Réaction africaine au rapport de la Commission pour l'Afrique [1]

Adebayo Olukoshi
CODESRIA

Introduction

La dernière décennie, tout au moins, a été marquée par une pléthore, voire une prolifération d'initiatives politiques et gouvernementales visant à surmonter les obstacles de taille auxquels se heurtent les pays africains dans les efforts qu'ils déploient pour trouver une solution aux problèmes multiformes de croissance et de développement. En effet, depuis la chute du Mur de Berlin, la réunification de l'Allemagne, l'éclatement de l'ancien Bloc soviétique/Pacte de Varsovie, la dissolution de l'ex-Union soviétique elle-même et la fin de la Guerre froide Est-Ouest, et les contestations d'ampleur croissante auxquelles donne lieu l'orthodoxie néolibérale en matière d'ajustement structurel en Afrique ainsi que les processus de mondialisation axés sur le marché qui se sont intensifiés au cours des années 1980 et au début des années 1990, il ne s'est pratiquement pas écoulé une seule année sans annonce ou promesse de lancement d'une initiative spéciale ou autre portant sur l'Afrique en particulier ou revêtant une importance plus générale pour le continent. On notera, au nombre des initiatives les plus importantes, le Mécanisme d'ajustement structurel renforcé (MASR) qui a revêtu diverses formes, le Plan Brady, le Plan Baker, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) (qui a également connu différentes moutures), les Termes de Naples du Groupe des Huit (G8) pour l'allégement de la dette africaine, le Pacte mondial (ONU), les divers sommets organisés par l'ONU sur la politique sociale, l'environnement, sur le racisme et la discrimination, le Plan d'action du G8 pour l'Afrique, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le Cadre de développement global (CDG), les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM), le Fonds mondial, le Compte pour les défis du millénaire - Millennium Challenge Account, etc.

Suivre le rythme de ces nombreuses initiatives nouvelles, dont la plupart ont été lancées avant même que la précédente ait été bien assimilée – *a fortiori* évaluée en termes d'efficacité – est devenu en soi une gageure qui demande un effort soutenu.[2] Ces initiatives ont été lancées pour la plupart, soit par les institutions financières internationales, au premier rang desquelles figurent le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, soit dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité d'institution multilatérale interétatique suprême ou à la suite du Sommet annuel du G8 dont les communiqués exigent désormais, de plus en plus, un examen à la loupe pour s'enquérir des toutes dernières vues des dirigeants de certains des pays les plus puissants sur les problèmes de l'Afrique. La Commission pour l'Afrique créée par Tony Blair, Premier Ministre du Royaume-Uni, n'est par conséquent que la dernière née d'une longue série d'initiatives similaires. Son cachet particulier réside peut-être dans le fait qu'elle représente l'initiative bilatérale la plus connue du genre de ces derniers temps et qu'en raison de ses composantes Nord-Sud, secteur privé-secteur public, société civile, elle émerge du lot des initiatives similaires menées unilatéralement par les gouvernements et les organismes promoteurs ou de portée beaucoup moins ambitieuse ou soumises, comme ce fut le cas de nombreuses formules de gestion de la dette des années 1990, aux forces du marché. Par ailleurs, son approche consultative et sa mission fondamentale font penser à maints rapports Brandt et à la commission Sud des années 1980, qui avaient pour but de forger un consensus Nord-Sud pour un nouvel ordre économique international.[3] Pour certains, les promesses de la Commission et les opportunités qu'elle était susceptible d'offrir résidaient précisément dans cette approche consultative « multipartite ». Et pourtant, en tant que commission

mise sur pied à l'initiative personnelle du Premier Ministre britannique, elle ne saurait formuler que des recommandations *non contraignantes*, un fait que beaucoup perdent de vue et qui, si l'on en avait tenu plus compte, aurait probablement eu pour effet de revoir à la baisse certaines des attentes les plus folles que sa création avait suscitées au départ.

Rappel des initiatives mondiales de développement de l'Afrique

Les initiatives touchant aux questions de développement international lancées en faveur de l'Afrique au cours des dernières années 1980 et dans la décennie 90 avaient été conçues pour la plupart dans un contexte d'espoir largement véhiculé et brandi avec force au milieu de la décennie 80, espoir de bénéficier des dividendes d'une paix mondiale potentielle qui découleraient de la fin de la course aux armements Est-Ouest et de la Guerre froide entre les superpuissances qui en étaient le moteur. L'argument avancé à l'époque était que l'Afrique pouvait espérer tirer pleinement parti des dividendes de la paix escomptés, l'idée étant de bénéficier non seulement de la cessation de sa mini-course aux armements qui épuisait ses ressources, ainsi que des guerres par alliés interposés déclenchées ou subies par suite de la rivalité entre le bloc soviétique et ses adversaires de l'OTAN, mais également de l'octroi de ressources accrues au titre de la coopération au développement, qui résulterait d'une réduction des fonds consacrés à la constitution des stocks d'armes de destruction massive. Hélas, les dividendes de la paix n'ont pas été au rendez-vous et, en lieu et place, ironie du sort, le volume de ressources destiné à l'aide au développement a diminué en termes relatifs et absolus au moment même où le continent africain était confronté à une escalade des conflits armés qui ont causé des pertes humaines considérables et, dans les pires des cas, un effondrement de l'autorité gouvernementale centrale, des atrocités massives et la dégradation sociale.[4] Au-delà de l'Afrique et des expériences vécues par ses populations dans l'après-Guerre froide, le système international a également connu diverses crises qui ont occasionné une flambée encore plus forte des dépenses en armements en comparaison avec l'époque de la Guerre froide et conduit finalement les parties à trouver une justification à la « guerre contre la terreur » décrétée et menée par les États-Unis d'Amérique. L'invasion et l'occupation de l'Iraq par les États-Unis et leurs alliés, y compris notamment le Royaume-Uni, ont créé aux niveaux local et mondial de nouveaux problèmes sécuritaires auxquels les communautés et gouvernements du monde ont réagi différemment. On notera au titre de ces réactions la décision stratégique prise par des pays comme la Chine, la Russie, l'Iran, le Venezuela, la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan, pour n'en citer que quelques-uns, en vue de renforcer leurs investissements dans le domaine militaire à la hauteur de leurs besoins sécuritaires dans le contexte géopolitique changeant de l'après-Guerre froide; les États-Unis se voyaient contraints de faire face à ces développements et aux exigences de sa « guerre contre la terreur » en renforçant dans une large mesure son budget de défense.

