

Propriété et partenariat dans la stratégie de développement de l'Afrique

Une synthèse de
Rodney Schmidt
12 juin 2002



L'Institut Nord-Sud est une corporation de charité du Canada, sans but lucratif, qui a été créée en 1976. Il mène des recherches spécialisées, destinées à éclairer la politique, sur les relations entre pays industrialisés et pays en développement. L'INS est un institut indépendant, qui coopère avec un large éventail d'organismes canadiens et internationaux poursuivant des activités connexes.

Le contenu de cette étude représente les vues et les conclusions de l'auteur, et pas nécessairement celles des administrateurs, des commanditaires ou des soutiens de l'Institut Nord-Sud, ni celles des personnes consultées au cours des travaux.

Directrice de publication: Lois Ross

Traduction: Hervé Rombaut

Mise en page: Karen Kershaw

Couverture: Green Communications

Consultable sur le Web à: www.nsi-ins.ca

© The North-South Institute/L'Institut Nord-Sud, 2002

55, Murray Street, Suite 200

Ottawa, Canada K1N 5M3

Telephone: (613) 241-3535

E-mail: nsi@nsi-ins.ca

Fax: (613) 241-7435

Web: <http://www.nsi-ins.ca>

Propriété et partenariat dans la stratégie de développement de l'Afrique

Une synthèse de
Rodney Schmidt
12 juin 2002

La conférence de Nairobi a couvert toute une gamme de questions intéressant l'Afrique. Elle a évalué les conséquences, pour l'Afrique, du Consensus de Monterrey qui appuyait le NEPAD, et elle a cerné les questions risquant de figurer à l'ordre du jour du Sommet mondial pour le développement durable que les Nations Unies tiendraient à Johannesburg (Afrique du Sud) au mois de septembre 2002. La conférence s'est penchée en outre sur: la réforme de l'aide en Afrique; les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, allègement de la dette des pays pauvres et le NEPAD proprement dit.

Les 1 et 2 mai 2002, l'Institut Nord-Sud (Ottawa, Canada) et le Consortium pour la recherche économique en Afrique (Nairobi, Kenya) tenaient à Nairobi une conférence indépendante d'analystes, de responsables de la politique et de militants engagés en Afrique¹. Le thème de la rencontre: la signification de la «propriété» et du «partenariat» dans la stratégie de développement de l'Afrique. Ces sujets ont été des préoccupations clés les dernières années, ce pour deux raisons. La première, c'est qu'il existe une conscience grandissante de la nécessité pour les pays riches de réformer politiques, programmes et pratiques d'aide, comme on l'a exprimé tout récemment à la Conférence internationale sur le financement du développement organisée par les Nations Unies à Monterrey (Mexique) en mars 2002. La deuxième raison, c'est que les dirigeants africains vont présenter une grande initiative pour le développement du continent — le NEPAD ou Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique — au cours du sommet que le G-8 tient à Kananaskis (Canada) les 26 et 27 juin 2002. Les dirigeants du G-8, Canada en tête, répondront avec leur propre Plan d'action pour l'Afrique. Le NEPAD et le Plan d'action pour l'Afrique espèrent, ensemble, forger un nouveau partenariat entre le continent et les gouvernements du G-8, qui va reposer sur une nouvelle relation d'aide, afin de relancer le développement africain.

La conférence de Nairobi a couvert toute une gamme de questions intéressant l'Afrique. Elle a évalué les conséquences, pour cette dernière, du Consensus de Monterrey qui appuyait le NEPAD, et elle a cerné les questions risquant de figurer à l'ordre du jour du Sommet mondial pour le développement durable que les Nations Unies tiendraient à Johannesburg (Afrique du Sud) au mois de septembre 2002. La conférence s'est penchée en outre sur: les réformes de l'aide en Afrique; les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, en train d'être co-administrés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et de fortement influencer la mise en oeuvre de l'aide; le programme connexe destiné à alléger la dette des pays pauvres (l'Initiative du FMI en faveur des PPTE, ou pays pauvres très endettés); et le NEPAD proprement dit.

¹ La conférence était appuyée par le Centre de recherches pour le développement international (Ottawa, Canada) et par l'Agence canadienne de développement international. On trouvera en annexe une liste des participants.

Propriété et partenariat sont donc étroitement liés. Mais qu'entend-t-on au juste par «propriété» et «partenariat», et Afrique et G-8 sont-ils d'accord sur le sens?

La présente étude fait la synthèse des exposés et des discussions de la conférence de Nairobi. Elle se concentre sur les chances de voir un nouveau partenariat entre l'Afrique et le G-8 émerger du NEPAD, et d'assister à de nouveaux apports d'aide et à des réformes de l'aide elle-même. L'Institut Nord-Sud publiera sous peu l'intégralité des exposés de la conférence portant sur un large éventail des dossiers et enjeux du développement en Afrique.

