

public economics  
**économie publique**

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

**n° 17** – 2005/2



~~économie~~publique sur internet : [www.economie-publique.fr](http://www.economie-publique.fr)

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue ~~économie~~publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal avril 2006 – n° imprimeur 398487J

## Quelle peut être la portée réelle du rapport de la Commission pour l'Afrique ?

À propos de l'article de Sir Nicholas Stern  
« Making Development Work in Africa:  
our Common Interest »

Mahaman Tidjani Alou \*

---

### Résumé

L'auteur examine les principaux apports du rapport de la Commission pour l'Afrique et apporte sa contribution à ce débat à l'heure où l'on doute de plus en plus de la capacité des États africains à atteindre les objectifs du millénaire, tels qu'ils avaient été lancés en 2000.

---

### Summary

The author analyses the principal contributions of the Commission for Africa's report. He makes his own contribution to the debate at the moment at which more and more doubt is being cast on the capacity of the Africa's states to meet the millenium objectives as proposed int 2000.

---

\*. Politologue. Université Abdou Moumouni de Niamey. Directeur scientifique du LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local), Niamey. e-mail : [mata@intnet.ne](mailto:mata@intnet.ne).

Mots clés : Afrique sub-saharienne, développement, intérêt commun.

Keywords: Sub-Saharan Africa, development, common interest.

J.E.L. : D02, E61, H11, H63, I3, O1

---

La question du développement de l'Afrique est un sujet récurrent de la réflexion politique dans les arènes internationales. Cette préoccupation s'est révélée encore plus manifeste à la fin des années 1990 avec la mise à jour des résultats économiques catastrophiques enregistrés, notamment par le continent. L'on s'interroge alors sur les moyens de relancer le développement africain, perçu de plus en plus comme un problème qui ne concerne plus seulement le continent mais l'humanité tout entière. La contribution de Sir Nicholas Stern s'inscrit dans cette perspective. À notre sens, elle constitue un apport important qui permet de lancer un débat sur les principales conclusions du rapport de la Commission pour l'Afrique auquel l'auteur a contribué. Mais une telle appréciation n'exclut nullement des réserves. Celles-ci concernent la pertinence de l'utilisation par l'auteur de certaines catégories, trop générales en notre sens. Ces réserves ont aussi trait à l'excès d'optimisme affiché par l'auteur quant aux capacités des pourvoyeurs d'aide à coordonner leurs politiques sur le terrain, et à celles des gouvernants africains à reprendre l'initiative en matière de politique, un domaine où ils ont perdu, depuis longtemps, une large part de leur compétence. Enfin, on peut émettre des réserves sur la portée réelle du document de la Commission pour l'Afrique dont on peut douter qu'il influence vraiment la politique des États pour lesquels il est destiné.

Il faut d'emblée reconnaître qu'il s'agit d'un texte exhaustif et solidement argumenté. Dans son contenu, il aborde la plupart des sujets importants de l'heure en ce qui concerne le développement du continent. Il en livre une analyse sans complaisance et propose les voies et moyens de sortie. C'est un texte qui se veut constructif puisque l'ambition ouvertement affichée par l'auteur est d'abord d'influencer les politiques des grandes puissances orientées vers les pays africains à la faveur des opportunités qu'offre la présidence britannique du G8 et de l'Union européenne. On se permettra ici d'examiner les principaux apports de ce texte et d'émettre par la suite quelques réflexions qui pourraient enrichir ce débat à l'heure où l'on doute de plus en plus de la capacité des États africains à atteindre les objectifs du millénaire, tels qu'ils avaient été lancés en 2000.

