

LA PÉNÉTRATION DES PAYS ÉMERGENTS EN AFRIQUE ET LA DÉSTABILISATION DE L'OLIGOPOLE DES DONATEURS OCCIDENTAUX

Jean Coussy

Correspondant scientifique au Centre d'études et de recherches internationales

La pénétration des pays émergents en Afrique a provoqué des surprises et des craintes d'autant plus fortes que depuis des décennies existait un oligopole des donateurs occidentaux, qui s'efforçait de réguler les aides à l'Afrique (section I) ; cet oligopole est actuellement déstabilisé par la montée en puissance des pays émergents (section II) ; l'avenir de cet oligopole est très incertain (section III).

I. La régulation des aides à l'Afrique par un oligopole de donateurs occidentaux

Le financement occidental du développement de l'Afrique a, pendant des décennies, réuni des pays développés qui étaient concurrents en Afrique mais qui entendaient réguler cette concurrence sans, pour autant, la faire disparaître (ce qui est la définition d'un oligopole).

I.1. Intérêts communs et institutions de l'oligopole

Les pays de l'oligopole avaient des *intérêts* économiques, politiques et stratégiques communs. Ils voulaient intégrer les pays africains dans l'ordre économique et politique nouveau (défini à Bretton Woods). Ils voulaient, en ces temps de guerre froide, éviter qu'un abandon de l'Afrique ne crée un point faible dans le dispositif occidental (O. Charnoz et J.-M. Sévérino, 2007). Ils ont été amenés à réduire, en cette période de décolonisation, les tensions et rivalités entre les anciens empires. Ils ont même, dans une période de concurrence transatlantique croissante, dû gérer les tensions entre les pays européens, contraints à décoloniser, et les Etats-Unis, engagés dans une expansion mondiale. Ils ont dû gérer les conflits idéologiques entre les adeptes, notamment américains, d'une décolonisation associée à la libéralisation économique, et les défenseurs européens (notamment français) d'un respect des continuités structurelles. Cet oligopole n'a certes jamais empêché que les concurrences ne dégénèrent, à plusieurs reprises, en conflits déclarés. Mais il a réduit des tensions, suscité des concessions mutuelles, créé un langage commun et un *soft power*, et même, parfois, un *hard power* sur les pays pauvres d'Afrique et d'Amérique latine. En revanche, l'oligopole occidental n'avait guère de concertation sur les futurs pays émergents.

Deuxième fait constitutif de l'oligopole : il a disposé d'*institutions*. Il a multiplié les consultations mutuelles au sein des institutions financières internationales (IFI), du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de l'UE. Les IFI ont, un temps, pu imposer tout ou partie du consensus de Washington. L'UE s'est donné pour objectif, et même parfois, pour slogan, d'assurer « convergence, cohérence et coordination » des aides des Etats membres. Le CAD a joué un rôle majeur dans la conceptualisation et la mise en œuvre d'évaluations mutuelles des aides, y compris des aides bilatérales.

1.2. Règles du jeu et normes de l'oligopole

Pour limiter la concurrence en son sein, l'oligopole a défini **des règles du jeu** entre les pays donateurs occidentaux. La première de ces règles était d'éviter qu'un membre de l'oligopole ne cherche à favoriser son propre commerce avec les pays aidés par des mesures pénalisant le commerce des autres membres de l'oligopole. Ont été notamment condamnées, repérées et réduites les « aides liées », les « aides affectées », les aides aux conflits armés, les aides génératrices de corruption des pouvoirs publics, les aides génératrices de dettes non soutenables, etc.