Diverses raisons ont été avancées pour expliquer l'absence de dividendes de la paix dans l'après-Guerre froide et la prolifération continue de la pauvreté en Afrique. L'argument dominant, à la base de toute formule politique mondiale en direction de l'Afrique depuis la fin des années 1980, reposait essentiellement sur l'impérieuse nécessité de procéder à de larges réformes en matière de gouvernance dans les pays du continent africain. L'Afrique, disait-on, ne saurait espérer jouir des fruits d'un ordre mondial d'après-Guerre froide sans entreprendre de vastes réformes politiques qui lui permettent de venir à bout de ses problèmes de « mal » gouvernance. À cette fin, les bailleurs de fonds ont imposé une nouvelle « conditionnalité politique » perçue comme un complément aux conditionnalités d'ajustement structurel économique déjà en place, qui exigeaient l'ouverture de l'espace politique africain par le démantèlement des régimes à parti unique /militaires, l'instauration de la démocratie multipartite et l'adoption des principes de responsabilité, de transparence et de l'état de droit considérés comme le fondement de la « bonne gouvernance ».[5] À la lumière de l'expérience de Mikhael Gorbachev en Union soviétique, à titre de comparaison, l'Afrique s'est entendu dire qu'elle ne saurait espérer mener à bien sa propre *perestroika* (réforme socio-économique) sans s'engager simultanément à mettre en œuvre des politiques de *glasnost* (libéralisation politique).[6] Dans cette optique, le régime de conditionnalité a été renforcé, avec une concertation plus étroite des donateurs à l'appui.

En dépit des mesures prises par les gouvernements africains en réponse aux réformes gouvernementales et politiques proposées – ou, plus précisément, imposées – par les bailleurs de fonds, la situation socio-économique des populations du continent n'en a pas moins continué à se dégrader. De même, la conception et l'application d'une série de clauses foncièrement interventionnistes de conditionnalité simple et de conditionnalité croisée ne se sont pas traduites par une meilleure performance économique, se révélant plutôt contreproductives dans la plupart des cas. L'échec des différentes initiatives lancées durant la période allant de la deuxième moitié de la décennie 80 à nos jours pour remédier à l'impact limité des programmes d'ajustement structurel et atténuer leurs conséquences sur les plans social, économique et politique s'est révélé dans toute son ampleur au vu du médiocre bilan des pays africains en matière de croissance à l'aube du nouveau millénaire, de l'aggravation des problèmes de la pauvreté et des inégalités qui s'étalent au premier plan à travers le continent, de la dégradation marquée, voire, dans certaines cas, l'effondrement généralisé des institutions, et de la fuite considérable de capital humain et financier qui se poursuit sans relâche avec son cortège tragique de pertes en vies humaines. C'est cet état de choses qui a amené M. Blair à qualifier en 2001 la situation que vit l'Afrique de « poids sur la conscience du monde » qui exigeait la prise de mesures de redressement avec l'aval de la communauté internationale.[7]

Il y a également lieu de signaler qu'à l'aube du nouveau millénaire la prolifération d'initiatives qui se chevauchent pratiquement et obéissent à la même démarche, ne se distinguant les unes des autres que par un changement d'orientation et de calendrier, est devenue un sujet de préoccupation croissante dans les milieux africains et autres soucieux de promouvoir la réflexion sur le développement de l'Afrique dans la quête d'autres solutions viables tout en veillant à ouvrir de nouveaux horizons et à contribuer dans une large mesure à l'amélioration des perspectives de développement du continent. Dans cette mouvance sociale, ce souci a été largement pris en compte dans les années 1990 par un mouvement mondial qui a dénoncé – au plan littéral et métaphorique – le fondement néo-libéral de la libéralisation éco-

nomique internationale, plaidé en faveur de nouvelles approches de gestion de la phase actuelle de mondialisation et souscrit au processus Porto Allegre qui a mobilisé l'opinion mondiale pour un monde plus équitable et plus solidaire. Dans les milieux intellectuels africains, il s'agissait là d'une critique systématique du néolibéralisme axé sur les ajustements structurels et d'un plaidoyer constant pour l'adoption d'autres modèles de réforme économique et de développement.[8] Dès lors, dans un contexte où l'opinion était de plus en plus lasse de cette interminable série d'initiatives qui, au mieux, ne menaient apparemment nulle part et, au pire, semblaient être destinées à faire diversion, et où un mouvement social mondial se renforçait de jour en jour, la Commission pour l'Afrique instituée par M. Blair avait manifestement besoin d'agir – au vu et au su de l'opinion – différemment, dans une large mesure. La Commission se devait également d'apporter de nouveaux éclairages et d'ouvrir de nouvelles perspectives si elle voulait avoir quelque chance d'être prise au sérieux par le mouvement altermondialiste dans le domaine du développement international ou d'influer sur la politique des pouvoirs publics en Afrique.

