



## La rente peut-elle se tarir en Afrique ?

**L'**AFRIQUE fait de plus en plus figure de continent atteint du syndrome de la rente, une rente qui, initialement issue du secteur agricole et des industries extractives, perdurerait à travers la captation de nouvelles sources d'accumulation : aux rentes de l'aide extérieure s'ajoutent désormais celles attachées à la démocratisation, mais aussi à la culture et au commerce des drogues, ainsi qu'au blanchiment de l'argent « sale » (1), à la gestion des opportunités frontalières ou encore à la pérennisation de conflits armés...

La crise structurelle africaine peut, d'une certaine manière, être interprétée comme une crise de la rente. Peu à peu, son montant s'est avéré insuffisant : que son volume ait stagné ou qu'il se soit vu réduit (baisse des cours internationaux des matières premières...) ou bien encore que les besoins nécessités par la répartition aient augmenté au-delà de la croissance de la rente. En effet, depuis les indépendances, on a assisté à l'élargissement du nombre des bénéficiaires de la distribution de la rente notamment par le biais du recrutement obligatoire des diplômés de l'enseignement supérieur dans la fonction publique ainsi que par l'élargissement du secteur public. De plus, le souci de préservation de la paix politique et sociale a également conduit certains dirigeants africains à procéder à une répartition ethnique des responsabilités politiques et administratives. Enfin, les années fastes ont entraîné la diffusion de la rente jusqu'aux niveaux les plus bas de la hiérarchie sociale ; la remise en cause de ce phénomène se heurte à un « effet de cliquet » (2).

Dans les pages suivantes, nous focaliserons successivement notre attention sur la rente attachée à l'aide publique extérieure en nous interrogeant sur ses caractéristiques structurelles et ses perspectives. Suivront quelques remarques sur le cas spécifique de la France.

## Stagnation et multilatéralisation des flux d'aide publique

Globalement, le financement public du développement est marqué par une tendance à la stagnation, voire à la baisse en termes réels depuis 1985. Alors qu'à cette date, il s'établissait à hauteur de 76,9 milliards de dollars, il ne représentait plus que 54,8 milliards de dollars courants en 1993. Rapportée au PNB, l'APD (aide publique au développement) est passée de 0,34 % en 1981-1982 à 0,33 % en 1991-1992, et à 0,29 % en 1993. Le Comité d'aide publique au développement justifie cette tendance ainsi : « *Les difficultés économiques que rencontraient les pays industriels ont... contribué à détourner l'attention des besoins des pays en développement et à affaiblir le soutien dont jouissait la coopération pour le développement. La stagnation de l'activité économique a entraîné un accroissement du chômage et une augmentation du déficit budgétaire dans de nombreux pays donneurs. Il en est résulté une bien plus grande austérité, quand ce n'est pas une compression, du budget alloué à l'aide au développement* » (3). En termes réels, plusieurs pays membres du CAD ont réduit leur APD en 1992 : la Finlande (- 23,9 %), le Luxembourg (- 18,2 %), l'Irlande (- 13,3 %), l'Autriche (- 8,4 %), le Japon (- 5,8 %), la Belgique (- 5,2 %), le Royaume-Uni (- 3,5 %), l'Australie (- 3,3 %) et l'Allemagne (- 2,1 %). Cette tendance s'est accentuée en 1993, 17 des 21 membres du CAD ont à nouveau réduit le niveau de leur APD.

L'Afrique reste une destination privilégiée de l'APD. Avec 12 % de la population mondiale en 1991, l'Afrique subsaharienne a reçu 34,2 % des versements nets d'APD en 1991-1992. Dans le même temps, il convient de noter que l'aide publique à l'Afrique subsaharienne connaît depuis quelques années une croissance réduite en volume, le taux de croissance annuel moyen de l'APD est passé de 7,7 % pour la période 1985-1987 à 2,4 % entre 1987 et 1991. En 1992, l'APD a même régressé de 0,45 %. Cette tendance nouvelle apparaît d'autant plus significative que de nombreux pays sont fortement dépendants des flux d'aide extérieure.

En 1992, les versements nets d'APD représentaient 14,3 % du PNB des États de l'Afrique subsaharienne, une moyenne qui cache des situations fortement contrastées : l'APD versée équivalait alors à 96,2 % du PNB de la Tanzanie, 93,4 % de celui du Mozambique, 43,7 % de celui de la Guinée équatoriale, 42,7 % de celui de l'Ouganda, 16,3 % de celui du Mali, 14,1 % du PNB du Burkina Faso, ou encore 11 % de celui du Sénégal...