Considéré dans son contenu, le texte de Stern, qui s'appuie essentiellement sur le rapport de la Commission pour l'Afrique, présente un diagnostic assez complet de la situation économique du continent. Il est difficile de contester les différents aspects qu'il met à jour, tant ils sont partagés par la plupart des

observateurs du continent. En effet, qu'il s'agisse de la gouvernance, des conflits, des conditions géographiques et climatiques, du sida, de la faiblesse des ressources humaines, il est facile d'admettre qu'ils figurent parmi les causes structurelles, le plus souvent mises en avant pour expliquer le retard du continent et ses mauvaises performances économiques. D'une certaine façon, on peut dire que ces analyses sont peu novatrices en ce qu'elles renouvellent peu l'ordre des causalités le plus souvent avancées pour expliquer la situation désastreuse des économies africaines. L'originalité de ces analyses se situe moins dans le contenu des idées émises que par la position institutionnelle et le statut de leur auteur. En effet, des acteurs influents de la politique mondiale, et pas des moindres comme le relève le texte de Stern, partagent désormais des idées qui étaient confinées longtemps dans les cercles académiques. Mais en termes de contenu, l'originalité du texte de Stern se situe à notre sens au niveau des idées transversales qu'il émet pour conforter ses analyses.

Il reconnaît d'abord de façon explicite l'échec des politiques jusque-là mises en œuvre. Implicitement, il admet l'échec du consensus de Washington dans ses conséquences sur les pays africains. Finalement, les Programmes d'ajustement structurel (PAS) n'ont pas eu les effets escomptés en termes de progrès économique et social.

Par ailleurs, il introduit l'idée selon laquelle le développement de l'Afrique devra reposer sur un partenariat fondé sur une « humanité commune, la solidarité et le respect mutuel ». Cela signifie, selon Stern, qu'il faut partager les objectifs et travailler ensemble pour des buts communs (*common goals*). Il introduit par là la question du partenariat et considère qu'il s'agit d'une approche très différente du partenariat basé sur un contrat étroit ou sur la conditionnalité. Il pose clairement les problèmes en renvoyant l'initiative à l'Afrique et en s'interrogeant sur les moyens que le monde riche peut utiliser pour appuyer les initiatives africaines pour le développement du continent. À ce niveau, on pourrait dire qu'il introduit un changement de paradigme. Il ne s'agit donc plus d'encenser les orientations néolibérales de développement qui ont été offertes pendant longtemps comme une panacée pour les économies africaines en crise au sortir des années 1970, mais de dire qu'il revient aux États africains de choisir les voies qu'ils estiment les meilleures pour le développement de leur pays. Pour Stern, c'est à l'Afrique de formuler ses propres priorités au niveau de la communauté, du pays, de la région et du continent.

Enfin, la troisième idée émise par Stern s'articule autour de l'importance de la connaissance dans la mise à jour des contextes des pays africains. Il souligne la nécessité d'une démarche analytique fondée sur les sciences économiques et sociales. En liant cette idée à la précédente, il s'agit de considérer que les choix à faire par les États africains devront s'appuyer sur une connaissance précise des contextes d'action. Stern insiste à juste titre sur la nécessité d'un travail d'analyse

préalable pour la formulation de politiques efficaces et de considérer que les sciences économiques et sociales sont fondamentales pour de bonnes politiques. D'une certaine manière, c'est un aveu que cela n'a pas été suffisamment fait dans les périodes précédentes et la connaissance devrait désormais guider l'action des gouvernants africains. Cela n'est pas sans implication et on peut aisément affirmer que cette idée réhabilite le rôle des universités, dans la production du savoir nécessaire au développement, mais aussi celui des centres de recherche et des cercles de réflexion (*think tanks*). Nous sommes probablement, ici encore, dans une dynamique nouvelle qui appelle à un changement de démarche.

Au-delà de ces éléments d'analyse, Stern présente les principales propositions issues du rapport de la CEA. Ces propositions sont multidimensionnelles. Elles touchent des champs aussi variés que la gouvernance, la paix et la sécurité, ainsi que les questions liées à l'investissement humain et la croissance. En somme, ces propositions introduisent des problématiques liées à la gestion politique de façon générale et des ferments nécessaires à la stimulation de la croissance dans les pays africains.

