

La politique de réforme de marché :

Changer la politique de développement de l'État en Afrique du Sud

SHAUKAT ANSARI*

Introduction

La transition de l'Afrique du Sud d'un régime d'apartheid, de ségrégation raciale, vers une démocratie libérale, que l'on a qualifié de « double transition » afin de mettre en exergue la dynamique économique derrière la transformation politique, a retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs dans différentes disciplines¹. La transformation radicale de la position officielle de l'*African National Congress* — ANC (Congrès national africain) sur la politique de développement de l'état est le sujet qui aura peut-être suscité le plus grand intérêt parmi les spécialistes. Avant 1994, peu d'observateurs auraient anticipé le fait que la minorité blanche sud-africaine aurait pu renoncer à son pouvoir officiel reposant sur la domination raciale tout en évitant l'initiation de transformations structurelles, impliquant une réorientation fondamentale des relations sociales existantes. Or, non seulement la fin de l'apartheid et la victoire du mouvement de libération n'ont pas conduit à la transformation des rapports sociaux de propriété capitalistes, mais en accédant au pouvoir, l'ANC mit en œuvre un programme d'ajustement structurel néolibéral, élaboré en interne, qui contribua à ouvrir l'Afrique du Sud aux intérêts économiques étrangers et à propulser le pays sur la voie de la libéralisation des marchés.

Il existe, d'après les spécialistes, deux modèles concurrents pour expliquer ce changement politique au sein de l'ANC. Selon le premier, la capacité de manœuvre du gouvernement sud-africain fut grandement limitée du fait des contraintes structurelles imposées par les intérêts commerciaux, internationaux comme nationaux post-Guerre froide. À cette époque, les options s'offrant aux états en développement étaient restreintes par la nécessité de créer un climat d'affaires favorable

* L'auteur est doctorant en sciences politiques à l'Université de Toronto au Canada dans le département de sciences politiques. Ses recherches portent sur le développement international et l'économie politique critique, avec un axe plus particulier sur l'Afrique subsaharienne. Relative à la politique de libéralisation des marchés dans l'Afrique du Sud post-apartheid, sa thèse cherche à analyser et à déconstruire le rôle des acteurs nationaux et internationaux dans la transformation politique et économique du pays. Il a obtenu son Master en économie politique à l'Université de York.

permettant d'éviter la perspective d'une fuite de capitaux à grande échelle². Ce modèle de la logique du capital s'inspire largement de l'étude classique de Fred Block sur la relation entre la puissance de classe et l'appareil d'état dans le contexte des rapports sociaux de propriété capitalistes. Block montre que si les gestionnaires d'état ont un haut degré d'autonomie par rapport à chaque fraction de capital, ils doivent toutefois élaborer des politiques en accord avec les intérêts généraux de la classe capitaliste dans son ensemble. Cette dernière est en effet en mesure de limiter la politique d'état à travers différents mécanismes structurels utilisés en fonction de la perception qu'a chaque société du niveau global de confiance des entreprises³. Autrement dit, il est montré qu'à l'heure de la globalisation économique, les élites sud-africaines n'avaient guère d'autre choix que de réviser leurs objectifs de développement pour retenir les rares capitaux et attirer des investissements directs étrangers.

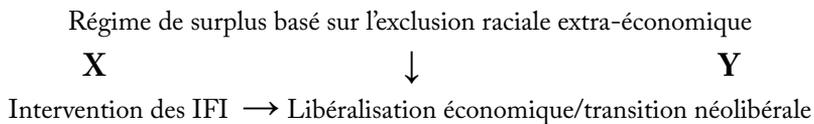
Selon le deuxième modèle, l'ANC était déjà converti au néolibéralisme lorsque la transition était achevée puisque les institutions financières internationales (IFI) et le monde des affaires avaient employé la tactique dite de « conditionnalité douce ». Celle-ci consiste à déployer une équipe de technocrates afin d'influencer le processus d'élaboration des politiques en ciblant des membres de l'ANC et en initiant avec eux un dialogue sur ces politiques de sorte à mettre en évidence l'efficacité des réformes de marché⁴. Les spécialistes ont en réalité mobilisé ce modèle pour expliquer les réformes de marché dans de nombreux contextes nationaux dans lesquels les états avaient précédemment assumé un rôle interventionniste⁵.

Cependant, ces éléments n'expliquent pas la mise en œuvre de politiques keynésiennes et de développement pilotées par l'état dans d'autres contextes nationaux et par des gouvernements libérationnistes ou de gauche et socialistes ayant accédé au pouvoir et mené à terme leurs réformes en dépit de réelles réactions de la classe capitaliste face à la détérioration de la confiance des entreprises. Il suffit, pour illustrer ce propos, d'analyser l'exemple que propose Block dans son étude. Dans le cas du Chili, l'élection du candidat socialiste Salvador Allende fut accueillie avec hostilité par les milieux d'affaires nationaux et internationaux. Ces derniers ont immédiatement commencé à attaquer la monnaie du pays parallèlement à la mise en œuvre d'autres tactiques, comme la fuite des capitaux et le désengagement. Pourtant, profondément attaché à son programme économique de redistribution, le gouvernement Allende alla de l'avant avec les réformes et, en l'absence d'une capitulation totale du régime, les conditions d'un coup d'état militaire furent créées. Par ailleurs, la cooptation de représentants de l'état par les IFI, comme l'implique le modèle de la « conditionnalité douce », ne parvint pas à susciter la modération économique dans d'autres pays au sein desquels le mouvement de li-

bération socialiste et la lutte ont renversé des régimes oppressifs comme, par exemple, au Nicaragua après la révolution sandiniste qui a évolué en rébellion armée soutenue par les États-Unis⁶.

