

Prospective d'une bonne gouvernance en situation post-conflit en Afrique : une approche par deux scénarios de l'économie citoyenne

Par Théophile DZAKA
Faculté des Sciences Economiques
Université Marien Ngouabi de Brazzaville (Congo)
dzaka_kikouta@yahoo.fr

Par Roger Armand MAKANY
Faculté des Sciences Economiques
Université Marien Ngouabi de Brazzaville (Congo)
rmakany@yahoo.fr

Ce papier vise à mettre en exergue le lien existant entre l'absence de culture prospective et la persistance du sous- développement en Afrique, puis esquisse les solutions pour améliorer cette situation et s'insérer dans le développement durable à travers le triptyque : Culture prospective- Bonne gouvernance- Economie citoyenne . En effet, l'Afrique étant le théâtre de près de la moitié des conflits actuellement dénombrés dans le monde , la situation de post-conflit mérite d'être gérée le mieux possible car la tentation est alors très grande de considérer que l'urgence est omniprésente ou qu'elle est ailleurs. Ce qui provoque le sentiment d'impuissance, des frustrations, des violences, et conduit à une crise du futur marquée par une incapacité de progrès. Le Directeur général de l'UNESCO, Koïchiro MATSUURA (2001) après avoir dénoncé " cette tyrannie de l'urgence qui asservit nos sociétés à l'instant et à la myopie du court terme ", poursuit en ces termes : " Plutôt que d'être condamnés à agir- et à échouer- dans l'urgence, nous devons anticiper le changement pour mieux prévenir les risques et pour mieux accomplir les promesses. Selon Godet(1991), "La prospective est une réflexion pour l'action." Mais il est clair que cette action doit s'insérer dans la double vision sus- indiquée pour une meilleure prise en compte des multiples contraintes environnementales. Parmi ces contraintes il y en a deux principales : a) au plan interne, la persistance de la pauvreté ; b) au plan externe, l'irréversibilité de la mondialisation.

Notre hypothèse fondamentale est de dire qu'une bonne gouvernance en tant que moyen a pour fin l'économie citoyenne, dès lors que l'on se situe dans le temps long, ceci suppose l'émergence en Afrique, d'un Etat développeur ayant une vision stratégique du développement dans le cadre de la transition à la démocratie, au détriment de l'Etat prédateur qui est marqué par l'absence d'une telle vision et l'autoritarisme politique qui procède d'un despotisme obscur.

Après avoir établi que le triptyque : culture prospective-bonne gouvernance-économie citoyenne constitue selon nous la base de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et partant en faveur du développement durable, une analyse du jeu des acteurs nous permettra par la suite, dans le contexte des pays africains, d'élaborer deux scénarios contrastés en situation de post-conflit : l'économie citoyenne « passive ou de petits pas» et l'économie citoyenne « active ou courageuse». La réflexion prospective que suggère ce papier via ces deux scénarios, est une ouverture à l'imprévu, et donc une préparation mentale qui permet le moment venu, de voir dans certains événements des opportunités, plutôt que des obstacles ou des acharnements du sort.

Introduction

S'il est une expression qui, aujourd'hui, se retrouve dans la plupart des discours quelque soit le domaine, c'est « la bonne gouvernance ». Il est intéressant de relever qu'elle est indispensable aussi bien dans les pays développés que les PVD. Mais il n'est pas exagéré de dire qu'elle est quasi-absente en Afrique subsaharienne où la pauvreté ne cesse de croître notamment et paradoxalement dans les pays richement dotés en ressources pétrolières et minières (Ross 2001, Dietrich 2002, Gary et Karl 2003, Dzaka 2002, 2004). A cela, il faut ajouter la prolifération des conflits qui causent de dégâts tant matériels qu'humains, ainsi que plusieurs traumatismes parmi les populations. En effet, selon Hugon (2003), entre 1970 et 2002, L'Afrique a connu 35

guerres dont une majorité de conflits internes. En 2003, 20% de la population africaine et 15 pays étaient concernés par la guerre et on estimait à 8 millions le nombre de réfugiés et celui des déplacés à 10 Millions et nombre de ces auteurs ont établi la forte corrélation entre dépendance économique des pays africains vis-à-vis des ressources minières et pétrolières, conflits armés et mauvaise gouvernance de ces ressources naturelles.

Il n'est donc pas étonnant que l'Administrateur du PNUD, Brown (2000, p.4), considère la gouvernance comme l'assise du développement. Plusieurs auteurs parlent de « bonne gouvernance » et d'autres de « gouvernance ». En réalité, elles ont la même finalité ; simplement que ceux qui se limitent à gouvernance sous entendent gouvernance pour le développement humain. En situation de post-conflit, la mise en œuvre d'une bonne gouvernance est un défi périlleux car l'urgence est omniprésente. Et vu que l'urgence est partout, on ne la voit plus nulle part. On court alors le risque d'agir sans réfléchir. Or en prospective « la réflexion précède l'action ». Pour Thomas (1987, p.33) : « L'urgence qualifie au sens strict ce dont il faut s'occuper sans retard, c'est-à-dire pendant qu'il est encore temps. Ce qui implique à la fois l'idée de faisabilité : l'action impossible n'appartient pas l'urgence ; et celle de temps court : on n'a pas de temps à perdre et il est temps d'intervenir ; autant que faire se peut, agir vite. »

On peut donc relever que la question de l'urgence est celle du temps. Mais il s'agit d'un temps qui impose une « dictature du court terme ». Le Directeur général de l'UNESCO, Matsuura Koichiro (2001, p.2) après avoir dénoncé « cette tyrannie de l'urgence qui asservit nos sociétés à l'instant et à la myopie du court terme », poursuit en ces termes : « Plutôt que d'être condamnés à agir - et à échouer - dans l'urgence, nous devons anticiper le changement pour mieux en prévenir les risques et pour mieux accomplir les promesses. Il faut redonner ses chances à une vision à long terme et aux valeurs de dignité, de droit et de solidarité ». D'où la nécessité de la prospective d'une bonne gouvernance. La prospective est une démarche qui consiste à voir loin - et large. Selon le Rapport mondial sur le développement humain publié par le PNUD (2000, pp.157-160), l'indicateur de PIB de l'Afrique Subsaharienne n'est que 46 % et l'indice de développement humain (IDH) de 46,4% alors que dans les pays à développement humain élevé, ces deux statistiques sont respectivement de 90% et 90,8%.