Pour assurer l'efficacité des aides, l'oligopole a défini des **normes** de politique économique que devaient respecter les pays donateurs et les pays aidés. Ce fut même un souci majeur de l'oligopole que de débattre de ces normes, de les mettre en œuvre, de les réviser, etc. Comme il arrive souvent dans l'histoire des normes, les normes de l'oligopole des donateurs sont passées du statut de *recommandations pratiques* (à des fins d'efficacité et de coopération) au statut de *déontologie professionnelle* (qu'il faut respecter pour ne nuire ni à la réputation ni à la cohésion de l'oligopole). Et même parfois au statut de *normes morales* (impératifs non discutables et intériorisés par les acteurs). Certaines formes de concurrence entre les donateurs ont donc été dénoncées comme des « fautes » morales. Les experts ont considéré que c'était un devoir moral d'affiner les normes et de s'ingérer davantage dans les décisions des pouvoirs locaux.

1.3. Effets pervers et conditionnalités des aides

L'oligopole a été, depuis des décennies, constamment contraint de prendre garde aux risques de créer des **effets pervers de l'aide** : risques d'abaisser les épargnes internes, de créer des inégalités croissantes, de soutenir des Etats inefficaces ou corrompus, etc. Cet inventaire a été constant et sans cesse renouvelé. L'histoire des aides de l'oligopole a été une suite d'autocritiques et de critiques mutuelles entre donateurs. Le discours de l'oligopole a été et est encore, sur ce point, aux antipodes du discours, résolument positif et peu autocritique, de la Chine sur son aide à l'Afrique.

Contre les effets pervers, l'oligopole occidental a multiplié les **conditionnalités des aides**. A l'origine, ces conditionnalités étaient parfois des moyens détournés de violer les règles du jeu de l'oligopole (par exemple de financer des exportations vers l'Afrique, de lier les aides, etc.). Mais, peu à peu, elles ont été aussi et surtout, des conditionnalités destinées à assurer la bonne destination des aides et à en interdire les effets pervers. Il y a même eu une tendance à créer une nouvelle conditionnalité à chaque fois que l'on découvrait une nouvelle cause d'échec ou de détournement de l'aide. De ce fait, l'oligopole occidental a été constamment occupé à modifier, à affiner et à multiplier les conditionnalités.

En définitive, l'histoire de l'oligopole est même devenue largement une **histoire des conditionnalités** qu'il tentait d'imposer. Le consensus de Washington fut, un temps, une liste de conditionnalités sur la gestion financière et la politique macroéconomique. Par la suite, les conditionnalités ont été des normes de politiques publiques plus actives et plus détaillées et se sont même introduites dans les débats et les conflits politiques internes. Puis se sont ajoutées des conditionnalités sociales (sur la lutte contre la pauvreté ou contre les inégalités), des conditionnalités sur l'appropriation des réformes (par les Etats, par les classes défavorisées, etc.). Et, enfin, des conditionnalités éthiques (développement humain), des conditionnalités écologiques, des conditionnalités sur le développement durable, etc. La multiplication et la diversification des conditionnalités a été le reflet d'une structure oligopolistique où chacun tentait d'imposer ses vues mais souhaitait l'harmonisation des aides.

1.4. Des Etats africains sous tutelle extérieure et aux pouvoirs internes limités

Personne n'ignore que la multiplication des conditionnalités a conduit les Etats, les banques et les entreprises des pays développés (et aussi, sinon surtout, les ONG) à **surveiller** les utilisations, par les pays africains, des financements occidentaux et à **sanctionner** les Etats qui ne se conformaient pas aux conditionnalités. L'oligopole occidental a étendu, même si ces mots étaient bannis, sa **tutelle** sur un nombre croissant de décisions politiques et économiques des pays aidés et son **ingérence** dans les affaires internes.

Et, en affirmant progressivement que l'objectif premier de l'aide et que la condition de son succès était la « la bonne gouvernance », l'oligopole se donnait deux objectifs politiques majeurs : **limiter les pouvoirs des Etats africains** (en confiant la régulation au marché et aux conseillers extérieurs) et **contourner** ces mêmes pouvoirs en prenant le plus possible comme interlocuteurs les acteurs sociaux décentralisés, les associations et les entreprises privées. Ce discours de la bonne gouvernance n'évitant pas toujours, par ailleurs, de diffuser comme des valeurs universelles des règles dont l'origine était située et datée (ce qui est aujourd'hui l'objet des critiques des pays émergents et de nombre d'Africains).