La divergence de formulation de politique d'état entre le cas sud-africain et ces exemples, les deux pouvant être qualifiés de transitions révolutionnaires ou radicales, fait du premier une étude particulièrement utile sur la dynamique de réforme du marché dans les pays en situation de post-transition dans la mesure où l'Afrique du Sud remplit les critères nécessaires d'un cas d'étude déviant⁷. La question qu'abordera alors cet article porte sur le fait de savoir pour quelles raisons, compte tenu de l'histoire d'autres mouvements de libération et révolutionnaires, l'ANC a adopté un programme d'ajustement structurel élaboré en interne et favorisant la libéralisation économique plutôt qu'un modèle nationaliste radical ou keynésien piloté par l'état, comme formulé dans la *Freedom Charter* (Charte de la liberté) et le *Reconstruction and Development Program* (Programme de reconstruction et de développement). Il montrera que la transition sud-africaine vers la libéralisation des marchés, initiée dès l'accession au pouvoir de l'ANC, fut réalisée au moyen de la « conditionnalité douce » déployée par les IFI, mais il montrera également que le résultat de cette stratégie fut modelé par d'autres variables conditionnelles comme la nature des relations d'extraction extra-économique du surplus durant l'apartheid qui ont directement fusionné l'appareil coercitif de l'état avec la sphère économique, dissimulant ainsi la dimension de classe de l'oppression de la population noire⁸.

Le modèle analytique causal sur lequel repose cette thèse peut être résumé de la sorte :



Ce modèle illustre la relation interactive entre le régime d'extraction extra-économique du surplus de l'Afrique du Sud sous l'apartheid et la capacité des technocrates de la Banque mondiale et d'autres IFI à intervenir dans l'élaboration de la politique économique de l'ANC et à conduire avec succès le résultat vers des lignes néolibérales. L'importance que revêt l'interaction de la variable ci-dessus pour modeler le régime économique post-transition en Afrique du Sud, comparée à d'autres mouvements révolutionnaires/de libération, peut être mise en évidence dans le Tableau 1 ci-dessous :

Tableau. Conditions pour une intervention économique extérieure réussie dans les régimes révolutionnaires.

	<i>Régime antérieur d'extraction de surplus</i>	<i>Intervention extérieure</i>	<i>Transition économique</i>
Afrique du Sud	Extraction extra-économique de surplus basée sur l'exclusion raciale violente autour de la production destinée à l'exportation	Conditionnalité douce, représentants de l'état ciblés par les IFI avec un dialogue politique ; menace de fuite des capitaux	Règlement négocié. Capitalisme de marché libre consolidé
Chili	Absence d'exclusion raciale violente comme stratégie d'accumulation ; extraction de surplus basée sur la production destinée à l'exportation et autour des capitaux nationaux	Fuite des capitaux, dévaluation de la monnaie	Transition vers le marché libre par coup d'état militaire
Nicaragua	Accumulation basée sur l'agro-production pour l'exportation dominée par des capitaux étrangers. Absence d'exclusion raciale violente et de ségrégation	Initiation de dialogue politique par la Banque mondiale ; aide extérieure	Transition par campagne militaire douce et contre-guerre

La spécificité du régime sud-africain d'extraction de surplus est ainsi mise en évidence par le contraste avec les transitions politiques de deux autres pays en voie de développement qui ont également menacé la stabilité de la classe sociale dominante. Le soutien à l'exclusion raciale par l'État sud-africain durant la ségrégation, et plus tard l'apartheid, devait assurer des conditions favorables au capital minier domestique et international. Toutefois, la conséquence involontaire fut d'amener la conscience politique du mouvement de libération sud-africain à privilégier la dimension politique de l'oppression plutôt que ses aspects économiques. Cette trajectoire a ainsi créé un espace potentiel permettant aux acteurs internationaux, comme les technocrates de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international — FMI, d'exploiter et d'influer sur la transition économique en encadrant le régime de croissance néolibéral comme un modèle qui favorise la liberté de marché, sans répression d'état.

Cet article suppose que la variable causale indépendante se trouvant derrière le passage de l'Afrique du Sud à la libéralisation du marché en 1996 est l'influence extérieure exercée par les IFI dans les années 1980 et 1990, jusqu'à l'élaboration du document *Growth, Employment and Redistribution* — GEAR (Croissance, emploi et redistribution). Comme nous l'avons toutefois noté, il existe également un certain nombre de variables conditionnelles et interactives qui seront prises en compte. On peut évoquer parmi celles-ci, la nature extra-économique du régime d'extraction de surplus sous l'apartheid et le renforcement par l'État sud-africain des classes foncières précapitalistes qui en a résulté, ainsi que la manière par laquelle le projet néolibéral fut déployé et encadré par les acteurs internationaux. Il

pourrait être avancé que si les variables antécédentes ci-dessus n'avaient pas existé, l'intervention extérieure des IFI aurait soit échoué, soit dû assumer une forme plus violente pour atteindre l'objectif visé, comme dans les autres cas de changement révolutionnaire et social. La suite de cet article abordera l'importance et les implications de la transition économique sud-africaine ensuite il analysera une partie des théories concurrentes de la littérature spécialisée qui tentent d'expliquer le changement de politique de l'ANC et enfin, il exposera une argumentation alternative.

L'importance du changement au sein de l'ANC

La lutte pour la libération, qui mobilisa un grand nombre de Sud-africains noirs contre l'institution de l'apartheid, naquit d'une prise de conscience : la privation matérielle touchant la population majoritaire trouvait ses origines dans les structures économiques et dans les pratiques politiques et juridiques. En Afrique du Sud, la ségrégation fut institutionnalisée et renforcée au cours du XIX^e siècle pour répondre aux demandes en main d'œuvre du capital minier britannique qui, du fait des cours fixes de l'or sur le marché international et des importants investissements nécessaires à la production, avait besoin d'une main d'œuvre ultra-exploitable qui devait assurer sa propre reproduction en dehors de la sphère du marché⁹. L'apartheid, ou développement séparé, apparut en 1948, avec le Parti nationaliste, comme un mécanisme institutionnel qui répondait, d'une part, aux besoins du secteur industriel du fait de l'industrialisation massive par une stratégie d'industrialisation par *Import substitution industrialization* (substitution aux importations) après la Seconde Guerre mondiale et, d'autre part, aux troubles de classe générés par le processus d'urbanisation. Cette période, au cours de laquelle le capital industriel national devint dominant, marqua le commencement d'un système de fordisme racial qui liait la production de masse et la consommation de la minorité blanche de la population. Cependant, les Africains noirs étaient considérés comme un coût de production devant sans cesse être diminué ; ils devaient être exclus en tant que marché potentiel des biens de grande consommation produits sous la protection de l'État¹⁰.