La situation post-conflit dans plusieurs pays africains soulève de profondes émotions mais aussi plusieurs inquiétudes quant aux perspectives de la gouvernance en vue de la reconstruction tant sociopolitique qu'économique des pays ruinés par les conflits. Le sociologue Touraine A. (2000, p.11) souligne l'importance de la mémoire : « Beaucoup ont pensé, de bonne foi ou non, qu'il fallait oublier les conflits passés pour construire un avenir nouveau. On a ainsi opposé le passé à l'avenir. C'est une erreur. Un pays - ou un individu - qui ne peut faire face à son passé ne peut pas, en général, faire face à son avenir. On ne peut pas construire la démocratie sans comprendre les raisons d'être et le fonctionnement des dictatures. »

Notre hypothèse fondamentale est de dire qu'une bonne gouvernance en tant que moyen a pour fin l'économie citoyenne, dès lors que l'on se situe dans le temps long, ceci suppose l'émergence en Afrique, d'un Etat développeur ayant une vision stratégique du développement dans le cadre de la transition à la démocratie, au détriment de l'Etat prédateur qui est marqué par l'absence d'une telle vision et l'autoritarisme politique qui procède d'un despotisme obscur.

Avec l'affaiblissement tendanciel de l'Etat providence, de l'Etat nation et l'émergence de sociétés civiles dynamiques, il est évident que les fins deviennent alors plus importantes que les moyens. Les gouvernants sont désormais jugés à la fois sur leur capacité à raisonner à partir des besoins sociaux manifestes ou des intentions profondes à satisfaire mais aussi à avancer en « environnement ouvert » (Smida, 2000) et en « horizon couvert » (Cova, 2000). L'environnement est ouvert à cause de la mondialisation. L'horizon est couvert à cause de la fin des certitudes, des turbulences dans l'environnement, de la complexité de plus en plus présente mais aussi des fausses promesses des gouvernants. Ainsi le citoyen vit avec l'Etat une relation ambiguë d'attraction - répulsion à travers les questions du genre : moins d'Etat, plus d'Etat ou mieux d'Etat.

Au cœur de l'économie citoyenne il y a le vivre mieux, le bien-être des populations. La fin devient alors plus importante que le moyen car elle nous amène à découvrir et à poser la lutte contre la pauvreté comme la priorité : ainsi que le rappelle le Directeur du Département Afrique du FMI, Gondwe (1999,p.7) « Les pays africains doivent axer plus spécifiquement leurs efforts d'ajustement sur la réduction de la pauvreté. Chaque pays doit définir une stratégie globale en la matière, en tenant compte de l'interdépendance des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales ». La pauvreté est une insulte aux droits de l'homme et la

négarion même du développement. Plus de deux milliards d'êtres humains s'efforcent de subsister avec moins de 2 dollars par jour et plus d'un milliard sont à la limite de la survie avec moins d'un dollar par jour. Dans ce dernier cas, on parle plutôt d'extrême pauvreté telle qu'elle se trouve répandue dans la plupart des pays africains. «Le temps long est le seul, sur lequel peuvent être engagées les actions en profondeur impliquant, par exemple, de nouvelles infrastructures, la formation des hommes, le changement des mentalités et des comportements. » (De Jouvenel, 1999, p.7)

Après avoir établi que le triptyque : culture prospective-bonne gouvernance-économie citoyenne constitue selon nous la base de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et partant en faveur du développement durable, une analyse du jeu des acteurs nous permettra par la suite, dans le contexte des pays africains, d'élaborer deux scénarios contrastés en situation de post-conflit : l'économie citoyenne « passive ou de petits pas » et l'économie citoyenne « active ou courageuse ». La réflexion prospective que suggère ce papier via ces deux scénarios, est une ouverture à l'imprévu, et donc une préparation mentale qui permet le moment venu, de voir dans certains événements des opportunités, plutôt que des obstacles ou des acharnements du sort.

1. Du triptyque : culture prospective - bonne gouvernance - économie citoyenne comme base du développement durable

a) Nécessité d'une culture prospective

Dans nos pays africains où la pauvreté et l'extrême pauvreté se côtoient, on assiste à l'émergence d'une culture de la pauvreté qui se limite à la lutte pour la survie. Selon Sautter (1996, p.5) : « Cette notion signale qu'il peut exister des schèmes de comportement qui rendent difficile une réaction immédiate à de meilleures opportunités de gain. Le syndrome résultant de la dépendance, de la discrimination vécue, du manque de formation et de la malnutrition chronique peut empêcher certaines personnes de profiter des offres de formation, de crédit et d'emploi. » De ce fait c'est une culture qui privilégie l'urgence et le court terme. La définition classique de la pauvreté, élaborée en fonction de critères essentiellement financiers et monétaires (« moins de un dollar par jour ») a évolué. Elle intègre désormais des concepts plus centrés sur la personne humaine comme le déficit en « capacités humaines, » le manque de capital social, la vulnérabilité et le déni de la dignité. Dès lors la pauvreté est le principal obstacle au développement mais aussi à une paix durable.