Le développement de l'Afrique figure en tête de l'ordre du jour du sommet que le G-8 tient en juin 2002. Le sentiment d'urgence existant à son sujet s'explique par deux choses. La première est l'importance du NEPAD comme vaste initiative pour l'Afrique. La seconde, les difficultés que connaît le développement sur ce continent. Comme on le fait remarquer dans le document du NEPAD, plus de la moitié des gens d'Afrique doivent vivre avec moins de 1 \$ US par jour, et la situation empire. Le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans est élevé, atteignant 140 p. 1000, et l'espérance de vie à la naissance n'est que de 54 ans. Un peu plus de la moitié des Africains disposent d'eau potable, et le taux d'analphabétisme atteint 41 p. 100 chez les gens de plus de 15 ans. Il faut faire quelque chose.

1

Résumé et recommandations

La partie qui suit vient résumer la synthèse, et recommande au Comité directeur du NEPAD et aux dirigeants du G-8 les mesures à prendre afin de parvenir à un nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

1.1

Résumé

L'Afrique, via le NEPAD, appelle à un nouveau partenariat avec le monde développé. La clé de ce partenariat consiste pour l'Afrique à revendiquer la responsabilité de son propre développement, et à affirmer sa volonté de fixer les priorités et programmes de ce développement. Propriété et partenariat sont donc étroitement liés. Mais qu'entend-t-on au juste par «propriété» et «partenariat», et Afrique et G-8 sont-ils d'accord sur le sens?

Le NEPAD envisage un marché, où l'Afrique va assurer la paix et la bonne «gouvernance» et adopter les politiques appropriées de son choix — et où le monde développé va procurer davantage de ressources, à travers aide, commerce, investissement, allègement de la dette et réforme de l'aide. Il remplacerait l'actuelle relation d'aide, que les gouvernements des pays développés sont en train de fermement contrôler pour diverses raisons: intérêt personnel, visions divergentes du monde, impressions d'une vaste corruption ou d'une incapacité des partenaires africains.

Trois questions se posent aussitôt à propos du marché proposé. Premièrement, un véritable partenariat est-il faisable quand la balance du pouvoir penche nécessairement du côté des pays développés? Cela dépendra d'une chose: en cas d'amélioration de la

démocratie et de la gestion économique chez les partenaires africains, les donateurs appuieront-ils des politiques économiques et sociales qui sont peu orthodoxes mais raisonnables? Cela dépendra aussi d'une autre chose: les donateurs se soumettront-ils à une surveillance indépendante de leurs résultats? Elle pourrait s'effectuer au niveau des pays individuels de l'Afrique — comme aujourd'hui en Tanzanie. Ou bien se faire par le biais d'un groupe consultatif «inverse», où les organismes donateurs individuels rencontrent un certain nombre de leurs partenaires africains pour faire examiner les résultats du donneur.

Deuxièmement, une véritable propriété du côté des partenaires africains est-elle une probabilité? Le NEPAD n'est pas principalement une stratégie de développement ou un programme d'orientation, mais la vision d'un nouvel engagement avec le reste du monde fondé sur une amélioration de la «gouvernance» politique et économique. Le soutien provenant de nombreux dirigeants africains n'est que nominal et provisoirement accordé dans l'espoir de voir affluer de nouvelles ressources. Le NEPAD lui-même a été rapidement élaboré par une poignée de dirigeants, sans la participation des gens, et il n'est actuellement validé que dans l'arène internationale, avec les dirigeants du G-8.

Troisièmement, quelles sont les chances pour qu'une véritable «propriété» du côté des pays en développement amène les donateurs à augmenter les apports de ressources et à réformer politiques, programmes et pratiques d'aide? De modestes accroissements de l'aide pour les pays en développement ont été promis à la récente Conférence internationale sur le financement du développement. Mais il n'est pas clair si cet engagement est significatif car, apparemment, une bonne partie de la nouvelle aide sera assortie de conditions rigoureuses. De plus, l'allègement des dettes prévu par l'Initiative renforcée en faveur des PPT (la IIe) est lent, risque quand même de laisser des fardeaux de dette insupportables dans bien des pays africains, et souvent ne libère pas les fonds nécessaires au financement des programmes de réduction de la pauvreté et de développement en train d'être menés. Enfin, les pays développés vont probablement se montrer plus sélectifs, à l'avenir, avec les pays qui se voient attribuer le principal de l'aide, en favorisant ceux qui adoptent les «bonnes» politiques.

Beaucoup de pays développés admettent la nécessité de réformer les politiques, les programmes et les systèmes d'acheminement dans le domaine de l'aide. Toutefois, d'importants d'entre eux s'y opposent, et songent en fait à ressusciter une conditionnalité intensive. Même chez les donateurs partisans de réformes, il subsiste un large fossé entre rhétorique et réalité, surtout au niveau opérationnel. Chez certains pays donateurs, on relève des incohérences flagrantes dans les politiques qui touchent les pays d'Afrique — par exemple, des augmentations simultanées de l'aide allouée et des subventions agricoles nationales — pouvant conduire à une situation encore pire pour les partenaires africains.