Le rapport de l'APD des États souligne également la dépendance des pays les moins avancés à l'aide des flux.

(1) Cf. Association d'économie financière, *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, Paris, Ed. PAU, 1994. E. Fottorino, *La piste blanche, l'Afrique sous l'empire de la drogue*, Paris, Balland, 1991. J.C. Grimal, *L'économie mondiale de la drogue*, Paris, Le Monde-éditions, 1993. A. Labrousse, « Productions illicites et réseaux de trafics », communication au colloque « Intégration et régionalismes », Talence, CEAN, 27-30 avril 1994 ; A. Labrousse, « Géopolitique de la drogue.

Les contradictions des politiques de guerre à la drogue », *Futuribles*, 185, mars 1994, pp. 9-21. Observatoire géopolitique des drogues, *La drogue, nouveau désordre mondial*, Paris, Hachette, 1993. A. Wallon, *La planète des drogues*, Paris, Le Seuil, 1993.

(2) Cf. par exemple F.R. Mahieu, *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1990.

(3) OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 1993, p. 5.

APD EN POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES  
DES ÉTATS EN 1991

<b>Bénin</b>	75,7	<b>Guinée équatoriale</b>	222,7
<b>Burkina Faso</b>	72,5	<b>Mali</b>	66,7
<b>Cameroun</b>	18,9	<b>Mauritanie</b>	65,9
<b>Congo</b>	13,1	<b>Mozambique</b>	160,7
<b>Côte-d'Ivoire</b>	18,5	<b>Niger</b>	126,1
<b>Ghana</b>	91,5	<b>Sénégal</b>	60,9
<b>Guinée</b>	62,6	<b>Togo</b>	51,8

Source : Calculs effectués à partir des données du ministère de la Coopération.

Bien qu'ils aient été bénéficiaires d'une proportion importante des versements d'APD internationale depuis les années 60, les pays d'Afrique subsaharienne ont réalisé des performances minimales en matière de développement. La quasi-totalité des pays appartient, selon l'IDH (indicateur de développement humain) (4) calculé par le PNUD, au groupe des pays à développement humain dit faible (5). En outre, les écarts que révèle le classement des pays selon les critères du PNB ou de l'IDH font apparaître que ces pays « *n'ont pas encore utilisé tout le potentiel offert par leur niveau pour améliorer le bien-être de leur population* » (6), autrement dit, les fruits de la croissance obtenue ont été redistribués selon des modalités fortement inégalitaires (7).

Le sentiment des institutions de Bretton Woods que « *l'aide aux pays africains doit être restructurée de manière à accélérer et non retarder la croissance* » (8) est conforté par la multilatéralisation croissante de l'aide à l'Afrique subsaharienne, une tendance synonyme de conditionnalité accrue, avec obligation de résultats, assortie de réelles sanctions. En 1980, l'aide multilatérale ne représentait que 23,6 % de l'APD à l'Afrique subsaharienne ; cette proportion est passée à 30,8 % en 1987 et atteignait 38,5 % en 1992. L'explication du phénomène réside en partie dans le fait que « *les années 80 ont connu une forte augmentation des flux d'aide, notamment sous forme de prêts basés sur les réformes de politique économique. Mais en même temps, s'est manifesté, parmi la communauté des donateurs, une forte réticence pour*

(4) L'IDH intègre trois indicateurs partiels qui sont le revenu national (qui fait l'objet d'un ajustement), l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation (reflété par le taux d'alphabétisation des adultes et la moyenne d'années d'études).

(5) 173 pays sont classés par le PNUD selon la valeur de leur IDH. Le Gabon se situe dans le groupe des pays à niveau de développement humain moyen.

(6) PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Economica, 1994, p. 101.

(7) Pour la Côte-d'Ivoire, l'IDH a pour valeur 0,370 en 1992, par contre l'IDH ajusté selon la répartition des revenus se fixe à hauteur de 0,290, traduisant une forte inégalité de la répartition.

