaient les PAS auparavant. Une différence importante se situe cependant au niveau de l'incorporation de réformes institutionnelles précises favorisant une bonne gouvernance. D'ailleurs, les grandes lignes des DSRP sont définies par la Banque mondiale dans son document de référence (*Sourcebook*) et les documents doivent ensuite être validés par les IFI dans un *Joint Staff Assessment* (JSA). Les processus participatifs témoignent du caractère primordial de l'adhésion aux politiques par les gouvernements et les populations. Le JSA se centre sur les points suivants pour évaluer si le DSRP a réussi à obtenir par la participation une appropriation des politiques par le pays :

- l'existence d'un processus participatif au sein de l'État
- l'implication des autres acteurs sociaux
- l'implication des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement (en particulier à travers leur contribution analytique pour soutenir la définition du DSRP)
- l'existence de mécanismes de consultation des pauvres et de leurs représentants
- la définition d'un plan d'information du public sur le DSRP (Cling et al. 2003 : 174)

Nous ne pouvons qu'être surpris du troisième point qui confère aux partenaires le contenu analytique des stratégies de réduction de la pauvreté. Ainsi, on peut craindre que les positions divergentes soient ignorées dans l'élaboration des politiques et que le pouvoir de

négociation des dirigeants nationaux reste limité. Cela explique que les stratégies proposées sont relativement uniformes et qu'ils apparaissent comme une simple reprise des politiques antérieures avec quelques considérations sur la pauvreté (CNUCED 2000 : 164). Finalement, selon Cling et al. (2003 : 165), « l'accent que les institutions de Bretton Woods ont placé sur les processus participatifs a souvent conduit à négliger dans une certaine mesure la réflexion sur le contenu des politiques », ainsi que sur les mesures les plus efficaces à mettre en œuvre. Comme le rapportait OXFAM International (2001 : 5), c'est le *business as usual* en matière d'élaboration des politiques. L'État n'est donc plus considéré comme le lieu naturel d'élaboration des politiques, mais simplement comme un acteur qui met en œuvre ces politiques (Naudet 2003 : 265).

La structure-type demandée dans le *Sourcebook* évacue l'articulation entre les politiques macro-économiques et sectorielles. Ainsi, tous les DSRP insistent sur la stabilité macro-économique comme condition de la réduction de la pauvreté, en considérant à peine les réalités propres à chaque pays. Cela constitue une pétition de principe : on considère que les bonnes politiques sont les mêmes pour tous, sans se demander s'il faut les adapter à la situation locale (CNUCED 2000 : 206). Par ailleurs, si la plus grande priorité avait été accordée à la lutte contre la pauvreté, on aurait pu s'attendre à la définition de certaines stratégies concrètes et réalistes. Pourtant, la stabilisation financière exigée par les IFI est incompatible avec les investissements nécessaires dans les secteurs sociaux (Cling et al. 2003 : 208). Par exemple, la Tanzanie évaluait que les besoins dans le secteur de la santé étaient le double du budget actuel alloué, pendant que l'Ouganda présentait un DSRP avec un coût du programme incompatible avec l'objectif de stabilité macroéconomique. L'incertitude quant à la capacité de mise en œuvre des politiques suppose implicitement le recours à une forte assistance étrangère (Ibid : 222). Sur ce point, on peut douter de l'efficacité et la viabilité d'une telle solution qui ne fait que reproduire les schémas antérieurs.

Dans tous les cas, les DSRP ne s'interrogent pas sur les impacts négatifs possibles de la libéralisation et l'ouverture économique sur les conditions de vie de certaines catégories de population et ainsi, ne propose aucune stratégie d'insertion internationale réaliste. Ils

négligent l'environnement économique international en poursuivant les réformes de libéralisation initiées dans le passé. L'accent mis sur la participation de la société civile néglige le volet extérieur des programmes. Pourtant, les conditions de vie des populations sont fortement dépendantes de la conjoncture internationale comme le prix des matières premières. Les DSRP appuient la libéralisation et la promotion des exportations, car c'est la seule voie imaginée pour s'insérer dans l'économie mondiale.

Le fait qu'aucune nouvelle orientation des politiques n'émerge du processus du DSRP laisse croire à une « auto-imposition » des conditionnalités macro-économiques (Dante 2002 : 54). En effet, pour obtenir les financements internationaux, les pays ajustent leurs stratégies sur ce qu'ils savent avoir les faveurs des IFI. Ainsi, les conditionnalités ne disparaissent pas avec les DSRP, elles sont seulement internalisées. C'est pourquoi le discours qui prône la souveraineté des pays et l'appropriation est grandement illusoire, car l'interventionnisme des IFI reste généralement très marqué. Les pays sont assujettis à une multitude de directives venant de ces institutions dans l'élaboration des DSRP. Il existe une obligation plus ou moins explicite de traiter de certains volets de politiques économiques afin de répondre aux critères d'évaluation des JSA, comme la stabilité et la croissance économique, la sécurité, le renforcement des capacités, etc. (Cling et al. 2003 : 219). L'atteinte des cibles fixées avec les institutions financières est devenue le centre du processus d'élaboration des politiques, ce qui devient par le fait même un effort collaboratif. Ainsi, dans la pratique, les pays sont devenus plus dépendants à l'égard des IFI (Wangwe 2002 : 34). Le temps et l'énergie consacrés pour répondre aux conditionnalités des donateurs créent un environnement où les pays bénéficiaires deviennent plus axés sur les processus et les objectifs définis par les donateurs que par leurs propres priorités nationales.

Au-delà de la rhétorique sur la participation et l'appropriation, les donateurs ont rarement l'intention d'accorder une véritable appropriation locale à moins que les décideurs locaux aient, par eux-mêmes, choisi des politiques avec lesquelles les donateurs sont en

accord⁴⁵. Alors, l'appropriation locale se résume à faire ce que les IFI veulent, mais de façon volontaire. Il existe une conception trop doctrinaire des programmes acceptables et ainsi, les pays finissent par se couler dans le moule. L'introduction du processus particulier que constitue le DSRP est une tentative de la part de la Banque mondiale d'améliorer la pertinence et l'efficacité de ses politiques tout en donnant l'impression aux différents intéressés, c'est-à-dire les gouvernements et leur société civile, de participer davantage au processus. En réalité, ce que les pays s'approprient c'est un modèle de développement conçu par les IFI et les moyens d'exécuter le programme (CNUCED 2000 : 166).

Le DSRP est donc une solution-type qui ne permettrait pas véritablement l'appropriation. Pourtant, la CNUCED, dans son rapport sur les PMA (Ibid : 198), soutenait qu'il faut éviter d'imposer des politiques auxquelles les gouvernements et les populations ne croient pas. Or, c'est ce qui se passe de façon détournée avec les DSRP. Dans le même rapport, la CNUCED déclarait que pour qu'un PMA s'approprie effectivement les politiques, il faut qu'il puisse vraiment maîtriser la répartition de l'aide dans le cadre d'un processus budgétaire cohérent et intégré. À ce niveau, nous avons vu qu'il existe souvent une incompatibilité entre les capacités budgétaires et les besoins en termes de réduction de la pauvreté. De plus, Bougouin et Raffinot (2003 : 294) ont observé que l'affectation des sommes générées par la réduction de la pauvreté est consacrée au renforcement des secteurs sociaux prioritaires, tels que l'éducation et la santé, mais que les IBW imposent l'affectation à ces secteurs, pendant que les demandes des pauvres ne s'arrêtent pas à ces domaines. Ainsi, une autre des faiblesses des DSRP réside dans la faible compréhension des mécanismes de développement et la véritable intégration de la voix des pauvres. Si l'écoute des pauvres était toutefois au centre des politiques de réduction de la pauvreté, il allait s'ensuivre un véritable dilemme, car la principale spécificité des pauvres est la réticence à des réformes visant le désengagement de l'État, ce qui se révèle être une aspiration incompatible avec l'orientation idéologique des promoteurs des DSRP (Razafindrakoto et Roubaud 2003). Rien ne permet de penser que les politiques résultant d'un processus démocratique convergeraient nécessairement avec le point de vue de l'ensemble de la communauté des

⁴⁵ Helleiner (1994), cité par Hately et Malhorta. 1997. *Between Rhetoric and Reality : Essays on Partnership in Development*, p.3

donateurs et avec celles des IFI, à moins de postuler implicitement qu'il n'y a qu'une seule théorie correcte et une seule pratique autour de laquelle il sera facile de forger un consensus (Mkandawire 1994 : 168).

L'orientation idéologique en matière de définition des politiques conduit à ne pas choisir des politiques commerciales en faveur des pauvres, mais à développer deux types d'instruments, consistant en « une politique commerciale destinée à procurer les stimulants appropriés pour une utilisation et une production efficaces des biens et services et une politique de redistribution, visant à réduire la pauvreté »⁴⁶. Cette approche ne tient pas compte des imperfections des marchés dans les pays en développement et sous-estime certains facteurs importants au niveau macro-économique (Cling et al. 2003 : 208-209). D'autre part, l'instauration d'une politique de redistribution en faveur des pauvres n'est pas totalement cohérente avec le processus de désengagement de l'État que les DSRP poursuivent en favorisant la libéralisation amorcée par les politiques antérieures. Ainsi, les filets de sécurité sociale créés par une politique de redistribution dépolitise les questions sociales et délégitime certaines demandes jugées « excessives » (Campbell et Hatcher 2004 : 683)

Les DSRP apportent-ils quelque chose de nouveau? Certes, on peut constater, dans le discours, une certaine évolution dans la conception des politiques de développement. Le fait de vouloir intégrer les pauvres dans le processus est très louable. Cependant, cette approche peut s'avérer perverse, car si le processus est mal appliqué et que la consultation n'est que du théâtre, on peut ensuite prétendre à une élaboration de meilleures politiques, plus légitimes et donc plus efficaces, sans que cela n'en soit véritablement le cas. C'est pourquoi il était nécessaire de revoir quelles politiques ont émergé du processus afin de les comparer avec les politiques antérieures. Apparemment, les DSRP n'ont pas apporté les nouvelles réponses et le changement de politiques escomptés. Dans le contexte de la mise en application du NEPAD, nous pouvons douter que les DSRP favorisent l'appropriation des

⁴⁶ Hoekman et al. (2002) "Trade Policy Reform and Poverty Alleviation". In Banque mondiale. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Voir <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters>, consultée le 1^{er} novembre 2006.

politiques de développement par les Africains, car les politiques émergentes des documents reproduisent les mêmes stratégies que les IFI ont encouragées par le passé.

1.3.2 La similitude entre les DSRP et le NEPAD

Nous pouvons remarquer plusieurs caractéristiques communes entre les DSRP et le NEPAD. Premièrement, les deux projets ont pour but une meilleure appropriation dans le but de réduire la pauvreté et, plus précisément dans le cas du NEPAD, de rattraper le retard économique qui sépare le continent africain du reste du monde. Le NEPAD « est fondé sur un ordre du jour dont ont décidé les Africains de leur propre initiative et de leur propre gré, afin de déterminer eux-mêmes leur destinée » (NEPAD 2001 : 10). Le fait qu'ils veuillent, par eux-mêmes, décider de leur avenir représente une volonté d'appropriation en soi. Si les DSRP s'adressent de façon plus générale à tous les pays en développement, le NEPAD propose quant à lui un plan émanant de l'Afrique. Cependant, les deux documents sous-tendent un objectif financier, les DSRP permettant d'accéder à un allègement de la dette et de nouveaux prêts, pendant que le NEPAD vise à financer de façon globale le développement de l'Afrique, ce qui représente 64 milliards de dollars pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015.

Nous avons dit que la rédaction des DSRP s'est faite de façon précipitée étant donné qu'ils sont devenus une condition pour l'Initiative PPTE. Nous pourrions dire la même chose du NEPAD, étant donné que ce sont quelques chefs d'État qui se sont réunis pour pouvoir créer un document et le présenter au G8. De cette façon, il n'y a pas eu de véritable consultation de la société civile, tout comme dans l'élaboration des DSRP. En fait, d'un côté comme de l'autre, ces documents visaient une acceptation extérieure avant tout. Ils se sont retrouvés biaisés en faveur des attentes de la communauté internationale. D'ailleurs, Tandon (2002 : 2) avait l'impression que le nouveau plan avait été rédigé par deux personnes différentes, tellement le diagnostic de la situation et les solutions apportées ne concordaient pas. Il y a ainsi peu de lien logique ou ontologique entre la partie diagnostic et prescriptive.

Cela s'était déjà produit dans les DSRP étant donné le cadre de référence de la Banque mondiale qui évacuait l'articulation entre les politiques macro-économiques et sectorielles.

Les deux documents ont donc simplement repris les politiques antérieures sans remettre en cause le lien entre la libéralisation et l'ouverture économique, d'une part, et l'objectif de réduction de la pauvreté, d'autre part. Ils sont marqués par des questions d'efficacité, les deux reprenant le paradigme de développement qui stipule qu'une bonne gouvernance économique et politique doit favoriser de bonnes politiques permettant de favoriser la croissance. L'État se réduit encore à un acteur mettant en œuvre les politiques afin de permettre les investissements qui seront favorables pour combler le fossé économique de l'Afrique. Ainsi, « le contenu économique du NEPAD est de facture assez classique » (Naudet 2003 : 270). Les conditionnalités macro-économiques paraissent donc auto-imposées plutôt que véritablement appropriées, car autant les DSRP et le NEPAD mettent de l'avant les stratégies néolibérales prônées par les IFI.

Dans ce chapitre, nous avons analysé l'aspect de la mobilisation des ressources publiques nécessaires à la stratégie du NEPAD. Nous avons constaté que la stratégie prévoit que les ressources viennent principalement de l'extérieur, à travers une volonté d'augmenter l'APD et favoriser une initiative au sujet de la dette. Or, en revenant sur l'historique de l'aide au développement, nous avons démontré que l'aide envoyée aux pays africains n'était pas désintéressée, motivée autant par des intérêts politiques et économiques. En même temps, les gouvernements africains ont commencé à s'endetter dans les années 70 et la crise du début des années 80 a entraîné les pays en développement en général dans un gouffre financier sur lequel ils n'ont eu aucune emprise. Les PAS ont encore empêché les pays africains de non seulement se développer, mais de prendre le contrôle politique de leur propre avenir économique. Les nombreuses conditionnalités économiques sont devenues de plus en plus exigeantes et la fin des années 90 a amorcé un tournant vers des conditionnalités politiques supposées favoriser le processus de démocratisation. Si on peut difficilement condamner les principes mêmes de la démocratie, il faut reconnaître que le discours l'accompagnant visant à

instaurer une bonne gouvernance est empreint de technocratisme qui dissipe les vrais enjeux sociaux.

Pendant que les pays du Sud travaillaient à l'amélioration de leur processus démocratique, les pays du Nord ont élaboré avec beaucoup de fierté et de complaisance un projet visant à réduire la dette des pays les plus pauvres de la planète, majoritairement africains. Le Club de Paris a ainsi travaillé surtout à légitimer cette même dette qui s'est contractée dans l'intérêt des élites locales, mais surtout des créanciers qui se sont enrichis avec les intérêts que les Africains n'auront jamais fini de rembourser. Ainsi, la dette a entraîné la tutelle même des débiteurs et alors toute initiative au sujet de la dette qui ne viserait pas à l'éliminer entièrement empêche par le fait même toute appropriation économique ou politique d'un pays.

De plus, l'initiative en faveur des PPTE s'accompagne des mêmes conditionnalités que les PAS au niveau macroéconomique, c'est-à-dire une plus grande ouverture à l'étranger à travers la libéralisation de l'économie. Dans la deuxième initiative, l'Initiative renforcée, les pays se sont retrouvés dans l'obligation de rédiger un DSRP, car les créanciers voulaient s'assurer que l'argent dégagé serait utilisé de façon responsable et ne servirait pas à d'autres fins que de réduire la pauvreté. Cette inquiétude des pays occidentaux, cet aléa politique, peut *a priori*, sembler normal ; mais ces mêmes pays ne se sont pourtant jamais inquiétés de l'argent versé à travers les premiers prêts qui ont servi à soutenir des dictatures en place et qui n'ont jamais profité au peuple africain. Les DSRP servent aussi à légitimer tout le processus de non-élimination de la dette au niveau multilatéral en mettant l'emphasis sur une supposée participation et une volonté d'appropriation des politiques de développement. Ce que veulent finalement les IFI, c'est que les pays africains choisissent eux-mêmes d'entreprendre les mêmes politiques qu'avant elles leur imposaient.

C'est donc précisément dans cette lignée que le NEPAD perpétue une forme de légitimation des politiques néolibérales en entretenant le discours selon lequel l'appropriation des réformes permettra de propulser l'Afrique dans la mondialisation en dirigeant elle-même

son développement. La démonstration que nous avons fait dans ce premier chapitre nous permet de douter de cette appropriation justement parce que les conditionnalités néolibérales inhérentes à l'aide et à l'initiative de la dette ne permettent pas aux Africains d'être les propres maîtres de leurs choix de développement. En fait, il n'y a plutôt qu'une seule voie à suivre, ce qui est contraire à toute véritable appropriation.

CHAPITRE II

LA MOBILISATION DES RESSOURCES PRIVÉES : LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS

Si les ressources nécessaires à la mise en œuvre du NEPAD doivent provenir principalement de l'extérieur, le plan place les IDE au centre de la stratégie. « La vision à long terme nécessite des investissements massifs et importants pour combler l'écart actuel. À cet égard, le défi à relever par l'Afrique consiste à mobiliser les ressources nécessaires dans les meilleures conditions possibles. » (NEPAD 2001 : 13). La première priorité de la stratégie est de s'attaquer à la perception de l'Afrique par les investisseurs comme étant un continent « à haut risque ». On peut comprendre que cette stratégie s'inscrit dans la tendance qui se dessine depuis la dernière décennie en termes de politique de développement. Avec la fin de la guerre froide et l'aggravation de la situation économique déjà difficile de l'Afrique, les investissements étrangers sont apparus comme une nécessité pratique (Harsch 2003). Le thème dominant fut alors d'attirer les STN par la déréglementation et un renforcement des droits des investisseurs (OXFAM 2002 : 201). La logique justifiant l'importance des STN est que les pays pauvres sont entravés dans leurs efforts de développement par le manque de ressources et de connaissances techniques, ce que précisément les STN peuvent leur procurer par les IDE (Goldsmith et Mander 2001 : 63). Cette logique est reliée à la vision selon laquelle la croissance économique et l'amélioration de la qualité de vie seraient proportionnelles à l'investissement (Mugabe 2005 : 78). Cette philosophie est due en grande partie au système de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui considère le libre-échange et son corollaire de libéralisation commerciale, comme la voie la plus directe vers la croissance économique. D'ailleurs, le non-respect des instructions offertes dans le manuel pour les politiques entraîne des pénalités sous forme de sanctions commerciales

(OXFAM 2002 : 263). Plusieurs critiques ont énoncé des mises en garde face à cette vision dominante, car les bénéfices liés à l'IDE ne sont nullement automatiques et sont exagérés; leur centralité dans les stratégies de développement serait donc déplacée (Gallagher et Zarsky 2005).

Contrairement aux prêts internationaux et aux investissements de portefeuille, les investissements directs sont la source la plus stable de capital étranger. Ils fournissent une combinaison unique de financement à long terme, une technologie, une formation, un savoir-faire, une expertise de gestion et une expérience de mise en marché (Bende-Nabende 2002 : 9). Cependant, l'attention portée sur les effets positifs des IDE a souvent jeté l'ombre sur ses effets négatifs. En ce qui a trait au processus de développement d'un pays, les objectifs des STN peuvent différer de ceux des gouvernements hôtes, car ces sociétés recherchent avant tout à accroître leur propre compétitivité dans le contexte international. Pendant que les STN poursuivent des objectifs privés économiques, les États ont un plus grand éventail d'objectifs économiques, tels que le PNB, la croissance et l'emploi, ainsi que des objectifs non-économiques, tels que la distribution du revenu et de la richesse, la souveraineté dans la prise de décision, l'identité culturelle et politique et la protection de l'environnement (Chudnovsky et López 2002 : 47). Pour simplifier, les STN sont intéressées à maximiser leurs profits globaux et leurs ventes, tandis que les États sont intéressés à maximiser le bien-être de leurs citoyens. Cette divergence entre les STN et les États sera au cœur de notre analyse car les politiques de développement encouragées par le NEPAD favorisent davantage l'amélioration du climat des investissements et donc donnent préséance aux investisseurs étrangers plutôt qu'aux capacités décisionnelles des États.

Dans ce chapitre, nous examinerons d'abord quelle a été la tendance depuis 2001, c'est-à-dire depuis la présentation du NEPAD. Cette revue de l'investissement en Afrique nous permettra de constater que les domaines dans lesquels elle excelle le plus n'ont pas forcément changé par rapport aux décennies précédentes, en ce sens que les domaines lucratifs des mines et du pétrole dominent toujours. Comme « la place de l'Afrique dans la communauté mondiale est définie par le fait que le continent est une base de ressources

indispensable qui sert toute l'humanité depuis bien des siècles » (NEPAD 2001 : 2), ces domaines sont traditionnellement convoités par les investisseurs étrangers. À la différence de notre premier chapitre qui présentait une argumentation sur le fond, nous utiliserons dans ce chapitre des exemples diversifiés et représentatifs de quelques pays que nous avons sélectionnés selon un critère commun, celui de l'augmentation constante des IDE, soit à partir des années 90, comme l'Angola, le Mali, le Lesotho et Madagascar, soit au tournant des années 2000, comme les nouvelles destinations du Tchad et de la République Démocratique du Congo (RDC). Nous présenterons les effets de l'augmentation de l'exploration pétrolière et minière et les perspectives de développement dans un contexte d'ouverture au marché mondial. Du côté du secteur secondaire, un phénomène sera tout aussi intéressant à analyser même s'il ne s'agit pas du secteur dominant pris globalement. La montée des investissements dans le secteur manufacturier du textile, avec comme particularité leur provenance de l'Asie, peut réjouir certains quant à la perspective d'une plus grande diversification de l'économie. Ces IDE ont eu beaucoup d'effet au Lesotho en raison de la quantité d'IDE par rapport à la taille de l'économie. La zone franche d'exportation de Madagascar sera également étudiée, car elle est représentative des conséquences de la délocalisation et de la qualité des emplois dans le secteur.

Pour arriver à ses fins, le NEPAD veut renforcer la libéralisation des marchés et des règles régissant les investissements, tout en projetant une nouvelle image d'un climat propice et fiable pour les investisseurs grâce à la bonne gouvernance. L'Afrique doit donc se concentrer sur l'atteinte de différents pré-requis pour attirer les investissements. Ces pré-requis consistent, selon l'économiste Theodore Moran, en « un environnement micro et macroéconomique stable, sans inflation, avec une structure législative et réglementaire appropriée, qui encourage l'investissement local et étranger »⁴⁷ (Moran 1998 : 29). Il sera intéressant de se questionner sur la direction néolibérale choisie par le NEPAD et de se demander si elle peut miner l'appropriation des politiques de développement, politiques qui doivent laisser une plus grande liberté et une importance accrue aux entreprises intéressées

⁴⁷ Notre traduction. Il est intéressant de s'arrêter sur le terme « appropriée », car comme adjectif, il signifie « adéquate », mais comme verbe au participe passé, il devient l'état de l'appropriation, référant ainsi à la propriété. Également, en anglais, « *ownership* » se traduit autant par la propriété en termes de droit, que sur l'appropriation comme processus d'intégration et d'appartenance.

par les opportunités d'investissement sur le continent africain. Avant d'analyser la qualité de ces investissements et leurs incidences sur les choix de développement que les gouvernements africains seront entraînés à prendre, afin d'attirer ces investissements à tout prix, dressons d'abord un portrait de la situation depuis l'adoption du NEPAD.

2.1 Tendance des IDE depuis le NEPAD⁴⁸

2.1.1 Les niveaux des flux de 2001-2005

Dans les années 90, l'Afrique a connu une hausse croissante des flux d'IDE à cause de la libéralisation amorcée depuis l'ajustement structurel, du degré de profitabilité des investissements et des mesures incitatives pour les attirer. Depuis l'ajustement, l'investissement net a augmenté de façon appréciable en provenance des pays de l'OCDE, à raison de 1,34 milliard de dollars par année (Bennell 1997). Pour la période qui nous intéresse, c'est-à-dire de 2001-2005, les IDE n'ont cessé d'augmenter pour l'Afrique, et ce en dépit d'une baisse en 2001 et en 2002 dans les pays en développement. En 2001, les IDE bruts en Afrique subsaharienne équivalaient à 8,1% du PIB total de la région (comparativement à 1% en 1990) (Harsch 2003). De 2000 à 2001, les IDE pour l'Afrique sont passés de 9 milliards à 17 milliards de dollars, mais cet accroissement a été dû principalement au processus de fusions et acquisitions qui se sont déroulés au Maroc (télécommunications) et en Afrique du Sud (mines⁴⁹). Ainsi, si on exclut ces ententes pour le calcul de l'année suivante, les IDE auraient augmenté de 8% en 2002 (UNCTAD 2003a : 34). Puis, en 2003, les flux auraient augmenté de 39% (selon les données révisées de 2004) et cette dernière année a vu son niveau se maintenir à un niveau élevé, c'est-à-dire 17 milliards de dollars. Si ce niveau élevé n'empêche pas à l'Afrique de continuer à être écartée des principaux flux d'IDE mondiaux, il faut tout de même noter que la part de l'Afrique a atteint 3% en 2004, comparativement à 2% en 2001 et un maigre 1% dans les années précédentes

⁴⁸ Afin de dresser un portrait de l'évolution des IDE en Afrique, nous nous servirons des rapports annuels de la CNUCED sur l'investissement dans le monde de 2002 à 2006.

⁴⁹ Il s'agit d'une entente entre la plus grosse corporation minière d'Afrique, Anglo American Corporation, et De Beers (CNUCED 2002 : 50).

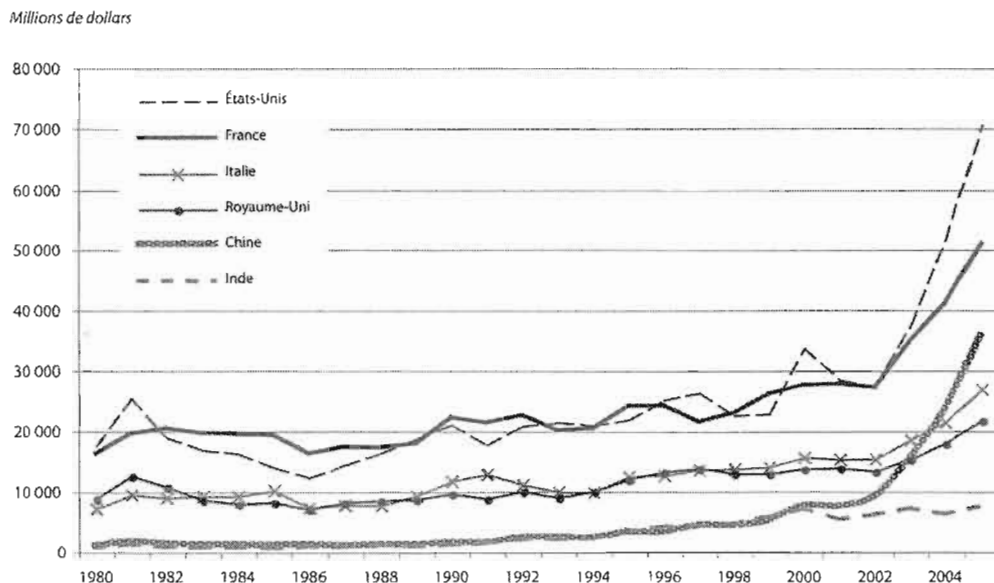
(UNCTAD 2005 : 40). De plus, sur une base *per capita*, les flux d'IDE, initialement à 8 dollars en 1995, sont passés de 20 dollars en 2004 à 34 dollars en 2005. Enfin, pour la dernière année, les flux d'IDE ont enregistré un record historique, atteignant 31 milliards de dollars pour la première fois ; ce record fut ensuite dépassé en 2006, pour atteindre 38 milliards de dollars.

La majorité des flux d'IDE vers l'Afrique vient d'un petit nombre de pays : de 1996 à 2000, les États-Unis ont contribué pour 37% des flux, la France, 18% et le Royaume-Uni, 13%. En 2003, les pays sources se sont quelque peu diversifiés, mais les cinq pays sources les plus importants étaient toujours concentrés, représentant plus de la moitié des IDE vers l'Afrique : il s'agit de la France, des Pays-Bas, de l'Afrique du Sud, du Royaume-Uni et des États-Unis. En 2005, les leaders des pays sources demeuraient les États-Unis et le Royaume-Uni, avec la France et l'Allemagne loin derrière. Ces données concernent principalement les flux d'investissement, mais si on regarde plutôt les principaux partenaires commerciaux sur le graphique 2.1, on remarque que la Chine a connu une croissance fulgurante au cours des dernières années, symbolisant l'augmentation des échanges afro-chinois. En 2003-04, la Chine a donc dépassé l'Italie et le Royaume-Uni pour se classer au troisième rang.