D'après les premiers documents élaborés par le mouvement de libération, les dirigeants de l'organisation avaient conscience du fait que le contrôle des ressources économiques était une condition importante pour l'émancipation de la population majoritaire. Les sections quatre et cinq de la *Freedom Charter* de 1955 disposent, par exemple, que « Les richesses minérales du sol, les banques et le monopole de l'industrie seront transférés à l'ensemble des Sud-Africains. Les autres industries et secteurs seront gérés de manière à favoriser le bien-être du

peuple¹¹ ». De plus, le document *Reconstruction and Development*, élaboré par l'ANC en coopération avec les syndicats sud-africains, envisageait clairement l'Afrique du Sud postapartheid comme une démocratie sociale dans laquelle la redistribution qui devait répondre aux besoins fondamentaux serait prioritaire par rapport à la croissance économique. Cette dernière devait principalement se réaliser grâce à des mesures reposant sur les principes keynésiens de la demande et à la nationalisation des industries stratégiques. L'adoption du document GEAR, élaboré par l'ANC avec la contribution de technocrates de la Banque mondiale, a représenté un écart significatif par rapport aux précédents principes politiques du parti de libération. Elle peut être considérée comme une victoire pour les partisans du consensus de Washington et pour ceux qui, à maintes reprises, avaient souligné l'inévitabilité du marché.

La transition économique précédemment évoquée fut également importante du fait de son impact social. Bien que l'ANC ait fait campagne pour la redistribution et le changement socio-économique, quelques années après la mise en œuvre des politiques GEAR, axées sur le marché, la situation de la majorité sud-africaine noire restait extrêmement désastreuse. Fin 1996, par exemple, année où fut dévoilé le document GEAR, le revenu par habitant chez les Sud-africains blancs était près de neuf fois supérieur à celui des Noirs, et l'augmentation du revenu enregistrée au sein de la population noire s'est concentrée dans les 10 pour cent des foyers noirs les plus aisés, alors que 40 pour cent des foyers les moins riches ont vu leurs revenus diminuer de 21 pour cent. Au cours de cette même période, les investissements du secteur privé ont diminué alors que le taux de chômage a augmenté, ces deux évolutions contrastant fortement avec les prévisions du document GEAR¹².

L'accélération de l'inégalité sociale en Afrique du Sud postapartheid suscite d'importantes questions sur les transitions démocratiques et économiques en général. Dans quelles circonstances et conditions un mouvement ou un parti révolutionnaire, luttant contre la domination coloniale ou politique, adopte-t-il des politiques économiques semblant outrepasser les objectifs plus grands de la redistribution et de l'égalité sociale ? Doit-on chercher la cause profonde d'une telle transformation politique dans la dynamique sociale interne de la société ou bien l'environnement géopolitique et économique plus large détermine l'agenda et structure l'espace politique pour les mouvements nationaux ? Ou bien la réponse se trouve-t-elle plutôt dans une interaction complexe de variables internes et internationales ? Un examen de la trajectoire suivie par la politique économique sud-africaine postapartheid pourrait répondre à ces questions. Cela nous permettrait alors de mieux comprendre la dynamique sociale et économique stimulant le changement politique et les transitions démocratiques dans de nombreux

contextes, raison pour laquelle une telle étude revêt une importance toute particulière. La prochaine section procèdera à un examen critique des théories concurrentes cherchant à expliquer la transformation du programme économique de l'ANC, et opposera à cette gageure un contre-argument qui s'appuiera sur les études d'économie politique internationale critique. Plus précisément, cette étude ambitionne d'enrichir l'abondante littérature historique institutionnelle, fruit des débats relatifs au niveau approprié d'analyse dans le cadre de l'examen des changements marquants et des transitions économiques¹³.

Contraintes structurelles et l'environnement politique international

Un modèle très influent mobilisé par les spécialistes pour expliquer la transition de l'apartheid au néolibéralisme en Afrique du Sud repose sur les effets restrictifs de l'environnement géopolitique et des intérêts commerciaux nationaux et internationaux. Ce courant que l'on retrouve dans la littérature spécialisée utilise un argument semblable à la théorie critique des relations internationales avancée par Susan Strange dans son ouvrage précurseur sur les liens entre états, pouvoir et économie politique au sens le plus large. Elle note que le pouvoir structurel désigne le processus permettant à certains états et acteurs économiques opérant sur la scène globale de modeler les institutions et de concevoir le régime normatif gouvernant les interactions au niveau international, de sorte à circonscrire la variété de choix politiques dont disposent les États et les agents intégrés à ces structures dans une position subordonnée¹⁴. L'extension de cet argument général au cas spécifique de l'Afrique du Sud a permis à ses promoteurs d'attirer l'attention sur les options limitées qui s'offrent aux politiques dans le cas d'une économie périphérique dépendante de la coopération des capitaux nationaux et internationaux. Ainsi, selon les spécialistes qui ont adopté cette position, les forces du marché étaient si puissantes en cette période post-Guerre froide que même les socialistes les plus ardents ont du revoir leur comportement pour survivre aux nouvelles exigences économiques imposées aux pays en développement.

Pour Adam Habib et Vishnu Padayachee, par exemple, « l'équilibre des forces entre le gouvernement d'unité nationale et les acteurs économiques nationaux et étrangers a été structuré d'une manière favorable au monde des affaires » et « les caractéristiques déterminantes des capacités de ces deux acteurs sont la mobilité des capitaux dans le monde actuel et la compétition accrue entre les états pour les investissements étrangers¹⁵ ». D'une manière similaire, Richard Peet avance à la fois une thèse solidement ancrée dans la réalité des contraintes économiques structurelles (parmi lesquelles, les réactions des investisseurs à la bourse de Johannesburg aux politiques hostiles comme la menace de nationalisation) et,

dans le même temps, un argument consistant à dire qu'un discours néolibéral global aurait imprégné le monde, épuisant toutes les idéologies contre-hégémoniques¹⁶. Par ailleurs, Padayachee souligne que « l'absence d'une tradition de débat rigoureuse » au sein de l'ANC, le retour à une politique conservatrice au niveau international au cours des années 1980 et la disparition d'une alternative économique viable après la chute de l'Union soviétique. Il suggère que ces facteurs ont permis aux capitaux et aux médias sud-africains d'exercer leur influence dans la sphère décisionnelle empêchant dès lors l'ANC de s'opposer au projet néolibéral¹⁷.

