

# Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD

*Sandrine MESPLE-SOMPS*

**QUELQUES REFLEXIONS SUR LA SITUATION ECONOMIQUE ET  
SOCIALE AFRICAINE ET  
LES POLITIQUES ECONOMIQUES PRECONISEES  
PAR LE NEPAD  
(NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE)<sup>1</sup>**

Sandrine Mesplé-Somps  
(IRD, DIAL / CIPRE)

e-mail : mesple@dial.prd.fr

**Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRE**  
Juin 2002

**RESUME**

Le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) est un programme de développement présenté, à l'initiative de 5 chefs d'Etat africain (Afrique du Sud, Nigeria, Egypte, Algérie, Sénégal), au sommet du groupe des huit (G8) de Gênes, en juillet 2001. Le document est un cadre stratégique de développement pour le continent africain. Cette note s'attache à examiner la pertinence du diagnostic comme des politiques préconisées. Après une présentation de l'initiative et de son accueil auprès de la communauté internationale des bailleurs de fonds, nos principales observations sur le contenu économique du document portent sur le fait que (1) la question du financement des investissements est traitée de manière assez maladroite et que les choix en matière d'investissement sont insuffisamment hiérarchisés, (2) que les politiques de lutte contre la pauvreté sont abordées avec grande « timidité », (3) que le projet relève d'une approche minimaliste du rôle des Etats en Afrique, et enfin, (4) sur le fait que le caractère régional de l'initiative et de certaines politiques préconisées, peuvent être un facteur positif mais qu'elles posent des questions de souveraineté des Etats.

**ABSTRACT**

The paper presents the NEPAD initiative (the New Partnership for Africa's Development initiative) and criticizes some aspects of the document. Four principal critics are done. The first one is about the lack of financial funds and capital in Africa and how incorrectly the document addresses this question. The second one is on the fact that policies against poverty are insufficiently developed in the document. Thirdly and fourthly, we discuss how the role of African governments are viewed and how the NEPAD's regional status can be or not a positive think.

---

<sup>1</sup> Une version antérieure de cette note a largement bénéficié des remarques, critiques et propositions de Denis Cogneau, et de Jean-Pierre Cling, Flore Gubert, Charlotte Guénard, Mireille Razafindrakoto, Anne-Sophie Robilliard et François Roubaud. Qu'ils soient ici tous vivement remerciés.

## Table des matières

<b><u>1. LE NEPAD, UNE INITIATIVE AFRICAINE NON SANS AMBIGUÏTE ACCUEILLIE AVEC RETENUE.</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>2. LE NEPAD, UNE AVANCEE DANS LA RESORPTION DE LA CRISE DU CONTINENT AFRICAIN ?</u></b> .....	<b>5</b>
2.1. <u>Au sujet des orientations du NEPAD en matière d'investissement et de financement de la croissance</u> .....	6
2.2. <u>Au sujet des politiques de lutte contre la pauvreté abordées par le NEPAD</u> .....	8
2.3. <u>Le NEPAD, une vision minimaliste du rôle des Etats en Afrique...</u> .....	10
2.1. <u>Au sujet de la dimension régionale de l'initiative NEPAD et des politiques qu'elle préconise</u> .....	12
<b><u>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</u></b> .....	<b>13</b>

## 1. LE NEPAD, UNE INITIATIVE AFRICAINE NON SANS AMBIGUÏTE ACCUEILLIE AVEC RETENUE.

Le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) est un programme de développement présenté, à l'initiative de 5 chefs d'Etat africains (Afrique du Sud, Nigeria, Egypte, Algérie, Sénégal), au sommet du groupe des huit (G8) de Gênes, en juillet 2001. Le G8 s'est engagé à réagir lors de son prochain sommet, qui aura lieu à Kananaskis, au Canada, en juin 2002.

Il s'agit, à la fois d'une volonté « *des africains de s'extirper eux-mêmes, ainsi que leur continent, du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation* », et « *un appel pour une nouvelle relation de partenariat entre l'Afrique et la communauté internationale* » (document NEPAD, 2001). Le document est un cadre stratégique de développement pour le continent africain où une approche sectorielle des politiques de développement, à l'instar des plans de développement des années d'avant les programmes d'ajustement structurel, est largement employée. Le NEPAD n'est pas une critique des politiques libérales préconisées par les institutions de Bretton-Woods et mises en place dans la plupart des pays africains depuis les années 80. Au contraire, il reprend un grand nombre des principes émis par ces politiques.

Cela explique en partie pourquoi l'initiative retient l'attention de la communauté internationale. Les raisons de ce ralliement vont donc au delà du fait que ses initiateurs interpellent directement les bailleurs de fonds. Dans la mesure où le NEPAD est une tentative d'origine africaine de penser le développement de l'Afrique, il révèle alors une application du principe d'*appropriation* des politiques et propose de rompre avec la logique des conditionnalités imposées de l'extérieur. Or, ce principe d'*appropriation* est fortement encouragé par les institutions de Bretton-Wood notamment lors de l'élaboration des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP). Ensuite, le document reprend un grand nombre de fondements néo-libéraux du développement préconisés par le FMI et la Banque Mondiale. Par exemple, le NEPAD met en avant comme principe de base du développement du continent africain « la bonne gouvernance », la prévention des conflits, et la régulation de l'économie de marché à travers des institutions efficaces. De même, il adopte les objectifs du Millénaire pour le développement.<sup>2</sup> Il s'inscrit donc apparemment en grande partie dans le « *main stream* » de la pensée sur le développement.