En effet, l'on se souviendra que le mercredi 15 Août 2001, les enfants de la rue appelés « chegués » ont mis à mal le marché central de Kinshasa avec une violence si rare que la population s'est rendue compte qu'ils constituent un véritable volcan et que « ventre affamé n'a point d'oreille. » Azam (2000, p.VII) note que : « la cause profonde de la violence politique est l'échec de l'Etat à remplir ses fonctions de redistribution ». La culture de la pauvreté conduit inévitablement à une crise du futur caractérisée par une incapacité de progrès. La culture prospective est un comportement qui consiste à ne pas hypothéquer l'avenir. Le prix Nobel de chimie PRIGOGINE I. a écrit : Nous ne pouvons pas prévoir le futur, mais nous pouvons le préparer. » Cette culture impose par conséquent de voir large et de voir loin. Elle est donc adaptée à ce contexte de mondialisation qui lui renvoie à la complexité du monde c'est - à - dire « au fait que chaque objet est inclus dans un ensemble de relations et ne saurait être envisagé en dehors de cet environnement avec lequel il entretient des liens étroits. » (Matsuura, 2001, p.2)

Face à l'avenir, Godet(1991,p.47) distingue quatre attitudes : passive, réactive, pré-active et pro-active. L'attitude pro-active est celle qui permet de préparer au mieux l'avenir car elle est à la fois exploratoire, anticipative et normative (objectifs) d'une part, et elle repose sur une stratégie volontariste, d'autre part. En effet, l'avenir est à construire et non à subir. Ainsi la culture prospective a une exigence essentielle - savoir où l'on veut aller - et une finalité - l'action. Le développement est à venir ; c'est ce qui justifie l'importance d'une culture prospective (tournée vers l'avenir) dans nos pays sous développés d'Afrique centrale. Nous suggérons quelques actions (Makany, 2000, p.11) pour asseoir la culture prospective :

- l'instauration d'un rapport au temps rigoureux ;
- l'introduction de la prospective dans le système éducatif ;
- la promotion de la prospective dans l'Administration ;
- l'arrêt des plans d'urgence ;
- la nécessité d'études nationales des perspectives à long terme ;
- le respect de la chose publique.

Là où la culture prospective est présente, le dialogue est forcément fécond car il porte sur l'essentiel : l'avenir à construire.

b) La bonne gouvernance

L'Afrique n'attire pas et la raison est principalement dans l'absence d'une bonne gouvernance. Yahmed (2001, p.3) relève que : « Les investissements directs étrangers (IDE) en Afrique représentent moins de 2 % du total mondial et 4,9 % de ceux consacrés aux pays en développement. Quant aux investisseurs locaux, ils préfèrent le confort des banques étrangères (le plus souvent helvétiques) aux entreprises de leurs pays : 37 % de la richesse africaine trouve refuge à l'étranger, contre 17 % pour l'Amérique latine et 4 % pour l'Asie du Sud-Est. » .Rappelons la définition de l'IDE retenue par l' Organisation Mondiale de Commerce (OMC) : « L'investissement direct étranger (IDE) est l'action d'un investisseur, basé dans un pays donné (pays d'origine), qui acquiert des actifs dans un autre pays (pays d'accueil), avec l'intention de les gérer. » (Bellon et Goula, 1998, p.3) Lorsqu'une entreprise effectue un IDE, elle devient une multinationale.

Le concept de gouvernance s'est d'abord appliqué à l'entreprise. Selon Drucker(1957) : « La gouvernance d'entreprise consiste à mettre au point et à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise. » . En d'autres termes, « la gouvernance signifie le contrôle de propriété exercé sur les entreprises par les actionnaires » (Levet, 1999, p.27). Par conséquent, « La bonne gouvernance est l'ensemble des dispositions visant à assurer autant qu'il est possible, que l'action des dirigeants de l'entreprise est bien conforme à la volonté de ses actionnaires et à leurs intérêts. » (Cannac et Godet, 2001, p.42). Si l'on considère que les actionnaires forment le gouvernement de l'entreprise et que les dirigeants de l'entreprise constituent aussi gouvernement ; on peut alors dire que la gouvernance c'est « le gouvernement du gouvernement ». Elle est donc une relation de pouvoir (des actionnaires sur les dirigeants). C'est l'art de gouverner dont fait preuve le gouvernement de l'entreprise vis-à-vis du gouvernement (des dirigeants). Comme on peut l'imaginer facilement, il existe un lien étroit entre l'efficacité de la direction d'une organisation privée ou publique, et la qualité de la gouvernance en son sein. C'est ainsi que le concept de gouvernance s'est transporté dans la sphère publique avec pour finalité le développement humain. Ainsi, la bonne gouvernance, c'est la gouvernance pour le développement humain. De ce point de vue, elle se présente comme un cadre de règles, d'institutions et de pratiques visant à entraîner une société vers des niveaux plus élevés de développement (bien être, mieux être) qui sont les principales caractéristiques d'une économie citoyenne.

L'Administrateur du PNUD souligne : « L'on sait aujourd'hui que la gouvernance est l'assise du développement : sans institutions transparentes et responsables, et sans capacité de mettre au point les politiques et les lois permettant à un pays de gérer ses marchés et sa vie politique de manière transparente et équitable, le développement ne sera pas durable »(Brown, 2000, p.4).

Il ressort que la bonne gouvernance s'appuie sur des institutions qui sont : transparentes, démocratiques, qui rendent compte au peuple, responsables, compétentes. Par ailleurs les institutions doivent avoir des cadres juridiques (légal et réglementaire) permettant de : protéger les droits de l'homme, garantir, la liberté d'opinion et d'assemblée, garantir l'accès à la justice pour tous, garantir la sécurité des personnes et des biens Enfin de telles institutions doivent être dotées d'un gouvernement honnête et responsable capable de lutter contre la corruption et de mettre en œuvre une politique dynamique de réduction de la pauvreté. Galbraith (1999, p.3) insiste : « La compétence et l'honnêteté des pouvoirs publics sont l'impératif numéro un du développement économique. L'un des principaux obstacles au développement économique est le gouvernement qui ne sert pas son peuple et qui s'abrite derrière sa souveraineté. »

La bonne gouvernance apparaît souvent comme une « grosse valise » dans laquelle il convient de mettre l'ordre. C'est un exercice qui n'est pas aisé car il impose aussi un allègement de cette valise. Pour étudier au plus près la compétitivité des pays africains, Schwab et Sachs ont mené une enquête sur 24 pays représentant 80% du PIB du continent et mis au point un tableau de bord de 70 critères de choix des investisseurs internationaux (Gharbi, 2001, pp.20-27). Ces critères couvrent six champs : degré d'ouverture, bonne gouvernance, financement, infrastructures, population / main-d'œuvre, et institutions.