(8) Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique*, Washington, 1993, p. 16.

appliquer des sanctions pour absence de résultats » (9). Cette réticence semble principalement attachée à la gestion de l'aide bilatérale qui, parce qu'elle met en relation des gouvernants, est indissociable d'une dimension fortement personnalisée. En effet, l'aide bilatérale reste souvent liée à la passation de marchés ou à des rapports de clientèle. De ce fait, elle implique une moindre conditionnalité au regard des critères théoriquement applicables. La montée de multilatéralisme dans les rapports avec l'Afrique subsaharienne résulte aussi de ce que les pays donateurs, soucieux du rétablissement des équilibres macro-économiques dans les pays récepteurs, mais réticents à appliquer des sanctions pour manque de résultats, préfèrent de plus en plus fréquemment s'en remettre aux organisations internationales. En tant que « mandataires », celles-ci peuvent endosser l'entière responsabilité des conditionnalités que ceci engendre sans avoir pour contrepartie un accroissement des tensions dans les rapports bilatéraux entre donateurs et bénéficiaires. Tout indique que l'aide multilatérale doit tenir une place croissante dans les flux publics à destination de l'Afrique subsaharienne, avec pour conséquence une réduction des opportunités offertes par le bilatéralisme, de transmuter en source de rente les flux d'APD.

Parallèlement, l'émergence de nouveaux bénéficiaires potentiels du financement public international du développement implique une limitation des ressources mises à la disposition des anciens destinataires privilégiés et notamment les pays d'Afrique du sud du Sahara. Malgré de fréquents démentis, il est aujourd'hui évident que les besoins de financement public du développement des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) et des nouveaux États indépendants (NEI), évalués à 2 000 milliards de dollars par Jacques Attali lorsqu'il était président de la BERD, ne manqueront pas d'exercer un effet d'éviction (10) sur l'aide aux autres régions du monde.

Parmi les principaux fournisseurs d'aide (aux PECO/NEI, l'Allemagne occupe la première place avec des montants croissants qui ont atteint 3,9 milliards de dollars en 1992 (11), c'est-à-dire 47,7 % du total des versements. Les États-Unis fournissent également une contribution croissante qui s'est élevée à 1,2 milliard de dollars en 1994. Même si ces flux ne sont pas comptabilisés par le CAD dans l'APD au tiers monde, ils n'en demeurent pas moins budgétisés par les pays donateurs dont on peut craindre que, soucieux de contenir leurs déficits (pour répondre, par exemple, aux critères de Maastricht), ils ne procèdent à un redéploiement plutôt qu'à une augmentation substantielle du volume de leur aide.

A l'intérieur même du continent, les risques d'éviction sont également présents : « *La situation héritée de l'apartheid, avec les améliorations considérables qu'elle appelle dans le domaine social pour la majorité de la population, dont le niveau de vie économique et social n'est guère différent de celui des habitants des pays voisins les plus pauvres, joue largement en faveur d'une aide substantielle à l'Afrique du Sud alors qu'elle entre dans une ère nou-*

(9) E. Berg, « Illusions, erreurs et effets pervers en matière d'aide à l'ajustement », in S. Michaïlof (dir.), *La France et l'Afrique, vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993, p. 373.

(10) Cet effet d'éviction pour l'Afrique est également sensible au niveau des inves-

tissements directs. Cf. B. Conte, « L'éviction du Maghreb dans le choix de délocalisation géographique des entreprises françaises », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 18 mars 1994.

(11) 2,8 milliards de dollars en 1991 et 473 millions en 1990.

velle » (12). Ainsi, en 1992, les engagements d'APD en Afrique du Sud ont-ils été estimés à 340 millions de dollars. La montée en puissance progressive des flux financiers à destination de l'Afrique du Sud n'a cessé de se confirmer depuis. Sur la période 1994-1996, l'enveloppe des États-Unis devrait s'élever à 600 millions de dollars, tandis que le montant des dotations annuelles de l'Union européenne qui représentait 110 millions d'écu en 1994, devrait atteindre 125 millions en 1995 (13).

Largement motivée par des considérations stratégiques, la stabilisation du Moyen-Orient appelle à une implication financière croissante de la communauté internationale. Déjà, depuis plusieurs années, certains pays de la région bénéficient de flux d'aide importants. Cette tendance devrait s'accroître avec notamment la mise en œuvre de l'autonomie des territoires arabes de Palestine. En effet, « une réunion du Groupe consultatif pour la Cisjordanie et Gaza s'est tenue à Paris le 16 décembre 1993. A cette occasion, des annonces de financements d'un montant de 2,3 milliards de dollars ont été faites ou confirmées pour la période de transition quinquennale qui s'achève en 1998. Des engagements de 580 millions de dollars ont été annoncés pour 1994, chiffre qui est passé ensuite à 700 millions de dollars. Le montant total des fonds annoncés pour 1994 et 1995 (1,3 milliard de dollars) est suffisant pour financer les besoins du programme triennal » (14).

La priorité accordée par les pays occidentaux aux régions précédentes ainsi que l'importance de leurs besoins durables de financement conduisent à prévoir un redéploiement de l'APD à leur profit et, par là-même, au détriment d'autres régions du globe et notamment de l'ASS.

L'exemple le plus frappant est celui des États-Unis où « les pays africains risquent de faire les frais du changement de majorité au Congrès. Les républicains n'ont en effet jamais caché leur souhait de faire passer les critères stratégiques avant les considérations humanitaires » (15).

Quelle sera l'évolution de l'attitude de la France en ce domaine ?

## L'évolution de l'aide française

Contrairement à d'autres pays européens, la France ne semble pas devoir réduire son effort d'aide au tiers monde. « Les versements nets d'APD de la France ont progressé de 2,3 % en termes réels (en 1992) pour atteindre 8,3 milliards de dollars. » En francs français, l'APD (y compris les TOM) est passée de 43,8 milliards en 1992, à 44,8 milliards en 1993, 46,9 en 1994 et devrait se fixer à hauteur de 50,2 milliards en 1995 (16).

Cette aide publique transite de plus en plus par les organismes internationaux. En 1992, « tout comme en 1991 la presque totalité de l'accrois-

(12) OCDE, Coopération pour le développement, rapport 1993, p. 11.

(13) Cf. D.C. Bach, « L'Afrique du Sud et l'Europe : du bilatéralisme au dialogue inter-régional », *Temps modernes*, avril 1994.

(14) P.C. Garg et S. El-Khoury, « Soutenir l'aide au développement de la Cisjordanie et de Gaza », *Finances et développement*, septembre 1994, pp. 7-9. Cf. également

A. Dieckhoff, « Israéliens et Palestiniens : les défis de la paix », *Problèmes économiques et sociaux*, 738-739, 18 novembre 1994.

(15) *Le Monde* du 5/6 février 1995.

(16) Cf. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 28 octobre 1994. En 1991-1992, l'effort d'aide représentait environ 1 400 francs par habitant.

sement (de l'aide) est à mettre au crédit des contributions aux organisations internationales qui se sont accrues de 11 % en termes réels en 1992 » (17). Cette tendance s'avère conforme au souci général de dépersonnalisation des rapports donateur-réципиendaire. Toutefois, les mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA devraient se traduire par une modification temporaire de la structure de l'aide en faveur de sa dimension bilatérale.

L'aide française présente une forte concentration régionale. En effet, la part de l'APD française (versements bruts) consacrée à l'ASS est passée de 50,7 % en 1981-1982 à 53,4 % en 1985-1987 et à 62,3 % en 1991-1992 (18). Ce ciblage géographique de l'aide s'opère au détriment de régions du monde dont l'attrait économique et géostratégique apparaît plus important que l'ASS ainsi que de régions dont les besoins humanitaires se révèlent tout aussi urgents. Par exemple en 1992, la France a apporté 365,5 millions de dollars aux PECO/NEI, soit plus de dix fois moins que l'Allemagne, deux fois moins que les États-Unis, également moins que l'Italie et l'Autriche. Si l'on se réfère aux apports d'aide publique aux PECO/NEI en pourcentage du PNB des donateurs, la France avec 0,03 %, se situe en quatorzième position des pays membres de l'OCDE (19). La France doit-elle être absente de cette région de l'Europe ? Quand on sait, de plus, que l'APD doit ouvrir la voie et accompagner les investissements privés. Or, en Afrique, l'APD a tendance, depuis de nombreuses années, à pallier la déficience des apports privés. D'un autre côté, il est symptomatique qu'un pays comme le Bangladesh, avec un PNB par habitant de 220 dollars en 1992 (20), qui recevait 0,9 % de l'APD totale française en 1980-1981, ce qui le situait en 22<sup>e</sup> position des bénéficiaires, n'apparaisse plus parmi les 25 premiers bénéficiaires en 1991-1992.

Par ailleurs, les raisons de la poursuite d'une implication majeure de la France en ASS semblent s'estomper pour diverses raisons. D'une part, l'intérêt du financement par « ricochet » des partis politiques français devrait se réduire devant l'activité redoublée des juges et leur faculté croissante à démêler les écheveaux les plus entrelassés. D'autre part, le commerce avec l'ASS ne présente plus, depuis longtemps, un intérêt stratégique pour la France. En effet, en 1993, les exportations françaises vers la zone franc ne représentaient que 1,75 % des exportations totales. En outre, depuis la dévaluation du franc CFA, on enregistre une baisse de l'ordre de 20 % du montant de ces exportations par rapport à l'année précédente et il semblerait que l'on se dirige vers un effritement de la position commerciale de la France (21). Concernant les importations françaises en provenance de la zone, elles se fixaient à hauteur de 1,04 % du total en 1993.