Contexte immédiat de la création de la Commission pour l'Afrique

Selon le Downing Street, le Whitehall et les observateurs sympathisants, la création de la Commission pour l'Afrique tient tout d'abord à la formidable opportunité que le « double mandat » dont jouissait le Royaume-Uni en assurant simultanément la présidence de l'UE et du G8 était censé offrir. Ce double mandat serait mis à profit non seulement pour porter au premier plan des préoccupations la « situation difficile » que vit l'Afrique mais également pour mobiliser des appuis à l'échelle mondiale en vue de trouver des solutions aux problèmes de ce continent dans un effort collectif, à l'instar du Plan Marshall des États-Unis d'Amérique pour la construction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les théoriciens – et spécialistes des relations publiques – du projet Blair ont dû fouiller dans les profondeurs de la vie personnelle et des valeurs du Premier Ministre britannique, ainsi que dans ce creuset d'égoïsme éclairé et de solidarité sociale qui ferait partie intégrante de sa « Troisième Voie », dans ses convictions religieuses et son réseau social pour expliquer les raisons pour lesquelles il a institué la Commission.[9] Ils ont fait valoir que, durant son mandat de premier ministre, la politique d'aide extérieure du Royaume-Uni a été largement révisée, y compris notamment l'augmentation des ressources destinées à l'aide au développement. Par conséquent, la Commission pour l'Afrique est, dans une certaine mesure, la consécration logique de son intérêt marqué pour les questions majeures de développement international de l'après-Guerre froide.

Toutefois, les raisons avancées par M. Blair et ses conseillers pour cette politique ostentatoire consistant à afficher son altruisme et son engagement en faveur de l'Afrique allaient également être battues en brèche par divers observateurs – dont des opposants politiques et des satyristes de diverses tendances qui exploitaient les différents auditoires – lesquels ont évoqué d'autres facteurs qui, à leur avis, étaient à l'origine de la création de la Commission.[10] Il s'agit, entre autres, de l'immense impopularité au Royaume-Uni de la décision de M. Blair de faire fi de l'opinion publique du pays et de l'abuser même en s'alliant avec M. Bush dans l'invasion de l'Iraq ; des terribles souffrances humaines qui, par suite de cette invasion, sont venues s'ajouter aux difficultés de l'Iraquien ordinaire après plus d'une décennie de sanctions ; et de la pression exercée dans le pays sur le gouvernement britannique pour l'amener à faire quelque chose qui puisse l'aider à « expier » son *faux pas*. Ils ont appelé en outre l'attention sur la profonde dissension au sein du Parti travailliste au pouvoir, qui travaillait à sa propre chute, notamment du fait de la rivalité ouverte entre le Premier Ministre et son ministre des Finances, M. Gordon Brown, qui se disputaient le leadership. L'un des effets de cette dissension serait l'entreprise d'initiatives concurrentes en direction de l'Afrique. À ce titre, la Commission pour l'Afrique, quels que soient les autres facteurs en jeu qui aient pu justifier sa création, visait également à couper l'herbe sous les pieds de M. Brown qui ne manquait alors pratiquement aucune occasion qui s'offrait à lui aux niveaux national et international pour plaider la cause africaine – dans la pure tradition du « travailliste de la vieille école ». En mettant sur pied la Commission, M. Blair pouvait se placer à l'avant-garde sur une cause qui était à même de l'aider à redorer son blason, politiquement parlant, tant au sein du Parti travailliste qu'à l'échelle nationale. L'inclusion de M. Brown dans la Commission s'inscrivait ainsi dans le cadre de la stratégie consistant à l'aligner derrière M. Blair plutôt que de lui offrir une liberté de manœuvre pour projeter sa vision du monde – et, par voie de conséquence, revendiquer son droit au leadership.