1.5. Fatigues de l'aide et afro-pessimisme

Sur la longue durée, les attentes de l'oligopole occidental sur les pays africains et les attentes des pays africains sur ce que devrait être une aide à l'Afrique ont conduit, sur bien des points, à des déceptions mutuelles. Et la répétition de ces déceptions a fait naître des « **lassitudes** » **mutuelles**. Les Etats occidentaux et, plus encore, les medias occidentaux ont affiché leur lassitude devant les échecs et les détournements des Etats africains. Réciproquement, les Etats africains, et, plus encore, les opinions africaines, ont affiché leur lassitude devant l'inefficacité des aides et leur doutes sur la « réalité » de l'aide (terme polysémique qui était utilisé à la fois pour mettre en doute l'efficacité le volume de l'aide et pour nier que l'aide soit caritative).

L'heure était à l'afro-pessimisme. Jusqu'à ces toutes dernières années, les descriptions et prévisions sur l'Afrique soulignaient surtout la faiblesse des taux de croissance, les crises sociales et nationales incessantes, les conflits armés internes ou interafricains, la persistance des épidémies et des endémies, la marginalisation économique et financière du continent, etc. Ce tableau pessimiste étant souvent interprété comme la preuve décisive de l'échec de l'oligopole des donateurs occidentaux. Ce qui a contribué à la déstabilisation de cet oligopole.

II. La crise de l'oligopole des pays donateurs occidentaux

La déstabilisation de l'oligopole des pays donateurs occidentaux n'est pas née de ces seules déceptions. Elle est aussi, et même surtout, le résultat de la comparaison avec les pays émergents et de leur pénétration en Afrique.

De ce fait, l'insertion mondiale de l'Afrique est en train de passer d'une régulation qui conservait de nombreuses traces des empires coloniaux occidentaux (la plus visible de ces traces étant précisément l'oligopole des anciens donateurs) à une régulation postcoloniale dont le contenu et même le mode d'apparition sont encore largement inconnus. Et ce passage risque de s'effectuer avec des chocs, des pertes et des conflits si l'oligopole occidental de donateurs se maintient inchangé ou, à l'inverse, s'il se déstabilise de façon brutale.

Ce que l'on sait, c'est que la remise en cause de l'oligopole est d'ores et déjà amorcée par trois faits : 1) le pouvoir économique et politique des pays développés s'est nettement réduit ; 2) toutes les caractéristiques de l'oligopole résumées ci-dessus sont menacées

d'érosion ou de disparition ; 3) les différents acteurs politiques et économiques de l'oligopole ont déjà des stratégies diverses (pas toujours compatibles) face à la déstabilisation.

II.1. La réduction des pouvoirs des pays développés sur l'économie mondiale

La perte de la maîtrise de l'économie mondiale : les pays développés enregistrent la réduction de leur part du PIB mondial, une moindre influence sur les échanges mondiaux, la perte des territoires colonisés, l'érosion des rentes coloniales, la contestation de leur emprise sur les ressources naturelles mondiales et la délocalisation de leurs industries.

Les effets négatifs de la croissance des pays émergents sur la croissance occidentale. Ils ont été, on le sait, longtemps sous estimés. Il a été, pendant des décennies, répété que la concurrence des pays émergents accroît le *welfare* des consommateurs des pays occidentaux et qu'elle n'y a pas d'effets négatifs définitifs sur l'emploi (à condition, disait-on, de bien respecter les enseignements néolibéraux). Il a été courant, après les projections de la banque Goldman Sachs, de supposer un entraînement macroéconomique des pays développés par les pays émergents. Désormais, non sans excès inverse, l'accent est mis sur les coûts créés par la concurrence des émergents, la pénurie de ressources naturelles, l'accélération de la décolonisation et les coûts psychologiques des baisses *relatives* des revenus (effet Veblen).