On peut remarquer toutefois que, jusqu'à présent, le soutien de la communauté internationale n'est avant tout que de principe.<sup>3</sup> Dans la mesure où le projet est avant tout un appel de fonds publics et privés en provenance des partenaires du Nord, dans le contexte actuel de baisse de l'aide publique au développement et de volatilité des capitaux privés, on comprend leur attitude retenue pour, de plus, financer des politiques qui ne seront discutées qu'à la fin du mois de juin 2002. Cela peut provenir aussi du fait que le NEPAD est une demande adressée au G8, instance non représentative de la communauté des bailleurs de fonds. De même, cela tient certainement à l'ambiguïté politique de l'initiative. En effet, c'est une initiative encore très peu partagée par nombre de gouvernements ou par les africains eux-mêmes puisque la plupart des chefs d'Etat n'ont pas été conviés lors de son élaboration et que la société civile n'a été informée pratiquement que par voix extérieures. C'est avant tout une initiative qui est adressée à l'extérieur et non pas à la société civile africaine. Cela est en contradiction avec la volonté d'*appropriation*, affichée dans le projet, des questions politiques, économiques et sociales du continent par les africains eux-mêmes. De plus, l'initiative peut

---

<sup>2</sup> Ils sont au nombre de huit : éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer une éducation primaire pour tous, en particulier pour les filles, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire de moitié la mortalité des enfants de moins de cinq ans, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable, mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Ces objectifs sont décomposés en 18 cibles et 48 indicateurs.

<sup>3</sup> CCIC (2002), Comité du Développement (2002), FAO (2002), HCCI (2002), Wolfensohn (2002), OCDE (2002).

apparaître comme le soutien politique à l'Union Africaine ou le souhait des 5 chefs d'Etat initiateurs de mainmise sur le continent. On comprend alors mieux « l'enthousiasme retenu » des bailleurs de fonds.

## **2. LE NEPAD, UNE AVANCEE DANS LA RESORPTION DE LA CRISE DU CONTINENT AFRICAIN ?**

Il est difficile de porter un jugement sur la situation économique africaine du fait de la diversité du continent. Il est nécessaire de distinguer, par exemple, les pays en guerre (de plus en plus nombreux) des pays en paix ; l'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud, du reste du continent du fait des écarts de niveau de vie par tête ; les pays sahéliens des voisins côtiers, *a fortiori* ceux de grande taille comme le Nigeria, du fait notamment de leur enclavement ; les pays miniers, des pays exportateurs de matières premières agricoles et bien sûr des pays sans ressources naturelles, les facteurs et blocages de la croissance économique n'étant pas identiques. Cependant, des caractéristiques communes et des tendances lourdes sont observables.

Depuis les indépendances, pratiquement aucun pays africain<sup>4</sup> n'a connu de décollage économique, même si de nombreuses phases de croissance ont été observées (Berthélemy *et al.*, 2001). C'est ainsi que, sur trente ans, le PIB par tête a diminué dans beaucoup de pays et que des indicateurs sociaux tels que le taux de scolarisation ou le niveau de santé des populations n'ont, soit progressé que très lentement, soit ont connu, après des évolutions positives importantes, une régression durant les années 80 et 90. La diversification des échanges extérieurs ainsi que la modification sectorielle du PIB des pays africains n'a pas eu lieu. Majoritairement, les économies restent agricoles, le secteur industriel étant très réduit.

De même, la spécialisation à l'échange est essentiellement une spécialisation sur les matières premières minières ou agricoles peu transformées. Elle est donc fondée sur des produits à faible valeur ajoutée ne permettant que des transferts technologiques limités. Cette spécialisation entraîne une forte vulnérabilité des économies africaines aux variations des cours de matières premières. Cette variabilité est souvent la cause de l'instabilité des économies africaines et de la succession de phases de croissance rapide et de phases de forte dépression. Rares sont les pays africains qui ont su gérer les booms des cours de matières premières ainsi que les après booms afin de restreindre la vulnérabilité des déficits internes et externes à ces chocs et de limiter les phénomènes de syndrome hollandais.

Alors que la croissance des pays africains est conditionnée par les performances commerciales, les libéralisations commerciales n'ont pas rendu ces économies plus performantes. Il a été montré que de meilleures performances commerciales passent par une diversification des échanges. Les réformes entreprises ont, au contraire et du fait même de leur logique, accentué leurs spécialisations à l'échange. A l'exception de l'Ile Maurice et récemment de Madagascar ou du Ghana, les exportations sont restées très concentrées que ce soit en termes de produits ou de partenaires. Leur spécialisation s'effectue sur des produits dits régressifs, c'est à dire dont la demande mondiale est peu dynamique, voire en baisse, ce qui augmente la marginalisation de l'Afrique dans les échanges mondiaux (Cf. Letilly, Martinet, 2001). On ne peut qu'encourager les initiateurs du NEPAD sur leur appel à un accès plus grand aux marchés mondiaux des pays africains, et sur leur dénonciation de la fermeture déguisée des marchés des produits agricoles des pays développés. Cela va dans le sens d'un rééquilibrage des négociations commerciales futures.

Outre cette première remarque, nos principales observations sur le contenu économique du document portent sur le fait que (1) la question du financement des investissements est traitée de

---

<sup>4</sup> A l'exception de Maurice et du Botswana.

manière assez maladroite et que les choix en matière d'investissement sont insuffisamment hiérarchisés, (2) que les politiques de lutte contre la pauvreté sont abordées avec grande « timidité », (3) que le projet relève d'une approche minimaliste du rôle des Etats en Afrique, et enfin, (4) sur le fait que le caractère régional de l'initiative et de certaines politiques préconisées, peuvent être un facteur positif mais qu'elles posent des questions de souveraineté des Etats.

