

International

REPENSER LA RELATION DE COOPÉRATION AVEC L'AFRIQUE : QUITTER L'AIDE POUR LE PARTENARIAT

Pierre Jacquemot

30/06/2020

Dans le cadre de la pandémie liée au coronavirus et à laquelle l'Afrique est également confrontée, Pierre Jacquemot s'interroge sur l'opportunité que la crise sanitaire présente pour le continent de repenser en profondeur son mode de développement. Il met ainsi en avant plusieurs propositions et l'idée de passer de l'aide publique au partenariat, à la coopération.

La coopération au développement est l'un des piliers de la « diplomatie globale » de la France. Les critiques tant des pairs de l'OCDE que des parlementaires et des organisations de la société civile sont récurrentes : elle demeure une politique publique pusillanime dans l'expression de ses finalités, peu innovante dans ses méthodes de travail, trop modeste dans les moyens qu'elle mobilise. Elle est conçue d'en haut, gérée d'en haut ; persiste alors une surdétermination des préoccupations du Nord et de ses projections sur ce qui est bien pour le Sud. En fait, elle marche sur la tête. Que faire pour la remettre sur ses pieds ? Comment le projet de loi préparé par le gouvernement, intitulé « Loi d'orientation et de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales », et qui sera présenté à l'automne prochain au Parlement, peut-il y contribuer ? En pensant notamment, avec la réflexion qui suit, à la relation avec l'Afrique.

La nouvelle donne

Que faut-il craindre de la pandémie en Afrique : un ébranlement général, avec des séquelles considérables ? Les États du continent sont confrontés à une crise sanitaire sans précédent, avec des conséquences économiques et sociales extrêmes qui peuvent inverser deux décennies de progrès en matière de développement et compromettre les efforts pour réaliser l'Agenda 2030 du développement durable.

Si le continent est particulièrement vulnérable à la pandémie du coronavirus, cela tient au fait que plus de la moitié de la population urbaine est concentrée dans des quartiers précaires et surpeuplés. Il est « impossible de confiner la misère ». Avec ses marchés ouverts, ses rassemblements religieux, ses transports bondés, ses quartiers dortoirs... Difficile dans ces conditions de lutter contre la « transmission communautaire » et d'appliquer les mesures de distanciation sociale et les règles d'hygiène répétées en boucle par les autorités.

Le traumatisme est donc sanitaire. Même si l'on peut observer qu'il n'a pas jusqu'à présent l'ampleur prévue. Le continent a déjà fait l'apprentissage de la lutte contre d'autres pandémies graves – VIH-Sida, grippe aviaire sur pratiquement tout le continent, virus du Chikungunya dans l'Océan indien et l'Afrique de l'Est, virus Zika, fièvre de Lassa et virus Ebola en Afrique de l'Ouest – et récurrentes – paludisme, tuberculose.

Le traumatisme est aussi social : « Ce que le confinement met au jour, ce sont d'abord les inégalités sociales renforcées, l'accès limitatif à l'approvisionnement de vivres et de biens de première nécessité, mais aussi la place cruciale de l'économie populaire¹ ». Le confinement révèle l'ampleur des inégalités et les aggrave à mesure qu'il se prolonge. À la sortie du confinement, les sociétés risquent d'être profondément abîmées.

On s'attend à une baisse de plus de 20% des envois de fonds des émigrés en 2020. Par surcroît, l'Afrique affronte de graves chocs externes, notamment celui sur les échanges et le resserrement des conditions financières mondiales. Le ralentissement de la croissance des pays riches et de la Chine diminue la demande extérieure tandis que les perturbations des filières d'approvisionnement réduisent la disponibilité des produits importés essentiels. Le choc sur les termes de l'échange aggrave déjà la vulnérabilité budgétaire et extérieure, mais surtout, de faibles recettes issues des produits de base réduisent sensiblement les ressources de ces pays pour combattre l'épidémie et relancer la croissance.