Bien que ce modèle de la logique du capital mette en évidence plusieurs pressions internationales importantes auxquelles se vit confronté le nouveau gouvernement sud-africain, il ne fournit pas d'explication adéquate quant à la raison pour laquelle, au regard de son histoire de mouvement de libération, l'ANC a si rapidement succombé à la transformation néolibérale. Comme précédemment noté, de semblables contraintes structurelles furent imposées à d'autres partis et mouvements radicaux ou révolutionnaires, comme au Chili sous Allende, sans parvenir à entraîner la transformation économique souhaitée en l'absence des moyens violents. Par ailleurs, James Hentz montre que c'est le Parti national qui a préparé le terrain pour la potentielle fuite des capitaux précédant la transition vers un régime démocratique par l'application d'une vague de décrets de privatisation de biens jusqu'alors détenus par l'État. Cette mesure politique visait à faciliter la mobilité des capitaux avant l'accession au pouvoir de l'ANC¹⁸. Il en résulte que si l'ANC avait clairement compris la dimension politique du programme économique du Parti national, les représentants du gouvernement auraient pu, en accédant au pouvoir, inverser le cours de ces développements par une série de nationalisations, rétablissant ainsi le contrôle de l'État sur l'économie. Autrement dit, ce sont les raisons pour lesquelles ils n'ont pu agir de la sorte qu'il convient d'expliquer, sans référence aucune aux contraintes structurelles, elles aussi imposées politiquement. De la même manière, il n'était certainement pas inévitable que l'ANC abandonne les stratégies d'industrialisation et de développement pilotées par l'État du fait du contexte géopolitique évolutif suscité par la disparition du socialisme de type soviétique. Il existait un certain nombre de stratégies de développement que le gouvernement aurait pu adopter et qui auraient également été compatibles avec les besoins d'accumulation de capitaux privés, par exemple de l'intervention sélective de l'État dans l'économie d'après le modèle est-asiatique d'industrialisation basée sur l'exportation, avec un accent sur la répression initiale du travail.

La principale faille de la contrainte structurelle et du modèle de la logique du capital tient à l'accent mis sur les facteurs internationaux exogènes, au détriment d'une analyse axée sur la dynamique sociale et politique interne qui prenne en

compte les fondements historiques de l'État sud-africain. Afin de comprendre la raison pour laquelle l'ANC a fétichisé le marché et accepté les machinations de capital comme une évolution économique inévitable plutôt que comme stratégie politique, il est nécessaire d'appréhender les conditions sociales endogènes ayant modelé le contexte dans lequel a évolué la conscience politique du mouvement de libération. Toutefois, avant d'explorer cet aspect de la transition économique, il serait utile d'examiner un deuxième modèle concurrent qui soulève plusieurs questions intéressantes sur le changement de politique de l'ANC et que les spécialistes ont mobilisé avec succès pour expliquer l'adoption de réformes néolibérales dans d'autres pays en développement et avec un passé de politiques économiques étatistes.

« Conditionnalité douce » et transition sud-africaine

Un deuxième argument influent avancé pour expliquer la transformation de l'ANC en termes de politique économique met l'accent sur le rôle joué par les IFI dans le lobby en faveur de la libéralisation des marchés dans une ligne néolibérale. Cette deuxième thèse est, à plusieurs égards, plus convaincante que le modèle de la contrainte structurelle puisqu'elle considère que l'intervention active et la coopération par des acteurs extérieurs durant plusieurs années étaient nécessaires pour changer la politique de l'ANC en termes de développement. Cet argument part de la prémisse selon laquelle les technocrates pleins de ressources et déterminés des IFI souhaitaient participer au processus décisionnel dans l'Afrique du Sud postapartheid aussi bien avant que durant la transition. Il poursuit en exposant le mécanisme causal par lequel ces experts technocrates ont pu entraîner le changement de position de l'ANC en matière de développement, en déployant leurs ressources supérieures et leurs connaissances économiques afin d'orienter la politique de développement du gouvernement vers la libéralisation des marchés.

Connue sous le nom d'approche *soft sell* (vente non agressive), cette tactique fut employée avec succès par les IFI, et en particulier la Banque mondiale, dans d'autres grands pays ayant une forte tradition en termes de souveraineté et de politiques économiques pilotées par l'état. Par exemple, pour Mitu Sengupta, l'adoption de la libéralisation des marchés par l'Inde en 1991, après des décennies d'intervention étatiste, peut être attribuée à la pénétration des IFI dans les cercles décisionnels de l'élite de la bureaucratie d'état. Cela étant, la stratégie mise en œuvre par ces agences était orientée vers le dialogue ciblé visant à influencer et à construire un soutien interne aux réformes de marché, contrairement à l'approche *hard sell* (vente agressive) que suppose la conditionnalité¹⁹. Sengupta montre que la méthode d'intervention pratiquée par la Banque mondiale en Inde a évolué

d'une position intransigeante en conformité avec l'approche de l'administration Johnson dans les années 1960, lorsque l'aide dépendait d'un certain nombre de conditions comme la dévaluation monétaire, à une méthode plus douce au cours des années 1970 et 1980. Citant John P. Lewis, directeur de *US Agency for International Development* — USAID (l'Agence américaine pour le développement international), Sengupta explique que cette forme d'intervention stratégique visait à identifier, au sein des ministères économiques, les fonctionnaires et les bureaucrates favorables à la libéralisation et aux réformes de marché, et à leur fournir d'importantes ressources, en termes de données techniques, de présentations et de rapports, leur permettant d'affronter avec succès leurs opposants au sein de l'état²⁰. Il est montré par la suite qu'un tel dialogue ciblé peut parfois être un complément à la conditionnalité officielle et que, grâce à cette stratégie, les IFI sont demeurées pertinentes à une époque où les flux de capitaux privés ont parfois remplacé le prêt bilatéral ; cette stratégie a également permis à la Banque mondiale de maintenir une présence dans de grands pays ayant acquis la capacité de s'opposer à des formes plus manifestes d'intervention économique à une ère de globalisation et de flux de capitaux privés²¹.