La raison qui a poussé M. Blair à créer la Commission a donné lieu à d'autres spéculations du genre touchant principalement à son autorité et à sa crédibilité en tant que dirigeant travailliste dans le sillage de l'invasion de l'Iraq. Le poids de ces spéculations variait selon les différents commentateurs et leur bien-fondé en tant qu'arguments contre la Commission a fait l'objet d'un débat houleux – qui se poursuivra probablement pendant quelque temps. En effet, elles retiendront longtemps, entre autres matériaux, l'attention des historiens qui se pencheront sur le mandat de premier ministre Blair et la politique britannique. De même, les idéologies sous-tendant les thèses avancées à propos de la naissance de la Commission variaient sur l'échiquier politique et selon l'inclination partisane des différents observateurs.[11] Il est à noter, toutefois, que le processus de création de la Commission s'est déroulé sans aucune volonté de forger un consensus multipartite sur l'impérieuse nécessité d'agir face à la situation socio-économique difficile qui prévaut en Afrique. Le fait que rien n'ait été fait pour s'assurer l'aval des autres partis soulève aussitôt la question de savoir si les idées émanant de la Commission allaient survivre au mandat de M. Blair. Par ailleurs, bien que la présidence britannique du G8 et de l'UE ait contribué dans une large mesure à la mise sur pied de la Commission, à l'exception du Ministre des Finances du Canada qui y a siégé à titre personnel et non – officiellement du moins – en qualité de représentant de son gouvernement, aucune stratégie précise n'a été établie au départ pour assurer une meilleure adhésion de l'UE et du G8 au rapport de la Commission. Ne serait-ce que pour leur assurer une certaine durabilité au-delà de la présidence britannique de l'UE et du G8 et du mandat de M. Blair, ne serait-il pas plus avantageux de s'investir pour que le G8 ou l'UE fasse bloc sur l'Afrique ?

Il importe également de souligner un point souvent relégué au second plan ou passé sous silence dans le débat sur le contexte de création de la Commission, à savoir la voix de plus en plus forte des mouvements qui font campagne contre la pauvreté à

travers l'Europe et une bonne partie du Nord. Comme indiqué plus haut, bon nombre de ces mouvements ont milité ou demeurent actifs dans la campagne pour une altermondialisation qui prenne mieux en compte les pauvres et offre plus de chances de vaincre la pauvreté en Afrique, en Amérique latine, en Asie et dans les pays d'Europe de l'Est en phase de transition. Ils jouissent d'une grande influence en raison de l'échec des programmes d'ajustement structurel dans le Sud, de la pauvreté qui sévit de plus en plus en Afrique, dans certaines régions de l'Asie et de l'Amérique latine et des nombreux dysfonctionnements d'un processus de mondialisation régi par des normes du marché néolibéral. Leur voix s'est jointe au concert de voix qui ont systématiquement dénoncé les gouvernements des pays développés pour manquement à leur promesse d'aide et d'échange, et qui sont sur le point de constituer une force que l'on ne saurait plus négliger, ni traiter à la légère ou de manière cavalière, comme en témoigne incontestablement leur présence à toute grande rencontre internationale sur le développement/commerce, y compris les réunions du G8. La Commission de M. Blair était à la fois une réponse aux pressions et à l'influence grandissante de cette force ascendante, et une tentative pour l'intégrer – voire la coopter– dans les stratégies officielles que son gouvernement pourrait mettre en œuvre.

Effectif et mode de fonctionnement de la Commission

Comme on l'a vu plus haut, la Commission est composée de ressortissants africains et d'un certain nombre de pays du Nord. Les 17 commissaires comprennent des personnalités de diverses origines issues des secteurs public et privé. Tous ont été, officiellement du moins, invités par M. Blair à devenir membres de la Commission à titre personnel, même si plusieurs d'entre eux étaient alors chefs de gouvernement ou ministres en exercice. La Commission compte plusieurs groupes de travail au niveau desquels divers commissaires ont exercé des responsabilités. Elle a organisé par ailleurs une série d'auditions et de consultations publiques en Afrique et ailleurs. Les travaux de la Commission se sont déroulés pour l'essentiel sur quelque neuf mois en 2004 et dans le premier trimestre de 2005; son rapport a été publié en mars 2005 et présenté par M. Blair en personne ; le gouvernement britannique y a donné suite sous la forme d'une réponse officielle à ses recommandations sanctionnant ces travaux.

Rapport de la Commission

Le rapport n'est pas sorti, pour une bonne part, des sentiers battus en ce sens qu'il reprend tout simplement dans une large mesure des questions couvertes par des études antérieures de diverses institutions des Nations Unies (notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement et l'Organisation internationale du Travail) et par des rapports émanant d'autres initiatives, même s'il innove quelque peu en la matière en usant d'un langage parfois plus direct que d'habitude pour bon nombre d'initiatives récentes du genre : accroître sensiblement l'aide à l'Afrique (en la doublant annuellement dès 2008 jusqu'à 2010 et par la suite en vue de porter, d'ici 2015, à 75 milliards de dollars EU par an le volume de ressources en faveur de l'Afrique provenant de l'aide publique et des recettes fiscales nationales); renforcer les contributions mondiales au Mécanisme international de financement par le biais duquel le continent pourrait obtenir davantage de ressources; offrir au continent plus de possibilités d'échange avec le reste du monde; porter une plus grande attention au développement de l'agriculture destinée aux marchés nationaux ; s'efforcer davantage de réduire la dépendance des pays africains d'une petite corbeille de matières premières et diversifier leur base économique; appliquer des politiques à même d'assurer un taux annuel minimum de croissance économique de sept pour cent; prendre mieux en compte les problèmes des petites entreprises gérées par des femmes dont la plupart s'activent dans le secteur économique informel; mettre un terme à la politique de libéralisation économique forcée, en veillant notamment aussi à une libéralisation rapide des échanges, qui constitue l'essence des politiques macro-économiques de la Banque mondiale, du FMI et de l'Organisation mondiale du commerce; et créer un fonds africain d'initiative pour soutenir les petites et moyennes entreprises.