La perte relative d'influence sur les pays ni développés ni émergents. Ceux-ci sont devenus un enjeu majeur des conflits internationaux. Les pays du « Tiers Monde » des années 1960 étaient définis comme n'appartenant pas à aucun des deux blocs politiques du moment (Ouest et Est). Ils ne constituaient pas un enjeu économique (du moins à court terme). Leur diplomatie à l'égard des deux blocs était idéologique et politique (adhésions verbales au socialisme). Aujourd'hui, les pays qui sont restés ni développés ni émergents (le Tiers Monde des années 2000) se caractérisent par leur non appartenance à deux ensembles économiques dominants (pays tôt développés et pays émergents). Leur diplomatie se fait économique et tente d'instrumentaliser la concurrence entre anciens empires et pays émergents.

La structure des prix relatifs sur les marchés mondiaux est désormais moins favorable aux pays développés. La hausse des cours des produits primaires et la baisse des prix industriels sont défavorables aux entreprises industrielles et aux pays développés. La baisse relative des revenus a été forte. Et, déjà, on assiste à des reconversions et des délocalisations qui marginalisent des pays anciennement industriels. On ne peut exclure, sur ce point comme sur bien d'autres, une marginalisation économique et politique de l'Europe.

La baisse relative de la rémunération du travail provoquée par les bas salaires des pays émergents a été, elle aussi, longtemps annoncée en termes d'harmonie des intérêts entre les pays émergents (où elle crée des emplois) et les pays développés (où elle augmente le *welfare* des consommateurs). Aujourd'hui que la pression des bas salaires s'est confirmée, il est désormais reconnu (et même parfois exagéré) que cette pression crée des conflits entre les nations et au sein des nations. Elle crée aussi des menaces - dénoncées par tous les médias - sur les salaires et l'emploi et des tendances déflationnistes (aggravées en Europe par la politique monétaire et le taux de change).

Des déficits des balances commerciales des pays développés y contribuent. Ils permettent la croissance des postes financiers des balances des paiements et une baisse du pouvoir financier, et aussi politique, des pays développés. Les excédents financiers de la Chine sont accrus par des politiques mercantilistes (notamment de la Chine) qui savent utiliser la faiblesse des politiques publiques des pays « libéraux ». Les excédents financiers des entreprises industrielles des pays émergents leur permettent de faire des fusions et acquisitions spectaculaires. Les excédents des pays rentiers (notamment pétroliers)

nourrissent les fonds souverains. Des Etats et des particuliers brusquement enrichis procèdent à des achats fonciers (qui sont pour les pays développés des cessions de leur patrimoine). Autant de pertes de pouvoirs des anciens pays colonisateurs dans leurs propres métropoles comme en Afrique.

Des excédents financiers et des avoirs monétaires accrus ont augmenté le pouvoir des pays émergents sur les pays développés. L'excédent commercial de la Chine, sa constitution de réserves monétaires et ses achats d'obligations des Etats-Unis libellées en dollars sont la plus visible translation de pouvoirs financiers et politiques des anciens pays riches vers les pays émergents. Les anciens pays colonisateurs, en particulier, ont perdu leur puissance monétaire et financière devant la coalition asymétrique imprévue de la Chine et des Etats-Unis. Au moment où ces deux derniers concourent aussi, par leur compétitivité, à affaiblir les positions commerciales des pays européens en Afrique.

II. 2. La crise de l'oligopole

Les divergences d'intérêts

L'arrivée des pays émergents en Afrique a créé, entre eux et les anciens pays colonisateurs, des conflits qui, après avoir été, eux aussi, minorés par nombre d'apologies de la mondialisation, sont désormais connus de tous.