Judith Teichman opère également une distinction entre les deux formes d'intervention décrites ci-dessus. Elle montre que, tout au long des années 1980, les IFI ont eu recours dans plusieurs pays d'Amérique latine à la méthode plus douce de la pénétration extérieure. La taille et l'autonomie de ces états ont obligé les technocrates de la Banque mondiale et du FMI à recourir au dialogue politique comme moyen privilégié pour entraîner les réformes de marché ; cet objectif fut atteint par la construction de réseaux interpersonnels et de relations de confiance avec des représentants clé de l'état, de nouveau au moyen de présentations et de données techniques les aidant à faire passer les recommandations désirées de politique néolibérale. Comme dans le cas indien, la stratégie clé mise en œuvre par la Banque mondiale en Amérique latine était orientée vers l'identification de groupes favorables au néolibéralisme, et sur l'emploi de ses importantes ressources afin d'assurer leur victoire idéologique contre leurs collègues plus traditionnalistes privilégiant une approche étatiste²².

Plusieurs spécialistes ont souligné, à juste titre, le rôle joué par les IFI pour influencer la politique économique en Afrique du Sud, avant et après l'abolition officielle de l'apartheid, complétant ainsi les études précédentes qui se sont intéressées à la tactique *soft sell* dans d'autres contextes nationaux. Patrick Bond souligne qu'un certain nombre de séances de travail et de scénarios d'entreprise planifiés et organisés par des représentants du monde des affaires visaient à renforcer un contrat social entre l'ANC, le Parti national et les grandes entreprises pour assurer une transition vers la politique économique conventionnelle de l'offre dans

le contexte postapartheid. Par exemple, Bond affirme que le retrait politique de l'ANC fut préparé en « parvenant à un consensus lors de confortables séminaires sponsorisés par des *think tanks* tournés vers le monde des affaires, dont notamment *Anglo-American*, *Old Mutual/Nedcor* et *Sanlam*²³ ». Il explique par la suite que, en conjonction avec les scénarios et les exercices de planification mis en place par les élites, la Banque mondiale est parvenue à promouvoir l'idée qu'il n'existait pas d'alternative réelle au néolibéralisme compte tenu des réalités de la globalisation économique. Elle put le faire au moyen de publications de politique économique permettant une large diffusion du savoir en matière de développement vers les principaux décideurs à l'image du ministre des Finances Trevor Manuel. Par ailleurs, Bond souligne que le FMI est parvenu à une importante victoire en modelant les politiques économiques postapartheid lorsque le gouvernement intérimaire de transition a accepté un prêt de 850 millions de dollars (officiellement une aide contre les effets de la sécheresse) associé à un certain nombre de conditions d'austérité très rigoureuses comme des diminutions de salaires et la réduction du déficit²⁴.

Paul Williams et Ian Taylor supportent cette position affirmant que tandis que l'Afrique du Sud était en pleine tourmente économique, l'ANC s'est progressivement laissé convaincre des vertus du néolibéralisme par un groupe d'économistes de la Banque mondiale et de représentants de grandes entreprises ; ces derniers ont rencontré des officiels du gouvernement, y compris Nelson Mandela, pour « renforcer l'hégémonie des idées néolibérales en Afrique du Sud par des moyens consensuels²⁵ ». Taylor et Williams montrent par la suite que l'influence qu'a eue la Banque mondiale sur l'ANC en recourant au dialogue politique ciblé fut très efficace. Cela tint notamment au fait que l'ANC était dépourvu d'un grand département indépendant de recherches économiques qui lui aurait permis de répondre au discours de l'offre et du ruissellement émanant des *think tanks* liés au monde des affaires et aux IFI, rendant ainsi les dirigeants de l'ANC sensibles à de telles idées dominantes²⁶. James Hentz et Margaret Hanson proposent une argumentation similaire en affirmant que la conditionnalité et la coercition financière ne suffisent pas à expliquer le soutien aux réformes néolibérales dans les pays d'Afrique subsaharienne, et que la continuité de telles politiques provient de l'appropriation de telles idées par des gouvernements nationaux qui finissent par les accepter comme si elles étaient les leurs. D'après ce modèle, la variable intermédiaire entre coercition financière et changement de politique économique, variable qui conditionne l'appropriation domestique du néolibéralisme, est la formation de coalitions internes. En Afrique du Sud, l'ANC s'est aligné sur les capitaux nationaux et étrangers, renforçant ainsi le discours néolibéral de la Banque mondiale et l'internalisation de ces idées par les élites politiques²⁷.

Le modèle de la conditionnalité douce explique une dynamique importante derrière la trajectoire du développement postapartheid de l’Afrique du Sud, comme le montre Bond, celui-ci va « au-delà des questions de structure, explorant la manière dont l’agence (le leadership de l’ANC) a été constituée²⁸ ». Néanmoins, en tant que variable explicative unique, elle est également touchée par plusieurs failles qu’il convient de relever. Premièrement, le cas sud-africain est, à d’importants égards, différent des contextes nationaux traditionnels dans lesquels les IFI ont employé avec succès la tactique de *soft sell*. Comme relevé précédemment, dans ces derniers cas, la stratégie employée par la Banque mondiale supposait d’intervenir dans la bureaucratie capitaliste d’un état divisé de l’intérieur, comme en Inde et dans les pays d’Amérique latine, en fournissant un soutien technique et idéologique aux fonctionnaires et bureaucrates déjà favorables aux réformes de marché. Autrement dit, l’intervention dans ce contexte eut lieu dans des pays qui étaient déjà capitalistes, bien qu’ayant une forte tradition de direction et de propriété économique étatistes. En revanche, en Afrique du Sud, les IFI furent confrontées à un parti révolutionnaire englobant de larges groupes sociétaux qui opéraient bien en dehors du cadre légal du pays, et dont les hypothèses politiques n’avaient donc pas été modelées par les mêmes normes institutionnelles et économiques. Comme précédemment mis en exergue, lorsqu’il fut tenté dans des situations similaires, comme dans le Nicaragua sandiniste, ce même type de cooptation n’est pas parvenu à changer les principes directeurs du mouvement révolutionnaire, le résultat final étant une coercition violente.