Le rapport de la Commission comporte d'autres recommandations, dont les suivantes : promouvoir la responsabilité sociale collective, notamment dans les zones de conflit; instaurer un « état performant » qui puisse créer un environnement propice à la croissance; veiller absolument à renforcer les investissements en matière de politique sociale, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé; déployer des efforts pour bâtir des sociétés plus solidaires; échelonner les subventions agricoles de l'Occident qui, dans une large mesure, pénalisent les travailleurs démunis du monde rural ou sapent le potentiel de recettes d'exportation des pays africains; offrir à ces mêmes pays une annulation à 100 pour cent de la dette dans les meilleurs délais possibles ; renforcer l'aide aux pays africains pour leur permettre d'éradiquer les causes d'instabilité, de conflit violent et de guerre; créer, sous les auspices du Conseil de sécurité de l'ONU, un comité permanent chargé de suivre la relation entre les ressources qui alimentent les conflits et l'éclatement des conflits violents ; s'efforcer davantage de maîtriser la production et la circulation des armes légères; ouvrir des négociations sur un traité international relatif aux armements et instituer une commission onusienne de rétablissement de la paix; octroyer une aide à long terme aux pays sortant de conflits violents ; éradiquer la corruption en Afrique et faire preuve, de la part des gouvernements africains, d'une plus ferme détermination en la matière et au titre de l'engagement permanent à procéder à une vaste réforme pour les besoins de la gouvernance; sanctionner les banques et sociétés occidentales qui contribuent à perpétuer la corruption ; veiller à ce que l'Afrique puisse mieux faire entendre sa voix au sein des institutions multilatérales internationales telles que l'ONU, la Banque mondiale, le FMI, etc. Le rapport n'a pas manqué de souligner le principe voulant que l'Afrique soit chef de file et partie prenante dans la recherche de solutions aux problèmes du continent. Dans l'ensemble, comme pour les documents de ce genre, le rapport semble, à première vue, être de contenu idoine exprimé comme il se doit et traduire les préoccupations qui s'imposent.

Réactions internationales générales au rapport de la Commission

Le rapport de la Commission a naturellement suscité divers types de réactions. En somme, il conviendrait de parler de réactions nuancées allant des vives félicitations au vu de ses conclusions et recommandations à l'expression d'un sentiment de *déjà vu* et d'un rejet conséquent

de pareilles initiatives, et la formulation de réserves fondées sur l'idée qu'on ne peut savourer le goût du pudding qu'en le mangeant, si appétissant qu'il puisse paraître, et qu'il serait donc préférable d'attendre pour voir les politiques concrètes que mettraient en œuvre le Royaume-Uni en particulier et les autres pays du G8 en général pour lever les obstacles structurels et conjoncturels au développement de l'Afrique. Certains ont appelé l'attention sur cette nuance que la rapport de la Commission n'est pas un document officiel du gouvernement britannique et ne revêt pas de ce fait un caractère officiel même s'il bénéficie de l'aval du Premier Ministre. À ce propos, on a également soulevé la question de savoir si le gouvernement du Royaume-Uni peut sincèrement faire siennes les recommandations de la Commission, d'autant plus que certaines d'entre elles vont au-delà des propres orientations et choix politiques actuels de Londres.

Il y a eu débat, en outre, sur le point de savoir dans quelle mesure M. Blair pourrait amener ses collègues du G8 et de l'UE à prendre certaines des mesures de réorientation politique et de renforcement de l'aide au développement recommandées par la Commission. Le scepticisme exprimé publiquement par les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne et le Japon, trois membres influents du G8, dont l'un est par ailleurs une puissance économique de l'UE, était, dans une certaine mesure, révélateur des obstacles auxquels se heurtait le rapport de la Commission dans certaines des sphères politiques internationales les plus importantes: M. Blair et ses conseillers s'étaient nettement taillé un travail sur mesure avec des paramètres bien définis pour jauger leur performance, y compris les objectifs en matière d'aide. En outre, des voix se sont élevées pour faire part de leurs préoccupations face à la relative marginalisation de l'Afrique francophone dans la composition et les travaux de la Commission, chose jugée très problématique au vu du grand nombre de pays africains francophones. Le rapport de la Commission a été critiqué aussi pour n'avoir pas insisté sur les problèmes de genre et l'impérieuse nécessité d'adopter des politiques non seulement pour améliorer le sort des femmes africaines – revendication de longue date quand bien même elle serait difficile à cerner – mais également pour institutionnaliser leur rôle en tant qu'acteurs à part entière du processus de développement.

Critiques portées au niveau africain sur le rapport de la Commission

Sur le continent africain, la publication du rapport de la Commission pour l'Afrique a suscité dans un premier temps des réactions similaires à celles qui ont été enregistrées à l'échelle internationale. Mais outre ces opinions, il s'est dégagé sept questions concernant spécifiquement l'Afrique, qui méritent d'être prises en considération dans la mise en œuvre des conclusions et recommandations de la Commission, à savoir :