Nous avons regroupé dans un tableau les 15 critères relatifs à la bonne gouvernance en précisant les tendances souhaitables et les politiques concernées.

Tableau n°1 : Critères de bonne gouvernance, tendances souhaitables et politiques concernées¹

Critères	Tendances souhaitables	Politiques concernées
1. Dépenses publiques	Baisse	Politique budgétaire
2. Déficit budgétaire	Faible	-//-
3. Imposition des bénéfiques	Faible	Politique fiscale
4. Imposition des revenus	Baisse	-//-
5. Taxe sur la valeur ajoutée	Faible	-//-
6. Charges sociales payables par les employés	Faible	-//-
7. Charges sociales payables par les employeurs		
8. Réglementation générale du travail	Faible	-//-
9. Degré d'application des lois		
10. Evasion fiscale	Précise	Politique du marché du travail
11. Pots-de-vin	Rigueur	Politique juridique
12. Bureaucratie	Faible	-//-
13. Contrôle des organisations profession-nelles par le gouvernement	Faible	-//-
14. Aide fournie par le gouvernement en cas de problème grave	Faible	Politique administrative
	Léger	-//-
15. Dépendance des entreprises vis-à-vis du gouvernement	Importante	Politique socio-économique
	Faible	-//-

Cette enquête aurait pu se limiter à cinq champs car les « institutions » font partie de la bonne gouvernance. On constate par ailleurs que 5 des 8 critères sont contenus dans le 9^{ème} critère du tableau n°1. Ce qui signifie que l'on pourrait compléter le tableau avec trois critères :

- Qualité, intégrité et efficacité des forces de sécurité ;
- Impact du crime organisé sur les affaires ;
- Fonctionnement de l'administration et des services publics en cas d'instabilité politique.

Il ressort que la bonne gouvernance a besoin de paix pour se mettre en œuvre . Il est donc indispensable pour un pays en situation de post-conflit d'être capable de rétablir, de maintenir, de consolider et de promouvoir la paix. Comme nous le savons, par exemple, la guerre d'agression en RDC a été une guerre totale, ce qui signifie qu'il y a eu souvent beaucoup plus de victimes dans la population civile que dans les rangs des combattants en uniforme(Le Gouvernement de Kinshasa a déploré officiellement plus de 3 millions de victimes parmi la population civile). Par conséquent, dans un pays où les populations n'aspirent qu'à vivre en paix, il serait criminel que les élites congolaises, ivoiriennes, libériennes, angolaises et autres dont les pays sont aujourd'hui en situation de post-conflit, ne voient l'avenir de leur pays qu'en termes de partage du pouvoir pour, comme on le dit « manger ». Car, l'accès à l'Etat semble signifier ici l'accès à la table où a lieu le festin, où se déterminent les procédures de partage du repas national. Ainsi que le relève Mbembe(1985, p.125) : « La voracité des élites devant la nourriture se prolonge et prend sens dans la voracité qui caractérise les processus politiques. » Il est alors possible de retrouver le cercle vicieux d'affrontements opposant d'une part, ceux qui sont rassasiés, mais n'entendent pas quitter la table, à ceux qui cherchent à l'être, et doivent par conséquent accéder eux aussi à la table du festin. L'économie citoyenne est celle qui permet au plus grand nombre d'être à la table du festin et pas seulement une minorité de privilégiés.

¹ Source : GHARBI SAMIR (2001) : Afrique où investir ? Economia, N°4, Paris.

c) *L'économie citoyenne*

Brown (2000, p.4) écrit : « C'est aux gouvernements qui représentent leurs peuples qu'incombe en fin de compte la responsabilité de réduire la pauvreté. Et ce sont ces gouvernements qui doivent adopter des politiques et, en coopération avec la société civile et le secteur privé, créer des institutions qui permettront à leurs nations et à leurs peuples de progresser. » Ces propos de l'administrateur du PNUD sont au cœur de l'économie citoyenne car ils soulignent : a) Le lien inséparable entre l'économique et le social : c'est le sens de l'IDH ; b) La relation entre le citoyen et l'Etat : un Etat qui écoute et qui agit ; c) La nécessité pour les peuples de progresser : mondialisation oblige ! il faut se comparer aux meilleurs ; ce qui impose un degré d'ouverture.

Il est un débat qui va forcément surgir en situation de post-conflit autour de l'Etat africain: Que représente l'Etat aujourd'hui ? Faut-il plus d'Etat ? Faut-il moins d'Etat ? Faut-il mieux d'Etat ? ...

Rappelons trois définitions pour éviter tout amalgame :

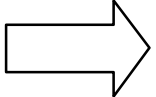
- L'Etat (au sens de société politique) : société politique résultant de la fixation, sur un territoire délimité par des frontières, d'un groupe humain présentant des caractères plus ou moins marqués d'homogénéité culturelle et régi par un pouvoir institutionnalisé.
- L'Etat (au sens administratif) : c'est la réunion des gouvernants de la communauté nationale et des administrateurs nécessaires au fonctionnement de l'administration.
- La nation est l'ensemble des êtres humains vivant dans un même territoire, ayant une communauté d'origine, d'histoire, de culture et de traditions, parfois de langue et constituant une communauté politique. Entité abstraite, collective et indivisible, distincte des individus qui la composent. La Nation exprime une volonté collective de vivre ensemble.