Il faut reconnaître que ce sont des domaines dans lesquels il n'y a pas de recettes miracles. Des formules nombreuses ont été testées au cours des années antérieures sans qu'elles aient donné des résultats probants durables. On peut par conséquent considérer que les recommandations du rapport cherchent à favoriser ce qu'on pourrait appeler des pré-requis nécessaires pour l'enclenchement de tout processus de développement. C'est à juste titre qu'il considère la gouvernance, la paix et la sécurité comme « *basic foundations* ». L'Afrique a suffisamment souffert de leur insuffisance au cours des dernières décennies pour qu'on puisse les considérer comme des facteurs indispensables à améliorer.

La question de l'investissement humain renvoie à l'histoire des pays occidentaux, mais aussi à l'histoire récente de l'Asie où il est avéré qu'il s'agit d'un axe fondamental à privilégier dans les futures politiques africaines. Il souligne l'importance stratégique de l'enseignement supérieur qui conditionne la formation des ressources humaines de qualité dans tous les domaines. Le retard des pays africains en la matière est patent et explique certainement la déliquescence si souvent fustigée de l'État (Olivier de Sardan, 2001) et ses conséquences en termes de gouvernance.

En ce qui concerne la croissance, les recommandations du rapport reviennent sur un certain nombre de conditions cadre comme la nécessité d'une bonne gouvernance pour attirer l'investissement privé. Mais il insiste aussi sur la nécessité d'investir dans le développement des infrastructures en privilégiant en la matière le partenariat public-privé, contrairement aux orientations mises en avant au cours des années 1980 et 1990 qui fondaient tout espoir sur l'investissement privé. Le rapport insiste également sur l'importance d'investir dans le développement des

capacités commerciales des pays africains, en créant les cadres structurels idoines (infrastructures, diversification des produits, réduction des barrières douanières, etc.), l'idée ici est de considérer que le développement du commerce a un impact sur la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, le rapport considère qu'il ne saurait y avoir de croissance durable sans une participation des pauvres. Il s'agit d'abord de créer les conditions de leur autonomisation (*empowerment*) à travers des actions concrètes visant à transformer des pesanteurs relevant des contextes culturels des pays (genre, langage, caste, couleur, religion, groupe ethnique), et qui constituent de véritables obstacles à l'implication des pauvres dans les processus de croissance. Enfin, le rapport considère que l'investissement dans l'agriculture est essentiel pour relancer la croissance en raison des potentialités du secteur dans la plupart des pays africains. Pour Stern, une forte croissance de l'agriculture en Afrique demande des actions sur un certain nombre de fronts : le développement des infrastructures, en particulier dans le transport et l'irrigation, l'extension des terres agricoles, le développement des variétés améliorées, l'accès au microcrédit, etc.

Stern admet bien que ces propositions ne peuvent être réalisées sans l'engagement déterminant des donateurs qui devront augmenter les flux d'aide. Il estime qu'il n'y a pas lieu de créer de nouvelles institutions. Celles qui existent déjà, aux niveaux bilatéral et multilatéral, bénéficient d'un capital d'expérience suffisant qu'elles pourraient mettre à profit pour opérer le changement de politiques, nécessaire à la mise en place d'un partenariat basé sur une humanité commune, la solidarité et le respect.

On ne peut que souscrire en la qualité d'un tel document. Son contenu, tant au niveau des analyses que des recommandations, reflète bien les nombreuses préoccupations qui sont régulièrement mises à jour concernant le développement de l'Afrique. Mais, pour autant, doit-on s'en contenter ?

On peut d'emblée fustiger, sans trop y insister, l'utilisation de catégories trop générales, du genre « les riches, les pauvres, les donateurs, Afrique, etc. ». On peut certes comprendre cette démarche, mais en gardant à l'esprit que, si elle permet de construire des argumentations solides et générales, elle rend compte parfois de réalités déformées pouvant difficilement fonder l'action.

Par ailleurs, les idées rapportées par Stern, pour intéressantes et pertinentes qu'elles soient, prennent peu en compte le fait que les pourvoyeurs d'aide obéissent souvent à des logiques spécifiques liées à leurs intérêts géostratégiques et économiques ainsi qu'à des contraintes de gestion qui leur sont propres. Chaque donateur maintient sa politique (Gaulme, 1998) et c'est à juste titre qu'on dénonce leur autisme. Par ailleurs, les politiques qu'ils mettent en œuvre changent régulièrement, parfois de façon brutale, sur la base de contingences de politique interne, limitant ainsi toute possibilité de mise en œuvre d'actions de développement durable. De plus, il faudrait souligner toutes les difficultés de coordination des aides très

souvent constatées sur les arènes locales des pays africains (Foster & Stokker, 1999 ; Tidjani Alou, 1996). Celles-ci contrastent fortement avec les discours tenus à l'échelle internationale qui fustigent les démarches individualistes des pays donateurs en arborant une homogénéité de façade. Ces pays donateurs sont-ils capables de venir à bout de leur propre pesanteur bureaucratique ? Sont-ils capables de penser l'aide au-delà de leurs intérêts géostratégiques et économiques ? Ces observations renvoient à la question de l'autonomie de l'aide et subséquemment à celle de la possibilité d'initier de « bonnes politiques d'aide ». La bonne gouvernance devrait être exigible de part et d'autre.

Dans les pays africains, les problèmes qui se posent sont d'un autre ordre. Comment changer la mentalité « assistantialiste » et opportuniste qui structure les démarches de la plupart des gouvernants africains ? On sait depuis longtemps que ce sont les offres des pourvoyeurs d'aide qui structurent les demandes des États africains dépendant de cette manne. Du coup, on sait que, dans beaucoup de pays, les États ont perdu l'initiative de la politique économique et se contentent d'appliquer les conditionnalités économiques et politiques indispensables pour l'accès aux ressources financières internationales (Tidjani Alou, 2001). Une telle configuration donne beaucoup de poids aux agences d'aide dans la détermination des politiques nationales. Comment transformer le rôle actif joué par les agences d'aide sur les arènes nationales africaines par le truchement des conditionnalités économiques et politiques ? Comment redonner l'initiative des politiques aux États africains dans un contexte où beaucoup d'agences d'aide sont devenues des acteurs politiques locaux à part entière, au même titre que les partis politiques ou les organisations dites de la société civile (Tidjani Alou, 2001) ? En somme, comment changer les habitudes créées par la routinisation des politiques impulsées depuis le consensus de Washington ? En effet, une chose est d'avoir de bonnes idées politiques, l'autre est de pouvoir les mettre en œuvre dans des cadres institutionnels déjà structurés. On sait que, dans la conduite du développement (*making development work*), l'une des principales faiblesses des pays africains réside dans l'(in)capacité de régulation et d'implémentation des États qui ont assisté impuissants au délabrement de leur administration et à la fuite de leurs meilleurs cerveaux vers les organisations internationales, les projets de développement ou les cabinets ministériels. En outre, les États africains se caractérisent par le déficit des cultures professionnelles dans la fonction publique gangrenée le plus souvent par la corruption. Peu de secteurs échappent à ces dynamiques nouvelles qui ont contribué à la déstructuration des appareils d'État en Afrique. Dans ces conditions, on peut légitimement poser une question toute simple mais essentielle : qui va conduire ces réformes indispensables pour l'aboutissement des objectifs du millénaire ? Les États présentent actuellement beaucoup de faiblesses. Est-on sûr qu'ils soient les acteurs les plus aptes pour conduire ces réformes ? Ou bien, faut-il se tourner vers les institutions continentales et régionales ? Les possibilités, là encore, ne sont pas nombreuses.