## **2.1. Au sujet des orientations du NEPAD en matière d'investissement et de financement de la croissance**

A première lecture du NEPAD, il est surprenant de voir à quel point l'idée selon laquelle la marginalisation de l'Afrique et son absence de décollage économique tiennent au manque d'investissements publics et privés et que les politiques de développement doivent avant tout être des politiques d'investissements sectoriels imprègne l'ensemble du document. On peut à la fois s'en réjouir et émettre des réserves importantes.

On peut s'en réjouir car effectivement un élément explicatif important du non-décollage du continent africain est *l'insuffisance de l'accumulation en capital physique et humain*. Il est important qu'un tel document rappelle l'ampleur de ce déficit car, actuellement, des voix s'élèvent pour dire que le problème en Afrique n'est pas un problème de niveau d'investissement ou d'infrastructure publique (Devarajan *et al.*, 2001). Il est difficile de soutenir un tel argument au regard de la faiblesse des taux d'investissement en comparaison des pays émergents.<sup>5</sup>

Sans même aborder la difficile question de l'estimation des fonds nécessaires à la résorption du déficit de financement de l'Afrique et de l'estimation des montants chiffrés des politiques de développement présentées dans le document du NEPAD, questions à laquelle devra répondre le G8 au Canada, deux critiques importantes sont, cependant, à faire concernant la manière dont le NEPAD aborde le problème de l'accumulation en capital physique en Afrique (la question de l'éducation sera abordée ultérieurement). Premièrement, le document ne pose pas correctement la question du mode de financement de cet investissement et les conséquences qui en découlent. Deuxièmement, la hiérarchisation des choix d'investissement est insuffisante, tandis que la question est quasi exclusivement abordée sous l'angle de la croissance et non sous celui des droits des populations africaines à l'accès aux services de base tels que l'eau ou la santé.

Alors que les faibles taux d'investissement physique sont imputables, en premier lieu, aux bas niveaux des taux d'épargne nationaux, la question de la mobilisation des fonds nationaux est très peu évoquée. Le document argumente sur le fait que le continent souffre d'un manque de capital qui ne peut être comblé que par des fonds extérieurs publics et privés. Il s'en suit un développement sur les conditions nécessaires pour que notamment les IDE arrivent en Afrique. Comme le souligne Tandon (2002), le document exprime une confusion entre le fait de manquer de capital et l'insuffisance de fonds financiers. C'est ainsi qu'il passe rapidement sur les raisons de la faiblesse des flux d'épargne nationaux et de profits réinvestis sur place, et les réformes pouvant remédier notamment à la fuite des capitaux. Les fuites de capitaux représenteraient 37% de l'épargne nationale en Afrique contre 17% en Amérique Latine et 3% en Asie (Freeman et Lindauer, 1999). D'après les mêmes auteurs, si l'Afrique réduisait les fuites de capitaux au niveau asiatique, son stock de capital augmenterait de 50%.

Par ailleurs, même si les programmes d'ajustement financier ont réussi à assainir le tissu bancaire africain,<sup>6</sup> le contrôle des banques centrales a été renforcé, de nouveaux produits financiers ont été développés et la mobilité des capitaux au sein du continent a été favorisée, notamment par

---

<sup>5</sup> De plus, la démonstration statistique de cette étude est insatisfaisante car elle se fonde sur un échantillon restreint de pays et les données relatives aux investissements publics ne sont pas exhaustives (elles prennent qu'une partie des investissements financés par l'aide internationale).

<sup>6</sup> De nombreuses banques, particulièrement de développement, ont été fermées, d'autres ont été privatisées.

l'ouverture de bourses régionales, le système financier africain reste peu développé. Les entreprises formelles trouvent difficilement à se financer sans des soutiens étrangers ; les PME et le secteur informel sont quasiment exclus du circuit du financement formel ; les banques préfèrent financer des opérations de court terme (comme les campagnes agricoles) plutôt que de financer des opérations d'investissement dont la rentabilité est à plus long terme et plus incertaine. La question du financement interne du développement n'est donc pas résolue, les marchés financiers sont trop étroits et peu liquides et les placements à l'étranger de l'épargne nationale restent trop importants. Ces problèmes sont d'autant plus cruciaux que les ressources nationales et l'accumulation en capital physique nécessaire à un décollage économique ne peuvent provenir des activités informelles. En effet, des travaux, notamment de DIAL,<sup>7</sup> ont montré que ce secteur qui occupe l'essentiel de la main-d'œuvre urbaine et se compose d'une frange réduite de petites entreprises et, en grande partie d'activités qui s'apparentent plus à des activités de survie, est insuffisamment dynamique, faiblement intensif en capital et peu préparé à une accumulation intensive. De plus, même s'il peut jouer le rôle d'amortisseur des crises macro-économiques, il subit généralement de plein fouet la crise du secteur formel et ne peut, en aucun cas, représenter une alternative solide au secteur formel en crise.

L'initiative NEPAD n'aborde aucunement ces questions. C'est ainsi qu'elle ne retient pas l'idée selon laquelle il est nécessaire de développer une approche régionale de mobilisation des épargnes nationales, et de mettre en place des mesures visant à contrôler les paradis fiscaux et les centres off-shore pour favoriser le retour de l'épargne.