2.1.2 Les secteurs visés par les IDE

Il faut reconnaître que la prédominance des IDE dans le secteur primaire est caractéristique des pays très peu développés ou des pays qui dépendent fortement des ressources minières et pétrolières, comme c'est souvent le cas en Afrique. Morisset (2000) souligne que les pays africains qui ont été capables d'attirer les IDE ont été ceux avec les plus grandes ressources naturelles. Non seulement les pays dotés de riches réserves attirent-elles plus d'IDE que les autres pays, mais le secteur primaire est aussi fortement concentré. En effet, depuis 1996, le pétrole compte pour 60% des flux totaux d'IDE vers l'Afrique (UNCTAD 2002 : 54). En 2002, quelques STN ont commencé de nouvelles activités dans l'exploration et l'extraction du pétrole dans le golfe de Guinée, au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest. Parmi ces STN, nous pouvons noter Exxon-Mobil des États-Unis,

Figure 2.1
Principaux partenaires commerciaux de l'Afrique



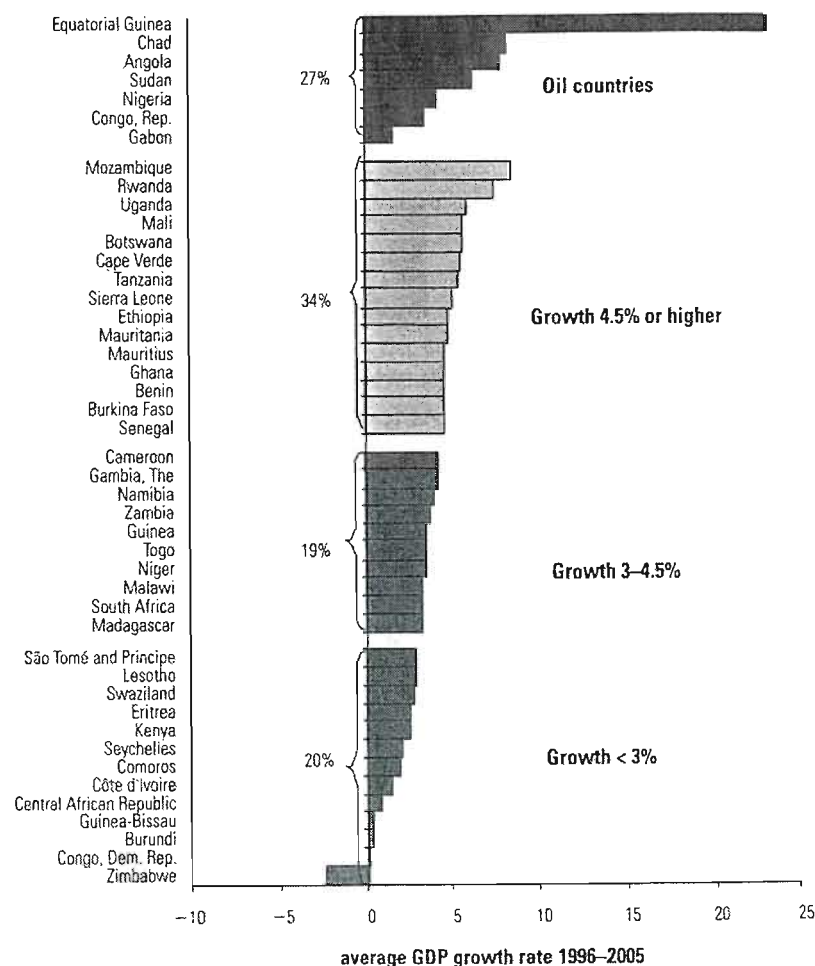
Source : compilation des données de la Direction of Trade Statistics, FMI (2006), tiré de Perret (2007 : 34)

TotalFinaElf de la France et Encana du Canada, qui ont cherché chacune à diversifier leurs avoirs.

Les prix des produits de base comme les diamants, l'or, le pétrole, la platine et le cuivre ont connu une tendance à la hausse depuis 2002, ce qui a contribué à augmenter les flux d'IDE jusqu'à aujourd'hui et par conséquent, la croissance économique de plusieurs pays (voir figure 2.2 et tableau 2.1). Le prix de l'or a atteint 400 dollars l'once en 2004, comparativement à 280 dollars en 2003, pendant que le prix du cuivre augmentait de 90%⁵⁰. Le prix du pétrole a augmenté pour la même période de 40%, atteignant 50 dollars le baril, ce qui laissait présager beaucoup d'IDE pour les pays riches en ressources naturelles. En effet, en 2004, l'Afrique du Nord a attiré, dans les secteurs du pétrole et du gaz, 29% des flux totaux d'IDE vers l'Afrique. Les intérêts asiatiques se sont aussi manifestés au Soudan, qui a reçu des IDE dans le pétrole venant de Chine (CNPC), d'Inde (ONGC Videsh) et de Malaisie

⁵⁰ Source : www.kitco.com, cité par UNCTAD (2005).

Figure 2.2
Modèle de croissance variée des pays africains
et proportion des flux d'IDE en provenance de la Chine



Source: World Bank World Development Indicators.

(tiré de Broadman 2007 : 7)

(Petronas). Cependant, même si les STN asiatiques s'accroissent en raison d'une forte demande pour les produits de base surtout en Chine, celles en provenance des États-Unis dominent toujours l'industrie. En 2005, 48% des flux d'IDE vers l'Afrique, c'est-à-dire 15 milliards de dollars, se sont dirigés vers six pays producteurs de pétrole : l'Algérie, l'Égypte, la Guinée Équatoriale, le Nigéria, le Soudan et le Tchad. La forte demande et le prix élevé des produits de base a impulsé une croissance de 78% des flux d'IDE (UNCTAD 2006 : 41).

Tableau 2.1
Flux net d'IDE per capita pour l'Afrique
(en millions de dollars)

Pays	Moyenne 2003-05	Pays	Moyenne 2003-05
Guinée équatoriale	1,404	Côte d'Ivoire	10
Seychelles	633	Tanzanie	10
Angola	248	Togo	8
Rép. Congo	166	Sénégal	8
Gabon	136	Ouganda	8
Botswana	108	Rép. Dém. Congo	7
Namibie	97	Mali	7
Mauritanie	75	Bénin	6
Soudan	48	Érythrée	5
Lesotho	44	Zimbabwe	4
Tchad	40	Sierra Leone	4
Cap-Vert	38	Malawi	3
Nigéria	32	Madagascar	3
Afrique du Sud	30	Guinée-Bissau	3
Maurice	30	Rép. Centrafricaine	2
Gambie	24	Kenya	1
Cameroun	22	Burkina Faso	1
São Tomé et Príncipe	22	Niger	1
Swaziland	19	Éthiopie	1
Zambie	16	Comores	1
Mozambique	13	Rwanda	1
Ghana	12	Burundi	*
Guinée	12		

Source : IMF WEO database, excepté pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Niger, la Tanzanie, le Togo et la Zambie : World Bank WDI data, en utilisant la moyenne de trois ans la plus récente.

Note : * indique un montant négligeable d'IDE. Il n'y avait aucune donnée disponible pour le Liberia et la Somalie. Tiré de Broadman (2007 : 340).

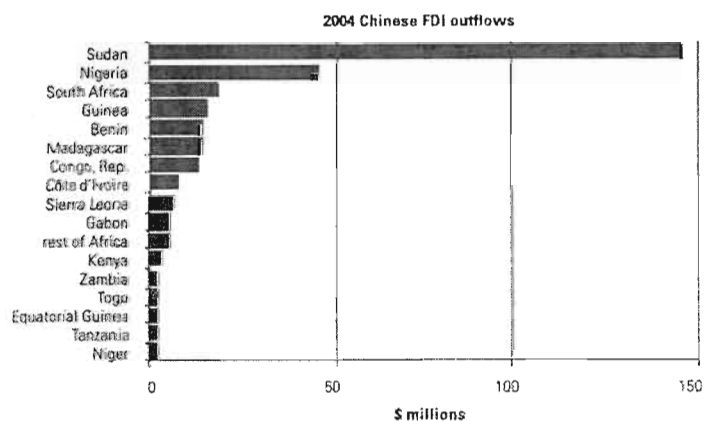
Il faut tout de même noter pour la période à l'étude que les services sont devenus des opportunités d'investissement intéressantes, par exemple dans les domaines des banques, de la finance, du transport, des télécommunications et des technologies de l'information. La CNUCED note cependant une absence d'un cadre réglementaire adéquat dans le programme des privatisations et des processus de fusions et acquisitions (UNCTAD 2004 : 45).

Les IDE d'Asie ont dominé le stock d'IDE venant des pays en développement et des économies en transition et ont d'ailleurs connu une croissance appréciable depuis les années

80 : partant de 23%, ils ont atteint 46% dans les années 90, puis 62% en 2005. Durant cette dernière année, les flux d'IDE provenant des économies en transition et en développement a compté pour 17% du total mondial. Les flux d'IDE d'Asie vers le secteur tertiaire ont été majoritaires, malgré que des IDE significatifs ont été rapportés dans le secteur secondaire et primaire, surtout pour l'exploration pétrolière et minière (voir figure 2.3)⁵¹.

Enfin, dans le cadre de l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA), les États-Unis ont contribué à la croissance des investissements dans certains pays, en raison de l'accès privilégié à leur marché sans quota ni droits de douane⁵². Nous reviendrons explicitement sur cet accord dans la section 2.3. Cet accord a impulsé les IDE dans le secteur manufacturier et pour certains pays, malgré les flux limités, cet investissement a joué un rôle important pour le

Figure 2.3
Prépondérance des flux d'IDE chinois vers l'Afrique
dans le secteur des ressources



Source : Chinese FDI Statistics Bulletin. (tiré de Broadman 2007 : 13)

⁵¹ L'Angola ne se retrouve pas dans le graphique car les IDE dans le secteur pétrolier angolais sont dominés par les États-Unis.

⁵² Les 37 pays éligibles à l'AGOA à la fin 2004 étaient : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap-Vert, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Djibouti, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Ghana, la Guinée Équatoriale, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Lesotho, le Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, le Rwanda, Saô Tomé et Príncipe, le Sénégal, les Seychelles, la Sierra Leone, le Swaziland, la République Unie de Tanzanie, le Tchad et la Zambie. On peut noter pour comparer que 26 de ces pays sont aussi des PPTE.

développement d'industries locales. La plupart des investissements dans le cadre de l'AGOA se sont faits par des STN d'Asie au Kenya, au Lesotho et à l'île Maurice. Une initiative similaire existe également pour l'Europe (Tout sauf les armes) et pour le Japon (la règle du 99%). Cependant, la fin de l'Accord Multi-Fibre (AMF) de l'OMC n'a pas été de bon augure pour les perspectives d'investissements dans le textile pour les pays qui bénéficiaient de l'AGOA. Ainsi, en 2005, l'île Maurice a connu un déclin de 30% dans le volume de sa production de vêtements suite au départ des compagnies de Hong-Kong.

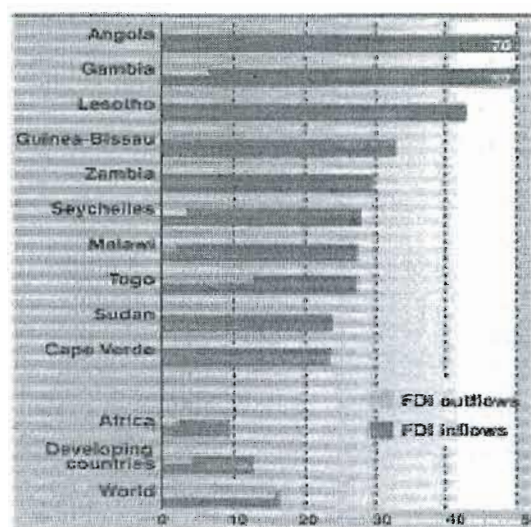
2.1.3 La performance de quelques PMA⁵³

Si l'on observe maintenant la part des flux d'IDE reçus par les PMA, on constate dès 2001 que les flux ont augmenté de 3813 milliards de dollars pour ce groupe, principalement en raison de l'augmentation des flux en Angola (UNCTAD 2002 : xviii). D'ailleurs, ce pays arrive au premier rang des pays qui a accru son capital en raison des flux d'IDE (la CNUCED calcule ce paramètre par le pourcentage des flux d'IDE par rapport à la formation brute de capital fixe ; voir figure 2.4). On peut aussi noter le Lesotho au troisième rang, ce qui est intéressant compte tenu de son économie relativement petite. Ces indicateurs révèlent qu'il ne faut pas seulement tenir compte des flux d'IDE dans l'analyse. Te Velde (2002 : 3) est d'avis que le stock d'IDE est une meilleure mesure que les flux, car il est rapporté à la taille du marché. Cet indicateur révèle que le stock d'IDE est plus élevé pour l'Afrique subsaharienne que pour le monde développé et en développement. Par exemple, l'Angola, la Guinée Équatoriale, le Lesotho et le Libéria auraient un stock plus élevé que Singapour.

En 2002, le Tchad est devenu le deuxième plus important receveur d'IDE après l'Angola pour les PMA, ces deux pays se classant aussi parmi les dix pays d'Afrique ayant

⁵³ Les 33 pays moins avancés africains sont : l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, Cap-Vert, la République Centrafricaine, les Comores, la République Démocratique du Congo, le Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée Équatoriale, la Guinée-Bissau, le Lesotho, le Liberia, le Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, Saô Tomé et Príncipe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Togo, la République-Unie de Tanzanie, le Tchad et la Zambie.

Figure 2.4
 Afrique : Pourcentage des flux d'IDE responsables
 de la formation brute de capital fixe,
 10 principaux pays, 1998-2000⁵⁴



Source : UNCTAD, FDI/TNC database. (WIR 2002 : 49)

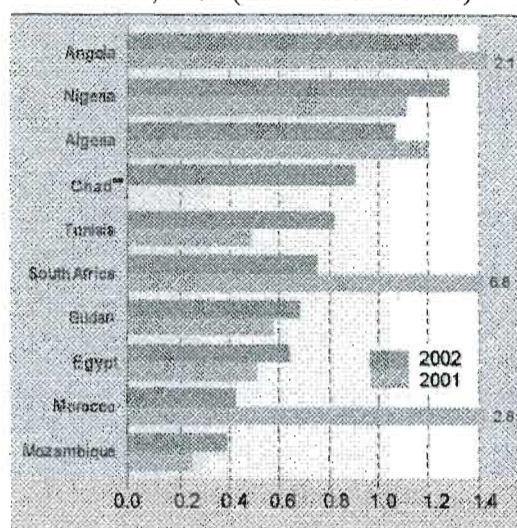
reçu le plus haut flux d'IDE (voir figure 2.5 et 2.6). Il est aussi intéressant d'observer la distribution des flux d'IDE par pays et par tranche dans le tableau 2.2, où l'on peut comparer l'Angola et le Tchad avec les autres pays pétroliers et l'évolution comparative de 2003 à 2004.

Les STN des pays en développement et des économies en transition sont devenus des sources d'investissements importants pour plusieurs PMA. Seule l'Afrique du Sud compte pour 50% des flux totaux au Botswana, en RDC, au Lesotho, au Malawi et au Swaziland. Les flux d'IDE Sud-Sud interrégionaux ont été principalement observés de l'Asie vers l'Afrique. Dans le secteur minier, quelques nouveaux investissements se sont concrétisés en 2005 pour des mines de nickel et de diamants au Lesotho et en Namibie. Toutefois, les PMA qui ne regorgent pas de ressources naturelles ont peu de perspectives quant à une

⁵⁴ Notre traduction : *FDI flows as a percentage of gross fixed capital formation.*

Graphique 2.5

Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays,
2001, 2002 (milliards de dollars)



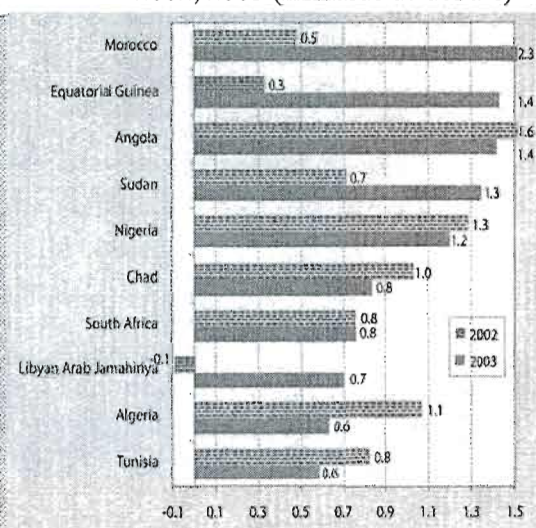
Source : UNCTAD, FDI/TNC database
(<http://www.unctad.org/fdistatistics>).

(WIR 2003 : 34)

a In 2001, FDI Inflows to Chad are zero.

Graphique 2.6

Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays,
2002, 2003 (milliards de dollars)



Source : UNCTAD, FDI/TNC database
(<http://www.unctad.org/fdistatistics>).

(WIR 2004 : 41)

Tableau 2.2

Afrique : Distribution par pays des flux d'IDE, par tranche, 2003, 2004

Tranche (en \$)	2003	2004
Plus de 2,0 milliards	Angola, Maroc, Nigéria	Nigéria, Angola
1,0 à 1,9 milliard	Guinée Équatoriale, Soudan	Guinée Équatoriale, Soudan, Égypte
0,5 à 0,9 milliard	Afrique du Sud, Tchad, Algérie, Tunisie, Rép. Unie de Tanzanie	Rép. Dém. du Congo, Algérie, Maroc, Congo, Tunisie, Afrique du Sud, Éthiopie
0,1 à 0,4 milliard	Éthiopie, Botswana, Mozambique, Congo, Égypte, Mauritanie, Ouganda, Gabon, Zambie, Côte d'Ivoire, Rép. Dém. du Congo, Namibie, Libye, Ghana, Mali.	Tchad, Rép. Unie de Tanzanie, Côte d'Ivoire, Zambie, Gabon, Mauritanie, Namibie, Ouganda, Mali, Ghana, Mozambique, Libye, Guinée.

Source : UNCTAD, FDI/TNC database (www.unctad.org/fdi_statistics) et annex table B.1.

Tiré de UNCTAD (2005 : 42). Notre traduction.

augmentation éventuelle de leur flux d'IDE, car le boom des produits pétroliers et miniers dicte près de la moitié des flux d'IDE en Afrique (UNCTAD 2006).

2.1.4 Les IDE par rapport à l'APD

Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, l'aide au développement a connu une dégringolade au cours des années 90, avec une chute d'environ 35% de 1992 à 2001, de sorte qu'en 2002, les flux d'IDE représentaient 46% du montant total des ressources de l'Afrique (Harsch 2003 ; 2005). Ainsi, le montant des IDE dans les pays en développement équivalait au début de la décennie au montant de l'APD, de sorte qu'aujourd'hui l'aide privée a pris le relais de l'aide publique, ce qui confirme la tendance à laquelle nous faisons allusion plus haut, à l'effet que les STN ont connu une plus grande importance au niveau mondial avec la libéralisation des marchés. Les pays donateurs semblent donc vouloir de plus en plus faire reposer le développement économique de l'Afrique sur son intégration dans les échanges commerciaux et son intégration dans l'économie mondiale (Gary et Karl 2003 : 3). Cette volonté d'intégration est d'ailleurs la pierre angulaire du NEPAD, car une appropriation par les peuples africains mènerait « à une croissance équitable et durable sur le continent, ainsi qu'à une accélération de l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale » (NEPAD 2001 : 11). Or, les modalités de cette intégration amène à questionner la stratégie qui priorise l'apport des investissements privés pour la croissance plutôt que l'aide publique, même si cette dernière avantagerait les intérêts des donateurs, comme nous l'avons démontré dans le chapitre précédent.

Dans certains pays plus pauvres comme l'Angola et le Lesotho, les IDE ont déjà surpassé l'APD, ce qui devient un phénomène inquiétant compte tenu que selon Gallagher et Zarsky (2005 : 14), « plus le pays est pauvre, plus l'impact de l'IDE sera négatif »⁵⁵. En effet, les ressources privées ne vont pas nécessairement vers certains secteurs essentiels qui nécessitent des besoins prioritaires dans les pays en développement, tels que l'éducation et la santé. Ce nouveau contexte rend le rôle de l'État indispensable, car c'est au niveau des

⁵⁵ Notre traduction.

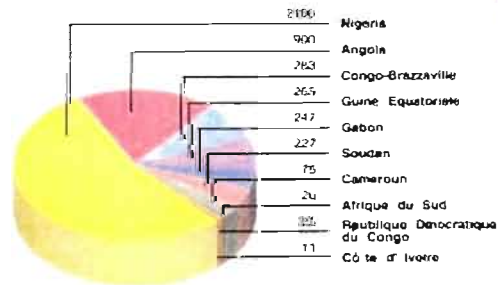
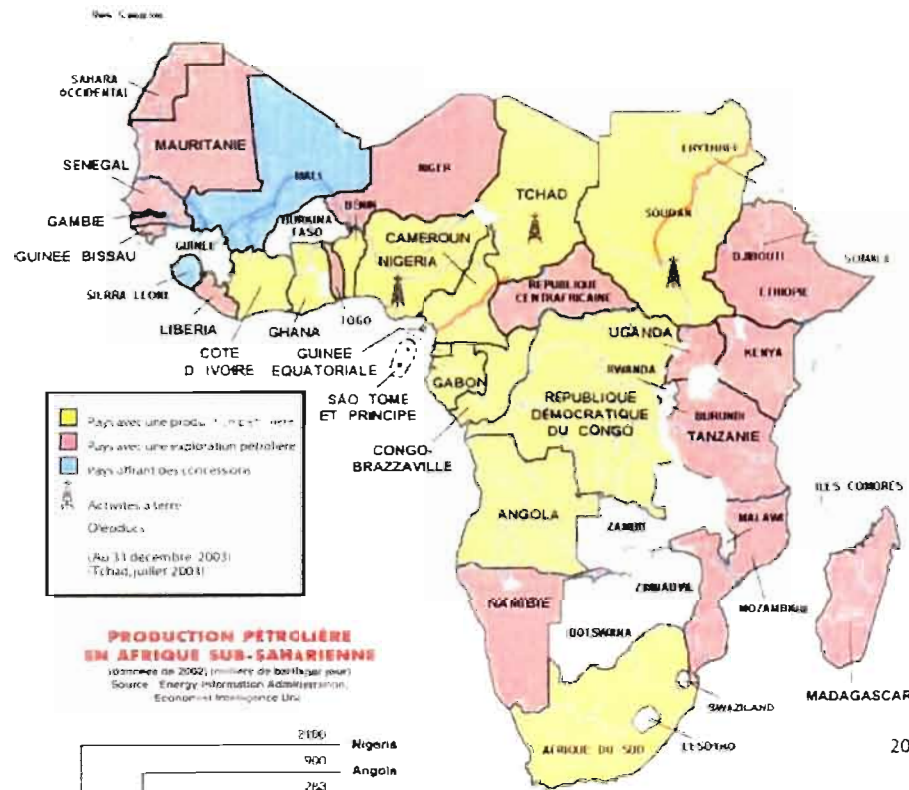
dépenses budgétaires nationales que ces besoins devront être comblés. Or, nous verrons au long de notre analyse que les secteurs visés par les IDE risquent peu de faciliter le rôle de l'État afin qu'il assume ces responsabilités vitales.

2.2 La prédominance des IDE dans les ressources naturelles

Les relations commerciales de l'Afrique avec le reste du monde sont en grande partie dominées par le secteur des industries extractives. Les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière ont représenté plus de 50% des exportations et 65% des flux totaux d'IDE vers le continent dans les années 90 (Gary et Karl 2003 : 3). Cependant, selon Pfeffermann (1997 : 198), les économies avec le plus de succès sont devenues prospères principalement parce qu'ils n'ont jamais été tentés de dépendre premièrement de l'exploitation des ressources naturelles pour le développement. En effet, le type d'investissements étrangers que les Africains tentent d'attirer influence leur développement futur et comme beaucoup d'investissements étrangers sont liés à l'extraction des ressources naturelles et que le traitement de ces produits se fait généralement ailleurs, cela ne laisse donc peu de perspective de développement (Harsch 2003). L'investissement étranger dans les ressources naturelles entraîne nécessairement une vulnérabilité spécifique qui se distingue des investissements dans d'autres secteurs. Certains vont même jusqu'à dire que « l'exploitation des ressources naturelles perpétue la dépendance et l'appauvrissement par l'exploitation systématique des ressources, sans la contrepartie d'investissements productifs » (Mbaye 2002). Notre démonstration permettra d'illustrer cette vulnérabilité et les conséquences de la libéralisation des investissements dans le secteur du pétrole, dans un premier temps, puis celui des mines.

Les traits principaux que nous dégagerons au fil de notre démonstration concerneront la place prépondérante que ces secteurs occupent parmi les économies étudiées, mais aussi la répartition des revenus générés par ces ressources. Dans le cas des sociétés pétrolières, le taux de rapatriement des profits pour l'Afrique en général fait contraste avec celui des autres producteurs de pétrole dans le monde. On observe que depuis 1990, le taux de rapatriement

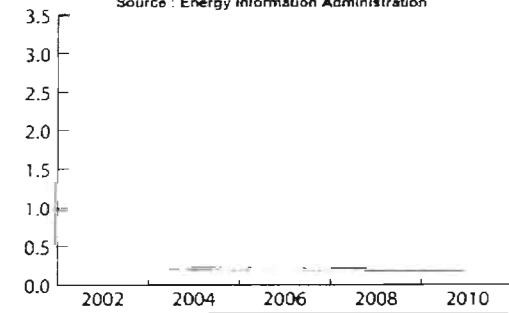
Pétrole : Une nouvelle lutte pour l'Afrique



PROJECTIONS DE L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION PAR PAYS

(millions de barils par jour)

Source : Energy Information Administration



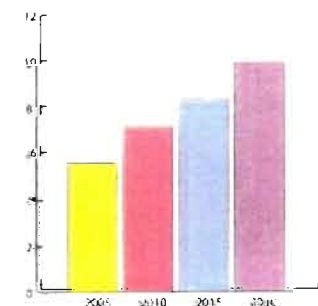
Nigeria
 Congo-Brazzaville
 Gabon
 Angola
 Guinée Equatoriale
 Tchad



LE BOOM PÉTROLIER EN AFRIQUE : PRODUCTION PÉTROLIÈRE PROJÉTÉE

(millions de barils par jour)

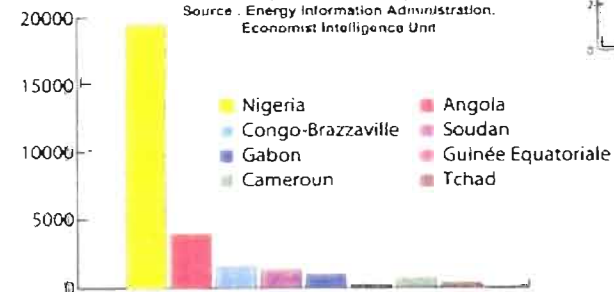
Source : Energy Information Administration, Energy in Africa (1999)



ESTIMATION DES REVENUS PÉTROLIERS ANNUELS EN 2001

(millions de dollars)

Source : Energy Information Administration, Economist Intelligence Unit



des profits a été en moyenne de 29%, ce qui fait du continent la région avec le plus haut taux de rapatriement au niveau mondial (UNCTAD 1999). Mbaye (2002) a fait état d'un taux de 40% en 1995, faisant de la région le marché émergent le plus performant du monde.

La décennie 90 correspond à la montée des intérêts et des rivalités entre les sociétés pétrolières en provenance des États-Unis et de la France. Les avancées technologiques permettant le forage en eaux profondes ont permis d'ouvrir le golfe de Guinée à l'exploitation pétrolière. L'actuel engouement pour les réserves pétrolières confirmées autant que potentielles a propulsé les IDE vers de nombreux pays africains (voir figure 2.7 à la page précédente). Environ 52 milliards de dollars vont être investis dans les gisements de l'offshore africain d'ici 2010, dont 32% proviendront des États-Unis⁵⁶. La région du Golfe de Guinée est d'ailleurs perçue par l'industrie pétrolière comme le futur chef-lieu mondial de la production pétrolière en off-shore profond, car ses réserves contiennent du pétrole de grande qualité à faible teneur en soufre (Maidment 2003). Le potentiel de croissance de la production pétrolière de la région est considéré comme plus important que ceux de la Russie, de la mer Caspienne ou de l'Amérique du Sud. En 2001, sur les huit milliards de barils de réserves de pétrole brut découverts dans le monde, sept milliards provenaient des champs situés dans le Golfe de Guinée (Cambridge Energy Research Associates 2002). De plus, d'intenses explorations sur terre ont été encouragées par plusieurs gouvernements de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, ce qui a fait et fera encore entrer plus de pays dans le club de pays exportateurs de pétrole africains. Parmi ceux-ci, nous pouvons mentionner la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Tchad et la Centrafrique. Nous étudierons plus attentivement le cas du Tchad, en deuxième partie, pour démontrer les perspectives s'offrant à un nouveau pétro-État africain.