On a moins insisté sur le fait que, même au sein de l'oligopole occidental, l'arrivée des pays émergents a créé des nouveaux conflits d'intérêts. Les anciens pays coloniaux n'ont pas les mêmes rythmes et les mêmes formes de changement des politiques africaines. Dans l'UE, les pays qui étaient traditionnellement réservés sur les « préférences » en faveur de l'Afrique ont approuvé l'érosion des préférences alors que l'aide française y était réticente. Aux Etats-Unis, nombre d'acteurs économiques et politiques (et aussi des acteurs religieux, des ONG, des *think tanks* et des fondations privées) voient désormais l'Afrique comme un nouveau champ d'expansion et veulent réformer jusqu'aux modes d'estimation de l'aide (le mot même d'aide est remis en question). Au sein même des décideurs français sur l'Afrique, les avis divergent sur un possible redéploiement de l'aide (notamment vers les pays émergents).

La crise des institutions

Toutes les institutions gérées ou utilisées par l'oligopole des donateurs sont affectées par la montée des pays émergents. Tous les financiers constatent la capacité accrue des pays émergents (et même de pays non émergents) à gérer leurs finances extérieures sans appui extérieur. Le FMI a perdu, tout au moins pour le moment, une grande partie de ses occasions de prêter et donc vu tarir ses ressources. La Banque mondiale cherche de nouveaux objectifs. L'UE s'est inscrite dans la logique de l'OMC et a proposé aux pays africains des accords de partenariat économique (APE) qui ont suscité de fortes résistances. Les administrations d'aide, par exemple en France, sont structurellement modifiées pour tenir compte des pays émergents. Les ONG tentent, au même moment, de maintenir en Afrique des actions, des recherches et des contacts pour assurer la survie de leurs objectifs, de leurs valeurs, de leur sensibilité à l'écologie, etc.

La crise des règles du jeu

Les pays émergents ont eu le pouvoir et la volonté de ne pas respecter les règles du jeu qui régulaient la concurrence entre pays donateurs. La Chine utilise, sans le dire, des aides liées et des aides affectées (dès lors qu'elle accorde des aides en nature). Et elle n'estime pas avoir à respecter les règles tacites usuelles entre les concurrents occidentaux et leurs politiques à l'égard des salariés. Ce non respect des règles du jeu des entreprises occidentales et des organismes d'aide occidentaux a fortement contribué aux succès spectaculaires de la Chine. Il lui a permis d'évincer des entreprises occidentales et de

convaincre des pays africains qu'ils pouvaient avoir intérêt à ne pas imposer le respect de ces règles du jeu.

La crise des conditionnalités

Les pays émergents affichent officiellement un principe de non ingérence dans les affaires africaines. Cette affirmation est évidemment largement rhétorique mais il est vrai qu'il y a un changement des modes et des lieux d'ingérence et que sont réduites les formes occidentales d'ingérence le plus gravement ressenties par les partenaires africains. D'une part sur le *contenu des conditionnalités* : il n'est plus question d'imposer des conditionnalités libérales, des conditionnalités de bonne gestion, des conditionnalités politiques sur la conduite des Etats, sur la démocratie, sur l'absence de corruption, sur la décentralisation des pouvoirs, sur la réduction des inégalités, sur la bonne gouvernance, etc. D'autre part sur la *procédure des conditionnalités*, il n'y a plus cet ensemble de participations étrangères aux décisions, de surveillance de leur effectivité, de sanctions contre les Etats défaillants et de large publicité donnée aux évaluations et aux sanctions des nationaux. Il y a une remise en cause de cette ingérence permanente et publique que les responsables des aides occidentales à l'Afrique s'étaient crus, pendant des décennies, moralement et professionnellement obligés de faire progresser. La multiplication et l'affinement des conditionnalités qui étaient la bonne conscience des aides occidentales sont vécus et dénoncés, par les pays émergents et par les nations africaines comme des signes et des symboles d'une aggravation constante de l'ingérence étrangère.