Observer la riposte

Assurément, sont offensants les scénarios « afropessimistes » qui sous-estiment la capacité des autorités à riposter et le civisme des populations. À chaque fois qu'il est question de l'Afrique, n'est-ce pas la catastrophe ? « C'est des préjugés que l'on ressasse toujours pour l'Afrique »². Depuis début mars 2020, la réplique africaine à la pandémie s'organise, en tenant compte des particularités du continent. L'Union africaine et ses Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (CDC Afrique) dirigent la réponse continentale à la Covid-19. Dans les pays où la riposte est la mieux organisée (Afrique du Sud, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Maroc,

Sénégal par exemple), la priorité consiste à accroître les dépenses de santé pour sauver des vies et à mettre en place des financements en faveur des personnes dont les moyens d'existence sont bouleversés. Il peut s'agir de transferts monétaires ou d'aides en nature en faveur des ménages vulnérables, y compris les travailleurs du secteur informel, ou d'aides ciblées et temporaires aux secteurs durement touchés. Certains États ont mis en place des politiques de stimulation fiscale, des appuis aux petites et moyennes entreprises.

Pour ce qui concerne les dégâts économiques, des mesures analogues à celles des pays industrialisés sont mises en place : réductions d'impôts, allongement des délais de paiement des impôts, exonération ou report des charges sociales, prêts à taux bonifiés, suspension des remboursements de prêts. À court terme, les mesures visent à fournir un soutien de trésorerie aux entreprises viables et à garantir la prestation des services publics.

Mais les pays ne peuvent pas faire plus.

Ne pas gâcher la crise

Toute crise majeure fait de nombreuses victimes mais peut également donner naissance à des mutations salutaires. Celle du coronavirus est triplement révélatrice. Elle ébranle la société, mais révèle aussi des mécanismes porteurs de solidarité. Elle oblige à expérimenter de nouveaux modes de production innovants. Elle offre l'opportunité de traiter de manière intégrée question sociale et question écologique.

« On peut espérer qu'elle soit le prélude à de profondes transformations sur le continent. Par exemple, en ce qui concerne le modèle économique et les trajectoires de croissance des pays dépendant des matières premières [...] C'est donc le bon moment pour passer à une base de production et de consommation plus propre. L'Afrique a le potentiel d'accélérer son industrialisation grâce à des solutions plus écologique³ ».

Les intellectuels du Sud parlent d'une voix forte. Ce qui n'est pas nouveau, mais l'expression est construite autour d'une rupture : décoloniser les approches du développement. « Les sociétés ont certes la mémoire courte mais il me semble qu'il sera difficile, après cette crise, de douter que notre société doit être différente. Il sera difficile d'ignorer que ce qui définit une société c'est la compassion et non l'insécurité, l'inégalité et la peur⁴ ».

Ils en appellent à l'imagination créatrice nécessaire pour sortir des sentiers battus et trouver des réponses à la hauteur d'une situation exceptionnelle. La lettre en forme de manifeste de 88

intellectuels africains, derrière Wole Soyinka, prix Nobel de littérature, du 13 avril 2020 esquisse les contours d'un nouveau paradigme africain : il s'agit pour l'Afrique « de rompre avec la sous-traitance de nos prérogatives souveraines, de renouer avec les configurations locales, de sortir de l'imitation stérile [...] de penser nos institutions en fonction de nos communes singularités et de ce que nous avons, de penser la gouvernance inclusive, le développement endogène [...]. L'absence de volonté politique et les agissements de l'extérieur ne peuvent plus constituer des excuses pour nos turpitudes. Nous n'avons pas le choix : nous devons changer de cap. Il est plus que temps! ».

Les 4 S : sécurité, souveraineté, soutenabilité, solidarité

« La pandémie rappelle l'importance de « libérer le potentiel de croissance endogène du continent africain »⁵. Beaucoup de conceptions associées au développement africain sont battues en brèche. Il est temps de quitter le vieux modèle économique « extraverti » fondé sur les cultures de rente et l'importation de produits satisfaisant un mode de consommation imité.

Beaucoup de chercheurs, de laboratoire d'idées, d'associations et de responsables politiques alertent sur la nécessité de l'orienter vers la construction d'un monde « résilient », c'est-à-dire capable d'éviter, d'atténuer, de gérer des situations critiques qui risquent de se répéter à l'avenir, et non de les subir et d'y succomber.