En ce qui concerne la mobilisation de fonds d'origine étrangère, il est important que l'initiative du NEPAD serve au moins à rappeler l'insuffisance de l'aide internationale, sa continuelle baisse et la nécessité de flux supplémentaires importants d'APD (Aide Publique au Développement). Cependant, la question de l'impact des choix de financement sur la croissance, la compétitivité et les avantages comparatifs des économies africaines est absente<sup>8</sup> ; de même, la question de l'efficacité de l'aide est très peu abordée. Il serait souhaitable que les discussions sur le NEPAD et le mécanisme d'évaluation par les pairs (africains et non africains), que le NEPAD appelle de ses vœux, permettent à l'ensemble des bailleurs de fonds d'effectuer un bilan de leur aide du point de vue de son allocation, de son efficacité, des procédures de déboursement, de contrôle, de coordination, etc.. Tant qu'un exercice d'autocritique et de mise à plat des procédures de déboursement de l'aide ne sera pas mené, l'efficacité de l'aide ne pourra pas être améliorée, et les citoyens des pays donateurs ne feront pas pression auprès de leurs gouvernements pour que les montants d'APD s'accroissent.

Par ailleurs, la question du traitement de la dette extérieure africaine est peu abordée par le projet NEPAD. A ce propos, même si les institutions de Bretton-Woods présentent l'initiative PPTE comme une solution conséquente du problème de la dette des pays pauvres, plusieurs interrogations demeurent. Tout d'abord, tous les pays africains ne sont pas éligibles à l'initiative. Ensuite, il s'avère que le processus est long et finalement peu " rémunérateur " : seule une partie relativement réduite de la dette multilatérale est annulée. Enfin, certains s'insurgent sur le fait que le coût de cette réduction est pris en charge par les bailleurs bilatéraux et que cela peut donner lieu à une réduction des flux nouveaux d'aide internationale.

Sur la question des fonds privés étrangers et des investissements directs étrangers (IDE), le NEPAD est, comme le souligne avec humour Tandon (2002), assez naïf. L'enchaînement tant évoqué par les institutions internationales entre une bonne gouvernance, une baisse des risques et l'arrivée de nouveaux IDE est largement exposé dans le document comme condition *suffisante* à la résorption

---

<sup>7</sup> Cf. Cogneau et alii. (1996), Aerts et alii. (1999).

<sup>8</sup> Cf. le débat sur l'impact de l'aide sur la croissance et la compétitivité des pays africains (The World Bank, 1998, Elbadawy, 1999).

du déficit de financement de la croissance en Afrique. Tout d'abord, il est effectivement naïf de croire que la résolution des conflits en Afrique et la consolidation des institutions de régulation en place suffira à orienter l'épargne étrangère et les IDE en Afrique plutôt qu'en Europe de l'Est, en Asie ou en Amérique Latine. Par exemple, l'étroitesse de la demande des pays africains ou le faible niveau de qualification de la population ne sont pas évoqués comme une contrainte forte. L'étroitesse du marché intérieur ne pousse pas les entreprises déjà implantées à développer de nouvelles techniques de production ou à proposer une gamme de produits plus étendue, ni n'encourage l'arrivée de firmes étrangères. Cela constitue certainement un risque d'échec des unions économiques régionales mises en place durant ces dernières années au sein du continent africain, si ces dernières ne réussissent pas à créer des marchés internes suffisamment importants.

Ensuite, même si ces capitaux arrivent à être drainés vers l'Afrique, le NEPAD ne dit rien sur les conditions pouvant permettre leur stabilité (c'est ainsi que les expériences asiatique et argentine malheureuses ne sont même pas évoquées). En outre, le problème des capitaux étrangers en Afrique n'est pas seulement un problème de quantité ni de stabilité mais aussi d'orientation sectorielle. C'est ainsi que les investisseurs étrangers n'ont jamais manqué pour investir dans les secteurs de rente comme le pétrole ou l'exploitation minière, à forte rentabilité. Par contre, on ne voit pas les raisons qui pourraient fortement pousser des investisseurs privés étrangers à investir plus dans des secteurs économiques dont la rentabilité n'est pas garantie à court terme mais qui pourraient permettre une meilleure orientation des fondements de la croissance de ces pays, ou dans des secteurs pouvant améliorer les conditions de vie des plus démunis.

Ce dernier point met en lumière la logique libérale de l'initiative, et soulève, notamment, le manque de hiérarchisation de l'allocation des fonds publics et privés préconisés par le NEPAD.

Comme déjà mentionné, le NEPAD adopte une approche très sectorielle des politiques de développement et d'investissement. Faible est alors la hiérarchisation des politiques. De plus, comme l'initiative NEPAD s'inscrit dans le courant libéral de la pensée sur le développement, une confiance forte semble être portée aux investisseurs privés en ce qui concerne leurs choix d'allocation sectorielle de leurs fonds. C'est ainsi que le financement par des entreprises multinationales des services publics tels que l'eau est encouragé. Cela se justifie effectivement du fait des faibles moyens des structures publiques existantes, de l'efficacité certainement plus grande des FMN, et des niveaux insuffisants de l'aide internationale publique. On aurait, cependant, souhaité que le document expose plus clairement une volonté d'orienter ces investissements vers les plus démunis. En l'état actuel du document, il n'y a aucune réflexion sur la répartition des investissements, que ce soit au sens géographique du terme ou bien au sens social du terme. Jusqu'à présent les politiques d'infrastructures publiques d'adduction d'eau, d'électrification, de transport, d'éducation ou de santé ont été marquées par un biais urbain important et par une incidence très inégalitaire, les populations riches bénéficiant le plus des infrastructures publiques que les pauvres. On ne voit pas en quoi l'appel de fonds privés pourra remédier à ce biais.