- Pourquoi a-t-on estimé impératif de créer la Commission, tout d'abord, alors que les gouvernements africains ont adopté le NEPAD et cherchaient à faire bloc autour de cet instrument ? Cette question s'avère pertinente d'autant plus que le NEPAD a été conçu en étroite consultation avec les gouvernements occidentaux et les institutions financières internationales, englobe les principes macropolitiques fondamentaux d'ajustement structurel orthodoxe et vise les mêmes sphères de décision et acteurs de développement que la Commission. Cette question n'est pas traitée par la Commission, sauf que ses membres ont émis des suggestions touchant les domaines pouvant donner lieu à une coopération avec le NEPAD ou la promotion de ses objectifs.
- Était-ce un acte délibéré que d'exclure aussi manifestement l'Union africaine (UA) qui, politiquement, est de loin l'organe le plus crédible issu de la volonté collective des Africains et s'est clairement prononcée sur toutes les questions traitées par la Commission ? Cette question n'a pas été traitée non plus directement dans le rapport de la Commission même si des recommandations ont été formulées quant aux domaines où celle-ci pourrait collaborer avec l'UA.
- Est-ce réellement possible de changer le sort de l'Afrique par des initiatives pilotées de l'extérieur, comme celles que propose la Commission? N'est-il pas temps que le monde apprenne à se faire à l'idée d'une locomotive de développement africaine avec des Africains aux commandes avec toute latitude de manœuvre? Le rapport recommande certes avec force une adhésion de l'Afrique au programme de développement du continent, mais le fait même que ce principe fondamental ait besoin d'être réaffirmé et le fait que la Commission ait été créée à l'initiative du Premier Ministre britannique sont également révélateurs du rôle dominant – voire déterminant – que continuent de jouer des intérêts extérieurs dans les affaires africaines.
- Pourquoi plaider en faveur d'un accroissement de l'aide à l'Afrique si aucun effort de taille n'est déployé essentiellement pour réformer l'aide elle-même? La Commission aurait vraisemblablement repris à son compte dans son rapport les thèses foncièrement partisanes prônant l'efficacité de la dette, qui ramènent tout échec de la coopération au développement à deux choses : la « mal » gouvernance et l'absence de cadre idoine de prise de décision. La mise en œuvre, par les gouvernements africains, de politiques macroéconomiques « saines » et de la « bonne » gouvernance, qui leur est prescrite, est présentée dans le rapport comme la contrepartie de l'augmentation de l'aide. On notera, cependant, d'une part, que les politiques macroéconomiques « saines » ressassées dans le rapport ont déjà été fortement décriées après plus de deux décennies d'ajustements structurels opérés par le FMI/ Banque mondiale, mais qu'elles ont été aussi à l'origine des dysfonctionnements des économies africaines déplorés par le rapport. D'autre part, la nature très problématique de tout ce qui touche à l'aide – le fait qu'elle ait un caractère autoritaire, qu'elle soit trop interventionniste, remette en question les orientations politiques des pays bénéficiaires, qu'elle soit ficelée de manière à profiter beaucoup plus au donateur et grevée de diverses pratiques de la part de ce dernier, qui contribuent autant que les autres facteurs à l'efficacité limitée de l'aide au développement – est minimisée. La réforme structurelle des rapports en matière d'aide et le système de gestion de l'aide sont des questions revêtant un intérêt crucial pour l'Afrique – aussi importantes que le volume de l'aide – mais le rapport de la Commission fait peu cas de ces préoccupations.
- Ne gagnerait-on pas beaucoup en offrant aux Africains un meilleur accès aux marchés occidentaux et, chose tout aussi importante, en améliorant également les termes de l'échange

pour les exportations agricoles de l'Afrique? En réalité, vu les politiques macroéconomiques largement déflationnistes que les pays africains ont dû appliquer au cours des 25 dernières années environ, ils produisent déjà le maximum possible dans ces conditions. La question clé revêtant un haut rang de priorité qui se pose en l'espèce n'est pas tant l'accès aux marchés – si important soit-il – que la nécessité de promouvoir la production agricole et industrielle nationale par l'adoption de politiques macroéconomiques susceptibles de relancer la croissance, qui tranchent avec l'orientation déflationniste « saine » de l'ère des ajustements structurels. C'est dans un cadre macroéconomique propice à la croissance et fondé sur des politiques commerciales et industrielles à même de développer les secteurs clés des économies africaines que la série d'obstacles, notamment les barrières non tarifaires incluant les subventions et normes phytosanitaires, qui pénalisent les producteurs africains et obstruent l'accès aux marchés, peuvent trouver une solution satisfaisante ainsi que les sempiternels problèmes tels que les termes de l'échange.

- S'agissant de l'ensemble des questions touchant au développement de l'Afrique dans un cadre de paix, de sécurité et de stabilité, n'est-il pas temps d'arrêter la chasse aux fantômes (comme dans le cas des questions fourre-tout que sont les « ressources alimentant les conflits », la corruption, et les flux de ressources) et de recentrer l'attention sur les questions cruciales touchant au fondement structurel des problèmes traités par la Commission, telles que la nécessité de repenser la notion d'État au-delà du rôle de gardien qui lui est trop souvent attribué, l'épineuse question de la citoyenneté et le besoin urgent d'un environnement propice à la mise en œuvre de politiques macroéconomiques et macrosociales viables qui soient à même de promouvoir l'accumulation nationale de capital? Une ressource ne peut en soi et d'elle-même déclencher un conflit, mais ce sont les conditions d'exploitation des ressources africaines, le système de répartition des recettes qu'elles génèrent et la désintégration sociale conséquente qui sont au cœur des conflits. La question de paix et de sécurité qui se pose à l'heure actuelle est avant tout une affaire de citoyenneté, non une simple question de « cupidité ».
- La reconnaissance, par la Commission, du fait que l'enseignement supérieur est au cœur des perspectives de développement de tout pays est une réaffirmation opportune d'une position évidente pour tous, sauf pour la Banque mondiale qui, dans les années 1980 et une partie de la décennie 90, a tout mis en œuvre à la fois pour saper l'enseignement supérieur en Afrique et privilégier l'enseignement primaire et professionnel, entraînant dans cette voie maints donateurs. Mais au-delà de l'injection de ressources massives que recommande la Commission pour une renaissance de l'université africaine se posent les questions de mission et de vision dans un contexte où le système d'enseignement supérieur connaît des dysfonctionnements considérables découlant d'une logique dominante du marché qui a servi de base aux efforts de réforme déployés dans le secteur.