Les perspectives, pour le NEPAD et le Plan d'action pour l'Afrique, ne paraissent pas bonnes. Ils manquent tout deux de légitimité: le NEPAD car il ne reconnaît pas la

diversité africaine et n'a toujours pas le soutien des gens, qui restent presque totalement ignorants à son sujet; et le Plan d'action pour l'Afrique car les dirigeants du G-8 ne semblent pas apporter quoi que ce soit au nouveau partenariat. Qu'advient-il du NEPAD si les dirigeants du G-8 n'offrent pas de nouvelles ressources ou réformes sérieuses? Qu'advient-il du Plan d'action si les dirigeants de l'Afrique ne répondent pas aux attentes dans le domaine de la paix et de la bonne «gouvernance» politique et économique? Le mieux qu'on puisse espérer, sans doute, c'est de modestes augmentations de la coopération Afrique/G-8 dans les projets régionaux et les domaines d'action collective, tels que l'allègement des dettes, les systèmes d'acheminement de l'aide, ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À condition que les partisans du NEPAD restent ouverts à un vrai dialogue, les organisations de la société civile en Afrique parviendront peut-être aussi à exploiter le NEPAD pour amener leurs gouvernements à dialoguer sur les questions de la participation, des comptes à rendre, et de la conception de la stratégie en matière de développement.

1.2

Recommandations

La conférence de Nairobi a produit plusieurs grandes idées, dont les actions énumérées ci-après. Le mieux serait de les exécuter en commençant par des mesures précises programmées pour développer compréhension et confiance.

- Le Comité directeur du NEPAD et les dirigeants du G-8 devraient engager un dialogue pour clarifier ce qu'ils entendent par «propriété», «partenariat» et «résultats» dans le cadre de la nouvelle relation d'aide. Ils devraient le faire ouvertement, afin de mobiliser le soutien du public dans les pays d'Afrique et de contrer la lassitude populaire de l'aide dans les pays du G-8.
- Le Comité et les dirigeants devraient convenir d'oeuvrer de manière coordonnée afin de :
 - i) remplacer les processus pilotés par les donateurs, régissant actuellement la conception des politiques, l'exécution des programmes et l'acheminement de l'aide, par des processus davantage pilotés par les partenaires;
 - ii) améliorer les pratiques démocratiques et la participation à la conception des stratégies de développement, réduire la corruption, et introduire une plus grande focalisation et discipline dans la gestion économique des partenaires africains.
- Le Comité et les dirigeants devraient convenir d'un processus pour ancrer la stratégie de développement, et la politique économique et sociale, dans une analyse rigoureuse des contextes et contraintes de chaque pays partenaire. Stratégies et politiques devraient mettre l'accent sur l'urgence sanitaire constituée

Les dirigeants du G-8 devraient accepter que leurs partenaires africains surveillent et évaluent les résultats obtenus dans la réforme de leurs politiques, programmes et pratiques d'aide. Cette tâche devrait être effectuée par un organisme indépendant au niveau des pays partenaires individuels, ou bien par des groupes consultatifs «inverses» où les organismes donateurs individuels rencontrent leurs partenaires africains afin d'examiner les résultats et de connaître les meilleures pratiques.

par VIH & SIDA, et sur la nécessité d'accroître la productivité agricole, pour réduire la pauvreté et promouvoir le développement.

- Les dirigeants du G-8 devraient s'engager à réformer leurs pratiques d'aide, notamment en déliant l'assistance, en coordonnant les programmes, en harmonisant les normes et procédures et réduisant par ailleurs les coûts transactionnels d'acheminement de l'aide, en canalisant une plus grande aide à travers les processus budgétaires des gouvernements partenaires, en s'engageant à aider sur de plus longues périodes pour permettre une meilleure planification et assurer une plus grande prévisibilité, en prévoyant une assistance conjoncturelle en cas de chocs externes défavorables, et en accroissant l'allègement des dettes.
- Les dirigeants du G-8 devraient accepter que leurs partenaires africains surveillent et évaluent les résultats obtenus dans la réforme de leurs politiques, programmes et pratiques d'aide. Cette tâche devrait être effectuée par un organisme indépendant au niveau des pays partenaires individuels, ou bien par des groupes consultatifs «inverses» où les organismes donateurs individuels rencontrent leurs partenaires africains afin d'examiner les résultats et de connaître les meilleures pratiques.
- Le Comité et les dirigeants devraient convenir d'accroître l'aide et les autres ressources au développement pour tous les pays d'Afrique. La sélectivité en matière d'aide des pays devrait s'appliquer à la nouvelle relation d'aide et aux nouveaux systèmes d'acheminement, plutôt qu'au volume de l'aide apportée. Les partenaires africains qui affichent de meilleurs résultats que les autres dans le domaine de la «gouvernance» politique et économique devraient avoir la priorité quand il s'agit de bénéficier de la nouvelle relation d'aide. L'aide accordée aux autres devrait servir à accroître leurs capacités et à encourager de meilleurs résultats.

2

Propriété et partenariat dans le NEPAD

Le NEPAD invite à créer un partenariat radicalement nouveau entre l'Afrique et le monde développé, afin de remédier à l'échec du développement sur le continent africain. Une caractéristique du partenariat conçu dans le cas du NEPAD, c'est que les Africains vont s'approprier la responsabilité de leur avenir et fixer leurs propres priorités et programmes de développement.

Le NEPAD propose un marché où les dirigeants africains vont assurer la paix et la bonne «gouvernance», et les pays développés apporter davantage de ressources de divers types, par le biais de l'aide, d'un plus grand commerce avec les économies développées, de l'investissement en Afrique, et de l'allègement de la dette.

Ce programme est fondé sur la «propriété» assumée par l'Afrique, sur le contrôle africain des programmes et des projets — les dirigeants du continent acceptant ouvertement et sans équivoque de faire leur part pour éliminer la pauvreté et générer un développement durable (Discours du président Thabo Mbeki devant le parlement sud-africain, que Herbert Ross cite dans son exposé présenté à la conférence de Nairobi).

Autre caractéristique du nouveau marché proposé par le NEPAD: les pays développés vont travailler avec l'Afrique pour accroître sensiblement les ressources mises au service de son développement par le biais de l'aide, du commerce, de l'investissement et de l'allègement de la dette. Les pays développés sont également censés réformer leurs politiques, programmes et pratiques d'aide.

La propriété du côté des Africains et des donateurs, et le partenariat entre eux, sont des éléments qui se lient étroitement dans le NEPAD. L'un des défis du dialogue qui va prochainement se dérouler entre le Comité directeur du NEPAD et les dirigeants du G-8 au moment du sommet sera de clarifier la signification de ces notions pour chacun.

2.1

Partenariat

Le NEPAD propose un marché où les dirigeants africains vont assurer la paix et la bonne «gouvernance», et les pays développés apporter davantage de ressources de divers types, par le biais de l'aide, d'un plus grand commerce avec les économies développées, de l'investissement en Afrique, et de l'allègement de la dette. Selon le document du NEPAD, 64 milliards \$ US d'investissements supplémentaires, provenant principalement de sources internationales, vont s'imposer annuellement pour déclencher une croissance rapide et soutenue et une réduction de la pauvreté.

Dans cette partie, nous allons examiner les chances d'un tel marché. Mais d'emblée, même si les deux côtés s'efforcent honnêtement d'honorer leur part du marché, on doit se demander si un réel partenariat est possible. La richesse des pays donateurs et les grands besoins des partenaires africains font lourdement pencher la balance du pouvoir du côté des donateurs. Deux critères clés permettront de mesurer l'intérêt des donateurs pour la création d'un vrai partenariat avec les partenaires africains. Le premier, c'est si les donateurs vont accepter que leurs résultats dans le domaine de l'aide soient surveillés par un organisme indépendant au niveau des pays africains individuels. La Tanzanie fait

des expériences avec la surveillance indépendante des résultats affichés par donneur et bénéficiaire. Il serait également intéressant d'adopter un processus de groupes consultatifs «inverses», où les organismes donateurs individuels rencontreraient un certain nombre de leurs partenaires africains afin d'examiner les résultats et de connaître les meilleures pratiques.

...les donateurs devraient se concentrer sur le renforcement des capacités et le développement de solides institutions, et ne pas insister sur la conformité à leur train de mesures préféré... les partenaires africains devraient veiller à ce que le choix des politiques se fasse avec la large participation et le large soutien des organisations de la société civile et de la population.

Un deuxième test clé du vrai partenariat se produira quand les pays africains — après avoir sensiblement réduit la corruption, instauré un processus budgétaire discipliné et focalisé, et obtenu le large soutien de la population — adopteront des politiques économiques ou de développement qui sont raisonnables mais peu orthodoxes ou non typiques. Les donateurs qui ne souscrivent pas à de telles politiques vont-ils quand même les appuyer?

L'expérience des politiques de développement économique ne signale pas sans équivoque un train de mesures particulier sur lequel on peut compter pour assurer de «bons» résultats. En général, différentes politiques conviennent pour différents contextes locaux et internationaux et différents stades de développement. Ce qui semble avoir le plus d'importance, ce n'est pas certaines orientations, mais de solides institutions. Pour favoriser un véritable partenariat, les donateurs devraient se concentrer sur le renforcement des capacités et le développement de solides institutions, et ne pas insister sur la conformité à leur train de mesures préféré. De leur côté, les partenaires africains devraient veiller à ce que le choix des politiques se fasse avec la large participation et le large soutien des organisations de la société civile et de la population.

2.2

Propriété

La relation d'aide qui existe est pilotée par les organismes donateurs. Les donateurs ont cherché à exercer un contrôle croissant sur l'aide, en raison de leur intérêt personnel, de leur conception du monde qui diffère de celle des partenaires africains (surtout dans le cas des modèles et politiques de développement) et de la vaste corruption ou incapacité qu'ils perçoivent en Afrique. Toutefois, ils reconnaissent de plus en plus que la façon hautement conditionnée d'aborder l'aide ne fonctionne pas.

Les pays africains ne contestent pas le fait que les donateurs devraient garder un certain contrôle de la relation d'aide. Mais ils maintiennent que leur contrôle exercé jusqu'ici est exagéré et déplacé. Les pays africains démontrant qu'ils s'attaquent à la corruption, améliorent leur gestion économique et recherchent la participation et le soutien de leur population, devraient pouvoir fixer leurs priorités et programmes de développement et sélectionner leurs politiques. Les conditions importunes concernant processus et résultats devraient être remplacées par un processus impartial de surveillance et d'évaluation, comme le mécanisme d'examen entre pairs qu'on propose dans le NEPAD.

3

L'initiative du NEPAD

L'importance du NEPAD devrait s'évaluer tant par sa teneur que par son processus d'élaboration. Il a pris une place importante à l'ordre du jour international, et a reçu beaucoup d'attention et de publicité de la part des dirigeants du G-8. Un examen attentif de l'initiative révèle toutefois de sérieuses lacunes.

3.1

Le document

Le NEPAD n'est pas un document technique, ni une stratégie de développement, ni un plan d'action. Il renferme une longue liste de secteurs clés et de mesures à adopter, mais pas de solides priorités, peu de détails et, surtout, aucune analyse rigoureuse des questions et contraintes du développement africain. Le NEPAD est une déclaration politique. Les dirigeants africains y acceptent la responsabilité du développement du continent et promettent de se tenir pour responsables de celui-ci. Ils conviennent d'améliorer la «gouvernance» politique et économique et de surveiller et évaluer leurs résultats respectifs. Mais l'Afrique est un continent tout en diversité, et les institutions politiques et administratives bien enracinées ne se changent pas facilement du jour au lendemain. Le document n'offre pas de stratégie politique pour indiquer comment y arriver. Sa proposition concrète la plus importante est l'établissement d'un organisme indépendant pour surveiller les pays et les classer d'après leurs résultats. Les dirigeants du G-8 ont une réaction enthousiaste face à cette proposition, mais vu la complexité des ramifications diplomatiques, son réalisme n'est pas du tout clair.

Le document du NEPAD... a été soumis... à la communauté des donateurs lors de diverses tribunes, dont l'ultime sera le sommet du G-8 à Kananaskis en juin 2002. Malgré la place importante qu'il a prise à l'ordre du jour international, il reste un document assez peu connu pour nombre de dirigeants africains et, chose effarante, pour la plupart des gens en Afrique.

Le document n'avance aucune idée nouvelle pour la stratégie économique ou les modèles de développement. Il semble plutôt accepter les programmes classiques de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel pour le développement, que critiquent vivement les organisations de la société civile en Afrique. Chose frappante, il ne met aucun accent particulier sur la nécessité de s'attaquer au problème de la productivité agricole ou à la catastrophe constituée par VIH & SIDA — deux conditions essentielles pour systématiquement réduire la pauvreté et promouvoir le développement.

3.2

Le processus

Le document du NEPAD a été composé rapidement par une poignée de dirigeants africains, avec l'accord tacite ou présumé des autres. Il a été soumis depuis à la communauté des donateurs lors de diverses tribunes, dont l'ultime sera le sommet du G-8 à Kananaskis en juin 2002. Malgré la place importante qu'il a prise à l'ordre du jour international, il reste un document assez peu connu pour nombre de dirigeants africains et, chose effarante, pour la plupart des gens en Afrique. Ce qui suit est néanmoins un appel explicite au soutien des Africains:

Le (NEPAD) ne réussira que s'il devient la propriété des peuples africains unis dans leur diversité... Nous demandons donc aux peuples africains de relever

le défi de se mobiliser pour appuyer la mise en oeuvre de cette initiative...(NEPAD, octobre 2001).

Le manque d'informations et de consultations est peut-être surtout le reflet du besoin qu'on a éprouvé d'agir rapidement pour attirer l'attention de la communauté internationale. Il affaiblit beaucoup, malgré tout, l'invitation à la mobilisation et à l'appropriation. Dans un discours qu'il a récemment prononcé lors d'une conférence à Dakar (Sénégal) afin de solliciter le financement du secteur privé pour le NEPAD, M. Wiseman Nkuhlu, président du Comité directeur du NEPAD, a fait une distinction entre les phases de la conceptualisation et de l'exécution du NEPAD, et promis une plus grande participation à la seconde. Mais sa description réfère plus à une stratégie de diffusion de l'information qu'à une authentique consultation:

Le NEPAD demande des augmentations dans l'aide apportée à l'Afrique, et il demande des réformes dans les programmes et les pratiques d'aide des donateurs. Comment vont répondre les dirigeants du G-8? Que vont-ils offrir dans le Plan d'action pour l'Afrique?

Le NEPAD est un projet à long terme qui va s'exécuter sur des décennies. Cette année marque l'inauguration du processus d'exécution. On est en train d'élaborer des mécanismes pour favoriser la participation tout en mettant au point le détail du programme d'exécution...L'un des plus gros défis pour nous, c'est l'urgence d'élargir et d'approfondir l'appropriation du NEPAD par le peuple africain. Pour ce faire, nous avons entrepris de déployer une stratégie de communication et de marketing. Elle comprend la création de structures nationales de coordination du NEPAD qui sont chargées d'effectuer le marketing et d'élargir la participation via des ateliers et des émissions auprès des médias, dont la radio et la télévision. (Conférence sur le financement du NEPAD, W. Nkuhlu, Dakar, Sénégal, 15 avril 2002).

Les chances d'arriver à une propriété populaire du processus du NEPAD peuvent être éclairées par l'expérience que des pays de l'Afrique font avec les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui sont rapidement en train de modeler l'actuelle relation d'aide. Les DSRP entendent cibler la réduction de la pauvreté à tous les paliers du processus de développement et ont pour objet de justifier les allègements de dettes des donateurs. Le processus du DSRP est en fait une condition de l'allègement de la dette. Les DSRP sont censés s'élaborer avec la large et profonde participation des collectivités et des organisations de la société civile, ce aux niveaux de l'identification des problèmes, de la conception des solutions, et de la surveillance des résultats. Dans ce sens, ils sont assez proches, par leur esprit, de l'initiative du NEPAD.

Mais dans la pratique, les DSRP ont pâti de nombreux problèmes. Pressés d'obtenir les allègements de dettes à temps, les gouvernements africains ont tendance à boucler rapidement le processus de consultation. Résultat, les organisations de la société civile africaine et les donateurs internationaux ont remarqué que: les processus participatifs sont souvent superficiels; l'analyse des contraintes en matière de développement, et les stratégies et programmes de développement proposés, sont de piètre qualité; et le contenu traduit finalement les trains de mesures économiques typiques qui, de l'avis des gouvernements d'Afrique, vont être acceptés par les donateurs.

4

Le Plan d'action pour l'Afrique

La communauté des donateurs se heurte à deux défis. Le premier est le fait que le développement, la croissance et la réduction de la pauvreté sont largement inadéquats en Afrique. Le deuxième est le danger d'une lassitude grandissante des donateurs dans des pays particuliers. Certains gouvernements donateurs se montrent consternés par l'inefficacité de l'aide à l'Afrique, et soutiennent que de grandes augmentations des décaissements sont déplacées tant que l'efficacité ne s'améliore pas.

Le montant d'aide que l'Afrique reçoit, ou peut escompter, est très loin de celui dont elle a besoin pour atteindre des cibles de croissance de six ou sept pour cent ou réaliser les Objectifs de développement du millénaire.

Cette réaction n'a aucun sens. La relation d'aide a été fortement pilotée, jusqu'ici, par les donateurs. Autrement dit, les donateurs en ont eu la «propriété» et ont principalement fixé priorités et programmes de développement. Il est donc maladroit d'expliquer l'inefficacité de l'aide en se référant seulement aux situations et aux actions des partenaires africains. Les organismes donateurs ont-ils imposé des politiques qui avaient des défauts et employé des programmes et des systèmes d'aide qui étaient contre-productifs? Ont-ils préféré les pays les plus démunis et ceux où l'aide serait la plus efficace? En fait, une bonne part de l'aide n'est pas allée dans le passé aux pays qui affichaient de bons résultats, et elle n'a pas non plus amélioré les politiques ou les résultats ailleurs.

Le NEPAD demande des augmentations dans l'aide apportée à l'Afrique, et il demande des réformes dans les programmes et les pratiques d'aide des donateurs. Comment vont répondre les dirigeants du G-8? Que vont-ils offrir dans le Plan d'action pour l'Afrique?

4.1

Une plus grande aide

À la conférence sur le financement du développement, les donateurs ont promis des augmentations dans l'aide apportée aux pays en développement. Les accroissements sont modestes, mais importants dans la mesure où ils vont à l'encontre de la tendance de la dernière décennie: des baisses régulières dans les apports d'aide. Cependant, la vraie valeur des nouvelles aides promises est suspecte, vu que certains donateurs (particulièrement les États-Unis) projettent d'attacher des conditions sévères, et apparemment arbitraires, à leurs décaissements.

Dans les années 1990, les apports nominaux d'aide publique au développement qui sont allés à l'Afrique ont chuté d'environ 40 p. 100. Le montant d'aide que l'Afrique reçoit, ou peut escompter, est très loin de celui dont elle a besoin pour atteindre des cibles de croissance de six ou sept pour cent ou réaliser les Objectifs de développement du millénaire. Selon les Nations Unies, l'Afrique a besoin de voir son aide augmenter de 10 milliards \$ US par année. OXFAM estime les besoins à 25 milliards \$ US de plus par année. On parviendrait à ces augmentations si les pays de l'OCDE honoraient la cible dont ils ont convenu au niveau international et consacraient effectivement 0,7 p. 100 de leurs PIB à l'aide au développement.

Les dirigeants du G-8 entendent, à l'avenir, canaliser plus sélectivement les apports d'aide vers les pays qui pratiquent de «bonnes» politiques. Mais qui décidera en quoi consistent les «bonnes» politiques, et que signifiera ce fait pour la propriété africaine? Qu'advient-il du financement pour santé, éducation, renforcement des capacités, et réduction de la pauvreté, dans les pays où les gouvernements ne vont pas adopter les «bonnes» politiques?

Il y a de puissants arguments pour une plus grande sélectivité dans l'aide, mais qui n'est pas principalement reliée aux politiques économiques et de développement, ni appliquée au volume des apports. L'aide sera plus efficace dans les cas où les pays améliorent leur planification et leur gestion économique et financière, maintiennent cohérence et stabilité dans leurs politiques de développement, établissent de solides institutions, et cultivent la participation populaire. Ces pays devraient se voir accorder une plus grande propriété des politiques économiques et des priorités et programmes de développement, et ils devraient être les principaux bénéficiaires de la réforme des programmes et pratiques d'aide. L'aide aux autres pays ne devrait pas être réduite, mais servir à des fins humanitaires, à renforcer les capacités et à encourager les réformes. Dans leur cas, les donateurs devraient garder un plus puissant contrôle sur les décaissements, en évitant par exemple les processus budgétaires des gouvernements, comme cela se fait maintenant avec bien des partenaires africains. La sélectivité de l'aide des pays devrait davantage s'appliquer aux principes de la propriété et aux systèmes d'acheminement qu'aux politiques et à la taille des apports.

Les dirigeants du G-8 vont probablement offrir un modeste accroissement dans l'allègement de la dette par le biais de l'Initiative renforcée en faveur des PPT (la IIe). L'allègement de la dette dans le cas de l'Afrique restera quand même très en deçà des besoins ou des promesses. La vraie valeur des allègements de dettes est sérieusement entamée par une série de problèmes persistants: les prévisions des recettes d'exportation, d'après lesquelles se détermine le montant de l'allègement, sont trop optimistes; les seuils de qualification (tels que les rapports dettes/exportations) sont exagérément élevés; la prise en compte des chocs économiques défavorables est insuffisante; il y a des retards bureaucratiques provoqués par des créanciers, et certains insistent pour lier les allègements à des achats de leurs exportations; l'allègement de la dette est calibré en fonction des fonds disponibles, plutôt que des besoins; il est parfois accordé pour des raisons géopolitiques; tous les créanciers ne participent pas au programme; l'allègement est souvent très lent à s'effectuer; l'effet sur la trésorerie est limité; et la dure conditionnalité à l'ancienne du FMI continue à s'appliquer au processus.

4.2

Une réforme de l'aide

On s'entend largement, chez beaucoup de donateurs, sur la nécessité de réformer la relation d'aide, de favoriser la propriété locale, et d'améliorer l'efficacité de l'aide. À la conférence sur le financement du développement, les donateurs ont convenu plus précisément de :

- aider les partenaires à assumer la direction et à fixer priorités et programmes pour la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la politique de développement
- canaliser une plus grande aide à travers le processus budgétaire du partenaire
- délier l'aide, surtout dans le domaine de l'assistance technique
- coordonner les programmes d'aide avec les autres donateurs, notamment en groupant les fonds pour les programmes communs
- harmoniser les normes, les procédures opérationnelles et les rapports à fournir, et réduire de façon générale les coûts transactionnels d'acheminement de l'aide
- prendre des engagements d'aide à plus long terme et réagir aux chocs exogènes, pour améliorer la planification et accroître la prévisibilité.

Toutefois, la réforme de l'aide doit vaincre au moins trois obstacles. Premièrement, il subsiste un large fossé entre rhétorique et réalité, spécialement au niveau opérationnel dans le cas des pays de l'Afrique. Les organismes donateurs possèdent de grosses bureaucraties et sont souvent soumis à une tutelle parlementaire ou ministérielle, de sorte que bien des contraintes internes font obstacle au changement.

Deuxièmement, on relève de grandes incohérences dans les politiques chez certains pays donateurs, quand il est question des relations avec l'Afrique et les autres pays en développement. Exemples flagrants: la coexistence ou des augmentations simultanées de l'aide apportée à l'Afrique et des subventions octroyées aux secteurs nationaux en concurrence directe avec les produits et les exportations de l'Afrique. Cela peut parfois se traduire par une diminution nette dans les ressources qui vont à certains pays africains, malgré les augmentations nominales de l'aide apportée.

Troisièmement, il existe de profondes divergences de vue chez certains pays donateurs, surtout avec l'importance accrue du rôle des États-Unis depuis la conférence sur le financement du développement. Les nouvelles promesses d'aide découlent, en grande partie, de la guerre au terrorisme — une motivation où les critères de sélectivité des pays pourraient en arriver à s'écarter de la «gouvernance» et du besoin. Qui plus est, les États-Unis et certains autres donateurs ne semblent pas adhérer aux nouveaux principes d'une réforme chez les donateurs et d'une propriété des priorités et programmes de développement chez les partenaires.

Les nouvelles promesses d'aide découlent, en grande partie, de la guerre au terrorisme — une motivation où les critères de sélectivité des pays pourraient en arriver à s'écarter de la «gouvernance» et du besoin. Qui plus est, les États-Unis et certains autres donateurs ne semblent pas adhérer aux nouveaux principes d'une réforme chez les donateurs et d'une propriété des priorités et programmes de développement chez les partenaires.

5

Les chances d'un nouveau partenariat

Que réserve l'avenir au NEPAD, et quelles sont les chances d'un nouveau partenariat entre donateurs et pays africains?

Le NEPAD et le Plan d'action pour l'Afrique pâtissent tout deux d'un manque fondamental de légitimité. Le NEPAD ne repose pas sur le socle voulu d'une analyse rigoureuse des raisons de l'échec du développement en Afrique, ou de l'assise politique d'une initiative grandiose à l'échelle du continent. Il ne reconnaît pas la diversité de l'Afrique, les réalités politiques, les efforts de développement déjà menés à de nombreux paliers ou, chose ironique, le besoin de propriété locale. Pour le moment, il semblerait que le NEPAD et les premiers pas amorcés pour l'exécuter soient accaparés par une poignée de dirigeants de l'Afrique et du G-8, ce tant au niveau du contenu que du processus. Les organisations de la société civile africaine qui ont vu le document critiquent vivement son acceptation en bloc des modèles et politiques économiques classiques, et sa façon d'aborder le développement par le biais de projets. De son côté, le Plan d'action pour l'Afrique manque de légitimité car les dirigeants du G-8 ne semblent rien apporter de nouveau ou d'important au nouveau partenariat.

...les organisations de la société civile en Afrique parviendront peut-être aussi à exploiter le NEPAD pour amener leurs gouvernements à dialoguer sur les questions de la participation, des comptes à rendre, et de la conception de la stratégie en matière de développement.

Qu'advient-il du NEPAD si les dirigeants du G-8 n'offrent pas de nouvelles ressources ou réformes sérieuses? Qu'advient-il du Plan d'action si les dirigeants de l'Afrique ne répondent pas aux attentes dans le domaine de la paix et de la bonne «gouvernance» politique et économique? Le mieux qu'on puisse espérer, sans doute, c'est de modestes augmentations de la coopération Afrique/G-8 dans les projets régionaux et les domaines d'action collective, tels que l'allégement des dettes, les systèmes d'acheminement de l'aide, ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les stratégies et programmes de développement et les politiques économiques et sociales continueront sûrement à se concevoir et à s'exécuter au niveau national. A condition que les partisans du NEPAD restent ouverts à un vrai dialogue, les organisations de la société civile en Afrique parviendront peut-être aussi à exploiter le NEPAD pour amener leurs gouvernements à dialoguer sur les questions de la participation, des comptes à rendre, et de la conception de la stratégie en matière de développement.





Liste des participants à la conférence

M. Kwesi Botchwey

Director
Africa Programs and Research
Harvard Institute for International
Development
Harvard University, États-Unis

M. Roy Culpeper

Président
L'Institut Nord-Sud
Ottawa, Canada

M. Idrissa Dante

Spécialiste, Coordination de l'aide
Programme des Nations Unies
pour le développement
Kigali, Rwanda

M. Makhtar Diop

Directeur national
Banque mondiale
Nairobi, Kenya

M. Augustin Fosu

Directeur de la recherche
Consortium pour la recherche
économique
en Afrique
Nairobi, Kenya

Mme Constance Freeman

Directrice régionale
Centre de recherches pour
le développement international
Nairobi, Kenya

M. Yao Graham

Coordinator, Africa Secretariat
Third World Network
Accra, Ghana

M. Gerald Helleiner

Professor Emeritus
Department of Economics
Distinguished Research Fellow
Munk Centre for International
Studies
University of Toronto
Toronto, Canada

M. Ross Herbert

Research Fellow
South African Institute of
International Affairs
University of the Witwatersrand
Johannesburg, Afrique du Sud

M. Henock Kifle

Directeur, Planification stratégique
Banque africaine de
développement
Abidjan, Côte d'Ivoire

M. Matthew Martin

Director
Debt Relief International
Londres, Royaume-Uni

M. Peter Mijumbi

Visiting Senior Research Fellow
Economic Policy Research Centre
Makerere University
Kampala, Ouganda

M. Manuel (Butch) Montes

Program Officer
Peace and Social Justice Program
Human Rights and International
Co-operation
The Ford Foundation
New York, États-Unis

M. John Mugabe

Executive Director
African Centre for Technology
Studies
Interim Executive Secretary
African Commission on Science
and Technology for Human
Development
Nairobi, Kenya

M. Harris Mutio Mule

BDO Githongo and Company
Certified Public Accountants
Nairobi, Kenya

Mme Wagaki Mwangi

Econews Africa
Nairobi, Kenya

M. Francis Mwega

Consortium pour la recherche
économique
en Afrique
Nairobi, Kenya

M. Adebayo Olukoshi

Secrétaire exécutif
CODESRIA
Dakar, Sénégal

M. Delphin Rwegasira

Directeur exécutif
Consortium pour la recherche
économique en Afrique
Nairobi, Kenya

The Honourable George Saitoti

Vice President and Minister for
Home Affairs, Heritage, and Sports
Government of Kenya
Nairobi, Kenya

M. Rodney Schmidt

Chercheur principal
L'Institut Nord-Sud
Ottawa, Canada

M. Samuel Wangwe

Executive Director
Economic and Social Research
Foundation
Dar-es-Salaam, Tanzanie

M. Robert Willbond

Conseiller (Coopération)
Chef de l'aide
Direction Afrique et Moyen-Orient
Haut-commissariat du Canada
Nairobi, Kenya