Afro-optimisme et critique des aides occidentales

En définitive, ce sont évidemment les succès des pays émergents qui ont le plus renforcé les critiques et la crise de l'oligopole des donateurs traditionnels. En premier lieu, les pays émergents ont donné, chez eux, l'exemple de développements accélérés, de refus des conseils libéraux des IFI, de refus des tutelles politiques extérieures et de revanche de pays colonisés. En second lieu, ils ont apporté, en Afrique, des financements, des investissements, des connaissances techniques, des dons gratuits, des soutiens aux décideurs étatiques, etc. En troisième lieu, ils n'ont pas critiqué, quoi qu'ils en pensent, les décideurs étatiques et ne se sont pas aliénés les pouvoirs politiques. Enfin, ils ont su utiliser la lassitude des pays africains à l'égard des aides tutélaires, minutieuses et sans cesse renouvelées.

Simultanément, l'Afrique était en train de connaître une hausse nette de la moyenne des PIB (désormais autour de 5 %), notamment du fait de la hausse des prix des produits primaires suscitée mécaniquement par les pays émergents. Et elle a connu cette expansion d'origine sectorielle sans avoir à modifier ses structures de production et ses modes de gouvernance (deux modifications que les donateurs occidentaux avaient définies comme des préalables au développement (ce qui n'était pas faux avant la montée des cours des matières premières). Et, dans tous les secteurs, sont apparus des signes de croissance (sur les produits agricoles, sur les marchés de capitaux, sur les services modernes, notamment informatiques, etc.). A l'afro-pessimisme a succédé un afro-optimisme qui estime inutiles les aides au développement traditionnelles¹.

¹ Il serait beaucoup trop long de discuter ici des abus de l'afro-optimisme qui ont succédé aux abus de l'afro-pessimisme. Nous ne mentionnons ici l'afro-optimisme actuel que parce qu'il renforce le discrédit de l'oligopole de donateurs d'aide occidentaux. Il serait pour le moins prématuré d'essayer de juger le bien fondé de l'optimisme actuel.

III. Que peut-il sortir de la déstabilisation de l'oligopole des donateurs occidentaux ?

La régulation postcoloniale de l'Afrique n'est pas encore née. Il n'est même nullement certain qu'elle naisse dans les années proches. Tout ce que l'on sait, c'est que la régulation des dernières décennies est fortement remise en cause. Et qu'il en résulte une crise de l'oligopole dont l'issue n'est guère prévisible. D'autant plus que les différentes institutions et nations de l'oligopole choisiront, sans doute, des stratégies de sortie de crise différentes.

L'éventail des stratégies possibles est large. Va-t-on et doit-on aller vers un **démantèlement**, de fait ou de droit, de l'oligopole ? La déstabilisation de l'oligopole débouchera-t-elle sur une **disparition** de l'oligopole ? Y aura-t-il un **retrait** géographique volontaire de l'oligopole hors d'Afrique ou hors des activités prises en charge par les pays émergents ? Va-t-on vers un **rejet** de l'oligopole par les acteurs africains et un tel rejet se fera-t-il avec ou sans l'aide des pays émergents ? Va-t-on vers un **redéploiement** de l'oligopole sur d'autres activités (par exemple sur le financement de « biens publics mondiaux » ? Va-t-on vers une **réorientation vers d'autres continents** que l'Afrique ? Ce redéploiement se fera-t-il vers des pays émergents ? Va-t-on vers une **concentration géographique** des aides sur les pays qui réussissent ou les pays laissés par tous (y compris par les pays émergents) ? Va-t-on vers une **division du travail entre les aides** avec ou sans négociation avec les pays émergents ? Va-t-on, après la phase actuelle de déstabilisation, vers la **reconstruction** d'un oligopole renouvelé dans ses règles et conventions ? S'orientera-t-on vers des projets plus ambitieux de « nouvelle **gouvernance internationale** » définie par des négociations et des compromis avec les pays émergents ? Assistera-t-on, à l'inverse, à la persistance **d'interventions juxtaposées ou contradictoires** ?

L'incertitude s'accroît si l'on observe que, dans chaque pays et dans chaque institution, s'affrontent déjà des partisans d'issues différentes à la crise et des propositions diverses de combiner ces issues de crise. La France, pour ne prendre qu'un exemple, a des partisans de chacune de ces stratégies.