## **2.2. Au sujet des politiques de lutte contre la pauvreté abordées par le NEPAD**

Même si le document mentionne l'importance de lutter contre la pauvreté, la réflexion sur le sujet est largement insuffisante. Tout d'abord, la pauvreté et l'absence de satisfaction de besoins essentiels, comme l'accès à l'eau potable, à des logements décents, à la santé ou à l'éducation sont abordées comme moyens d'améliorer la croissance dans les pays africains et non pas comme des droits économiques et sociaux fondamentaux inscrits dans la charte des droits de l'homme à laquelle les Etats ont souscrit et pour laquelle ils sont dans l'obligation de se donner les moyens pour y parvenir. Ensuite, le document semble reprendre le credo selon lequel la croissance peut suffire à résorber la pauvreté, ce qui limite sa réflexion sur les politiques de lutte contre la pauvreté et sur l'impact des inégalités en Afrique. Il n'est pas évident que, comme le soutiennent des travaux



notamment de Dollar et Kraay (2000), la croissance suffise à réduire la pauvreté. Par ailleurs, il est possible que les inégalités soient un facteur empêchant le développement.

Sur un ensemble large de pays, Dollar et Kraay (2000) montrent qu'en moyenne le revenu des pauvres augmente au moins aussi vite que le revenu des non pauvres ; l'ensemble des classes de revenu profiterait donc de la croissance. Les auteurs en concluent que " la croissance est bonne pour les pauvres ". Pour " réconfortant " que puisse être ce constat, il n'est pas satisfaisant pour en déduire qu'il suffit d'atteindre et de maintenir des taux de croissance économique à des niveaux suffisamment élevés pour que la pauvreté diminue. En effet, des études ont montré que l'élasticité de la pauvreté à la croissance est très variable et peut être très faible (Danielson, 2001). Par exemple, dans le cas de pays africains francophones qui ont connu un épisode de croissance économique positive et forte au milieu des années 90, cette reprise a été insuffisante pour limiter la pauvreté urbaine. C'est ainsi que la réduction du dualisme ville-campagne observé depuis les années 80 relève d'un ajustement par le bas, le niveau de vie des urbains chutant par rapport à celui des ruraux (DIAL, 2000). Il est nécessaire d'effectuer des recherches pour évaluer dans quelles mesures les réformes en cours ont permis d'améliorer les conditions de vie des ménages ruraux via, par exemple, des politiques d'ajustement des prix relatifs. Les mécanismes de transmission de la croissance et des réformes engagées sur la distribution des revenus entre les milieux urbains et ruraux et à l'intérieur de chacune de ces sphères sont complexes et multiples. Peu d'études<sup>9</sup> les ont jusqu'à présent identifiés.

Les questions de l'ampleur des inégalités en Afrique, de leurs effets sur la croissance sont essentielles à la compréhension du continent africain, comme, inversement, celles de l'impact du développement sur les inégalités de revenus (Guénard, Dubois, 2001). Les enquêtes ménages font apparaître des inégalités de revenus importantes en Afrique (les coefficients de Gini sont supérieurs à 0,45 durant les années 90, selon Deininger et Squire, 1996). Dans des économies où les niveaux de capital humain sont encore faibles et où le salariat est peu développé, les inégalités de revenus sont largement associées au caractère dual des économies, les salariés constituant les classes sociales les plus favorisées. L'érosion du modèle urbain depuis les années 80 a cependant réduit le " biais urbain " et, par-là même, les écarts de revenus entre formel urbain et le reste de la population active. Cependant, les faibles perspectives de croissance, les baisses de salaires réels des fonctionnaires, le gel des embauches dans l'administration et le secteur public, le maintien voire l'accroissement des taux de chômage urbains et l'explosion de la pauvreté en milieu urbain ont largement ébranlé le modèle social urbain. On peut parler d'une crise identitaire de générations urbaines jeunes (cf. Antoine, et al. 2001). Sous cette perspective, l'impact social de l'impasse économique dans laquelle beaucoup de pays africains se trouvent va bien au-delà de la réflexion menée durant les années 80 sur les effets sociaux des PAS (Joly et al., 1987).

En Afrique, les inégalités importantes de revenus proviennent aussi de l'absence de politiques redistributives publiques. En effet, même si on ne peut nier la spécificité africaine en matière de solidarité sociale, le système privé informel de transferts entre ménages ne peut et ne pourra aucunement supplanter des politiques sociales nationales dans l'objectif de réduire les inégalités et de protéger les individus des aléas économiques, politiques et climatiques.

Aux inégalités de revenus, il faut ajouter les inégalités de genre et les inégalités en termes d'accès aux services publics tels que l'éducation, la santé ou l'accès aux infrastructures publiques tels que l'eau potable, le téléphone ou les transports. Ces inégalités tiennent à une insuffisance des services publics et à une forte concentration dans les capitales. De plus, la montée des conflits ethniques et religieux sur le continent (Rwanda, Côte d'Ivoire) sont souvent l'expression de conflits distributifs notamment des terres agricoles même si l'Afrique ne connaît pas des systèmes agraires aussi

---

<sup>9</sup> Cf. Cogneau (1999), Cogneau et Robilliard (1999) sur Madagascar et Grimm (2001) sur la Côte d'Ivoire.

inégalitaires qu'en Amérique Latine (à l'exception des pays ayant connu des régimes d'apartheid). Ces conflits de partage des terres proviennent d'une croissance démographique forte et d'une superposition de droits coutumiers et de droits fonciers récents mal reconnus ou/et peu adaptés, et sont exacerbés par la crise économique.

Le débat sur l'impact des inégalités sur le développement n'est pas clos et est très peu renseigné par les exemples africains. Cependant, il y a des domaines pour lesquels elles constituent certainement un blocage à la croissance de long terme. Par exemple, si les taux de scolarisation en Afrique sont bas, cela tient au manque d'écoles mais aussi aux coûts d'opportunité élevés pour les plus pauvres de l'envoi des enfants à l'école.

L'initiative NEPAD n'aborde aucunement la question des inégalités en Afrique ni comment y remédier et traite des politiques de lutte contre la pauvreté de manière très insuffisante. Des politiques redistributives pour lutter contre la pauvreté sont ignorées, que ce soit des politiques foncières ou fiscales.

En outre, alors qu'il a été démontré, en Afrique ou ailleurs, que le manque d'éducation dans les pays pauvres n'est pas uniquement lié aux défaillances des structures d'offre d'éducation (insuffisance du nombre d'écoles, mauvaise qualité de l'enseignement, surcharge des classes, éloignement des écoles,...), le NEPAD n'aborde la question de l'éducation que sous cet angle d'insuffisance des structures d'offre et rapproche cette problématique des questions de manque d'investissement en Afrique. Il est important de tenir compte *aussi* des critères et contraintes régissant les choix de scolarisation du point de vue des parents, c'est à dire de tenir compte des caractéristiques de la demande en éducation : poids sur le revenu familial des frais de scolarisation, du manque à gagner du non-travail des enfants scolarisés, des anticipations de rentabilité de l'éducation,... Les politiques pour favoriser la scolarisation des enfants ne passent donc pas uniquement, comme le laisse trop à penser le NEPAD, par des constructions d'écoles. Des programmes visant à réduire les coûts d'opportunité pour les familles les plus défavorisées, à l'instar du programme PROGRESA au Mexique, devraient inciter la scolarisation des enfants et, à terme, la croissance et servir d'exemple pour la lutte contre la pauvreté en Afrique. Cet élément est un complément important de réussite des politiques d'implantation et de construction des écoles centrées sur l'offre. En outre, il ne semble pas que les choix d'investissement scolaire du NEPAD soit « pro-pauvres ». En effet, la priorité est donnée à l'enseignement supérieur.

Tant le fait que le NEPAD n'engage qu'une réflexion très faible sur l'impact social des politiques d'investissement qu'il préconise, qu'il omette toute possibilité de politiques visant à réduire les inégalités par des politiques publiques de redistribution, que l'accès à l'éducation ou aux soins de santé ne soit évoqué que sous l'angle du manque en infrastructures scolaires et de santé, ou que le droit d'accès à des conditions décentes de vie ne soit justement pas abordé comme un droit fondamental révèlent la faible réflexion des initiateurs du projet sur les politiques sociales et sur le rôle des Etats en Afrique.

### **2.3. Le NEPAD, une vision minimaliste du rôle des Etats en Afrique...**

Le NEPAD aborde la question du rôle des structures publiques en Afrique quasi exclusivement sous l'angle de la nécessité de consolider et de construire des instances de régulation des marchés. Il reprend ainsi les idées développées lors des PAS.

Les PAS ont, en effet, grandement mis l'accent sur la libéralisation des marchés externes et internes des pays africains et ont incité à réduire le rôle de l'Etat en obligeant notamment les privatisations des entreprises publiques. Notons que l'efficacité et les conséquences des processus de privatisation sont difficiles à identifier, au-delà d'un assainissement financier des entreprises concernées et de la baisse d'une partie des charges des finances publiques. La liaison entre privatisation, libéralisation

des marchés, d'un côté, et système économique concurrentiel optimal, de l'autre, n'est pas aussi évidente que le consensus de Washington l'admet. Au contraire, les réformes engagées ont renforcé ou du moins poursuivi la logique de *concentration du capital* formel et les marchés formels se caractérisent toujours par une structure oligopolistique. De plus, la libéralisation des marchés n'a en rien entamé les fondements des logiques de captation de rentes et de corruption.

Le NEPAD souligne le fait que la persistance d'un faible état de droit, de la corruption, de comportements de captation de rente vont à l'encontre de la mise en place d'un système économique et politique orienté vers l'efficacité et l'équité. Cependant, il n'est pas vu que cela a notamment pour conséquence, comme l'expose Easterly (2001), le fait qu'il n'est pas suffisant d'éduquer les gens si les signaux pour un futur meilleur ne sont pas assez crédibles et forts.

Le fait que la lutte contre la pauvreté soit dorénavant au cœur des réformes préconisées par les bailleurs de fonds internationaux (y compris le FMI) est un changement important d'orientation des principes de politique économique. D'un point de vue positif, cela exprime, enfin, la reconnaissance que la logique d'efficacité économique *stricto sensu* qui prédominait a montré ses limites et qu'on ne peut faire fi des questions de distribution du bien-être et d'équité. D'un point de vue plus négatif, cela peut être aussi l'aveu de l'impuissance à dépasser les blocages à l'instauration d'une croissance soutenable. Quoiqu'il en soit, on est en droit de s'interroger sur les contradictions possibles entre la volonté toujours présente de la part des institutions de Bretton-Woods de vouloir réduire le rôle de l'Etat et celle de mettre en place des politiques de lutte contre la pauvreté. Le NEPAD n'échappe pas à cette contradiction.

La question du rôle et de la place de l'Etat dans le développement économique est récurrente en théorie du développement. Cette question a marqué et marque encore fortement le débat sur les causes de l'échec du continent africain, ainsi que les réformes économiques et politiques engagées en Afrique. Sindzingre (2001) fait brillamment le point sur les changements des orientations politiques des réformes des Etats en développement depuis les indépendances et montre la difficulté des agences d'aide à comprendre les logiques publiques africaines et les échecs des réformes successives.

Dans un contexte de forte pénurie de main d'œuvre qualifiée qui tient au manque de formation mais aussi à l'émigration des plus diplômés, il est tentant de dénoncer le dysfonctionnement de la sphère publique et de vouloir inciter à réduire le poids, ou du moins le pouvoir attractif, des Etats, pour notamment libérer de la main-d'œuvre qualifiée indispensable au développement du secteur privé (Berthélemy *et al.*, 2001). Toutefois, sans minimiser le problème de la corruption des fonctionnaires, plusieurs éléments concourent à faire penser que les pays africains souffrent d'un manque d'Etat et qu'une nouvelle logique étatique en Afrique est nécessaire.

La multiplicité des acteurs de la sphère publique, du fait des processus de décentralisation, du développement de la société civile et de la multiplication des bailleurs de fonds - qui ont chacun leurs logiques et règles - suppose que les pays africains soient dotés d'Etats pouvant fédérer l'ensemble des intervenants, à travers l'élaboration des politiques publiques.

Il est clair que les infrastructures publiques sont insuffisantes en Afrique. Du fait de la faiblesse des ressources des pays, les investissements seront, dans le futur et comme actuellement, financés en grande partie par l'aide internationale. Cependant, le problème de l'entretien et de la maintenance des infrastructures exige que les Etats puissent assurer les charges récurrentes. De même, l'approvisionnement de services publics ne passe pas automatiquement par des investissements lourds mais aussi par le recrutement et la formation de fonctionnaires, que ce soit des enseignants, du personnel soignant ou des hommes de loi, de la sécurité et des cadres de l'administration centrale à même de définir des politiques et de dialoguer avec la communauté internationale (Raffinot, Roubaud, 2001). Pour que les embauches supplémentaires nécessaires puissent avoir lieu, que les

investissements soient entretenus et que les salaires des fonctionnaires soient revus à la hausse afin de limiter la corruption, sans que de nouvelles crises de stabilisation aient lieu, il est urgent que les Etats aient les moyens d'accroître leurs ressources propres.

Même si les épisodes d'insolvabilité, de non-paiement des fonctionnaires et d'accumulation d'arriérés de paiement internes et externes sont plus rares que par le passé, les finances publiques des pays africains restent fragiles. En effet, les recettes publiques sont encore trop largement tributaires des droits de porte, malgré les libéralisations commerciales en cours. Les assiettes fiscales internes sont très réduites, des solutions à la transition fiscal-douanière n'ayant pas encore été trouvées. Les seuls secteurs à être taxés sont les secteurs formels (ce qui peut freiner leur développement) via les impôts sur les bénéfices ou les taxes indirectes. Un système fiscal plus large reste à construire. Cette question essentielle de construction « financière » des Etats africains n'est pas abordée par le projet NEPAD.

Enfin, et comme cela a déjà été développé lors de la critique des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, la construction des Etats en Afrique ne relève pas seulement de la volonté de pallier les insuffisances en infrastructures publiques ou de réguler les marchés, mais aussi de la nécessité de mettre en place des politiques publiques sociales. Le manque d'infrastructures publiques, la jeunesse des Etats, l'instabilité de beaucoup d'entre eux et l'empreinte coloniale qui s'exprime par une logique encore trop ancrée d'entretien de la rente minière ou agricole ne doivent pas occulter le fait qu'il est, dès à présent, nécessaire de réfléchir à l'élaboration de politiques publiques de protection sociale et de redistribution des revenus dans le but, non pas unique, de lutter contre la pauvreté et les inégalités, mais aussi de promouvoir la croissance.

## **2.1. Au sujet de la dimension régionale de l'initiative NEPAD et des politiques qu'elle préconise**

Le fait que l'initiative soit une initiative régionale et qu'elle mette l'accent sur une concertation régionale en matière de règlements des conflits en Afrique ainsi que sur la nécessité de politiques économiques régionales est très positif. En effet, en ce qui concerne le dernier point, à savoir les questions économiques, la « régionalisation » des orientations peut être favorable à la croissance.

Les pays africains souffrent de l'étroitesse de leurs marchés internes du fait des niveaux faibles de niveaux de vie mais aussi du fait que la plupart des pays sont de petites tailles. Vouloir accroître l'accès aux marchés régionaux des entreprises nationales doit leur permettre une plus grande rentabilité et une allocation plus efficace des facteurs de production. Cependant des risques de développement inégal entre partenaires africains sont certains (Decaluwé, *et al.* 2001). Cela entraîne à la fois un renforcement du rôle de pôle régional de certains pays (comme l'Afrique du Sud) et une opposition d'intérêts entre eux. C'est pour cela qu'il est indispensable que des politiques régionales d'accompagnement soient renforcées. L'insistance du NEPAD de politiques régionales d'infrastructure va dans ce sens. Cependant d'autres actions régionales doivent aussi se développer, telles que les politiques de stabilisation macro-économique et les politiques monétaires, les politiques commerciales et les politiques migratoires.

Mais pour que de véritables politiques régionales se mettent en place (que ce soit économiques ou en matière de résolutions de conflits armés) il faut des institutions régionales reconnues et disposant de moyens suffisants pour intervenir. Il existe déjà de nombreuses organisations régionales africaines. Comme le soulignent Ravi Kanbur (2001) et Philippe Hugon (2002), il faut réfléchir à la fois à la cohérence du NEPAD vis à vis des institutions sous-régionales déjà existantes et au partage des prérogatives et des faibles moyens (humains et financiers) dont disposent les pays africains entre le NEPAD et les autres structures régionales d'un côté, et les structures nationales et locales de l'autre. Même si la question des moyens d'intervention de l'ensemble des structures publiques africaines est essentielle, la question du partage des attributions de pouvoir entre les niveaux

régional, national, et local est importante. En effet, un des problèmes de la plupart des pays africains est à la fois l'insuffisance de l'assise démocratique des Etats entraînant une logique de rente improductive, la faiblesse des moyens économiques dont disposent les structures étatiques pour construire des structures publiques fonctionnelles, et la multiplicité des intervenants dans les choix de politiques économiques ou plutôt le problème d'appropriation des politiques préconisées et souvent imposées par les bailleurs de fonds. Il faut réfléchir aux moyens à mettre en place pour que le NEPAD soit en mesure de consolider l'appropriation des choix de politiques concernant le continent et qu'il n'entre pas en conflit avec d'autres structures déjà existantes. Par ailleurs, il faut certainement comprendre le document non pas comme une liste d'interventions obligatoirement menées par le secrétariat du NEPAD mais comme des politiques nationales auxquelles l'ensemble des pays africains devrait adhérer. Si tel est le cas, on vient de voir que la pertinence de bon nombre d'entre elles est toutefois discutable.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aerts J.-J., D. Cogneau, J. Herrera, G. de Monchy, F. Roubaud, (1999) *Le Cameroun : de la croissance durable à la crise. Analyse d'un espoir évanoui*. Karthala, Paris.