Par ailleurs, aussi bien en Inde qu’au Mexique, deux pays dans lesquels la Banque mondiale mit en œuvre sa tactique de *soft sell*, les dirigeants politiques furent confrontés à une crise de la balance des paiements qui appelait une réponse économique. Les IFI furent donc en mesure d’exploiter le besoin de prêts supplémentaires des dirigeants pour faire pression en faveur de la libéralisation et des réformes de marché. L’Afrique du Sud, d’autre part, était unique puisque la dette extérieure du pays n’avait pas atteint un niveau handicapant ; donc la tactique de *hard sell* et de la conditionnalité ne pouvait être utilisée pour renforcer le dialogue politique et faire passer l’ajustement structurel de la même manière que dans les cas précédents. Dans l’ensemble, la principale faille du modèle consistant à expliquer la transition néolibérale de l’Afrique du Sud par la conditionnalité douce tient au fait qu’il décrit les événements survenus au cours de cette période sans expliquer correctement la raison du changement ; autrement dit, les dirigeants de l’ANC furent si sensibles à l’influence des IFI et compte tenu des objectifs d’émancipation du mouvement, ainsi que des conditions politico-économiques du pays, ils adoptèrent si rapidement leurs recommandations néolibérales et s’alignèrent sur les représentants du monde des affaires. De plus, avec ce modèle, la réponse

conventionnelle à cette question, selon laquelle le département économique de l'ANC était sous-développé et donc incapable de rivaliser avec les ressources et le savoir de la Banque mondiale, ne prend pas en compte le fait qu'un mouvement de libération populaire révolutionnaire ne doit pas nécessairement rivaliser avec les ressources des IFI tant que ses dirigeants sont en mesure d'identifier et d'agir correctement contre les origines économiques de l'oppression de leurs électeurs²⁹. La prochaine section tentera ainsi de combler cette lacune de la littérature spécialisée en proposant une réponse satisfaisante à cette question.

Formation des classes, idéologie et extraction de surplus en Afrique du Sud

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles les dirigeants de l'ANC ont cédé si rapidement à la tactique de *soft sell* et du dialogue politique ciblé des IFI et du monde des affaires, il est nécessaire d'analyser les rapports sociaux de propriété ayant structuré l'État sud-africain et la formation sociale, ainsi que la manière dont cela a, en retour, affecté la conscience politique du mouvement de libération. À cette étape de l'analyse, il serait également utile d'introduire la distinction entre l'extraction économique et extra-économique de surplus, dont la pertinence fut relevée par Robert Brenner dans son article phare sur la transition du féodalisme vers le capitalisme dans l'Angleterre médiévale. Selon Brenner, la principale différence entre les rapports sociaux de propriété féodaux et capitalistes tient au fait que l'excédent du premier mode de production est extrait des producteurs par des moyens directement coercitifs, permettant à la classe dominante de reposer sur des institutions judiciaires et sur un appareil militaire pour reproduire le régime d'exploitation, fusionnant ainsi les terrains économique et politique³⁰. Le corollaire logique de tels rapports sociaux de propriété est l'émergence de certaines idéologies, la religion par exemple, comme sphères dominantes de la société, justifiant et légitimant les rapports transparents d'extraction du surplus entre les classes dominantes et les classes exploitées. Toutefois, dans la forme pure du mode de production capitaliste, les rapports d'extraction de surplus sont opaques. Le moment économique prédomine dès lors, à un niveau très général, tandis que la loi de l'offre et de la demande semble s'exercer comme une loi extérieure et neutre sur l'ensemble de la structure sociale³¹.

En Afrique du Sud, les rapports économiques ayant structuré la formation sociale étaient largement déterminés par l'industrie minière. Comme précédemment évoqué, le capital minier britannique a fait en sorte d'assurer une main d'œuvre bon marché pour ses opérations afin de contrecarrer les effets négatifs qu'avaient le prix fixe de l'or et les coûts d'investissement élevés sur la rentabilité.

La création et la reproduction d'une telle main d'œuvre bon marché ont conduit à établir certaines conditions qui ne peuvent être maintenues que par la présence d'un élément extra-économique dans le processus d'accumulation de capital. Celui-ci s'est manifesté à travers plusieurs pratiques discriminatoires (comme les barrières de couleur à l'emploi) et a conduit, par la suite, à la consolidation d'une idéologie raciste justifiant la relégation des travailleurs africains dans des réserves afin d'assurer leur reproduction sociale indépendamment du rapport salarial. Comme l'a relevé Frederick Johnstone, l'aspect racial de cette idéologie de légitimation eut pour effet de masquer le caractère de classe de l'oppression de la population noire, dissimulant par là même la source économique de l'exploitation telle qu'elle existait dans le processus de production en la projetant dans les sphères juridiques et politiques³². Par ailleurs, du fait du renforcement délibéré des classes tribales et précapitalistes à la campagne, le capitalisme n'a pas existé en forme quasi-pure dans la formation sociale sud-africaine, mais a coexisté avec les modes de production précapitalistes tout en les subordonnant à ses besoins. Dans ce contexte, l'absence historique d'égalité juridique et de marché abstraite pour la population noire a conduit à ce que « l'oppression de celle-ci soit vécue comme une oppression raciale/nationale », ce qui « a, en retour, affecté la ligne politique et les formes de lutte adoptées, tendant à conférer aux organisations un caractère plus réformiste³³ ».