L'Union africaine (UA) se présente comme une institution nouvelle, avec beaucoup d'ambitions. A-t-elle seulement les moyens politiques et les ressources nécessaires pour accomplir sa mission ? Quant aux organisations comme la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), elles souffrent visiblement d'un déficit de légitimité et les États, dans le cas du CEDEAO, ne lui cèdent que des espaces restreints. Il semble bien que nous sommes ici au cœur du problème des politiques de développement en Afrique. D'un côté, les États n'ont donné que de faibles résultats, de l'autre, les alternatives crédibles aux États ne bénéficient que de peu d'engouement de la part de ceux-ci. Comment sortir alors de ce cercle vicieux ? La réflexion de la Commission pour l'Afrique laisse de côté les interrogations nécessaires sur l'État dans ce continent aujourd'hui, ses capacités, son avenir en tant qu'acteur de développement. Certes, les propositions faites sont porteuses, mais il faut évaluer leurs chances en termes de mise en œuvre. Poser le problème sous l'angle de la gouvernance, c'est penser que les États africains, dans leur forme et leur dimension actuelles peuvent s'améliorer ou se réformer. C'est faire preuve d'un grand optimisme autour d'une question aussi complexe sur laquelle les diagnostics existants sont loin d'être encourageants.

Enfin, on peut s'interroger sur le destin du document de la Commission pour l'Afrique, sur sa réelle capacité à influencer les politiques des donateurs mais aussi celles des États africains. Et la rapprocher dans ses recommandations de celles émises par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) créée au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Historiquement, cette institution a contribué fortement à l'initiation de politiques qui n'ont eu que peu de suites en termes de politiques. C'est le cas du Plan d'action de Lagos qui permit à l'OUA d'avoir un document de travail qui influença un moment son action. C'est aussi le cas du Cadre Africain de Référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel en vue du redressement de la transformation socio-économique (CARPAS), initié par la CEA en 1989, année de la chute du mur de Berlin, mais qui ne fut que très peu diffusé à l'issue de son adoption par le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies. Il eut en réalité peu d'impact car ses mises en garde contre les programmes d'ajustement structurel ne furent pas suivies (Norro, 1998). Quelle fortune faut-il alors attendre de ce document réalisé à la demande de Tony Blair ? Il brasse de nombreuses idées et l'un de ses mérites est de relancer un débat sur le développement de l'Afrique (Chakravarti, 2005 ; Gould, 2005 ; Chen & Sapsford, 2005). C'est un sujet que les PAS ont longtemps occulté et laissé à l'écart, favorisant l'émergence d'une génération d'hommes politiques qui pensent peu ou pas du tout. Il faut espérer que la diffusion du rapport de la Commission pour l'Afrique, que Stern valorise considérablement à travers son article, permettra de brasser de nouvelles idées avec l'espoir qu'elles seraient appropriées par ceux qui font la politique du continent.

## Références

Chakravarti, A. 2005. *Aid, Institutions and Development. New Approaches to Growth, Governance and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.

Chen, J.-R. & Sapsford, D. 2005. *Global Development and Poverty Reduction. The Challenge for International Institutions*. Edward Elgar, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.

Commission Économique pour l'Afrique. 1989. *Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économique*, Nations Unies.

Foster, J. & Stokke, O. 1999. *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, London.

Gaulme, F. 1998. « Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, n° 188.

Gould, J. 2005. *The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies*, Zed Book, London, New York.

Norro, M. 1998. *Économies africaines. Analyse économique de l'Afrique subsaharienne*, Paris, Bruxelles, Balises, De Boek.

Olivier de Sardan, J.-P. 2000. « Dramatique déliquescence des États en Afrique », *Le Monde diplomatique*, Février 2000.

Tidjani Alou, M. 1996. « Les coopérations dans l'arène nationale », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, N° 4.

Tidjani Alou, M. 2001. « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, n° 199.