Antoine Ph., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (2001) : Contraints de rester jeune ? Evolution de l'insertion des jeunes dans trois capitales africaines : Dakar, Yaoundé, Antananarivo, *Autrepart*, numéro 18, pp.17-36.

Berthélemy, J-C., Söderling L. (2001), *L'Afrique émergente*. Etude du Centre de Développement, OCDE, Paris, 241 p.

Canadian Council for International Co-operation (CCIC) (2002), The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): A Commentary, Africa-Canada Forum, April 2002.

Cogneau D. (1999), Labor market, income distribution and poverty in Antananarivo: A General Equilibrium Simulation, mimeo, DIAL, 37 pages. Communication présentée à la conférence internationale "General Equilibrium : Bridging Theory and Practice", Université de Montréal (CRDE), 6-7 mars 1999.

Cogneau D., M. Razafindrakoto, F. Roubaud (1996), Le secteur informel et l'ajustement au Cameroun, *Revue d'Economie du Développement*, 3.

Cogneau D., A.-S. Robilliard (1999), Income Distribution, Poverty and Growth in Madagascar: Microsimulations in a General Equilibrium Framework, mimeo, 25 pp.

Comité du Développement, (2002), communiqué du 21 avril 2002.

Danielson, A. (2001), When Do the Poor Benefit From Growth, and Why? Lund University, Sweden, *mimeo*.

Decaluwé B., J-C. Dumont, S. Mesplé-Somps, V. Robichaud (2001), Union économique et mobilité des facteurs : le cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dans Boudhiah M. et Siroën J.M (ed.), *Ouverture et développement*, Economica, Paris.

Deininger K., L. Squire (1996) A New Data Set Measuring Income Inequality, The World Bank Economic Review, vol. 10 n°3, Washington, pp. 565-91.

Devarajan S., W. R. Easterly & H. Pack (2001) Is Investment in Africa Too Low or Too High? *World Bank Policy Research Working Paper* n°2519, January, 35 p.

- DIAL (2000), *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal*. Rapport préparé pour la Banque Mondiale, DIAL, Paris.
- Dollar, D., A. Kraay (2000), *Growth Is Good For the Poor*, Washington DC, World Bank, Development Economics Research Group, *mimeo*.
- FAO (2002) Réunion des Chefs du NEPAD à Rome en juin, communiqué de presse, 25 avril 2002.
- Easterly W. (2001) *The Elusive Quest for growth; Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. The MIT Press.
- Elbadawi, I. A. (1999) External Aid: Help or Hindrance to Export Orientation in Africa? *Journal of African Economies*, vol.8 n°4, December, pp 578-616.
- Freeman, R. B., D. L. Lindauer (1999), Why not Africa? *NBER Working papers n° 6942*, February.
- Grimm, M. (2001), A decomposition of inequality and poverty changes in the context of macroeconomic adjustment: A microsimulation study for Côte d'Ivoire, *Discussion Paper No. 2001/91, UNU/WIDER*, Helsinki, September 2001.
- Guénard C., J.-L. Dubois (2001) Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique sub-saharienne, dans G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris.
- Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) (2002) NEPAD, propositions et recommandations, 11 mars 2002.
- Hugon P. (2002) L'évolution économique de l'Afrique en 2002 au regard du NEPAD, ([http://www.hcci.gouv.fr/participer/15\\_priorites\\_afrique/contrib\\_form15.html](http://www.hcci.gouv.fr/participer/15_priorites_afrique/contrib_form15.html)).
- Jolly, R. G. A. Cornea, F. Stewart, eds. (1987), *Adjustment with a Human Face*. Clarendon Press, Oxford.
- Kanbur R. (2001), The NEPAD, an Initial Commentary, Cornell University (<http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/POVNEPAD.pdf>).
- Letilly, G. Martinet, S. (2001), Performances commerciales, compétitivité et diversification des économies subsahariennes. *Rapport DIAL*.
- OCDE (2002) L'OCDE et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, mai 2002.
- Raffinot, M., F. Roubaud (ed.) (2001) *Les fonctionnaires du Sud, entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Revue Autrepart (20).
- Roubaud F. (2001) Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar, in *l'Afrique politique, réformes des Etats africains*, CEAN, Karthala, Paris.
- Roubaud F. (2000) Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?, L'harmattan/Tsipika, 254 pages, ISBN 2-7384-9422-6 .
- Sindzingre, A. (2001) Dimensions économiques des réformes de l'Etat en Afrique subsaharienne, in *l'Afrique politique, réformes des Etats africains*, CEAN, Karthala, Paris.
- Tandon Y. (2002) NEPAD and Foreign Direct Investments (FDIS): Symmetries and Contradictions, paper presented at the African Scholars' Forum on the NEPAD, Nairobi, April 2002

Wolfensohn J. D. (2002) Opening address at the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), April 2002.

World Bank (1998) Assessing Aid, what works, what doesn't and why, a World bank Policy Research Report.