Redéfinition des termes du débat sur le développement de l'Afrique

Les conclusions et recommandations générales du rapport de la Commission pour l'Afrique se sont révélées si séduisantes qu'il s'est avéré difficile pour beaucoup de formuler des critiques pertinentes sur le plan intellectuel et des orientations politiques. Cela ne signifie pas que beaucoup de questions et préoccupations suscitées par le rapport, lesquelles ont été récapitulées dans les paragraphes précédents, ne soient pas pertinentes, ni importantes. Il s'agit, toutefois, de les intégrer dans un cadre global, au-delà des termes à la mode dont est émaillé le rapport, et qui donnent une fausse impression de consensus en matière d'idéologie du développement. À cet égard, il convient d'accorder une plus grande attention à l'approche analytique de la Commission à propos des problèmes de développement auxquels l'Afrique est confrontée et qui constituent le volet principal de ses conclusions. Ce faisant, on constaterait facilement qu'à propos de la situation difficile que vit l'Afrique la Commission n'a pas fondamentalement mis l'accent là où on l'attendait, à savoir la nature du rôle et de la place du continent dans l'économie mondiale et le mode d'insertion de ce dernier dans le système international. En lieu et place, la Commission, dans le cadre des paramètres établis par l'ordre économique international actuel, a cherché à promouvoir des réformes au bénéfice de l'Afrique, lesquelles, il est permis de l'espérer, permettront de faire reculer la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie sur le continent. Mais même à ce niveau, il est surprenant que les recommandations clés de la Commission comportent une stratégie cohérente de règlement des problèmes urgents de dysfonctionnements qui sont le résultat de deux décennies et demie d'ajustements structurels orthodoxes du FMI/Banque mondiale et qui ont eu pour effet une profonde perturbation des économies africaines, à tel point qu'elles ne sont pratiquement plus réceptives aux mesures incitatives de base qui devraient, normalement, se révéler avantageuses.

Le modèle macroéconomique néolibéral est au cœur des dysfonctionnements de l'Afrique et de l'échec de l'aide au développement dans sa tentative pour apporter les changements voulus. Ce modèle consiste essentiellement à mettre encore plus sous pression des économies déjà en crise du fait de l'application de politiques déflationnistes qui les mettent toutes dans une position intenable au nom des politiques dites saines et de la « bonne » gouvernance économique. La Commission a, certes, plaidé en faveur de la cessation de la politique de libéralisation forcée mais, à maints égards, le cheval s'est déjà emballé sur cette piste et le défi à relever maintenant et sur lequel la Commission n'apporte pas un nouvel éclairage enrichissant est de voir comment rétablir l'hétérodoxie dans le processus de prise de décision économique des pays africains. Le rétablissement de ladite hétérodoxie touche à maintes questions qui seraient au cœur des perspectives à moyen et long terme qui s'offrent à l'Afrique pour sortir du sous-développement. Dans cette optique, il faudrait, tout au moins, adopter une autre politique à vision globale. Au nombre de ces questions figure l'État qui a besoin d'être entièrement repensé dans un sens qui aille au-delà du rôle que lui attribue la Commission et qui consiste simplement à assurer un « …… environnement propice à la croissance … ». Car, le type d'État voulu n'est pas juste une entité développementale forte et prévoyante mais qui soit aussi inspirée par les principes fondamentaux de la démocratie participative et du pluralisme électoral, et dotée de capacité de planification. Pareil État

est une condition indispensable à remplir si l'Afrique veut reprendre les rênes dans la gouvernance de son développement et dans l'élaboration d'une bonne politique commerciale et industrielle à même de relancer la croissance, de promouvoir les capacités d'échange du continent et d'améliorer le rendement national et personnel en matière de revenu.

L'hétérodoxie politique implique aussi une symbiose éclairée des politiques macroéconomiques et macrosociales dans la quête du bien-être et d'une croissance économique susceptible de promouvoir l'équité. Pareille symbiose s'avère essentielle pour une jouissance pleine des droits de citoyenneté en Afrique, droits qui ont tardé à se réaliser mais qui constituent le revers de la médaille d'un État démocratique développemental. Ledit État requis en Afrique est un qui joue un rôle primordial dans la mise en place et le contrôle des leviers clés du développement économique, du progrès social et de la représentation politique. Il s'agit d'un État qui soit aussi en mesure de mobiliser des ressources aux niveaux local et international sur la base d'un plan librement conçu à la lumière de son propre jugement quant aux conditions requises pour assurer un processus harmonieux d'accumulation nationale de capital et de protection sociale, et non sur la base de normes imposées par les donateurs avec lesquels il pourrait avoir une raison de collaborer. Le monde extérieur peut bien avoir un rôle important à jouer pour aider l'Afrique à résoudre ses problèmes de développement et le plaidoyer fait en faveur d'un accroissement de l'aide au développement est impeccable, mais aucune forme de solidarité mondiale, si louable soit-elle, ne saurait remplacer un système étatique démocratique développemental étayé et mû par les aspirations des peuples africains à la pleine réalisation des droits de citoyenneté.