Les réponses aux trois dernières questions vont se heurter à la position d'une élite indélogeable qui défend les privilèges qu'elle tient du contrôle de l'activité économique par l'Etat. James (1999, p.13) condamne avec vigueur un tel comportement : « Ces élites ne méritent pas notre compassion, pas plus qu'elles n'ont de chances de réussir en s'accrochant aux doctrines qui ont fait leur puissance. En fait, leur plus grand espoir réside maintenant dans l'anarchie - le phénomène de la privatisation monopolisée par la nomenklatura qui, dans le chaos de la transition, permet à l'élite d'hier de se constituer un patrimoine pour l'avenir. »

Il convient de rappeler que le débat passionnel, bien qu'ancien, sur les rôles respectifs de l'Etat et du marché dans le développement, ressurgit de temps à autre. Boyer. (2000, p.15) souligne qu'aucune des deux stratégies pures de développement n'a réussi : « le tout Etat » et « le tout marché ». Dans le cas des pays africains où tout le monde s'accorde sur la nécessaire reconstruction de l'Etat, certains n'hésiteront pas à vouloir un Etat fort tandis que d'autres pencheront plutôt pour un Etat minimum. L'Etat minimum est recentré sur ses fonctions régaliennes de base (la justice, la défense, la diplomatie), avec le marché comme principal mode de régulation de l'économie. L'Etat-providence est « l'ensemble des activités assurées directement ou indirectement par la puissance publique (services, transferts...) en vue d'accroître le bien-être collectif ou de modifier la répartition des revenus. » (Crozet et Aliï, 1997, p.272) L'Etat-providence tend ainsi à assumer une double fonction : une fonction de prévention et de protection du citoyen ; une fonction de redistribution par l'organisation d'une solidarité entre les hauts et les bas salaires (correction des inégalités). Pour les tenants de l'Etat minimum, le marché est le levier principal de la richesse et l'Etat doit faire en sorte que le marché fonctionne dans les meilleures conditions. En effet, pour le consensus de Washington qui renvoie à une conception minimaliste de l'Etat, selon laquelle il faut simplement diminuer le champ d'action de l'Etat en Afrique et dans d'autres PVD afin de libérer le dynamisme du marché et assurer ainsi le développement via l'intégration au marché mondial.

Des relations équilibrées entre l'Etat et le marché sont nécessaires pour un développement humain. Pour dépasser le dilemme Etat / marché, Boyer(2000, p. 22) pense que : « La solution est dès lors de compenser les failles du marché par des interventions publiques adéquates et vice versa dépasser les limites de l'Etat grâce à des processus mimant la concurrence du marché. » Il suggère, qu'à la suite de l'éclatement en 1998 du « consensus de Washington » que cinq axes institutionnels soient mis en œuvre pour une complémentarité fructueuse entre Etat et marché.

Tableau n°2 : Vers une conception équilibrée des relations Etat / marché²

La crise du consensus de Washington		Etat et marché : une complémentarité au sein d'arrangements institutionnels variés
<ol style="list-style-type: none"> 1. Instabilité ou crises politiques. 2. Chômage/croissance des inégalités, conséquence des ajustements de marché. 3. Sous investissement dans les infrastructures collectives. 4. Forte dépendance par rapport à l'environnement international. 5. Déstabilisation des régimes de croissance par les mouvements de capitaux 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Re-légitimation de l'Etat : promoteur de la croissance et de la justice sociale. 2. Au marché la coordination des décisions au jour le jour, à l'Etat les décisions stratégiques. 3. Le secteur public assure la cohésion sociale et les infrastructures collectives. 4. Maintien d'un équilibre entre besoins domestiques et compétitivité extérieure. 5. Ouverture internationale différenciée en fonction des objectifs nationaux et des domaines.
Fin des années 1990		Le début du XXI ^e siècle

Toute réflexion sur le couple Etat/marché doit aujourd'hui s'insérer dans le cadre de la mondialisation de l'économie. La mondialisation est devenue le terrain d'affrontement des deux groupes antagonistes. Pour les uns, la mondialisation de l'économie est un bien-fait, car elle source de prospérité (Bhagwati, 2001, pp.19-20). Pour les autres, elle incarne un risque majeur, car elle source d'inégalités et de pauvreté du fait que la mondialisation n'est pas vraiment universelle mais plutôt asymétrique (Valaskakis, 1998).

Cependant, quel que soit le camp auquel on souhaiterait appartenir, Mengisteab (2000, p.16) affirme que : « La liste des problèmes causés par la mondialisation est longue. Dans les pays à faibles revenus comme ceux d'Afrique subsaharienne, où les gouvernements n'ont pas su ou voulu garantir à la population la protection la plus rudimentaire contre cette nouvelle phase du capitalisme mondial et les programmes d'ajustement structurel, la situation du peuple est particulièrement désespérée ». C'est dans ce sens qu'il convient désormais de récuser la conception de l'Etat minimum qui a prévalu dans les années 80, comme l'a reconnu même la Banque mondiale en 1997 dans son rapport sur le développement dans le monde en relevant que « dans la plupart des pays africains, une réforme totale des mécanismes de l'Etat s'impose afin qu'ils fournissent des services publics de qualité et facilitent l'activité privée ». Par conséquent, nous sommes d'avis avec le Ministre des finances de la République d'Afrique du sud pour qui l'Etat, dans la majorité des pays africains, a besoin aujourd'hui de fournir des services publics de qualité : par une régulation effective des secteurs clés comme le transport, les télécommunications ; par des politiques d'encouragement de l'innovation et de développement du capital social ; par la mise en œuvre d'institutions publiques susceptibles de contribuer à la réduction des coûts de transaction dans une économie de marché, notamment à travers les dépenses sociales (Manuel, 2003, p20).

Au regard de la prise de conscience individuelle mais aussi collective qui semble émerger chez l'ensemble des acteurs (Etat, entreprises, ONG, citoyens, société civile), après plus de 4 décennies depuis les indépendances politiques et au regard d'un contexte actuel marqué par la contrainte de la mondialisation, nous envisageons deux scénarios en situation de post-conflit pour l'avenir possible des pays africains.

2. Deux scénarios pour l'avenir des pays africains

a) Premier scénario : Une économie citoyenne « passive ou des petits pas »

Un proverbe bantou dit « Aussi longtemps qu'un tronc d'arbre restera dans l'eau, il ne deviendra jamais un caïman ». Cela signifie qu'il y a des permanences, des inerties dont il faut tenir compte. On ne saurait gommer les quatre décennies post-indépendance perdues à cause notamment du comportement prédateur de l'Etat, dans la majorité des pays africains, d'un simple trait de plume. L'économie citoyenne des petits pas

² Source : BOYER R. (2000)

c'est une volonté fébrile de faire face à ce grave fléau de pauvreté par des pratiques d'adaptation ou de protection, voire de laisser-faire dans certains cas. L'argument ('' passe-partout'') qui pourrait être évoqué est que l'on sort de guerre, il n'y a pas de moyens ou que ceux-ci sont dégradés. Ainsi, l'action est limitée à une approche défensive ; on ne voit que des menaces et de contraintes ou à des réponses au coup par coup. La tentation est très grande d'opter pour un Etat minimal tout en considérant qu'il doit conserver sa fonction redistributive (les politiques sociales) et ce, pour prévenir la cause profonde de la violence politique en Afrique qui selon Azam est l'échec de l'Etat à remplir ses fonctions de redistribution. Mais le constat de Tanzi(2000, p.30) est sans appel : « Après plusieurs décennies d'expansion de l'intervention de l'Etat, on peut comparer les anticipations aux résultats, et le bilan est décevant pour beaucoup de pays, en particulier pour les pays en développement. Il est tout à fait évident aujourd'hui que l'intervention massive de l'Etat n'a pas permis d'améliorer l'allocation de ressources, de stimuler la croissance, de mieux répartir les revenus ou de stabiliser l'environnement politique ». On observe chez les populations africaines, une réelle volonté de s'en sortir, avec notamment la montée du dynamisme de l'économie populaire ou informelle d'une part, et le désir d'une vraie rupture entre survivre et vivre d'autre part. Mais il y a lieu ici de relever le jeu souvent ambigu des institutions internationales, qui pourtant préoccupées par la bonne gouvernance n'hésitent pas néanmoins de soutenir à bout de bras des Etats prédateurs aux régimes corrompus, autoritaires et qui organisent des mascarades électorales. On sait que dans le cadre du règne de l'Etat prédateur, comme c'est souvent le cas dans les pays miniers et pétroliers d'Afrique, prévaut une vision « néo-utilitaire de l'Etat » qui va se consacrer , souligne Evans(1982), à la recherche des rentes et offrir surtout des opportunités aux groupes d'intérêts et aux fonctionnaires de s'enrichir individuellement au détriment du bien-être collectif. De plus, de la typologie des cinq régimes politiques des pays exportateurs de pétrole (autocraties prédatrices comme la majorité des pays africains du golfe de Guinée ; autocraties réformistes comme le Nigeria et l'Indonésie ; autocraties paternalistes comme la plupart des monarchies du golfe tels que l'Arabie Saoudite, le Koweït ; démocraties fractionnelles comme l'Equateur, le Venezuela et la Colombie ; démocraties avancées comme la Norvège) à laquelle se réfèrent Eifert et al.(2003), on retiendra que les « autocraties prédatrices » ne font face qu'à peu de contraintes étatiques et l'exploitation des ressources publiques et privées au seul profit d'un noyau de l'élite dont les pratiques prédatrices sont institutionnalisées. Les régimes politiques de type « autocraties prédatrices », à l'opposé des quatre autres types de régimes, manquent de vision à long terme et ont tendance à privilégier le court terme dans la gestion des revenus émanant des ressources pétrolières/minières, se caractérisent par : une instabilité politique, le manque de transparence, la corruption, une faible compétitivité de l'économie et des coûts élevés de transactions, ainsi qu'une absence de diversification du secteur non pétrolier de l'économie nationale. Par conséquent, de tels régimes n'affectent qu'une infime part de la rente à la satisfaction des besoins de la majorité de la population, notamment en termes de biens publics à l'instar de la santé, de l'éducation, et des infrastructures économiques. Dans un tel contexte, on ne peut espérer que des petits pas en matière de bonne gouvernance et donc la mise en place une économie citoyenne à petits pas. Ce qui est déjà un pari relativement optimiste sur les élites africaines car Crozier (1991, p. 202) relève : « Les élites sont le plus généralement conservatrices. Qui pourrait s'en étonner ? Non seulement elles bénéficient matériellement du système, mais le pouvoir et l'influence qu'elles exercent dépendent de son maintien, et la société elle-même leur a donné mission de le conserver et de le transmettre. »

Ainsi, ce scénario est celui où l'Etat africain pratique une gouvernance de petits pas, à savoir, il parle plus qu'il ne fait, ou alors avec beaucoup il fait peu. On peut dire que les Gouvernants sont plus spectateurs qu'acteurs face au défi du développement durable, d'où des comportements étatiques marqués par : la politique de la main tendue vis-à-vis de la communauté internationale (y compris parfois pour le paiement des salaires des fonctionnaires, comme en Centrafrique qui aurait récemment bénéficié, au lendemain de la prise de pouvoir par le Général Bozize, d'une assistance dans ce sens de ses partenaires de la CEMAC), la mise sous tutelle prolongée du pays par rapport aux trois « biberons » que sont les PAS, l'APD, l'aide humanitaire, la ferme volonté de faire inscrire leur pays sur la liste peu enviable de pays pauvres très endettés.

Dans ce scénario, la priorité affichée des gouvernements est de créer un environnement de stabilité politique afin d'encourager l'investissement tant national qu'étranger, et ce au prétexte que « sans la paix on ne peut rien faire ». On imagine assez facilement la part élevée dans le PIB du budget de la sécurité et de la défense et tous les abus qui s'ensuivent dans les dépenses pour les agressions plutôt supposées qu'avérées. Compte tenu de la mondialisation de l'économie d'une part, et des pressions extérieures exercées par les bailleurs de fonds internationaux, les mouvements de privatisation et de libéralisation vont se durcir et réduire davantage la place de l'Etat producteur. Mais est-ce au profit de la promotion du secteur privé national ?

Rien n'est moins sûr ! Dans un tel contexte, la pauvreté dans son acception multidimensionnelle resterait une réalité massive, nonobstant quelques saupoudrages humanitaires ou diplomatiques ; dès lors, un tel scénario serait à terme suicidaire pour les pays africains.

b) Deuxième scénario : une économie citoyenne « active ou courageuse »

Ce scénario repose sur la volonté réelle du gouvernement de réduire la pauvreté tout en instaurant une vie démocratique ou un Etat de Droit. Un tel défi suppose de placer les citoyens au cœur de la bonne gouvernance. En effet, Caddy(2001) souligne à cet égard, « pour impliquer efficacement les citoyens dans l'élaboration des politiques, les gouvernements doivent consacrer suffisamment de temps et des ressources à la construction de cadres légaux, politiques et institutionnels solides... les ingrédients clés d'une réussite de l'implication des citoyens dans l'élaboration des décisions sont à portée de main, notamment l'information, la consultation et la participation du public ». Nombre de gouvernants africains ont ainsi peur de leur opinion publique et mettent tout en œuvre pour l'ignorer il en résulte un déficit démocratique et partant une faible communication entre la société politique et la société civile à travers un dialogue citoyen et républicain qui se révèle pourtant indispensables pour garantir la paix civile.

Ce scénario fait un pari positif sur le réveil des élites africaines (Makany, 2002) car le changement passe par elles comme le souligne Crozier (1991, pp.201-202) : « Les élites jouent partout un rôle essentiel dans le changement des sociétés humaines. Non qu'elles soient par définition les apôtres du changement, mais parce qu'elles détiennent les clés d'une possible ouverture. Gardiennes des principes et des méthodes, modèles de comportement pour les institutions qu'elles dirigent, elles peuvent donner ou refuser la légitimité indispensable au succès d'une nouvelle approche. »

Ce scénario met en lumière une nouvelle approche : l'économie citoyenne en tant qu'objectif et la bonne gouvernance comme moyen. « Or, la réalité de la vie collective, c'est que les citoyens sont beaucoup plus compétents sur les moyens, qui font partie de leur vie de tous les jours, que sur de grandes objectifs qu'ils ne peuvent appréhender qu'à travers des choix idéologiques. » (Crozier 1991, p. 207).. Dès lors, l'intérêt général ne serait plus le monopole de l'Etat mais il consisterait à « se mettre enfin à l'écoute et au service des citoyens qui constituent par eux-mêmes la composante première de l'intérêt général. » (Crozier 1991, p. 161). Ce qui impliquerait que dans la relation Etat-société, c'est l'Etat qui est au service de la société. Les rôles et les responsabilités des acteurs ici doivent être clairs : d'une part, le gouvernement devrait prendre des décisions en matière de politiques publiques pour lesquelles il est tenu responsable et sur lesquelles on peut le juger ; d'autre part, le citoyen qui devrait apporter sa contribution à ce processus de décisions. A cet effet, Caddy (2001) note que « les citoyens ne sont pas le gouvernement... Si on veut que leur participation aille au-delà du recours aux urnes, alors il faut un accès véritable à l'information, une consultation valable et des possibilités réelles de prendre une part active à l'élaboration de la politique ». Il est bien connu que la force de la démocratie repose notamment sur la présence des citoyens actifs et bien informés. Cela contribue à une solidarité agissante, au sens d'Aglietta (1997, p.470), pour qui la solidarité renvoie à un ensemble de règles par lesquelles une nation prend en charge les risques qui menacent la vie en société.

Conclusion

Finalement, la mise en œuvre de l'économie citoyenne active devrait se traduire par une augmentation significative de l'IDH des pays africains, dans un processus de développement durable, sous réserve de réaliser une indispensable mutation de l'Etat prédateur sans vision stratégique du développement et qui correspond au despotisme obscur vers un Etat développeur ayant une vision stratégique du développement qui résulte d'une conception institutionnaliste de l'Etat au sens des critères de Weber, Gerschenkron et Hirschman, lequel Etat suppose l'existence d'une complémentarité entre les structures de l'Etat et l'échange de marché en particulier dans le processus d'industrialisation. Un tel Etat capitaliste développeur, qui a souvent opéré à contre courant du consensus de Washington, explique notoirement, on le sait maintenant, les performances socio-économiques spectaculaires de la majorité des pays émergents d'Asie de l'Est(notamment par rapport à l'IDH) et de rares pays africains dont les Etats ont mieux réussi que d'autres dans les politiques publiques visant le renforcement de la capacité individuelle, le renforcement des capacités institutionnelles dans le secteur public ainsi que dans le secteur privé.