En outre, on peut penser que la capacité du groupe de pression des firmes implantées en Afrique de peser sur la politique africaine de la

(17) OCDE, Coopération pour le développement, rapport 1993, p. 125.

(18) Il s'agit de versements bruts.

(19) L'OCDE comprend 24 pays dont deux sont peu concernés par les pays de l'ex-Europe de l'Est : l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

(20) Ce qui le situe parmi les dix pays les plus pauvres de la planète.

(21) Cf. C. Gilguy, « Les entreprises françaises et la dévaluation : la reprise des investissements se fait attendre », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 23 décembre 1994, p. 2706.

France se trouve déjà réduite et que cette tendance devrait être confirmée dans l'avenir. Une simple référence aux flux d'investissements directs français suffit à mettre en exergue ce phénomène. Les IDE français en ASS concernant principalement trois pays pétroliers : le Nigeria, le Gabon et le Congo. Les montants restent marginaux bien que marqués par d'importantes fluctuations liées à l'activité pétrolière et aux relations entre les compagnies nationales et leurs filiales. En 1992, les flux nets vers les pays précités représentaient 0,41 % du total des flux nets d'IDE français.

Enfin, l'opinion publique française semble devoir, à son tour, être touchée par l'afro-pessimisme en matière d'efficacité de l'aide (22).

\*  
\* \*

En effet, l'opinion publique mondiale déjà frappée par un certain scepticisme à l'égard de l'aide (23) pourrait voir sa conviction renforcée si se produisaient trop souvent des corruptions dans le genre de l'opération ONUSOM en Somalie, qui, malgré un coût exorbitant (420 millions de francs français par jour), a produit des effets plus que discutables (armements et véhicules dérobés aux forces onusiennes, racket, guerre civile...). Cette intervention, qui a pris fin en mars 1995, laisse une situation pire que lors de son démarrage très médiatisé (24).

Par ailleurs, l'évaluation par les organisations internationales des PNB selon la parité de pouvoir d'achat qui rehausse nettement la valeur de cet agrégat, indiquant que le pouvoir d'achat des pauvres est plus élevé qu'on ne le pense, pourrait, à terme, « accrédi-ter auprès des responsables politiques du monde développé et de l'opinion publique, la thèse d'un (nécessaire) plafonnement voire d'une réduction de l'aide publique au développement » (25).

En outre, il n'est pas impossible qu'un jour l'opinion publique mondiale soit lassée par la litanie victimaire des élites africaines au pouvoir (26) qui ont tendance à prendre « l'humanitarisme occidental pour un dû historique » (27).

Au total, l'aide au continent africain verra inexorablement son enveloppe réduite tout en devenant plus sélective. Cette réduction de la rente

(22) Voir les ouvrages récents parus sur la question, et notamment, S. Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Le Seuil, 1993.

(23) L'aide n'est un thème très populaire ni dans les pays donateurs ni dans les pays bénéficiaires. L'opinion publique des premiers la conteste avec d'autant plus d'insistance que ces pays sont victimes de la récession et du chômage. « Pourquoi, avance-t-on, continuer d'envoyer une aide à l'étranger alors qu'il y a tant de pauvreté sur place ? » PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Economica, 1994, p. 74.

(24) Il est à noter le silence (complice?)

des médias occidentaux sur les résultats effectifs de la dite opération.

(25) B. Conte, « Anciens pauvres ou nouveaux riches », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 28 octobre 1994, p. 2232.

(26) Voir, par exemple, P. Bruckner, *La tentation de l'innocence*, Paris, Grasset, 1995. « L'Afrique ne peut être qu'une victime : la traite négrière, la colonisation, l'apartheid, la détérioration des termes de l'échange, la dette sont là pour situer l'essentiel des responsabilités hors d'Afrique », A. Kabou, *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris, L'Harmattan, 1991, p. 12.

(27) *Ibid.*, p. 205.

ainsi que la multiplication des conditionnalités sont susceptibles de provoquer des troubles dont la conséquence la plus souhaitable pourrait être une prise de conscience collective de la nécessaire redéfinition du développement en Afrique, même si cette démarche doit prendre la forme d'une révolution.

***Bernard Conte***