Ainsi, selon notre argumentation, la manière dont les institutions spécifiques de la ségrégation et de l'apartheid ont déformé et dissimulé les intérêts de classe réfractés par l'État sud-africain a également limité, d'une manière essentielle, la conscience du mouvement de libération et créé le potentiel de sa corruption par des acteurs externes³⁴. Il convient toutefois de noter que l'adoption de la libéralisation des marchés par l'ANC n'a pas découlé mécaniquement des caractéristiques structurelles des rapports sociaux de propriété en Afrique du Sud sous l'apartheid. Comme précédemment relevé, les premiers documents établis par le mouvement montrent avec force que le monopole privé sur les ressources stratégiques était lié à l'oppression des Noirs sud-africains. La mise en œuvre réussie de la stratégie de *soft sell* des IFI dépendait donc d'une seconde variable conditionnelle essentielle : la manière dont le discours du néolibéralisme était construit par ses partisans et par ses principales institutions. David Harvey a montré que l'ascension du projet néolibéral aux États-Unis et au Royaume-Uni, ainsi que sa position dominante par rapport aux idéologies et modèles économiques concurrents, avait nécessité, en plus de la coercition, de parvenir au consentement, ainsi que l'internalisation de certaines valeurs par la population dans sa large acception comme du bon sens. Dans ce contexte, l'idée de liberté revêtait une certaine connotation, à savoir l'incarnation de la liberté négative définie essentiellement comme absence de poli-

tiques d'état interventionnistes et régulatrices. La flexibilité du travail, la spécialisation et la mobilité du capital furent définies comme actions offrant une plus large variété de choix non seulement aux employeurs mais également aux travailleurs ; ce discours fut soigneusement construit par les associations d'entreprises et les *think tanks*³⁵.

Au regard de l'héritage sud-africain en termes de ségrégation et d'apartheid, et du rôle joué par l'État dans le processus d'accumulation via des moyens extra-économiques, il n'est pas surprenant que le discours néolibéral exposé précédemment résonne sur de nombreuses franges de la population. Par exemple, dans une étude sur les stratégies employées par les publicitaires en Afrique du Sud postapartheid, Eva Bertelsen montrait que les publicités ciblant les consommateurs noirs s'étaient systématiquement appropriées le langage de la lutte et avaient redéfini la démocratie comme liberté individuelle afin de promouvoir l'idée selon laquelle la liberté de consommer serait sa principale composante³⁶. De tels sentiments étaient également ceux des dirigeants de l'ANC, dont certains, comme le ministre du Logement Joe Slovo, pensaient que la fin de l'apartheid et du racisme serait également la fin de l'oppression économique, compte tenu de l'héritage sud-africain d'apartheid et d'extraction extra-économique de surplus³⁷. Là est la raison pour laquelle le discours néolibéral, promu par les IFI, a croisé des variables et des institutions internes spécifiques pour permettre la transition économique postapartheid.

Conclusion

Cet article a cherché à proposer une explication du changement économique qui eut lieu dans les cercles décisionnels de l'ANC et qui mit en évidence le rôle essentiel joué par les IFI pour faciliter la transition néolibérale, tout en prenant en compte le fait que ces acteurs internationaux ne parvinrent pas à entraîner le changement économique dans d'autres pays où des mouvements radicaux ou révolutionnaires étaient parvenus au pouvoir. L'analyse comparative a montré que la variable conditionnelle clé pour expliquer la différence de résultat entre le cas sud-africain et les deux autres pays était la présence, dans le premier cas, d'un élément extra-économique dans le processus d'accumulation. Soutenu par l'État sud-africain, il eut pour effet de modeler les objectifs du mouvement de libération. Cela conduisit ses dirigeants à privilégier les dimensions nationale et raciale de leur oppression et les rendit ainsi sensibles à l'idéologie néolibérale qui définissait la liberté en termes de marché. Cet article a également montré que l'absence de certaines variables essentielles dans le cas sud-africain indique que la seule intervention des IFI n'était probablement pas suffisante pour générer une transition

vers la libéralisation des marchés, comme dans le cas indien ou dans celui des pays d'Amérique latine. La principale idée de cette analyse tient au fait que, d'une part, la réussite de la tactique de *soft sell* mise en œuvre par la Banque mondiale et le monde des affaires dépendait de l'existence de conditions sociales internes et, d'autre part, les facteurs internationaux, à eux seuls, n'auraient probablement pas permis la transition économique. Cette conclusion devrait encourager des recherches plus approfondies dans le domaine des relations internationales sur l'interaction entre variables exogènes et endogènes, afin de mieux appréhender la nature des transitions politiques et économiques dans les sociétés en développement ou postcoloniales.

Notes

1. WEBSTER, Edward et ADLER, Glenn, « Toward a Class Compromise in South Africa's "Double Transition": Bargained Liberalization and the Consolidation of Democracy », *Politics and Society* 27, no. 3, septembre 1999, p. 348.

2. HABIB, Adam et PADAYACHEE, Vishnu, « Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy », *World Development* 28, no. 2, 2000, p. 253.

3. BLOCK, Fred, « The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State », *Socialist Revolution* 7, no. 33, mai-juin 1977, p. 15.

4. BOND, Patrick, *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pietermaritzburg, Afrique du Sud, University of Natal Press, 2000, pp. 53-89. Voir aussi MARAIS, Hein, *South Africa, Limits to Change: The Political Economy of Transformation*, Le Cap : University of Cape Town Press, 1998.

5. SENGUPTA, Mitu, « Making the State Change Its Mind—the IMF, the World Bank, and the Politics of India's Market Reforms », *New Political Economy* 14, no. 2, juin 2009, p. 182 ; et TEICHMAN, Judith A., *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2001, p. 58.

6. SOARES, John A. Jr., « Strategy, Ideology, and Human Rights: Jimmy Carter Confronts the Left in Central America, 1979-1981 », *Journal of Cold War Studies* 8, no. 4, automne 2006, p. 63.

7. Selon Arend Lijphart, les études de cas déviants portent sur « des cas uniques s'écartant des généralisations établies. Ces dernières sont sélectionnées afin de mettre en évidence la raison de leur déviance, autrement dit, pour révéler des variables supplémentaires pertinentes qui n'avaient pas été précédemment prises en considération, ou pour affiner les définitions (opérationnelles) de tout ou partie des variables ». Ainsi, la valeur théorique des cas d'étude déviants tient au fait que s'ils peuvent affaiblir la proposition initiale, néanmoins ils « suggèrent une proposition modifiée qui pourrait être plus forte », bien que « la validité de la proposition dans sa forme modifiée doit être établie par une analyse comparative ultérieure ». LIJPHART, « Comparative Politics and the Comparative Method », *American Political Science Review* 65, septembre 1971, p. 692.