Ce sont les gouvernements des pays producteurs qui déterminent la façon dont les revenus pétroliers seront dépensés. Or, les producteurs de longue date comme le Nigéria, l'Algérie, l'Angola et la République du Congo n'ont pas été en mesure ni de transmettre la

⁵⁶ Jerry Kepes, directeur de la Petroleum Finance Corporation, « US-Africa Security Interests », présentation au Center for Strategic and International Studies, 5 décembre 2002, cité par Gary et Karl (2003 : 11).

richesse pétrolière aux exigences des programmes de développement humain, ni de diversifier leur économie pour se préparer à l'après-pétrole. D'ailleurs, le premier producteur de pétrole africain, le Nigéria, a un revenu par habitant inférieur à l'indice de un dollar par jour, malgré les 300 milliards de dollars de revenus pétroliers reçus au cours des 25 dernières années (Corporate Council of Africa 2002). Le cas de l'Angola analysé dans ce chapitre nous permettra de comprendre un tel « paradoxe de l'abondance » (Karl 1997).

Cependant, les modalités de partage des bénéfices de l'exploitation pétrolière dépendent du rapport de force entre le gouvernement producteur et les compagnies pétrolières. Les STN pétrolières extraient donc le pétrole avec une bonne part de leurs profits. Cela n'a rien d'impressionnant dans le contexte de la libéralisation, car celle-ci supprime justement tout obstacle aux rapatriements de profit (Millet et Toussaint 2002 : 102). Ainsi, le taux de rapatriement de profits en Afrique a été à peu près équivalent aux transferts d'APD. Ces chiffres laissent entrevoir une spoliation des ressources et ainsi peu de bénéfices risquent d'être convertis pour le bien-être des populations. En ce sens, les investissements pétroliers empêchent le contrôle des ressources nécessaires à une véritable appropriation du développement.

2.2.1 Le pétrole de l'Angola

Nous avons vu en parlant de l'investissement dans les PMA en Afrique que l'Angola avait réussi à accroître de façon phénoménale ses investissements, grâce au secteur pétrolier. Ce pays côtier d'Afrique australe est en effet le 2^e pays producteur de pétrole en Afrique subsaharienne, derrière le Nigéria. Selon les données de l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)⁵⁷ de 2006, l'Angola arrive au 19^e rang mondial au niveau de sa production et de ses exportations, ce qui fait de lui un important producteur hors de l'Organisation des Pays

⁵⁷ L'ENI publie chaque année le *World Oil & Gas Review* (voir : http://www.eni.it/eni/images_static/wogr/pdf/wogr2006_oil.pdf).

Exportateurs de Pétrole (OPEP)⁵⁸. Le secteur pétrolier représente plus de 60% du PIB de ce pays et 90% des recettes budgétaires (Gary et Karl 2003 : 31 ; Goldstein 2004 : 58).

L'intense activité d'exploration en eau profonde ayant commencé il y a une quinzaine d'années a permis de découvrir dix-neuf gisements, ce qui a quadruplé les réserves connues et entraîné une vague d'investissements en Angola jusque là jamais égalée (Goldstein 2004 : 58). C'est au début des années 90 que les prospections réalisées par Chevron⁵⁹, des États-Unis, ont révélé l'immense potentiel pétrolier de l'Angola. Les réserves prouvées au large du Cabinda sont passées à sept milliards de barils (Gary et Karl 2003 : 31), ce qui a propulsé le pays devant le Congo et le Gabon, qui sont sur la voie de l'épuisement de la ressource. Cette nouvelle découverte allait entraîner trois effets particuliers. D'abord, elle attira plusieurs compagnies étrangères dans le pays, intéressées à investir dans l'exploration et l'exploitation. Deuxièmement, cette nouvelle perspective allait faciliter le rééchelonnement de la dette publique contractée auprès de l'URSS pour l'achat d'armes pendant la guerre et qui s'élevait à quatre milliards de dollars en 1986. Enfin, la position du gouvernement du MPLA⁶⁰ s'en trouva renforcée, pendant que l'UNITA perdit de sa vigueur. Selon Braeckman (2003 : 276), c'est l'urgence pétrolière qui explique pourquoi la paix est devenue une réalité en Angola. En effet, les STN des États-Unis (Chevron⁶¹) et de la France (Elf Aquitaine⁶²) avaient tout intérêt à entretenir des relations avec un pouvoir stable (Savoye 1998 : 178).

⁵⁸ Les 11 pays membres de l'OPEP sont l'Algérie, l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis, l'Indonésie, l'Iran, l'Iraq, le Koweït, la Libye, le Nigéria, le Qatar et le Venezuela.

⁵⁹ Aujourd'hui Chevron Texaco depuis la fusion de 2000.

⁶⁰ Le MPLA est le parti au pouvoir, avec comme président Dos Santos. Le MPLA était anciennement soutenu par les Cubains et les Soviétiques. La guerre de l'Angola opposa le MPLA à l'UNITA de Savimbi.

⁶¹ Chevron s'appelait anciennement la Standard Oil of California (Socal). Savoye mentionne Gulf Oil et Chevron parmi les STN des États-Unis, qui font partie des « Sept Sœurs » (compagnies établies aux États-Unis qui dominaient les flux de pétrole dans le monde jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale ; Chevalier (2004)). Or, Gulf Oil et Chevron ont fusionné en 1984, la première gardant son nom pour se spécialiser dans d'autres secteurs, tels que la commercialisation de produits pétroliers. En 2000, Chevron fusionna ensuite avec Texaco, une autre des « Sept Sœurs ».

⁶² Total fit l'acquisition de Petrofina en 1998, puis de Elf en 1999, d'où son nom actuel de TotalFinaElf. Cette fusion/acquisition fut motivée par la nécessité de diversifier le portefeuille des risques, Elf étant très exposée au risque Afrique, Total au risque Moyen-Orient (Chevalier 2004 : 175).

L'unique concessionnaire de la production et de l'exploration du pétrole en Angola est la Sonangol, une société d'État associée à diverses STN internationales, dont les plus importantes proviennent des États-Unis. Les différents contrats qui lient la Sonangol aux STN étrangères rendent la société d'État dépendante d'elles, étant donné que ce sont elles qui ont les capacités financières et technologiques permettant d'extraire les réserves qui se trouvent désormais totalement en mer, principalement dans l'enclave du Cabinda. Les principaux contrats sont les suivants (Goldstein 2004 : 59) :

- 1) ChevronTexaco (États-Unis) gère le champ de production en coopération avec Sonangol, Agip (Italie) et TotalFinaElf (France)
- 2) ExxonMobil (États-Unis) exploite le bloc 15 dans le cadre d'un contrat de partage avec BP (Royaume-Uni), Agip et des investisseurs norvégiens. Le bloc 15 est le développement en eau profonde le plus important d'Afrique, avec huit découvertes depuis 1998. Les réserves récupérables estimées dépassent 3,5 milliards de barils.
- 3) TotalFinaElf gère l'unique raffinerie du pays aux côtés de Sonangol et exploite le bloc 17 dans le cadre d'un contrat de partage de production avec ExxonMobil, BP et les norvégiens Statoil et Norsk Hydro. Le bloc 17 contient entre 3 et 3,5 milliards de barils de réserves récupérables.

ChevronTexaco est le producteur le plus important avec une extraction de plus de 500 000 barils par jour (Gary et Karl 2003 : 31). Plus de 40% de la production angolaise est exportée vers les États-Unis, ce qui s'explique par une question de « sécurité nationale », l'augmentation des importations africaines étant essentielle à la nécessaire diversification des sources d'approvisionnement depuis que la relation est devenue ambiguë entre le traditionnel allié saoudien et Washington, et surtout en raison de l'intensification du terrorisme international. Il y a dorénavant une liaison directe entre Luanda et Houston pour assurer l'approvisionnement, qui augmentera substantiellement pour atteindre deux millions de barils par jour en 2008, puis trois millions en 2020 (Braeckman 2003 : 276 ; Gary et Karl 2003 : 31).

Le boom pétrolier et la présence accrue des investisseurs étrangers ont créé un « syndrome hollandais » (*Dutch Disease*), véritable distorsion dans le tissu économique national. Les caractéristiques de ce syndrome s'observent lorsque les recettes tirées du

pétrole par l'État ont tendance à faire gonfler artificiellement les dépenses publiques, car ces recettes sont largement tributaires des prix instables du pétrole⁶³. Les exportations de pétroles entraînent donc une surévaluation de la monnaie, une distorsion des prix relatifs, une stagnation des exportations non pétrolières étant donné que les productions locales sont plus chères que les produits importés (Chevalier 2004 : 355). Cet effet pervers de la rente pétrolière caractérisé par le syndrome hollandais est dû à l'hyperpolarisation de l'économie sur un secteur unique, qui tend à se renforcer d'elle-même, car l'ensemble des profits créés par le pétrole est soit réinvesti à l'étranger, soit dans le secteur même (Savoye 1998 : 180). Harsch (2005) nous rappelle à juste titre que dans la plupart des pays pétroliers africains, rares sont les autres secteurs de l'économie ayant réussi à intéresser véritablement les investisseurs. Si on met à part le pétrole, l'économie angolaise est à peine viable. Le Portugal n'a gardé pratiquement aucune relation commerciale importante avec son ancienne colonie, l'Afrique du Sud investissant plus dans le pays que l'ancienne métropole (Savoye 1998 : 176). Le secteur pétrolier devient clairement une économie d'enclave, sans compter que les importations nécessaires à l'exploitation de cette ressource (machines de haute technologie et main d'œuvre qualifiée) viennent de l'étranger (Goldstein 2004 : 63). Aussi, étant donné que l'exploitation se déroule en haute mer, cela empêche toute interaction avec l'économie locale, cette industrie requérant peu de main d'œuvre, un phénomène sans commune mesure par rapport à la part qu'elle détient dans le calcul du PIB. L'exploitation offshore assure d'un autre côté la stabilité et la protection de la production, loin de la guerre, des divisions et de l'instabilité politique (Savoye 1998 : 179).

Le fait que les profits du pétrole soient réinvestis en partie à l'étranger au lieu d'être transférés vers d'autres secteurs dans le pays est amplifié par les niveaux de rapatriement de profit généraux de l'Afrique, qui sont plutôt élevés si on les compare à d'autres régions. Selon les données de l'industrie, Ellis (2003 : 135) a constaté que les compagnies ont la capacité de faire plus de profits par baril dans les champs pétrolifères de l'Afrique de l'Ouest

⁶³ Chevalier (2004 : 349) explique que l'instabilité du prix du pétrole est due à sa forte volatilité, car les marchés pétroliers se complexifient de plus en plus, avec de nombreuses variables dans les mécanismes d'ajustement qui aboutissent à un équilibre fondamentalement instable et tendu entre l'offre et la demande. Le niveau des stocks, les mouvements de spéculation et la psychologie des opérateurs sont autant de facteurs qui renforcent la volatilité des prix.

que le pétrole des autres régions du monde. Selon Hibou (1997 : 124), les pays de l'OPEP conservent en moyenne 75% des revenus produits pour leur pétrole ; dans les pays africains, ce serait 55 à 70% au mieux. Dans le cas de l'Angola, Sonangol reçoit une partie du pétrole produit et le gouvernement reçoit des pétrodollars à travers la fiscalité pétrolière : ils reçoivent ensemble 35% du total des revenus pétroliers, le reste revenant aux STN (Gary et Karl 2003 : 31). Cependant, le calcul du taux de rapatriement est compliqué par le fait que les finances des sociétés pétrolières ont toujours été très opaques et qu'il n'existe aucun mécanisme permettant de suivre le cheminement de ces revenus. Selon le *Country Report 2003* de l'Economic Intelligence Unit (EIU), les finances de l'État sont dispersées entre de multiples comptes bancaires *offshore* et les fonds pétroliers dans un système de financement parallèle de l'État qui court-circuite le Trésor et le budget, et qui est orchestré par la Présidence, Sonangol et Banco National de Angola⁶⁴. Ainsi, Cauvin avait rapporté en 2002⁶⁵ que la Sonangol recevait l'intégralité des recettes pétrolières en devises étrangères et ne les reversait plus à la banque centrale comme l'exige pourtant la loi. Ce manque de transparence saperait le processus budgétaire et la responsabilité publique.

De plus, la différence entre les recettes conservées et les profits globaux profiterait d'ailleurs à la fois aux sociétés pétrolières et aux élites africaines au pouvoir. L'Angola a su développer une élite bien établie dans des établissements en enclave et a investi beaucoup dans les forces militaires, « laissant grandement le bras du bien-être du gouvernement à l'action nationale humanitaire »⁶⁶, se déresponsabilisant ainsi de ses fonctions fondamentales. Il faut se rappeler que la richesse pétrolière angolaise va de pair avec la tragédie humaine que représente le niveau de développement humain de l'Angola, arrivant au 161^e rang sur 171 pays cotés. Ainsi, les pétrodollars n'ont pas aidé l'Angola à lutter efficacement contre la pauvreté et ont même contribué à l'enfoncer encore plus dans le sous-développement (Gary et Karl 2003 : 1).

⁶⁴ Cité par Gary et Karl (2003: 33).

⁶⁵ Cauvin, Henri. "I.M.F. Skewers Corruption in Angola", *New York Times*, 30 novembre 2002. Cité par Gary et Karl (2003: 47)

⁶⁶ Christine Messiant, "The Eduardo dos Santos Foundation: or, how Angola's regime is taking over civil society", *African Affairs*, vol. 100, no 399, 2001, p.287-309. Cité par Ellis (2003: 137).

Nous ne pouvons faire allusion à ce sous-développement sans faire un lien avec le problème de la dette, qui influence justement la production de pétrole. Nous avons mentionné plus haut que le rééchelonnement de la dette dans les années 90 avait été facilité par les découvertes de nouveaux gisements de pétrole au large des côtes angolaises. Or, la plupart des recettes en devises sont affectées au service de la dette (Goldstein 2004 : 63). Cependant, le point le plus paradoxal est que l'Angola a eu recours ces dernières années, et contre l'avis du FMI, à de nombreux prêts de plusieurs millions de dollars gagés sur sa production pétrolière future. Gary et Karl (2003 : 33) expliquent que « pour garantir le remboursement de ses prêts, les banques étrangères ont monté des systèmes financiers *offshore* complexes dans lesquels les recettes pétrolières leur sont directement versées ». Le FMI a estimé en 1999 que la dette contractée à 33% de la dette extérieure totale qui s'élève à plus de 11 milliards de dollars. De nouveaux emprunts continuent d'être renégociés, de sorte que la majeure partie production pétrolière sert à rembourser les anciens. L'Angola a donc hypothéqué son propre avenir en promettant les futures recettes à autrui.

Ces futures recettes sont assurées par le flux d'investissement continu que reçoit le pays. Pourtant, lorsqu'on jette un regard sur les pays qui attirent le plus l'investissement, on se rend compte que ce sont les pays perçus « à haut risque », donc politiquement instable, qui offrent un haut taux de rendement, car les projets offrent des taux exceptionnels de retour (Von Moltke 2002 : 348). Sur ce point, Goldstein (2004 : 34) souligne que le fait « que l'Angola ait reçu des IDE aussi élevés malgré la qualité catastrophique de ses indicateurs de gouvernance est le point le plus paradoxal ». En effet, l'indice des entrées potentielles d'IDE calculé par la CNUCED⁶⁷ plaçait le Botswana et la Namibie à un rang plus élevé que l'Angola pour la période 1999-2001, et pourtant l'Angola a accueilli cinq fois le montant d'IDE rapporté à sa taille économique, tandis que le Botswana avait un indice de 0,3 d'entrées d'IDE effectives et la Namibie un indice de 0,9, en dépit de leur bonne gouvernance. Dès lors, les arguments selon lesquels une qualité dans la gouvernance et une bonne gestion économique sont des pré-requis pour attirer les investissements se révèlent inappropriés pour l'Angola. Le fait que le NEPAD, en accord avec la ligne de pensée des IFI,

⁶⁷ Indices rapportés par Goldstein (2004 : 42).

mette en valeur ces arguments dans la construction d'un meilleur climat favorable pour les investissements révèle que l'analyse a omis de considérer certains éléments essentiels selon lesquels les investissements sont conduits avant tout par les chances potentielles de réaliser un profit. Ainsi, le secteur du pétrole, et plus particulièrement celui de l'Afrique, se révèle être très lucratif, et ainsi la forte corruption de l'Angola n'empêcherait aucunement de faire de ce pays un lieu très favorable pour les investissements. L'indice de la perception de la corruption de l'Angola est de 1,7, comparativement à 6,4 pour le Botswana ou à 5,7 pour la Namibie⁶⁸; l'Angola s'est d'ailleurs classé comme le troisième pays le plus corrompu sur les 102 pays analysés par Transparency International en 2002. Gary et Karl (2003 : 2) soulignent que le caractère démocratique et le respect des droits humains ne sont aucunement considérés quand il s'agit de mobiliser la diplomatie pour encourager la production pétrolière dans les pays africains, surtout lorsqu'il s'agit de « sécurité nationale » et de sauvegarde de l'*American way of life* (Chevalier 2004 : 322).

Dans ce contexte, nous pouvons douter que la production pétrolière de l'Angola soit une bonne stratégie de développement pour ce pays. En fait, la question est surtout de savoir la relation entre cet état de fait et la dynamique que crée le NEPAD. Si les arguments du NEPAD concernant la bonne gouvernance et la qualité démocratique sont réfutés par le cas de l'Angola, il reste que cette initiative promue par les chefs d'État africains encourage aussi la libéralisation du commerce et de l'investissement. L'Angola a suivi la tendance des années 90 en créant son agence de promotion des investissements, comme plusieurs autres pays africains. Nous remarquons donc par notre analyse que cette tendance néolibérale a permis d'accroître considérablement les investissements pour un pays à faible revenu et sortant à peine d'une guerre civile. Le fait que le NEPAD mise sur une stratégie néolibérale dans un tel contexte ne peut que transformer les investissements en profits pour des élites locale et étrangère, ce qui laisse peu de perspective pour l'appropriation ou la traduction des richesses en une politique de développement viable.

⁶⁸ Selon Transparency International (2003), *Rapport mondial sur la corruption*. Rapporté par Goldstein (2004 : 35)

2.2.2 Un nouveau producteur de pétrole : le Tchad

Nous avons pu constater dans la figure 2.5 et 2.6⁶⁹ que les flux d'investissement au Tchad étaient encore inexistants en 2001 et qu'ils ont atteint 800 millions de dollars en 2002 puis 1 milliard l'année suivante. Ce nouvel engouement pour ce pays pauvre enclavé de l'Afrique centrale s'explique par la construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun de 1000 km ayant une capacité de 250 000 barils par jour. Le projet d'oléoduc représente le plus grand investissement du secteur privé en Afrique subsaharienne, avec en plus comme particularité l'implication de la Banque mondiale comme catalyseur pour cet investissement de 3,7 milliards de dollars (Guyer 2002 : 109). L'oléoduc part donc des champs de Doba au Tchad et traverse ensuite le Cameroun jusqu'au village de Kribi, puis la canalisation se prolonge de douze kilomètres sous la mer jusqu'à un terminal marin flottant à partir desquels les pétroliers sont chargés en direction du marché mondial (voir figure 2.8).

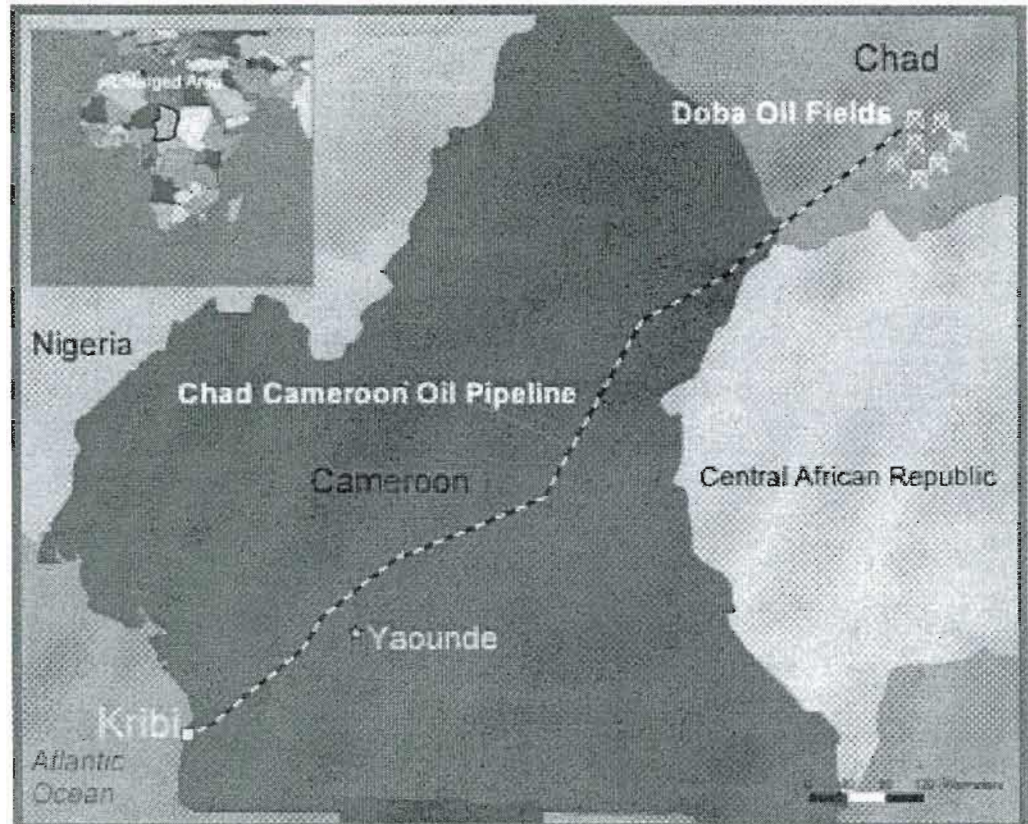
Les réserves pétrolières du Tchad sont connues depuis les années 70, mais les guerres civiles (causées par la convoitise des ressources naturelles) et les longues négociations entre les compagnies pétrolières, les gouvernements du Tchad et du Cameroun et la Banque mondiale en ont retardé l'exploitation. Les négociations ont débouché littéralement au tournant des années 2000, le pétrole commençant à couler en 2003. Depuis 1993, un consortium entre les SuperMajors⁷⁰ Exxon, Shell et Elf s'était créé en perspective de ré-exploiter les champs du sud du Tchad (Guyer 2002 : 111). Ensuite, le personnel de la Banque mondiale a travaillé avec le consortium pour harmoniser ses standards à l'intérieur d'un nouveau cadre renforcé qui prendra sa forme finale que huit ans plus tard en 2001.

Depuis l'annonce du projet en 1998, la société civile s'est mobilisée car elle doutait que le développement pétrolier dans un pays si pauvre et faiblement démocratique puisse

⁶⁹ Voir la section 2.1.3.

⁷⁰ Les SuperMajors sont les plus grandes compagnies pétrolières et elles ont des activités partout dans le monde. Leurs opérations sont verticalement intégrées, c'est-à-dire qu'elles incluent aussi bien l'exploration et la production que le raffinage et les opérations de distribution. Les SuperMajors sont actuellement : Shell, BP et TotalFinaElf en Europe, ExxonMobil et ChevronTexaco aux États-Unis. (Gary et Karl 2003 : 11)

Figure 2.8
L'oléoduc Tchad-Cameroun



Source : Carte Peter Black, tirée de ATPDDH et al. (2002)

contribuer à la réduction de la pauvreté ou du moins, à un quelconque bénéfice. Les exemples du paradoxe de l'abondance se sont manifestés dans de nombreux autres pays producteurs de pétrole en Afrique et nous l'avons observé de façon plus concrète en Angola, et ainsi, le fait de commencer la production de cette manne permettait aux plus optimistes d'envisager un nouveau scénario d'exploitation et de gestion différent, et aux plus critiques de s'opposer à l'implication de la Banque mondiale dans le projet afin de le faire avorter. La Banque mondiale s'est aussi retrouvée dans une position difficile car même ses propres experts ont déclaré que les revenus pétroliers dans un pays comme le Tchad étaient peu susceptibles d'aider les pauvres et pouvaient même au contraire alimenter le conflit civil (Gary et Karl 2003 : 64).

De plus, la Banque dût faire face à des critiques qui mettaient en doute son partenariat avec les compagnies qui opéraient au Soudan malgré la guerre. Cette critique était renforcée par les exemples tangibles de désastre environnemental dans le Delta du Niger. En effet, l'exploitation pétrolière au Nigéria continue d'entraîner des spoliations, des injustices et des violences. Beaucoup d'habitants de la région du delta souffrent toujours des dégâts environnementaux qui menacent leur santé et leurs moyens de subsistance⁷¹. Le désastre est tel que les environnementalistes étudiant le réchauffement climatique se sont penchés sérieusement sur les effets de l'exploitation pétrolière dans cette région et il s'est avéré que les conséquences de cette exploitation sont sans commune mesure.

Devant cet état de fait, le consortium pétrolier a estimé qu'il ne pouvait s'engager au Tchad sans la participation de la Banque mondiale, ce partenariat lui valant une nouvelle légitimité et image corporative qu'il souhaitait redorer. La Banque mondiale allait donc leur offrir une assistance afin de structurer l'environnement politique du pays. À la fin de 1999, le consortium a changé de joueurs : Shell et Elf ont quitté le projet, pour laisser la place à Petronas (Malaisie) et Chevron, ExxonMobil restant dans le projet⁷². L'implication asiatique dans le projet a créé un précédent, en ce sens qu'il a nécessité un emprunt obligatoire de 2,6 milliards de dollars par Petronas, un record asiatique servant à financer les plans d'expansion « du Tchad à la Chine »⁷³.

Avant de participer financièrement au projet, la Banque mondiale a systématiquement dressé un tableau rose du pays, de manière à ce que le projet puisse être lancé : le rapport d'évaluation a prétendu que « le Tchad a réussi à se doter d'institutions politiques démocratiques » (World Bank 2000 : 121). De plus, le pays a souscrit à l'Initiative

⁷¹. Voir <http://web.amnesty.org/library/Index/fracfr440222005>, consultée le 16 mars 2007.

⁷² La fusion d'Elf avec TotalFina expliquerait peut-être ce retrait. Si en 1993, nous parlions d'Exxon, en 1999 nous devons dire ExxonMobil, la fusion ayant eu lieu en 1998. Chevron fusionna avec Texaco l'année suivante, en 2000. Données tirées de Chevalier (2004 : 172). Il est intéressant de souligner la participation avec des SuperMajors d'une Compagnie pétrolière nationale (CPN), car dans la plupart des pays africains ce type de compagnie pétrolière n'ont pas le statut d'opérateur et ne sont que les partenaires des compagnies étrangères qui disposent d'un savoir-faire technique et de ressources financières.

⁷³ Bloomberg News, 15 mai 2002. Rapporté par Gary et Karl (2003 : 87).

PPTE et rédigé un DSRP en 1998, ce qui le rendit éligible à un allégement de 260 millions de dollars trois ans plus tard, après les élections. La réalité démocratique tchadienne est telle que l'arrivée au pouvoir d'Idriss Déby s'est faite par une victoire militaire en 1990 et par un maintien au pouvoir à travers les élections de 1996 et 2001 (Guyer 2002 : 111). Pourtant, ces élections se sont déroulées dans de conditions très imparfaites, sans compter que des accrochages ont continué à se produire en 2002 entre les forces gouvernementales et les rebelles du nord, et aussi près de la frontière centrafricaine au sud. Des représentants de l'État centrafricain auraient confirmé que le pétrole était la cause des conflits frontaliers de septembre 2002 et que le Tchad s'était désengagé d'un plan d'exploitation conjoint des champs de Doba (Gary et Karl 2003 : 71).

En raison de ce contexte instable et risqué, l'engagement de la Banque mondiale a servi de « couverture politique » (World Bank 2000), en plus de permettre aux gouvernements du Tchad et du Cameroun de participer au consortium pétrolier, quoique de façon minoritaire. En effet, la BIRD, une branche de la Banque mondiale chargée des prêts à taux réduits, a prêté 39,5 millions de dollars au Tchad et 53,4 au Cameroun pour financer les participations dans les deux compagnies créés pour la construction et la gestion de l'oléoduc, Tchad Oil Transportation Company (TOTCO) et Cameroon Oil Transportation Company (COTCO). Celles-ci participent donc pour 3% chacun au consortium pétrolier. Le tableau 2.3 détaille la répartition du financement de l'oléoduc.