Des concepts qui paraissaient surannés retrouvent un écho dans le débat africain. On pense ici aux 4 S : sécurité, souveraineté, soutenabilité et solidarité.

D'ores et déjà, les contraintes en termes de mobilité, en tant qu'expérience collective, devraient avoir des conséquences tangibles : renforcement des préoccupations sanitaires, recentrement sur des valeurs essentielles, montée en puissance du besoin de collectif, accélération de la dématérialisation des modes de vie et de l'évolution du travail. Comme ailleurs, l'économie numérique se développe : soigner à distance, acheter hors des magasins, étudier sur écran, etc.

S'appuyer sur les forces du changement

Le plus grand potentiel de changement en Afrique se situera probablement au sein d'une nouvelle génération d'acteurs, dans les mouvements citoyens notamment. On est sorti d'un schéma réducteur assignant aux militants un rôle de trublions, de contestation de rue. Ils sont proactifs, aspirent à gérer les ressources communes de manière responsable, et suppléent souvent, dans les quartiers, les défaillances de l'État en se mettant au service des communautés.

Les acteurs non gouvernementaux devraient pouvoir jouer un double rôle : élargir les possibilités d'engagement citoyen et faire pression pour tenir les gouvernements et les institutions publiques responsables de leurs actes. Ils pourraient se voir endosser des rôles jusqu'ici considérés comme l'apanage des États quand ils se révèlent défaillants ou inefficaces. Les diverses organisations donneront du poids à des mobilisations alternatives, socialement puissantes. Avec l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC), l'émergence de ces associations interconnectées dans des réseaux sociaux labyrinthiques constituera un véritable défi de gouvernance pour les structures étatiques tant que celles-ci demeureront normatives et lacunaires, se croyant abusivement immuables.

Les forces vives africaines s'attelleront certainement à construire ce modèle endogène de développement, fondé sur la mise en évidence des divers communs essentiels, sur « la promotion d'une économie de proximité par les circuits courts les mieux appropriés à l'agriculture vivrière familiale, d'une économie sobre en carbone et enfin d'une économie inclusive basée sur la réduction des inégalités illustrée par l'exigence d'une redistribution équitable des fruits de la croissance⁶. » Avant tout, c'est la consolidation du rôle de la société civile qui paraîtrait nécessaire pour aboutir à une démocratie efficace.

L'État, un rôle à préciser

Les « Afriques du bas » préfèrent l'ici et maintenant au mirage facile d'un perpétuel « après ». Elles questionnent le fonctionnement de la démocratie électorale et manifestent une aspiration au renouvellement des formes d'incarnation du leadership.

En situation critique, le retour du politique peut prendre deux directions : celle, redoutable, d'un État tout-puissant, débarrassé des contre-pouvoirs des mouvements sociaux ou, à l'inverse, celle d'une relégitimation de l'État social, résilient et redevable.

En temps de crise, l'État peut offrir une figure inquiétante avec l'appareil bureaucratique censé agir pour les citoyens et qui parfois agit pour lui-même, avec la possibilité de dérives dictatoriales de la situation d'exception et le déploiement de procédures de surveillance associées aux mesures drastiques, abusant du prétexte du bien commun. Mais l'État est aussi le garant de l'identité, de la préservation de la paix civile et des milieux vitaux, de la bonne gestion des biens communs essentiels. Cette garantie verticale sera indispensable pour que puisse se déployer librement le plan horizontal des échanges entre les individus, leurs communautés et leurs espaces d'échange et pour aider à la gestion déconcentrée participative, en collaboration avec les services techniques de l'État.

Sur la dette

Les États africains subissent tous des pertes élevées de réserves de change et sont contraints de procéder à un sévère ajustement en comprimant leur demande intérieure. Dans ce contexte, juguler les impacts de la pandémie implique qu'ils disposent de marges de manœuvre budgétaires supplémentaires que la Commission économique pour l'Afrique (CEA) chiffre à 100 milliards de dollars, partagés en un fonds de protection sociale et un fonds de relance économique, et qui s'ajoutent aux mesures d'urgence.

L'annulation de la dette envers les créanciers publics étrangers fait débat, entre ceux qui pensent qu'elle nuirait à la crédibilité des États et aux possibilités de solliciter de futurs crédits, et ceux qui estiment qu'elle est tout bonnement indispensable. Ce débat est théorique : l'Afrique ne peut pas payer un service de la dette de l'ordre de 50 milliards de dollars. La décision d'un moratoire a déjà été prise par le Club de Paris. On renvoie le problème à plus tard, au moment où les pays auront justement besoin d'argent pour relancer leur économie. Le défi est désormais double : obtenir des créanciers commerciaux qui détiennent plus de la moitié des dettes africaines qu'ils évitent de profiter de l'effet d'aubaine ; convertir les produits des allègements obtenus en programmes d'urgence pour les populations les plus affectées. Il faudra à tout prix éviter de faire de l'acharnement thérapeutique en nourrissant les rentes stériles par la perfusion d'argent frais.

Dix priorités

Avec le temps, on peut raisonnablement penser que des stratégies plus élaborées vont être adoptées par les États africains pour préserver leurs « autonomies fondamentales » – médicaments, éducation, eau, énergie –, si possible sur une base régionale. On peut espérer que les principes de gestion des biens communs – communauté, territoire circonscrit, règles d'usage acceptées, gouvernance partagée – permettront de réfléchir à un développement s'appuyant sur des modes d'épanouissement collectif soucieux de l'environnement et du lien social.

Dix priorités sortent de la nouvelle réflexion sur le développement africain :

- L'égalité entre les femmes et les hommes est un impératif éthique et politique, un objectif de développement à part entière et la garantie d'une coopération à la fois plus juste et plus efficace. Avec le temps, la société patriarcale sera ébranlée ; les femmes conquerront des pouvoirs croissants, elles accéderont à la ville avec davantage de liberté, la contraception se diffusera, l'âge moyen du mariage reculera, la fécondité aussi, comme les tendances le laissent présager.

- Le changement climatique fera système en Afrique. Les conséquences de l'élévation du niveau de la mer sur les villes seront importantes. La salinisation des nappes phréatiques dans les zones côtières aura une incidence sur les approvisionnements en eau. Si les conglomérats urbains, comme ceux que l'on envisage en Afrique occidentale et sur la côte orientale de l'Afrique du Sud, sont construits, la vulnérabilité climatique des populations grandira fâcheusement. La préservation et la restauration des patrimoines de la biodiversité se feront par le choix systématique d'options écologiquement fondées, tout en considérant que les impératifs environnementaux ne peuvent pas fonctionner en roue libre, au risque de l'impuissance et de l'approfondissement des fractures sociales.
- En milieu rural, le soutien des agriculteurs familiaux fait écho aux avantages démontrés de l'agroécologie, de la sécurisation foncière, de la promotion des chaînes de valeur locales et du commerce régional. Se posera le double problème de la productivité du travail et de la terre, et celui de l'accès aux marchés locaux et régionaux, avec des potentialités importantes de croissance en termes de conquêtes des marchés urbains.
- En milieu urbain, l'accompagnement d'une économie inclusive et créatrice d'emplois pour les jeunes valorisant les dynamiques des diverses activités de l'économie populaire fait priorité. Souvent, elles pallient la carence des services publics : transports urbains, ramassage des ordures ménagères, gardiennage des lieux publics, approvisionnement en eau et en combustibles. Elles trouvent et diffusent par capillarité des technologies appropriées dans leur confrontation permanente aux besoins essentiels des pauvres.
- L'ambition sera de créer des emplois « riches en développement ». Cette notion repose sur l'idée centrale qu'il faudra favoriser l'éclosion d'activités à fort contenu en emplois utiles économiquement mais aussi socialement, accroissant les revenus mais aussi densifiant les interconnexions territoriales et sectorielles de toutes sortes. On pense aux activités de liaison de l'agriculture paysanne aux marchés locaux et régionaux (transformation, stockage, commerce), aux activités de l'économie sociale et solidaire, aux actions de protection de l'environnement et d'adaptation au dérèglement climatique (emplois verts). Sans ignorer les activités de confortation de la citoyenneté, de la cohésion sociale, et de l'autonomie des femmes, artistiques et culturelles.
- La valorisation des actions portant sur l'amélioration de la maîtrise de la production de valeurs (accès au crédit, accès au foncier, accès à l'énergie, accès aux technologies appropriées).

- La création d'un socle de protection sociale, garanti par des prises en charge des handicapés, des retraités, des allocations familiales, des garanties liées à l'emploi ou encore des services pour les chômeurs. La création de mécanismes de protection sociale est une priorité, alors que trop peu d'Africains disposent encore de l'accès à la Sécurité sociale ou *a minima* à des filets de protection sociale.
- Sans équivoque, les mobilités transfrontières sont à considérer comme à la fois une ressource et un facteur de développement pour les territoires qui sont concernés, ici comme là-bas. Les migrants sont des acteurs à part entière du développement en y contribuant par leurs apports, intellectuels, financiers, techniques et culturels.
- L'expression plus libre et plus directe des populations sur leurs droits, sur leurs besoins et sur les moyens qui leur sont donnés de s'organiser et d'exercer un droit de regard et de contrôle sur les actions de l'État, comme sur les programmes de coopération mis en œuvre.
- L'Afrique pourrait-elle dégager des ressources propres pour financer les transformations structurelles ? De fait, l'Afrique mobilise, et de plus en plus, ses ressources domestiques. Le processus d'« endogénéisation financière » était en cours avant la crise de la Covid-19, pas seulement dans les économies rentières, mais également dans d'autres, hormis les plus fragiles. Rien ne saura remplacer l'effort d'accumulation sur la base de l'épargne intérieure, *avant toute chose*. La mobilisation des ressources financières passera par des modalités innovantes, lesquelles sont en partie connues. Déjà, les *fintechs*⁷ construisent un écosystème financier à moindre coût, adapté au contexte local. La valeur des transactions africaines en *mobile money*⁸ devrait exploser. Reste un problème d'envergure : ni les banques locales ni le marché financier ne peuvent encore assurer dans de bonnes conditions de coûts le financement à long terme.

Proscrire l'aide publique pour prescrire le partenariat

La France souffre d'un certain discrédit en Afrique – débat sur le franc CFA, départ d'entreprises françaises –, qu'elle peine à combler avec des appels incantatoires pour « une normalisation décomplexée des relations entre l'Afrique et la France »⁹.

Dans ce contexte, il faut « entendre » les besoins. Pour ne pas tomber dans le travers bien connu en matière d'aide publique où l'on « cherche des problèmes aux solutions toutes faites ». Pour engager le vrai renouveau, la meilleure option serait de redonner une légitimité à la coopération internationale en mettant en avant un discours argumenté sur ses raisons d'être politiques, en

faveur de la solidarité et du développement durable, sur ses acteurs multiples, sur ses résultats, sur la redevabilité qui peut lui être associée. Il faudrait justifier le besoin de coopération face aux tendances au repli frileux sur soi et aux dérives protectionnistes. Il faudrait accompagner l'engagement de centaines de milliers de Français, des élus, des agriculteurs, des cadres, des jeunes, des retraités, etc. Inquiets certes pour le climat, mais aussi mobilisés sur des causes désintéressées, en particulier sur des objectifs transversaux aussi fondamentaux que l'éradication de l'extrême pauvreté.

Si la coopération avec l'Afrique a besoin d'un nouveau narratif, elle doit également reconnaître que la connaissance des besoins est en Afrique. Les ressources pour le développement durable, principalement humaines, le sont tout autant. Une caractéristique du modèle français actuel est sa froide appréciation des acteurs. Le concept central est le secteur (agriculture, industrie, énergie, éducation, santé...). Point d'hommes ou de femmes derrière. Trop souvent, les concepts sont instrumentalisés – pauvreté, climat, genre – avec des cases qui remplacent les analyses du jeu complexe des acteurs. Pour briser la verticalité de la conception et cette démarche en silos qui l'accompagne, il faut « humaniser » l'approche, substituer celle-ci par les « acteurs de changements » et par groupes bénéficiaires finaux : femmes, jeunes, ruraux, agriculteurs, éleveurs, urbains, entrepreneurs, migrants, citoyens, militants, chômeurs, étudiants, artistes, etc. Une telle option participe à la remise sur ses pieds du dispositif. Elle rend possible la mobilisation de tous les acteurs français au-delà du gouvernement et des administrations : parlementaires, associations, fondations, collectivités locales, organisations de solidarité internationale, syndicats, entreprises, chercheurs et cercles de réflexion.

Comme une redondance, la question de l'efficacité revient sans cesse. En matière de solidarité – comme dans d'autres domaines –, il faut être « efficace » et « redevable ». Il faut des impacts mesurables à tout prix et rendre compte à l'aide d'indicateurs. Difficile de contester ce point de vue, mais il est trop simpliste et les opérateurs de terrain savent d'expérience que le développement est rétif à l'évaluation aveugle. Les résultats à attendre des projets ne sont pas toujours perceptibles à court terme, surtout lorsqu'ils visent des changements de fond, par essence rebelles à la quantification. Il faut accepter qu'aucun projet ne suive exactement le cheminement prévu car les aléas sont nombreux. La démarche par les résultats imposée par la majorité des bailleurs (au nom de la « *value for money* »), empêche de mettre en œuvre une approche participative si les acteurs concernés ne sont pas associés en amont à la définition des besoins, ni au processus de changement, ni à l'évaluation.

Sur les moyens, la meilleure option est d'augmenter la part destinée à l'aide au développement des ressources tirées de la taxe sur les opérations financières qui est assise sur les opérations d'achat

d'actions de société françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros. Cette part est actuellement de 20%, l'autre part étant reversée au budget général. La faire passer à 100% serait en adéquation avec les motifs qui ont présidé à sa création. Des décisions qui iraient certainement dans le bon sens aux yeux de l'opinion publique : financer la solidarité internationale sur les transactions financières excessives.

Enfin, ce renouvellement de la coopération française offre l'occasion de ne plus parler d'aide, mais de *co-opération*, de partenariats solidaires, d'enjeux partagés, d'intérêts mutuels. La crise qui brise le modèle dominant de l'aide publique au développement tue définitivement le mot « aide », pourtant encore si difficile à évacuer. Il ne s'agit plus de « faire de l'aide » ou de l'assistance, mais d'établir une relation fondée sur l'écoute réciproque et l'appropriation, pour accompagner le renforcement et la prise d'autonomie des capacités locales. Il ne s'agit pas seulement d'une question sémantique : pour la nouvelle génération d'Africains, l'aide évoque une conception caritative et une posture de donneur de leçon qui nourrit une forme de paternalisme, antinomique avec le partenariat. Elle contribue au discrédit de la France. L'abandonner signifie qu'il faut proscrire en toutes circonstances le ton pédagogique ou technocratique qui domine encore. Dans la coopération, l'interaction est profitable aux deux partenaires. Comme avec la pollinisation qui permet aux plantes à fleurs de se reproduire tout en fournissant leur nourriture aux abeilles.

1. Franck Hermann Ekra, *Le Monde*, 26 avril 2020.
2. Achille Mbembe, 22 avril 2020, www.politique.com
3. Carlos Lopes, *Le Monde Afrique*, 26 mai 2020.
4. Alioune Sall, directeur de Futurs africains, *Le Soleil*, avril 2020, Dakar.
5. Ibrahim Assane Mayaki, Agence de développement de l'Union africaine, AUDA-NEPAD.
6. Kako Nubukpo, RFI, 8 mai 2020.
7. Technologies financières.
8. Possibilité de recevoir, conserver, et dépenser de l'argent en utilisant un téléphone portable.
9. Emmanuel Macron, discours à Ouagadougou en novembre 2017.