Références bibliographiques

- AGLIETTA M. (1997), Régulation et crises du capitalisme. Ed. Odile Jacob, Paris, p.470
- ASOU MASSOU (2001), RDC : L'heure des comptes. *Economia* n°4, Février, Paris, p 8-10
- AZAM, J.P. (2000), Crédibilité de l'Etat et paix civile en Afrique. *Le Monde*, Mardi 27 Juin, p. VII
- BELLON, B. et GOUIA, R. (1998), Investissements directs étrangers et développement industriel méditerranéen . Ed. Economica, Paris, 327 p.
- BHAGWATI, J. (2000), Mondialisation : un impératif « moral » . *Le Courrier de l'UNESCO*, Septembre, p. 19-20
- BOYER, R. (2000), Etat, marché et développement. *Problèmes économiques* n°2653, Février, pp.15-23
- BROWN, M.M. (2000), Gouvernance : l'assise du développement. *Choix*, volume 9, n°1, P.N.U.D, p.4
- COVA, B. (2000), (2000) : « Avancer en horizon couvert » : une relecture de « l'impératif de vigilance » *Le Marché de demain* Ed. EMS, Paris, p.97-103
- CROZIER, M. (1991), Etat modeste. Etat moderne. Ed. Fayard, Paris, 310 p.
- CROZET, Y. et Alii.(1997), Les grandes questions de l'économie française.Ed. Nathan, p.272.
- DIETRICH, C. (2002), Monnaie forte : l'économie criminalisée des diamants dans la République Démocratique du Congo et les pays voisins. *Partenariat Afrique Canada*, www.partenariatafriquecanada.org
- DRUCKER, P. (1957), La pratique de la direction des entreprises. Ed. d'organisation, Paris.
- DZAKA-KIKOUTA, T. (2002), Incidences de la guerre de la RDC sur les réseaux d'échanges parallèles transfrontaliers en Afrique centrale : un défi de la mafia internationale à l'intégration générale ?. In SABAKINU KIVILU (édit.) : Les conséquences de la guerre de la République démocratique en Afrique Centrale. Presses de l'Université de Kinshasa, pp.205-224.
- DZAKA-KIKOUTA, T. (2004), Entrepreneuriat d'insécurité et réseaux de contrebande de diamants et de coltan en Afrique Centrale des années 90 à jours : une menace pour le processus d'intégration régionale ? Communication au XVeme Colloque annuel du CEDIMES, Alexandrie(Egypte), 14-18 Mars.
- EIFERT, B. et al. (2003), Managing oil wealth : the political economy of oil-exporting countries, why some of them have so poorly. *Finance and development*, March, vol 40, N°1, www.imf.org
- EVANS, P. (1982), The state as a problem and solution : predation, embedded, autonomy and structural change. www.google.com
- GARY, I. and KARL, T.L.(2003), Le fond du baril, boom pétrolier et pauvreté en Afrique. Catholic Relief Services, Juin, USA.
- GALBRAITH, J.K. (1999), Les défis du nouveau millénaire. *Finances & Développement*, n°4, Vol. 36 FMI, Décembre, pp.2-5 .
- GINISTY B. (1987), Face à l'urgence : une philosophie d'action . *Revue Inter-universitaire de Sciences et Pratiques Sociales* n°2, vol. 27, Juin, Paris, pp.11-19
- GODET, M.(1991), De l'anticipation à l'action . Ed. Dunod, Paris, 390 p
- GONDWE, G.(1999), L'Economie mondiale. *Finances & Développement*, FMI, pp.6-10
- HASSAN, F.(1999), L'eau en partage. *Sources* n°110, UNESCO, Mars, p. 7-8

JAMES, H. (1999), La libéralisation pourrait-elle faire marche arrière? Finances et Développement n°4, Vol.36, FMI, Décembre, pp.11-14

KAUMBA LUFUNDA (2000), Rapport général du Symposium International de Kinshasa sur « la crise dans les pays de la sous-région des grands lacs. », Unikin, Kinshasa 4-8 Décembre, pp.1-12

LEVET, J.L.(1999), Sept leçons d'économie à l'usage du citoyen. Ed. du Seuil, Paris, 327 p.

MAKANY, R.A. (2000), Les contours d'une culture prospective au Congo. Vision pour Demain n°002, Avril, Brazzaville, p.11

MAKANY, R.A.(2002), Les conséquences de la guerre en RDC et le réveil des élites en Afrique centrale.

In SABAKINU KIVILU (édit.) : Les conséquences de la guerre de la République démocratique en Afrique Centrale. Presses de l'Université de Kinshasa.

MANUEL, T.A. (2003), Africa and the Washington consensus, finding the right path. Finance and Development, September, pp.18-20, www.imf.org

MATSUJURA, K.(2001), Discours à l'occasion de la cérémonie d'hommage à Edgar Morin. UNESCO, Juillet, pp.1-5

MBEMBE, A. (1985), Les Jeunes et l'ordre politique en Afrique noire. Ed. l'harmattan, Paris, 247 p.

MENGISTEAB, K.(2000), L'Etat, un allié. Le Courrier de l'UNESCO, Septembre, p.16

QUINET, E. et ali.(2000), A quoi sert la science économique ? Problèmes économiques n°2653, Février pp.1-6

ROSS, M. (2001), Extractive sectors and the poor. An Oxfam American Report, October, Boston, www.oxfamamerica.org

SALOMON, L.M. (2001), Le temps des associations. Le courrier de l'UNESCO, Juin, pp. 36-37.

SAUTTER, H. (1996), Croissance économique et réduction de la pauvreté. Développement et coopération (D+C) n°5, Septembre/Octobre, pp. 4-5

TANZI, V. (2000), Flux et reflux de l'action économiques de l'Etat. Problèmes économiques n°2653, Février, pp.28-32

THALER, R.(2000), L'avenir incertain de l'homo oeconomicus . Problèmes économiques n°2670, Juin, pp. 1-5

THOMAS, L.V.(1987), Mort et urgence. Revue Inter-universitaire de Sciences et Pratiques Sociales n°2, Juin, pp.33-48

TOURAINÉ, A. (2000), La démocratie à la lumière des dictatures. Le Courrier de l'UNESCO, Juillet /Août, p.11.

YAHMED, B.A.(2001), Recherche investisseurs désespérément. Economia n°4, Février, p.1.

L'indicateur de développement humain (IDH) est un indice composite calculé par le P.N.U.D à partir de l'espérance de vie à la naissance, de l'alphabétisation des plus de 15 ans, du taux de scolarisation et du revenu par tête. Il sert à calculer le bien-être. On obtient ainsi un indicateur plus riche, pour mesurer le développement et ses multiples dimensions, que le strict PIB par habitant qui a notamment le défaut de ne pas prendre en compte une part importante des activités humaines, notamment dans la sphère domestique.