Le rôle du Groupe de la Banque mondiale dans ce financement était celui de caution morale pour les banques commerciales et investisseurs privés. L'expérience des équipes de la BIRD et de la Société Financière Internationale (SFI) dans des projets pétroliers d'autres pays africains n'ayant pas plus de transparence dans la gestion des revenus que l'Angola démontre que le mandat de ces équipes s'éloigne de celui de la Banque mondiale au sujet de la bonne gouvernance et de la réduction de la pauvreté. Le rôle de pionnier de la SFI dans ses transactions et l'engagement plus actif qu'elle entend prendre en Afrique révèlent sans contredit qu'elle agit uniquement dans une logique commerciale. À ce sujet, cette institution considère que la Banque mondiale prendra la responsabilité de résoudre les problèmes environnementaux ou sociaux résultant des investissements pétroliers qu'elle a elle-même

Tableau 2.3
Financement de l'oléoduc Tchad-Cameroun

Groupe de la Banque mondiale	
Prêt BIRD	92,9 millions
Prêt SFI	200 millions
Agences de crédit à l'exportation	
Ex-Im Bank (États-Unis)	200 millions
COFACE (France)	200 millions
Banque africaine d'Import-Export	500 millions
Autres sources de financement	
Banque Européenne d'Investissement	41,5 millions
Financement additionnel par des banques commerciales	
ABN-Amro	
Crédit Agricole Indosuez	

Source : Groupe de la Banque mondiale, Agences de crédit à l'exportation, Afreximbank, Environmental Defense. Tiré de Gary et Karl (2003 : 15).

favorisés⁷⁴. Le fait que la BIRD et la SFI aient coopéré pour créer un département *Oil, Gas, Mining and Chemicals* leur permet de superviser les politiques publiques et les activités de financement des projets. Le secteur extractif représente les 2/3 de l'investissement total de la SFI et 10% du nombre total des projets dans lesquels elle est impliquée dans les pays à faible revenu (Gary et Karl 2003 : 16). Ces domaines sont particulièrement rentables pour ces institutions : une étude de performance du portefeuille d'actifs de la SFI pour l'année fiscale 2000 montrait que les secteurs du pétrole, du gaz et des mines ont « le rendement le plus élevé avec un retour sur l'investissement de 26,6% »⁷⁵. Bien sûr, le fait que les projets pétroliers permettent aux gouvernements d'augmenter leurs revenus représente en même temps une garantie pour le remboursement de leur dette extérieure.

Outre le Groupe de la Banque mondiale, le projet a reçu l'appui financier de trois Agences de Crédits à l'Exportation (ACE). La fonction première des ACE est d'encourager les exportations vers des marchés considérés comme risqués, comme le Tchad, car ceux-ci

⁷⁴ Voir www.ifc.org/ogc, rapporté par Gary et Karl (2003 : 45).

⁷⁵ Voir www.seen.org/pages/ifis/wb_leak2.shtml. Cité par Gary et Karl (2003 : 87)

sont souvent politiquement instables et potentiellement insolvables. Ainsi, l'argent public issu des ACE est directement mis à contribution pour garantir les bénéfices du secteur privé (Gary et Karl 2003 : 16). Contrairement à la Banque mondiale, et tout comme la SFI, la plupart des ACE ne posent aucune exigence en matière de retombées pour le développement, sans considérer non plus les impacts sociaux et environnementaux des projets soutenus. Les ACE cherchent avant tout à promouvoir les intérêts de leurs entreprises nationales, se concurrençant et se précipitant pour soutenir des projets profitables. L'Ex-Im Bank a déclaré que « cette transaction permettait [...] de soutenir l'emploi aux États-Unis, tout en accroissant les échanges avec l'Afrique subsaharienne et en aidant à réduire la pauvreté et à soutenir la croissance économique au Tchad et au Cameroun » (Export-Import Bank of the United States 2000).

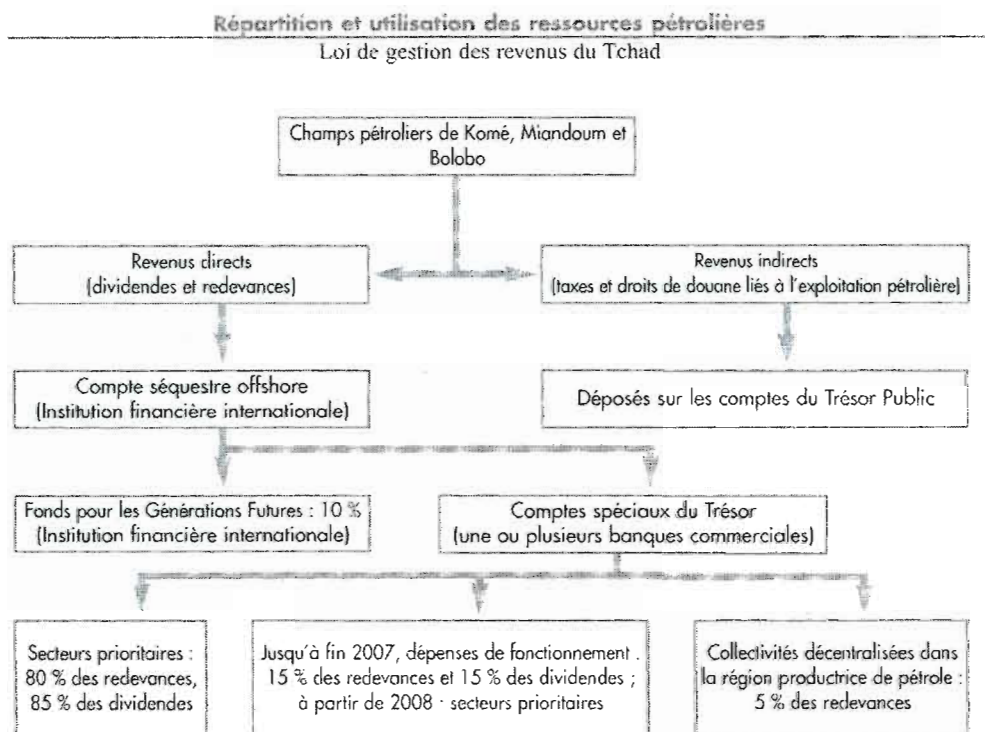
Cette déclaration porte à réflexion et s'avère presque mi-véridique : le projet d'exploitation au Tchad permettra certes aux contractants des États-Unis de créer plusieurs emplois au niveau de la construction et de l'industrie pétrolière, tout en contribuant à la « sécurité nationale » dont nous avons fait allusion en parlant du pétrole de l'Angola, ce qui augmentera nécessairement les échanges commerciaux entre l'Afrique subsaharienne et les États-Unis. En ce qui concerne la réduction de la pauvreté et le soutien à la croissance économique, cela est moins certain. D'ailleurs, une étude de Sachs et Warner (1995) a démontré que les pays dont les exportations de matières premières composent une partie importante du PNB ont une croissance économique anormalement faible et que la dépendance d'un pays envers une ressource comme le pétrole entraîne un développement plus lent que les autres pays en développement suivant une autre voie de développement.

Si l'investissement nécessaire au projet d'oléoduc pose certaines questions quant à l'implication tant du Groupe de la Banque mondiale que des ACE, la gestion du projet n'a pas été moins paradoxale. Afin d'offrir de l'assistance pour la gestion des revenus pétroliers, l'IDA de la Banque mondiale a octroyé un financement à taux réduit (prêt) de 47 millions de dollars pour trois projets de renforcement des capacités administratives, réparti comme suit :

- a) Projet pour le renforcement des capacités de gestion de l'impact environnemental du pétrole au Cameroun (mars 2001)
- b) Projet pour la gestion de l'économie pétrolière au Tchad (septembre 2000)
- c) Projet de construction des capacités du secteur pétrolier au Tchad (mars 2001)

Le Tchad a donc dû accepter un niveau inhabituel de surveillance externe alors que les revenus n'avaient pas encore commencé à couler. En plus de vouloir donner l'image d'un environnement politique adéquat au Tchad, la Banque a exigé du gouvernement de N'Djamena qu'il procède à des changements légaux et fasse des promesses substantielles s'il voulait que le projet se réalise, car la propre réputation de l'institution financière était en jeu. En décembre 1998, le gouvernement fut contraint à de strictes conditions sur la gestion et l'utilisation des futurs revenus pétroliers lors de l'adoption de la loi bancaire (Uriz 2001). Ces revenus allaient être répartis, selon une projection de vingt-cinq ans, à 55% pour le consortium, 36% pour l'État tchadien et 9% pour l'État camerounais (Guyer 2002 : 112). La loi concerne les revenus générés pour le Tchad par l'exploitation des trois premiers champs pétroliers de Komé, Miandoum et Bolobo (figure 2.10). En considérant seulement la partie des revenus directs (figure 2.9), donc en excluant les taxes et droits de douane (revenus indirects), 10% de ces revenus seront mis dans un Fonds pour les Générations Futures (FGF), destiné à des investissements externes à long terme (parce que versés dans un compte *offshore*), dont les recettes seront utilisées dans les programmes de réduction de la pauvreté dans un avenir post-pétrole (Gary et Karl 2003 : 68). Les 90% des revenus directs restants, gérés par deux banques tchadiennes, sont ensuite répartis de l'ordre de 5% pour les communautés affectées et de 80% pour des dépenses dans cinq secteurs prioritaires (éducation, santé, développement rural, infrastructure et environnement et ressources en eau). C'est donc dire qu'environ 80% des 90% des revenus directs, issus des 36% de la part tchadienne, pourront bénéficier pour quelques projets prioritaires, ce qui donne finalement seulement 26% des revenus pétroliers globaux, et 1,3% pour les populations déplacées, majoritairement des agriculteurs et cultivateurs de coton, qui se retrouvent sans leur champs. Encore faudrait-il rappeler que le secteur pétrolier n'emploie que peu de travailleurs, pendant que le secteur de l'agriculture constituait la colonne vertébrale de l'économie tchadienne.

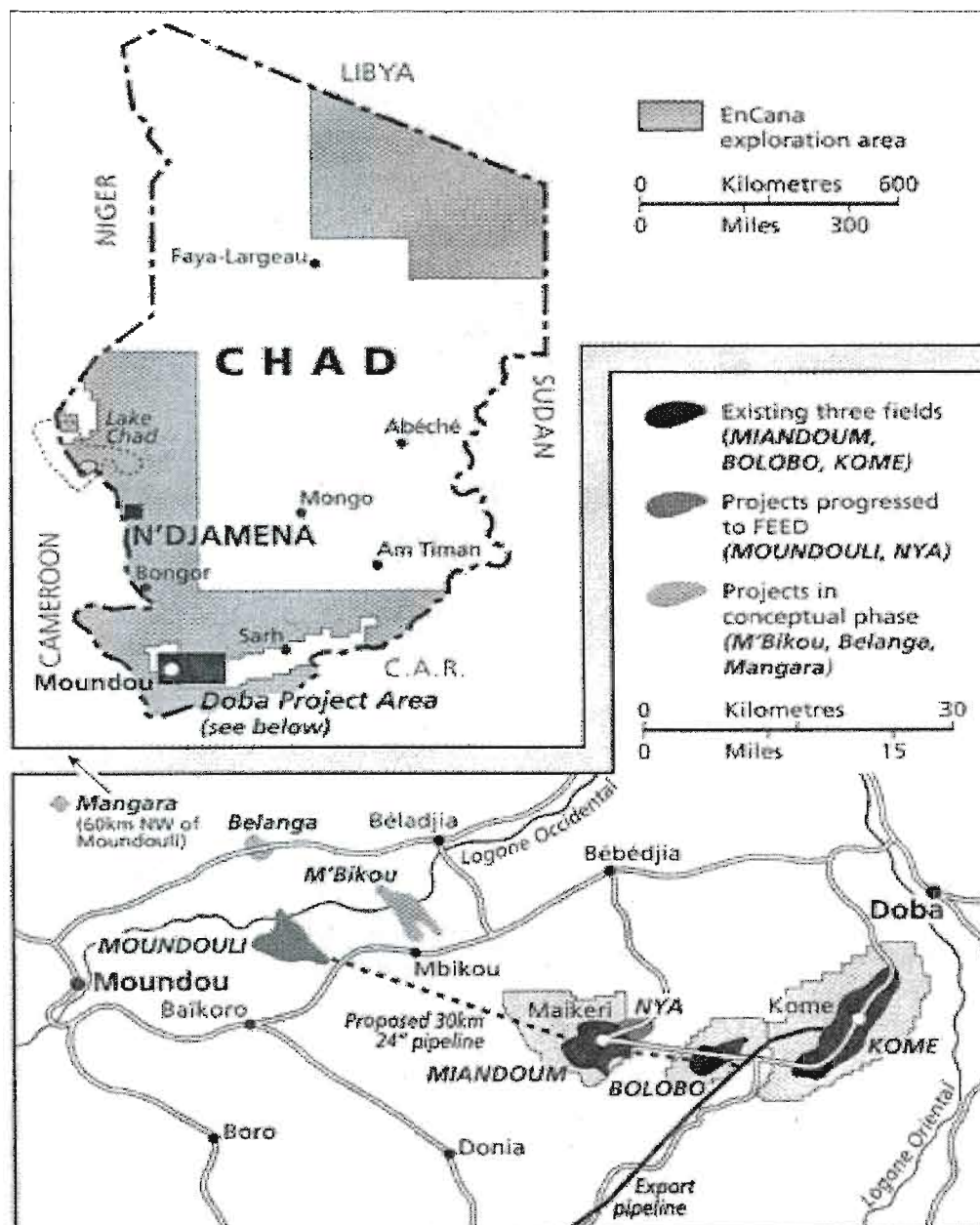
Figure 2.9



Source : Gary et Karl (2003 : 68)

Or, ce système de gestion des revenus proposé par la Banque mondiale n'a pas été infaillible : à la fin 2000, le gouvernement tchadien a reçu la première tranche de 4,5 millions de dollars sur un bonus de signature de 25 millions, versé par le consortium pétrolier, et s'est empressé de le dépenser pour du matériel militaire au lieu d'un secteur prioritaire. La Banque, embarrassée par la situation, a fait remarquer que le bonus n'était pas inclus dans les revenus pétroliers, donc pas couvert par la loi sur la gestion des revenus pétroliers (Africa Energy Intelligence 2002). Justement, le fait que la loi n'inclut que les revenus de trois champs pétroliers jette un néant quant à l'exploitation éventuelle d'autres champs qui sont déjà en exploration dans les régions avoisinantes les champs de Doba. Les concepteurs du projet avaient prévu depuis longtemps que de nouvelles découvertes pourraient être transportées par l'oléoduc, de façon à maximiser les barils circulant à l'intérieur de l'oléoduc.

Figure 2.10
Zones des permis et champs pétrolifères du Tchad



Source : Gary et Reisch (2004 : 24)

L'engouement suscité par la construction de l'oléoduc s'est donc manifesté par de plus en plus d'exploration dans la région, notamment par la compagnie canadienne Encana, ce qui résulta en une augmentation des réserves prouvées de 15% depuis le lancement officiel du projet en 2001. Il faut aussi reconnaître que les coûts élevés de transport et de transaction, la qualité relativement faible du pétrole⁷⁶ et le coût additionnel de la mise en place de programmes sociaux sont tous des facteurs qui n'ont pourtant pas empêché les compagnies pétrolières d'investir dans le projet, car il y avait suffisamment de chances de découvrir d'autres réserves pétrolières.

La construction des capacités de gestion des revenus pétroliers s'est toutefois réalisée à un rythme très différent que la construction de l'oléoduc. Le directeur de la Banque mondiale était d'avis que la construction des capacités de gestion pouvait se réaliser parallèlement au développement industriel du projet, sans nécessairement précéder le démarrage des activités pétrolières. Pourtant, il existait un fort consensus parmi les experts en développement qui insistaient sur la difficulté de la tâche visant la construction des capacités, nécessitant des efforts de longue haleine (UNDP 2002 : 52). Ce qui ajoute à la controverse est que la construction de l'oléoduc a été achevée un an d'avance selon l'échéance et le pétrole a commencé à couler en juillet 2003, tandis que les projets de construction des capacités administratives ont pris du retard. Si la rhétorique de la Banque a évolué quant au temps requis pour la construction de capacités, la réalité s'illustre dans cette citation de Jérôme Chevalier, directeur du projet pétrolier de la Banque mondiale au Tchad : « Nous ne pouvons pas dire aux opérateurs quand ils devraient investir. Une fois qu'une décision est prise, le partenaire privé veut démarrer aussi vite que possible et générer des revenus au plus vite »⁷⁷.

Le cas du Tchad est certainement complexe tant par l'étendue de l'implication étrangère privée au niveau de l'exploitation et de l'exploration du pétrole que par

⁷⁶ Le pétrole brut de Doba est décrit comme le pire des pires, vraiment le fond du baril. Il subit une décote d'environ 10 à 15\$ le baril par rapport au pris de référence du Brent (Mer du Nord). Gary et Reisch (2004 : 26).

⁷⁷ Entrevue réalisée à N'Djamena le 30 septembre 2002 par Gary et Karl (2003 : 66).

l'instrumentalisation de la Banque mondiale pour la réalisation du projet afin de créer le climat propice aux investissements. Le pouvoir organisationnel du Tchad a été littéralement légué à la Banque mondiale, en raison de sa force de persuasion pour des décisions politiques telles que l'adoption de loi de gestion des revenus, laquelle peut être amendée à sa guise. D'ailleurs, le *Project Appraisal Document* mentionne que : « l'emprunteur ne devra pas amender ou déroger à la loi de gestion des revenus pétroliers dans un sens qui affecte matériellement ou négativement l'application du Programme ou qui amoindrit le flot de revenus généré par le Projet » et que toute déviation par rapport au plan affectera les relations du Tchad avec les IFI (World Bank 2000 : 105). Nous croyons donc que le pouvoir de négociation et d'emprise sur le projet par le Tchad s'en trouvent fortement diminués. Ce pouvoir de négociation est d'ailleurs quasi-inexistant en raison du rapport de force déséquilibré, que ce soit face aux IFI ou aux SuperMajors. Ces dernières ont un budget qui excède grandement ceux de plusieurs gouvernements africains et le processus de gestion des revenus ne laisse pas présager à une diminution du fossé entre ces acteurs.

Compte tenu de tous ces facteurs, nous sommes portés à croire que cet exemple d'investissement étranger en Afrique ne peut contribuer, tel que l'espère le NEPAD, à combler le fossé qui sépare les pays pauvres, tels que le Tchad, des pays industrialisés. Ce n'est pas par l'intégration au secteur pétrolier mondial et par la construction d'infrastructures profitant davantage à des investisseurs privés étrangers qu'aux pays producteurs eux-mêmes que les gouvernements africains prendront leur propre destinée économique en main.

Les deux prochaines sections nous permettront d'illustrer que comme le pétrole, l'exploitation minière en Afrique structure l'économie par enclavement et par une dépendance accrue envers un secteur qui domine les exportations de ces pays. La grande libéralisation du secteur minier en Afrique s'est appuyée sur la réforme des secteurs miniers qui ont propulsé les investissements dans les ressources minières, mais les STN exploitant ces ressources en ont tiré un très grand profit. Nous étudierons d'abord le cas de l'or au Mali, puis de l'exploitation des nombreuses richesses dont regorge la RDC.

2.2.3 L'importance grandissante de l'or au Mali

Depuis le début des années 90, la Banque mondiale a encouragé la réforme des codes miniers dans plusieurs pays d'Afrique. La libéralisation plus profonde du secteur a permis aux STN d'accroître les droits d'exploration et d'exploitation sur tout le continent. Le Mali a été l'un des investigateurs de cette tendance en adoptant son nouveau code minier en 1991, ce qui a contribué à relancer les activités minières et à classer le pays au troisième rang des producteurs d'or africains, derrière le Ghana et l'Afrique du Sud. Contrairement à nos deux premiers exemples dans le secteur des ressources naturelles pétrolières, c'est-à-dire l'Angola et le Tchad, le pays ici étudié fait figure de contraste étant donné qu'il a une meilleure réputation démocratique. Cette perception de stabilité politique et économique expliquerait, la concordance entre son indice de potentiel des IDE et celui de sa performance (UNCTAD 2002 : 50). Cette institution avait noté que le Mali faisait partie des pays les plus performants et avait augmenté parallèlement son potentiel d'investissement. En effet, de 1998 à 2002, la performance malienne s'est illustrée par la production industrielle de l'or qui a triplé (OMC 2004). Cet engouement s'explique par la prolifération d'intérêts étrangers et à la mise en exploitation de nouvelles mines, de telle sorte qu'en 2001, sur les 143 titres en vigueur, seulement 55 appartenaient à des sociétés maliennes (Hatcher 2004 : 53). Le potentiel d'investissement pour les étrangers est aussi conforté par la présence d'autres minéraux encore peu exploités tels que l'uranium, le manganèse, le fer et les diamants (CNUCED 2004b : 2).

Le secteur minier est considéré par le gouvernement malien comme l'un des principaux pôles de croissance du pays, car ce secteur attire un nombre croissant d'investisseurs étrangers. L'OMC (1998 : 56) explique cette réalité « grâce à la découverte de nouveaux gisements aurifères et d'indices diamantifères et à l'amélioration de la compétitivité induite par la dévaluation ». Lorsque nous avons présenté la tendance des investissements en Afrique dans la section 2.1.2, nous avons mentionné que le prix des produits miniers a augmenté depuis 2002, de sorte que pour le Mali, l'or est devenu la principale source d'exportation la même année, représentant 72% des exportations

comparativement à 40% en 1998 (OMC 2004). Pourtant, cette progression s'est faite aux dépens du coton, qui était traditionnellement la principale source d'exportation avec le bétail, ce qui oblige tant les IFI que le gouvernement malien à reconnaître que le secteur aurifère, même s'il a soutenu la croissance économique, ne constitue pas une base durable pour l'activité économique. Selon la CNUCED (2004b : 16), « l'amélioration du profil commercial du Mali a été contrariée par une détérioration des termes de l'échange et une perte de compétitivité dans certains secteurs clés où le pays jouit d'un avantage comparatif ». En effet, les ressources aurifères ne sont pas renouvelables, ne représentent qu'un faible niveau de valeur ajoutée, tout en constituant un domaine d'activités à forte intensité capitalistique, très risqué et avec une durée de vie limitée. Les recettes issues des exportations, tant de l'or que du coton, dépendent de la variation des cours mondiaux, ce qui rend le Mali fortement dépendant de l'extérieur en raison de la concentration de ces deux principaux produits d'exportation. Dans la *Strategy for African Mining* de 1992, la Banque mondiale convient que « le secteur minier est une industrie hautement cyclique, bien connue pour ses cycles de prix de croissance et décroissance »⁷⁸ (Strongman 1992 : 28). La reconnaissance de cette réalité n'a cependant pas empêché la forte libéralisation du secteur et, aux compagnies étrangères, de faire valoir leurs intérêts et de profiter à court et moyen terme de l'exploitation de l'or.

Le document de stratégie publié par la Banque mondiale en 1992 a favorisé le développement du secteur minier africain en permettant d'attirer le capital risque en Afrique. La libéralisation du secteur minier s'est appuyée sur la réforme des codes miniers qui ont « obéi sans conteste aux recommandations édictées par la Banque mondiale » (Hatcher 2004 : 56). La Banque établissait de façon explicite les rôles respectifs des États et des STN, à travers une politique du secteur minier clairement articulée qui met l'emphasis sur le rôle du secteur privé en tant que propriétaire et opérateur et le gouvernement comme régulateur et promoteur (Strongman 1992 : 53). Quant au rôle de la Banque, il s'agissait de fournir le support technique et financier permettant aux pays d'entreprendre les réformes réglementaires nécessaires, incluant la privatisation des unités de production minière

⁷⁸ Notre traduction. On utilise souvent en anglais l'expression « *boom & bust* » pour caractériser ces cycles instables.

détenues par l'État, afin d'établir les conditions pour attirer le financement du secteur privé (Onorato et al. 1998 : vii). Étant donné que la base industrielle des pays africains est très étroite et fragmentée en général, les sociétés étatiques n'avaient pas les capacités opératoires et capitalistiques requises pour développer des projets miniers d'envergure (Emerson 1982 : 563). En plus, les opportunités de mise en marché se retrouvent principalement dans les pays industrialisés, c'est pourquoi il s'est avéré nécessaire de faire contribuer le secteur privé au développement minier en Afrique. Cette participation exige cependant l'instauration de « bonnes politiques » macroéconomiques et commerciales, avec peu de restrictions ou de contrôle sur les exportations de minéraux ou les importations nécessaires d'équipement, de services et de fourniture (Strongman 1992 : 20).

À la fin de 1995, trente-cinq gouvernements africains avaient radicalement révisé leurs codes miniers, en redéfinissant les droits et obligations des investisseurs, en renforçant le cadre incitatif, en dérégulant et en privatisant le secteur (Dansereau 2005 : 50). En effet, de tels codes d'investissement garantissent la liberté commerciale et la liberté de rapatriement des capitaux et ont été promulgués en mettant de côté plusieurs restrictions et pré-requis qui avaient limité les IDE dans le passé (Bennell 1997 ; OMC 1998 : 18). Le code minier du Mali prévoit donc de nombreux incitatifs, tels que l'exonération de tous les impôts, droits, contributions ou toutes autres taxes directes ou indirectes (pendant trois ans) et l'exonération de l'impôt sur les bénéfices couvrant les cinq années suivant la première production (OMC 1998 : 19). En 1999, le code minier fut remanié de sorte que les importantes exonérations fiscales et douanières consenties aux entreprises minières ont été réduites pour les mines en exploitation depuis l'entrée en vigueur du nouveau code (OMC 2004). Malgré ce remaniement, deux critiques s'imposent, au niveau de l'impact sur les dépenses sociales et sur les intérêts des firmes qui profitent de ces incitatifs.

Premièrement, les incitatifs fiscaux peuvent résulter en des revenus substantiels non perçus par le gouvernement, ce qui désavantage les pauvres à travers la baisse des dépenses sociales (Mugabe 2005 : 93). L'introduction d'un nouveau code minier et les modifications étatiques qu'il véhicule soulève certaines questions quant à la capacité présente et future du

gouvernement malien à assurer certaines fonctions en matière de services (Campbell et al. 2005 : 86). Faute de revenus, le gouvernement malien est confronté à un profond paradoxe alors que le discours dominant, repris par le NEPAD, maintient que les investissements étrangers sauront augmenter les revenus de l'État induits par la croissance économique (Hatcher 2004 : 53). Cette stratégie économique est accompagnée par la poursuite de l'assainissement des dépenses publiques initiée dans les années 80 avec les PAS. Or, qui dit assainissement des dépenses publiques dit nécessairement réduction, et cette stratégie économique s'est avérée contre-productive, car de nombreux auteurs ont observé qu'elle n'a pas réussi à améliorer l'accès aux pauvres à l'éducation et à la santé, ni à diminuer la pauvreté.

Deuxièmement, ce genre d'incitatifs crée des distorsions qui, selon Moran (1998 : 31), introduisent une dynamique de recherche de rente dans l'économie et permettent aux potentiels bénéficiaires d'utiliser leur poids politique pour influencer le processus en faveur des intérêts de leur compagnie. Les mesures incitatives instaurées par les investisseurs en anticipation de retombées positives sur le reste de l'économie peuvent avoir l'effet contraire à celui recherché si elles entraînent une modification des coûts relatifs au capital et au travail (Goldstein 2004 : 14). Dans le cas du Mali, elles entraînent effectivement une distorsion des prix, car les coûts d'exploitation sont exceptionnellement bas, particulièrement pour la mine de Morila dans le sud du Mali : l'or vaut 130 à 150 dollars l'once, pendant que la moyenne mondiale se situe entre 230 et 250 dollars⁷⁹. Quant à Sadiola, située à l'ouest, il s'agit de la plus grosse mine du Mali en plus d'avoir les plus bas coûts au monde pour l'or (Gosselin et Touré 2000 : 61).

La plus grande libéralisation du secteur et les incitatifs pour attirer les investisseurs ont permis à la société canadienne Iamgold d'acquérir des droits d'exploration à Sadiola en 1990. Le site d'exploitation de Sadiola est géré par la SEMOS (Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola S.A.), dont les actionnaires sont Iamgold (38%), AngloGold (38%), le gouvernement malien (18%) et la SFI du Groupe de la Banque mondiale (6%). La présence

⁷⁹ « Mali Poised to Become Third African Gold », *Panafrican News Agency*, 3 août 2000, <http://www.allafrica.com/stories/200008030336.html>, cité dans Hatcher (2004 : 46).

d'Iamgold dans cette société lui a été très profitable : en 1998, Iamgold se classait au 3^e rang des sociétés dont les revenus avaient le plus augmenté au Canada d'après le *Report on Business Magazine*⁸⁰. Selon cette source, ses revenus avaient atteint 63,6 millions de dollars et avaient crû de 393% durant cinq ans ; de ces revenus, 8,7 millions de dollars étaient des profits. Cette performance est tout de même relative, quand on regarde celle de Barrick Gold Corporation, deuxième producteur mondial, aussi présent au Mali, qui enregistrait des revenus de 1,34 milliards de dollars et des profits de 301 millions pour la même année (Gosselin et Touré 2000 : 61).

La SFI est devenue, comme au Tchad, une source de financement substantiel pour des projets miniers tels que celui de Sadiola et a agi comme un catalyseur de l'investissement de la dette additionnelle du secteur privé et des fonds d'action des projets qu'elle a financé. Cette institution internationale prête toujours peu d'attention à la question de savoir si les investissements soutenus et garantis viennent appuyer les stratégies de développement des pays bénéficiaires, mais en théorie, donc au niveau du discours, les programmes des institutions multilatérales qui facilitent les IDE doivent être compatibles avec la lutte contre la pauvreté et autres objectifs de développement (Culpeper 2004 : 19).

Par ailleurs, la nécessité d'attirer les investissements étrangers et la réforme conséquente de la régulation de l'État a « joué en faveur d'une approche sectorielle au détriment d'une approche selon laquelle le secteur minier doit contribuer à l'atteinte d'objectifs macroéconomiques » (Campbell 2004 : 19). Moss et al (2005 : 340) ont noté qu'une grande proportion d'IDE va vers des projets d'enclave, ce qui peut limiter leur intégration avec l'économie locale. Emerson (1982 : 563) a expliqué ce phénomène en raison des projets miniers à grande échelle qui demandent généralement beaucoup de capitaux et de technologie et ont peu de flexibilité quant aux méthodes de travail ou de production. Le lieu de ces enclaves est évidemment dicté par les dépôts de minerais, ce qui engendre un certain nombre de conséquences sociales sur la main d'œuvre et sur la dualité villes urbaines/rurales. Cette théorie s'applique tout à fait aux mines d'or du Mali de la région de Kayes, où se situe

⁸⁰ Cité par Gosselin et Touré (2000 : 61).

le village de Sadiola. L'Institut Nord-Sud a constaté que la mine semble avoir eu un impact économique limité sur la région de Kayes (Gosselin et Touré 2000 : 64). Le développement des infrastructures scolaires et de santé n'a touché que Sadiola, pendant que la construction de la route Kayes-Sadiola a été réalisée en fonction des besoins de la SEMOS et non de ceux des populations. Les recettes fiscales et le revenu de dividendes perçus par le gouvernement malien semblaient également rester à Bamako. L'exemple du Mali nous permet de constater comment l'exploitation minière contribue généralement peu à stimuler le reste de l'économie et que ces investissements n'ont que peu d'effet sur le développement.

L'ouverture nécessaire pour attirer les IDE et l'assouplissement des règles peut donc devenir une stratégie coûteuse au niveau social, mais aussi au plan environnemental. À Sadiola, la mine d'or est exploitée par une carrière à ciel ouvert qui avait atteint deux kilomètres de long, 800 mètres de large et 190 mètres de profondeur (Gosselin et Touré 2000 : 60). Cette exploitation a eu un impact appréciable sur l'environnement en raison du déboisement de larges sections de terrain dans un secteur déjà fortement touché par la désertification. Pourtant, le gouvernement malien, à l'instar de plusieurs PED, se montre réticent à légiférer de façon rigoureuse en matière environnementale, et n'est pas non plus encouragé à le faire par les IFI. Il existe donc une crainte partagée que quelques PED utilisent des normes environnementales moins rigoureuses pour bénéficier de nouveaux investissements ou qu'en ne les élevant pas, ils gagnent un avantage comparatif sur les autres pays. Même en présence de clauses environnementales, les gouvernements africains n'ont que peu de moyens pour les faire appliquer, en raison du « legs de vingt années de « réformes économiques » qui ont influé sur les capacités des PED à gérer les demandes économiques sociales et environnementales auxquelles ils font face »⁸¹ (Culpeper 2004 : 16). En effet, avec les mesures de libéralisation et de dérégulation introduites dès l'ajustement structurel, les États ont graduellement été confinés à jouer un rôle passif de facilitateur envers les investisseurs privés, ayant pour conséquence la réduction de la taille de l'État et la diminution de ses capacités.

⁸¹ Souligné par l'auteur.

Si la libéralisation des codes miniers confronte la capacité des États de légiférer en faveur de stratégies de développement durable au niveau des protections environnementales, des répercussions sociales ou au niveau du travail, l'activité même des STN dans ce secteur a peu de chances d'engendrer des retombées positives sur la population. L'exemple du Mali nous permet de démontrer que la stratégie économique priorisant le développement des ressources minières à travers l'augmentation des IDE dans ce secteur ne peut être soutenable pour le développement économique et humain. Étant donnée la pression exercée par les IFI en faveur d'une plus grande déréglementation, le gouvernement se retrouve avec le seul choix d'intégrer son économie déjà concentrée sur le secteur primaire, ce qui favorise par contre beaucoup plus les STN minières que le pays lui-même.

2.2.4 L'avènement d'un chef d'État pro-occidental en RDC et l'exploitation minière

Notre propos dans cette section ne servira pas à relater les événements qui menèrent à une guerre horrible mettant en scène des acteurs provenant, entre autres, des pays voisins à la RDC, et qui conduit à l'assassinat de Laurent-Désiré Kabila en 2001. Notre analyse se concentrera plutôt sur la suite des choses, c'est-à-dire à partir du moment où le fils de l'ancien président, Joseph Kabila, prit le pouvoir. Le nouveau président fera contraste avec son père car il libéralisa avec vigueur l'économie congolaise.

La dictature de Mobutu avait constitué un frein à l'exploitation du cobalt, de l'or, du diamant, du colombo-tantalite (coltan) et du pétrole (Braeckman 2003). Ces ressources naturelles encore peu exploitées, particulièrement le cobalt et le coltan, sont essentielles au développement des industries de pointe telles que l'électronique, la production d'ordinateurs et la conquête de l'espace. D'ores et déjà, nous pouvons nous questionner, d'une part, sur l'intérêt porté vers l'utilisation de ces ressources et les bénéfices qu'en retirent les STN exploitant ces minerais et, d'autre part, sur la proportion des revenus générés qui sera entraînée dans la corruption et la part qui sera dépensée par le gouvernement pour les besoins criants d'une population anéantie par la pauvreté dans laquelle elle a été précipitée en raison d'une guerre menée pour des intérêts qui lui ont échappé.

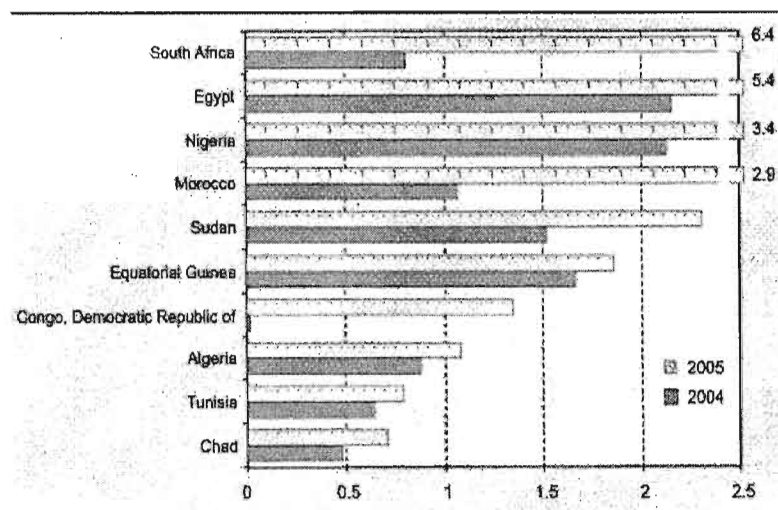
Au nom de l'ouverture au commerce mondial et son corollaire de libéralisation des cadres fiscaux et législatifs, la RDC s'est soumise aux IFI, comme la plupart des pays africains, de sorte que le pays fut l'un des premiers à obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, en plus des autres promesses d'assistance qui se sont multipliées, entre autres de l'Union européenne. Selon Mazalto (2005 : 4), l'implication des IFI a été motivée par l'urgence de modifier la législation minière. À partir de 1999, la RDC entreprit un programme triennal élaboré avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale, dans lequel la réforme du secteur minier était prioritaire. Puis, le programme intérimaire renforcé de 2001-02 avait pour objectif de remettre l'économie congolaise sur la voie de la croissance grâce à une politique de libéralisation et d'ouverture aux investissements étrangers. Cet objectif allait se réaliser surtout par la libéralisation des marchés diamantifères et pétroliers. Enfin, un DSRP-intérimaire fut produit en 2002, à travers lequel un nouveau code des investissements et un nouveau code minier furent promulgués (World Bank 2002). Tout comme les codes réformés des autres pays africains, le nouveau code minier de la RDC fut beaucoup plus libéral, en autorisant le rapatriement des bénéfices et en redéfinissant les mandats confiés à l'État, jouissant désormais d'une liberté d'action minimale, pendant que l'investisseur privé devenait titulaire, opérateur et commerçant. Le nouveau rôle conféré à l'État lui a enlevé un véritable contrôle politique qui lui aurait permis « d'exiger des investisseurs de justifier des pratiques répondant directement aux objectifs de développement économique et social du pays » (Mazalto 2005 : 10).

Or, la « mise en valeur plus rationnelle des ressources » (Braeckman 2003 : 209) a obligé le pays à relancer ses exportations pour être en mesure de payer sa dette, ce qui a contraint le régime à s'aligner vers les intérêts des IFI, qui elles-mêmes promeuvent l'investissement des STN, qui sont encore les plus grandes gagnantes. En effet, la réforme politique visant à simplifier la réglementation des IDE en RDC a fait en sorte de réduire les niveaux de taxes et les paiements de royautés, afin d'être compétitif au niveau international (UNCTAD 2005 : 43). Le nouveau code minier est effectivement flexible et peu contraignant pour les investisseurs qui désirent profiter de ces avantages : selon le classement de James Otto de l'École des Mines du Colorado, la RDC se positionne au 3^e rang en Afrique et 10^e au monde à l'égard des avantages consentis aux investisseurs dans son régime fiscal et

douanier⁸². Et là n'est pas le seul avantage des STN : en plus de profiter d'un régime fiscal favorable, celles-ci peuvent se réjouir des faibles coûts de production. Comme pour le Mali, l'or est produit en RDC à un niveau très bas, en raison de l'objectif de Barrick Gold Corporation du Canada de réduire au maximum ses coûts de production, à 183\$ l'once, pendant que les autres entreprises le produisent à 270\$ l'once (Baracytse 2000).

La croissance des investissements fut effectivement au rendez-vous, comme le démontre la progression des flux de 2004 à 2005, sur la figure 2.11. La SFI a là aussi joué un rôle décisif pour rassurer les investisseurs privés et publics et a créé un effet d'entraînement pour les investissements dans le secteur minier. Depuis 2003, les IDE dans le secteur minier constituent plus d'un quart de l'apport des entrées d'IDE et contribuent pour presque la moitié du PIB avec des records de production atteignant 24% de hausse (UNCTAD 2004). Plusieurs projets de nouvelles mines virent le jour dans la province du Katanga et dans le sud-

Figure 2.11
Afrique : Flux d'IDE, 10 principaux pays,
2004, 2005 (en millions de dollars)



Source: UNCTAD, FDI/TNC database, (<http://www.unctad.org/fdistatistics>), (WIR 2006: 41)

⁸² Emery Mukendi Wafwana & Ass., *Rapport du séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise*, 22 au 23 avril 2002, Kinshasa, mai 2002, p.20, <http://www.worldbank.org/ogmc/files/rapportsurleseminaire.pdf>, cité par Mazalto (2005 : 12)

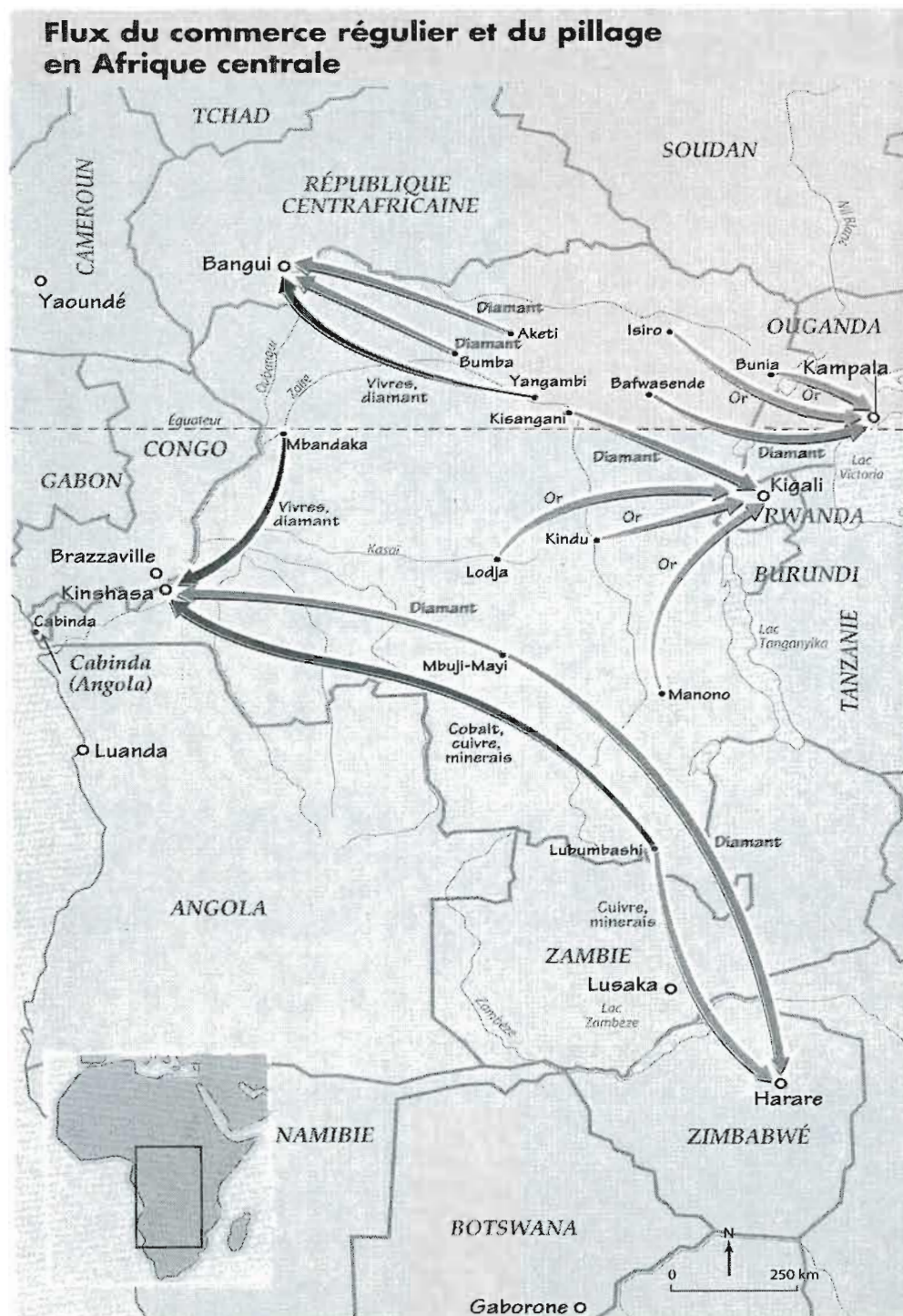
Kivu. Malgré ces différentes perspectives, la dépendance financière de la RDC est telle que l'Economist Intelligence Unit (EIU 2005 : 27) prévoyait que les bailleurs continueraient à fournir environ 58% des revenus au pays au cours des prochaines années. L'EIU a soulevé le risque de déficit de l'État congolais puisque les STN minières faisaient état de profits de plus en plus élevés et systématiquement rapatriés à l'étranger (Ibid : 11). La dette a effectivement progressé à chaque année de 2002 à 2006, passant de 10 à 13 milliards de dollars, pendant que la production de diamants et de cuivre progressait pourtant, particulièrement pour le cuivre qui passa de 32 tonnes en 2002 à 85 en 2006 (EIU 2006).

Par ailleurs, pour créer un climat stable pour les investissements, la communauté internationale avait tout intérêt à s'allier avec un pouvoir renforcé, incarné par Joseph Kabila. Cet intérêt politique motivé par des ambitions économiques s'explique par la crainte des « zones grises », de par le monde, depuis les attentats de septembre 2001, qui représentent un potentiel de risque inacceptable (Braeckman 2003). D'ailleurs, Braeckman rapporte que les commerçants libanais étaient fortement présents en RDC, de sorte que les bénéfices de l'exploitation des diamants servaient à financer le Hezbollah au Sud-Liban. Si l'ajustement structurel avait réduit la taille de l'État, les IFI doivent maintenant convenir que l'autorité des États ne peut être délaissée au seul profit des forces du marché.

Tout comme l'or au Mali, l'or gris (coltan) de la RDC a éclipsé toutes les autres richesses de la région du Kivu tels que le bétail et les produits agricoles, aux dépens des populations locales et d'une économie durable et diversifiée, le pays devant importer notamment de l'Afrique du Sud pour pouvoir se nourrir. Le « scandale géologique »⁸³ de la RDC peut aussi être comparé au paradoxe d'abondance pétrolière de son voisin du sud, l'Angola. Néanmoins, selon OXFAM, l'exploitation de la « poussière magique » de l'industrie microélectronique et les problèmes de pillage qui y ont été associés va au-delà des États voisins de la RDC (voir figure 2.12). Ce serait le système du commerce international lui-même qui en serait responsable, étant donnée :

⁸³ Nous reprenons ici l'expression de Baracetyse (2004 : 222).

Figure 2.12



Source : Braeckman (2003)

la forte demande mondiale de produits miniers, avec ses promesses de profits et dividendes issus de l'import-export, [qui] témoigne de la façon dont les marchés mondiaux peuvent amplifier les effets d'un conflit et de politiques gouvernementales calamiteuses » (OXFAM 2002 : 215).

De plus, depuis 1998, les investisseurs et donateurs n'ont cessé de féliciter l'Ouganda pour ses performances économiques telles que l'accroissement des recettes fiscales, l'augmentation des liquidités du Trésor et les faibles dépenses militaires. Or, le rapport de l'ONU consacré au pillage des ressources naturelles congolaises révèle que la Banque mondiale était au courant de l'accroissement notable des exportations d'or et de diamant d'un pays qui en produit normalement très peu et qui exporte des quantités qu'il n'est même pas en mesure de produire (Braeckman 2003 : 204). Ainsi, on ne peut comprendre la croissance de l'Ouganda qu'en analysant la guerre qui s'est déroulée un peu plus à l'ouest, chez son voisin congolais.

Nous arrivons donc à la même conclusion que nous avons faite pour le Mali, mais avec des résultats encore plus brutaux et une implication pouvant être qualifiée de néo-colonialisme panafricain. La libéralisation économique, la réforme du secteur minier et la présence de STN internationales subséquente ont légalisé et encadré un pillage qui avait déjà lieu, par différents acteurs interposés. Les ressources minérales de la RDC (sans même parler du pétrole dont l'exploitation est inaccessible aux observateurs) sont tellement diversifiées, nombreuses et convoitées de par le monde qu'elles transforment pratiquement le pays en un modèle d'exploitation qui s'apparente à l'ancienne Afrique des comptoirs. Le modèle néolibéral appliqué à la RDC ne peut que profiter aux exploitants de ressources naturelles et aux dirigeants encore corrompus, le pays étant pris à la gorge avec la fin d'une dictature ayant lourdement endetté le pays, une guerre ayant failli redéfinir les frontières de son territoire hérité de la colonisation et une pression politique énorme de la communauté internationale et des bailleurs de fonds recherchant un semblant de stabilité nécessaire à la sécurité mondiale et aux investissements.

2.3 Les IDE dans le secteur textile

Dans les deux sections précédentes, nous avons vu que les IDE étaient motivés par la présence de ressources naturelles pouvant être exploitées avec un haut taux de rentabilité. Toutefois, en dépit de la forte présence des IDE dans le secteur primaire, le secteur secondaire est tout aussi intéressant à analyser, car quelques pays africains ont connu une croissance marquée des investissements dans le secteur textile. De la même manière, nous pouvons nous questionner sur la possibilité que les investissements dans ce secteur puissent contribuer à une meilleure appropriation des politiques de développement. Les investissements dans le textile peuvent, selon certains, amener une plus grande diversification de l'économie africaine. Cette volonté de diversification est un des résultats attendus de la stratégie du NEPAD : « Diversification des activités de production, amélioration de la compétitivité sur le plan international et augmentation des exportations » (NEPAD 2001 : 14). Le textile peut permettre cette diversification et ce secteur a percé en Afrique en raison de certains avantages compétitifs, quoique temporaires, ce qui a résulté en une augmentation des exportations. Il est important de souligner dès le départ que dans le plan d'action pour la promotion des exportations africaines, « les chefs d'État doivent agir pour obtenir et stabiliser le traitement préférentiel consenti par les principaux partenaires des pays développés (comme le système généralisé de préférences (SGP), l'Accord de Cotonou, l'Initiative Tout sauf les armes et l'AGOA) » (NEPAD 2001 : 50-51). Or, la façon dont s'est opérée cette diversification laisse entrevoir peu de perspective d'appropriation du processus de développement économique dans ce secteur.

Une des principales distinctions entre les IDE dans le secteur primaire et ceux du secteur manufacturier se situe au niveau de la quantité de capitaux et de technologie requises. Les IDE visant l'extraction des ressources devaient être intensifs en capital et en technologie, tandis que les IDE dans les vêtements et l'industrie textile demandent beaucoup d'employés et peu de technologie (Te Velde 2002 : 3). De plus, l'Afrique est composée d'une quantité de main d'œuvre qui coûte moins cher qu'ailleurs dans le monde. Cet avantage comparatif, renforcé par des accords de commerce préférentiels et par différents incitatifs afin d'attirer les

investissements, ont permis à une poignée de pays de percer le marché afin d'exporter vers les États-Unis et l'Union Européenne. Les pays ayant exporté des quantités significatives de vêtements depuis les années 90, soit le Kenya, le Lesotho, Madagascar, l'île Maurice et l'Afrique du Sud, représentent d'ailleurs 90% des exportations africaines de vêtements vers les États-Unis, les 10% restants étant exporté vers l'Union Européenne⁸⁴.

Il faut comprendre que ces PMA ont accès à ces marchés sans droit de douane ni quota, contrairement à plusieurs pays asiatiques. Le secteur du textile était protégé depuis 1974 par l'AMF, établissant un système de quotas vers les marchés industriels des États-Unis, du Canada et de l'Union Européenne, ce qui limitait une trop grande expansion du marché asiatique du textile en protégeant l'industrie locale occidentale. Cependant, ce système a donné des avantages à plusieurs petits pays exportateurs de textile qui ont été moins atteints par les quotas. Cette perspective de développement dans les marchés de plus petite taille s'explique également par l'expansion des marchés des pays riches qui s'est réalisée si rapidement que la production locale de ces pays n'a pu répondre à la demande croissante (Gumisai 2006 : 18).

L'opportunité créée par ce contexte commercial a été renforcée dans le cadre de l'AGOA avec les États-Unis promulgué en 2000, car les produits exportés de l'Afrique ont bénéficié d'un accès sans droits de douane ni quotas. Cela représente aussi un avantage pour les produits pétroliers qui comptent pour 50% des exportations d'Afrique subsaharienne et pour les produits agricoles qui comptent quant à eux pour 36% (Mattoo et al. 2003 : 831). Selon, Gibbon (2003 : 1809), l'AGOA est une initiative sans précédent dans l'histoire des relations économiques entre les États-Unis et l'Afrique, car d'un point de vue économique, elle représente la plus grande concession depuis le SGP, ce qui a par ailleurs favorisé d'autant plus les importations pétrolières⁸⁵. Quant au secteur manufacturier, les exportations faibles de l'ordre de 12% du total des exportations subsahariennes ont connu un véritable élan. En

⁸⁴ Ce calcul réalisé par Gibbon (2003 : 1813) est basé sur la supposition que la composition des exportations totales reflète celles de l'UE et des ÉU pris ensemble. Les données ont été tirées de Eurostat (2002), Comtrade database.

⁸⁵ En 2001, 84% des importations aux États-Unis sous l'AGOA s'étaient fait dans le secteur pétrolier (Gibbon 2003 : 1809).

effet, le secteur des vêtements a été le plus dynamique depuis l'accès préférentiel conféré par l'AGOA, en s'accroissant à un taux annuel de près de 7% (Mattoo et al. 2003 : 831). De 1999 à 2001, les importations des États-Unis provenant des cinq plus grands exportateurs textiles, que nous avons nommés plus haut, se sont accrues de 66% (Gumisai 2006 : 18). Ce « pacte africain de croissance et des affaires » a véritablement propulsé les investissements basés sur les exportations de vêtements destinés à l'un des plus grands marchés au monde (Goldstein 2004 : 77).

Les tableaux 2.4 et 2.5 expliquent l'essentiel des règles de fonctionnement de l'AGOA pour le secteur textile. L'accord de 2004 a permis de prolonger l'expiration, d'abord prévue en 2008, jusqu'en 2015 (UNCTAD 2005 : 47). Il est important de souligner la distinction que fait l'AGOA entre les pays qui ont un PNB supérieur et les autres. Les

Tableau 2.4
Résumé des règles d'origine des vêtements de l'AGOA

<u>Description des pré-requis des règles d'origine</u>	<u>Conditions d'accès</u>
Vêtement assemblé à partir d'un tissu fabriqué et coupé aux ÉU, avec un fil provenant des ÉU	Aucune limite (a)
Vêtement assemblé et ensuite fini (b) à partir d'un tissu fabriqué et coupé aux ÉU, avec un fil provenant des ÉU	Aucune limite
Vêtement coupé et assemblé à partir d'un tissu fabriqué aux ÉU, avec un fil provenant des ÉU	Aucune limite
Vêtement assemblé à partir d'un tissu régional et avec un fil provenant des ÉU ou de l'Afrique	Quotas de 3,5% du total des importations de vêtements (c)
Vêtement assemblé dans un PMAB à partir de fibre ou de fil étrangers	Aucune limite pour quatre ans avec les quotas de 3,5%

Source : Mattoo et al. (2003 : 837). Notre traduction.

a Un accès avec aucune limite signifie une absence de quotas et de droits de douane, en autant que le vêtement a été assemblé dans le pays exportateur.

b Un vêtement où on a appliqué un autre procédé, tel que la finition, la broderie ou autre.

c La limite de 3,5% fut élevée à 7% sous l'AGOA II en 2002, puis à 10% sous l'*AGOA Acceleration Act* de 2004.

Tableau 2.5
Évolution et distinction des règles de l'AGOA pour les vêtements

Bénéficiaire Act	Pré-AGOA (avant 2000)	AGOA (2001-2004) ^a	AGOA Acceleration (2005-2008)
PMAB de fil	Quotas de l'AMF sujets aux tarifs de la NPF (b)	Quotas éliminés, droits de douane éliminés	Quotas éliminés, droits douane sujets à la règle d'origine du tissu et du
Autres pays Africains	Quotas de l'AMF sujets aux tarifs de la NPF	Quotas éliminés, droits de douane sujets à la règle d'origine du tissu et du fil	Aucun changement

Source : Mattoo et al. (2003 : 838)

a L'AGOA a été promulgué en 2000, mais a pris effet en 2001. La première étape s'est terminée à la fin-septembre 2004 et le démantèlement de l'AMF a eu lieu à la fin-décembre 2004.

b Les quotas de l'AMF ne s'appliquaient qu'au Kenya et à l'île Maurice pour les pays africains. La Nation la Plus Favorisée renvoie à la marge de préférence accordée aux exportateurs africains pour déterminer le taux de droit de douane. La marge de préférence était en moyenne de 5%.

pays affectés par cette clause, c'est-à-dire ayant un PNB par habitant de 1500\$ en 1998⁸⁶, sont l'Afrique du Sud et l'île Maurice. Une règle de triple transformation s'applique à ces deux pays, les étapes de transformation incluant le filage, la teinture, le tricot, l'assemblage ou la finition. Les exportations de vêtements en provenance des pays moins avancés bénéficiaires (PMAB) ne doivent, par contraste, n'avoir subi qu'une des étapes et bénéficiaient d'une dérogation de quatre ans sur la règle d'origine. Les restrictions sur la règle d'origine servent avant tout à protéger le marché textile des États-Unis du marché asiatique, tout en développant de nouvelles perspectives pour les nouveaux producteurs africains. Nous pouvons comparer les effets de cette règle sur la croissance respective des deux catégories de pays grâce au tableau 2.6.

⁸⁶ Plusieurs pays ont dépassé ce seuil de 1500\$ de PNB/hab. justement en raison de leur statut préférentiel sous l'AGOA (Gibbon 2003 : 1810). Le critère de 1500\$ de PNB/hab. est différent de celui des Nations Unies définissant le groupe des PMA, c'est pourquoi la littérature utilise en anglais l'expression *Lesser Developed Beneficiary Countries* (LDBC) pour les désigner.

Tableau 2.6
Commerce des vêtements sous l'AGOA, 2000 et 2001

	<u>PMAB</u>			<u>Autres</u>	
	Lesotho	Madagascar (a)	Kenya	Afrique du Sud	Maurice
<u>Exportations</u> (millions \$ US)					
2000	140,2	109,5	43,8	140,9	244,7
2001	214,8	178,2	64,4	173,3	238,3
Croissance	53%	63%	47%	23%	-3%
<u>Des exportations</u> <u>de 2001 :</u>					
Préférence allouée	129,2	92	51,6	30,4	38,8
Proportion des exportations totales	60%	52%	80%	16%	16%
<u>Proportion de la</u> <u>préférence allouée :</u>					
Issue de tissu régional	0%	0%	0%	97%	85%
Issue de tissu américain	0%	0%	0%	1%	5%
Issue de tissu étranger	84%	79%	100%	0%	0%

Source : OTEXA et calculs de Mattoo et al. (2003 : 846). Notre traduction.

a Le montant des exportations pour le Madagascar, le Kenya, l'Afrique du Sud et l'île Maurice ont été ajustés selon les données de Gibbon (2003 : 1814). Nous avons fait le calcul de la croissance correspondante.

En comparaison, la Convention de Lomé, puis les Accords de Cotonou, ainsi que l'Initiative Tout sauf les armes de l'Union Européenne, ont tous accordé un accès préférentiel aux marchés africains, entre autres, mais ont eu moins d'effets sur les investissements en Afrique dans le secteur textile que l'AGOA. La Convention de Lomé, qui s'adressait à 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et qui expira en 2000, instituait une règle de la double transformation, c'est-à-dire l'assemblage et au moins une étape préalable de filature, tissage ou tricotage. Les Accords de Cotonou qui lui succédèrent énonçaient plutôt que le pays bénéficiaire devait créer 60% de la valeur ajoutée aux articles exportés, en plus d'établir une règle d'origine de 15% (Goldstein 2004 : 78).

L'Initiative Tout sauf les armes exclusive aux pays africains et promulguée en 1999, énonçait quant à elle que les intrants d'une tierce partie ne devaient pas excéder 10% de la

valeur marchande du produit (Cling et al. 2004 : 21). La différence majeure entre le pacte des États-Unis et les différents accords de l'Union Européenne concerne la règle d'origine, car selon les Accords de Cotonou et l'Initiative Tout sauf les armes, le tissu peut provenir de n'importe où dans le monde, du moins à partir de 2004 où la dérogation de l'AGOA se termine (Mattoo 2003 : 837). Étant donné que l'AGOA permet aux PMAB d'exporter avec un accès préférentiel vers les États-Unis avec la seule exigence de l'assemblage, il en a résulté que tant les montants d'IDE que les exportations de ces pays se sont accrus de façon marquée. Nous pouvons observer, selon les données du tableau 2.7, que les exportations vers les États-Unis se sont même effectuées aux dépens de celles vers l'Union Européenne. Ainsi, les entreprises de l'Extrême-Orient ont su orienter leur production de façon à contourner le système des quotas, ce qui favorisa l'afflux d'investissements dans le secteur textile pour les pays sans quota.

Tableau 2.7
Exportations de vêtements des principaux fournisseurs, parmi les PMA africains,
vers les États-Unis et l'Union Européenne, 1990-2002
(millions de dollars US) a

	Lesotho >ÉU	Lesotho >UE	Madagascar >ÉU	Madagascar >UE	Kenya >ÉU	Kenya >UE
1990	24,5	5,6	0,4	10,8	2,5	2,5
1991	27,0	18,2	0,1	15,1	4,5	6,3
1992	50,8	18,3	0,2	18,5	7,8	17,4
1993	55,1	14,7	1,5	46,3	22,1	10,3
1994	62,4	13,5	2,8	92,6	35,2	7,1
1995	61,7	12,6	6,7	122,0	34,0	6,3
1996	64,9	12,7	11,0	147,7	27,1	3,3
1997	86,5	4,5	15,3	177,1	31,3	2,6
1998	100,2	0,8	22,0	218,0	33,5	2,3
1999	110,7	0,2	45,7	213,9	39,3	2,5
2000	140,2	1,6	109,5	244,7	43,8	1,7
2001	216,7	3,2	178,2	238,3	64,4	1,7
2002	321,1	2,1	89,3	145,6	125,5	1,1

Sources : US ITC (2002, 2003), US Department of Commerce, Otexa (2002, 2003), Eurostat (2002, 2003). Tiré de Gibbon (2003 : 1814), notre traduction.

a Les taux de change des États-Unis (ÉU) et de l'Euro/UCE (UE) sont basés sur les taux au 31 décembre de l'année courante.

Cependant, pour bénéficier en tant que tel des avantages consentis par l'AGOA, les pays doivent remplir une série de conditionnalités politiques et économiques, en plus d'avoir un visa d'exportation approuvé par le département des douanes des États-Unis. Sur les 38 pays éligibles à l'AGOA, seulement la moitié l'avait obtenu en mars 2003⁸⁷ (Gibbon 2003 : 1810). Mattoo et al. (2003 : 829) soutiennent que l'AGOA « *aims at broadly improving policymaking in Africa, enabling countries to embrace globalisation, and securing durable political and economic stability* ». L'AGOA serait donc réservé aux pays africains qui adoptent des politiques économiques basées sur le marché, qui introduisent un pluralisme économique et éliminent les barrières à l'investissement et au commerce avec les États-Unis (Gumisai 2006 : 18). Ce pacte africain pour les affaires et la croissance franchit de ce point de vue la frontière entre l'économique et le politique, car il ne permet plus seulement de réguler les échanges commerciaux, mais sert également à promouvoir certaines normes politiques. De plus, la CNUCED fait remarquer que de façon générale, l'AGOA partage plusieurs buts du NEPAD, tels que l'intégration régionale entre les pays africains (UNCTAD 2005 : 47), et nous pourrions ajouter qu'ils prônent les mêmes politiques néo-libérales. De ce fait, l'industrie textile oblige l'ouverture des frontières au libre marché, ce qui laisse entrevoir peu de possibilité quant à l'appropriation et aux choix de développement par les Africains.

Les gouvernements des pays africains bénéficiaires de cet accès préférentiel ont également instauré des incitatifs fiscaux pour attirer les investissements, ce qui a influencé les compagnies étrangères à venir utiliser la main d'œuvre locale. Cette conception des IDE en termes de provision de capitaux pour employer des travailleurs non qualifiés suscite des inquiétudes (Gallagher et Zarsky 2005 : 16). En effet, certains gouvernements, suivant l'opinion des IBW, continuent à considérer l'obligation d'un salaire minimum comme une entrave aux investissements étrangers, une opinion aussi partagée par la plupart des STN (OXFAM 2002). Le type d'investissement « vertical » qui se concentre sur un coût de production minimal est aussi caractérisé par le pouvoir de relocaliser une partie de la chaîne de production dans un endroit moins cher, et à ce titre, la taille du marché importe peu (Lim

⁸⁷ Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Cameroun, du Cap Vert, de l'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, de l'île Maurice, du Mozambique, de la Namibie, de l'Ouganda, du Rwanda, du Sénégal, du Swaziland, de la Tanzanie et de la Zambie.

2001). Cet investissement vertical explique pourquoi certains petits pays africains avec une économie relativement peu diversifiée ont pu attirer ce type d'IDE. De plus, les incitatifs fiscaux affectent davantage les IDE verticaux car ceux-ci sont plus sensibles aux coûts et ont donc moins un pied à terre à long terme en raison de l'éventail de possibilités de sites alternatifs. La relocalisation est en effet facile dans les industries avec une forte main d'œuvre et où peu d'investissement de capital est requis. Alors, le désinvestissement ne représente pas une grosse perte pour l'investisseur (Broadman 2007 : 294). L'industrie du vêtement est d'ailleurs un secteur pour lequel la production est de plus en plus distribuée dans les pays à faible revenu par les acheteurs en quête de coûts de production moins chers, donc plus rentables.

Ces facteurs expliquent pourquoi la prolifération d'incitatifs peut générer des effets collatéraux significatifs, particulièrement dans l'économie des pays en développement. Selon Te Velde (2002 : 3), étant donné que les IDE dans l'industrie textile créent des emplois avec peu de qualification, une intervention politique est nécessaire pour mener à une croissance significative à long terme. Or, les conditions des accords de statut commercial préférentiel vont vers une plus grande libéralisation des politiques commerciales, d'une part, et la forte compétition mondiale du secteur textile favorisant les nombreux incitatifs pour les investisseurs, d'autre part, confrontent la capacité politique de ces pays à faible poids économique d'intervenir favorablement sur leur développement économique pour faire en sorte qu'il soit plus durable.

Nous analyserons deux pays d'Afrique australe dont la production de textile et de vêtements a connu une croissance soutenue dans les années 90. Tout d'abord, le cas d'un petit pays enclavé, le Lesotho, nous montrera quels sont les facteurs qui motivent l'investissement dans le secteur et les effets de ses investissements sur une petite économie. Par contraste, le cas de Madagascar, pays beaucoup plus ouvert de par sa situation géographique, nous permettra de réaliser les impacts de l'implantation d'une zone franche d'exportation et des incitatifs qui l'accompagnent.

2.3.1 Quand l'Asie investit dans un PMAB africain : le cas du Lesotho

Ce petit pays à l'intérieur du territoire de l'Afrique du Sud partage quelques caractéristiques avec l'Angola, en ce sens qu'il s'est classé lui aussi parmi les pays qui ont le plus accru le capital grâce aux flux d'IDE, arrivant au troisième rang pour la période 1998-2000 (UNCTAD 2002 : 49)⁸⁸. Cet indicateur nous révèle que les flux d'investissement au Lesotho ont eu une importance certaine sur l'économie du pays, tellement la taille de son marché est limitée. Plusieurs auteurs sont d'avis que le plus grand gagnant de l'AGOA a été le Lesotho, tel que nous avons pu le constater dans le tableau 2.6. Les flux d'IDE ont augmenté de 27 millions de dollars en 2002 à 52 millions en 2005 (UNCTAD 2006 : 191). Certains auteurs évoquent même la ressemblance du Lesotho avec les tigres asiatiques (Lall 2003 : 4). Cette croissance impressionne surtout en raison de la localisation relativement peu favorable du Lesotho comparé à des pays côtiers et également par la faible présence de ressources naturelles sur son territoire montagneux. Toutefois, ce pays jouit d'une certaine stabilité en raison de la liaison de sa monnaie au rand sud-africain, ce qui la lie à un plus gros marché avec moins de risques de déséquilibre qu'une économie plus faible. Le gouvernement du Lesotho est démocratique et peu corrompu tout en étant ouvert aux investissements privés, avec peu de barrières tarifaires et un niveau faible de taxation pour les entreprises, ainsi qu'une autorisation de libre rapatriement des profits (Lall 2003 : 3).

Les IDE au Lesotho se sont réalisés à 95% dans le secteur manufacturier et les vêtements ont compté pour 90% des investissements dans ce secteur, avec comme particularité leur provenance de l'Asie de l'Est, principalement de Taïwan (Lall 2003 : 4). Les flux avaient commencé à affluer d'abord, dans les années 80, de l'Afrique du Sud par des entreprises taïwanaises qui voulaient échapper aux sanctions économiques imposées au régime sud-africain sous l'apartheid (UNCTAD 2006 : 191). Les investissements en provenance de Taïwan ont aidé à faire de l'industrie du textile le seul employeur à grande échelle, avec une structure d'exportation très prononcée, les produits manufacturés totalisant

⁸⁸ Voir le graphique 2.3 de la section 2.1.3.

70% de ses exportations, comparativement à 25% pour l'ensemble de l'Afrique⁸⁹. Au sommet de la croissance du secteur, 56 000 créations d'emploi ont été enregistrées (Gumisai 2006 : 18).

Le modèle d'investissement dans le secteur des vêtements au Lesotho s'est caractérisé par une stratégie de « fabrication triangulaire » motivée par une main d'œuvre bon marché et l'absence de quotas et de contrainte d'origine sur les tissus (Goldstein 2004 : 79). Cette stratégie comprend la coupe, l'assemblage et la finition et s'apparente aux *maquiladoras* mexicaines. Cette méthode aussi appelée CMT (*cut-make-trim*) est caractérisée par l'utilisation de tissus importés pour la fabrication de produits selon le design établi par les acheteurs (Salm et al. 2002). Les investisseurs étrangers sont alors peu intégrés à l'économie locale et affectent un secteur restreint de l'économie, tout en requérant que de faibles compétences (UNCTAD 2003b). La forte présence est-asiatique dans la composition des IDE s'explique par les liens forts entretenus avec les fournisseurs de vêtements « tout-en-un »⁹⁰ en provenance de Hong Kong. Ces fournisseurs ont des réseaux très organisés qui agissent comme intermédiaires entre les acheteurs des États-Unis, de l'Europe et du Japon et les manufactures de vêtements. Cette forme de réseau global assure la qualité, le prix et la livraison. Le fait que les firmes du Lesotho appartiennent à des groupes qui ont d'autres opérations en Asie et qui établissent des liens avec des fournisseurs fiables et économiques leur assure une relation de confiance qui représente en soi un avantage comparatif (Lall 2003 : 5). Parmi les firmes taïwanaises se retrouvait Nien Hsing, une multinationale ayant rapidement exercé son emprise au Lesotho entre 1985 et 1991, et ayant l'ambition de fournir de grands distributeurs tels Gap et Wal-Mart⁹¹, pendant le bref laps de temps où elle pouvait profiter des avantages consentis aux PMAB tels le Lesotho, jusqu'à la fin de l'AMF en 2005.

⁸⁹ Cette proportion globale exclue l'Afrique du Sud (Lall 2003 : 4).

⁹⁰ Traduction libre de "*full package*" *apparel suppliers*. Lall (2003: 5)

⁹¹ Nien Hsing a été créé en 1986 et représentait le premier producteur mondial de jeans avec une production annuelle de 40 millions de jeans, et le sixième producteur mondial de toile de jean, avec une production annuelle de 55 millions de mètres (Goldstein 2004 : 133).

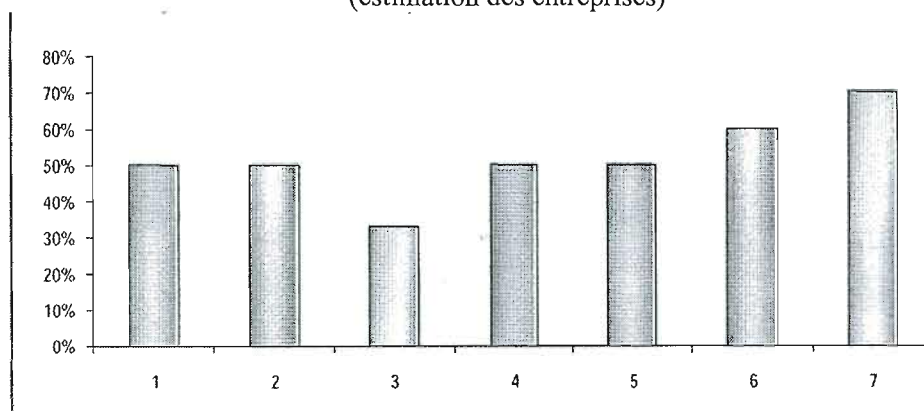
Les bénéfices de la division de vêtements en jean et de la filature au Lesotho lui ont rapporté respectivement 1,5 milliards et 550 millions de nouveaux dollars par an⁹².

Le plus grand avantage comparatif du Lesotho a donc été son accès préférentiel au marché occidental, du moins jusqu'à l'expiration de l'AMF. Les augmentations de la production pour le marché des États-Unis ont donc été principalement dues aux firmes de l'Extrême-Orient spécialisées dans l'assemblage et la finition des vêtements de base depuis longtemps (Gibbon 2003 :1821). D'abord, sous la Convention de Lomé, les firmes du Taïpei chinois ont pu profiter d'exportations sans quota que leur permettait le Lesotho dès la fin des années 80. Le fait que le pays ait bénéficié d'une dérogation de huit ans lorsque la Convention institua la règle d'origine permit une vague d'investissements dans le secteur du textile. Après la dérogation, les usines se sont tournées vers le marché des États-Unis, une progression confirmée par les données du tableau 2.7. Avant l'application de l'AGOA, le Lesotho a également profité du SGP qui lui donnait accès au marché des États-Unis avec un tarif de 1,5% pour les vêtements, lequel était beaucoup plus bas que le reste de l'industrie qui était fixée à 13%. Le pays devint rapidement le plus grand exportateur de vêtements vers les États-Unis, comptant pour 40% des importations de textile et de vêtements en provenance de pays éligibles à l'AGOA pour l'année 2002 (Lall 2003 : 4). En 2004, les exportations vers les États-Unis totalisaient 467 millions de dollars et de ce montant, 448 millions était un résultat direct du traitement préférentiel de l'AGOA (UNCTAD 2006 : 191). Malgré l'intention annoncée de l'AGOA de stimuler les investissements des États-Unis vers les pays bénéficiaires, aucun nouvel IDE n'est arrivé et le réseau bien établi des firmes taïwanaises a gardé son emprise sur l'industrie au Lesotho.

La composition des investisseurs et les caractéristiques de l'industrie des vêtements ont fait craindre plusieurs analystes quant aux perspectives compétitives du Lesotho à long terme. Malgré les faibles coûts de la main d'œuvre, il reste que l'efficacité de la productivité au Lesotho n'égale pas nécessairement celle des usines qui ont des travailleurs spécialisés depuis longtemps dans ce secteur en Asie de l'Est. La figure 2.13 expose la productivité

⁹² Selon le président Chen Ron-Chu, *Central News Agency*, cité dans Golstein (Ibid).

Figure 2.13
La productivité au travail dans le secteur des vêtements
rapportée à celle de l'Asie de l'Est
(estimation des entreprises)



Source : Lall (2003 : 11).

relative d'un échantillon de firmes du Lesotho par rapport à celle de l'Asie de l'Est. Nous pouvons remarquer qu'elle varie entre 30 et 70% de la productivité asiatique. Cette réalité laissait donc peu de chances de conserver les investissements à long terme et cette présomption s'est matérialisée lors de la fin simultanée de l'AMF et de la dérogation pour les PMAB de la règle d'origine sous l'AGOA. Le Lesotho perdait alors tous ses avantages comparatifs, malgré ses faibles salaires.

En 2005, les exportations totales du Lesotho ont chuté de 14% et six usines ont fermé, éliminant ainsi 6 600 emplois (UNCTAD 2006 : 191). Les firmes restantes ont placé 10 000 employés en travail à court terme à cause du déclin des exportations. De façon globale, les exportations de textile et de vêtements de l'Afrique vers les États-Unis ont chuté de 370 millions à 270 millions de dollars durant les premiers mois de 2005 (International Labor Organization 2005). Cette chute a démontré de façon marquée que l'accès exempt de droit et quota accordé à certains pays comme le Lesotho ne suffisait pas à lui seul contre les biens manufacturés de façon plus économique par les pays dominants producteurs de textile en provenance de l'Asie. Comme le disait le chef du syndicat des vêtements au Lesotho, Daniel Maraisane, « il est plus facile et plus économique de produire en Chine et en Inde. Il

n'y a aucun moyen pour le Lesotho de compétitionner avec de tels géants »⁹³. Dans les trois premiers mois de 2005, les importations de jeans en provenance de la Chine vers les États-Unis ont augmenté de 1500% et celle des chandails de coton de 1350%⁹⁴. Selon le président de National Council of Textile Organisations, Cass Johnson, la Chine prépare depuis quinze ans un plan ambitieux pour devenir le joueur dominant dans le commerce mondial du textile. Le gouvernement aurait investi des dizaines de milliards de dollars dans le secteur :

sous forme de capital, subvention directe et indirecte et une foule d'autres « incitatifs » pour chasser les compétiteurs des marchés et créer un environnement où personne, incluant les pays produisant aux plus faibles coûts au monde, ne peut compétitionner avec la Chine dans les marchés du monde⁹⁵.

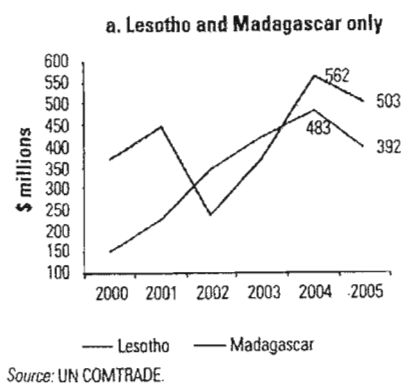
L'expérience du Lesotho dans le secteur textile laissait déjà présager avant 2005 que la croissance induite par un secteur restreint favorisé par des accords préférentiels temporaires ne serait que passagère. Ainsi, la stratégie visant l'ouverture des frontières et l'investissement dans un secteur venant utiliser la main d'œuvre à bon marché ne peut être un gage de croissance si l'on ne tient pas compte des règles internationales du marché et de la compétition qui en résulte. En fait, la libéralisation fait en sorte que les plus faibles économies ne peuvent y gagner et encore moins s'approprier les moyens voulus pour se développer. La dépendance envers un secteur peut s'avérer destructrice, tout comme le fait d'ouvrir les frontières dans le but d'attirer des étrangers qui tireront profit de conditions du marché éphémères et davantage en leur faveur que celle des locaux. Ainsi, les investisseurs asiatiques étaient beaucoup plus préoccupés par une voie de contournement des quotas que d'investir à long terme dans un pays enclavé de l'Afrique du Sud. L'exemple suivant nous montrera un autre aspect du commerce du textile à travers la stratégie d'incitatifs aux investissements basés sur les zones franches à l'exportation, mais qui connut le même déclin à la fin de l'AMF, comme on peut le constater dans la figure 2.14.

⁹³ Notre traduction. Cité dans Gumisai (2006 : 18).

⁹⁴ National Council of Textile Organizations, cité dans Gumisai, op.cit.

⁹⁵ Notre traduction. Ibidem.

Figure 2.14
Les exportations de textile, de vêtements et de chaussures
vers l'Union Européenne et les États-Unis



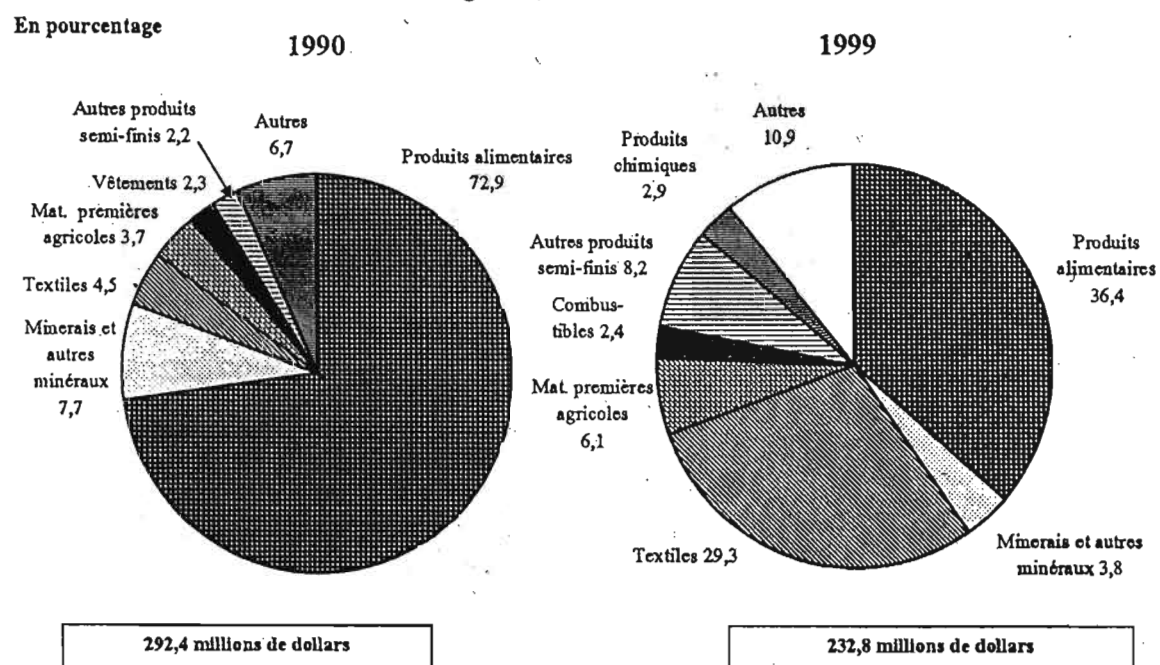
Tiré de Broadman (2007 : 169)

2.3.2 La zone franche de Madagascar

Madagascar a commencé à développer une zone franche en 1989 dans le but d'attirer les IDE, de sorte que le nombre de firmes est passé de 66 en 1991 à 307 en 2001 (Broadman 2007 : 160). Selon les calculs de Cling et al. (2004 : 7), les exportations malgaches ont connu une croissance annuelle moyenne de 11,5% dans la décennie suivant l'instauration de la zone franche (de 1991 à 2001). Comme nous avons pu le constater dans le tableau 2.7, les exportations de l'industrie du vêtement de Madagascar ont été davantage tournées vers l'Union Européenne, en raison de la présence marquée des entreprises françaises influencées par la *lingua franca* similaire, facilitant d'autant plus le commerce. La Convention de Lomé et l'AGOA ont donné un élan aux exportations de textile, comme nous pouvons le constater sur la figure 2.15, les textiles ayant passé de 4,5% en 1990 à 29,3 en 1999. De plus, à partir de 1997-98, en anticipation de l'AGOA, Madagascar a connu sa première vague d'investissements non-mauriciens, en provenance de Hong Kong (Gibbon 2003 : 1820).

Le cas de Madagascar est intéressant dans la mesure où le schéma d'incitatifs aux investissements s'est construit par une zone franche. Or, ces zones offrent des taxes spéciales et des bas tarifs qui facilitent les flux d'IDE, afin de contourner des déficiences telles qu'une

Figure 2.15
Exportations par principaux groupes de produits,
Madagascar, 1990 et 1999



Source : DSNU, base de données Comtrade. Tiré de OMC (2001 : 9)

infrastructure faible qui désintéresseraient normalement les investisseurs (Te Velde 2002 : 10). Selon l'expression de Cling et al. (2004 : 4), les zones franches à l'exportation représentent pour la théorie économique un « *second-best optimum* » qui consiste à remplacer une distorsion (droit de douane) par l'introduction d'une autre (subside⁹⁶). Plusieurs auteurs sont d'avis que les zones industrielles ou d'exportations en Afrique ont échoué à entraîner un impact sur le développement économique, à l'exception de l'île Maurice qui s'est spécialisée dans les vêtements de haute qualité, contrairement au Lesotho et à Madagascar qui se sont concentrés dans les vêtements de base. Or, même si le territoire de l'île est entièrement une zone franche et offre des incitatifs aux investisseurs, tout en offrant un salaire supérieur qu'ailleurs en Afrique, la fin de l'AMF en 2005 a donné un coup dur à l'industrie textile mauricienne.

⁹⁶ Par subside, nous entendons une somme versée par un État à titre d'aide ou de subvention à une entreprise.

La zone franche de Madagascar est circonscrite sur un territoire où les entreprises qui s'y installent doivent exporter au moins 95% de leur production. L'accès au territoire local pour les 5% restants est soumis à l'acquittement de droits de douane (OMC 2001 : 16). Les entreprises qui se sont installées dans la zone franche sont composées à 50% dans le secteur des vêtements et du textile et fournissent la même proportion d'emplois dans le secteur secondaire malgache pris globalement. En 2001, la zone franche était la source d'environ la moitié des exportations totales et représentait 60% de la valeur des exportations⁹⁷, des proportions inégalées dans aucun autre PMA (Cling et al. 2004 : 8). Les investissements dans la zone franche proviennent essentiellement de la France, mais aussi de l'île Maurice, de l'Inde, de Hong Kong et de Malaisie. D'ailleurs, le commerce entre Hong Kong et Madagascar s'est accru de 8% annuellement entre 1995 et 1999, démontrant comme dans le cas du Lesotho un contournement des quotas de l'AMF, facilitant ainsi l'accès aux marchés occidentaux (OMC 2001 : 103).

Afin de comprendre l'impact de l'implantation d'une zone vouée à l'exportation sur l'économie malgache, il est intéressant de dresser le portrait du marché du travail à Madagascar. Le contexte économique du pays est caractérisé par un sous-emploi massif de 80%, composé du sous-emploi visible, invisible et effectif (Cling et al. 2004 : 10). Le sous-emploi visible est constitué des personnes travaillant moins de 35 heures par semaine et les auteurs l'ont évalué à 54% en 1993-94. Les travailleurs étant rémunérés en deçà du salaire minimum, représentant le sous-emploi invisible, constituaient 78% de la population active, toujours selon Cling et al. L'impact de la zone franche s'est matérialisé par un taux de création d'emplois six fois supérieur qu'à l'extérieur de la zone, dans le marché du travail de la capitale, Antananarivo. Or, les emplois comblés dans la zone franche l'ont été davantage par des femmes, contrairement au reste du pays (Glick et al. 2004). De plus, l'impact positif de la zone franche au niveau macro-économique n'a pas été accompagné par un impact correspondant au niveau de l'exploitation de la force de travail. Selon Cling et al. (2004 : 11), le cas de Madagascar illustre la théorie « *race of the bottom* », car la principale motivation d'investir dans la zone franche est le souci de minimiser les coûts de production

⁹⁷ Les 40% restant étant des produits agricoles (OMC 2001).

des biens de consommation demandant une main d'œuvre non qualifiée, ce qui contrevient à l'établissement d'emplois de qualité. En effet, la moyenne des salaires de la zone franche est plus basse lorsqu'on la compare à tous les travailleurs salariés, sans compter les heures de travail ardues qui tendent à accroître la valeur du salaire mensuel, mais qui réduisent en contrepartie le salaire horaire de 25%, comparé au secteur industriel hors de la zone (Cling et al. 2004 : 14). Cling et al. (2004 :11) ont observé que la charge et le rythme de travail était plus élevé qu'ailleurs, ce qui confirme la théorie de *race of the bottom* selon laquelle les emplois créés par la zone franche sont de mauvaise qualité.

Nous pouvons comparer dans le tableau 2.8 le salaire mensuel pour quelques pays exportateurs de vêtements. Ainsi, nous pouvons remarquer que seuls le Ghana et le Mozambique ont un salaire mensuel moins élevé que Madagascar. Or, la productivité malgache dépasse celle du Mozambique, ce qui en résulte que ce n'est qu'au Ghana qu'il est plus économique de produire un chandail qu'à Madagascar. Or, la situation géographique près de l'océan Indien représente un avantage comparatif certain pour l'industrie du vêtement malgache, sans compter les nombreux incitatifs offerts par la zone franche. D'ailleurs, la proximité de son voisin, l'île Maurice, a mené à l'expansion de l'industrie des vêtements à Madagascar, les firmes mauriciennes cherchant un allègement au taux de salaire constamment en croissance chez eux, tout en cherchant à contourner, comme les Asiatiques,

Tableau 2.8
Coût unitaire du travail pour une production standard de vêtement
(T-shirt pour hommes)

	Nombre de t-shirts produits par jour (a)	Salaire mensuel	Indice du coût unitaire du travail (b)
Afrique du Sud	15	255\$	0,050
Ghana	12	30-45\$	0,022
Kenya	12-15	60-65\$	0,026
Lesotho	18	82-95\$	0,035
Madagascar	14-15	55-65\$	0,023
Mozambique	10-11	40-50\$	0,029
Inde	16	70-75\$	0,027
Chine	18-22	150\$	0,040

Source : Cadot et Nasir (2001 : 7)

les quotas et règles d'origine auxquels elles étaient soumises (Cadot et Nasir 2001 : 6). De plus, presque tous les tissus utilisés à Madagascar viennent d'Asie de l'Est, où la productivité exceptionnelle mène au tissu le plus économique au monde, et comme les coûts de transport sont relativement bas vers la zone franche malgache, le secteur des vêtements s'en trouve avantagé. Malgré la compétitivité du tissu sud-africain (1,90\$ pour 14 onces de denim, comparativement à 1,80\$ pour Hong Kong), le temps requis de fabrication est plus long et la qualité inférieure, selon les acheteurs principaux se procurant de grandes quantités de tissu afin de les acheminer à leurs usines à travers le monde. Selon eux, ils s'assurent ainsi de la qualité et de la fiabilité de leur fourniture, ce qui renforce la dominance asiatique dans le secteur. En effet, comme le soulignait le président de Cotona, Sélim Ismaïl : « aujourd'hui, 30% du marché textile mondial est contrôlé par seulement dix chaînes de distribution et celles-ci demandent de plus en plus un service en quasi temps réel »⁹⁸.

Il existe également un facteur plus culturel à l'avantage que procure Madagascar par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne : selon un grand acheteur basé dans la zone franche, « les travailleurs malgaches ont une dextérité innée qui est plus asiatique qu'africaine » (Cadot et Nasir 2001 : 7). Ainsi, les travailleurs malgaches ne seraient pas encore accoutumés à la discipline rigide requise dans les usines. C'est dire que la perception des investisseurs est un facteur influant et que ce n'est pas seulement les facteurs économiques qui sont importants dans la décision du lieu d'investissement.

Outre les facteurs géographiques et culturels, les facteurs économiques découlant directement de la zone franche influencent certainement les investisseurs. Les politiques du gouvernement dans le secteur manufacturier reposent principalement sur l'octroi d'incitations dans le cadre du régime de la zone franche et visent à encourager les activités tournées vers l'exportation. L'OMC (2001 : 16) présente, dans son examen des politiques commerciales, les avantages accordés aux entreprises des zones franches :

⁹⁸ Citation tirée de Colloques économiques CFCE/Sénat, voir : <http://senat.fr/international/collomadagascar/collomadagascar8.html>, consultée le 10 avril 2007.

- 1- Délai de grâce de 2 à 15 ans pour le paiement de l'impôt sur les bénéfices et réduction du taux d'imposition (10% au lieu de 33 % hors des zones franches).
- 2- Après l'expiration du délai de grâce, réduction de l'impôt sur les bénéfices d'un montant équivalent à 75% des investissements non initiaux.
- 3- Exemption des droits de douane et des taxes sur les importations de matériel, d'intrants, de pièces détachées, d'emballage et de matériaux de construction.
- 4- Réduction de l'impôt sur les dividendes, ramené de 25% à 10%.
- 5- Possibilité d'obtenir un bail de 99 ans à des fins d'investissement (les étrangers ne sont généralement pas autorisés à acheter des terrains).
- 6- Rapatriement des bénéfices après paiement des impôts.
- 7- Non-plafonnement de la participation étrangère au capital des entreprises.

Le tableau 2.9 offre une comparaison entre différentes zones franches d'exportation africaines et présente également l'importance relative de la zone franche pour chaque économie sur la base de la proportion de la force de travail par rapport au reste du marché

Tableau 2.9
Zones franches d'exportation africaines :
Impact et incitatifs

	Nombre d'emplois	Force de travail (%)	Incitatifs
Cameroun	2 567	0,04	Exemption de taxes de 10 ans, exemption de droits sur les importations et exportations
Égypte	67 000	0,28	Exemption de taxes et de droits
Kenya	3 000	0,02	Exemption de taxes de 10 ans, exemption de droits sur les importations
Madagascar	25 000	0,35	Exemption de taxes de 5 ans, exemption de droits sur les importations et exportations
Maurice	82 000	17,36	Exemption de taxes de 10 à 20 ans, aucun droit de douane
Namibie	2 000	0,31	Exemption de taxes, réglementation douanière libérale
Sénégal	600	0,02	Exemption de taxes et de droits à l'importation, aucune restriction pour le rapatriement des profits
Togo	10 000	0,53	Exemption de taxes de 10 ans, exemption de droits sur les importations

Source : UNCTAD, World Development Indicators 2000 et calculs de te Velde (2002 : 10).

Note : Traduction libre. Pour l'île Maurice, les données datent de 1995 ; pour la Namibie, de 1996 ; pour le Sénégal, de 1990.

national. En termes de nombre d'emplois, le Madagascar se classe au troisième rang derrière l'île Maurice et l'Égypte, et obtient le même rang au niveau de l'importance relative des emplois dans la zone franche, derrière toujours l'île Maurice, puis le Togo. Au niveau de l'analyse comparée des incitatifs, nous pouvons remarquer une différence dans le temps des exemptions de taxes, mais aussi au niveau de celles sur les exportations et non seulement sur les importations. Ainsi, Madagascar a peut-être une exemption de taxes relativement peu prolongée, mais offre plus d'incitatifs à l'exportation que le Kenya et le Togo. D'ailleurs, il est intéressant de souligner qu'en janvier et février 2003, 10 000 employés kenyans travaillant pour des compagnies étrangères dans la production textile ont fait la grève pour demander de meilleures conditions de travail, ainsi que la protection contre l'exploitation et la sujétion à des conditions de travail malsaines (Mugabe 2005 : 90). Il en a résulté que les investisseurs potentiels ont redirigé leurs capitaux vers Madagascar et l'île Maurice, pendant que le gouvernement du Kenya condamnait les travailleurs en insistant sur le besoin de protéger l'investissement. Cet exemple illustre bien comment le secteur textile et les zones d'exportation sont insérés dans un système extrêmement compétitif, dans lequel pourtant, les investisseurs jouissent d'exemption de taxes pendant que les travailleurs sont sous-payés. Le phénomène est devenu global et les gouvernements compétitionnent ardemment pour attirer l'investissement étranger (Broadman 2007 : 155).

En regard au caractère économique des incitatifs de la zone franche, Cling et al. (2004 : 5) ont souligné que cette stratégie de croissance basée sur les exportations étaient en continuité avec les PAS adoptés à la fin des années 80 par Madagascar. De plus, le gouvernement a énoncé que la refonte de la politique commerciale malgache s'articulait autour d'un désengagement de l'État des activités économiques, l'institution de la liberté des prix, la libéralisation du commerce, l'adaptation des lois et règlements au nouvel environnement économique et la promotion du secteur privé (OMC 2001 : 90). Or, ces politiques néolibérales font perdre la majeure partie des revenus à l'État, qui provient de la taxation externe (Cling et al. 2004 : 10). De plus, ils attirent un certain type d'investissement, dans un secteur restreint qui risque peu de s'intégrer au marché local. Ainsi, la zone franche malgache a été critiquée parce qu'elle opérait trop en dehors de l'économie nationale, contribuant peu à la performance économique du pays en général (Broadman 2007 : 160). En

plus, la sur-dépendance envers un secteur particulier tels que les vêtements et le textile s'avère une stratégie de développement non durable quand les conditions du marché changent en faveur d'un compétiteur ou d'un autre. C'est pourquoi plusieurs associations professionnelles privées avaient raison de s'inquiéter du manque de compétitivité des entreprises malgaches, car suite aux réformes et à la libéralisation des échanges, elles se sont exposées à une concurrence étrangère accrue (OMC 2001 : 52). Finalement, si les perspectives de compétitivité pour Madagascar sont plus optimistes qu'au Lesotho, il reste que les investissements sont restés très volatiles, dès que le contexte politique a été moins stable⁹⁹ ou que des conditions du marché ont été plus favorables ailleurs. Toutefois, même l'OMC reconnaît que l'ensemble des réformes n'ont pas permis de réduire la pauvreté, car le pays est toujours lourdement endetté et le service de la dette limite les ressources pouvant être consacrées au développement. Ainsi, que peut offrir véritablement des emplois offrant de bas salaires et non stables, car dépendants d'un système international libéralisé et compétitif?

⁹⁹ Lors des dernières élections en décembre 2001 et la prise du pouvoir par Ravelomanana, une crise politique a eu un impact sur les exportations de la zone franche, mais dès 2003, il y a eu un rapide rattrapage des exportations vers les États-Unis, faisant de ce pays le principal client de la zone franche, dépassant l'Union Européenne. L'effet sur les exportations malgaches est illustrée par la variation observée dans la figure 2.14.

CONCLUSION

Tout au long de ce mémoire, nous nous sommes questionnés sur la possibilité pour les Africains de prendre en main leur destinée économique, de faire leurs propres choix politiques, bref, de s'approprier leur développement. Bien que le concept de développement soit controversé car il tend vers un idéal et mobilise les politiques d'aide depuis plus d'une quarantaine d'années, il reste que les politiques choisies par les gouvernements africains influencent la vie de leur peuple.

La stratégie mise de l'avant par le NEPAD a été présentée comme authentiquement africaine, comme un plan de renaissance pour mieux intégrer l'Afrique dans la mondialisation et combler le fossé qui la sépare du reste du monde. Or, les politiques en relation avec la nouvelle initiative ne sont qu'une continuité des réformes amorcées dans les années 80 et 90. Elles tendent vers une plus grande libéralisation, une plus forte déréglementation et une promotion encore plus grande des intérêts du secteur privé international.

La promotion de la bonne gouvernance économique et politique est en réalité un instrument pour mieux favoriser le climat des affaires et attirer les investissements. Pour construire (puisqu'il s'agit de *capacity building*) ce climat favorable, les États doivent suivre à la lettre les multiples conditionnalités que leur dictent les IFI. Ces mêmes conditionnalités serviront à mieux les convaincre d'adopter des politiques qui leur permettront de bénéficier de l'aide des pays développés et des institutions multilatérales et de parvenir à un allègement de dette. Faut-il rappeler que cette même aide est un cadeau empoisonné en ce sens qu'elle n'est pas toujours gratuite et sert à promouvoir les intérêts et valeurs des donateurs? Et l'allègement, quant à lui, serait véritablement un

processus biaisé, conçu par le Club de Paris, penchant nécessairement du côté des créanciers, qui ne pensent qu'à être remboursé, sans s'attarder un moment au déséquilibre entre ce qui a été prêté et les intérêts combien plus élevés qui ont été remboursés et qui devront encore l'être. Combien de fois avons-nous entendu un ministre des finances africain si content de la libération qu'allait leur apporter les IFI en leur accordant un allègement de dette? Il faut faire attention avant de se réjouir : cette concession faite au terme d'un processus qui allait aligner les politiques du gouvernement selon les volontés des IFI ne met pas un terme définitif à l'oppression que constitue la dette : c'est un allègement, et non une élimination. Comme nous l'avons vu au cours de notre démonstration, plusieurs pays ayant atteint le point d'achèvement ont continué les années suivantes à consacrer une bonne partie de leur budget au service de la dette. Cette même dette empêche aussi les pays de diversifier leur économie, ce qui augmente encore davantage leur vulnérabilité face au système mondial.

Que reste-t-il ensuite pour la réduction de la pauvreté? En fait, l'allègement accordé entre dans un créneau que les IFI ont astucieusement inventé de façon à rassurer les créanciers : il fallait que l'argent aille au bon endroit, et non dans les mains des élites corrompues. Cependant, cette excuse allait permettre justement de choisir les secteurs précis où elle serait dépensée. C'est bien, on investira maintenant dans la santé et l'éducation... mais la façon dont on le fera ne sera pas nécessairement celle qui répond le plus aux besoins de la population. Ainsi, les DSRP sont devenus un instrument technocratique pour légitimer les allègements et les consultations participatives servant à leur élaboration ressemblent à un théâtre où la fin est déjà programmée.

Quelle politique choisir quand l'argent pour la financer vient d'ailleurs? Là est le problème fondamental de la capacité d'appropriation. Selon Kankwenda (2001 : 52), la théorie même de l'« appropriation nationale des politiques économiques et sociales est, en réalité, une stratégie visant à anticiper les conflits pouvant provenir de cette intégration appauvrissante qu'est la mondialisation actuelle ». Au terme de notre analyse, nous sommes venus à la conclusion qu'autant la mobilisation des ressources publiques et privées prévue par

le NEPAD ne permettait pas aux gouvernements africains de contrôler leurs propres ressources, car la stratégie utilisait des politiques inspirées par le néo-libéralisme. Qui dit néo-libéralisme dit nécessairement plus de liberté, plus de marché et moins d'État. Cependant, qu'en est-il maintenant que les organisations internationales reconnaissent l'importance d'un État fort afin de garantir la sécurité mondiale?

L'État n'est toujours pas l'acteur dans ce processus de libéralisation, mais bien un instrument qui permet au marché de bien fonctionner. S'il est transparent, démocratique et responsable, s'il est ami et allié des pays riches, il sera considéré comme un bon endroit pour que les STN puissent aller investir. L'État africain n'a donc pas véritablement le contrôle sur les ressources qu'il tente de mobiliser, justement parce que sa stratégie est d'aller les chercher à l'extérieur même du continent. Pour ce faire, il met en valeur ses riches ressources naturelles ou encore sa forte population qui représente une main d'œuvre potentielle non négligeable.

Or, ces forces sont illusoires et mèneront paradoxalement à une plus grande faiblesse de l'Afrique. En voulant s'intégrer à l'économie mondiale, sa propre économie est devenue tellement extravertie que les ressources dont regorgent l'Afrique sont véritablement drainées vers l'extérieur, laissant peu ou rien pour l'élimination de la pauvreté. Nous n'avons pas traité de la question de l'agriculture dans ce mémoire, mais notre propos pourrait autant s'y appliquer. Les modes de culture de rente issus de la colonisation, que ce soit le coton, le cacao, la canne à sucre et le café sont tous dédiés à l'exportation, tout comme le pétrole, le diamant, l'or, le cuivre et le coltan, si bien que les pays exportateurs deviennent dépendants d'une économie mondiale qui fixe le prix des matières premières à leur insu. Pourtant, les IFI qui leur ont prêté l'argent pour se remettre de la crise qu'ils traversaient ont continué à les encourager d'augmenter les exportations. De plus, les accords commerciaux favorisant les accès préférentiels aux marchés du Nord appuient les paradigmes de développement dominants que sont la libéralisation et l'ouverture des frontières. La perspective néo-libérale réduit l'Afrique à la seule possibilité d'attirer les IDE, en assumant qu'ils augmenteront le

commerce des exportations manufacturées. Or, cette perspective fait profiter les STN venant exploiter les bas salaires, tout en profitant d'exemptions de taxes et d'un libre rapatriement des profits.

La stratégie orientée vers l'augmentation des exportations est celle que les économistes favorisent pour augmenter la croissance. Ils se basent sur la réussite des nouveaux pays industrialisés d'Asie en ne cessant de les comparer à l'Afrique pour la sortir de sa supposée marginalisation. L'Afrique n'est pas marginalisée de l'économie mondiale, elle est au contraire si bien intégrée que les pays riches et même les pays émergents comme la Chine peuvent aller exploiter les nombreuses ressources qui s'y trouvent, à un prix bien plus avantageux que nulle part ailleurs au monde. L'intégration des régions en développement aux marchés financiers est une nécessité structurelle au capitalisme pour son expansion (et même sa survie).

L'illusion de la croissance qui permettra de réduire la pauvreté entraîne les gouvernements à adopter des politiques qui seront néfastes à long terme, qui creusera davantage les inégalités et qui s'éloigneront de l'objectif premier. Pour réduire la pauvreté, les Africains auraient avantage à produire pour eux-mêmes et arrêter de dépendre de l'extérieur. « Le futur de l'Afrique consiste à faire de l'autosuffisance et de l'indépendance la pierre angulaire de la transformation sociale et de la protection des droits humains, économique et sociaux » (Muchie 2002). Pourtant, le NEPAD le dit : « nous enjoignons aux peuples et aux gouvernements d'Afrique de comprendre que le développement est un processus de responsabilisation et d'autosuffisance ». (NEPAD 2001 : 6). Cette idée d'autosuffisance énoncée dans la partie diagnostic de l'initiative est en contradiction même avec la stratégie qu'elle emploie par la suite qui fait fi des risques de déséquilibres dans l'intégration mondiale. Cependant, l'autosuffisance pourrait paraître non envisageable dans le contexte actuel où l'économie est fortement mondialisée et interconnectée, alors le seul espoir est de changer fondamentalement les règles du marché mondial. D'ailleurs, le NEPAD reconnaît qu'en « l'absence de règles mondiales justes et équitables, la

mondialisation a accru la capacité des plus forts à promouvoir leurs intérêts des plus faibles » (NEPAD 2001 : 7). C'est justement les mêmes conséquences que nous avons illustrées à travers notre argumentation, ce qui suppose que la stratégie employée par le nouveau partenariat ne s'attaque pas, mais accentue le problème qu'il identifie à la base, aussi paradoxal que cela puisse sembler.

Le fonctionnement actuel des échanges internationaux est régi par des rapports de force dans lesquels l'Afrique n'a que peu d'influence. Les institutions financières internationales ne sont pas démocratiques car elles sont contrôlées par le pouvoir financier, qui penchent en faveur des pays riches. Les décisions qui y sont prises sont donc biaisées dès le départ. Du côté de l'OMC, les cycles de négociation interminables n'ont pas encore véritablement fait pencher la balance en faveur des pays en développement. Et même si les pays riches arrêtaient de subventionner leurs agriculteurs, cela ne changerait pas sensiblement le modèle économique tendant vers l'extraversion des économies et la sur-dépendance envers quelques produits. Seule une restructuration des secteurs productifs à travers une politique publique plus *appropriée* peut permettre des opportunités économiques, des ressources et des bénéfices à tous les secteurs de la population (Tandon 2002)¹⁰⁰.

Quel avantage représente alors le NEPAD? S'il ne renverse pas le fondement des relations économiques de l'Afrique avec l'extérieur, peut-il au moins donner aux Africains une nouvelle fierté? Peut-il permettre de consolider l'Union Africaine, ou de favoriser les résolutions de crise ou de conflit? Est-ce qu'une Afrique plus unie et intégrée régionalement peut renforcer ses propres capacités? Un pan-africanisme avec une idéologie similaire au NEPAD ne représente toutefois pas une véritable alternative au développement. Aussi longtemps que les leaders africains se fonderont sur l'appui et les partenariats avec des entités étrangères, ils n'auront pas complètement le contrôle de leurs politiques et activités.

¹⁰⁰ C'est nous qui soulignons.

APPENDICE A

EXTRAIT DU NEPAD SUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES (p.36-46)

C1. Initiative en faveur des flux de capitaux

144. Pour réaliser la croissance annuelle d'environ 7 pour cent par an envisagée dans les objectifs internationaux de développement et surtout pour diminuer de moitié l'incidence de la pauvreté en Afrique d'ici l'an 2015, le continent a besoin de combler un déficit annuel de 12 pour cent de son PIB, soit 64 milliards de dollars EU. Il faudra pour ce faire augmenter l'épargne domestique et améliorer la perception des recettes fiscales. Cependant, la majeure partie de ces ressources devra être obtenue de l'extérieur du continent. Selon le NEPAD, ce sont avant tout la réduction de la dette et l'APD qui apporteront les ressources extérieures requises à court et moyen terme, tandis que les apports de capitaux privés doivent être envisagés plutôt à long terme. Un principe fondamental en matière de flux de capitaux est que l'augmentation des apports de capitaux privés est inséparable de l'amélioration de la gouvernance. C'est pourquoi la participation aux initiatives en matière de gouvernance économique et politique est une condition préalable indispensable à la participation à l'initiative relative aux flux de capitaux.

(i) Augmenter la mobilisation des ressources internes

145. Pour relever la croissance et réduire plus efficacement la pauvreté, l'Afrique a besoin de mobiliser des ressources supplémentaires. Dans les pays, les ressources proviennent de l'épargne domestique des entreprises et des ménages qui devaient être nettement augmentée. Il faudrait aussi augmenter les revenus fiscaux pour augmenter les recettes publiques tout en rationalisant les dépenses des pouvoirs publics. Les pays d'Afrique perdent une importante partie de l'épargne locale du fait de la fuite des capitaux. C'est une tendance qui ne pourra être renversée que si les ressortissants pensent qu'ils ont intérêt à conserver leurs richesses en Afrique. C'est pourquoi il faut aussi d'urgence créer des conditions favorables aux investissements du secteur privé, local et étranger.

(ii) Initiative au sujet de la dette

146. Le NEPAD vise à obtenir un allègement de la dette qui aille au-delà des niveaux actuels (fondés sur le concept de « viabilité » de la dette) lesquels imposent encore des paiements au titre du service de la dette qui contribuent pour beaucoup au déficit. À long terme, l'objectif du NEPAD est de lier l'allègement de la dette aux résultats mesurés des activités de réduction de la pauvreté. En attendant, les plafonds du service de la dette devraient être fixés au prorata des recettes budgétaires, avec des plafonds différents pour les pays de l'Association internationale de développement (IDA) et les autres. Pour obtenir le maximum d'engagements à des conditions de faveur – allègement de la dette plus APD – dont l'Afrique a besoin, les dirigeants du NEPAD négocieront avec les gouvernements créanciers. Les pays devraient s'adresser aux mécanismes existants d'allègement de la dette – PPTE et Club de Paris – avant d'essayer d'obtenir de l'aide par le biais du NEPAD. L'Initiative au sujet de la dette exigera des pays d'adopter des stratégies convenues de réduction de la pauvreté, des stratégies au sujet de la dette, ainsi que leur participation à l'Initiative en matière de saine gestion économique, afin que ces pays soient en mesure d'absorber ces ressources supplémentaires. En plus d'essayer d'alléger plus encore la dette au moyen de la stratégie transitoire susdite, les dirigeants du NEPAD mettront en place un forum qui permette aux pays d'Afrique d'avoir des échanges d'expériences et de se mobiliser pour améliorer les stratégies d'allègement de la dette.

147. Actions

- Les chefs d'État du NEPAD vont essayer de négocier avec la communauté internationale un accord pour obtenir un allègement plus important de la dette en faveur des pays participant au NEPAD, sur la base des principes illustrés plus hauts ;
- Les dirigeants du NEPAD vont mettre en place un forum où les pays d'Afrique pourront procéder à des échanges d'expérience et se mobiliser pour améliorer les stratégies d'allègement de la dette. Ils y auront des échanges de vue sur la révision et l'amélioration du processus de PPTE.

(iii) Initiative pour transformer l'APD

148. Le NEPAD vise à obtenir une augmentation des apports d'APD à moyen terme et d'en transformer le système d'acheminement afin que ces ressources puissent être utilisées de manière plus efficace par les pays d'Afrique qui en bénéficient. Le NEPAD créera un Forum sur l'APD où les pays d'Afrique pourront mettre au point une prise de position commune sur la transformation de l'APD, avoir des pourparlers avec le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et d'autres bailleurs de fonds pour rédiger une charte qui serve de base au partenariat pour le développement. Aux termes de cette charte, la participation à l'Initiative en faveur d'une saine gestion économique sera une condition préalable pour améliorer la capacité des pays d'Afrique à tirer parti de l'augmentation des apports d'APD ; la charte proposera un mécanisme complémentaire indépendant d'évaluation, chargé d'assurer le suivi de la performance des bailleurs de fonds. Le NEPAD appuiera la mise en place d'un Groupe

d'étude sur le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui travaillera de concert avec la Banque mondiale et le FMI au sujet de ce processus.

149. Actions

- Créer, en contrepartie au CAD de l'OCDE, un Forum de l'APD qui permette aux pays d'Afrique de mettre au point une prise de position commune sur la transformation de l'APD ;
- Par le biais du Forum sur l'APD, négocier avec les institutions donatrices l'institution d'une charte du partenariat pour le développement dans laquelle seraient inscrits tous les principes décrits plus haut ;
- Appuyer les efforts de la CEA pour la mise en place d'un Groupe d'étude sur le DSRP ;
- Mettre en place un mécanisme indépendant chargé d'évaluer les performances des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires.

(iv) Initiative pour les apports de capitaux privés

150. Le NEPAD vise à augmenter les apports de capitaux privés venant de l'extérieur de l'Afrique, pour en faire un moyen durable essentiel à long terme afin de combler les déficits.

151. - La première des priorités sera de s'attaquer à la perception de l'Afrique par les investisseurs comme étant un continent à « haut risque » du fait de l'insécurité des droits de propriété et des insuffisances des réglementations et des marchés. Plusieurs éléments du NEPAD vont contribuer à diminuer ces risques progressivement, notamment les initiatives relatives au maintien de la paix et de la sécurité, à la bonne gouvernance politique et économique, à l'amélioration des infrastructures et à la réduction de la pauvreté. Parmi les mécanismes transitoires destinés à minimiser les risques devraient figurer des plans de garantie des crédits et la consolidation des cadres réglementaires et législatifs relatifs aux investissements.

- La priorité suivante sera de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités en partenariat public/privé par le truchement de la Banque africaine de développement et des banques régionales de développement, afin d'aider les pouvoirs publics, aux niveaux local et national, à structurer et réglementer les transactions concernant les infrastructures et les services sociaux.

- La troisième priorité sera de promouvoir l'amélioration des marchés financiers domestiques, leur harmonisation et leur intégration par-delà les frontières, grâce à une Équipe de travail chargée de l'intégration des marchés financiers qui commencera par mettre l'accent sur la législation et la réglementation des régimes financiers.

152. *Actions*

- Mettre en place une équipe de travail chargée de l'audit des législations et réglementations portant sur les investissements afin d'en réduire les risques et d'en assurer l'harmonisation en Afrique ;
- Effectuer une étude d'évaluation des besoins de faisabilité à propos des instruments financiers en vue de minimiser les risques associés à la conduite des affaires en Afrique ;
- Engager une initiative pour améliorer les capacités des pays de mettre en place des partenariats entre secteur privé et pouvoirs publics ;
- Créer une Équipe de travail sur l'intégration des marchés financiers qui permettra d'accélérer ladite intégration en mettant en place des cadres législatifs et réglementaires compétitifs sur le plan international et en créant une plate-forme unique pour les affaires en Afrique ;
- Il va néanmoins être aussi important, en particulier à court et moyen termes, d'obtenir des ressources supplémentaires en APD et la réduction de la dette. Plus d'APD serait nécessaire pour permettre aux pays les moins avancés d'atteindre les objectifs internationaux de développement, en particulier en matière d'enseignement primaire, de santé et d'éradication de la pauvreté. Réduire plus encore la dette est aussi crucial. L'Initiative améliorée pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE) impose encore à de nombreux pays en bénéficiant un très lourd fardeau d'endettement, compte tenu de la nécessité de consacrer plus de ressources à la lutte contre la pauvreté.

C2. **Initiative pour l'accès aux marchés**

(i) **Diversification de la production**

153. Les économies africaines sont vulnérables parce qu'elles dépendent de produits primaires et de secteurs fondés sur les ressources et que leurs exportations sont peu nombreuses. Il faudrait d'urgence diversifier la production et cela devrait logiquement se faire pour commencer à partir de la base de la production africaine actuelle, à savoir les ressources naturelles du continent. Il faut augmenter la valeur ajoutée dans les agro-industries et dans l'enrichissement des minerais et développer plus avant la production de biens d'équipement, grâce à une stratégie de diversification économique fondée sur des liaisons intersectorielles. Il faut appuyer les entreprises privées, aussi bien les micro-entreprises du secteur informel que les petites et moyennes manufactures, principaux moteurs de croissance et de développement. Les pouvoirs publics doivent supprimer les obstacles aux affaires et encourager les talents créatifs des entrepreneurs africains.

[...]

(iii) Industries extractives

156. Objectifs

- Améliorer la qualité des informations sur les ressources minières ;
- Mettre en place un cadre réglementaire favorable au développement des industries extractives ;
- Instituer des pratiques exemplaires pour assurer l'efficacité de l'extraction des ressources minières et de minerais de qualité supérieure.

157. Actions

Au niveau de l'Afrique :

- Harmoniser les politiques et réglementations pour se conformer aux niveaux minimums convenus en matière d'exploitation
- Harmoniser les engagements en vue de diminuer constamment la perception de risques associés aux investissements en Afrique
- Harmoniser les sources d'information sur les opportunités d'investissements ;
- Collaborer plus intensément sur le partage des connaissances sur les ressources naturelles et les moyens d'en augmenter la valeur ajoutée ;
- Respecter les conditions d'apports en valeur ajoutée (enrichissement) dans les investissements destinés au secteur minier en Afrique ;
- Créer un École africaine des mines (qui offre enseignement, formation et qualification à tous les niveaux). Ceci pourrait se faire en assurant la collaboration entre des écoles existantes.

(iv) Manufacture

158. Objectifs

- Relever la production, la compétitivité et la diversification du secteur domestique privé, en particulier dans les sous-secteurs de l'agro-industrie, des mines et des manufactures, là où s'offrent des possibilités d'exportations et de création d'emplois ;
- Créer dans les pays d'Afrique des offices nationaux des normes ;

- Harmoniser les réglementations techniques des pays d'Afrique.

159. *Actions*

[...]

Au niveau international :

- Faciliter, en créant divers mécanismes dont des associations d'hommes d'affaires, les échanges d'informations entre les entreprises d'Afrique et celles de l'extérieur du continent pour viser la mise en place de co-entreprises et d'accords de sous-traitance ;
- Aider à consolider les institutions africaines de formation en matière de développement industriel, en particulier en favorisant l'établissement de réseaux avec des partenaires internationaux ;
- Promouvoir les transferts de technologies nouvelles et appropriées vers les pays d'Afrique ;
- Mettre au point et faire accepter des pratiques exemplaires en matière de réglementations techniques qui remplissent les critères de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les obstacles techniques au commerce (OTC) tout en répondant aux besoins de l'Afrique. Les réglementations techniques des pays développés sont marquées par le passé et souvent inutilement compliquées pour de nombreux pays d'Afrique ;
- Créer des offices des normes offrant aux industries et aux pouvoirs publics les informations requises sur les normes nationales, régionales et internationales pour faciliter l'accès aux marchés. Ces centres devraient être reliés aux autres institutions semblables existantes au niveau national, régional et international et pourraient aussi servir de points d'information nationale pour l'Accord de l'OMC sur les OTC ;
- Assurer la formulation de normes nationales et régionales appropriées en instituant des comités techniques qui représentent de façon appropriée les parties prenantes du pays et faire en sorte que ces comités soient gérés conformément aux directives de l'ISO et aux exigences de l'Accord de l'OMC sur les OTC.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Africa Energy Intelligence (AEI). 2002. *Gulf of Guinea :Berlin Conference for Oil*. 11 septembre.
- Alesina, Alberto et David Dollar. 2000. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?". *Journal of Economic Growth*, vol. 5, mars, p.33-63.
- Al-Sayyid, Mustapha Kamel. 2004. "Nepad: Questions of Ownership". *South African Journal of International Affairs*, vol.11, no 1, été/automne.
- Association Tchadienne pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme (ATTPDH), Centre pour l'Environnement et le Développement et Environmental Defense. 2002. *Exploitation pétrolière et oléoduc Tchad-Cameroun : Appel à la responsabilité*. <http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/doc-174.pdf> , consultée le 15 mars 2007.
- Banque mondiale. *Rapports annuels*. 1971, 1975, 1979, 1980, 1982, 1983, 1985.
- . 1982. *IDA : Étude rétrospective : Les vingt premières années de l'Association Internationale de Développement*, Washington, Banque mondiale.
- . 2005. *Rapport sur le développement dans le monde 2005 : Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Abrégé, consultée le 7 octobre 2005.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/WDR2005_overview_french.pdf
- Baracyetse, Paul. 2000. « L'enjeu géopolitique des sociétés minières internationales en République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) », *Observatoire de l'Afrique centrale*, vol. 3, no 35, 25 septembre, <http://membres.lycos.fr/obsac/OBSN3V35-Baracyetse.html>, consultée le 8 février 2007.
- . 2004. « Relations entre les zones de conflits et les ressources naturelles en Afrique subsaharienne ». *Migrations et sociétés*, vol. 16, no 91, janvier et février, p.221-224.

- Bélangier, Sylvie. 1997. « L'aide alimentaire monétisée et la sécurité alimentaire : quelques paradoxes », *Marchés et institutions pour la sécurité alimentaire*, Bruxelles : Commission européenne – Solagral, 10-12 décembre, p.1-4.
- Bende-Nabende, Anthony. 2002. *Globalisation, FDI, regional integration and sustainable development: theory, evidence and policy*, Éd. rév. Aldershot: Ashgate.
- Benell, Paul. 1997. "Foreign Direct Investment in Africa: Rhetoric and Reality". *SAIS Review*, vol.17, no 2, p. 127-139.
- Boote, Anthony R., Fred Kilby, Kamau Thugge et Axel von Trotsenburg. 1997. "Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Debt Initiative". In Iqbal, Zubair et Ravi Kanbur (éds.). *External Finance for Low-Income Countries*, p.121-133, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bougouin, Anne-Sophie et Marc Raffinot. 2003. « L'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté ». In Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir. publ.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, p.271-299, 2^e éd., Paris : Economica.
- Braeckman, Colette. 2003. *Les nouveaux prédateurs : Politique des puissances en Afrique centrale*. Paris : Fayard.
- Broadman, Harry G. 2007. *Africa's Silk Road: China's and India's New Economic Frontier*. Washington, D.C.: World Bank.
- Browne, Robert S. 1984. "Conditionality: A New Form of Colonialism?". *Africa Report*, vol. 30, no 5, Septembre-Octobre, p.14-18.
- Brunel, Sylvie. 1993. *Le gaspillage de l'aide publique*. L'Histoire Immédiate, Paris : Seuil.
- Cadot, Olivier et John Nasir. 2001. *Incentives and Obstacles to Growth: Lessons from Manufacturing Case Studies in Madagascar*. Regional Program on Enterprise Development, Discussion Paper no 117, Washington, D.C.: World Bank.
- Cambridge Energy Research Associates. 2002. *Potential versus Reality: West African Oil and Gas to 2020*. Cambridge.
- Campbell, Bonnie. (éd.). 1989. *Political Dimensions of the International Debt Crisis*, Basingstoke (Angl.): Macmillan.
- . (dir.). 2004. *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet.

- Cambell, Bonnie et Pascale Hatcher. 2004. « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale? Réflexions à partir de l'expérience canadienne ». *Revue Tiers Monde*, vol. XLV, no 179, juillet-septembre, p.665-687.
- Campbell, Bonnie, Pascale Hatcher et Ariane Lafortune. 2005. « Nouveau codes – nouvelles normes : Analyse comparative de la libéralisation des codes miniers en Afrique ». In Rioux, Michèle. (dir.). *Globalisation et pouvoir des entreprises*, p. 69-92. Outremont : Athéna Éditions ; Montréal : Centre Études internationales et Mondialisation.
- Campbell, Bonnie et Bruno Losch. 2002. « Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? Tout changer pour aller plus loin ». *Politique africaine*, no 87, octobre, p.175-184.
- Chavagneux, Christian. 2001. « Lutte contre la pauvreté : les enjeux d'un slogan ». *Politique africaine*, no 8, juin, p.161-168.
- Chevalier, Jean-Marie. 2004. *Les grandes batailles de l'énergie : Petit traité d'une économie violente*. Coll. Folio Actuel, Paris : Gallimard.
- Chudnovsky, Daniel et Andrés López. 2002. "Globalization, Foreign Direct Investment and Sustainable Human Development ". In Gallagher, Kevin P. et Jacob Werksman. (éds.). *The Earthscan Reader on International Trade & Sustainable Development*, p.45-76. London ; Sterling, V.A. : Earthscan.
- Claessens, Stijn, Enrica Detragiache, Ravi Kanbur et Peter Wickham. 1997. "Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries". In Iqbal, Zubair et Ravi Kanbur (éd.). *External Finance for Low-Income Countries*, p.21-48, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Clark, Andrew. 1991. *Coordonnée ou improvisée? La politique canadienne envers l'Afrique subsaharienne dans les années 1980*. Ottawa : Institut Nord-Sud.
- Clausewitz, Carl von. 1989. *De la guerre : oeuvre posthume*. Trad. de l'allemand par le lieutenant-colonel de Vatry. Éd. rév. et complétée par Jean-Pierre Baudet. Paris : Gérard Lebovici.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. (dir. publ.). 2003. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^e éd., Paris : Economica.
- . 2004. *Export Processing Zones in Madagascar : An Endangered Success Story*. Document de travail DIAL, Unité de recherche CIPRE, mars, http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2004-02.pdf, consultée le 5 avril 2007.
- Cogneau, Denis. 2003. « Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances : Opportunités et risques des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté ». In Cling,

Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir. publ.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, p.57-82, 2^e éd., Paris : Economica.

Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED). 2000. *Les pays les moins avancés : Rapport 2000. Aide, flux financiers privés et endettement extérieur*, Genève et New York : Nations Unies.

———. 2004a. *Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage?*, New York : Nations Unies.

———. 2004b. *Guide de l'investissement au Mali : Opportunités et conditions*. New York et Genève : Nations Unies.

Corporate Council of Africa. 2002. *Africa : A Country Profile for U.S. Businesses*, février.

Culpeper, Roy. 2004. « L'investissement étranger privé : fait-il partie du problème ou de la solution? ». In Institut Nord-Sud. *L'investissement dans les pays pauvres : qui en profite?*, p. 3-29, http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/cdr2004_f_2.pdf, consultée le 1 novembre 2005.

*Daidj. 1998. « L'aide à l'Afrique : situation et évolution », *Afrique contemporaine*, 4^e trimestre.

Dansereau, Suzanne. 2005. "Win-win or New Imperialism? Public-private Partnership in Africa Mining". *Review of African Political Economy*, no 103, p.47-62.

Dante, Idrissa. 2002. « Coordination de l'aide et réforme chez les donateurs ». In Institut Nord-Sud. *Le Rapport sur l'Afrique : Une évaluation du nouveau partenariat*, p.45-64, http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch2_dante_f.pdf, consultée le 14 juillet 2005.

Dieng, Amady Ali. 1997. « Gouvernance et développement ». In Institut Africain pour la Démocratie. *Bonne gouvernance & Développement en Afrique*, p.101-109. Dakar : Démocraties africaines.

Economic Intelligence Unit (EIU). 2005. *Country Report, Democratic Republic of Congo*, London, United Kingdom.

———. 2006. *Congo (Dem. Rep.): Economic Structure*. EIU ViewsWire, New York : Proquest, 6 décembre, <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=1188619741&sid=1&Fmt=3&clientId=9268&RQT=309&VName=PQD>, consultée le 8 février 2007.

Edozie, R. Kiki. 2004. "Promoting African "Owned and Operated" Development: A Reflection on The New Partnership for African Development". *African and Asian Studies*, vol. 3, no.2, p.145-173.

- Ellis, Stephen. 2003. "Briefing: West Africa and its Oil". *African Affairs*, vol. 102, p.135-138.
- Emerson, Craig. 1982. "Mining Enclaves and Taxation". *World Development*, vol. 10, no 7, p. 561-571.
- Export-Import Bank of the United States. 2000. *Ex-Im Bank \$300 Million Loan Guarantee Proposed to Finance US Exports to Chad-Cameroon Oil Pipeline System*. http://www.Ex-Im_News_Release.htm , consultée le 20 mars 2007.
- Gallagher, Kevin P. et Lyuba Zarsky. 2005. "No miracle drug: Foreign Direct Investment and Sustainable Development". In Zarsky, Lyuba. (éd.). *International Investment for Sustainable Development : Balancing Rights and Rewards*, p. 13-45. London ; Sterling, V.A. : Earthscan.
- Gary, Ian et Terry Lynn Karl. 2003. *Le fond du baril: Boom pétrolier et pauvreté en Afrique*. Trad. de l'anglais par Philippe Copinschi. Éd. Catholic Relief Services.
- Gary, Ian et Nikki Reisch. 2004. *Le pétrole tchadien : miracle ou mirage? Suivre l'argent au dernier-né des pétro-États d'Afrique*. Trad. de l'anglais par Mike Flynn et Anne-Marie Lavoie. Éd. Catholic Relief Services ; Bank Information Center.
- Gibbon, P . 2003. "The African Growth and Opportunity Act and the Global Commodity Chain for Clothing". *World Development*, vol. 31, no 11, p. 1809-1827.
- Glick P.J., J.-B. Randrianasolo et F. Roubaud. 2004. *The Urban Labor Market in Madagascar through Growth and Crisis, 1993-2002*. Mimeo, Ithaca et Paris : Cornell University et DIAL.
- Goldsmith, Edward et Jerry Mander. (dir.). 2001. *Le procès de la mondialisation*. Trad. de l'anglais par Thierry Piélat. Paris : A. Fayard.
- Goldstein, Andrea. (dir.). 2004. *Intégration régionale, IDE et compétitivité en Afrique australe*. Paris : Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
- Gordon, David F. 1992. "Conditionality in Policy-Based Lending in Africa: USAID experience". In Mosley, Paul (éd.). *Development Finance and Policy Reform*, p.25-53. New York : St. Martin's Press.
- Gosselin, Claudie et Bani Touré. 2000. *Cohérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : le cas du Mali*. Ottawa : Institut Nord-Sud.

- Gouvernement du Canada. 1995. *Le Canada dans le Monde*. Énoncé de politique étrangère du gouvernement, Ottawa.
- . . Chambre des Communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce extérieur. 1987. *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*. Ottawa.
- Groupe de Recherche et d'Initiative pour la Libération de l'Afrique. *GRILA et le NOPADA-NEPAD : Critique annotée*, http://www.grila.org/critique_nepad_body3.htm , consultée le 3 mai 2005.
- Gumisai, Mutume. 2006. "Loss of Textile Market Costs African Jobs: Diversification, Efficiency Hold Key for Economic Recovery". *Africa Renewal*, vol. 20, no 1, avril, p.18.
- Gunder Frank, Andre. 1972. *Le développement du sous-développement*. Trad. de l'anglais par Christos Passadeos, Paris: F. Maspero.
- Gunter, Bernhard G. 2001. *Does the HIPC Initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability?*. Wider Discussion Paper no 2001/100, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finland : United Nations University.
- . . 2002. "What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?". *Development Policy Review*, vol. 20, no 1, p.5-24.
- Guyer, Jane I. 2002. "Briefing: The Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Development Project". *African Affairs*, vol. 101, p.109-115.
- Hadjadj, Bernard. 1998. *Les parias de la mondialisation : L'Afrique en marge*, Paris : Présence africaine.
- Hafsi, Taïeb. 1993. « Développement national: la stratégie comme cadre intégrateur ». In Lapointe, Alain et Georges Zaccour (éds.). *Ajustements structurels et gestion du secteur énergétique en Afrique*, p.279-312, Paris: Technip.
- Harsch, Ernest. 2003. « Investissements étrangers : Une priorité pour l'Afrique », *Afrique Relance*, vol. 17, no 2, juillet, p.12, consultée le 22 janvier 2007, <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no2/172inv1f.htm>
- . . 2005. « Les investisseurs se tournent vers l'Afrique », *Afrique Renouveau*, vol. 18, no 4, janvier, p.20, consultée le 22 janvier 2007, <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol18no4/184investfr.htm>
- Hatcher, Pascale. 2004. « Mali : Réécrire le code minier ou Redéfinir le rôle de l'État? ». In Campbell, Bonnie. (dir.). *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, p.43-57. Uppsala : Norkiska Afrikainstitutet.

- Herbert, Ross. 2002. « Mise en œuvre du NEPAD : Une évaluation critique ». In Institut Nord-Sud. *Le rapport sur l'Afrique : Une évaluation du nouveau partenariat*, p.111-158. http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch5_herbert_f.pdf , consultée le 14 juillet 2005.
- Hibou, Béatrice. 1997. « Le “capital social” de l'État falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique ». In Bayart, Jean-François, Stephen Ellis et Béatrice Hibou. *La criminalisation de l'État en Afrique*, p.105-158. Espace international, Bruxelles : Complexe.
- International Labour Organization (ILO). 2005. *Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment*. Report for discussion at the Tripartite Meeting on Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment, Genève.
- Iyoha, Milton A. 2000. “An Econometric Analysis of External Debt and Economic Growth”. In Ajayi, Ibi S. et Mohsin S. Khan (éds.). *External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan Africa*, p.60-209, Washington, DC : IMF Institute, International Monetary Fund.
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty : Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, California et London : University of California Press.
- Kanbur, Ravi et David Vines. 2000. “The World Bank and Poverty Reduction”. In Gilbert, Christopher L. et David Vines (éds.). *The World Bank: Structure and Policies*, p.87-107, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kankwenda, Mbaya. 2001. « Mondialisation, défis économiques et régionalisation en Afrique ». In Collectif. *Et si l'Afrique refusait le marché*, p.49-88, *Alternatives Sud*, Vol. VIII, no 3, Louvain-la-Neuve : Centre Tricontinental ; Paris : L'Harmattan.
- Killick, Tony et Simon Stevens. 1997. “Assessing the Efficiency of Mechanisms for Dealing with the Debt Problems of Low-Income Countries”. In Iqbal, Zubair et Ravi Kanbur (éds.). *External Finance for Low-Income Countries*, p.145-174, Washington, DC : International Monetary Fund.
- Lall, Sanjaya. 2003. “FDI, AGOA and Manufactured Exports from a Land-Locked, Least-Developed African Economy: Lesotho”. *QEH Working Paper Series*, no 109, octobre.
- Lim, Ewe-Ghee. 2001. *Determinants of, and the Relation Between, Foreign Direct Investment and Growth : A Summary of the Recent Literature*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Middle Eastern Department.
- Maidment, Paul. 2003. “The Other Gulf”. *Forbes*, 10 mars,

http://www.forbes.com/iraq/2003/03/07/cx_pm_0307westafrica.html, consultée le 2 mai 2007.

- Mané, Ibrahima. 1997. « De la bonne gouvernance, du développement, de la Banque Mondiale ». In Institut Africain pour la Démocratie. *Bonne gouvernance & Développement en Afrique*, pp. 112-121, Dakar : Démocraties africaines.
- Martin, Matthew. 2002. « Allègement des dettes et pauvreté : Avons-nous besoin d'une IIIe PPTTE ». In Institut Nord-Sud. *Le Rapport sur l'Afrique : Une évaluation du nouveau partenariat*, p.83-109, http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch4_martin_f.pdf , consultée le 14 juillet 2005.
- Mattoo, Aaditya, Devesh Roy et Arvind Subramanian. 2003. *The Africa Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?*. World Bank Policy research Paper 2908, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Mazalto, Marie. 2005. « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République Démocratique du Congo ». *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2004-2005.
- Mbaye, Sanou. 2002. « L'Afrique noire face aux pièges du libéralisme ». *Le Monde diplomatique*, juillet, p.22-23.
- Melber, Henning. 2003. "Between a Rock and a Hard Place? NEPAD, the G8 and the AU". Paper présenté au colloque "Africa: Partnership as Imperialism", The Manor House, University of Birmingham, 5-7 Septembre, www.afrika.no/noop/file.php?id=3935, consultée le 14 juillet 2005.
- Millet, Damien. 2005. *L'Afrique sans dette*. Liège : CADTM, Paris : Syllepse.
- Millet, Damien et Éric Toussaint. 2002. *50 questions sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, Liège : CADTM, Paris : Syllepse.
- Mkandawire, Thandika. 1994. "Adjustment, Political Conditionality and Democratisation in Africa". In Cornia, Giovanni Andrea et Gerald K. Helleiner (éds.). *From Adjustment to Development in Africa: Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?*, p. 155-173, New York : St. Martin's Press.
- Moisseron, Jean-Yves et Hélène Cottenet. 1999. « Les pays pauvres et très endettés : spécificités et traitements traditionnels de leur dette ». In Moisseron, Jean-Yves et Marc Raffinot (dir. publ.). *Dette et Pauvreté : Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, p.3-26, Paris : Economica.
- Moran, Theodore. 1998. *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington, D.C.: Institute of International Economics.

- Morisset, Jacques. 2000. "Foreign direct investment in Africa: policies also matters", *Transnational Corporations*, vol.9, no.2, Août.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan et John Toye. 1991. *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, London : Routledge.
- Moss, Todd J., Vijaya Ramachandran et Manju Kedia Shah. 2005. "Is Africa's Skepticism of Foreign Capital Justified? Evidence from East African Firm Survey Data". In Moran, Theodore H., Edward M. Graham et Magnus Blomström. *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, p.337-366. Washington, D.C.: Institute for International Economics, Center for Global Development.
- Muchie, Mammo. 2002. "The NEPAD: A False or a True Start for shaping Africa's decolonised future?", Alternative Information and Development Centre, <http://www.aidc.org.za/?q=book/view/181>, consultée le 1er octobre 2005.
- Mugabe, John. 2005. "Governing Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa : Policies and Practices Reconsidered". In Zarsky, Lyuba. (éd.). *International Investment for Sustainable Development : Balancing Rights and Rewards*, p. 74-96. London ; Sterling, V.A. : Earthscan.
- Naudet, Jean-David. 2003. « Réduire la dette ou réformer l'aide? ». In Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir. publ.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, p.249-270, 2^e éd., Paris : Economica.
- Nelson, Joan M. 1992. "Good Governance: Democracy and Conditional Economic Aid". In Mosley, Paul (éd). *Development Finance and Policy Reform*, p.309-316. New York : St. Martin's Press.
- Nelson, Joan M., et Stephanie J. Eglinton. 1992. *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*. Washington : Overseas Development Council.
- Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, Octobre 2001, <http://193.194.78.233/DocumentsNepad/DocumentsNepad/TexteNEPAD/NEPADfrance.pdf>, consultée le 14 novembre 2004.
- Nsouli, Saleh M. 2004. *The New Partnership for Africa's Development : Macroeconomics, Institutions, and Poverty*, African Development Bank, International Monetary Fund, World Bank, Joint Africa Institute.
- Organisation Mondiale du Commerce (OMC). 1998. *Examen des politiques commerciales de l'OMC : Burkina Faso et Mali*. Genève : Organisation mondiale du commerce.
- . 2001. *Examen des politiques commerciales : Madagascar*. Genève : Organisation mondiale du commerce.

- . 2004. *Examen des politiques commerciales de l'OMC : Bénin, Burkina Faso et Mali*. Genève : Organisation mondiale du commerce.
- Onorato, William T., Peter Fox et John E. Strongman. 1998. *World Bank Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries*. Washington, D.C. : World Bank.
- OXFAM. 2002. *Deux poids, deux mesures : commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté*, Montréal : Oxfam-Québec.
- OXFAM International. 2001. *Making PRSPs Work : The Role of Poverty Assessments*, Washington (DC).
- Patillo, Catherine, Hélène Poirson et Luca Ricci. 2002. *External Debt and Growth*. Washington : International Monetary Fund, Research Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf>, consultée le 1^{er} octobre 2006.
- Pender, John. 2001. "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality Transformed?". *Third World Quarterly*, vol. 22, no 3, p.397-411.
- Perret, Christophe. 2007. « L'Afrique et la Chine ». *Diplomatie*, no 24, janvier-février, p.32-43.
- Pfeffermann, Guy. 1997. "Prospects for Increasing Foreign Direct Investment in Low-Income Countries". In Iqbal, Zubair et Ravi Kanbur. (éds.). *External Finance for Low-Income Countries*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Pincus, John. 1967. *Trade, Aid and Development : The Rich and Poor Nations*. New York : McGraw-Hill.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). 1999. *PNUD : Manuel de programmation*, New York : Programme des Nations Unies pour le Développement.
- Québec, Conseil de la sécurité et du bien-être. 2001. *L'appropriation par les communautés de leur développement: Rapport*. Québec : Conseil de la sécurité et du bien-être.
- Razafindrakoto, Mireille et François Roubaud. 2003. « Pensez-ils différemment? La "voix des pauvres" ». In Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (dir. publ.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, p.139-161, 2^e éd., Paris : Economica.
- Rist, Gilbert. 1996. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris : Presses de Science Po.

- Rodriguez, Francisco et Dani Rodrik. 1999. *Trade policy and economic growth : a skeptic's guide to the cross-national evidence*. Caïre : Economic Research Forum.
- Roodman, David Malin. 2001. *Still Waiting for the Jubilee : Pragmatic Solutions for the Third World Debt Crisis*, Worldwatch Paper 155, Washington: Worldwatch Institute, April.
- Sachs, Jeffrey et Andres Warner. 1995. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Discussion Paper no 517, Cambridge : Harvard Institute for International Development.
- Salm, A., W.J. Grant, T.J. Green, J.R. Haycock et J. Raimondo. 2002. *Lesotho Garment Industry Subsector Study*. The UK Department of International Development.
- Savoye, Jean. 1998. « Le pétrole et la guerre d'Angola ». *La revue internationale et stratégique*, no 29, printemps, p.176-189.
- Schmidt, Rodney. 2002. « Propriété et partenariat dans la stratégie de développement de l'Afrique ». In Institut Nord-Sud. *Le rapport sur l'Afrique : Une évaluation du nouveau partenariat*, p.7-19. http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/intro_schmidt_f.pdf , consultée le 13 juillet 2005.
- St-Antoine, Gaétan. 1992. « Les motivations de la politique extérieure canadienne à l'égard de l'Afrique francophone (1960-1990) ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Strongman, John E. (éd). 1992. *Strategy for African Mining*. Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington, D.C: World Bank.
- Tandon, Yash. 2002. "NEPAD and Foreign Direct Investments (FDIS): Symmetries and Contradictions", Paper presented at the African Scholars' Forum on the NEPAD, Nairobi, 26-29 April, <http://www.web.net/iccaf/deptsap/nepadfdis.htm> , consultée le 7 octobre 2005.
- Te Velde, Dirk Willem. 2002. *Foreign Direct Investment for Development : Policy Challenges for Sub-Saharan Countries*. London : Overseas Development Institute (ODI).
- Thérien, Jean-Philippe. 1988. « Structures et mécanismes de l'aide canadienne », Chap. in *La quête du développement : Horizons canadien et africain*, p.71-87. Montréal : Association canadienne française pour l'avancement des sciences.
- . (1989) « Le Canada et le régime international de l'aide », *Études internationales*, vol. 20, no 2, juin, pp.311-340.

- Toye, John. 1992. "Interest Group Politics and the Implementation of Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa", in Mosley, Paul (éd). *Development Finance and Policy Reform*, p.85-104. New York : St. Martin's Press.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 1999. *World Investment Report. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. New York et Genève : United Nations.
- . 2001. *World Investment Report. Promoting Linkages*. New York et Genève : United Nations.
- . 2002. *World Investment Report. Transnational Corporations and Export Competitiveness*. New York et Genève : United Nations.
- . 2003a. *World Investment Report. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. New York et Genève : United Nations.
- . 2003b. *Investment Policy Review – Lesotho*. Genève : United Nations.
- . 2004. *World Investment Report. The Shift Towards Services*. New York et Genève : United Nations.
- . 2005. *World Investment Report. TNCs and the Internationalization of R&D*. New York et Genève : United Nations.
- . 2006. *World Investment Report. FDI from Developing Countries and Transition Economies: Implications for Development*. New York et Genève: United Nations.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2002. *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?*. United Nations.
- Uriz, Genoveva Hernandez. 2001. "To Lend or Not to Lend: Oil, Human Rights, and the World Bank's Internal Contradictions". *The Harvard Environmental Law Review*, printemps.
- Van de Walle, Nicolas, et Timothy A. Johnston. 1999. *Repenser l'aide à l'Afrique*. Trad. de l'anglais par Paulette Géraud, Paris: Karthala.
- Von Moltke, Konrad. 2002. "International Investment and Sustainability: Options for Regime Formation". In Gallagher, Kevin P. et Jacob Werksman. (éds.). 2005. *The Earthscan Reader on International Trade & Sustainable Development*, p.347-371. London ; Sterling, V.A. : Earthscan.
- Wangwe, Samuel M. 2002. « La réforme de l'aide en Afrique ». In Institut Nord-Sud. *Le Rapport sur l'Afrique : Une évaluation du nouveau partenariat*, p.21-44, http://nsi-ins.ca/fran/pdf/africa_report/ch1_wangwe_f.pdf, consultée le 15 juillet 2005.

Wood, Robert E. 1986. *From Marshall Plan to Debt Crisis : Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Berkeley : University of California Press.

World Bank. 1994. *World Development Report 1994*. Washington, D.C.: World Bank.

———. 2000. *Chad/Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Project Appraisal Document, 13 avril.

———. 2002. *Interim Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment*. Report no 24216, Washington, D.C.: World Bank, 24 mai.

Zacharie, Arnaud. 2001. « Itinéraire d'une Afrique "ajustée" ». In Toussaint, Éric et Arnaud Zacharie (dir. publ.). *Afrique : Abolir la dette pour libérer le développement*, p.70-130, Bruxelles : CADTM, Paris : Syllepse.