8. KAPLAN, David E., « The South African State: The Origins of a Racially Exclusive Democracy », *The Insurgent Sociologist* 10, no. 2, 1980, p. 92.

9. JOHNSTONE, Frederick A., *Class, Race and Gold: A Study of Class Relations and Racial Discrimination in South Africa*, Londres : Routledge and Kegan Paul, 1976, pp. 19-20.

10. WOLPE, Harold, « Capitalism and Cheap Labour-Power in South Africa: From Segregation to Apartheid », *Economy and Society* 1, no 4, 1972, p. 445.

11. PEET, Richard, « Ideology, Discourse, and the Geography of Hegemony: From Socialist to Neoliberal Development in Postapartheid South Africa », *Antipode* 34, no. 1, janvier 2002, p. 67.
12. HART, Gillian, *Disabling Globalization: Places of Power in Post-Apartheid South Africa*, Berkeley : University of California Press, 2002, p. 20.
13. Voir par exemple, BRENNER, Robert, « The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism », *New Left Review* 104, juillet-août 1977, pp. 25-92 ; DENEMARK, Robert A. et THOMAS, Kenneth P., « The Brenner-Wallerstein Debate », *International Studies Quarterly* 32, no. 1, mars 1988, pp. 47-65 ; GUNDER FRANK, Andre, « Development and Underdevelopment in the New World: Smith and Marx vs. the Weberians », *Theory and Society* 2, no. 4, hiver 1975, pp. 431-66 ; WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World System*, vol. 1, *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York : Academic Press, 1974 ; et MEIKSINS WOOD, Ellen, *The Origin of Capitalism*, New York : Monthly Review Press, 1999.
14. STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres : Pinter Publishers, 1988, pp. 24-26.
15. HABIB et PADAYACHEE, « *Economic Policy and Power Relations* », p. 254.
16. PEET, « *Ideology, Discourse* », p. 71.
17. PADAYACHEE, Vishnu, « Progressive Academic Economists and the Challenge of Development in South Africa's Decade of Liberation », *Review of African Political Economy* 25, no. 77, 1998, p. 444.
18. HENTZ, James Jude, « The Two Faces of Privatisation: Political and Economic Logics in Transitional South Africa », *Journal of Modern African Studies* 38, no. 2, juin 2000, p. 212.
19. SENGUPTA, Mitu, « From "Hard Sell" to "Soft Sell": The IMF, World Bank and Indian Liberalisation », *World Affairs* 14, no. 1, printemps 2010, p. 114.
20. *Id.*, p. 119.
21. SENGUPTA, Mitu, « *Making the State* », p. 183.
22. TEICHMAN, Judith, *Politics of Freeing Markets*, p. 59.
23. BOND, Patrick, *Elite Transition*, p. 55.
24. *Id.*, p. 178.
25. TAYLOR, Ian et WILLIAMS, Paul, « Neoliberalism and the Political Economy of the "New" South Africa », *New Political Economy* 5, no. 1, 2000, p. 26.
26. *Id.*
27. HANSON, Margaret et HENTZ, James J., « Neocolonialism and Neoliberalism in South Africa and Zambia », *Political Science Quarterly* 114, no. 3, automne 1999, p. 480.
28. BOND, *Elite Transition*, p. 53.
29. Il est en effet possible de mentionner un certain nombre d'exemples de gouvernements de gauche et socialistes, comme l'administration Arbenz au Guatemala et les Sandinistes au Nicaragua, parvenus au pouvoir tout en étant dépourvus d'expérience et de ressources économiques comparables à celles des organisations internationales, mais qui ont néanmoins mis en œuvre des politiques spécifiques qu'ils estimaient nécessaires à l'atténuation des inégalités sociales. Il convient également de noter que l'ANC a bénéficié d'un important soutien de la part d'économistes de gauche et marxistes ayant travaillé de concert pour établir le rapport MERG. Celui-ci fut finalement rejeté, limitant plus encore la force de tout argument consistant à dire que l'ANC ne pouvait simplement pas rivaliser avec les idées économiques émanant de la Banque mondiale et du monde des affaires.
30. BRENNER, Robert, « Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe », *Past and Present* 70, février 1976, p. 35.
31. BURAWOY, Michael, « Toward a Marxist Theory of the Labour Process: Braverman and Beyond », *Politics and Society* 8, septembre 1978, p. 301.
32. JOHNSTONE, *Class, Race and Gold*, chapitre 1.
33. KAPLAN, « *The South African State* », p. 92.
34. Cet argument est une extension de la thèse de Brenner (1976) selon laquelle, une fois établies, les relations sociales de propriété fixent des limites très strictes quant au type de développement économique possible. Ces limites tiennent au fait que dans toute formation sociale les acteurs économiques et politiques

sont toujours engagés les uns avec les autres dans des relations sociales ; par conséquent, même si des acteurs individuels tentent de mettre en place des changements économiques ou sociaux, ceux-ci ne pourront être adoptés au niveau général tant que certaines contraintes institutionnelles et relatives à la propriété sociale perdurent. De la même manière, il faut noter que les luttes politiques contre des régimes de propriété sociale spécifiques ne peuvent pas être considérées comme des mouvements homogènes tout aussi perméables aux forces économiques extérieures. Elles ont tendance à opposer différents degrés de résistance en fonction de la source identifiée de leur oppression, ce qui est toujours en lien avec les relations d'extraction du surplus dans lesquelles elles étaient impliquées et desquelles leur résistance est née.

35. HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford : Oxford University Press, 2005, chapitre 2.

36. Cité dans HART, Gillian, *Disabling Globalization*, p. 25.

37. NARSIAH, Sagie, « Neoliberalism and Privatisation in South Africa », *GeoJournal* 57, no. 1-2, 2002, p. 5.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp