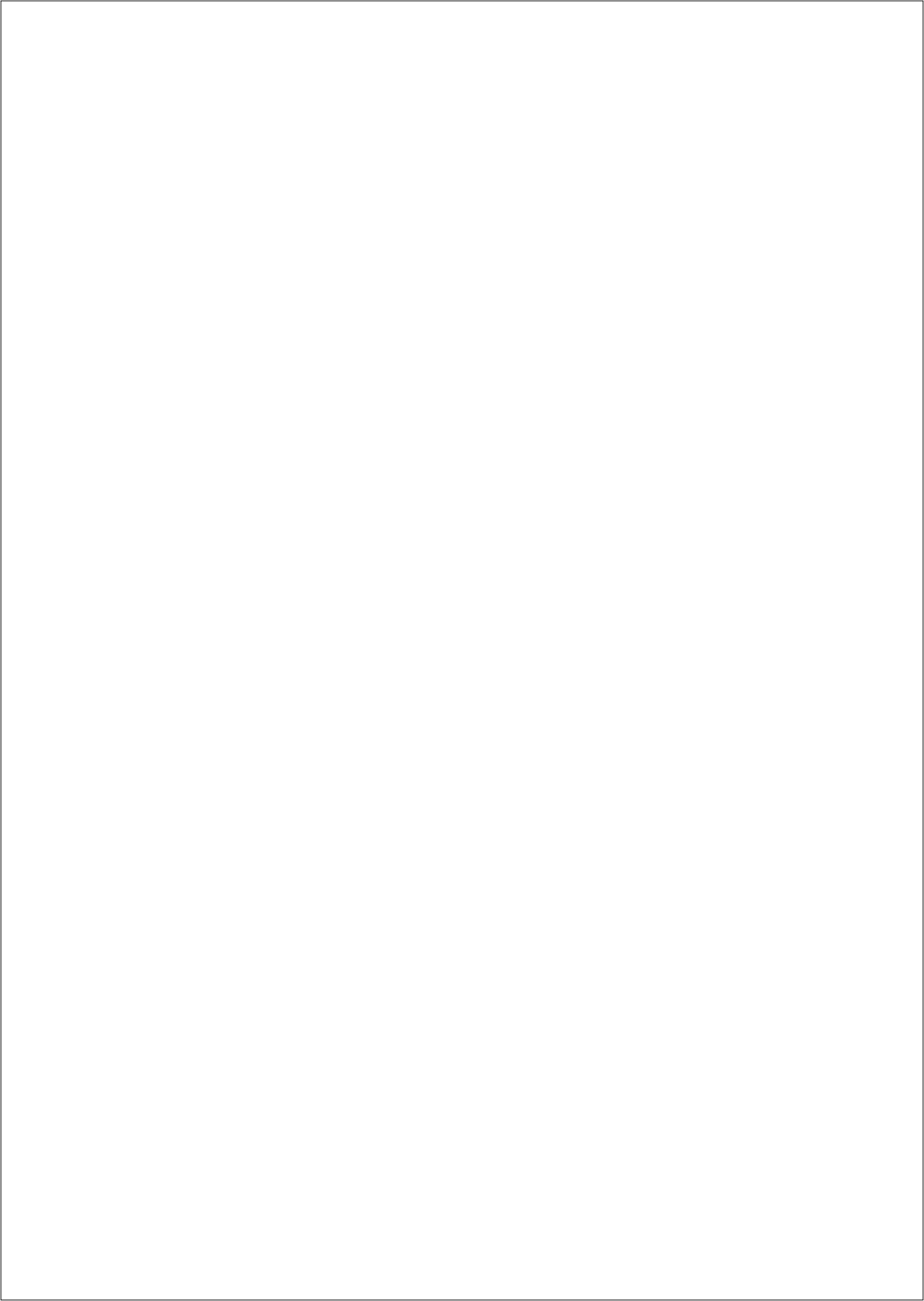


LE RAPPORT SUR L'AFRIQUE

Une évaluation du
nouveau partenariat

L'Institut Nord-Sud







LE RAPPORT SUR L'AFRIQUE

Une évaluation du
nouveau partenariat

L'Institut Nord-Sud

L'Institut est une corporation à but non lucratif créée en 1976. Il effectue des recherches spécialisées en vue de contribuer à la formulation de politiques sur les relations Nord-Sud entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Les résultats de ces recherches sont transmis aux législateurs, aux organismes intéressés et au grand public pour permettre une meilleure compréhension et susciter des discussions éclairées sur les questions de développement. L'Institut est un organisme indépendant et non partisan, qui collabore avec un ensemble d'organismes canadiens et internationaux. L'Institut Nord-Sud reçoit une subvention de l'Agence canadienne de développement international.

Le contenu de ces essais représente les vues et les conclusions des auteurs, et pas nécessairement celles des administrateurs de l'Institut ou des organismes contribuant à son financement, ni celles des organismes ou personnes consultés au cours de l'étude.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada :

**Le rapport sur l'Afrique : une évaluation du nouveau partenariat /
Rodney Schmidt ... [et al].**

Textes présentés à une conférence organisée à Nairobi, Kenya, 30 avril au 2 mai, 2002.
Publ. aussi en anglais sous le titre: Africa report.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-896770-62-2

1. Economic assistance–Africa–Congresses. 2. Africa–Economic policy–Congresses.
I. Schmidt, Rodney Allen, 1957- II. Institut Nord-Sud (Ottawa, Ont.)

HC800.A358514 2003

338.91'096

C2003-901148-8

Rédactrice-en-chef	Lois L. Ross
Équipe d'édition	Rowena Beamish, Rodney Schmidt, Dina Shadid.
Traduction	Hervé Rombaut
Conception de couverture et mise en page	Kershaw Design

© L'Institut Nord-Sud/The North-South Institute, 2003
55 rue Murray, pièce 200
Ottawa, Canada K1N 5M3

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Roy Culpeper

1

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

Rodney Schmidt

7

Réforme de l'aide en Afrique : Le cadre conceptuel

Samuel M. Wangwe

21

Coordination de l'aide et réforme chez les donneurs

Idrissa Dante

45

Les clés du développement durable de l'Afrique :
Science, technologie et investissement

John Mugabe

65

Allégement des dettes et réduction de la pauvreté :
Avons-nous besoin d'une III^e PPTE?

Matthew Martin

83

Mise en œuvre du NEPAD : Une évaluation critique

Ross Herbert

111

Annexe : Les participants à la conférence

159

AVANT-PROPOS

Roy Culpeper

Le 27 juin 2002, les dirigeants des pays industriels du G-8 se sont retrouvés pour leur sommet annuel à Kananaskis, un centre de villégiature des Rocheuses canadiennes. Même si une bonne partie de leur ordre du jour a porté sur la crise du Proche-Orient, les questions de la sécurité et du terrorisme, la gouvernance des entreprises aux États-Unis et ailleurs, et le démantèlement des stocks d'armes de destruction massive de la Russie, ceux-ci ont consacré plus d'une demi-journée de discussions à l'Afrique, et ont convenu d'un «Plan d'action pour l'Afrique».

Le plan a constitué la réponse mûrement pesée du G-8 au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'initiative que des dirigeants africains avaient lancée en 2001 et que le G8 a qualifiée de «vision audacieuse et lucide du développement de l'Afrique». Quatre dirigeants africains – les présidents Bouteflika de l'Algérie, Mbeki de l'Afrique du Sud, Obasanjo du Nigéria et Wade du Sénégal – ont en fait participé aux discussions des Huit, en compagnie du secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, lui-même ressortissant du Ghana.

Le Plan d'action du G8 a réagi à l'accent que le NEPAD mettait sur la bonne gouvernance (signifiant une consolidation de la démocratie et une saine gestion économique) et sur la promotion de la paix, de la sécurité et d'un développement au service de l'individu. Les dirigeants du G8 ont accepté la proposition que faisaient leurs homologues africains de se tenir mutuellement responsables de la réalisation des objectifs du NEPAD. En retour, le Groupe des Huit s'est engagé à appuyer les efforts de l'Afrique dans chacun des domaines suivants : en promouvant la paix et la sécurité; en renforçant les institutions et la gouvernance; en favorisant le commerce, l'investissement, la croissance économique et le développement durable; en allégeant les dettes; en accroissant les connaissances, en améliorant et promouvant l'éducation et en répandant l'utilisation du numérique; en améliorant la santé et en luttant contre le VIH/SIDA; en augmentant la productivité agricole; et en améliorant la gestion des ressources en eau. Nous avons une chance sans précédent, a dit le Plan d'action, de progresser dans la réalisation de nos objectifs communs, qui sont l'éradication de l'extrême pauvreté et l'instauration d'un développement durable.

Les dirigeants africains avaient adopté entre-temps un mécanisme d'examen par les pairs avec lequel ils évalueraient mutuellement leurs façons d'atteindre les objectifs du NEPAD. Le processus d'examen par les pairs doit à son tour éclairer la réflexion du Nord sur l'admissibilité à des «partenariats renforcés» avec les pays du G8. Autrement dit, les pays africains qui sont en train de réaliser les objectifs du NEPAD d'après l'examen des pairs se

2 ♦ Rapport sur l'Afrique : Une évaluation du Nouveau Partenariat

verront accorder «une attention particulière» par les donateurs. D'autres pays ne seraient pas évincés du partenariat, surtout s'ils s'efforcent d'atteindre les objectifs du NEPAD; toutefois, le Plan d'action exclut une collaboration avec des gouvernements qui «ignorent les intérêts et la dignité de leur peuple».

En même temps, les organisations de la société civile en Afrique ont adressé un grand reproche au NEPAD : l'absence totale de consultations publiques par ses artisans. Ce manquement a détonné avec l'accent que le NEPAD mettait sur la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de la personne. Que ce soit dans le Plan d'action du Groupe des Huit ou dans les annonces qu'ont faites par la suite les dirigeants de l'Afrique (par exemple à la réunion de Durban de l'Union africaine en juillet 2002), il n'y avait pas grande indication qu'on ferait un effort concerté pour s'assurer le soutien du public par le biais de discussions participatives réunissant des groupes très divers. Il a plutôt semblé que la prochaine étape du NEPAD allait être sa mise en œuvre.

La quantité de ressources supplémentaires que le G-8 allait engager pour appuyer le NEPAD, particulièrement sous forme d'aide publique au développement (APD) avait suscité d'énormes conjectures avant le Sommet de Kananaskis. Le *deus ex machina* est venu, pour le G8, de la Conférence internationale sur le financement du développement que l'ONU avait tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002. Durant la période précédant cette rencontre, on avait de plus en plus escompté un accroissement considérable de l'APD pour avancer sur le front des Objectifs de développement du millénaire, qui prévoyaient une réduction de moitié de l'extrême pauvreté d'ici 2015. Mais, au lieu du doublement des niveaux d'APD que réclamaient certains leaders mondiaux (dont Kofi Annan, le président de la Banque mondiale James Wolfensohn et l'ancien président mexicain, Ernesto Zedillo, présidant une éminente commission pour la Conférence de Monterrey) qui aurait débloqué 50 milliards \$ US de plus par an, les États-Unis, l'Europe et le Canada ont annoncé des augmentations plus modestes représentant 12 milliards \$ US (ou à peu près 25 p. 100 des niveaux existants) augmentations devant se matérialiser d'ici 2006.

Au sommet de Kananaskis, les dirigeants du G8 ont capitalisé sur les chiffres annoncés à Monterrey. Ils ont discuté entre eux pour savoir quelle portion des 12 milliards \$ US devrait être affectée à l'Afrique, et les médias ont fait état de profondes divisions chez les participants. La chose s'est reflétée dans l'énoncé du Plan d'action pour l'Afrique, qui a déclaré «nous avons bon espoir qu'en tout la moitié ou plus de notre nouvelle aide au développement *pourrait* aller aux nations de l'Afrique qui sont gouvernées avec justice, qui investissent dans leur capital humain et qui promeuvent la liberté économique»¹. Cette phrase sous-entend qu'en vertu du Plan, une APD supplémentaire de 6 milliards \$ US *pourrait* être accordée aux pays africains admissibles d'ici l'année 2006.

De toute évidence, ce financement additionnel est nettement insuffisant pour les besoins de l'Afrique. Un rapport a par exemple estimé que, pour la trentaine de pays africains qu'on juge en mesure d'utiliser efficacement une aide extérieure, il faudrait une augmentation de 20 à 25 milliards \$ US dans l'APD – la faisant passer des 13 milliards \$ actuels à entre 33 et 38 milliards \$ – pour leur permettre d'atteindre les Objectifs de

développement du millénaire². De telles augmentations auraient pu se concevoir si, à la Conférence de Monterrey, on avait accédé à la requête des leaders mondiaux et approuvé un doublement de l'APD, au lieu des 25 p. 100 d'augmentation qu'ont accordé les donateurs.

À supposer qu'il se matérialise, le financement additionnel de 6 milliards \$ US est en fait même très loin de certains des besoins les plus pressants du continent – dont, par exemple, ceux d'une population victime du VIH/SIDA qui croît rapidement. Les Nations Unies ont appelé à la création d'un Fonds mondial pour la santé, de 10 milliards \$ US, destiné à la recherche, à l'éducation et aux thérapies pour combattre la pandémie de SIDA (du plus de la tuberculose et en paludisme), mais seuls 2 milliards \$ US ont été engagés. Un groupe d'experts a estimé que 29 millions de nouvelles infections escomptées d'ici l'année 2010 pourraient être évitées avec un investissement de 27 milliards \$ US³. Et c'est en Afrique, où vit aujourd'hui 71 p. 100 de la population mondiale infectée par le VIH, que le plus petit nombre de cas sont soignés. Seules 30 000 personnes porteuses du VIH sont en train de recevoir un mélange d'antiviraux sur tout le continent africain (c'est moins qu'au Canada) alors qu'il compte maintenant 29 millions de personnes infectées par le virus.

De nombreux critiques se sont empressés de condamner le Plan d'action pour l'Afrique, qui comporte selon eux «peu d'action et pas de plan». Mais immédiatement après l'annonce du G8, le président Obasanjo du Nigéria s'est déclaré satisfait du Plan d'action, qu'il voyait comme un début ou un «départ» plutôt qu'une «arrivée». Le président sud-africain Thabo Mbeki et le secrétaire général Kofi Annan se sont fait l'écho de ses propos.

Le fait est que les 6 milliards \$ US d'aide additionnelle offerts à l'Afrique peuvent être également considérés comme une hausse importante – de près de 50 p. 100 – par rapport aux apports actuels de 13 milliards \$ US. Vu la façon dont on a critiqué l'inefficacité de l'aide accordée dans le passé, la capacité des gouvernements et des économies de l'Afrique à absorber fructueusement de plus gros suppléments d'APD est un sujet de préoccupation légitime.

En plus de prévoir un supplément d'aide internationale, le Plan d'action renferme d'importantes dispositions sur le commerce, par exemple faciliter l'accès aux marchés pour les pays africains «en s'efforçant d'instaurer, pour tous les produits en provenance des pays les moins avancés...y compris...africains, l'accès en franchise et hors contingent». Il réaffirme aussi les engagements qui ont été pris à Doha de «mener des négociations globales sur l'agriculture, afin d'arriver à des améliorations sensibles en ce qui concerne l'accès aux marchés, la réduction et l'élimination graduelle de toutes les formes de subventions à l'exportation, et la réduction notable des aides nationales qui faussent les échanges». Le Plan d'action préconise d'augmenter le financement destiné à l'assistance technique en matière de commerce pour renforcer la capacité des Africains à gérer les relations commerciales et à exploiter les possibilités d'exportation.

En résumé, on trouve beaucoup de déclarations d'intention dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et dans le Plan d'action pour l'Afrique du Groupe des Huit. Certains des engagements du G-8 ne sont pas à la hauteur des attentes, en partie à

cause du caractère peu réaliste de ces dernières. En même temps, aussi bien les donateurs que les gouvernements africains pourraient ne pas atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, si modestes qu'ils soient, en tout cas du côté des donateurs. Ceci ne ressortira qu'au cours des deux ou trois prochaines années.

Voilà particulièrement pourquoi les recommandations de l'Institut Nord-Sud formulées à la lumière d'une conférence qu'il a convoquée avec des collègues africains à Nairobi en mai, et exposées dans l'introduction du présent recueil, gardent toute leur pertinence. Ces recommandations ont parlé de la nécessité d'engager un dialogue afin de mobiliser, auprès du public africain, un vrai soutien pour les objectifs et les moyens du NEPAD; de remplacer les processus pilotés par les donateurs, qui régissent actuellement les politiques, les programmes et les projets; d'ancrer les stratégies de développement dans le contexte socio-économique particulier de chaque pays; et d'affecter des ressources aux pays qui «n'affichent pas de résultats» afin d'encourager les réalisations.

Une recommandation tout aussi pertinente a été faite aux donateurs : on les encourageait à accepter des évaluations des résultats de leurs politiques, programmes et pratiques d'aide, tant au niveau du pays qu'au niveau de l'organisme donneur. On recommandait plus particulièrement que les partenaires africains surveillent et évaluent (et aident à améliorer) les résultats affichés par les donateurs, afin d'aller plus loin que le système d'examen par des pairs qui existe chez les donateurs eux-mêmes. Un tel système de surveillance semble être particulièrement approprié, vu la façon hésitante dont les donateurs prenaient leurs engagements.

Ce recueil contient les exposés qui ont été présentés à la conférence de Nairobi, plus une introduction qui résume les points saillants soulevés à cette occasion. Nous espérons que l'ouvrage aidera à asseoir la légitimité politique du NEPAD et à progresser vers un processus de gouvernance qui soit plus réellement démocratique en Afrique.

La conférence, «Propriété et partenariat dans la stratégie de développement de l'Afrique», était coorganisée par le Consortium pour la recherche économique en Afrique (Nairobi, Kenya) et l'Institut Nord-Sud (Ottawa, Canada). Un merci tout particulier à Naomi Harrison, de l'INS pour avoir coordonné la conférence. Bien des remerciements, également, au personnel du Sarova PanAfric Hotel qui a aidé à faciliter l'organisation de la rencontre, sous la direction compétente de Naomi. Nous tenons aussi à remercier l'Agence canadienne de développement international (Ottawa) d'avoir financé la conférence, et le Centre de recherches pour le développement international (Ottawa) d'avoir financé la *Global Financial Governance Initiative*, dans laquelle s'inscrivent la conférence et le présent ouvrage. Beaucoup de membres du personnel de chacune de ces organisations ont assisté à la rencontre et apporté de précieuses contributions aux délibérations. Enfin, nous remercions chacun(e) des participant(e)s, énuméré(e)s en annexe, d'avoir produit les exposés et engagé des discussions poussées et très variées autour des opinions, des informations et des expériences relatives à ces questions qui ont une importance capitale pour l'Afrique et l'ensemble du monde.



Roy Culpeper, qui est né à Karachi, est arrivé au Canada en 1959. Il a étudié à l'Université de Toronto, où il a obtenu un Ph.D. en économie (avec une spécialisation Développement) en 1975. Il a travaillé par la suite à Winnipeg pour le Gouvernement du Manitoba, à Ottawa pour les ministères fédéraux des Finances et des Affaires extérieures, et à Washington pour la Banque mondiale. Roy Culpeper est entré à l'Institut Nord-Sud en 1986; il en est devenu le vice-président en 1989, et a été élu président et chef de la direction de l'INS en 1995. Il est l'auteur de nombreux écrits sur des questions de finances internationales.

Notes

- 1 Paragraphe 9 du Plan d'action pour l'Afrique (les italiques sont de nous).
- 2 Banque africaine de développement, en collaboration avec la Banque mondiale et quatre autres organisations multilatérales, *Achieving the Millennium Development Goals in Africa : Progress, Prospects and Policy Implications* (juin 2002).
- 3 Article du numéro actuel de *The Lancet*, cité dans le *Globe and Mail* du 5 juillet 2002.

INTRODUCTION :

PROPRIÉTÉ ET PARTENARIAT

DANS LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

DE L'AFRIQUE

Rodney Schmidt

Les 1^{er} 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 les politiques, les programmes et les 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 tiendra 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 œuvre 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.

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 5 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.

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.

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 l'aide, le commerce, l'investissement, l'allégement de la dette et la réforme de l'aide. Il remplacerait l'actuelle relation d'aide que les gouvernements des pays développés contrôle 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 populations africaines, 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'allégement des dettes prévu par l'Initiative renforcée en faveur des PPTÉ (la II^e) est lent, risque quand même de laisser des fardeaux de dette insupportables dans bien des pays africains, et ne libère pas souvent les fonds nécessaires au financement des programmes de réduction de la pauvreté et de développement en cours. 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 pays 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.

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 favoriser la compréhension et la 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'œuvrer de manière coordonnée afin :
 - i) de remplacer les processus pilotés par les donneurs, 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) d'améliorer les pratiques démocratiques et la participation à la conception des stratégies de développement, réduire la corruption, et accroître la focalisation et la discipline des partenaires africains dans la gestion économique.
- 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 des contraintes de chaque pays partenaire. Les stratégies et les politiques devraient mettre l'accent sur l'urgence sanitaire du 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 les 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 chacun des organismes donneurs rencontre ses 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.

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.

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 sudafricain, 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 donneurs 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.

Partenariat

Le NEPAD propose un marché où les dirigeants africains vont assurer la paix et la bonne «gouvernance» et les pays développés vont 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. 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.

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.

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 leurs 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.

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.

Le document

Le NEPAD n'est ni 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 d'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 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 le VIH/SIDA – deux conditions essentielles pour systématiquement réduire la pauvreté et promouvoir le développement.

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 au sein du programme 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 œuvre de cette initiative...
(NEPAD, octobre 2001).

Le manque d'information 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 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.

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 envers certains pays. 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'améliorera pas.

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 les priorités et les 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. Elle n'a pas non plus amélioré les politiques ou les résultats des autres pays. 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?

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 PPTe (la II^e). 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.

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 :

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

Qu'advient-il du NEPAD si les dirigeants du G-8 n'offrent pas de nouvelles ressources ou de 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. 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.



Rodney Schmidt est entré à l'Institut Nord-Sud d'Ottawa en 2002 comme chercheur principal; il se spécialise dans les questions de développement macroéconomique et de finances internationales. Avant cela, il a passé quatre ans à Hanoï, au Vietnam, où son travail au service du CRDI (Centre de recherches pour le développement international du Canada) a consisté à apporter une assistance technique et un soutien financier à des économistes et des spécialistes des sciences de l'environnement du Vietnam et à appuyer des programmes semblables ailleurs en Asie. De 1993 à 1998, Rodney Schmidt a été chercheur et analyste de la politique à la Division des finances internationales du ministère des Finances du Canada et, à ce titre, il a contribué à la politique canadienne sur des grandes manifestations, questions et institutions de l'économie internationale. Il a obtenu son Ph.D. en économie de l'Université de Toronto sous la direction du professeur Gerald K. Helleiner.

Notes

- 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.

RÉFORME DE L'AIDE EN AFRIQUE : LE CADRE CONCEPTUEL

Samuel M. Wangwe

Arrière-plan et contexte

La communauté des donateurs, Banque mondiale en tête, a conçu un cadre d'évaluation des résultats nationaux pour calculer l'accès à l'aide que méritent les pays en développement, et guider ainsi la sélectivité dans l'affectation de l'aide. Cette façon d'aborder la sélectivité a suscité une controverse chez les partenaires du développement tant dans le monde développé que dans le monde en développement. Le but de cet exposé est de dévoiler l'essentiel du cadre proposé pour l'évaluation des résultats nationaux, de se pencher sur les points forts et les défauts de la démarche adoptée, et de donner un certain nombre d'indications sur la voie à suivre.

Le reste de l'exposé s'organise comme suit : la partie 2 considère les conditions qui ont amené à mettre sur pied le cadre d'évaluation des résultats nationaux, la partie 3 dévoile le cadre proposé pour l'évaluation des résultats nationaux, la partie 4 examine les points forts et les défauts du cadre d'évaluation et la partie 5 considère la voie à suivre, en indiquant comment on pourrait améliorer la démarche proposée.

Les conditions initiales : Contexte des préoccupations

Dans cette partie, on soutient que durant les années 1960 et 1970, l'aide était affectée d'après de larges ententes avec les philosophies de développement; dans les années 1980, elle l'était à la lumière de prescriptions détaillées pour réformer les politiques; et dans les années 1990, les préoccupations au sujet de son efficacité ont commencé à s'exprimer et sont devenues prépondérantes. C'est dans le contexte de ces préoccupations que le cadre d'évaluation des résultats nationaux a été élaboré.

Les apports d'aide sous la forme qu'on leur connaît aujourd'hui ont débuté après l'accès à l'indépendance, dans les années 1960, et ont augmenté tout au long des années 1970. Durant cette première période, l'aide était affectée aux pays sur la base d'une large acceptation de la philosophie de développement plutôt qu'à la lumière de cadres et de prescriptions de politiques détaillés.

À partir des années 1980, les affectations d'aide ont commencé à envisager des cadres de politiques détaillés, revêtant la forme de ce qu'on a finalement appelé des réformes de politiques. L'aide était censée déclencher ou stimuler des réformes de politiques du type conçu et introduit dans les pays aidés par les institutions financières internationales (IFI), notamment le FMI et la Banque mondiale. Les politiques des pays recevant l'aide ont convergé vers des programmes d'ajustement structurel standard du type élaboré et introduit par les IFI.

Reconsidérant l'évolution de l'aide durant les 50 dernières années, on est désenchanté par les mécanismes d'aide conventionnels. On est de plus en plus inquiet qu'ils n'aient pas l'efficacité pour amener l'aide à produire les effets désirés sur le développement et la réduction de la pauvreté. Les donateurs ont l'impression que l'efficacité de l'aide est faible. Les clientèles qui soutiennent l'aide apportée à l'Afrique ont de plus en plus de mal à intervenir efficacement pour qu'on l'augmente. En général, on se préoccupe de plus en plus, chez donateurs et bénéficiaires, de la nécessité d'accroître l'efficacité de l'aide. La focalisation sur l'efficacité de l'aide, et sur les initiatives pour déterminer dans quelles conditions elle fonctionne, vient refléter ces préoccupations. La communauté des donateurs, Banque mondiale en tête, a conçu le cadre d'évaluation des résultats nationaux dans le but d'aborder ces sujets de préoccupation.

Le cadre proposé pour l'évaluation des résultats nationaux

Cette partie expose les principaux traits du cadre d'évaluation des résultats nationaux et les implications qu'il a pour la politique. Le cadre est censé déterminer dans quelles conditions l'aide fonctionne afin de pouvoir proposer des prescriptions de politiques pour accroître l'efficacité de l'aide.

Le cadre proposé, démarrant avec les travaux de Burnside et Dollar¹ et élaboré à la Banque mondiale², utilise essentiellement des régressions de croissance tablant sur des données macros pour rattacher l'aide à la politique. Les régressions comprenaient une variable d'aide et un terme d'interaction aide-qualité des politiques. L'aide à elle seule s'est révélée non importante dans l'influence de la croissance, mais le terme d'interaction était positif et significatif. L'exclusion des pays à revenu intermédiaire (recevant généralement peu d'aide) vient renforcer les résultats de la régression car les coefficients sont plus élevés et plus significatifs. L'incidence marginale de l'aide sur la croissance varie avec la qualité des politiques. Dans les piètres environnements de politiques où l'indice des politiques atteint zéro, une augmentation de 1 p. 100 du PIB dans l'aide entraîne une réduction de 0,3 p. 100 dans la croissance. Dans les bons environnements de politiques (où l'indice des politiques atteint 2,7), une augmentation de 1 p. 100 du PIB dans l'aide se traduit par une augmentation de 0,5 p. 100 dans la croissance. À la lumière de ces travaux économétriques, on a suggéré que l'aide fonctionne seulement (sur le plan de l'efficacité) quand les politiques du gouvernement et la qualité de la gestion économique sont bonnes. Le cadre proposé en conclut que l'aide fonctionne dans les bons environnements de politiques.

Les travaux effectués sur ce cadre ont aussi découvert que la structure des affectations effectives de l'aide, surtout lorsqu'elle était bilatérale, était des plus inefficaces, et même encore pire que si l'aide était affectée au hasard. L'aide est moins ciblée vers les pays pauvres, et encore moins ciblée vers les bons environnements de politiques. On a découvert qu'elle est ciblée de manière imparfaite vers les pays pauvres, de sorte que la relation entre le revenu par habitant et l'aide reçue par habitant est faible, et l'est encore davantage dans le cas de l'aide bilatérale. L'aide a également révélé une partialité pour les pays ayant de petites populations. Les affectations d'aide sont motivées par les intérêts politiques et stratégiques des donateurs, surtout pour l'aide bilatérale.

Dans la première version du cadre d'évaluation des résultats nationaux, l'indice des politiques se définissait en termes de trois variables de politique : taux d'inflation, excédents budgétaires et ouverture commerciale. Les critiques ont fait remarquer que ces variables de politique étaient trop peu nombreuses pour représenter un critère de bonnes politiques. Deux sortes de réponses ont été apportées. Premièrement, on a affirmé que les trois indicateurs macro-économiques se substituaient à une plus large classe de politiques³. Deuxièmement, on a élargi l'indice des politiques, pour en faire un critère plus inclusif, en ajoutant de nombreuses autres variables de politique et institutionnelles. Le plus large indice – le Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) – est un indice ordinal constitué d'une vingtaine de critères de politique et d'institutions différents. Il se compose de variables macros, sectorielles, budgétaires et d'inclusion sociale. Cet indice a été utilisé par Collier et Dollar et a renforcé la conclusion voulant que l'aide ne fonctionne que dans un bon environnement de politiques.

Selon une récente publication de la Banque mondiale⁴, les donateurs ont trois instruments à leur disposition pour encourager l'adoption de bonnes politiques dans les pays en développement : l'argent, la conditionnalité et le dialogue sur l'assistance technique et politiques. Les dix études de cas ont révélé que les donateurs ont utilisé tous les trois en tentant d'améliorer les environnements de politiques; mais ils l'ont fait avec assez peu de discernement, sans tenir compte que la possibilité que les différents instruments puissent avoir différents «rendements» à différents stades du processus de réforme des politiques. L'ouvrage indique ensuite que certains instruments seront probablement plus efficaces que d'autres dans certaines conditions.

Le cadre a indiqué que si les affectations d'aide avaient ciblé les pays pauvres, elles auraient été plus efficaces dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Il a démontré l'importance de cibler les pauvres dans les affectations d'aide en signalant que si 10 milliards \$ US d'aide devaient être affectés selon le *statu quo*, ils sortiraient 7 millions de personnes de la pauvreté; si, en revanche, le même montant était affecté d'après la qualité des politiques et le degré de pauvreté, c'est 25 millions de personnes qui seraient sorties de la pauvreté.

Si l'aide ne fonctionne que dans les bons environnements de politiques, cela sous-entend que la sélectivité pourrait être un instrument pour accroître l'efficacité de l'aide afin

qu'elle génère une forte croissance et fasse reculer la pauvreté. L'implication pour la politique, c'est qu'une affectation plus sélective de l'aide aux pays qui sont pauvres et poursuivent de bonnes politiques provoquerait de plus grandes réductions de la pauvreté. Les recommandations plus précises, pour accroître l'efficacité de l'aide, sont que : i) l'aide financière soit ciblée vers les pays pauvres qui ont de bonnes politiques; ii) une aide soit fournie aux réformateurs crédibles pour les aider à entretenir la réforme des politiques; iii) la combinaison des formes d'aide soit adaptée aux conditions spécifiques du pays et du secteur, et une plus grande aide-projets aille aux pays qui ont de bonnes politiques mais une faible capacité à offrir les services; iv) les projets soient choisis et conçus pour générer et transmettre la connaissance et la capacité institutionnelle; et v) des démarches alternatives soient trouvées pour aider les pays qui ont de piètres politiques, car ils ont besoin d'une aide sous forme d'idées plutôt que d'argent.

Points forts et défauts du cadre

Cette partie expose les points forts et les défauts du cadre d'évaluation des résultats nationaux qu'on a présenté dans la partie qui précède. Elle est censée servir d'assise pour construire sur les points forts dégagés et se prémunir contre les défauts trouvés.

Les points forts

Cette partie dégage les points forts du cadre. Le fait de s'attacher à améliorer l'efficacité de l'aide est cité comme un gros point fort, d'autant qu'à cette fin, on fait le point sur l'expérience du développement. La sélectivité pour privilégier pauvreté et résultats est considérée comme un autre point fort. Enfin, le fait d'encourager l'amélioration des politiques et celui de reconnaître le renforcement des capacités sont cités comme d'autres points forts du cadre.

Le fait de s'attacher à améliorer l'efficacité de l'aide est un changement positif. Le pessimisme antérieur, qui associait l'aide à des effets négatifs sur la croissance produits par le biais de mécanismes comme le syndrome hollandais et la réduction de l'effort fiscal et de l'effort d'épargne nationale, a été contré en concluant que l'aide a pour effet net d'augmenter la croissance dans les bons environnements de politiques. Ce constat indique qu'on peut répondre aux craintes de ces pessimistes avec une bonne politique, et qu'elles ne devraient donc pas servir d'argument contre l'aide.

Les études se rattachant au cadre d'évaluation sont revenues sur diverses expériences faites avec l'aide en matière de développement et en ont tiré des leçons utiles. Faire le point sur l'expérience acquise et les leçons apprises peut être en soi fort constructif.

Les conclusions des études du cadre d'évaluation des résultats ont souligné et aidé à comprendre le fait que de meilleures politiques et institutions accroissent l'efficacité de l'aide. Elles attirent l'attention sur l'importance d'améliorer les politiques. Malgré les débats

qui ont entouré les détails techniques et les méthodologies adoptées, il existe un accord général sur le fait que l'aide fonctionne mieux dans les bons environnements de politiques. Cette conclusion aide à reporter l'attention sur ce qui constitue un bon environnement de politiques. La capacité à absorber l'aide est plus grande dans ces bons environnements de politiques.

La reconnaissance du renforcement des capacités comme moyen de générer et transmettre la connaissance et de développer les capacités institutionnelles sont un changement positif. Cette conclusion peut être utilisée à deux égards. Premièrement, elle peut servir à affecter une plus grande aide au renforcement des capacités (institutionnelles et nécessaires à l'élaboration des politiques). Deuxièmement, elle peut servir d'argument pour augmenter l'aide au renforcement des capacités dans les pays nécessiteux qui s'engagent à améliorer leurs environnements de politiques.

L'argument de la sélectivité, qui se concentre sur l'amélioration des affectations destinées à la réduction de la pauvreté, est particulièrement le bienvenu pour les pays pauvres. Les conclusions des études du cadre d'évaluation montrent que l'aide peut avoir une plus grande incidence sur la réduction de la pauvreté si elle est ciblée vers les pays pauvres qui ont de bonnes politiques et de bonnes institutions. Le déplacement de l'aide affectée vers les pays pauvres serait favorable à l'Afrique. La part de l'aide allant à l'Afrique subsaharienne passerait de 37 à 47 p. 100, une situation qui s'accorderait avec la réalisation des objectifs de développement du millénaire. La concentration sur la pauvreté cadre avec la focalisation des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui, entre autres choses, visent à améliorer les affectations de ressources aux secteurs où règne une forte pauvreté (dans lesquels les pauvres se trouvent, ou bien sont activement engagés).

L'affectation de l'aide d'après les résultats est un changement bienvenu. L'affectation fondée sur les résultats sera probablement supérieure à l'affectation motivée par les considérations géopolitiques et les intérêts stratégiques des donateurs. Mais on doit s'attaquer au défi de la définition des «résultats».

Les défauts : Diverses sortes de questions soulevant des préoccupations

Cette partie considère les défauts du cadre d'évaluation. Les grandes catégories de points faibles comprennent : les questions concernant la méthodologie et l'économétrie, les circonstances propres au pays, les problèmes d'incertitude et d'instabilité, les questions concernant la composition de l'aide, l'influence des courants inverses dus au service de la dette ou au liement de l'aide, les questions de bonne politique et le processus associé à l'amélioration de la qualité des politiques, et les préoccupations au sujet des questions de fongibilité de l'aide.

Questions sur la méthodologie : l'économétrie

Une série de préoccupations soulevées au sujet des conclusions sous-jacentes du cadre d'évaluation ont tourné autour des questions méthodologiques et économétriques. La sagesse d'utiliser une analyse de régression transnationale pour expliquer les déterminants de la croissance a été mise en doute (par ex. par Lensink et White)⁵. Différentes études ont employé un grand nombre de variables qui, on l'a montré, avaient une influence importante sur la croissance. Les spécifications des modèles risquent de pâtir des variables omises et des estimateurs non uniformes⁶. Dans ce contexte, la sélection, l'utilisation et l'interprétation sélectives des différentes variables de politique ont été contestées.

La mise en commun des données présume que la productivité de l'aide et, par voie de conséquence, des autres ressources qui complètent l'aide est constante à travers les pays et au fil du temps, sauf pour ce qui est capturé par le terme d'interaction. Ce terme doit également s'interpréter avec soin car il pourrait signifier en même temps que la qualité des politiques influence l'incidence de l'aide sur la croissance et que l'ampleur de l'aide influence l'incidence des politiques sur la croissance.

On a fait remarquer que les régressions utilisées dans le cadre d'évaluation sont extrêmement sensibles à la respcification du modèle. Hansen et Tarp⁷ ont passé en revue trois générations de travaux empiriques sur l'efficacité macro-économique de l'aide à l'étranger. Les trois générations d'études sur le lien entre l'aide et la croissance ont montré qu'il existe une relation positive entre les deux, et que ce lien positif entre aide et croissance apparaît comme un solide résultat dans les trois générations d'études. Les auteurs ont trouvé que, dans chaque génération d'études, ceux qui prétendent que la relation aide-croissance est négative sont une minorité. Quand toutes les études sont prises collectivement, les preuves de la relation positive entre aide et croissance se révèlent convaincantes. Les auteurs ont montré que le résultat fondamental de Burnside et Dollar est sensible à la spécification des données et du modèle. Burnside et Dollar ne signalent aucunes régressions avec les termes d'aide au carré dans leurs estimations empiriques. Pourtant, le terme d'aide au carré est statistiquement significatif et solide. L'examen global de la littérature sur l'efficacité de l'aide laisse entendre que l'incidence globale de l'aide a été positive et est en train de s'améliorer⁸. En fait, Hansen et Tarp ont indiqué que leurs propres modèles préférés montrent que l'aide est efficace, indépendamment des politiques.

La critique qui reprochait d'utiliser seulement trois variables de politique dans l'analyse initiale de Burnside et Dollar a été entendue et on a utilisé par la suite la mesure plus large de la CPIA, incluant une vingtaine de composants. Mais même dans cette version améliorée du cadre d'évaluation, quelques variables importantes pour la réduction de la pauvreté (celles qui influencent la redistribution comme les réformes agraires) n'ont pas été intégrées⁹.

Les circonstances propres au pays

Un point qui ressort du débat entre Hansen et Tarp, d'un côté, et Burnside et Dollar, de l'autre, c'est que le choix de l'estimateur compte. Dans l'interprétation de Hansen et Tarp, cela a signifié que les effets propres au pays sont importants.

On a affirmé qu'en utilisant des résultats aussi faibles pour faire de puissantes prescriptions de politique comme «diriger l'aide seulement vers les pays qui ont une bonne gestion économique», on néglige le fait que les pays qui ont moins la chance d'avoir de bonnes politiques en place peuvent avoir besoin d'une aide quelconque pour les aider à revenir dans la bonne voie. L'environnement économique mondial a considérablement changé, et les paradigmes et politiques de développement qui ont pu fonctionner dans les années 1970 et 1980 ne sont peut-être pas nécessairement les plus appropriés pour la décennie actuelle. Utiliser les résultats du passé comme indicateur des résultats du futur pourrait être douteux dans un nouvel environnement économique mondial, étant donné la compréhension incomplète de l'interaction entre l'aide, la politique macro-économique et les variables d'économie politique¹⁰. La question non réglée est donc de savoir si on peut s'arranger pour que les différentes sortes d'instruments d'aide disponibles fonctionnent mieux dans différentes circonstances nationales et comment.

Les résultats nationaux individuels des études du cadre d'évaluation sont beaucoup influencés par le choix de l'élasticité de la pauvreté. Cela indique que différentes façons d'aborder la réduction de la pauvreté peuvent avoir différentes incidences sur la pauvreté pour un niveau de croissance donné. Toutefois, et en partie parce que le débat a tourné autour des questions de bonne politique, l'importance de la pauvreté n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite. Pourtant d'après le modèle Collier-Dollar, réaffecter l'aide en fonction de la pauvreté a un plus gros effet que la réaffecter d'après les critères de politique. Cette conclusion et la plus large importance de la pauvreté auraient dû être davantage poursuivies dans le cadre d'évaluation¹¹.

Questions d'incertitude et d'instabilité

Un fil de la littérature a soulevé la question du rôle des chocs externes (exogènes), de l'instabilité de l'aide et de l'incertitude connexe. La possibilité que l'aide puisse apporter une réponse positive aux chocs et réduire ainsi la vulnérabilité se trouve examinée.

Lensink et Morrissey¹² ont trouvé que, quand l'incertitude de l'aide est prise en considération, son effet sur la croissance est positif et significatif. La chaîne de transmission est censée être le volume d'investissement. La conclusion selon laquelle l'incertitude réduit l'efficacité de l'aide est très solide, et elle laisse entendre que la stabilité dans les relations donateurs-bénéficiaires pourrait accroître l'efficacité de l'aide en permettant aux bénéficiaires de prédire plus facilement les futurs apports d'aide, qui pourraient permettre à leur tour un plus grand investissement et une meilleure planification financière.

L'effet de l'environnement externe et climatique est démontré par les résultats de tests économétriques transversaux en rapport avec la croissance du PIB. On a trouvé que ces tests menés sur deux périodes de douze ans regroupées privilégiaient l'hypothèse selon laquelle l'efficacité de l'aide dépend de l'environnement externe et climatique, plus que l'hypothèse selon laquelle l'aide est efficace seulement si les politiques nationales sont bonnes¹³. Les auteurs suggèrent qu'on peut concilier les deux idées en adoptant le principe de l'affectation de l'aide fondée sur les résultats. Cela signifierait que les résultats affichés seraient ajustés en fonction de l'effet des facteurs environnementaux. Selon un tel principe, l'aide affectée serait d'autant plus grande que l'environnement externe est mauvais (pour une politique donnée) et que la politique est bonne (pour un environnement externe donné). Les auteurs mettent en garde, à juste titre, contre la possibilité de concevoir la sélectivité à la lumière d'une fragile évaluation de l'influence de l'efficacité de l'aide. Ils montrent que l'influence de l'aide est plus positive dans les pays plus vulnérables aux facteurs exogènes. Dans ces cas, on trouve que l'aide a beaucoup amorti les effets négatifs des facteurs externes hostiles¹⁴. Les implications pour la politique, c'est que la portée de facteurs extérieurs comme les chocs externes, et les problèmes connexes de l'instabilité et de l'incertitude, devraient être pris en compte quand on considère les résultats des politiques.

La composition de l'aide

Les études de l'incidence de l'aide ont souvent traité l'aide dans sa globalité et ne se sont donc pas penchées sur sa composition. La composition de l'aide compte, diverses études ayant montré que certaines formes d'aide étaient plus efficaces que d'autres. Par exemple, le passage de l'aide-projet à l'aide-programme a constitué une réponse au problème de sous-utilisation des capacités observé dans certains pays au cours des années 1980. L'aide-projet, administrée dans des appareils administratifs parallèles, a souvent été associée à l'affaiblissement de capacités humaines et institutionnelles déjà faibles. Le remplacement des ressources humaines locales et les perturbations institutionnelles qui en résultaient ne pouvaient pas être bons pour la croissance. L'assistance technique a parfois été associée à l'incapacité de développer les capacités locales par suite du remplacement ou de la continue sous-utilisation des ressources humaines locales.

Des inquiétudes ont été exprimées au sujet du problème de l'«aide en paquet» qui diminue l'influence dont dispose les bénéficiaires quand il faut choisir les composants dont ils ont le plus besoin. Ainsi, des projets «en paquet» qui venaient avec du personnel et du matériel comme véhicules et ordinateurs ont généralement été acceptés à cause du matériel, même si le personnel apportant l'assistance technique n'était pas vraiment nécessaire.

Une récente étude de la Banque mondiale a trouvé que la composition de l'aide est importante et que l'importance relative de diverses formes d'aide varie en même temps que la phase des réformes¹⁵. Dans ce contexte, les études de cas ont montré que dans la période pré-réformes, l'assistance technique et le dialogue sur les politiques offrent le plus de soutien pour la réforme des politiques; tandis que dans les périodes de réformes rapides, le dialogue sur les politiques est aussi important que le financement.

L'influence des courants inverses

L'apport d'aide aux pays bénéficiaires reçoit souvent plus d'attention que les courants inverses se produisant par le biais du service de la dette ou du liement de l'assistance.

Le fardeau de la dette peut attirer une grosse part de l'aide pour assurer le service de la dette, auquel cas il ne restera pas grand-chose pour influencer la croissance. Ainsi, l'étude de Fosu¹⁶ sur le fardeau de la dette et la croissance économique dans 35 pays de l'Afrique subsaharienne a constaté que l'encours net de la dette nuisait à la croissance économique pour des niveaux donnés de moyens de production. Elle a calculé que la croissance enregistrée par l'ASS dans les années 1980 aurait augmenté de 50 p. 100 sans le fardeau de la dette extérieure, mesuré en montant net (encours total de la dette moins total des réserves). En utilisant les données de 1970 à 1986, Fosu a trouvé que la croissance économique annuelle (dans un échantillon de 29 pays de l'ASS) baisse en moyenne de 1,1 point de pourcentage si un pays est classé comme très endetté¹⁷. Ceci se traduit par environ 1/3 du taux de croissance du PIB moyen de l'échantillon de l'ASS. La réduction de la croissance s'effectue par le biais de la productivité réduite des investissements.

Suivant le degré de liement de l'aide, de gros montants de l'aide décaissée ont été consacrés à des biens et services provenant des pays donateurs. Ces montants ne sont généralement pas déduits des apports d'aide consignés, ce qui conduit à surestimer les ressources d'aide effectivement conservées dans le pays bénéficiaire.

La «bonne politique» et le processus d'amélioration de la politique

Les cibles de politique macro-économique qui ont été définies dans le cadre de la Banque mondiale peuvent être atteintes, mais on n'a pas abordé la question du coût de ces réformes pour la société. Pour un indice des politiques donné, le coût encouru à travers d'autres perturbations de l'économie peut varier selon le processus et le parcours adoptés aux fins de l'amélioration des politiques. Le processus adopté pour maîtriser l'inflation, réduire les déficits budgétaires et ouvrir l'économie, et la manière dont ces réformes s'enchaînent, peuvent être tout aussi importants pour dénoter une bonne politique que les cibles quantitatives atteintes à un certain moment.

La qualité des politiques poursuivies ne se reflète pas pleinement dans les éléments observables de l'indice des politiques. Le processus et le parcours qu'un pays adopte pour atteindre ces cibles sont importants dans la détermination d'une bonne politique. Par exemple, l'inflation peut être abaissée par un resserrement du crédit qui se fait au détriment des initiatives pro-investissements, et les déficits budgétaires peuvent être diminués en réduisant des dépenses publiques qui promeuvent la croissance, consacrées par exemple à l'infrastructure. L'ouverture du commerce, si elle n'est pas bien gérée, peut miner des activités de production nationales clés¹⁸.

Le concept de «bonne politique» est relatif car il risque de changer avec le temps, comme l'a montré l'évolution de l'expérience du développement. Par exemple, la première

génération de réformes des politiques visait la stabilisation macro-économique et «l'instauration des bons prix». Alors que beaucoup de pays africains se lançaient dans des programmes d'ajustement structurel au cours des années 1980, il n'existait pas de stratégies pour s'occuper des dimensions sociales de l'ajustement. On croyait largement que la stabilisation macro-économique et la croissance qui en résulterait finiraient par mener à une réduction de la pauvreté. Les critiques des PAS ont souligné le fait que leurs objectifs n'abordaient pas les dimensions sociales de l'ajustement et que les PAS ne réussissaient pas à faire reculer la pauvreté¹⁹. En réponse à cela, les PAS ont commencé à inclure quelques dimensions sociales dans ce qu'on a appelé des Programmes d'action économique et sociale. Cependant, la dimension sociale a été introduite à titre d'«élément complémentaire» au lieu d'être intégrée dans le processus d'élaboration des politiques. À l'époque, on ne se rendait pas compte du fait que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel et transversal. C'est dans ce contexte que le concept des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté a introduit une nouvelle dimension en intégrant le problème de la pauvreté dans le processus d'élaboration des politiques des pays endettés. Les DSRP contiennent maintenant de nouvelles dimensions comme l'appropriation, la participation, la concentration sur la pauvreté, la définition des priorités, et le souci de globalité dans la conceptualisation de la réduction de la pauvreté tel qu'il est exprimé dans le Cadre de développement intégré que la Banque mondiale a élaboré en 1999. La bonne politique, dans le monde du Cadre de développement intégré, a un sens différent de celui qu'elle avait dans le monde de la première génération des PAS. Toute analyse de régression qui utilise des données de séries temporelles pour la modélisation des politiques doit prendre ce point en considération.

Ce qui est plus préoccupant, c'est que l'indice des politiques et le modèle structurel utilisés dans les études du cadre d'évaluation ne donnent pas le poids qu'ils méritent au processus d'élaboration des politiques et à la dynamique du passage de piètres politiques à de bonnes politiques. La dynamique du processus d'élaboration des politiques peut avoir une importante influence sur la durabilité des politiques (par ex. en évitant leur renversement) et sur la propriété des politiques. Il y a des enseignements utiles à tirer sur le processus d'élaboration des politiques, le parcours suivi lors du passage à de bonnes politiques, l'enchaînement des instruments de politique et la meilleure façon de combiner différents instruments.

Le processus de renforcement des capacités requises pour l'analyse politique et la gestion économique rencontre de plus grands défis dans les pays en développement qui sont également en train de passer d'économies dirigées par le secteur public et contrôlée par l'appareil administratif à des économies de marché pilotées par le secteur privé, et de systèmes politiques fermés à des régimes multipartites plus ouverts. La situation est davantage compliquée par les impératifs de la mondialisation. Les défis que pose l'élaboration des politiques dans le cadre des nouvelles conditions de libéralisation économique et politique et du processus de mondialisation réclament un soutien plus explicite pour renforcer les capacités à gérer le parcours qui doit mener à de bonnes

politiques. C'est une exigence à satisfaire en plus d'atteindre les cibles quantitatives sélectionnées pour la politique macro-économique. La capacité à entreprendre ce développement de politiques doit être forgée. L'aide au développement devrait servir à appuyer la consolidation des capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement plutôt que leur érosion.

L'expérience de l'élaboration des politiques dans bien des pays en développement a montré que les défis en la matière font intervenir bien plus d'instruments suivant les objectifs de développement qu'un pays se propose d'atteindre. La croissance n'est pas le seul objectif de développement, et elle n'est même pas la seule voie qui mène à la réduction de la pauvreté comme semblent le suggérer les régressions fondées sur la croissance. La pauvreté peut être réduite par d'autres facteurs, comme des dépenses dans le secteur social, un accroissement des avoirs des pauvres ou des investissements dans le capital humain. L'effet de la croissance sur le recul de la pauvreté est sensible au profil de la répartition du revenu. La qualité de la croissance est donc importante quand il s'agit d'influencer les élasticités de la pauvreté. Les études du cadre d'évaluation ont adopté des élasticités constantes de la pauvreté face au revenu. Pourtant, les variations dans les modes de répartition du revenu ou dans la qualité de la croissance ont une incidence directe sur la pauvreté. En outre, la vulnérabilité et l'insécurité sont de plus en plus reconnues comme des éléments importants dans la pauvreté.

La fongibilité de l'aide

Les modèles du cadre d'évaluation présument que l'aide est fongible. Que les profils des dépenses changent ou non selon les intentions du donneur dépend de la mesure dans laquelle les bénéficiaires ont des degrés de liberté suffisants pour neutraliser les effets voulus de l'aide et de la mesure dans laquelle l'injection de l'aide provoque de plus larges mécanismes d'ajustement économique qui produisent des résultats involontaires comme dans le cas du syndrome hollandais²⁰. On a affirmé que l'ampleur de la fongibilité a diminué par suite de la réduction du financement national destiné au budget de développement dans beaucoup de pays bénéficiaires²¹.

La fongibilité existe, on l'a montré, et va probablement persister dans les cas où donateurs et bénéficiaires poursuivent différents programmes. Elle traduit la divergence des idées des donateurs et des bénéficiaires sur les priorités. L'harmonisation des points de vue conduirait à une aide qui serait plus efficace pour réaliser les objectifs de développement. On découvre aussi que l'aide est plus susceptible de devenir fongible à mesure que le nombre des donateurs augmente. Le fait que l'aide soit partiellement fongible a des implications pour la politique, venant militer pour une coordination de l'aide et la nécessité de prêter une plus grande attention à la qualité du programme de dépenses publiques global des pays bénéficiaires. Il fait ressortir l'importance d'accroître leur capacité de gestion budgétaire.

La voie à suivre

Le défi de politique à venir, c'est si on peut faire en sorte que les différents types d'instruments d'aide fonctionnent mieux dans les différentes circonstances nationales et comment, et quelles sortes de démarches de développement on peut adopter pour aller de l'avant. Dans cette partie, on fait certaines réflexions sur divers sujets : les changements dans le contexte du développement; la redéfinition du partenariat et la promotion de la «propriété»; une meilleure coordination; l'amélioration des mécanismes d'acheminement de l'aide; la plus grande attention à prêter au renforcement des capacités; l'amélioration de la gestion budgétaire; et l'atteinte des objectifs de développement.

Les changements dans le contexte du développement et dans le partenariat en matière de développement

Le contexte dans lequel se déroulent l'aide et les réformes est en train de changer, comme en témoignent les récents événements chez les partenaires du développement et du côté des Africains. Il existe un plus grand intérêt pour la réduction de la pauvreté, la fin de la guerre froide est en train de transformer alliances et partenariats, les pressions internationales de pairs s'exercent afin d'améliorer l'efficacité de l'aide, des initiatives se prennent pour forger de nouveaux partenariats entre donateurs et bénéficiaires et, dans les pays bénéficiaires, on assiste à une redéfinition des partenariats avec les divers acteurs.

Premièrement, la concentration sur la pauvreté – telle que l'expriment l'OCDE (1996), le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale et l'adoption croissante de stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique – marque une rupture avec le passé. On s'attend à ce que le processus du DSRP (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) produise des innovations en concentrant l'attention sur la pauvreté. La généralisation de la réduction de la pauvreté comme principal défi du développement, et son intégration à la fois dans la gestion de la politique macro-économique et dans le processus budgétaire, sont une nouvelle innovation.

Deuxièmement, la fin de la guerre froide ne va pas supprimer l'importance de la politique étrangère et des intérêts des donateurs dans la détermination des affectations de l'aide, mais elle pourrait réduire la prépondérance de l'aide allouée d'après les anciens alignements idéologiques. Dans ce scénario, les chances de dégager un consensus autour des stratégies de développement chez les partenaires sont sans doute plus grandes, et c'est une situation susceptible de créer les conditions pour améliorer la coordination de l'aide et son acheminement²². Dans ce cas, même de nouveaux critères pour affecter l'aide ont une meilleure chance d'être envisagés et mis en pratique.

Troisièmement, les pressions internationales de pairs s'exercent afin d'améliorer l'efficacité de l'aide, y compris l'harmonisation des mécanismes d'acheminement. Les initiatives qui se prennent actuellement à l'OCDE via les processus du CAD (Comité d'aide au développement) et du PSA (Programme spécial d'assistance), ainsi que celles se prenant au

sein du réseau des Nations Unies, sont encourageantes. Les récentes initiatives de la CEA (Commission économique de l'ONU pour l'Afrique) et du CAD-PSA, tenant des réunions conjointes pour discuter de l'efficacité de l'aide et des possibilités de réduire les coûts transactionnels, d'améliorer les mécanismes d'acheminement et d'harmoniser les procédures, pointent dans la bonne direction.

Quatrièmement, des initiatives se prennent pour forger des partenariats avec le capital international privé, tels qu'une participation publique-privée aux investissements d'infrastructure. De plus amples initiatives dans l'expansion des exportations et la facilitation de l'accès aux marchés (comme la Convention de Cotonou et la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique) promettent de forger de nouveaux partenariats entre secteur public et secteur privé.

Cinquièmement, la tendance à la libéralisation politique et à la démocratisation en Afrique, et l'approbation des efforts pour arriver à une bonne gouvernance au niveau panafricain, comme dans le cas de l'UA (Union africaine) et du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique), sont des indications que le continent repense peut-être sa façon d'aborder la gestion du développement. La nouvelle démarche en matière de développement est censée être plus «inclusive», participative et ouverte à une responsabilité devant les parties intéressées locales. Dans le cadre du NEPAD, par exemple, l'Afrique considère que l'aide des partenaires du développement vient compléter les propres engagements et efforts du continent.

Redéfinir le partenariat et promouvoir la «propriété»

On s'inquiète de plus en plus de la nécessité de redéfinir les relations d'aide pour parvenir à un meilleur équilibre compatible avec la plus grande propriété du côté des bénéficiaires de l'aide. On devra faire de durs choix des deux côtés du partenariat. Les gouvernements africains devront adopter de meilleures politiques économiques et ouvrir leurs systèmes de gouvernance, tandis que les donateurs auront à réformer leurs politiques, leurs règlements et leurs procédures. Dans le système économique international, les gouvernements africains procédant aux réformes ont besoin d'un plus grand espace pour commercer et avoir accès aux marchés. Il faudra redéfinir les relations d'aide et les formes de partenariats qui conviennent, comme l'ont souligné l'OCDE et le NEPAD²³.

On reconnaît aussi de plus en plus que le comportement des donateurs est un facteur dans l'équation de l'efficacité de l'aide en Afrique²⁴. La propriété des priorités, de la politique et des programmes de développement est une condition cruciale pour assurer l'efficacité de l'aide d'une façon durable. L'aide pilotée par les donateurs – où les organismes d'aide plutôt que les gouvernements bénéficiaires repèrent les projets et les programmes, les conçoivent, les exécutent et les évaluent – a constitué un problème en Afrique. En général, elle amoindrit la qualité des activités que finance l'aide et le sentiment de responsabilité qui est essentiel pour assurer l'efficacité et la durabilité de ces activités du côté des bénéficiaires.

Durant la période des réformes économiques, beaucoup de pays ont introduit des améliorations et de la solidité dans leurs politiques macro-économiques, mais en même temps la propriété du programme du développement s'est considérablement amenuisée. Intentionnellement ou non, les pays aux prises avec les programmes de réforme des politiques se sont tellement concentrés sur l'atteinte des cibles fixées avec les institutions financières internationales que le processus d'élaboration des politiques est devenu en principe un effort collaboratif; mais dans la pratique, les pays bénéficiaires sont devenus plus dépendants à l'égard de ces IFI. Ils ont perdu le contrôle du processus d'élaboration des politiques. Les plans quinquennaux ont été suspendus et remplacés par des programmes de redressement économique à plus court terme. Des documents de politique clés, comme les documents-cadres de politique économique et les examens des dépenses publiques, sont tombés davantage sous l'influence de Washington. Le défi à venir pour l'Afrique, c'est de se réappropriier les priorités, la politique et les programmes de développement.

On a relevé des inquiétudes au sujet de l'équilibre à trouver entre la participation des partenaires du développement et la propriété au niveau national. Dans le cas des DSRP par exemple, malgré les bons progrès qui se sont faits sur plusieurs fronts, on s'est demandé dans quelle mesure le processus du DSRP lui-même est la propriété du pays s'il doit être approuvé par les IFI. Sur ce point, une tension se crée entre l'élaboration de DSRP qui sont vraiment la propriété de la nation et l'obtention de l'approbation des Conseils de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Cette tension pourrait signifier que des gouvernements vont préparer leurs DSRP avec une idée préconçue de ce qui sera sans doute approuvé par les institutions de Washington. Si on pousse la chose trop loin, elle peut miner la propriété, les gouvernements s'adaptant aux idées (réelles ou appréhendées) de Washington plutôt que des parties intéressées nationales. Voilà pourquoi certains sont en train de demander que tous les critères destinés à juger le contenu et le processus du DSRP soient rendus publics à l'avance. Cette méfiance est réelle étant donné que, au cours de la récente histoire, les partenariats en matière de développement ont penché inégalement du côté des donateurs. C'est peut-être pour ces raisons qu'une récente évaluation préliminaire du processus du DSRP en Tanzanie indique qu'il a été inévitablement piloté par les donateurs, même si dans l'ensemble les objectifs reflètent ceux que le gouvernement tanzanien a précédemment identifiés, souvent par le biais d'un processus consultatif²⁵. Il est important que les gouvernements africains fassent des efforts délibérés pour se réapproprier le processus de réforme, mais on s'attend en même temps à ce que les donateurs ajustent les politiques, les procédures et les mécanismes d'acheminement de l'aide afin que la propriété nationale puisse se réaliser.

On a affirmé que les préoccupations actuelles concernant les partenariats en matière de développement sont loin d'aborder les problèmes de coordination, de propriété et de dépendance²⁶. Ce qu'il faut, c'est une démarche plus radicale où le pays bénéficiaire arrêterait d'abord sa stratégie, ses programmes et ses projets de développement à lui, surtout en consultant sa propre population mais aussi en dialoguant avec les donateurs. Il

présenterait ensuite ses plans aux donateurs qui placeraient un financement sans restrictions dans une caisse commune²⁷. La caisse commune de l'aide au développement, incluant les propres ressources du bénéficiaire, servirait alors à financer la stratégie globale de développement.

Dans le cas de la Tanzanie, il y a eu des progrès raisonnables dans la redéfinition des relations d'aide et des partenariats. Le processus du DSRP est intervenu alors que le pays était assez avancé dans ses discussions sur la redéfinition du partenariat avec ses partenaires du développement. Le nouveau cadre des relations avec ces partenaires figure dans ce qu'on a finalement appelé la «Tanzania Assistance Strategy». La TAS est essentiellement un cadre à moyen terme pour promouvoir la propriété locale et le partenariat en matière de développement. Elle cherche à promouvoir la bonne gouvernance, la transparence, la reddition de comptes, le renforcement des capacités et l'efficacité de l'aide. La TAS est essentiellement un processus de transformation des relations d'aide. Elle présente un cadre stratégique national triennal qui énonce quatre grandes préoccupations : le programme national du développement, le cadre de politiques, les meilleures pratiques en matière de coopération au développement, et les indicateurs pour surveiller son exécution. En pratique, il y a eu un certain ajustement des politiques d'aide pour modifier son mode d'acheminement en réponse au DSRP. Parmi les changements notables : l'engagement de ressources pour le soutien budgétaire sur une période plus longue (d'ordinaire trois années au lieu d'une), le glissement pour intégrer les projets dans des démarches sectorielles et d'autres arrangements à panier commun, et la subordination des stratégies des pays donateurs au DSRP²⁸. On a pris des initiatives afin de mettre en place un arrangement constitutionnel pour surveiller le processus de transformation des relations d'aide. Depuis février 2002, on a nommé un Groupe de surveillance indépendant, acceptable pour le gouvernement et les donateurs, qui a eu pour mandat de surveiller les progrès dans les relations d'aide et d'en rendre compte aux réunions annuelles du Groupe consultatif. C'est un exemple prometteur de la voie à suivre pour redéfinir les relations d'aide.

La coordination

La coordination de l'aide est un autre facteur dans l'efficacité de l'assistance. La présence d'un grand nombre d'organismes d'aide (jusqu'à 40 dans bien des pays) ayant généralement des modes de fonctionnement différents, et mal coordonnés, qui font grimper les coûts transactionnels pour des gouvernements déjà à la limite de leurs ressources, vient réduire encore davantage l'efficacité de l'aide. Arrêter des stratégies de coordination de l'aide devient un défi, dans ces conditions. La coordination efficace et durable de l'aide est une activité que les pays africains doivent mener en identifiant clairement les domaines prioritaires et les indicateurs. Dans ce sens, la coordination cadrera avec la plus grande appropriation et représentera un prolongement de la propriété.

Le renforcement des capacités et la capacité à gérer le changement

L'incidence de l'aide – spécialement des assez gros montants – est modulée par l'entremise des organisations qui la gèrent et des institutions qu'elle touche. La capacité de ces institutions et les ressources humaines pour les faire marcher ne sont souvent pas à la hauteur des exigences. Il y a deux façons d'aborder ce problème dans le contexte de l'Afrique. La première démarche postule une vision pessimiste de la capacité de l'Afrique et des donateurs à changer leurs façons de gérer l'aide, et de leur capacité à améliorer la gouvernance et la gestion du développement. D'après cette démarche, les institutions posent problème (comme cela arrive souvent en Afrique) et l'aide peut miner le développement au lieu de l'accélérer. Comme les réformes qui impliquent la gestion de gros montants d'aide ne peuvent s'exécuter efficacement, la politique proposée pour donateurs et bénéficiaires, c'est de réduire le montant de l'aide et la dépendance envers l'aide. La seconde démarche postule une vision optimiste de la capacité de l'Afrique et des donateurs à apprendre des échecs du passé, à changer leurs façons de gérer l'aide, et à améliorer la gouvernance et la gestion du développement. C'est seulement si l'aide est efficace qu'une plus grande aide peut se justifier dans les phases initiales pour renforcer les capacités à gérer l'économie et à négocier une transition vers une moins grande aide dans le futur. Le sous-entendu, c'est que la gestion de l'aide doit nettement changer par rapport aux anciennes pratiques tant des bénéficiaires que des donateurs. L'interaction entre l'aide et l'apprentissage institutionnel du bénéficiaire est importante et devrait être cultivée de telle manière qu'elle serve à favoriser le renforcement (plutôt que l'érosion) des capacités institutionnelles. C'est cette deuxième démarche qu'on recommande comme voie à suivre en Afrique.

Le défi à relever, c'est d'aider les pays qui sont en train d'afficher de piètres résultats à gérer la transition pour se transformer en pays à bons résultats. L'aide devrait accentuer le dialogue sur les politiques et l'assistance technique destinée à renforcer les capacités par le transfert de la connaissance. On peut l'utiliser sélectivement pour soulager la misère à court terme et limiter au maximum les perturbations susceptibles de renverser le processus de transition. Un soutien à la société civile et aux autres agents du changement serait justifié. La coordination de l'assistance technique et sa gestion dans le sens du renforcement des capacités locales demeurent une des principales difficultés. Une récente étude a abordé l'option de la mise en commun des fonds pour financer l'assistance technique dans le contexte de stratégies sectorielles. L'étude a englobé six pays de l'Afrique et trouvé certaines indications d'une corrélation entre la mise en commun de l'assistance technique et l'élaboration de meilleures stratégies et politiques sectorielles²⁹. On suggère que de meilleurs cadres pour évaluer les progrès dans le renforcement des capacités sont nécessaires et qu'une harmonisation des procédures de l'IDA est cruciale pour la mise en commun de l'assistance technique. On suggère également que la mise en commun de l'assistance technique peut être des plus efficaces dans des relations de coopération au développement qui sont restructurées.

Réduire les coûts transactionnels : Améliorer les mécanismes d'acheminement

L'efficacité de l'aide est influencée par ses mécanismes d'acheminement. La voie à suivre, c'est s'orienter vers une plus grande flexibilité dans les affectations de l'aide afin de les ajuster et de les adapter aux résultats changeants. Comme on est en train de passer d'une démarche-projet à une démarche-programme, la coordination et la gestion des mécanismes de financement continueront à poser un grand défi pour réaliser des progrès au niveau de la transparence, de la flexibilité, de la prévisibilité et de l'appui aux réformes (dans le sens des principes du DSRP) et vers l'adoption de procédures communes de déclaration et de comptabilisation. Dans le cas de la Tanzanie, par exemple, il y a eu des progrès raisonnables vers l'adoption de mécanismes d'acheminement de l'aide plus souples³⁰. En 1998, on a pris l'initiative d'instaurer un fonds de la dette multilatérale (FDM), alors démarré par sept pays et étendu par la suite à huit. On a fait des progrès sur ce front après l'an 2000 quand on a formulé le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Le FDM a été depuis remplacé par le Soutien budgétaire pour la réduction de la pauvreté (SBRP) qui s'est monté à 139 millions \$ US en 2001-2002 (sur le 1,2 milliard \$ promis). La part des ressources du DSRP atteint aujourd'hui 15 p. 100 de tous les apports d'aide. Le mouvement vers le soutien budgétaire dans le contexte des DSRP est un changement bienvenu car il est en accord avec la flexibilité dans l'affectation des ressources d'aide. Mais ce changement doit s'accompagner d'une meilleure gestion et comptabilisation des finances publiques. Le progrès dans l'exploitation du SBRP a signifié des progrès au niveau de la mise en commun des ressources, de l'accroissement des objectifs de réforme, du ciblage, de la surveillance, de la consolidation du dialogue, de l'élaboration de façons communes de résoudre les problèmes, et de la réorientation vers les résultats. Suivant des principes analogues, la Banque mondiale est en train d'offrir un Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP), une forme de prêt à l'ajustement destiné à la poursuite des efforts commencés sous le Crédit programmatique à l'ajustement structurel (CPAS).

Améliorer les systèmes de gestion budgétaire

Les systèmes de gestion budgétaire ont besoin d'être améliorés. Une condition préalable à cette amélioration, c'est que la comptabilité des transactions soit fiable. Les situations où une bonne part des apports d'aide n'est pas capturée dans le budget seront probablement associées à de faibles niveaux de gestion budgétaire et de reddition de comptes. Dans le cas de la Tanzanie, par exemple, des ressources d'aide considérables ne sont pas canalisées par le biais du budget gouvernemental, encore que la situation se soit améliorée au cours des dernières années. La Tanzanie a continué à s'inquiéter de ce que l'assistance continue à arriver en dehors du budget du gouvernement. À l'heure actuelle, 50 p. 100 de l'aide restent canalisés en dehors du budget, contre 70 p. 100 il y a deux ans³¹. C'est-à-dire que 50 p. 100 de l'assistance contournent les procédures d'approbation normales, dont les procédures juridiques. Cette pratique a d'importantes conséquences, venant amoindrir la cohérence de la focalisation sur la pauvreté et affaiblir le système de déclaration et la reddition de comptes pour l'utilisation des ressources.

L'amélioration de la gestion budgétaire mérite d'avoir une haute priorité si le soutien budgétaire doit grandir en importance comme mécanisme d'acheminement de l'aide. Cette amélioration devrait accroître la responsabilité et diminuer la fongibilité. La reddition de comptes et la surveillance devront être améliorées, en tant qu'important volet de la gestion budgétaire. Quatre aspects de la surveillance et de la reddition de comptes peuvent être identifiés dans ce contexte. Premièrement, on a indiqué que la chose va comporter l'amélioration de la disponibilité de l'information voulue sur les finances publiques, en mettant l'accent sur la comptabilisation et la déclaration des dépenses publiques en temps opportun et sous une forme propice à leur surveillance par les diverses parties intéressées. Deuxièmement, des études des dépenses dans divers pays ont révélé que seule une partie des fonds affectés atteignait la destination envisagée. On recommande que ces activités de surveillance des dépenses soient institutionnalisées (ou qu'on passe d'études à des systèmes de surveillance des dépenses). Troisièmement, en accord avec l'orientation vers les résultats, on recommande que la notion de vérification des dépenses publiques soit élargie pour englober la vérification technique et la vérification de l'efficacité (le «rapport qualité-prix»). Quatrièmement, il importe de reconnaître que la notion de surveillance et de reddition de comptes n'est pas seulement une affaire technique, mais qu'elle est profondément enracinée dans l'économie politique et l'obtention d'une gouvernance dans le pays. On recommande en particulier que les efforts pour combattre la corruption fassent partie de l'effort pour améliorer la reddition de comptes et la surveillance des dépenses publiques. La lutte contre la corruption doit consister en un effort conjoint entre les pays africains et les partenaires du développement, étant donné que les personnes qui collaborent à la corruption proviennent souvent des deux groupes de partenaires. Les efforts des pays africains pour lutter contre la corruption, et ceux des pays de l'OCDE pour légiférer contre les pots-de-vin (qu'on a fait passer pour des commissions) devraient continuer.

Le processus budgétaire mérite une plus grande attention que celle accordée dans le passé. En particulier, le besoin de renforcer les capacités de gestion budgétaire et de coordination des politiques est un important aspect du travail pour ouvrir la voie à l'élaboration de bonnes politiques. Il y a de nombreux cas de non-respect des obligations financières locales dans les projets d'aide, et c'est une situation qui restreint l'efficacité de l'aide. Elle résulte en grande partie de faibles capacités de gestion budgétaire, y compris de faiblesses dans la définition des priorités des dépenses publiques, même quand ce problème ne se manifeste peut-être pas explicitement dans la taille du déficit budgétaire. Dans ces cas, des plafonds budgétaires peuvent être observés (un aspect de «la bonne politique») mais le mode d'affectation et d'utilisation des dépenses publiques peut ne pas se traduire par de l'efficacité et de l'efficience dans l'exécution des projets.

Une plus grande participation des diverses parties intéressées au processus budgétaire devrait influencer les affectations des dépenses publiques et améliorer la reddition de comptes pour ces dépenses. Elle pourrait aussi conduire à une plus grande conformité fiscale qui améliorerait la production de recettes budgétaires. On recommande d'élargir la notion de budget, pour passer du simple budget gouvernemental (où seuls les ministères se voient allouer des crédits budgétaires) au plus large budget national (où d'autres acteurs à

l'extérieur du gouvernement peuvent avoir accès aux ressources publiques à condition de fournir des biens et des services publics). On envisage qu'un résultat de la redéfinition des rôles du gouvernement et des autres acteurs dans la société, ce soit qu'une partie des biens publics que le gouvernement fournissait auparavant puisse devoir être fournie maintenant par d'autres acteurs dans l'intérêt de toute la société. Ceci justifierait l'affectation de dépenses publiques à ces acteurs même s'ils ne font pas partie du gouvernement (des subventions aux organisations non gouvernementales). Ces affectations devraient s'accompagner de systèmes de reddition de comptes qui exigent à la fois la vérification techniques des comptes de ces acteurs et la reddition de comptes au public ou aux collectivités qu'ils sont censés servir. On observe que pour le moment, la majorité des ONG obtiennent leurs fonds directement des partenaires du développement (les recevant directement ou via des ONG de ces pays partenaires). Une conséquence de l'intégration du budget, c'est qu'il faudra trouver des façons appropriées de canaliser les ressources provenant des fonds publics vers les ONG et les autres fournisseurs de biens publics (établissements de recherche et centres de réflexion).

Il faut se prémunir contre la possibilité d'un renversement des progrès réalisés dans l'efficacité de l'aide. Les mécanismes pour déterminer l'efficacité de l'aide doivent être institutionnalisés et verrouillés pour pouvoir durer et être difficiles à renverser. En ce qui concerne la reddition de comptes pour les ressources financières au niveau local, Courtnage³² a mentionné le cas de l'Ouganda où on a institutionnalisé la surveillance des dépenses. Dans le système introduit, le public est mis au courant des ressources et les surveille jusqu'au niveau local. La Tanzanie a aussi commencé à mettre ce système en pratique. Les concours financiers aux gouvernements locaux doivent être plus transparents, afin de diminuer les incertitudes et de réduire les inégalités.

La mise sur pied des nouveaux mécanismes de partenariat devrait aussi accroître la prévisibilité des apports de ressources. Le processus du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qu'on est en train de largement adopter en Afrique a pour objet de remédier à ce problème³³. Mais s'il y a eu d'assez bons progrès pour améliorer la gestion des finances publiques par le biais du CDMT et de la RDP (Revue des dépenses publiques) au niveau national dans plusieurs pays de l'Afrique, relativement peu de progrès ont été faits au niveau local. On recommande que les deux processus soient étendus aux gouvernements régionaux et locaux des pays africains. Cela nécessiterait des améliorations sous l'angle de la redéfinition des rôles et des responsabilités et de la meilleure gestion des finances publiques à ces niveaux (contrôle, comptabilisation, déclaration, vérification) et du renforcement des capacités dans le domaine des ressources humaines.

Les pays africains et les partenaires du développement se sont montrés intéressés d'améliorer la gestion et la reddition de comptes en matière de finances publiques. Ce qu'ils doivent faire maintenant, c'est arrêter conjointement les normes minimales acceptables (par exemple, pour la comptabilisation et la déclaration) et les meilleures pratiques. Il y a plusieurs initiatives en cours pour harmoniser les processus de comptabilisation et de déclaration (par exemple, au niveau du CAD/OCDE et des banques multilatérales de développement). On recommande que ces initiatives soient harmonisées.

Accroître la capacité à atteindre les objectifs de développement

Pour atteindre les objectifs du développement international et les objectifs du millénaire, la voie à suivre doit aborder le quantum des ressources, la façon dont elles sont affectées, et l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées. Beaucoup ont affirmé que l'apport de gros montants d'aide sur une période prolongée peut aider à sortir les pays pauvres de la pauvreté. Amoako et Ali³⁴ ont fait des estimations des ressources requises si on veut que le développement en Afrique réduise les niveaux de pauvreté de moitié d'ici 2015 et permette cependant de réduire la dépendance envers l'assistance. Ils ont trouvé que c'est faisable à condition qu'un soutien substantiel soit apporté de l'extérieur dans la phase initiale. Si les tendances actuelles (de 1996) devaient se maintenir (c'est-à-dire que les choses continuent comme avant), le taux de pauvreté tomberait de 72 p. 100 en 1996 à 64 p. 100 en 2015³⁵. Pour réduire la pauvreté de moitié (à 36 p. 100) d'ici 2015, Collier a ajouté qu'une action doit être menée sur trois fronts et par différents acteurs. Premièrement, il faut que les donateurs agissent en redirigeant l'aide vers les pays pauvres (ce qui devrait réduire la pauvreté d'un autre 8 p. 100, en la ramenant à 56 p. 100). Deuxièmement, il faudrait que les pays africains effectuent des améliorations dans les politiques, qui réduiraient la pauvreté d'un autre 11 p. 100, à 45 p. 100. Troisièmement, il faudrait que les donateurs accroissent le volume de l'aide afin de ramener la pauvreté à 36 p. 100 d'ici 2015³⁶. L'implication pour la politique ici, c'est le besoin de faire pression en faveur d'une amélioration des politiques, d'une réaffectation de l'aide aux pays pauvres et d'un accroissement de l'aide à l'Afrique, surtout maintenant que l'assistance a un effet assez bon et en train de s'améliorer.

Il est raisonnable de s'attendre à ce que l'aide soit affectée aux environnements où elle est la plus efficace, ce qui semblerait justifier une certaine réaffectation vers les pays à bons résultats. Mais on doit s'empresser de s'interroger sur la meilleure façon de mesurer les résultats et sur la quantité et la forme d'aide qui devraient aller aux pays à piètres résultats. On peut tirer certaines leçons de ceux qui ont déjà essayé en pratique d'allouer l'aide en fonction des résultats. Ainsi, l'IDA affecte ses ressources d'après la pauvreté (seuls les pays ayant un PIB de 885 \$ US ou moins sont admissibles) et les résultats indiqués par l'indice CPIA (Country Policy and Institutional Assessment). On a proposé que la 13e IDA veille à ce que ses moyens de mesurer les résultats cadrent avec les critères utilisés dans les DSRP. Elle va aussi étendre la participation de façon à inclure les opinions des emprunteurs et de la société civile, et progresser vers une plus grande divulgation et transparence et une plus ample réflexion sur le processus des DSRP³⁷.

La voie à suivre, c'est mesurer les résultats d'une manière complète, en prenant notamment en considération les chocs externes. Plusieurs pays de l'Afrique sont en train d'élaborer des indicateurs de rendement complets, dans le cadre des DSRP. On devrait s'entendre sur ces indicateurs de rendement chez les partenaires-clés du développement.

Conclusion

Dans cet exposé, on a examiné le défi de la réforme de l'aide en Afrique, en commençant par creuser le cadre d'évaluation des résultats nationaux qu'a proposé la communauté des donateurs, sous la conduite de la Banque mondiale. On présente ce cadre d'évaluation et on l'évalue en cernant ses points forts et ses faiblesses sous l'angle des réalités africaines.

Le fait de s'attacher à améliorer l'efficacité de l'aide est cité comme un gros point fort du cadre d'évaluation, d'autant qu'à cette fin, on fait le point sur l'expérience du développement. La sélectivité pour privilégier pauvreté et résultats, le fait d'encourager l'amélioration des politiques et celui de reconnaître le renforcement des capacités sont cités comme d'autres points forts du cadre.

Les grandes catégories de points faibles comprennent : les questions concernant la méthodologie et l'économétrie, les circonstances propres au pays, les problèmes d'incertitude et d'instabilité, les questions concernant la composition de l'aide, l'influence des courants d'aide inversés par le biais du service de la dette ou du liement de l'assistance, les questions de bonne politique et le processus associé à l'amélioration de la qualité des politiques, et les préoccupations au sujet de la fongibilité de l'aide.

L'exposé termine par des réflexions sur la voie à suivre. Le défi de politique à venir, c'est si on peut faire en sorte que les différents types d'instruments d'aide fonctionnent mieux dans les différentes circonstances nationales et comment, et quelles sortes de démarches de développement on peut adopter pour aller de l'avant. Dans cette partie, on fait certaines réflexions sur divers sujets : les changements dans le contexte du développement; la redéfinition du partenariat et la promotion de la «propriété»; une meilleure coordination; l'amélioration des mécanismes d'acheminement de l'aide; la plus grande attention à prêter au renforcement des capacités; l'amélioration de la gestion budgétaire; et une réflexion plus rigoureuse sur le défi de l'atteinte des objectifs de développement.



Samuel M. Wangwe est le directeur exécutif de l'Economic and Social Research Foundation, un institut de recherche en politique à but non lucratif qui se concentre sur le renforcement des capacités en matière de politique économique et sociale et de gestion du développement en Tanzanie. Il a plus de 30 années d'expérience comme économiste et a été membre du conseil d'administration de plus de dix institutions des secteurs public et privé. M. Wangwe a aussi pris la tête, ou fait partie, d'une équipe qui s'est occupée de projets d'expertise-conseil (couvrant des sujets aussi divers que l'infrastructure, l'investissement, le financement et la pauvreté) pour diverses organisations qui ont compris le gouvernement de la Tanzanie, la Banque mondiale, les Nations Unies, plusieurs organismes d'aide et des associations du secteur des affaires. Il a un Ph.D. de l'Université de Dar es Salaam en Tanzanie.

Notes

- 1 C. Burnside et D. Dollar, *Aid, Policies and Growth*. Policy Research Working Paper No. 1777 (Washington, DC : Banque mondiale, 1997).
- 2 Banque mondiale, *Assessing Aid : What Works, What Doesn't and Why* (Oxford : Oxford University Press, 1998).
- 3 P. Collier, «Principles of Aid Effectiveness» dans *African Development Aid in the New Millennium*. Conference issues and papers published by AERC, in collaboration with World Bank and NORAD (Dar es Salaam : CREC, 2001).
- 4 S. Devarajan, D. Dollar et T. Holmgren (sous la direction de), *Aid and Reform in Africa* (Washington, DC : Banque mondiale, 2001).
- 5 R. Lensink et H. White, «Assessing Aid : A Manifesto for Aid in the 21st Century», ronéo, 1999.
- 6 J. Beynon, *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*. Exposé présenté au Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on «Aid Effectiveness, Selectivity and Performance». (Paris : OCDE, 17 janvier 2001).
- 7 H Hansen et F. Tarp, «Aid Effectiveness Disputed». *Journal of International Development*, vol. 12, 2000, p. 375 à 398.
- 8 J. Beynon, *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*. Exposé présenté au Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on «Aid Effectiveness, Selectivity and Performance». (Paris : OCDE, 17 janvier 2001).
- 9 Ibid.
- 10 Hansen et Tarp, «Aid Effectiveness Disputed».
- 11 Beynon, 2001.
- 12 Robert Lensink et Oliver Morrissey, «Aid Instability as a Measure of Uncertainty and the Positive Impact of Aid on Growth», *Journal of Development Studies*, issue 36:3, p. 30 à 48 (Nottingham : University of Nottingham, 2000).
- 13 Patrick Guillaumont et Lisa Chauvet, *Aid and Performance : A Reassessment*, CERDI, 1999.
- 14 Ibid.
- 15 Devarajan et autres, *Aid and Reform in Africa*.
- 16 Fosu, 1999.
- 17 Fosu, 1996.
- 18 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : L'État dans un monde en mutation*, 1997; CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement*, 1997.
- 19 G. Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart (sous la direction de), *Adjustment with a Human Face* (Oxford : Clarendon Press, 1987).
- 20 M. Wuyts, *Present-Day Debates on Aid in the Light of Historical Approaches to Aid Policies* (La Haye : Institute of Social Studies, août 2000).
- 21 P. Mosley et J. Hudson, «Has Aid Effectiveness Increased?», ronéo, SOAS, juillet 2000.
- 22 Ravi Kanbur et T. Sandler avec Kevin Morrison, *The Future of Development Assistance : Common Pools and International Public Goods*, Essay No. 25 (Washington, DC : Overseas Development Council, 1999).
- 23 OCDE, 1996, 2001; NEPAD, 2001.
- 24 C. Lancaster et S. Wangwe, *Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa*, Policy Essay No. 28 (Washington, DC : Overseas Development Council, 2000).
- 25 Hamner, 2001.
- 26 R. Kanbur et autres, *The Future of Development Assistance*.

27 Ibid.

28 S.M. Wangwe, «Poverty Reduction Strategy Paper : Lessons and Experiences of Tanzania». Exposé présenté au ECA-Sponsored PRSP Learning Group, Addis Abeba, novembre 2001.

29 H. Baser et P. Morgan, The Pooling of Technical Assistance : An Overview Based on Field Experience in Six African Countries, ECDPM Synthesis Report. Study by ECDPM for DGIS, Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (La Haye : DGIS, novembre 2001).

30 Wangwe, «Poverty Reduction Strategy Paper : Lessons and Experiences of Tanzania».

31 Ibid.

32 P. Courtneage, «Contribution to the Panel Discussion», cité dans African Development Aid in the New Millennium. Conference issues and papers published by AERC, in collaboration with World Bank and NORAD, Dar es Salaam, 2001.

33 B. J. Ndulu, «Putting the Principles of Aid Effectiveness into Practice in Africa» dans African Development Aid in the New Millennium. Conference issues and papers published by AERC, in collaboration with World Bank and NORAD, Dar es Salaam, 2001.

34 Amoako et Ali, «Transforming Africa's Economies» (Addis-Abeba : CEA, 2001).

35 P. Collier, «Principles of Aid Effectiveness».

36 Ibid.

37 Jean Michel Happi, Olga Jones et Sanjiv Rajasingham, «New Thinking on Aid Practices» dans African Development Aid in the New Millennium. Conference issues and papers published by AERC, in collaboration with World Bank and NORAD, Dar es Salaam, 2001.

COORDINATION DE L'AIDE ET RÉFORME CHEZ LES DONNEURS

Idrissa Dante

Introduction

La coordination de l'aide et les réformes chez les donateurs ont été des thèmes récurrents depuis le début des années 1980. L'efficacité de l'aide, qui se trouve au cœur d'une meilleure coordination, exige que les pays bénéficiaires et les donateurs passent de la rhétorique à la pratique. Le discours des donateurs sur la propriété, le partenariat, les moindres conditionnalités, et le plus grand pouvoir à donner, ne se traduit pas toujours par une action, surtout dans un environnement rendu pesant par divers instruments d'aide et des objectifs concurrents qui changent avec le temps. L'aide ne deviendra efficace que si les donateurs fixent ses objectifs en partenariat avec les bénéficiaires et sont persuadés que des réformes du système d'aide vont permettre une moins grande dépendance et, ce faisant, promouvoir croissance et développement.

Mais quand on considère l'histoire de l'aide, on peut se demander si l'aide publique au développement (ou APD) est vraiment faite pour promouvoir la croissance économique et pour réduire la pauvreté¹. Le système d'aide s'est heurté à beaucoup de grands défis et d'incertitudes au cours des deux dernières décennies. Le premier défi a été son inefficacité actuelle pour ce qui est de réduire le niveau de la pauvreté à l'échelle mondiale. Le deuxième défi consiste à arrêter une «meilleure politique mondiale». D'après Nancy Birdstall : «Une bonne politique mondiale est cruciale pour la bataille contre la pauvreté et le développement humain non réalisé, et pour une économie mondiale qui soit à la fois plus juste et équitable et plus stable et prospère²». Vu le nombre croissant des instruments d'aide qui suivent un phénomène de mode, il existe deux grandes incertitudes autour de la réforme du système d'aide actuel. Pour commencer, la relation d'aide est une relation qui s'entretient d'elle-même, qui unit les élites de pays donateurs et bénéficiaires ayant peut-être tout intérêt à préserver et à perpétuer le statu quo.

Une réforme va fortement dépendre de la façon dont elle répond aux intérêts perçus chez les deux élites. Comme l'indique une récente étude du système d'aide au Mali : «Ce désir de changement doit prendre sa source dans une sorte de «révolte» quant à certains aspects du fonctionnement du système de coopération. Autrement dit, un des facteurs de réussite tient sans doute dans la capacité des acteurs clés à s'indigner, ou au contraire à s'accommoder, d'un gaspillage de ressources et d'un manque d'efficacité que tout le monde reconnaît³.» La deuxième incertitude est reliée à l'absence de leadership et au niveau de

dépendance des pays bénéficiaires. Ces deux facteurs se trouvent exacerbés par les donateurs qui justifient leurs actions en décrivant le manque de transparence et de comptes à rendre chez les gouvernements bénéficiaires. Même après cinquante années de succès limités, surtout en Afrique, les donateurs se sont montrés récalcitrants pour prêcher la réforme de l'aide ou écouter les appels dans ce sens.

Ces défis et ces incertitudes soulèvent les questions suivantes. Comment peut-on réformer l'actuel système d'aide pour assurer une meilleure coordination et une plus grande efficacité de l'assistance? Quel devrait être le rôle des donateurs et de leurs instruments dans la définition d'un nouveau paradigme pour dompter la pauvreté en Afrique? Le présent exposé va traiter de ces défis et de ces incertitudes en examinant les débats du moment et en analysant de nouvelles structures, instruments, promesses et orientations pour la coopération au développement.

Meilleure coordination et efficacité de l'aide : Les réponses des donateurs

Il existe, chez les acteurs-clés de la coopération pour le développement, un accord général sur le fait qu'une meilleure coordination de l'aide va mener à son efficacité et que les pays bénéficiaires doivent être aux commandes. Ce consensus a des implications pour les concepts de propriété, de partenariat et de conditionnalités, et il est également crucial pour le succès des réformes de politique et des relations d'aide. On a vu le débat sur ces questions se ranimer dans le contexte de la baisse des apports d'APD.

Les réponses des donateurs à ces discussions en train d'évoluer se sont concentrées sur la sémantique de ces concepts au lieu de chercher à changer leurs pratiques et à aligner leurs politiques et leurs instruments d'aide sur les procédures et les modalités nationales en place. Dans les parties qui suivent, on va examiner l'ambivalence des réponses des donateurs pour aborder et exécuter ces concepts.

Propriété

La propriété est une condition-clé afin que le pays ait le rôle de meneur pour fixer objectifs et stratégies de développement et contrôler les relations avec les partenaires de l'extérieur. Une démarche participative pour définir les stratégies nationales va déterminer le niveau et l'étendue du soutien national et la légitimité de l'action gouvernementale pour assurer l'atteinte des objectifs convenus.

Si la responsabilité d'affirmer la propriété nationale incombe manifestement aux pays bénéficiaires, l'expérience a montré que bien des obstacles à cette propriété proviennent des pratiques des donateurs et du déséquilibre inhérent des forces entre donateurs et bénéficiaires⁴. Ce déséquilibre est illustré dans le proverbe malien «la main qui donne est au-dessus de celle qui reçoit». Le fait est que plusieurs études récentes révèlent qu'il existe une culture de paternalisme dans les pays donateurs vis-à-vis des pays bénéficiaires. La

poursuite des intérêts nationaux et la multiplicité et la complexité des procédures des donateurs rendent la coordination de leurs activités extrêmement difficile. Les réponses des donateurs aux tentatives d'affirmation de la propriété nationale n'ont pas aidé les pays bénéficiaires à assumer la pleine responsabilité de leurs priorités et programmes de développement. Ce manque de propriété est exacerbé par le manque de connaissances techniques qui empêche les pays en développement d'élaborer leur propre vision, et par leur incapacité à instaurer une structure de bonne gouvernance qui permette des mécanismes pour forger un consensus de masse sur ces questions⁵.

Beaucoup de pays en développement ne possèdent pas à l'heure actuelle un environnement institutionnel adéquat, et n'ont pas non plus des processus de gouvernance englobants. Dans ces pays, le temps et l'énergie consacrés pour répondre aux conditionnalités des donateurs et respecter les procédures de surveillance et d'évaluation créent un environnement où les bénéficiaires deviennent plus axés sur les processus et les objectifs des donateurs et moins sensibilisés aux leurs. Pourquoi les environnements institutionnels et de bonne gouvernance sont-ils plus faibles dans les pays en développement? Les dirigeants qui ont de courts horizons, ou de nombreuses autres priorités que le bien de leurs gens, voient peut-être peu l'intérêt d'un travail à long terme pour constituer une bureaucratie compétente et donner à leurs citoyens les moyens de participer à la prise des décisions. Il est certain, à cet égard, que deux décennies de crise économique en Afrique sont venues saper les capacités bureaucratiques, affaiblir les normes anti-corruption, et qu'il est devenu difficile aux gouvernements de payer suffisamment pour conserver les gens de talent. L'agitation civile et la guerre ont également ravagé de nombreux pays à faible revenu⁶.

D'autres facteurs font aussi obstacle au développement des institutions et à l'instauration d'une bonne gouvernance. L'arrivée non coordonnée de grandes quantités d'aide dans des pays à faible revenu fortement tributaires de l'APD, l'absence d'un rôle de direction national dans la gestion de l'assistance, et les contradictions inhérentes entre la rhétorique et l'action des donateurs, peuvent rendre plus difficile l'instauration d'une bonne gouvernance et de meilleures institutions.

Dans un système faussé par l'aide, on peut modéliser les relations d'aide comme un jeu stylisé qui fait intervenir trois ensembles de joueurs : ceux du gouvernement (bureaucrates et politiciens), ceux de la société civile (groupes d'intérêt et électorat plus général) et les donateurs d'aide. Les « coups » de ces joueurs sont fonction des intérêts et des idées distincts qu'ils ont, des incitations et des désincitations qu'ils rencontrent, et des paramètres formels et informels qui déterminent leurs possibilités d'action. Tous disent vouloir une meilleure gouvernance, une plus grande transparence, une meilleure planification et plus grande prévisibilité, une plus large propriété nationale des politiques et des programmes, la durabilité financière, la reddition de comptes, etc. Cependant, les règles formelles et informelles du système d'aide actuel et les comportements qui en résultent font que des réformes peuvent difficilement intervenir et que gouvernements et donateurs ont du mal à échapper au piège de « l'interdépendance » de l'assistance.

En principe, la propriété est essentielle pour pouvoir mener les efforts de développement, mais elle implique des processus compliqués d'adhésion sociale, de responsabilité gouvernementale et de légitimité politique. Le rôle des donateurs devrait être de donner du pouvoir et des moyens aux bénéficiaires *avant* qu'ils interagissent avec les donateurs. On réduirait ainsi le risque d'ingérence des donateurs, que semble refléter l'actuel système d'aide, contrôlé par les donateurs confrontés aux faibles institutions des pays en développement. La relation entre la propriété et le partenariat est une relation que doivent creuser à la fois les bénéficiaires et les donateurs.

Partenariat

La littérature au sujet du partenariat distingue trois niveaux : entre le gouvernement, la population et la société civile au sein des pays; entre les pays et leurs partenaires de développement; et parmi les donateurs⁷. Cette partie va se concentrer sur les deux derniers car en principe, pour parvenir à un programme de mise en œuvre d'un partenariat, les donateurs doivent accepter les stratégies de développement propres aux pays et encourager les bénéficiaires à les élaborer d'une manière engageante.

Dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*, les membres du CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE ont fait la déclaration suivante : «Notre action de coopération visera à aider nos partenaires à renforcer leur propre capacité de mettre en place ces éléments interdépendants, indispensables à un développement durable, en tenant compte de la situation et des engagements de chaque pays⁸.» C'est une puissante déclaration montrant jusqu'à quel point les donateurs s'engageaient (et s'engagent) à permettre aux pays bénéficiaires de s'engager pleinement en définissant leurs propres priorités et programmes de développement. Mais le vrai test de cette approche du partenariat s'effectuera quand, après avoir mené un processus de dialogue national et obtenu le large soutien de la population, un pays bénéficiaire adoptera des politiques économiques ou de développement qui sont impopulaires auprès des donateurs. Les donateurs vont-ils appuyer ces politiques même s'ils n'aiment pas leur résultat? Les donateurs peuvent-ils simplement souscrire au plan d'un pays? Ont-ils à maintenir des mandats et des normes séparés?

Le fait que les donateurs fournissent des quantités massives d'assistance technique pour compenser le manque de capacités techniques et analytiques encourage la dépendance des bénéficiaires à l'égard de l'aide. Un autre aspect de la dépendance, c'est que chaque organisme donneur a tendance à avoir son propre instrument de programmation et sa propre estimation des besoins d'un pays, qui fonde alors une stratégie d'aide bien à lui. Même si des stratégies nationales sont élaborées, les modalités de financement des donateurs rendent difficile l'utilisation des procédures nationales. Qui plus est, les contributions des donateurs fonctionnent d'après différents calendriers et sont pilotées par les propres priorités de chaque donneur. Tout ceci constitue un obstacle à un vrai partenariat.

Conditionnalités

Ravi Kanbur constate que «l'aide n'est pas apportée dans de bons environnements de politiques, et quand elle est apportée dans de piètres environnements de politiques, elle ne les incite pas à changer⁹». Ces deux dernières déclarations sont accablantes, étant donné que la communauté internationale, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, est censée avoir appliqué la conditionnalité à ses apports d'aide dans le but exprès de les orienter vers de bons environnements de politiques et d'encourager (au moyen de la carotte d'une aide plus grande et du bâton d'une aide plus faible) l'émergence de tels environnements de politiques.

La chose sous-entend qu'on doit s'interroger sur les façons dont les donateurs ont répondu au problème de l'efficacité de l'aide par le biais des conditionnalités. Peut-on et devrait-on utiliser l'aide afin de faire pression sur les gouvernements pour les amener à réformer leurs politiques en matière de dépenses en faveur des gens pauvres?

Le fait que la conditionnalité n'ait pas réussi à rendre l'aide efficace ou à créer un environnement de politiques propice à la réduction de la pauvreté en Afrique n'a rien de surprenant. Selon l'expérience (voir Kanbur, 1996) de bien des pays africains (Kenya, Ghana, Mozambique, etc.), la conditionnalité a échoué pour plusieurs raisons : le clientélisme politique des donateurs; la peur de ne pas décaisser les fonds dans l'année financière désignée; et la dépendance des organismes donateurs vis-à-vis des pays bénéficiaires, démontrée par le souci de maintenir de bonnes relations avec le bénéficiaire et par une politique de coups de frein et d'accélérateur.

Enfin, le manque de vrais partenariats montre que chaque donneur a généralement son propre point de vue sur les stratégies de développement efficaces, qui est souvent influencé par ses clients (plutôt que par les besoins du bénéficiaire). Ces facteurs, ajoutés à l'échec de la conditionnalité, viennent illustrer le besoin d'une profonde réforme de la politique d'aide. Une question-clé est s'il est faisable ou souhaitable d'imposer l'adoption de certaines politiques et stratégies (qui paraissent légitimes au donneur) à un gouvernement qui ne croit pas en elles ou à une population qui ne les appuie pas. Selon les indications, ces tentatives se sont pas viables, et celles de divers donateurs pour imposer leurs propres conditionnalités ont finalement nuit au processus de développement. On ne veut pas dire par là que les donateurs devraient donner l'argent sans conditions; plutôt, qu'il faut concevoir des mécanismes institutionnels et de saines interactions chez les partenaires, pour pouvoir mieux concilier que maintenant les différents points de vue.

Les nouvelles formes et nouveaux instruments de coopération pour le développement : Promesses et perspectives

Les approches sectorielles

L'expérience a montré que les donateurs sont ouverts aux nouvelles démarches si elles vont dans le sens des concepts-clés dont on vient de parler. Les approches sectorielles (AS) en sont un bon exemple. Jusqu'à présent, la formule du projet a le plus souvent déterminé les pratiques des donateurs. Quand la méfiance des autorités du pays d'accueil l'emportait, les donateurs ont privilégié les ONG. Les effets secondaires cumulatifs de la démarche-projet ont favorisé l'émergence des approches sectorielles. Les facteurs d'efficacité sous-jacents des AS reflètent ceux dont on vient de parler : propriété, partenariat, flexibilité des modalités de financement des donateurs et, par-dessus tout, un secteur public puissant et efficace, se retrouvant aux commandes. La conjonction de ces facteurs fait peser d'énormes attentes sur les approches sectorielles. La question n'est pas tant la vraie valeur des AS que la façon d'assurer la plus grande efficacité et la gestion à moindres frais des volumes d'aide accrus qui arrivent. Un autre sujet de préoccupation est la façon dont les donateurs vont passer de la rhétorique à la réalité dans un contexte où l'introduction des AS et la réforme de la fonction publique risquent de conduire dans des sens divergents, comme on l'a vu en Tanzanie, au Ghana et en Ouganda¹⁰.

Les organismes donateurs qui pensent pareil ont hâte de modifier leurs pratiques quand des approches sectorielles sont introduites. Mais il existe des indications que maints organismes s'accrochent à l'idée, plutôt indéfendable, qu'il faut absolument préserver leurs divers styles de travail, programmes, priorités et stratégies, même alors que l'approche sectorielle est introduite.

Malgré les nouveaux partenariats revendiqués dans le cadre de l'AS, organismes donateurs et gouvernements bénéficiaires sont restés relativement inchangés, tant au niveau de leurs structures organisationnelles que de leurs outils conceptuels. Certains défauts bien connus des organismes donateurs sont tout-à-fait incompatibles avec les dispositions de l'approche sectorielle : opacité pour les partenaires bénéficiaires, impératifs de décaisser, piètre compréhension des réalités locales, courts cycles de programmation, exécution erratique des engagements, et rapide rotation des politiques adoptées. La demande d'une restructuration radicale de la majorité des organismes donateurs est implicite dans les principes de l'AS. De plus, des mécanismes ouverts qui permettent de partager le risque des politiques adoptées avec les gouvernements bénéficiaires font cruellement défaut¹¹. La restructuration devrait également englober les outils conceptuels adoptés. Par exemple, la structure dominante, avec sa hiérarchie claire, ancrée dans la gestion militaire et technique, se prête bien à la formule du projet, où les délais sont précisés et les ressources bien contrôlées. Mais elle paraît nettement moins adaptée à un programme sectoriel plus flexible, influencé par de multiples acteurs qui jouissent d'un grand degré de liberté¹². La justification de l'AS, qui sous-entend une sorte de contrat entre des partenaires prêts à œuvrer ensemble à travers un secteur, est contraignante par nature. La grande autonomie à

laquelle les donateurs sont habitués et la structure inhérente aux approches sectorielles paraissent intrinsèquement incompatibles. Les organismes qui ne sont pas prêts à abandonner une partie de leur liberté et à harmoniser leurs opérations à l'intérieur du secteur ont peu de chances de beaucoup progresser vers une approche sectorielle. Les avantages potentiels de l'AS s'accompagnent de coûts. Si ce principe évident n'est pas conservé à l'esprit, et si elles ne deviennent pas un choix explicite de tous les partenaires, les approches sectorielles resteront les sujets favoris d'éternels débats, au lieu d'être des instruments opérationnels.

Le cadre de développement intégré

La proposition faite en 1999 par le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, pour qu'on adopte ce qu'il a appelé le «cadre de développement intégré» (ou CDI) fournit un autre nouvel «outil de gestion» devant procurer un cadre plus concentré sur les pays. Wolfensohn a recommandé de créer une matrice où les éléments de la stratégie de développement du pays figurent en haut, et les acteurs du développement (dont le pays lui-même) sur le côté. Les acteurs du développement y exposeraient exactement ce qu'ils font pour appuyer chaque élément de la stratégie de développement. La matrice serait donc essentiellement une représentation visuelle de l'état de l'aide au développement dans un pays donné, et une représentation visuelle ou matérialisation de la corrélation des concepts fondamentaux dont on a parlé plus haut¹³.

La démarche du CDI partage un bon nombre des défauts exposés dans le cas des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, et de l'approche sectorielle. Le fait est qu'on peut mettre en question le processus d'élaboration de la matrice. Le gouvernement va-t-il se retrouver aux commandes? Comment va-t-il faire participer la population et la société civile? Quel serait le rôle de la communauté des donateurs? Les réponses à ces questions nous ramènent à la nature fondamentale du partenariat, de la propriété et des conditionnalités, et aux réponses des donateurs à ces sujets. La Banque mondiale peut avoir l'impression que le CDI sera piloté par le pays, mais l'expérience a montré que le processus est piloté par les donateurs ou par la Banque mondiale. En ce qui concerne le rôle de la communauté des donateurs, on ne voit pas clairement comment la vieille formule du projet fera place au programme du CDI ou à l'approche sectorielle, étant donné que chaque organisme a sa propre mission et ses propres programmes et priorités. Enfin, les donateurs ont diverses procédures et divers délais pour leurs interventions; la démarche du CDI va-t-elle donc faciliter la mise en commun des ressources? Le CDI, là encore, ne parvient pas à offrir un moyen d'alléger le fardeau des projets individuels des donateurs.

Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté

En 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé une entreprise conjointe : l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) qui cible le cœur de la politique de développement, le concept de réduction de la pauvreté. Un nouvel instrument

est né avec cette initiative, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La Banque mondiale et le Fonds ont conçu, respectivement, le Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP) et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) pour appuyer le financement du DSRP.

Les donateurs ont répondu au DSRP en en faisant un cadre directeur pour leur soutien aux PPTÉ. Le DSRP a été rapidement approuvé car il enchâssait le concept de réduction de la pauvreté. Il importe de souligner que, deux ans seulement après son lancement, presque tous les fonds d'APD destinés aux PPTÉ sont acheminés par le biais du processus du DSRP. Ceci montre une nouvelle fois l'incohérence qui a traditionnellement existé dans les interventions des donateurs.

Il ne fait aucun doute que le DSRP a modifié la façon de voir des institutions de Bretton Woods (IBW) qui mettent maintenant la réduction de la pauvreté au cœur de leur programme d'aide, à la place de l'ajustement structurel. C'est un changement louable. Le DSRP offre une nouvelle possibilité de faire participer la population à la définition de la stratégie de développement nationale.

Cependant, avons-nous réellement tiré les enseignements du passé? L'aide publique au développement, durant toute son histoire, a été motivée par plus qu'une préoccupation pour le développement et la stratégie de développement. Elle a été également motivée par les circonstances politiques, économiques et institutionnelles des donateurs et des bénéficiaires, qui les ont amenés à s'engager dans l'aide au développement¹⁴.

Le fait est que, motivés par leurs différents environnements politiques et institutionnels, bénéficiaires et donateurs se sont retrouvés étroitement associés dans un système d'aide au développement, malgré le manque de consensus sur la meilleure manière de poursuivre ce développement. Les bénéficiaires ont besoin du financement offert par le système, et les donateurs sont motivés par leurs propres idées sur la bonne stratégie de développement et par différents intérêts politiques. Cette dynamique s'est manifestée dans deux domaines principaux : celui de la politique et celui des projets de développement. Au niveau de la politique, les donateurs ont poursuivi leurs intérêts en usant de l'aide au développement pour influencer les bénéficiaires et les amener à exécuter les politiques qui conviennent selon eux. Au niveau des projets, ils ont poursuivi leurs intérêts et leurs mandats institutionnels individuels en multipliant leurs propres projets dans les pays en développement. Nous savons à présent que ces démarches ont produit toutes deux des résultats décevants.

Le DSRP doit donc placer dans le bon contexte certains des grands enseignements que la communauté du développement international a tirés au cours de la dernière décennie. Le DSRP tente de répondre à quelques-uns de ces enseignements (outre les propres impératifs institutionnels des IBW). Mais ce faisant, il veut trop faire trop vite et, dans le cas du Mali, il aborde la forme plutôt que l'essence des enseignements, et rate donc le coche en ce qui concerne les conditions fondamentales.

Le but du DSRP est d'accélérer le recul de la pauvreté en exploitant les dividendes de l'initiative PPTE et en les mettant au service des gens pauvres, afin d'appuyer l'objectif prévoyant une réduction de moitié de l'extrême pauvreté d'ici 2015. L'évaluation du processus du DSRP au Mali a fait ressortir son efficacité comme outil de promotion. Mais le processus n'a pas aidé à se concentrer sur l'extrême pauvreté. Dans un pays où 70 p. 100 de la population vit sous le niveau de pauvreté, le recul de la pauvreté apparaît comme un objectif rhétorique plutôt qu'effectif. Enfin, le Mali semble surtout rechercher, non pas une stratégie de développement nationale cohérente, mais le bénéfice des fonds de l'allègement des dettes disponibles. Le fait est que de nouvelles orientations de politique n'émergent pas du processus du DSRP. Jusqu'ici, les solutions du DSRP ne s'attaquent pas au fait que la réduction de la pauvreté nécessite des actions fondamentalement différentes des solutions du passé.

Le DSRP est censé renfermer tous les détails d'un outil de planification-action : cibles, échéances, estimations des coûts, etc. À ce titre, c'est un instrument de planification pour essayer d'accélérer la réduction de la pauvreté. Pourtant, un récent examen de l'Overseas Development Institute révèle l'existence d'un vide analytique béant entre les larges énoncés d'objectifs du DSRP et ses listes précises d'activités et de cibles¹⁵.

Premièrement, l'étude de l'ODI a fait remarquer que les actions énumérées semblent être souvent des compilations d'activités préplanifiées qu'on a hâtivement concoctées, sans aucune analyse de la façon dont elles réussiraient collectivement à faire reculer la pauvreté, ni des raisons qui font qu'elles seront plus efficaces que d'autres démarches alternatives. Deuxièmement, on n'a souvent aucune indication de la façon dont le DSRP s'intègre dans le cadre de planification global des pays, et de la relation qu'il a avec le processus budgétaire national. Troisièmement, les systèmes de surveillance du DSRP se fondent généralement sur les résultats finaux – qui, malgré leur importance, ne peuvent offrir le processus de rétroaction dont on a grand besoin pour orienter le DSRP à court et moyen terme. Dans la pire des hypothèses, ces systèmes de surveillance permettront seulement de dire dans cinq ou six ans si tout le temps et l'argent consacrés aux DSRP ont été efficaces. Et, là encore dans le pire des cas, les institutions de Bretton Woods pourraient alors montrer du doigt les gouvernements bénéficiaires, car les DSRP sont censés représenter les solutions nationales pour faire reculer la pauvreté (par opposition aux solutions des IBW).

L'accent sur les démarches et les processus participatifs qui ont recueilli tant de soutien dans les dernières décennies donne beaucoup d'importance à des politiques et des stratégies à large consensus pour : tailler un espace afin d'entendre la voix des gens qui en sont privés; renforcer la propriété nationale; et combattre l'inertie des gouvernements afin de stimuler la mise en œuvre. Le DSRP est censé s'élaborer et s'exécuter d'après des principes participatifs. Or, nous savons tous que les impératifs du calendrier associé à l'initiative PPTE laissent fort peu de temps pour une véritable participation significative. Même quand diverses parties intéressées prennent part à l'élaboration, le sentiment général est que la sorte de participation associée jusqu'ici aux DSRP (intérimaires et autres) a été

très superficielle, notamment en raison du problème de temps. Ainsi, le processus du DSRP au Mali a eu un caractère participatif à cause d'initiatives participatives qui existaient déjà, plutôt qu'en raison du processus lui-même¹⁶. Autrement dit, ce n'est pas le DSRP qu'il faut remercier, mais d'autres partenaires ou initiatives.

Avec le temps, les efforts de coordination de l'aide ont mené à la conclusion que le gouvernement doit se trouver fermement aux commandes pour que la coordination fonctionne le mieux. C'est ce que le DSRP tente d'assurer. Cependant, dans beaucoup de pays où le gouvernement est relativement faible, le poste de commandes – réservé en principe au gouvernement – est fréquemment inoccupé, les donateurs œuvrant souvent de manière désaccordée et essayant de tirer dans toutes les directions. Au Mali, bien que le processus de réexamen et de réforme de l'aide CAD-PNUD ait facilité la coordination des donateurs à l'égard du processus du DSRP, ni ce processus ni le DSRP n'ont réussi à remettre sérieusement le gouvernement aux commandes. En premier lieu, quoique les gouvernements se soient vus confier la responsabilité de produire le DSRP, le document doit quand même être approuvé à Washington. En plus, si beaucoup de donateurs adhèrent aux principes du DSRP au niveau mondial, ils n'aiment guère coopérer de très près avec la Banque et le Fonds au niveau du pays (et certainement pas donner l'impression d'être influencés par les institutions de Bretton Woods). Peut-être parce que le DSRP représente la réduction de la pauvreté, on est plus disposé chez les donateurs à appuyer le processus que dans le cas d'initiatives antérieures des IBW. Mais il subsiste beaucoup de scepticisme et d'ambivalence du côté de la communauté des donateurs (d'autant que le processus du DSRP a empiété sur d'autres initiatives similaires, comme celles découlant du suivi-pays après le Sommet mondial pour le développement social). Enfin, les gouvernements qui se retrouvent aux commandes du processus du DSRP veulent à tout prix obtenir l'allégement des PPT, et ont donc tendance à incorporer dans le DSRP le genre de choses que le personnel de la Banque et du Fonds aimeraient voir, selon eux. Dans le cas du Mali, les premières versions du DSRP intérimaire renfermaient des conditionnalités macroéconomiques «auto-imposées» qui excédaient celles des institutions de Bretton Woods.

Finalement, le DSRP du Mali ne débouche pas sur de réelles politiques en faveur des pauvres (des politiques macroéconomiques, notamment). Il semble plutôt perpétuer les mêmes vieilles prescriptions et séparations artificielles entre les domaines des politiques macroéconomique, sociale et d'aide sociale.

Dans ces conditions, quelle idée la communauté des donateurs devrait-elle se faire d'une initiative hybride qui est : en partie fondée sur la promotion de la cause (comme l'approche axée sur les objectifs); en partie un outil de planification, mais ne s'intégrant pas dans les systèmes de planification et budgétaires nationaux; superficiellement participative; artificiellement pilotée par le gouvernement; et constituant un statu quo, du point de vue des politiques prescrites? Il y a, naturellement, la réponse diplomatique et la réponse technique. Sur le plan diplomatique, nous ne pouvons qu'appuyer une initiative lancée par un grand donneur pour accélérer le recul de la pauvreté partout dans le monde. Mais, sur le

plan technique, le DSRP laisse beaucoup à désirer. En tentant d'aborder trop de choses à la fois dans des délais fort peu réalistes, les DSRP ont tendance à être flous du point de vue conceptuel et, par conséquent, peu convaincants au sujet de leur capacité à produire les résultats escomptés. Le processus du DSRP vient discréditer les précieuses choses que l'expérience a enseignées au cours des dernières décennies, à savoir les démarches participatives et la coordination de l'aide sous la direction du gouvernement. Et comme l'initiative est entreprise au nom de la réduction de la pauvreté, elle vient également discréditer la vague de volonté politique qui s'est amplifiée à travers le monde pour appuyer une sérieuse réduction de la pauvreté.

Que faire? Étant donné que, parmi tous les objectifs simultanés auxquels les DSRP tentent de répondre, c'est probablement la fonction de promotion de la cause qu'ils réussissent le mieux à remplir, il serait logique d'encourager cette dimension. Mais cela impliquerait de la dissocier de l'aspect plus «pratique» de l'initiative des PPTE – ce qui, bien entendu, ne recueillerait probablement jamais l'agrément des institutions de Bretton Woods.

La communauté des donateurs oublie parfois que les IBW sont au fond des organisations «à but lucratif», tandis que les institutions de l'ONU et beaucoup d'ONG sont «à but non lucratif». À quel point est-il sensé de confier aux plus grosses et plus puissantes organisations de développement «à but lucratif» la responsabilité d'éliminer la pauvreté? James Grant nous a enseigné la valeur de la simplicité et de viser haut. L'approche axée sur les objectifs a une grande valeur pour la promotion de la cause et, comme nous l'a appris son legs, plus les objectifs sont simples, plus les chances de succès sont grandes. Le récent attrait des objectifs de la Déclaration du Sommet du millénaire est une claire réaffirmation de cette démarche.

Visions et défis d'une meilleure coordination et d'une plus grande efficacité de l'aide

L'analyse qui précède a décrit les grands défis que doivent relever à la fois la communauté des donateurs et les pays bénéficiaires. Cet exposé préconise de mettre un plus grand accent sur le fait que les donateurs veulent et peuvent changer leurs pratiques en matière de développement. Il semble qu'après 50 années d'activités, les participants aient du mal à changer de comportements, même si tous les acteurs semblent agir de bonne foi. Vu que la pauvreté s'accroît en Afrique, on reste en droit de se demander si les acteurs sont vraiment disposés à modifier leurs pratiques et leurs politiques pour améliorer l'efficacité de l'aide. Historiquement, le manque de consensus sur le détail de la stratégie de développement a signifié que donateurs et bénéficiaires éprouvent des difficultés à s'entendre – entre eux et chacun de leur côté – sur la meilleure manière de poursuivre le développement. Cela a été vrai dans le passé, et ne changera sans doute pas dans le futur : il est fort probable que les pays et les organismes continueront à ne pas être d'accord sur les priorités et les stratégies qui conviennent dans le processus de développement. Pourtant, les pressions internes ont incité les donateurs et les bénéficiaires à s'engager malgré tout dans l'aide au développement¹⁷.

Néanmoins, certains changements sont en train de se produire par suite de «l'éveil des consciences des parties en présence». On reconnaît facilement maintenant qu'à l'avenir, l'aide au développement devra assurer au pays bénéficiaire une plus grande propriété de ses politiques, de ses programmes et de ses projets si on veut que l'assistance soit plus efficace dans la promotion du développement. Mais cela ne se fera qu'en réformant l'aide au développement d'une manière qui gère avec succès les larges différences d'opinions existant (au sujet des stratégies de développement) au sein des divers pays donateurs et pays bénéficiaires et entre eux, et les pressions amenant à décaisser ou à recevoir l'assistance qui ont motivé les apports d'APD au cours des 50 dernières années. Comment les donateurs peuvent-ils aider l'Afrique à utiliser les apports d'aide d'une manière efficace et coordonnée? Comment l'APD peut-elle faire partie de la solution? Comment peut-on faire fonctionner la relation d'aide afin qu'elle permette aux pays bénéficiaires de passer d'un état de dépendance à l'autonomie, en utilisant leurs propres ressources et en bâtissant un socle institutionnel solide pour leur bonne gouvernance^{18?}

À la lumière des résultats de récentes études sur la question de la coordination de l'aide, de l'efficacité de l'assistance, et de la gouvernance, on peut citer quelques leçons tirées des expériences de pays comme le Botswana, Taïwan et le Vietnam.

- Cadre institutionnel : La bonne gouvernance est manifestement un facteur déterminant pour le développement socio-économique et, dans un contexte de bonne gouvernance, l'aide peut avoir une grande incidence positive. Si on utilise l'assistance pour développer des institutions publiques de haute qualité, consolider la règle de droit et abaisser les niveaux de corruption, on peut contribuer à la croissance économique, ainsi qu'au développement humain et au bien-être. Des institutions qui fonctionnent correctement, et un cadre de fonctionnaires compétents, étaient en eux-mêmes une relation d'aide efficace.
- Fournir de l'aide comme moyen d'allègement de la dette et comme soutien budgétaire général : Le fait de lier l'APD à des projets et des programmes bien administrés des donateurs peut donner à ces derniers une fausse impression de contrôle. Des études montrent que, là où la propriété a été préemptée, il existe de fortes indications que ni les politiques ni les projets ne peuvent durer au-delà du financement des donateurs. Cependant, dans les pays où les dirigeants ont de bonnes idées sur les politiques et les programmes et sont capables de former des coalitions pour appuyer ces idées, l'aide peut avoir un puissant effet sur la bonne gouvernance et le développement. Il va de soi que l'émergence de bons dirigeants est une dynamique nationale, et le maximum que l'APD puisse faire, c'est renforcer une direction déjà engagée.
- Œuvrer pour la transformation de la relation d'aide : Il est clair que «l'architecture» de l'aide doit endosser une bonne part de la responsabilité pour les problèmes souvent associés aux apports d'APD. Réformer les organismes d'aide est aussi difficile que réformer le mode de gouvernement des pays en développement, souvent pour les mêmes raisons : problèmes posés par l'action collective, enracinement des institutions

et les pratiques existantes. Des réformes peuvent profiter au système d'aide en général, mais elles vont exiger des sacrifices de ceux qui bénéficient du système actuel et du statu quo.

Les pratiques qui perpétuent un manque de coordination, y compris les *gentlemen's agreements* qui mènent au financement de projets discutables, militent en outre contre le changement. Nous devons nous attaquer aux problèmes que pose le changement des incitations – le système de la carotte et du bâton – chez les organismes donateurs et dans les pays bénéficiaires.

Le principe est important pour les pays ayant des institutions publiques convenables :

- Nous devons essayer de passer à un soutien budgétaire général, qui peut produire une utilisation plus fructueuse des ressources et renforcer les normes de reddition de comptes dans les pays bénéficiaires.
- Nous devons essayer de passer du financement-donneur axé sur l'offre à un financement-donneur axé sur la demande.
- Les apports d'APD doivent être assujettis à la discipline du marché, et les comportements de monopole réduits.
- Nous devons faire preuve d'uniformité et de cohérence dans nos systèmes et politiques d'aide. L'assistance est destinée à éliminer la pauvreté, à assurer une croissance soutenue de l'économie et à favoriser un développement durable. Pourtant, de nombreux donateurs continuent à l'utiliser pour consolider les forces armées de leurs alliés, pour subventionner (par le biais de l'aide liée) des entreprises inefficaces ayant leur siège chez eux, pour cultiver les relations diplomatiques entre eux et les pays bénéficiaires, et pour contrôler les politiques économiques des bénéficiaires.
- Nous devons accepter de publier un énoncé de l'objet de l'aide outre-mer et nous engager à la soumettre à une vérification indépendante, fondée sur un calendrier, pour déterminer si elle est bien consacrée à cet objet et l'atteint.
- Nous devons mettre fin à toutes les utilisations de l'APD qui ne contribuent pas à l'élimination de la pauvreté et à la promotion du développement durable et des droits de la personne.
- Comme pas supplémentaire, les donateurs doivent s'engager à respecter un calendrier pour cesser les utilisations de l'aide qui ne cadrent pas avec une position consensuelle des donateurs sur l'objet de l'APD. Ce calendrier devrait prévoir, au minimum :
 - L'interruption de toute aide liée;
 - L'interruption de toute aide à des fins militaires;
 - Un recentrage des apports d'APD sur les pays les moins avancés, et la canalisation de l'aide aux pays à revenu intermédiaire vers les efforts de réduction de la pauvreté;

- Une augmentation conséquente des dépenses destinées aux services sociaux de base – que les mauvaises utilisations, improductives, des budgets d'aide ont évincés.
- Nous devons mettre fin aux systèmes de décaissement parallèles des donateurs, qui sapent la capacité nationale. Les donateurs réclament des réformes pour améliorer la capacité nationale à utiliser efficacement l'aide; pourtant, dans bien des cas, leurs propres mécanismes de décaissement de l'APD viennent saper cette même capacité nationale. Les procédures comptables parallèles et les systèmes parallèles de passation de marchés que les donateurs ont utilisés, indépendamment des ministères des Finances, ont servi leurs besoins aux fins du décaissement rapide de l'assistance, mais sapé la capacité des ministères à gérer ces fonds au sein des comptes nationaux. Les donateurs devraient s'engager à réformer ces systèmes en profondeur; leurs stratégies à tous les niveaux devraient afficher des mesures précises pour exécuter ces réformes.
- Chaque donateur doit exposer les conséquences pratiques que la «propriété nationale» a pour ses modes de décaissement, en indiquant comment il va s'orienter vers de vrais systèmes de comptabilisation, de surveillance et de déclaration dirigés par les gouvernements.
- Nous devons nous éloigner des cibles pilotées par le donateur qui donnent la priorité à l'atteinte d'étroits indicateurs quantitatifs.
- D'autres mécanismes d'aide comme l'approche sectorielle doivent aussi être négociés pour renforcer les systèmes, et pas seulement faire atteindre de simples cibles quantitatives. Les donateurs doivent dépasser les grandes affirmations d'engagements envers la qualité, l'équité et la participation, et clairement expliquer les conséquences pratiques que ces idéaux ont dans la structure de leur financement. En les rendant les plus explicites possibles, ils vont encourager une mise en œuvre plus efficace au niveau du pays, une plus forte surveillance par la société civile et, en définitive, une utilisation plus efficace de l'assistance.
- Nous devons démontrer comment l'APD va permettre aux États de sortir de leur dépendance à l'égard du système d'aide. Les donateurs qui sont sérieux à propos des Objectifs de développement du millénaire doivent détailler leur analyse des ressources d'aide qui vont s'imposer pour soulager la pauvreté en Afrique.
- Nous devons démontrer comment les conditionnalités de l'aide seront accordées avec la propriété gouvernementale des stratégies de développement nationales. Il y a une tension intrinsèque entre la conditionnalité imposée par le donateur et la propriété nationale. Pour les donateurs, un pas-clé est de s'engager à l'ouverture publique et d'encourager la surveillance, par la société civile nationale, des conditions attachées à l'assistance. Un principe à adopter par les donateurs, c'est d'appuyer les progrès du gouvernement, au lieu d'exiger une capacité administrative modèle comme condition *sine qua non* à l'aide.

- Nous devons démontrer que les engagements d'aide pris dans le passé sont sincères. Chaque donateur doit exposer dans quels délais l'APD exprimée en pourcentage du PNB passera à 0,7 p. 100, et établir le calendrier des augmentations de l'aide destinée aux services sociaux essentiels pour respecter les engagements que les donateurs ont pris dans le cadre de l'Initiative 20/20 au Sommet mondial pour le développement social de 1995.



Idrissa Dante est économiste et conseiller à la coordination de l'aide auprès du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) à Kigali, au Rwanda. M. Dante a plus de 14 années d'expérience dans la gestion de projets internationaux, l'analyse macroéconomique et la formulation de politiques. M. Dante a occupé des postes d'économiste dans des entreprises publiques constituées en société au Mali. Il est également l'auteur de plusieurs études sur la coopération pour le développement et sur les stratégies nationales de développement.

Références

- Adedeji, A. 1995. «An African Perspective on Bretton Woods» dans Mahbub ul Haq et autres (sous la direction de), *The UN and Bretton Woods Institutions : New Challenges for the Twenty-first Century* (New York : St. Martin's Press).
- Alesina, Alberto et David Dollar. 1998. «Who Gives Aid to Whom and Why?» NBER Working Paper No. 6612 (Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research).
- Anders, Jeppsson. 2000. «SWAP in a decentralized context : Some experiences from Uganda», rapport d'expertise-conseil, juin.
- Asiedu, Elizabeth. 2002. «Debt Relief and Institutional Reform : A Focus on Heavily Indebted Poor Countries», *Quarterly Review of Economics and Finance*.
- Asiedu, Elizabeth et Anne P. Villamil. Septembre 2001. «Imperfect Enforcement, Foreign Investment and Foreign Aid», *Macroeconomic Dynamics*, vol. 6 (Port Chester, NY : Cambridge University Press).
- Banque mondiale. 2002. «The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience». Exposé présenté à la Conférence internationale de l'ONU sur le financement du développement organisée à Monterrey, Mexique, 18 au 22 mars (Washington, DC : Banque mondiale).
- Banque mondiale. 2002. «Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices : First Progress Report», septembre.
- Banque mondiale. 1998. «Partnerships for Development : Proposed Actions for the World Bank», Partnerships Group, Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1992. «World Bank Structural and Sectoral Adjustment Operations : The Second OED Review». Operations Evaluation Department Report No. 10870.
- Banque mondiale. 1998. *Assessing Aid* (New York : Oxford University Press).
- Banque mondiale. 1998. *Global Development Finance*.
- Banque mondiale. 1993. *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy* (New York :

Oxford University Press for the World Bank).

Banque mondiale. 1998. *Indicateurs du développement dans le monde*.

Berg, Elliot. 1993. *Rethinking Technical Co-operation : Reforms for Capacity Building in Africa* (New York : PNUD).

Boone, Peter. Février 1996. «Politics and the Effectiveness of Aid». *European Economic Review*, vol. 40, no. 2, p. 289 à 329.

Bräutigam, Deborah. 2000. «Aid Dependence and Governance». Expert Group on Development Issues, 2000:1, Stockholm, Suède.

Burnside, Craig et David Dollar. 1997. «Aid, Policies and Growth». Working Paper No. 1777, juin 1997 (Washington, DC : Development Research Group, Banque mondiale).

Cassels et Janovsky, 1998.

Coate, Stephen. 1995. «Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy». *American Economic Review*. Issue 1 (mars), p. 46 à 57.

Coate, S. et S. Morris. 1996. «Policy Conditionality». PIER Working Paper 97-013, juillet, Philadelphie, PA.

Collier, Paul. 1997. «The Failure of Conditionality» dans Catherine Gwin et Joan Nelson (sous la direction de), *Perspectives on Aid and Development*. ODC Policy Essay No. 22 (Washington, DC : Overseas Development Council).

Collier, P. et J. Gunning. 1997. «Explaining African Economic Performance». CSAE Working Paper. Series no. 97-2.1 (Oxford : University of Oxford).

Comité d'aide au développement (CAD). 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* (Paris : OCDE, mai).

Commission européenne. 2002. *PRSP Review : Key Issues*, Bruxelles.

Dante, Idrissa. Février 2002. *Development Co-operation Processes : Mali Case Study*. Development Co-operation Forum, Conference on Human Security and the Future of Development Co-operation (Atlanta : The Carter Center, Center for Global Development).

Dante, Idrissa. 2001. «Annex 4 : Pooling of Technical Assistance in Sector Programmes in Mali» dans Baser, H. et P. Morgan, «The Pooling of Technical Assistance. An Overview based on field research experience in six African countries». ECDPM Synthesis Paper, Maastricht, Pays-Bas.

Dante, Idrissa et Elisabeth Thioleron. 2002. «Mise en commun de l'assistance technique dans les programmes sectoriels au Mali». ECDPM (Maastricht, Pays-Bas).

Davidson, B. 1992. *The Black Man's Burden : Africa and the Curse of the Nation State* (New York : Times Books).

Dernery, Lionel et Lyn Squire. 1996. «Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa. An emerging picture». *World Bank Research Observer*, vol. 11, no. 1, p. 39 à 59 (février).

Devarajan, Shantayanan et Vinaya Swaroop. 1998. «The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance». Policy Research Working Paper No. 2022 (Washington, DC : World Bank Development Research Group et Poverty Reduction and Economic Management Network), décembre.

Devarajan, Shantayanan, Lyn Squire et Sethaput Suthiwart-Narueput. 1997. «Beyond Rate of Return : Re-orienting Project Analysis». *World Bank Research Observer*, vol. 12, no. 1.

Direction du développement et de la coopération (DDC). 2002. «Partenaires en Afrique. Quelle coopération pour quel développement? Le rêve et la réalité». *Écrits sur le développement*, 5 (Berne : DDC).

Easterly, W. et R. Levine. 1997. «Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions». *Quarterly Journal of Economics*, 112 (novembre), p. 1203 à 1250.

Eichengreen, Barry et Michael Mussa. 1998. «Capital Account Liberalization and the IMF». *Finance and Development*, vol. 35, no. 4 (décembre).

Elbadawi, I. 1999. «External Aid : Help or Hindrance to Export Orientation in Africa?» *Journal of African*

- Economics* (Nairobi : Consortium pour la recherche économique en Afrique), vol. 8, issue 4, p. 578 à 616.
- Engel, Elin. 2001. *Poverty, inequality and aid : Rhetoric and reality* (Somerset, UK : Reality of Aid).
- Eriksson, John. 2001. *The Drive to Partnership. Aid Co-ordination and the World Bank* (Washington, DC : Operations Evaluation Department, Banque mondiale).
- FMI/IDA (personnel). 2000. «Decision Point Document for the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)», Washington, DC, décembre.
- FMI/IDA (personnel). 2000. «Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Document for the Completion Point Under the Original Framework and Decision Point Under the Enhanced Framework», Washington, DC, août.
- Fukuyama, Francis. 1993. *The End of History and the Last Man* (New York : Avon Books).
- Gwin, Catherine et Joan Nelson (sous la direction de). 1997. *Perspectives on Aid and Development*. Policy Essay No. 22 (Washington, DC : Overseas Development Council).
- Iqbal, Z. et R. Kanbur (sous la direction de). 1997. *External Finance in Low Income Countries* (Washington, DC : Fonds monétaire international).
- Kanbur, Ravi. 1987. «Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty : A Methodology for Analysis». *World Development*, 15, p. 1515 à 1526.
- Kanbur, Ravi. 2000. «Aid Conditionality and Debt in Africa» dans Finn Tarp (sous la direction de), *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future* (London : Routledge).
- Kanbur, Ravi. 1998. «A Framework for Thinking Through Reduced Aid Dependence». Exposé présenté au ODC/AERC Collaborative Research Workshop on Transition to Less Aid Dependence in Africa, Nairobi, Kenya.
- Kanbur, Ravi. 2000. «Prospective and Retrospective Conditionality : Practicalities and Fundamentals» dans P. Collier et C. Pattillo (sous la direction de), *Investment and Risk in Africa* (London : MacMillan).
- Kanbur, Ravi. 1995. «Welfare Economics, Political Economy, and Policy Reform in Ghana». *African Development Review*, 12.
- Kanbur, Ravi et L. Haddad. 1994. «Are better-off households more unequal or less unequal?» *Oxford Economic Papers*, 46, p. 445 à 458.
- Kanbur, Ravi et N. Lustig. 2000. «Why is inequality back on the agenda?» Proceedings of the Annual World Bank Conference in Development Economics, Banque mondiale.
- Kanbur, Ravi et Todd Sandler avec Kevin M. Morrison. 1999. *The Future of Development Assistance : Common Pools and International Public Goods*. ODC Policy Essay No. 25 (Washington, DC : ODC, mai).
- Kanbur, Ravi et Matti Tuomala. 1997. «Incentives, inequality and the allocation of aid when conditionality doesn't work : An optimal non-linear taxation approach». Working Paper (Ithaca, New York : Department of Applied Economics and Management, Cornell University).
- Kapur, Devesh, John P. Lewis et Richard Webb. 1997. *The World Bank : Its First Half Century – Volume 1 : History* (Washington, DC : The Brookings Institution).
- Killick, T. 2000. «HIPC II and Conditionality : Business as before or a new beginning? Exposé commandé par le Secrétariat des pays pour le Commonwealth aux fins d'un atelier en matière de politique sur la dette, les PPTÉ et la réduction de la pauvreté, 17 et 18 juillet.
- Killick, T. 1995. «Conditionality and the Adjustment-Development Connection». *Pakistan Journal of Applied Economics*, XI:1 & 2 (17 à 36).
- Krugman, Paul. 1998. «Saving Asia : It's Time to Get Radical». *Fortune*, 7 septembre.
- Kuznets, Simon. 1955. «Economic Growth and Income Inequality». *American Economic Review*, 45:1-28.
- Lewis, W. Arthur. 1954. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor», *Manchester School*, p. 139 à 191.
- Macrae, Joanna. 2002. *Aid in chronic political emergencies* (Londres : Overseas Development Institute,

février).

Maxwell, Simon. 2002. «More Aid ? Yes – and use it to reshape aid architecture» (Londres : Overseas Development Institute, février).

Morrissey, Oliver. 2002. «Aid Effectiveness for Growth and Development» (Londres : Overseas Development Institute, février).

Mosley, Paul, Jane Harrigan et John Toye. 1995. *Aid and Power : The World Bank and Policy Based Lending*, vol. 1, 2^e édition (Londres : Routledge).

Naschold, Felix. 2002. *Aid and the Millennium Development Goals* (Londres : Overseas Development Institute, février).

OCDE. 2002. «Rapport d'activités 2001 du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, SAH.

Overseas Development Institute. 2002. *Aid Financing for International Public Goods*, Londres, février.

Partnership for Development. 1998. *From Vision to Action*. Briefing to the Board of the Executive Directors, Abidjan, 24 septembre.

PNUD. 2000. «Aid Transaction Costs in Viet Nam», Ha Noi, décembre.

PNUD. 1997. *Rapport mondial sur le développement humain 1997*. New York.

PNUD, OCDE, DCC et Club du Sahel. 2000. Réformer les systèmes d'aide : Le cas du Mali (Paris : Club du Sahel/OCDE).

Rodrik, Dani. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries : Making Openness Work*. Policy Essay No. 24 (Washington, DC : Overseas Development Council).

Rodrik, Dani. 1997. «TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia». Working Paper No. 5914 (Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research, Inc., février).

Rosenstein-Rodan, P. 1943. «Problems of Industrialization in Southern and Eastern Europe». *Economic Journal*, 53:202 à 211.

Sachs, Jeffrey et A. Warner. 1997. «Sources of Slow Growth in African Economies». *Journal of African Economies*, vol. 6, no. 3, p. 335 à 376.

Save the Children (R.-U.). 2002. Conférence internationale de l'ONU sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18 au 22 mars. Briefing Paper de Save the Children R.-U.

Schedvin, T. et G. Eriksson Skoog. 2001. *Incentives for Ownership* (Stockholm : Sida/UTV, mars).

Serra, Renata. 1999. «Mali Country Study. Creating a Framework for Reducing Poverty : Institutional and Process Issues in National Poverty Policy in Selected African Countries». SPA Working Group on Poverty and Social Policy, Washington, DC, décembre.

Stiglitz, Joseph. 1997. *Can Aid Facilitate Development? A New Vision for Development Co-operation in the 21st Century* (Washington, DC : Banque mondiale).

Stiglitz, Joseph. 1998. «Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies, and Processes» (CNUCED, Genève).

Svensson, J. 1997. «When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality», ronéo (Washington, DC : Banque mondiale).

Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop et Min Zhu. 1998. «A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid». *World Bank Economic Review* 12:1, p. 29 à 58 (janvier).

van de Walle, Nicolas et Timothy A. Johnston. 1996. Manuscrit préparé pour l'Aid Effectiveness in Africa Project, citant Ernest Aryeetey, «Aid Effectiveness in Ghana» (London : ODI).

van de Walle, Nicolas et Timothy A. Johnston. 1996. *Improving Aid to Africa* (Washington, DC : Overseas Development Council).

van de Walle, Nicolas. 1998. «Managing Aid to Africa : The Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime». Exposé présenté au AERC-ODC Collaborative Research Workshop on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa, Nairobi, Kenya.

- Wade, Robert. 1991. *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ : Princeton University Press).
- Watkins, Kevin. 1995. *The Oxfam Poverty Report* (Oxford : Oxfam).
- Wolfensohn, James D. 1999. «Proposition concernant un cadre de développement intégré : Avant-projet» (Washington, DC : Banque mondiale).
- Wood, A. 1997. «Openness and Wage Inequality in Developing Countries : The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom». *World Bank Economic Review*, vol. 11, no. 1, p. 33 à 58.
- Wuyts, Marc. 1996. «Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management : the Mozambican Experience». *Development and Change* 27:4, p. 717 à 749 (octobre).
- Younger, S. 1992. «Aid and the Dutch Disease : Macroeconomic Management When Everybody Loves You», *World Development*.

Notes

- 1 Ravi Kanbur et Todd Sandler avec Kevin M. Morrison, «The Future of Development Assistance : Common Pools and International Public Goods». ODC Policy Essay No. 25 (Washington, DC : ODC, mai 1999).
- 2 Nancy Birdsall.
- 3 PNUD, OCDE, DCD et Club du Sahel, Réformer les systèmes d'aide : Le cas du Mali. Club du Sahel/OCDE, Paris, 2000.
- 4 Tony Killick.
- 5 ECDPM, The Pooling of Technical Assistance. An overview based on field research experience in six african countries. ECDPM Synthesis Paper, Maastricht, Pays-Bas, 2001.
- 6 Deborah Braütigam, *Aid Dependence and Governance* (Washington, DC : School of International Service, American University, 2000).
- 7 Partnership for Development. *From Vision to Action*. Briefing to the Board of the Executive Directors, Abidjan, 24 septembre 1998.
- 8 Comité d'aide au développement, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle* (Paris : OCDE, mai 1996).
- 9 Ravi Kanbur, «Aid Conditionality and Debt in Africa» dans Finn Tarp (sous la direction de), *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future* (Londres : Routledge, 2000).
- 10 Voir Brown et autres, 2000; Annan, 1999.
- 11 Hill, 2000.
- 12 Morgan, 1999.
- 13 Voir James D. Wolfensohn, «Proposition concernant un cadre de développement intégré : Avant-projet» (Washington, DC : Banque mondiale, 1999).
- 14 Kanbur, «Aid Conditionality and Debt in Africa».
- 15 Overseas Development Institute.
- 16 SNLP, Mali Vision 2025.
- 17 Kanbur, 2000.
- 18 Braütigam, Deborah, «Aid Dependence and Governance». Expert Group on Development Issues, 2000:1, Stockholm.

LES CLÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AFRIQUE : SCIENCE, TECHNOLOGIE ET INVESTISSEMENT

John Mugabe

Introduction

En août et en septembre 2002, les dirigeants du monde se réunissent à Johannesburg (Afrique du Sud) au Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) pour examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre d'«Agenda 21» – un programme d'action sur le développement durable qui a été adopté dix ans plus tôt lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisée à Rio de Janeiro, au Brésil. Ils vont aussi renouveler les engagements que leurs pays ont pris envers ce programme et adopteront peut-être des décisions pour en favoriser l'application plus rapide.

Le SMDD est important pour l'Afrique pour plusieurs raisons. Pour commencer, le continent termine la première décennie après la CNUED avec un bon nombre des mêmes défis économiques, écologiques et socio-politiques. La région est encore à la recherche de la voie qui la sortira de sa crise – la «crise africaine». L'Afrique aspire toujours à se joindre au reste du monde pour élargir et partager la prospérité économique globale. Ses dirigeants vont probablement utiliser le SMDD pour réexposer les objectifs et les défis de leurs pays dans le domaine du développement durable, en mettant l'accent sur les enjeux liés à la réduction de la pauvreté. Ils chercheront à obtenir le soutien de la communauté internationale afin de combattre la pauvreté et les problèmes connexes de la dégradation de l'environnement.

En deuxième lieu, le SMDD se tient alors qu'il existe une quête renouvelée pour le développement durable de l'Afrique. Le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique) constitue le vecteur de cette quête renouvelée. C'est un cadre avec des arrangements politiques pour lancer les économies d'Afrique sur des trajectoires de croissance et de développement. Avec l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Nigéria et le Sénégal à leur tête, les nations africaines chercheront à utiliser le SMDD pour clairement énoncer les objectifs du NEPAD et s'assurer le soutien de la communauté internationale aux fins de cette initiative.

En troisième lieu, à l'arrière-plan du SMDD il y aura le vif débat international continuant à se dérouler autour des effets que la mondialisation et les nouvelles technologies ont sur les économies en développement, notamment de l'Afrique. La mondialisation¹ et les nouvelles technologies comme la biotechnologie et les TIC (technologies de l'information et des communications) sont en train de changer le contenu des économies nationales et mondiales. Le commerce et l'investissement au niveau mondial se sont rapidement développés au cours de la dernière décennie. Ils ont été propulsés par plusieurs facteurs étroitement liés : la libéralisation du commerce et des investissements aux niveaux national, régional et international, la privatisation, la déréglementation, et la rapide évolution des TIC. Pour l'Afrique, les préoccupations concernent sa plus ample marginalisation par rapport au reste du monde et son incapacité grandissante à exploiter les nouvelles technologies pour s'intégrer au système économique mondial. Encore plus inquiétude est la capacité limitée de la région à employer à bien ces nouvelles technologies pour son développement humain².

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique reconnaît explicitement l'urgence de mettre en place des mesures – comprenant politiques et institutions – pour réduire les fossés technologiques qui existent entre l'Afrique et le reste du monde. Selon lui, «La pauvreté et le retard de l'Afrique contrastent vivement avec la prospérité du monde développé. La marginalisation continue de l'Afrique du processus de mondialisation et l'exclusion sociale de la vaste majorité de ses peuples constituent une grave menace pour la stabilité mondiale³.» Les dirigeants du continent sont «convaincus qu'une occasion historique se présente de mettre fin au fléau du sous-développement qui afflige l'Afrique. Les ressources, y compris le capital, la technologie et les compétences humaines, requises pour lancer une guerre mondiale contre la pauvreté et le sous-développement, sont abondantes et à notre portée. Pour mobiliser ces ressources et les utiliser correctement, ce qui est requis est un leadership courageux, imaginatif et vraiment résolu à déployer des efforts soutenus afin d'améliorer les conditions de vie et d'éradiquer la pauvreté, ainsi qu'un nouveau partenariat mondial fondé sur la responsabilité conjointe et l'intérêt mutuel⁴».

Au SMDD, les pays africains auront l'occasion de ranimer l'intérêt et le soutien international pour des programmes destinés à renforcer les capacités scientifiques et technologiques de la région. Ils voudront peut-être mettre l'accent sur les façons d'élargir le soutien international pour l'application des recommandations d'«Agenda 21» qui portent sur la science et la technologie.

Le présent exposé se concentre sur le rôle de la science et de la technologie pour réaliser les objectifs de développement durable qui se trouvent énoncés dans «Agenda 21» et le NEPAD. Il affirme que les arrangements institutionnels nationaux et régionaux qui existent à l'heure actuelle en Afrique ne sont pas adaptés aux défis que soulèvent la mondialisation et les rapides changements scientifiques et technologiques qui l'accompagnent. Pour pouvoir négocier la transition au développement durable, il va falloir de nouvelles formes d'institutions, en particulier des organismes consacrés à la science et à l'innovation technologique. Ces organismes devraient être érigés sur un nouveau paradigme de durabilité.

Le SMDD devra donc prêter une plus grande attention à la nature des institutions pour promouvoir le développement scientifique et technologique de l'Afrique. L'appui international pour créer des centres d'excellence régionaux au service de la science et des nouvelles technologies peut être stimulé par le SMDD et les activités ultérieures du NEPAD.

La première partie de l'exposé fait le tour des défis liés au développement durable de l'Afrique, et des diverses réponses apportées aux problèmes de la pauvreté, de la dégradation de l'environnement, et de la détérioration de la situation dans le domaine de la santé.

La deuxième partie se concentre sur le rôle de la science et de la technologie dans le développement humain, et sur les possibilités que les nouvelles technologies viennent offrir pour le développement durable de l'Afrique. Elle traite aussi du rôle que les investissements étrangers directs jouent dans le développement durable. La dernière partie porte sur de nouvelles formes de soutien international pour appuyer les programmes et priorités scientifiques et technologiques du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique. Elle se concentre sur le soutien pour appliquer les recommandations de «Agenda 21» concernant la science et la technologie, et met l'accent sur les enjeux que les dirigeants de l'Afrique devraient clairement énoncer au SMDD.

Les défis du développement durable de l'Afrique

L'Afrique entame la deuxième décennie d'application d'«Agenda 21» en connaissant de piètres résultats économiques, des problèmes de santé humaine, une insécurité alimentaire grandissante, une dégradation de l'environnement, et d'intenses conflits politiques et ethniques. Les économies de la région ont eu un rendement lamentable au cours de la dernière décennie, et la pauvreté est une nette particularité de plus des trois quarts de la population du continent. En 1970, la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant était estimée à 3,2 p. 100 pour l'Afrique subsaharienne, et 1,2 p. 100 pour l'Asie du Sud. En 1989, la tendance s'était inversée, l'Afrique enregistrant une croissance de 2,2 p. 100 et le Sud asiatique de 3,2 p. 100 en moyenne. En 1998, plus de 301 millions d'Africains devaient vivre avec moins de 1 \$ US par jour, contre 217 millions en 1987⁵.

L'Afrique possède maintenant la plus grosse part de gens ayant moins de 1 \$ par jour pour vivre. Par contraste, la pauvreté a diminué le plus rapidement en Asie du Sud et de l'Est pendant les années 1990. Ainsi, au Viet Nam, l'incidence de pauvreté a chuté de 58 p. 100 en 1993 à 37 p. 100 en 1998. Cela a principalement résulté de la croissance économique liée à la diversification agricole. L'agriculture – qui est le pilier des économies en Afrique – y a affiché une croissance très lente et, dans certains pays, une rapide détérioration. Le capital régional par hectare de terres ne représente même pas le quart de celui en Amérique latine et le sixième de celui en Asie⁶.

De récentes estimations montrent que moins de 35 p. 100 de la population africaine a accès à des services de santé ou des soins médicaux de base. La malaria et le syndrome

d'immuno-déficience acquise (SIDA) détruisent maintenant un nombre important de vies humaines à travers le continent. Les estimations de l'Organisation mondiale de la santé montrent qu'au moins 0,4 million d'adultes et 1,6 million d'enfants sont morts du SIDA ou du VIH en Afrique⁷. La malaria est responsable d'au moins 75 p. 100 des décès chez les populations rurales de l'Afrique tropicale. La mauvaise santé et la mortalité qui en résulte chez les enfants et les adultes figurent parmi les grandes causes des piètres résultats économiques que connaissent bien des États en Afrique et qui continuent à se détériorer. Ils sont en train de miner rapidement les chances de reprise et de croissance économique de la région.

La destruction du milieu naturel, notamment des ressources naturelles, est un problème étroitement lié aux assez piètres résultats économiques du continent. Quoique la conscience écologique grandisse dans la région, beaucoup de pays continuent à enregistrer des rythmes élevés de déforestation, de perte de diversité biologique, d'érosion des sols et de dégradation des nappes d'eau. De récentes évaluations ont montré de façon frappante que l'Afrique perd ses ressources naturelles à des rythmes assez rapides par comparaison à bon nombre des autres régions⁸.

La détérioration des économies et la dégradation de l'environnement (surtout la raréfaction des ressources naturelles et l'intensification de la concurrence autour de celles-ci) contribuent à des conflits à l'intérieur des États et entre eux. Au moins 14 des 53 pays de l'Afrique ont traversé des conflits majeurs – des guerres civiles et militaires. Ils n'ont pu, par conséquent, atteindre les niveaux de croissance économiques nécessaires. Les conflits ont été une source d'instabilité économique et politique.

L'infrastructure de l'Afrique dans le domaine des télécommunications est la moins développée au monde. Le continent possède moins de 2 p. 100 des principales lignes téléphoniques du monde. En 1999, il n'avait que 10 millions de téléphones environ⁹. «La bande passante internationale accessible à l'Afrique est inférieure à celle dont dispose la métropole brésilienne de São Paulo¹⁰». Sur les 400 millions d'utilisateurs d'Internet qu'il y avait dans le monde en l'an 2000, moins de 500 000 se trouvaient en Afrique. Un bon nombre des économies de la région ne sont pas encore reliées au commerce électronique mondial.

Dans l'ensemble, dix ans après avoir adopté «Agenda 21», l'Afrique reste aux prises avec une profonde crise : la pauvreté augmente, les problèmes d'environnement s'aggravent, la productivité de l'industrie est lamentable, l'insécurité alimentaire grandit, et la santé publique se détériore. Ces problèmes ont conduit à tout un ensemble de politiques réactives, allant de l'ajustement structurel aux efforts actuellement menés pour élaborer des stratégies en matière de réduction de la pauvreté. L'accent se concentre principalement sur l'instauration des bonnes conditions macro-économiques.

Quoiqu'une saine gestion macro-économique soit cruciale pour assurer la croissance des économies, c'est l'aptitude des pays d'Afrique à créer et gérer le changement technologique qui va finalement déterminer son succès dans la lutte contre la pauvreté et

dans l'élargissement de la compétitivité économique sur le marché mondial. La croissance représente l'arme la plus puissante dans le combat contre la pauvreté. Mais pour l'accélérer et la réaliser, il faudra des politiques qui promeuvent délibérément le développement scientifique et technologique endogène. C'est le point que bien des gens responsables de la planification et de la politique en matière de développement des pays africains souvent n'arrivent pas à saisir, ou parfois ne peuvent pas aborder faute des outils analytiques nécessaires.

La science, la technologie et l'investissement au service du développement humain

La science et la technologie au service du développement durable

Le développement durable, défini comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹¹», comprend la production et l'application des connaissances qui vont permettre une gestion efficace des ressources écologiques et humaines en vue de l'amélioration à long terme du bien-être social et économique des populations. La technologie, ainsi que l'information scientifique et la connaissance connexes, sont une source majeure de croissance économique, de changement social et de gouvernance écologique.

Le développement et l'application de la science et de la technologie ont étendu le champ et l'importance des activités mondiales, nationales et locales. Ils ont provoqué d'immenses changements dans la vie humaine et sur le plan écologique. La science et la technologie servent depuis des siècles à améliorer et à maîtriser la santé, le développement social et économique, et la nutrition de la population. C'est pour cette raison que le développement et l'application de la science et de la technologie demeurent de grands sujets du discours sur les politiques publiques.

Le principe du développement durable exprime le fait que la technologie peut avoir des effets néfastes pour l'environnement. Cette possibilité a donné naissance aux inquiétudes qui ont fait réclamer l'élaboration et l'utilisation de technologies respectant l'environnement. Il y a un souci mondial de faire adopter des mesures de réglementation (juridiques, institutionnelles et politiques) pour contrôler la production et l'utilisation des technologies qui ont des effets écologiques et socio-économiques négatifs. Ainsi, la plupart des pays de l'Union européenne ont adopté des règlements interdisant l'application de certains procédés biotechnologiques utilisés dans la manipulation de formes de vie. Au niveau international, le souci de maîtriser la technologie pour éviter des désastres écologiques et socio-économiques se reflète dans le programme d'«Agenda 21». Les chapitres précis qui expriment le souci de réglementer le développement et l'emploi de la technologie sont le chapitre 16 sur la gestion écologique de la biotechnologie et le chapitre 34 sur le transfert d'une technologie respectueuse de l'environnement, la coopération et le renforcement des capacités.

Les principes du développement durable couvrent aussi la problématique de l'équité dans la répartition des bienfaits du développement technologique. Dans les pays de l'Afrique, les résultats du développement technologique (sous forme de meilleurs services de santé, d'une plus grande nutrition, d'un accroissement de la production agricole, d'améliorations dans la qualité des aliments, de moyens de transport faciles et rapides, de téléphones, de radios, etc.) ne sont accessibles qu'à une faible proportion de la population.

L'application convenable de la technologie devrait stimuler la croissance économique nationale, améliorer le bien-être socio-économiques des gens, élever la compétitivité nationale et améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles. Elle devrait augmenter l'éventail et le volume des exportations d'un pays en lui permettant de répondre rapidement et plus efficacement aux profils changeants du commerce mondial et aux possibilités créées par les avancées technologiques. Elle devrait aussi permettre de s'attaquer efficacement aux problèmes sociaux et environnementaux, notamment des gens pauvres et défavorisés.

Il faut aussi souligner que l'effet du changement technologique sur la structure socio-économique d'un pays est déterminé par les grandes politiques que ce dernier adopte pour la répartition du revenu, l'emploi, la santé et les besoins essentiels, et par ses interventions technologiques particulières sur le front des problèmes et des possibilités touchant la majorité des gens pauvres. Le défi, pour les pays de l'Afrique, réside en effet dans l'instauration de politiques et d'institutions convenables qui promeuvent l'exploitation des technologies appropriées et leur application pour solutionner les problèmes locaux. Il se trouve également dans le développement des capacités technologiques locales, et dans l'absorption et l'assimilation des technologies importées. Le défi s'étend à la réforme des politiques et des institutions politiques et économiques existantes qui attribuent les bienfaits du développement à un petit segment de la société. C'est principalement par le biais de réformes éclairées des politiques et des institutions qu'on répondra aux impératifs du développement durable avec une application convenable de la technologie.

Le défi est double pour les pays de l'Afrique. *Primo*, ils devraient bâtir une meilleure compréhension des nouvelles technologies et de celles qui émergent, et des conséquences qu'elles ont pour le développement durable. *Secundo*, ils devraient veiller à ce que les régimes internationaux promeuvent explicitement le transfert de technologies respectant l'environnement. Ils devraient aussi intégrer la prise en considération de la technologie dans les négociations menées avec les pays développés sur le commerce et la coopération au développement.

La double révolution : Les défis pour l'Afrique au 21^e siècle

Le 21^e siècle est une époque marquée par une double révolution : les avancées radicales de la biotechnologie et des technologies de l'information et des communications. C'est une période où la qualité et l'opportunité des régimes de gouvernance mondiaux, régionaux et nationaux sont mises à l'épreuve alors que le développement et l'application des nouvelles

technologies (procédés et produits) étendent profondément les choix socio-économiques et politiques des ménages dans les pays développés et certains pays en développement. Par exemple, les avancées des TIC ont radicalement transformé le commerce mondial et les profils connexes des courants financiers. Elles «ont réduit le coût et augmenté la vitesse des communications à travers le globe, abolissant les anciennes barrières du temps et de l'espace, et ayant donc une incidence sur tous les domaines de la vie sociale et économique...(et ceci) a permis l'intégration des systèmes nationaux de production et de finance et se reflète dans la croissance incroyable de l'échelle des flux transfrontaliers de biens, de services et de capitaux¹²». Le commerce électronique est en train de changer de façon irréversible les règles, politiques et pratiques commerciales qui existent, de même que le concept d'argent. De nombreux défis juridiques complexes sont en train de surgir dans les domaines de la gestion du fisc, de la sécurité de l'information, de la lutte contre le crime, et de la protection de la propriété intellectuelle.

Les progrès de la biotechnologie moderne donnent la possibilité de créer des procédés et des produits nouveaux, améliorés, plus sûrs et moins coûteux. Produits pharmaceutiques et moyens de diagnostic pour l'homme et l'animal, semences, plantes complètes, animaux, engrais, additifs alimentaires, enzymes industrielles, microbes digérant les hydrocarbures ou dégradant d'autres polluants : ce ne sont là que certains des produits qu'on peut développer grâce à la technologie. En agriculture, au moins 70 variétés de plantes génétiquement modifiées (transgéniques) ont été enregistrées pour la culture commerciale à travers le monde en 1999. Elles comprenaient de nouvelles variétés de coton, de pommes de terre, de tabac, de tomates et de clous de girofle. Plus de 15 000 essais sur le terrain ont été entrepris au niveau mondial. Plus de 100 espèces végétales ayant subi des modifications génétiques sont cultivées en laboratoire, dans des serres ou sur le terrain, pour offrir aux agriculteurs de nouvelles propriétés agronomiques, notamment une résistance aux herbicides ou aux insectes nuisibles.

La génomique, un secteur très dynamique de la biologie moderne, est en train de donner aux savants et aux compagnies la possibilité de repérer les gènes associés à des maladies. Ils peuvent maintenant mettre au point des tests génétiques qui vont faciliter la prévention de certaines maladies. Cette science a aussi provoqué des progrès très profonds dans le développement des médicaments. Grâce aux progrès parallèles des senseurs et de la technologie de l'imagerie, les praticiens médicaux pourront recourir à des démarches génomiques pour diagnostiquer de nombreuses maladies néoplastiques et proposer des traitements précoces. En complétant les cartes du génome du parasite de la malaria et des génomes de bactéries et de bien d'autres organismes parasitaires, on ouvrira la voie au développement de vaccins et d'autres mesures pour lutter contre un bon nombre des maladies tropicales sévissant dans le monde en développement.

Certains pays en développement sont déjà en train de récolter des bénéfices de la biotechnologie. Cuba, par exemple, a déployé la biotechnologie pour mettre au point deux vaccins : celui contre la méningite B et celui contre l'hépatite B. Le vaccin contre la méningite B est efficace et exporté dans de nombreux pays; malgré l'embargo, les États-

Unis ont fait une exception et accepté de l'importer. Cuba génère plus de 100 millions \$ US par an avec la vente de vaccins. Plus de 97 p. 100 des enfants et des adultes de Cuba ont été vaccinés et immunisés contre la méningite.

Si les avancées en matière de biotechnologie offrent des possibilités importantes (et grandissantes) de réduire la souffrance humaine et d'élargir la gamme des choix socio-économiques, elles peuvent aussi poser des risques. Certains des organismes génétiquement modifiés pourraient miner la stabilité écologique, diminuer la diversité biologique et causer du tort à la santé humaine. L'introduction d'aliments transgéniques contenant de nouvelles protéines peut provoquer des allergies chez certaines populations. On devrait prendre les risques en considération, mettre en balance coûts et avantages potentiels, et introduire des régimes de gestion des risques spéciaux.

Pour l'Afrique, la double révolution ne fait pas encore de différence. L'insécurité alimentaire, la piètre situation et la détérioration de la santé publique, la dégradation de l'environnement, et l'agitation socio-économique demeurent des préoccupations majeures.

Il est une leçon commune que l'Afrique peut tirer de l'histoire économique de certains pays asiatiques. Une clé du succès de leur développement économique et industriel, c'est le fait qu'ils ont élaboré et sont en train d'exécuter des politiques délibérées pour maîtriser et exploiter la science et les nouvelles technologies. Ces pays ont acquis de nouvelles formes de dynamisme technologique qui leur ont permis d'améliorer leurs méthodes de production économique. Par exemple, «le recul de la malnutrition en Asie du Sud – d'une incidence de 40 p. 100 dans les années soixante-dix à 23 p. 100 en 1997 – et la fin des famines chroniques – sont la conséquence de percées technologiques réalisées dans les années soixante dans la sélection des végétaux et l'utilisation d'engrais et de pesticides. Ces percées ont permis de doubler les rendements des cultures en 40 ans à peine. Voilà qui semble bref si l'on considère qu'il avait fallu 1 000 ans, en Angleterre, pour quadrupler le rendement des cultures de blé : de 0,5 à 2,0 tonnes par hectare¹³».

Le rôle de la science et de la technologie dans le développement devient plus évident avec l'essor de l'économie du savoir. L'évolution et la productivité industrielles sont de plus en plus propulsées par la science et le changement technologique. Or, dans bien des pays africains, il existe *de faibles liens entre la science et les activités industrielles* (les italiques sont de l'auteur). «Les industries locales achètent généralement la technologie et le savoir-faire connexe à l'étranger, au lieu de se brancher sur les initiatives scientifiques locales. Vers la partie inférieure du spectre du développement, il y a une disjonction presque totale entre la science et l'industrie¹⁴.»

La répartition des bienfaits de la double révolution et la réduction des écarts technologiques entre l'Afrique et le reste du monde sont aujourd'hui des enjeux politiques et de politique clés dans le domaine de la gouvernance. Sans l'engagement du leadership politique de l'Afrique, et l'élaboration et l'exécution de politiques et de programmes stratégiques dans le domaine de la science et de la technologie, la double révolution continuera à oublier et à marginaliser le continent et ses gens. Au niveau régional, on

reconnaît de plus en plus, chez les politiciens et les responsables des politiques de l'Afrique, qu'une action collective (à l'échelle continentale) s'impose afin que les Africains puissent «s'extirper eux-mêmes, ainsi que leur continent, du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation¹⁵». Pour passer de la reconnaissance aux actes, il faut avoir un plan bien conçu et des programmes connexes. Cela va exiger que les gouvernements africains prêtent une plus grande attention aux principales sources du changement économique et de la mondialisation : la science et l'innovation technologique.

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique est une nouvelle occasion de se lancer dans l'élaboration et l'exécution de programmes d'action régionaux pour le développement scientifique et technologique. Il crée l'espace nécessaire pour mobiliser les politiciens, les responsables des politiques, le public et les savants de l'Afrique, afin d'instaurer collectivement des activités de recherche-développement communes pour les problèmes communs. Le NEPAD reconnaît que sa direction programmatique doit «se fonde[r] sur les priorités nationales et régionales et les plans de développement qui doivent être mis au point au moyen d'un processus de démocratie directe et participative¹⁶». Il cerne divers domaines prioritaires et fixe certains objectifs. Par exemple, les technologies de l'information et des communications sont désignées comme des priorités importantes pour intégrer les économies africaines dans le système mondial. Le document du NEPAD fixe comme objectif de «doubler la densité des lignes téléphoniques pour parvenir à deux lignes pour 100 personnes d'ici l'an 2005, avec un niveau d'accès adéquat pour les ménages». Il recommande aussi que l'investissement dans les TIC se concentre sur le développement de logiciels à contenu local, fondés sur les systèmes culturels de l'Afrique. Le NEPAD appelle au lancement d'actions sur le front de la science et de la technologie pour :

- a) «promouvoir une coopération et une amélioration des connexions transfrontalières en utilisant les connaissances dont disposent les centres d'excellence existants pour tout le continent;
- b) développer et adapter la capacité de collecte et d'analyse de l'information pour appuyer les activités de production et les exportations de l'Afrique;
- c) générer une masse critique de compétences technologiques dans des domaines ciblés qui présentent un potentiel de croissance élevé, en particulier la biotechnologie et les sciences de la Terre¹⁷».

Par l'entremise du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, l'Afrique aspire à «accroître sa contribution à la science, à la culture et à la technologie¹⁸».

L'investissement étranger direct (IED) et le développement durable

La croissance économique dans les pays de l'Afrique subsaharienne, qui sont avant tout des exportateurs de produits de base, est fortement influencée par le mouvement des prix des produits sur les marchés internationaux et par le contenu et le niveau des investissements étrangers directs. Le total des exportations de l'Afrique subsaharienne est tombé de 83,5 milliards \$ US en 1998 à 77,2 milliards \$ US en 1999. Cette baisse a tenu en grande partie à la crise financière asiatique. La crise a exercé des pressions sur les termes de l'échange de la région, les prix mondiaux chutant pour la majorité des produits de base de l'Afrique. Il y a eu une plus faible demande asiatique pour les exportations de l'Afrique : pétrole brut, or et cuivre. Les termes de l'échange des pays du continent ont empiré durant les années 1990.

La part du commerce mondial de la région a considérablement diminué alors que le volume du commerce mondial a triplé. Le commerce de l'Afrique subsaharienne a augmenté de moins de 10 p. 100 au cours des deux dernières décennies ou à peu près. L'ASS entre pour moins de 1 p. 100 dans les exportations américaines de marchandises, et moins de 2 p. 100 dans les importations américaines de marchandises. Elle n'entre que pour 3,5 p. 100 dans le total des exportations du monde et 3,7 p. 100 dans le total des importations de l'Union européenne. Les États-Unis demeurent cependant le plus gros marché de l'Afrique, dont ils achetaient 19 p. 100 des exportations en 1999.

La vulnérabilité de l'Afrique aux variations des prix mondiaux des produits de base a eu des effets sur sa croissance et montré la nécessité de réformes économiques qui promeuvent diversification et industrialisation. La croissance du PIB de l'Afrique subsaharienne a chuté de 3,1 p. 100 en 1998 à 2,2 p. 100 en 1999. Le taux de croissance de la région a traîné derrière celui de l'ensemble des pays en développement.

Pour pouvoir changer le bilan économique de l'Afrique et promouvoir son développement durable, ses ressources internes doivent être complétées ou renforcées par un soutien de l'extérieur. L'APD (aide publique au développement) constitue un important volet des efforts et des ressources venant de l'extérieur, mais elle est en train de diminuer. Si des mesures s'imposent pour inverser cette tendance, il importe aussi que l'APD soit complétée par d'autres sources de capital de l'extérieur, notamment les investissements étrangers directs.

L'IED est particulièrement attrayant pour les pays africains pour au moins deux grandes raisons. Premièrement, il a la possibilité de remédier aux problèmes des faibles niveaux d'investissement et des pénuries de devises étrangères. Les IED amènent des devises au pays d'accueil, ajoutent à l'épargne intérieure et haussent le niveau d'investissement. Les investissements se substituant aux importations peuvent aider à diminuer la facture d'importation du pays, tandis que les IED s'effectuant dans les industries d'exportation vont accroître ses rentrées de devises. Deuxièmement, les IED pourraient constituer une source de nouvelles technologies, apportant savoir et savoir-faire. Ils peuvent stimuler la création d'industries locales pour fournir des intrants aux usines nouvellement implantées, et

pourraient assurer le transfert de technologies, y compris de compétences, aux entreprises locales. Les IED peuvent être également une source de normes (environnementales ou autres) et de valeurs pour les pays d'accueil africains. Ce sont des facteurs clés pour la croissance économique et le développement durable. Les IED amenés par le biais des fusions et des rachats peuvent apporter de nouvelles formes et valeurs de gouvernance d'entreprise, dont de meilleures façons d'organiser les institutions et de prendre les décisions.

«[L'IED a d'autres] propriétés pouvant s'avérer désirables qui influent sur la qualité de la croissance et aident à faire reculer la pauvreté. Premièrement, il aide à atténuer les chocs négatifs pour les pauvres qui résultent de l'instabilité financière...L'IED aide à améliorer la gouvernance des entreprises. En particulier, il ne se prête pas facilement à un dépeçage susceptible d'accroître l'inégalité de la répartition des droits de propriété. Troisièmement, et contrairement à la critique populaire, l'IED peut améliorer les normes d'environnement et de travail, parce que les investisseurs étrangers se soucient généralement de la réputation sur les marchés, où des normes élevées sont jugées souhaitables. Enfin, l'IED génère des impôts et des taxes qui aident à développer un système de protection pour les pauvres. Beaucoup d'investisseurs étrangers font également des investissements substantiels dans le développement communautaire des régions où ils opèrent et donc dans le système de protection de la région. Chose très importante, l'IED peut aider à améliorer la gestion du système de protection sociale, notamment la fourniture de services aux gens pauvres, comme l'alimentation en eau¹⁹.»

D'un autre côté, sans de puissantes mesures de réglementation pour protéger l'environnement, l'IED et la libéralisation des investissements peuvent entraîner une dégradation de l'environnement et venir saper le développement social. Ils peuvent créer davantage de pressions sur l'environnement par le biais, par exemple, d'une augmentation de la pollution et d'une surexploitation des ressources naturelles.

Le besoin d'apports de capitaux en général, et d'investissements étrangers directs en particulier, n'est nulle part plus pressant qu'en Afrique subsaharienne – où la pauvreté, le retard technologique, la dégradation de l'environnement et les conflits politiques continuent d'amenuiser les ressources intérieures. La région a vu ses économies nationales se détériorer et ses niveaux de pauvreté grimper.

«Les flux financiers étant insuffisants et instables, et la région sujette à de brusques détériorations des termes de l'échange ainsi qu'à des catastrophes naturelles, il n'est pas étonnant que la croissance demeure trop lente et trop irrégulière pour permettre une amélioration du niveau de vie et de l'épargne intérieure. Afin de briser ce cercle vicieux, l'Afrique a besoin, entre autres, d'un apport soutenu de capitaux extérieurs, en quantité assez importante pour lui imprimer un élan décisif et déclencher et entretenir une croissance plus vigoureuse²⁰.»

Toutefois, l'Afrique subsaharienne absorbe la plus large part de l'APD. Au cours de la période 1990-1995, la région a reçu au moins 26 p. 100 de tous les fonds d'aide publique

au développement alloués au monde en développement. Près de 90 p. 100 de ce financement ont été accordés à des conditions extrêmement concessionnelles ou à titre de dons. Par contraste, la part de l'Afrique subsaharienne dans les apports de capitaux privés à long terme, dont les investissements étrangers directs, est plus faible que celles de toutes les autres régions en développement hormis l'Asie du Sud. En 1999, les IED qui se sont effectués en Angola, au Lesotho, au Libéria et au Soudan ont dépassé l'APD bilatérale apportée²¹.

Dans le milieu des années 1980, les IED privés s'effectuant en Afrique subsaharienne ont augmenté; mais ils ont commencé à baisser au début des années 1990, avant de remonter modestement dans le milieu et vers la fin de la décennie. Jusqu'au début et vers le milieu des années 1990, la région a reçu une faible part des IED, par rapport aux autres régions en développement du monde. Sa part dans les courants mondiaux d'IED a considérablement augmenté entre 1995 et 1999. Pendant la période 1995-1998, la part d'IED qui est allée à la région a atteint 4 p. 100 de tous les courants à destination des pays en développement. Exprimés en part du PIB (produit intérieur brut), les investissements étrangers directs ont triplé durant la fin des années 1990. L'Afrique subsaharienne a assisté à une augmentation des IED en 2001. D'après la CNUCED, les IED s'effectuant en Afrique sont passés de 9 milliards \$ US en 2000 à 11 milliards \$ US en 2001, tandis que le total des courants d'IED à destination des pays en développement est tombé de 240 milliards \$ US en 2000 à 225 milliards \$ US en 2001.

Cependant, la majorité des pays de la région n'ont pas été en mesure d'attirer les IED. Ces derniers se sont concentrés dans un petit nombre de pays riches en pétrole et en minerais. Au cours de la période 1985-1991, les IED dans les pays riches en minerais et en pétrole ont représenté au moins 75 p. 100 de tous les IDE qui se sont effectués dans la région. En 1999, environ 60 p. 100 des IED dans la région ont été consacrés au pétrole et aux ressources naturelles²². Entre 1995 et 1999, au moins 40 p. 100 des courants moyens d'IED à destination de l'Afrique subsaharienne sont allés en Angola, au Nigéria, en République du Congo et en Guinée équatoriale, qui sont tous des pays exportateurs de pétrole.

Il n'existe aucune preuve que les IED s'effectuant actuellement dans la région contribuent au développement durable. Les efforts pour favoriser les IED en Afrique n'ont pas été fondés sur (et guidés par) une prise en considération explicite du développement durable. Les IED n'ont pas nécessairement visé des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable sous l'angle environnemental. Les répercussions sociales, économiques et environnementales globales des apports de capitaux privés en général, et des investissements étrangers privés en particulier, ne sont pas faciles à évaluer à cause du manque de données. Toutefois, de nombreuses études qui ont examiné l'IED en Afrique arrivent à la conclusion qu'il a eu un effet limité et, parfois, négatif. Dans certains pays africains, les IED peuvent être en train d'amenuiser les chances de parvenir à un développement durable. En Ouganda, par exemple, il y a eu un débat autour des répercussions écologiques des IED dans le secteur hydro-électrique.

En 2001, la société AES des États-Unis, qui est le plus gros producteur d'électricité indépendant du monde, a reçu l'autorisation de construire un barrage de 530 millions \$ US près des chutes de Bujagali, sur le Nil. Elle a obtenu une garantie de risque partielle de 70 millions \$ US de l'Association internationale de développement, un financement de 85 millions \$ US de la Société financière internationale, et 125 millions \$ US qui provenaient de l'OPIC (agence d'investissement du gouvernement des États-Unis), de prêts commerciaux, de la Banque africaine de développement et de ses propres sources.

Un document d'information sur le projet, préparé par la Banque mondiale et la Société financière internationale, indique que l'investissement projeté par AES allait «promouvoir une plus grande croissance par la fourniture d'une énergie convenable, fiable et abordable qui correspond à l'avantage comparatif de l'Ouganda...aiderait à catalyser l'investissement privé pour mettre en valeur l'important potentiel hydro-électrique du pays, et peut-être augmenter l'exportation d'électricité chez des pays voisins²³».

Un rapport d'impact qu'AES a commandité en 1999 en a conclu que 820 personnes seraient déplacées. La société ne prévoyait pas de répercussions négatives importantes sur les gens et l'environnement. Mais d'après Pottinger (2000), le projet «va submerger à tout jamais des terres agricoles extrêmement productives et des îles offrant de précieux habitats naturels. Les changements apportés au fleuve pourraient causer des dommages permanents aux pêcheries. La zone autour des chutes de Bujagali fait vivre un nombre substantiel de pêcheurs commerciaux et de gens pêchant pour le minimum vital, qui comptent sur la ressource pour leur revenu et leur nourriture²⁴». Il affirme : «Le projet s'est caractérisé par des pressions politiques, venant à la fois du président ougandais et du gouvernement américain, tout deux favorables au projet. Alors que le parlement était encore en train d'évaluer le projet l'an dernier (en 1999) après l'avoir rejeté à plusieurs reprises, le gouvernement américain ajouta aux pressions politiques déjà intenses qui émanaient du président de l'Ouganda. Des comptes rendus de la presse locale révèlent que l'ambassadeur des États-Unis en Ouganda et le secrétaire au Commerce américain entrèrent tout deux en rapport avec le président ougandais pour parler du projet, et déclarèrent que les relations entre les deux pays pourraient s'en ressentir si le barrage n'était pas rapidement approuvé. Peu de temps après, le parlement approuvait le projet²⁵».

L'effet des IED dépend largement de la nature et de l'efficacité des politiques et règles nationales régissant les investissements, et des agences connexes. Ce sont vraiment les mesures et structures de réglementation des investissements que le pays d'accueil met en place qui vont souvent déterminer ou influencer l'accent que les IED mettent sur la production de bienfaits sociaux, économiques et environnementaux pour le pays et les citoyens. La maximisation des bienfaits des IED nécessite un régime de politiques, de règles et d'agences qui fixent les normes sociales, économiques et environnementales minimales à respecter par les investisseurs. Ce régime devrait mettre l'accent sur le rôle que les IED peuvent jouer pour faciliter le développement technologique des pays bénéficiaires/d'accueil.

La voie à suivre après Johannesburg

Obligations et réponses régionales

Les pays africains sont en train de jouer un grand rôle dans les négociations internationales sur le développement durable. Ils ont pris une part active aux négociations comme celles qui ont concerné le commerce (à Doha), le protocole sur la biosécurité et la convention sur la diversité biologique. Dans ces négociations, ils ont souvent concentré leur attention sur trois préoccupations : le transfert de la technologie, le renforcement des capacités, et les financements. Leurs efforts ont pu conduire à l'intégration de ces préoccupations dans les conventions internationales. Mais ils n'ont pas donné suite à la concrétisation des dispositions de la convention en instaurant des programmes régionaux et nationaux précis pour les mettre en œuvre. Peu de choses ont été accomplies sur le plan du transfert de la technologie, du renforcement des capacités et de l'apport de nouveaux financements.

Le sommet de Johannesburg leur offre une nouvelle occasion de lancer des processus et des programmes pour assurer l'exécution de «Agenda 21» et des conventions connexes sur la diversité biologique, les changements climatiques et la désertification. Ils devront faire les choses suivantes pour qu'on passe des négociations à l'exécution :

- Réfléchir à la mise en œuvre des dispositions sur la science, la technologie et l'investissement de «Agenda 21» et des conventions connexes. Ce devrait être la base pour élargir les clientèles existantes du monde politique et de la société civile, et en bâtir de nouvelles. Ils devraient notamment intégrer la prise en considération du développement durable dans les processus et les programmes du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.
- Les pays africains ont instauré plusieurs arrangements régionaux et sous-régionaux. Beaucoup ont été mis sur pied pour réaliser des objectifs politiques plutôt que de développement durable. Ils ne se sont pas concentrés sur la science et la technologie et, en particulier, sur des programmes et réseaux de coopération technologique. Par le biais du NEPAD, l'Afrique devrait maintenant élaborer une stratégie et un plan d'action à long terme pour son développement scientifique et technologique. Elle doit ensuite créer des mécanismes institutionnels pour exécuter le programme.
- Il existe un bassin important et grandissant de savants africains qui vivent et travaillent dans le monde développé. Alors que beaucoup de pays asiatiques (tels que l'Inde) ont arrêté et adopté des stratégies pour mobiliser et utiliser leurs diasporas, les mesures de ce genre manquent en Afrique. La région ne peut plus se permettre de négliger ce capital. De fait, elle devrait exploiter les énormes talents scientifiques et techniques des Africains vivant à l'étranger et les utiliser pour son propre développement scientifique et technologique. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique devrait arrêter et exécuter une stratégie et un plan d'action afin de mobiliser et d'utiliser de façon efficiente l'expertise africaine qui existe dans la diaspora.

- La coopération internationale et la diplomatie sont aujourd'hui de puissants moyens de transmission de l'information scientifique et technologique. Or, les gouvernements africains n'ont pas intégré la prise en considération de la science et de la technologie dans leurs politiques étrangères. L'Afrique profitera des avancées scientifiques et technologiques à l'échelle mondiale dans la mesure où les gouvernements de la région présenteront ses besoins particuliers en science et en technologie – ainsi que ses aspirations – à la communauté internationale, et notamment aux pays industrialisés. Le Sommet mondial pour le développement durable est une occasion pour les pays africains de faire connaître leurs besoins et leurs priorités en matière de développement scientifique et technologique à la communauté internationale. Au lieu de se concentrer continuellement sur la problématique des ressources financières supplémentaires, ils doivent maintenant présenter clairement la science, la technologie et l'investissement comme des variables ou des éléments importants de leur développement durable.

Soutien de la communauté internationale

Malgré les nombreuses négociations internationales et la CNUED où la communauté internationale s'est engagée à appuyer le développement durable de l'Afrique au moyen de transferts de technologie et de plus grands investissements, peu de choses ont été accomplies. Au SMDD, les pays africains devraient rappeler leurs obligations et leurs engagements à la communauté internationale et, notamment, aux pays développés. Ils voudront peut-être rechercher le soutien de la communauté internationale pour renforcer leur capacité scientifique et technologique aux fins du développement durable. Ce soutien pourrait revêtir la forme de ressources pour améliorer la qualité des établissements de recherche scientifique, créer des centres d'excellence au service des nouvelles sciences et technologies, et se lancer activement dans la recherche-développement sur les nouvelles technologies, en mettant l'accent sur les problèmes d'environnement, de santé humaine et de production alimentaire de l'Afrique.

Conclusions

Cet exposé a décrit les défis et les problèmes posés par le développement durable de l'Afrique. Il a donné un aperçu général des rôles de la science et de la technologie dans les efforts pour s'attaquer aux défis et aux problèmes. L'exposé a souligné que les pays africains doivent bien énoncer les enjeux et les priorités de la science, de la technologie et de l'investissement connexe au Sommet mondial pour le développement durable qui se tient à Johannesburg. Ils doivent solliciter ou rechercher le soutien de la communauté internationale pour les activités et les processus qui vont améliorer et élargir le socle scientifique et technologique dont la région a besoin pour son développement humain.



John Mugabe est le directeur exécutif de l'African Centre for Technology Studies (ACTS) et le secrétaire exécutif intérimaire de l'African Commission on Science and Technology for Human Development. Il a été chargé de programme de l'International Diffusion of Biotechnology Programme, sous-directeur exécutif (Programmes) de l'ACTS et directeur du Biopolicy Institute de l'ACTS, situé à Maastricht (Pays-Bas). Entre autres, il est membre du National Council for Science and Technology du Kenya, membre du conseil d'administration de l'African Conservation Centre du Kenya, et membre du conseil des administrateurs du Sustainable Agriculture Centre for Research and Development in Africa. M. Mugabe a été expert-conseil auprès de nombreuses institutions internationales, comprenant la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Swedish Agency for Research and Development Cooperation with Developing Countries, et le Fonds pour l'environnement mondial. Ses centres d'intérêt en matière de recherche comprennent la politique relative à la technologie et les questions institutionnelles qui ont trait à la gestion de l'environnement en général, et à la préservation de la diversité biologique en particulier.

Références

- Adam R. 2001. *Choosing Good Science in a Developing Country*. Présentation à la 1st Roundtable on Africa, Science and Technology in the Age of Globalization, Nairobi, 7 août 2001.
- Banque mondiale, 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?*. Washington, DC.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987. *Notre avenir à tous*. Éditions du Fleuve, Montréal.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 1999. *Foreign Direct Investment in Africa : Performance and Potential*. United Nations Publication, UNCTAD/ITE/IIT/Misc.15. Genève.
- CNUCED, 2000. *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique*. Genève.
- CNUCED, 2001. *FDI in Least Developed Countries at a Glance*. Genève et New York.
- Klein, M., C. Aaron et B. Hadjimichael, 2001. *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction*. Exposé présenté à la OECD Conference on New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21st Century. Mexico, 26-27 novembre.
- Organisation mondiale de la santé, 2000. *Rapport sur la santé dans le monde 2000*. Genève.
- Organisation de l'unité africaine, 2001. *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*.
- Programme des Nations Unies pour le développement, 2001. *Rapport mondial sur le développement humain 2001 – Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain* (New York : PNUD).
- Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1999. *Global Environment Outlook (GEO-2)* (Nairobi : PNUE).
- Pottinger, L. 2000. *A Case Study in Corporate Welfare* (Ville? : International Rivers Network), p. 5.

Notes

- 1 Nous définissons la mondialisation comme l'ouverture et l'intégration des économies nationales. Le processus est mû en grande partie par la diffusion et l'échange rapides des nouvelles connaissances et de l'information.
- 2 Voir PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2001 – Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*. Publié pour le Programme des Nations Unies pour le développement par DeBoeck Université.
- 3 Organisation de l'unité africaine, *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, p. 1, 2001.
- 4 *Ibid*, p. 2.
- 5 <http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/regional.htm#afri>
- 6 Banque mondiale, *Can Africa Claim the 21st Century?* (Washington, DC : Banque mondiale, 2000), p. 172.
- 7 OMS, *Rapport sur la santé dans le monde 2000* (Genève : Organisation mondiale de la santé, 2000).
- 8 Voir par exemple PNUE, *Global Environment Outlook (GEO-2)* (Nairobi : Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1999).
- 9 Banque mondiale, *Can Africa Claim the 21st Century?*, p. 134.
- 10 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, p. 17. Publié pour le Programme des Nations Unies pour le développement par DeBoeck Université.
- 11 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* (Montréal : Éditions du Fleuve, 1987).
- 12 OUA, *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, p. 6 et 7.
- 13 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, p. 16.
- 14 R. Adam, *Choosing Good Science in a Developing Country*. Présentation à la 1st Roundtable on Africa, Science and Technology in the Age of Globalization, Nairobi, 7 août 2001.
- 15 OUA, *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, p. 1.
- 16 *Ibid*, p. 10.
- 17 *Ibid*, p. 37 et 38.
- 18 *Ibid*, p. 4.
- 19 M. Klein, C. Aaron, C. et B. Hadjimichael, *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction*. Exposé présenté à la OECD Conference on New Horizons and Policy Challenges for Foreign Direct Investment in the 21st Century. Mexico, 26 et 27 novembre, p. 2.
- 20 CNUCED, *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique* (Genève : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2000).
- 21 CNUCED, *FDI in Least Developed Countries at a Glance* (Genève et New York : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2001).
- 22 CNUCED, *Foreign Direct Investment in Africa : Performance and Potential*. United Nations Publication, UNCTAD/ITE/IIT/Misc.15. (Genève : CNUCED, 1999).
- 23 Voir www.worldbank.org/pics/pid/ug63834.txt
- 24 L. Pottinger, *A Case Study in Corporate Welfare* (Berkeley, CA : International Rivers Network, 2000), p. 3.
- 25 *Ibid*, p. 5.

ALLÈGEMENT DES DETTES ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ : AVONS-NOUS BESOIN D'UNE III^e PPTE?

Matthew Martin

Introduction

En 1996, la communauté internationale a introduit l'initiative d'allègement des dettes en faveur des pays pauvres très endettés (appelée le PPTE dans le reste de cet exposé). En 1999, elle a consolidé cette initiative, la transformant en l'initiative PPTE renforcée (II^e PPTE). Le présent exposé évalue les accomplissements des deux premières initiatives PPTE, et examine si elles ont permis à l'allègement des dettes de contribuer suffisamment au financement de la réduction de la pauvreté. En s'appuyant sur cette analyse, il considère les arguments en faveur d'une III^e PPTE et la conception qu'elle pourrait avoir¹.

Cependant, il est capital de voir l'allègement des dettes dans son plus large contexte – les besoins de financement des pays en développement pour réduire de moitié la pauvreté mondiale d'ici 2015. Cet exposé compare aussi les avantages relatifs de l'allègement des dettes et d'autres types de financement pour faire reculer la pauvreté. IL affirme que, même si l'allègement des dettes ne peut fournir qu'une petite partie des montants requis pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire, c'est la forme de financement la plus souhaitable².

L'allègement des dettes

Selon une analyse s'appuyant fortement sur les récentes déclarations des ministres des Finances des PPTE (Forum ministériel des PPTE, 1999 à 2002), il y a plusieurs questions clés en suspens au sujet de l'allègement des dettes offert dans la II^e PPTE³.

L'allègement des dettes est insuffisant

La II^e initiative PPTE a indéniablement prévu un gros montant d'allègement de dette. Sur le plan du «surendettement», elle a promis de réduire la «valeur actuelle» de la dette des PPTE de 25 milliards \$ US (et les promesses supplémentaires d'allègements de gouvernements créanciers vont apporter un autre 5 milliards \$ US) pour les 26 pays qui ont déjà atteint leurs dates de prise de décision. Quand l'allègement sera fourni aux 34 pays que l'on croit actuellement admissibles à l'initiative⁴, le montant total de l'allègement du surendettement

représentera 36,4 milliards \$ US, plus 8 milliards \$ US en promesses bilatérales supplémentaires – soit 47 p. 100 de la VA pré-PPTE. En termes d'allègement de «la liquidité», la PPTE fournira quelque 56 milliards \$ US d'allègements sur 33 ans (sur les 124 milliards \$ US du service prévu) – ou approximativement 45 p. 100; et les promesses bilatérales supplémentaires ajouteront un autre 11 milliards \$ US⁵.

Mais ces montants globaux laissent deux questions importantes sans réponse : L'allègement est-il suffisant pour rendre la dette des PPTE soutenable? Et l'allègement de la PPTE libère-t-il des fonds pour des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté?

L'allègement est-il suffisant pour rendre la dette des PPTE soutenable?

Le montant global de l'allègement des dettes en vertu des deux initiatives a été déterminé par des critères d'admissibilité qui (selon les déclarations que des représentants du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ont faites dans diverses tribunes publiques) reposèrent sur une certaine analyse initiale (voir par ex. Underwood 1989) sensiblement modifiée pour répondre aux compromis politiques entre les nations créancières du G-7, conciliant la nécessité d'inclure des alliés stratégiques des Sept et le souhait de limiter les coûts. C'est surtout vrai pour le critère «Côte d'Ivoire» (comme on l'appelle communément à Washington) : le seuil valeur actuelle/recettes budgétaires de 250 p. 100. Il a été fixé à un niveau assez bas pour pouvoir inclure la Côte d'Ivoire dans la PPTE (sous les pressions exercées par la France qui menaçait de voter contre l'admissibilité d'autres PPTE), mais s'est accompagné de sous-critères empiriquement injustifiés qui ont exclu de nombreux autres PPTE.

Plusieurs études (notamment Cohen 1998; Elbadawi, Ndulu et Ndung'u 1997; Johnson 2000; Martin 1999a; et Vaugois 1999) ont examiné les niveaux de dette qui se sont avérés historiquement ou économétriquement insoutenables. Elles ont trouvé que si le critère VA/exportations de 150 p. 100 adopté dans la II^e PPTE est plus ou moins proche des niveaux historiquement soutenables, les recettes d'exportation sont largement sans rapport avec la capacité de payer la dette du gouvernement. C'est particulièrement vrai quand la majorité des recettes d'exportation sont conservées dans des comptes extraterritoriaux et servent à rembourser des montants grandissants de la dette du secteur privé; ou quand des projets générant des recettes d'exportation se voient accorder des exonérations d'impôt à long terme, et ne créent donc pas de rentrées fiscales contribuant à la capacité de service de la dette du gouvernement.

D'un autre côté, le critère VA/recettes budgétaires est loin de constituer un niveau soutenable. Cet argument est avancé très efficacement dans Johnson (2000), qui examine la soutenabilité fiscale de la dette totale (extérieure et intérieure) et découvre que les niveaux des seuils que la PPTE utilise pour la dette extérieure sont plus élevés que ceux qui se sont avérés insoutenables pour la dette totale. L'analyse de Vaugois (1999) et Martin (1999a) indique que le critère VA/RBI devrait être réduit de plus du tiers par rapport à son niveau

dans la II^e PPTE (en étant ramené à 155 p. 100). Elle trouve également que la large cible de 15 à 20 p. 100 pour le ratio service de la dette/exportations est trop élevée : on devrait la fixer à 12 ou 13 p. 100.

Qui plus est, et malgré le fait que tous les PPTE le considèrent comme l'indicateur clé du fardeau de la dette si l'objectif est de libérer des ressources pour faire des dépenses gouvernementales consacrées à la réduction de la pauvreté, la II^e PPTE continue à éviter de prêter une attention suffisamment systématique au ratio service de la dette/recettes budgétaires. Elle vise seulement un ratio service de la dette/recettes qui est «faible et décroissant». En pratique, cela laisse une grande liberté pour avoir des points de vue subjectifs sur la souhaitabilité de dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et sur la nécessité de plus amples réductions du déficit budgétaire, et surtout pour pouvoir adapter le profil de l'allègement aux préférences des créanciers. Une analyse indépendante a trouvé que ce ratio devrait être fixé près d'un niveau de 10 p. 100 – que des organismes aussi divers que OXFAM et le Congrès américain ont également approuvé – mais de nombreux PPTE ont des ratios supérieurs à ce niveau dans les premières années de l'allègement de la PPTE.

Il y a plusieurs autres raisons de douter que l'allègement de dette de la PPTE soit en train de rendre la dette des PPTE soutenable. On peut les diviser entre celles qui touchent aux numérateurs des ratios et celles qui touchent aux dénominateurs.

Du côté des dénominateurs, les analyses de la PPTE omettent deux types de dettes croissantes chez les PPTE. Heureusement, les PPTE ont analysé eux-mêmes ces dettes, et abouti aux conclusions suivantes :

- La dette intérieure est un énorme fardeau pour la majorité des économies des PPTE⁶. La dette intérieure du gouvernement telle qu'on la mesure traditionnellement (bons du Trésor, obligations, actions, etc) est relativement modeste dans bien des pays, en partie parce que bien des PPTE (notamment ceux de la zone franc) commencent à peine à utiliser des instruments boursiers. Mais quand on prend en compte la dette moins traditionnelle – découverts de la banque centrale, arriérés dus aux fournisseurs et aux employés du gouvernement, etc. – le fardeau fiscal de la liquidité se révèle supérieur à la dette extérieure dans plus de 20 PPTE. La communauté internationale insiste sur le fait qu'on ne peut réduire ce fardeau en utilisant les ressources engagées pour la PPTE. Pourtant, et même s'il existe bien d'autres façons de réduire ce fardeau, ce dernier est en train d'être largement oublié ou exacerbé, les programmes FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) présumant la liquidation quasi immédiate des arriérés intérieurs, ou prévoyant que le fardeau des intérêts de la dette intérieure baissera par suite des fortes réductions de l'inflation. Il est impossible d'améliorer les chances de consacrer des dépenses à la réduction de la pauvreté dans bien des pays de la PPTE si nous n'analysons pas et ne résolvons pas le problème de la dette intérieure.

Un autre fardeau-clé est en train d'émerger chez les pays à faible revenu, surtout ceux qui ont libéralisé leurs comptes capital et reçu de gros montants d'investissements étrangers (comme la Bolivie, le Guyana, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et le Tchad) : le montant, croissant rapidement, de la dette du secteur privé pour financer les projets d'investissement étrangers ou les transactions exportation/importation. Des encours de dette du secteur privé représentant entre 50 et 100 p. 100 des recettes d'exportation n'ont rien d'inhabituels dans ces pays, et il y a un urgent besoin d'intensifier la surveillance et l'analyse de ces dettes pour veiller à ce qu'elles restent soutenables et ne produisent pas leurs propres crises de devises dans les pays d'accueil si les débiteurs du secteur privé ne remboursent pas les dettes ou si les réserves de devises deviennent insuffisantes pour d'autres raisons⁷.

Aussi du côté des dénominateurs, une histoire longuement rabâchée parmi les diverses critiques de la PPTE est en train de devenir encore plus valide : la non pertinence de la valeur actuelle en tant que mesure de ce qu'on appelle le «surendettement» (le fardeau de l'encours qui dissuade les investisseurs et a d'autres effets pernicieux) :

- Il existe depuis longtemps des doutes sur la mesure dans laquelle les acteurs du secteur privé, dans les PPTE ou à l'étranger, évaluent les fardeaux de dettes en utilisant la valeur actuelle plutôt que le «stock» nominal de la dette due au créancier. Si les créanciers peuvent vouloir prétendre que les réductions de l'encours et du service sont équivalentes en utilisant les calculs de la VA, la communauté des investisseurs et la société civile du pays débiteur réagissent très différemment aux réductions de l'encours et du service de la dette. L'exemple le plus frappant s'est passé au Guyana, où la société civile a cru les communiqués parlant d'un allègement de 636 millions \$ US de la dette en VA, et a incendié une partie du ministère des Finances quand le ministre a tenté d'expliquer que cet allègement se produirait seulement sur 30 ans par le biais d'une réduction graduelle du service. Si la PPTE doit continuer à utiliser la VA au lieu de l'encours, il convient d'éduquer créanciers et investisseurs sur sa signification et de les entraîner à la surveiller – mais il serait préférable, pour la transparence, de complètement l'abandonner.
- Beaucoup ont aussi contesté la validité des taux d'actualisation de la VA qui n'ont pas grand-chose à voir avec le coût de financement des prêts pour les créanciers et aucun lien avec le coût marginal ou alternatif des emprunts pour les PPTE. Avec la hausse internationale des taux d'intérêt en 1999-2000, les pays qui ont atteint la date de prise de décision en 2000-2001 ont perdu des centaines de millions de dollars d'allègement de dette sans aucune justification objective. Comme les taux d'intérêt ont dégringolé après le 11 septembre, certains pays – notamment ceux affichant le pire «palmarès» en matière d'ajustement – peuvent gagner des centaines de millions de dollars à la date de prise de décision. Il serait bien plus équitable, entre les pays et au fil du temps, de geler les taux d'actualisation pour le calcul de la VA aux niveaux de la fin 1998 – ou d'abandonner la VA pour utiliser l'encours.

Côté dénominateurs, cet exposé a déjà mentionné la non pertinence des exportations comme mesure de la capacité de paiement du gouvernement. Mais les dénominateurs utilisés dans la PPTÉ sont en outre très imparfaits parce qu'ils reposent sur :

- Une moyenne triennale – ou la dernière année – des recettes d'exportation, et la dernière année des recettes budgétaires – plutôt qu'une moyenne, plus adaptée à la volatilité mesurée des recettes d'exportation ou des rentrées budgétaires⁸.
- Un instantané de la soutenabilité de la dette projeté deux fois seulement durant une période de 3 à 4 ans – à la date de prise de décision et à la date de fin du processus, et non entre les deux ou après la date de fin du processus (quoiqu'une grande pression pour changer cette situation est en train d'émaner de certains membres du G-7 et de PPTÉ eux-mêmes).
- Des prévisions des futures perspectives de l'économie qui tiennent compte bien trop peu des «chocs externes» causés aux apports d'aide, aux prix des produits de base et au climat, qui frappent presque tous les PPTÉ à intervalles réguliers⁹. Les institutions de Bretton Woods affirment souvent que ces chocs sont imprévisibles – mais des chocs de même ampleur se sont produits à maintes reprises au cours des dernières décennies, une détérioration ou une stagnation séculaire des prix des produits est aujourd'hui indéniable, et des chocs climatiques sont aisément prévisibles car ils surviennent à une fréquence régulière. De ce point de vue, on peut parler d'un suroptimisme systématique des prévisions dans le programme des IBW et les documents de la PPTÉ, et penser que ces chocs n'en sont pas en fait des «non-chocs». Elles amènent à sous-estimer les «déficits de financement» de la balance des paiements, les futurs emprunts et le fardeau de la dette¹⁰.
- Une analyse insuffisante des autres chocs que subissent ou peuvent subir la croissance et les recettes budgétaires. Le dernier document des IBW¹¹ montre que la croissance du PIB a été inférieure de 1 p. 100 en moyenne au ciblé et bien inférieure aux taux nécessaires pour réduire la pauvreté de moitié dans presque tous les pays. Il mentionne aussi des moins-perçus de recettes budgétaires (un problème persistant chez les PPTÉ dans le passé) mais ne tient pas compte des effets de ces moins-perçus sur les programmes de dépenses destinés à faire reculer la pauvreté.
- Un large oubli d'un autre «faux-choc» clé : l'effet potentiel de la pandémie VIH-SIDA sur la croissance et la soutenabilité de la dette. L'ONUSIDA et la Banque mondiale indiquent que la croissance pourrait subir une réduction de 2,5 p. 100 par an dans les pays les plus durement touchés – et que les recettes budgétaires et les exportations s'en trouveront fortement réduites par le biais des effets sur les main-d'œuvre spécialisées. Pourtant, seules trois analyses de PPTÉ ont pris ce facteur en considération.

On a, en théorie, adapté la IIe PPTÉ pour pouvoir tenir compte des contre-performances économiques par rapport aux prévisions en permettant que l'allègement soit «remis à

niveau» à la date de fin du processus si les ratios ont sensiblement changé. L'analyse récente des IBW montre clairement l'effet que le récent renversement des prix mondiaux des produits de base a eu sur la soutenabilité des dettes, en rendant 14 pays sur 24 incapables à nouveau de soutenir leur dette, et admissibles à une «remise à niveau» de leur allègement à la date de fin du processus. Mais l'exécution de cette «remise à niveau» en pratique est loin d'assurer une soutenabilité de la dette aux PPTTE car elle vise seulement à atteindre «la soutenabilité» au moment précis de la date de fin du processus. Le seul pays qui s'est qualifié pour la remise à niveau – le Burkina Faso – aura quand même des ratios de service de la dette insoutenables durant les 16 prochaines années, par suite de nouveaux emprunts après la date de fin du processus. La Mauritanie ne s'est pas qualifiée pour une remise à niveau même si elle aura des ratios insoutenables durant quatre ans. La Ille PPTTE donne maintenant l'impression de complètement négliger la soutenabilité à long terme des dettes.

Pourtant, il ne semble y avoir quasiment aucune mesure de prévue (outre l'approbation de dons de l'IDA, une façon très inefficace de réduire le fardeau de la dette) dans le but de surmonter ces chocs, en dehors d'augmentations de l'allègement intérimaire ou de décaissements d'aide supplémentaires.

L'allègement de la PPTTE libère-t-il des fonds pour des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté?

Il est clair que l'allègement de la PPTTE, fondé sur de tels critères et calculs erronés, ne permet pas aux pays ou à la communauté internationale de déclarer la dette des PPTTE «soutenable». Résultat, on ne peut éviter de retourner au critère clé si notre souci est de maximiser la réduction de la pauvreté : la mesure dans laquelle l'allègement du service des dettes est en train de libérer des fonds pour des dépenses gouvernementales consacrées à la réduction de la pauvreté.

La réponse, c'est que, malgré les gros montants d'allègement du service des dettes qui sont fournis, l'incidence sur chaque pays n'est pas toujours significative, ce pour plusieurs raisons :

- 1) Certains pays ne voient pas diminuer leurs paiements au titre du service de la dette. Par comparaison à ce qu'ils ont en fait payé les dernières années, les données des IBW indiquent une réduction moyenne du service de la dette de 30 p. 100 dans la période 2001-2005 par rapport au service effectif de 1998-1999 (et d'environ 45 p. 100 par rapport au service prévu pour la période 2002-2005). Cependant, cinq pays paieront presque autant qu'avant la PPTTE (l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, l'Honduras, le Nicaragua et l'Ouganda) et quatre paieront en fait davantage (le Mali, le Niger, la Sierra Leone et la Zambie). C'est une question clé pour deux types de débiteurs :
 - Ceux qui n'avaient pas payé divers créanciers (gouvernementaux hors OCDE) et avaient laissé les dettes impayées (l'Éthiopie, le Mali, le Niger, la Sierra Leone), ou

qui avaient reçu un traitement extrêmement concessionnel du Club de Paris (moratoires sur le service de la dette pour la Guinée-Bissau, le Honduras, le Nicaragua et la Zambie) et qui ont maintenant un service à assurer à ces créanciers¹².

- Ceux qui avaient mobilisé des donateurs pour payer un montant considérable du service de leur dette à des institutions multilatérales avant la PPTE, et avaient donc un moindre montant de service à payer à même leurs propres recettes budgétaires – mais qui voyaient les concours des donateurs fortement chuter une fois que «la soutenabilité de la dette» était atteinte. La Bolivie, la Guinée-Bissau, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie ont particulièrement pâti de ce phénomène même si, dans une certaine mesure, les donateurs ont accru le soutien budgétaire après la PPTE pour compenser la réduction dans «l'aide à l'allègement de la dette».
- 2) Les économies proprement dites de l'allègement de la dette peuvent en fait ne pas être dépensées pour la réduction de la pauvreté : leur utilisation est assujettie à des négociations avec les IBW et, dans certains pays, elles servent à réduire le déficit budgétaire ou la dette intérieure, ou à résoudre des problèmes du secteur financier. Ces autres usages possibles, même s'ils sont fort souhaitables dans certains cas (surtout à cause des effets positifs qu'ils ont sur l'activité du secteur privé et sur les stratégies de lutte contre l'inflation), n'ont en général pas été assujettis à un débat public transparent.
 - 3) Les IBW¹³ indiquent que les pays consacreront entre 1,5 et 3 fois plus d'argent aux secteurs sociaux qu'au service de la dette dans la période 2002-2005, et que les dépenses sociales en pourcentage du PIB ont augmenté de moitié durant la période 1999-2002; mais, selon les rapports indépendants d'ONG et le US General Accounting Office, l'allègement de la dette à lui tout seul ne fera augmenter les dépenses sociales que de 20 p. 100. Cela semblerait indiquer que, même si l'allègement de la PPTE n'a pas libéré d'énormes montants pour la réduction de la pauvreté, les dépenses ont augmenté de manière spectaculaire sous l'effet conjugué de l'allègement de la PPTE, de nouveaux prêts et du processus des DSRP.
 - 4) Mais la concentration sur les secteurs sociaux traditionnels – la santé et l'éducation – nous laisse pitoyablement loin de l'augmentation des dépenses anti-pauvreté dont on a besoin à travers l'éventail des Objectifs de développement du millénaire (comme l'eau et l'assainissement, les routes de desserte, l'électrification rurale, la petite agriculture, le micro-crédit, les programmes égalité des sexes, la population et le bien-être social). Ce qui ressort clairement de l'analyse des études de cas de la Bolivie, du Nicaragua et de l'Ouganda¹⁴ et des résultats de 15 ateliers nationaux organisés par Debt Relief International, c'est que les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté sur la base de l'allègement de dette de la PPTE seront insuffisantes pour permettre aux PPTE d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire¹⁵.