Notes

1. Ce document est une synthèse du schéma d'intervention établi par l'auteur à l'occasion de l'Assemblée annuelle du forum Afrique-Canada sur le thème suivant : *Vers le Sommet du G8: Réactions canadiennes à la Commission pour l'Afrique*, Ottawa, 18 et 19 avril 2005.
2. On ne peut s'empêcher parfois de penser au fait que les acteurs de la coopération publique au développement en général et les donateurs en particulier aspirent toujours à des solutions rapides, magiques à des problèmes complexes, qui permettent de donner un cachet légitime à leur mission auprès des contribuables de leur pays, lesquels sont, à juste titre, pressés de voir les résultats concrets des interventions de leur gouvernement dans les pays en développement. Étant donné que les images véhiculées par les médias et les critiques des journalistes ne font, pratiquement au plan universel, que dépeindre encore et encore une situation d'échec, il importe, pour les acteurs de la coopération au développement, de montrer qu'ils s'évertuent résolument à faire « quelque chose » sur les problèmes qui se posent, laissant ainsi penser qu'ils sont aptes à faire face à la situation tout en parant aux critiques. Mais pour l'observateur indépendant, la différence entre cette forme d'« engagement » et le cynisme notoire des bureaucrates et politiciens chevronnés ne tient qu'à un cheveu.
3. La Commission Brandt était présidée par un ancien Chancelier allemand, feu Willy Brandt, alors que la Commission Sud avait pour dirigeant un ex-Président tanzanien, le défunt Mwalimu Julius Nyerere. Les rapports qu'elles ont produits sur le développement international ont été largement plébiscités tant pour l'approche adoptée aux fins de générer des moyens de production que pour l'éventail complet des programmes de réforme mondiale conçus.
4. En effet, l'après-Guerre froide allait connaître l'émergence de nouvelles dimensions du conflit et de la guerre en Afrique où, contrairement aux hostilités antérieures, les conflits armés étaient essentiellement internes par nature et touchaient beaucoup plus de civils, femmes et jeunes, avec des ramifications transfrontières impliquant forcément les pays voisins dans ces affrontements ou influant sur leurs propres conflits nationaux. Ainsi, au lieu de discuter, à l'issue de la Guerre froide, de l'utilisation des ressources escomptées des dividendes de la paix, l'attention s'est-elle concentrée sur les moyens d'endiguer l'afflux massif d'armes légères en Afrique pour alimenter les nouvelles guerres sur le continent.
5. Pour en savoir plus sur les vues des donateurs concernant la « bonne » et la « mal » gouvernance et ses bases dogmatiques, voir Adebayo Olukoshi, 1998, *The Elusive Prince of Denmark: Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
6. Voir Centre Carter, 1989, Perestroika Without Glasnost, Atlanta: Africa Governance Programme of the Carter Centre of Emory University.
7. Lorsque M. Blair a fait cette annonce au cours d'un discours, certains commentateurs n'ont pas manqué de souligner que, nonobstant les motivations officielles (gouvernementales et politiques) qui l'ont poussé à agir, ses préoccupations procèdent par ailleurs de sa profonde foi chrétienne qu'il a essayé d'intégrer aux principes moraux fondant sa politique.
8. Outre le *Cadre africain des références pour le programme d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation économique* (CARPAS), 1998, Addis Abeba: CEA, établi sous les auspices de la Commission économique pour l'Afrique, il y a l'ouvrage de synthèse intitulé *Notre Continent, notre Avenir*, 1999, Dakar: collection CODESRIA /Africa World Press/IDRC, rédigé sous les auspices du CODESRIA par Thandika Mkandawire et Charles Soludo. On notera par ailleurs dans le cadre du Forum social mondial l'*Appel de Bamako* adopté en 2006 en tant que cadre fédérateur de premier plan par le mouvement altermondialiste.
9. Les réactions à la création de la Commission, telles que résumées dans le présent document, sont extraites pour la plupart de divers journaux, essentiellement britanniques.
10. *Ibid*
11. Quelque intéressantes que fussent bon nombre de réactions premières de l'opinion en faveur ou à l'encontre de la création de la Commission, cela ne représentait pas en soi une réponse à la hauteur de la conception et de la mission de cet organe; elles faisaient diversion en fait. Dans cet échange houleux d'arguments entre les parties qui tenaient à se faire entendre au Royaume-Uni et ailleurs, les questions revêtant véritablement une importance cruciale pour l'Afrique semblaient être écartées : la Commission était-elle à même d'ouvrir des perspectives nouvelles ou allait-elle simplement suivre les sentiers battus sans offrir des voies et moyens de balayer les obstacles d'ordre structurel au développement de l'Afrique ?