L'allégement n'est pas apporté comme prévu

Un grand nombre de créanciers des PPTE ne respectent pas les conditions des accords de la PPTE – soit dans l'ampleur globale de la réduction des dettes, soit par la concentration de l'allégement en début de période afin de libérer le maximum de fonds pour la réduction de la pauvreté entre la date de prise de décision et la date de fin du processus.

Les gouvernements créanciers hors Club de Paris ne partagent pas le fardeau avec le Club de Paris. Des gouvernements comme l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Arabie saoudite, le Brésil, le Costa Rica, l'Égypte, le Honduras, la Hongrie, le Koweït, le Maroc et le Pakistan se sont montrés plus généreux qu'avant. Mais au moins 40 créanciers, représentant environ 60 p. 100 de l'allégement de dette de la PPTE pour ce groupe de créanciers (1,8 milliard \$ US) n'arrivent pas aux conditions de la PPTE ou refusent de participer à la II^e PPTE. Cette dette comprend six catégories : environ 30 p. 100 sont dus à des créanciers qui sont des non-membres des institutions de Bretton Woods ou qui font peu attention à leurs décisions car ils sont frappés de sanctions internationales; 24 p. 100 sont dus par des PPTE latino-américains à des pays latino-américains à revenu intermédiaire; 22,5 p. 100 sont dus à des pays arabes ou nord-africains à revenu intermédiaire; 13 p. 100 sont dus à des pays asiatiques (en grande partie la Chine et l'Inde); 10 p. 100 sont dus à des pays de l'ancienne Europe de l'Est; et 2 p. 100 sont dus à d'autres PPTE.

Les efforts pour les convaincre de participer ont largement compté jusqu'ici sur la persuasion morale. Les IBW ont essayé les discussions intensives avec les Administrateurs et lors des réunions du printemps et de l'assemblée annuelle, et la publication des cas de non-conformité dans plusieurs documents des Conseils. Mais la réponse des gouvernements hors Club a été plutôt maigre. De fait, un nombre croissant d'entre eux ont soit poursuivi les débiteurs pour recouvrer le plein montant des dettes (l'Iraq et la Yougoslavie), soit vendu les créances à des tiers sur les marchés secondaires, qui intentent à leur tour des poursuites pour le plein recouvrement.

On avait supposé jusqu'à récemment que les créanciers commerciaux étaient relativement insignifiants pour la majorité des PPTE, car le principal de cette dette avait été liquidé par des rachats de dettes commerciales financés par l'IDA. Toutefois, il existe une dette impayée d'environ 2 milliards \$ US en VA que des PPTE doivent à des créanciers commerciaux, et on a vu émerger récemment une tendance inquiétante, où les créanciers refusent de plus en plus de participer à des rachats de dettes commerciales (le Cameroun et la Tanzanie) ou poursuivent les débiteurs (avec succès) pour obtenir le plein recouvrement. Même si le total de la dette due à ces créanciers est faible, le plein règlement de montants pouvant atteindre 50 millions \$ US dans une année peut ruiner les projets de dépenses pour la réduction de la pauvreté.

Le Club de Paris a fait de gros pas en avant dans le cadre de la II^e PPTE, et doit fournir un allégement d'environ 14 milliards \$ US en VA en vertu de la PPTE. Il a convenu – dans le cas des nombreux PPTE où les pesantes conditions de Cologne seront insuffisantes – d'appliquer une réduction allant jusqu'à 100 p. 100, de la dette antérieure à la date limite;

et la plupart des membres du Club de Paris sont allés plus loin en offrant un allègement sur la dette postérieure à la date limite quand c'était nécessaire pour atteindre les seuils de rentabilité. Il subsiste quand même trois grands problèmes :

- Certains gouvernements du Club de Paris ne partagent pas pleinement le fardeau, en excluant des dettes spéciales (monétaires, postales et hospitalières) ou des dettes dues par des sociétés parapubliques.
- Un petit nombre de créanciers imposent des taux d'intérêt, des commissions ou des intérêts de pénalisation excessifs dans les accords bilatéraux du Club de Paris (et, ce faisant, n'offrent pas la réduction convenue en VA).
- Un nombre considérable de PPTE (la Bolivie, l'Éthiopie, la Gambie, la Guyana, le Nicaragua, l'Ouganda, São Tomé et la Zambie) n'ont pas reçu l'allègement dû en vertu de la PPTE car les montants sont faibles, la période entre la date de prise de décision et la date de fin du processus est courte, il y a du travail administratif en retard au Club, ou il y a des retards dans les discussions des créanciers ou les accords FRPC. Les raisons de ces retards ne sont pas toujours transparentes, mais ils coûtent de gros montants de liquidité aux PPTE.

Les annulations de 100 p. 100 de la dette annoncées par divers gouvernements de l'OCDE sont censées offrir un allègement additionnel de 5 milliards \$ US en VA, et réduire les ratios valeur actuelle/exportations d'un autre 21 p. 100 en moyenne (la fourchette allant de 1 à 41 p. 100 pour les PPTE individuels). Mais on ne leur permet pas de le faire, par suite du manque de fonds pour financer l'allègement global de la PPTE : cette «marge de sécurité» de 21 p. 100 a été simplement abandonnée, sans grande discussion publique. Les annulations, en outre, ne sont pas comparables par leur couverture ou leurs délais – et dans certains cas, ce ne sont pas du tout des annulations. Seuls l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni sont vraiment en train d'annuler 100 p. 100 de toute la dette bilatérale à compter de la date de prise de décision. D'autres gouvernements du G-7 excluent la dette postérieure à la date limite, ou la dette d'APD. D'autres appliquent l'annulation de façons qui n'offrent pas d'économies budgétaires supplémentaires à dépenser pour la réduction de la pauvreté (conversions de dettes dans le cas de la France, refinancement au moyen de dons à consacrer à des nouveaux projets ou de nouvelles exportations dans le cas du Japon).

Les créanciers multilatéraux ont généralement fait les plus gros progrès dans l'offre de l'allègement prévu par la PPTE, tous les grands créanciers acceptant de participer et beaucoup de fournir un allègement intérimaire entre la date de prise de décision et la date de fin du processus. Néanmoins :

- Des retards d'ordre politique, administratif ou bureaucratique sont venus priver de nombreux PPTE des premiers mois d'allègement intérimaire ou du plein allègement dès la date de fin du processus, même dans le cas des créanciers ayant accepté en principe de participer.

- De nombreuses institutions multilatérales (en vertu de décisions de puissants membres du Conseil) n'apportent pas les plus grandes contributions possibles à la PPTE au moyen de leurs propres ressources. Bien qu'elles soient allées plus loin qu'avant, il subsiste des réserves (comprenant l'or), des provisions et des remboursements qui pourraient être utilisés, notamment par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, mais également par d'autres organisations multilatérales et sous-régionales, sans nuire à leur crédibilité financière ou à de futurs prêts aux PPTE. Au lieu de cela, des donateurs bilatéraux doivent détourner des fonds servant aux dons pour appuyer cet allègement (voir le point ci-dessous).
- Les institutions multilatérales continuent à garder leur statut de « créancier privilégié », fournissant un allègement en proportion des autres créanciers seulement après que l'allègement pré-PPTE des autres créanciers a été pleinement appliqué. Toutefois, personne n'a jamais démontré pourquoi ce devrait être le cas maintenant que les institutions multilatérales ont convenu qu'elles peuvent fournir l'allègement sans nuire à leur propre financement – et certains ont affirmé qu'elles pourraient aisément annuler toutes les dettes qui leur sont dues sans aucun préjudice¹⁶.
- Au moins sept institutions régionales et sous-régionales (des petits créanciers, c'est vrai) n'ont pas encore approuvé un quelconque allègement de dette pour les PPTE.

L'étendue globale de cette non-participation est un facteur crucial dans la soutenabilité des dettes. Les PPTE eux-mêmes estiment à 20 (6 de plus que du côté des IBW) le véritable nombre des pays qui ne pourront soutenir leur dette à la date de fin du processus. Ils indiquent aussi que trois des quatre premiers pays à avoir atteint la date de fin du processus (le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie) ne peuvent parvenir à la soutenabilité si l'impasse avec divers créanciers se poursuit.

Enfin, la PPTE conduit déjà, dans le cas du FMI (et potentiellement du Club de Paris et de la Banque mondiale), à une application plus stricte des règles qui retardent ou suspendent rapidement l'allègement de dette intérimaire quand les pays quittent la voie des programmes FRPC. La suspension est automatique au FMI, et elle a déjà retardé les allègements pour le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Guyana, le Honduras, le Malawi et la Zambie. Le Club de Paris peut suspendre automatiquement l'allègement en théorie, mais il a convenu, paraît-il, de ne pas appliquer cette mesure (et ne l'a pas fait dans le passé) – encore que certains créanciers aient écrit à des débiteurs pour réclamer des paiements en se fondant sur le fait qu'ils sont sortis de la voie du FMI. L'IDA s'est montrée plus flexible et ne suspendra l'allègement intérimaire que si un pays fait fausse route durant un an. La suspension de l'allègement – conjuguée à celle de l'aide – est un désastre pour n'importe quel pays, causant le « choc » le plus immédiat qui soit à l'économie; et on devrait faire bien davantage pour l'éviter, sauf dans les cas extrêmes.

L'allègement n'arrive pas assez vite

Les ministres des PPTE ont exprimé de plus en plus bruyamment leurs préoccupations face au fait que l'allègement est apporté sur des périodes excessivement longues, dans le cadre de la PPTE. Cette question comporte deux grands volets : la fourniture très graduelle de l'allègement par certains créanciers, et le retard dans les régimes d'allègement globaux.

Premièrement, en dehors du FMI, de la Banque mondiale et d'une poignée de petites institutions multilatérales, peu de créanciers «concentrent» suffisamment l'allègement en début de période pour permettre une réduction rapide de la pauvreté, surtout entre la date de prise de décision et la date de fin du processus. Le Club de Paris et d'autres créanciers en train de rééchelonner pourraient facilement accorder des moratoires sur le service des intérêts et de la dette postérieure à la date limite (comme le Club de Paris l'a souvent fait dans le passé) pour assurer le plus grand allègement immédiat de la liquidité, et un coup de fouet à la réduction de la pauvreté. Pourtant, beaucoup de créanciers tiennent à continuer avec des options d'allègement qui offrent l'allègement sur 30 ou 40 ans. On a largement ignoré ce problème car, pour simuler dans les documents des Conseils des IBW que les pays atteignent un niveau de dette soutenable, on a présumé que l'effet de l'allègement sur la valeur actuelle de la dette est «délivré sans conditions» ou «ramené à la date de prise de décision/de fin du processus» – l'implication étant que tout allègement se produit immédiatement. Autrement dit, il est fort douteux que les pays atteignent en fait «la soutenabilité» à leurs dates de prise de décision ou de fin du processus.

Deuxièmement, et plus important encore, les ministres des PPTE s'inquiètent du retard grandissant dans l'atteinte des dates de prise de décision et de fin du processus, auxquelles commence et est finalisé l'allègement de la PPTE. En juin 2002, 27 pays avaient commencé à bénéficier de l'allègement de la PPTE et 6 avaient atteint la date de fin du processus – mais presque tous ces progrès étaient arrivés dans la deuxième moitié de 2000, quand 16 pays avaient atteint la date de prise de décision. Depuis, seuls quatre pays ont atteint la date de prise de décision, et six la date de fin du processus; beaucoup ont vu retarder leurs dates de prise de décision et de fin du processus, et la dynamique de 2000 est en train de disparaître.

Quelle est la cause de ce retard? L'impression populaire – causée par les vociférations tout à fait opportunes des sociétés civiles des PPTE et des ONG internationales – a été que l'allègement se trouve retardé par la conception et l'exécution de nouveaux processus participatifs pour concevoir les stratégies de réduction de la pauvreté – et il a beaucoup été question de «compromis» et de «tensions» entre la PPTE et les DSRP. Cependant, de récentes discussions avec des fonctionnaires des IBW et de récents documents publiés par ces

dernières viennent confirmer ce que les ministres des PPTE disent depuis deux ans : c'est la conditionnalité de type traditionnel, plutôt que le processus du DSRP, qui cause le retard. Elle se manifeste de trois manières :

- La persistance de cadres financiers et macro-économiques trop rigides qui traduisent l'obsession continue de politiques anti-inflation, même pour les pays qui en sont à «l'après-stabilisation»¹⁷.
- L'insistance sur l'exécution de conditions structurelles «restant» de la Facilité d'ajustement structurel renforcé ou d'anciennes FRPC (qu'elles aient ou non une incidence directe sur la réduction de la pauvreté).
- La prolifération de conditions par le biais de nouveaux critères de rendement en matière de réduction de la pauvreté, spécialement pour les pays qui ont atteint les dates de prise de décision avant le quatrième trimestre de 2001, moment où les fonctionnaires des IBW ont commencé à renverser cette prolifération.

La conditionnalité liée à la II^e PPTE (en même temps que celle restant de la I^e PPTE) est la principale raison pour laquelle presque chaque PPTE a vu glisser sa date de fin du processus. Au moins cinq PPTE ont des DSRP qui sont prêts, mais ces derniers ne peuvent être présentés aux Conseils des IBW parce qu'il n'y a pas d'entente possible sur de nouvelles FRPC ou sur des révisions des actuelles FRPC. Même si, malgré ces retards, le prolongement de l'allègement intérimaire va continuer à assurer un certain financement pour la majorité des DSRP, certains créanciers commencent déjà à suspendre l'allègement pour les PPTE qui tombent sur des programmes du FMI surveillés par le personnel (voir ci-dessus), ce qui aggrave leurs déficits de financement. Il paraît probable que d'autres PPTE vont «épuiser» leur allègement intérimaire à cause des retards dans la date de fin du processus.

Il y a eu récemment quelques progrès considérables dans la bonne direction :

- De récentes FRPC ont rationalisé la conditionnalité, en limitant davantage les conditions aux questions macros – mais avec certaines conditions structurelles allant dans le sens des programmes de la Banque mondiale.
- Il y a eu une interprétation plus flexible de l'exécution des conditions pour atteindre les dates de fin du processus.
- Un accord est intervenu en mars 2002 sur le fait que la période d'exécution d'un DSRP complet pourrait être inférieure à un an si elle va causer de gros problèmes de financement.
- Il existe des indications très limitées d'une plus grande flexibilité sur le cadre macro pour les pays qui ont des niveaux d'inflation de 5 p. 100 ou moins.

Mais il est facile de surestimer l'ampleur des changements. Une récente enquête des IBW¹⁸ a montré que les pays trouvaient une beaucoup plus grande flexibilité dans tous ces domaines. Cependant, lors de réunions qui ont eu lieu durant le premier trimestre de 2002, les ministres et hauts fonctionnaires de 34 PPTE ont indiqué que la flexibilité, malgré son léger accroissement, restait terriblement insuffisante, et de bien plus grands progrès s'imposent maintenant. S'ils ne se matérialisent pas, nous risquons de revenir à la situation avant la PPTE, avec ses problèmes constants d'exécution des programmes du FMI – reflétant les facteurs traditionnels d'une conditionnalité rigide et excessive et d'une attention insuffisante aux effets des «non-chocs» (voir ci-dessus) – et peu de résultats sur le plan de l'allègement des dettes.

Des retards particuliers ont été rencontrés par les pays constituant une problématique «d'après-conflit» ou d'après-gouvernance, qui les a fait exclure du soutien international¹⁹. Malgré la prise de mesures spectaculaires pour accélérer l'intégration initiale de ces pays dans la PPTE, il subsiste les problèmes fondamentaux de la nécessité d'interventions rapides et plus puissantes pour prévenir et résoudre les conflits (que la PPTE et les IBW ne sont pas les mieux placés pour maîtriser) et de la flexibilité dans le cadre macro pour autoriser une réponse plus rapide sur le front de la reconstruction et du ravitaillement d'après-conflit (qui sont la responsabilité des IBW) si on veut que ces pays reçoivent un allègement de dette en temps opportun.

Le financement de l'allègement des dettes n'a pas été additionnel

Il existe une énorme inquiétude que le financement de l'allègement de la PPTE ne soit peut-être pas additionnel – largement due au fait que les institutions multilatérales ne fournissent pas un financement suffisant à même leurs propres ressources. Résultat, de gros montants d'aide sont en train d'être détournés des budgets bilatéraux pour financer l'allègement des institutions multilatérales :

- Plus de 2,6 milliards \$ US d'aide de l'OCDE ont été promis (et 1,6 milliard \$ US payés) pour le Fonds fiduciaire de la PPTE, ou ont servi à des paiements bilatéraux de la dette multilatérale dans le cadre de la PPTE.
- Un autre 700 millions \$ US de fonds de donateurs seront requis pour couvrir le coût supplémentaire des allègements hors IBW, de même qu'un plus ample financement pour l'allègement de la BIRD et les 14 nouveaux fonds de l'IDA détournés de nouveaux prêts.
- Les contributions additionnelles à la fiducie FRPC-PPTE du FMI représentent 1,5 milliard \$ US en termes de VA fin 1999.
- On a aussi demandé aux donateurs de financer séparément les contributions de la Banque interaméricaine de développement.

Les montants totaux représentent plus de 50 p. 100 de l'aide que les donateurs bilatéraux apportaient aux PPTE en 1998 : même si leurs décaissements vont s'étaler sur plusieurs années, il existe de fortes indications que de l'aide est détournée pour financer l'allégement des dettes. En outre, les gouvernements de l'OCDE se voient maintenant demander de financer l'allégement accordé aux PPTE par des gouvernements non de l'OCDE et des institutions multilatérales sous-régionales. Même si l'allégement des dettes est un financement plus souhaitable que l'aide, cet avantage dépend largement de la rapidité avec laquelle l'allégement est apporté. Il est évident que détourner des fonds de l'aide-programme (une aide dont les pays ont désespérément besoin et qui garantit des décaissements rapides) pour les affecter à des fonds fiduciaires qui vont assurer un allégement de la dette sur une longue période n'est pas la manière la plus rapide de faire reculer la pauvreté. Les donateurs doivent réduire au minimum le détournement de fonds d'aide et maintenir les niveaux de l'aide-programme pour donner aux bénéficiaires le maximum de choix dans la façon de financer la réduction de la pauvreté (voir la partie intitulée «Le plus large tableau» ci-après).

Ce manque d'additionnalité globale est naturellement différent de l'additionnalité au niveau du pays bénéficiaire. Ici, une récente analyse des IBW²⁰ indique que la majorité des PPTE ont assisté à une augmentation des apports nets en 2001 par suite d'une reprise de l'aide de la Banque et du Fonds, et à une augmentation (probablement reliée) des prêts et dons d'autres institutions – l'additionnalité totale étant estimée à 1,2 milliard \$ US. Mais ce message est nuancé par les baisses qu'a enregistrées l'aide à la Guinée, à la Guinée-Bissau et à Sao Tomé, en partie à cause de la suspension de leurs programmes des IBW. Il reste à voir si l'augmentation globale des apports aux PPTE va continuer, car elle est peut-être bien liée à l'accélération des dates de prise de décision et aux programmes FRPC connexes à la fin de 2000; cela dépendra en bonne partie de la possibilité qu'on aura de surmonter les retards émergeant dans la progression des PPTE. Et, bien sûr, à moins que de grosses augmentations de l'aide ne se matérialisent à la suite du Sommet de Monterrey, les augmentations enregistrées représentent elles-mêmes un détournement d'aide des pays pauvres hors PPTE.

L'allégement n'est pas conçu pour maximiser la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale

Sous le régime de la 1^{er} PPTE, les cibles fixées pour la réduction de la pauvreté variaient, et il y avait un puissant lien manifeste avec le montant d'aide et d'allégement de dettes disponible. Parmi les PPTE admissibles, les pays les plus endettés ciblaient la réduction la plus rapide de la pauvreté, et les PPTE non admissibles ou les pays pauvres hors PPTE risquaient de perdre des fonds si de l'aide devait être détournée vers les pays admissibles pour compléter un allégement insuffisant des dettes. La 2^{er} PPTE a réduit l'ampleur de cette distorsion, parce que presque tous les PPTE sont admissibles à un certain allégement et peuvent donc faire davantage de progrès vers les Objectifs de développement du

millénaire. Mais il est évident que les cibles de réduction de la pauvreté ont souvent continué à reposer sur l'aide et l'allègement de dette disponibles, et que des efforts insuffisants ont été faits pour mobiliser une aide supplémentaire, surtout en dehors des PPTE qui sont des «favoris» des pays donateurs pensant pareil qui ont la possibilité d'augmenter l'aide.

Résultat, il est manifeste que

- de nombreux PPTE (notamment ceux de l'Afrique francophone) ne cherchent même pas à atteindre les Objectifs de développement du millénaire d'ici 2015;
- des ressources supplémentaires pour la réduction de la pauvreté ont été affectées en grande partie aux pays exclusivement IDA qui sont les plus endettés – plutôt qu'en fonction des indicateurs actuels de la pauvreté ou de l'engagement des gouvernements à la faire reculer.

De plus, il n'est pas évident que la liste actuelle des PPTE soit complète. Depuis 1996, les Comores, la Gambie et le Malawi sont venus s'y ajouter. Selon l'analyse initiale des pays de l'ex-Communauté d'États indépendants²¹, au moins deux d'entre eux (la République Kirghize et la République de Moldavie) pourraient être admissibles à un traitement du type PPTE. Ces changements suffisent à eux seuls pour justifier un examen tripartite régulier de la soutenabilité de la dette de tous les pays admissibles aux FRPC, effectué par les pays eux-mêmes en coopération avec les IBW.

Plus important encore, on devrait examiner la situation de tous les pays exclusivement IDA pour voir s'ils pourraient profiter d'une réduction substantielle de la dette (hors PPTE) par le Club de Paris et d'autres créanciers bilatéraux et commerciaux (comme celle qu'a reçue la Yougoslavie, par exemple). Les premiers candidats pour cet examen, vu leur faible revenu et leurs lourds fardeaux de dettes, comprendraient le Bangladesh, le Cambodge, Haïti, l'Indonésie, le Nigéria, le Pakistan, le Turkménistan et le Zimbabwe. Au moment de leur réintégration dans la communauté internationale, l'Afghanistan et Cuba mériteraient également une analyse. Si l'allègement de la dette est un volet essentiel et qualitativement supérieur du financement destiné à la réduction de la pauvreté, d'autres pays à revenu intermédiaire qui ont des niveaux de pauvreté élevés devraient être aussi étudiés en vue de leur accorder un allègement concessionnel limité de leurs dettes, par le truchement du Club de Paris, pour financer les efforts de réduction de la pauvreté.

Pour l'ensemble des pays en développement, les estimations les plus fiables dont on dispose²² indiquent qu'il nous manque environ 50 milliards \$ US du financement nécessaire pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire – alors que l'allègement annuel de la PPTE ne totalise actuellement que 1,5 milliard \$ US. La PPTE est une goutte d'eau dans l'océan du financement des ODM.

Le plus large tableau : Financer la réduction de la pauvreté de façon durable

C'est bien beau de dire qu'on pourrait faire davantage pour accroître l'allègement des dettes, mais certains contestent encore la souhaitabilité des allègements par comparaison aux autres apports. Cette partie tente donc de comparer la qualité de l'allègement de la dette avec les autres types de sources de financement (étrangères et nationales) existant pour la réduction de la pauvreté, dans le but d'évaluer sa relative priorité²³. Elle fonde cette comparaison sur sept facteurs :

- l'ampleur actuelle du financement et le potentiel d'accroissements et d'additionnalité
- la stabilité et la prévisibilité du financement et sa réaction aux cycles économiques
- la question de savoir si le financement est conditionnel ou encourage la propriété et le renforcement des capacités
- le coût financier et le rapport qualité-prix du financement
- la question de savoir si le bailleur de fonds partage les risques
- l'incidence directe et indirecte potentielle des fonds sur la réduction de la pauvreté
- l'effet du financement sur la catalysation et le déplacement d'autres fonds

L'ampleur actuelle du financement et le potentiel d'accroissements et d'additionnalité

En termes d'ampleur, le financement apporté à l'immense majorité des PPTE (33) est dominé par les dons; les investissements étrangers directs constituent le principal apport financier dans seulement 6 de ces pays, et les prêts publics et privés nets prédominent chacun dans un pays. Cependant, le service prévu de la dette est plus important que n'importe quel type d'apport brut (dons compris) dans au moins 10 PPTE. Les cibles prioritaires pour accroître les apports existants sont par conséquent l'aide et le service de la dette.

Il est important de réaliser la petite différence quantitative que l'allègement de la dette des PPTE (les économies annuelles dans le service de la dette) va faire dans les apports nets : elle va représenter seulement 10 p. 100 des apports d'aide, en moyenne. Même si la contribution aux apports budgétaires nets représentera environ 15 p. 100 de celle de l'aide dans les premières années, et si les PPTE recevront un allègement de dette additionnel du dispositif de Naples et des annulations de dettes bilatérales, la contribution de l'allègement des PPTE à la réduction de la pauvreté sera faible sur le plan financier. Toutefois, une annulation de 100 p. 100 du service de la dette ferait passer la contribution à entre 20 et 25 p. cent des apports d'aide – et entre 25 et 30 p. 100 dans les premières années.

Le potentiel d'accroissements futurs et d'additionnalité des différents apports a grandi :

- Les promesses d'aide faites avant la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey – si elles sont exécutées – pourraient accroître les apports d'aide annuels d'environ 12 milliards \$ US d'ici 2005. Quoique cette augmentation de 25 p. 100 dans le volume de l'aide soit bien en deçà du doublement nécessaire pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire, elle représente en même temps 12 fois l'allègement que les PPTE ont reçu en 2001, par comparaison au service effectif de la dette.
- Il existe aussi des preuves croissantes que les PPTE où il y a d'abondantes ressources naturelles, une situation politique et économique stable, et une infrastructure qui s'améliore, sont en train d'attirer de très gros apports du secteur privé, comprenant IED et investissements de portefeuille. Mais la même analyse indique qu'une bonne partie des IED est financée par des courants de créances, et que les taux de rendement exigés sont si élevés que les apports nets se révèlent bien moindres²⁴.
- D'un autre côté, les perspectives d'un accroissement considérable de l'allègement des dettes ne paraissent pas aussi solides, même s'il est qualitativement supérieur : le maximum qu'on puisse probablement espérer, c'est que l'allègement des dettes soit à la hauteur des promesses déjà faites.

Stabilité, prévisibilité et caractère cyclique du financement

La plupart des analyses antérieures ont conclu que les apports de capitaux publics, l'allègement des dettes et les investissements étrangers directs ont été les apports les plus stables, les investissements de portefeuille et les prêts bancaires se révélant plus instables. Cependant, de plus récentes analyses indiquent que l'aide est souvent imprévisible et une source de «chocs», spécialement quand elle est liée de trop près à l'ajustement – produisant des coupes désastreuses dans les dépenses anti-pauvreté²⁵. Elles ont aussi montré que, comme les taux de rendement réclamés pour les investissements étrangers directs variaient de manière spectaculaire, les IED sont beaucoup moins stables qu'on le pensait auparavant²⁶. Même si certains aspects de l'exécution de la PPTE rendent l'allègement des dettes moins stable, elle va probablement constituer l'apport le plus stable qui soit disponible.

Naturellement, il est possible de contrebalancer les effets négatifs de la volatilité quand le gouvernement est en mesure de surveiller et de prédire les apports financiers et de concevoir une politique macro-économique compensatrice. Vu le manque de surveillance qui existe pour les apports de capitaux privés et les gros problèmes que pose la surveillance de l'aide dans beaucoup de pays, l'allègement de dette vient aussi en tête sur ce plan.

Les apports privés sont procycliques (venant exacerber booms ou récessions). L'allègement des dettes et l'aide devraient pouvoir être anticycliques : malheureusement, ils affluent souvent à l'appui de réussites et s'enraient quand la politique économique chancelle, devenant alors procycliques²⁷. L'effet de l'aide dépend largement de sa forme. Si elle est rapidement décaissée pour compenser les chocs, l'aide peut constituer l'apport anticyclique clé. Mais les mécanismes de compensation qui existent (comme le mécanisme de financement compensatoire, la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus, et le Stabex) sont si coûteux et pesants que les PPTE ne veulent ou ne peuvent y souscrire; et c'est à l'aide-programme des donneurs qu'il incombe d'être le principal financement anticyclique pour la plupart des PPTE. La PPTE est anticyclique à l'heure actuelle, surtout en raison de la réévaluation et de la «remise à niveau» de l'allègement à la date de fin du processus, mais les restrictions concernant la remise à niveau limiteront étroitement ce rôle.

La question de savoir si le financement est conditionnel et s'il renforce les capacités

Aujourd'hui, on voit communément la conditionnalité comme une caractéristique négative de l'aide et de l'allègement des dettes. Mais un autre financement de l'extérieur est aussi plus conditionnel que le renforcement des capacités. Si la majorité des investisseurs étrangers viennent renforcer les capacités locales par le transfert de propriété intellectuelle et la fourniture d'infrastructures, ils exigent aussi de nos jours que le pays d'accueil (ou la compagnie achetée) offre des incitations ou accepte des conditions fixées par l'investisseur (comme des exonérations fiscales temporaires ou la prise en charge, par le gouvernement, de la dette des entreprises privatisées). Les autres financements (prêts bancaires, obligations, investissements de portefeuille) ont un caractère moins conditionnel mais ne comportent quasiment aucun transfert de propriété intellectuelle.

L'aide et l'allègement des dettes offrent la plus grande possibilité de transformer la relation donneur – bénéficiaire pour qu'elle devienne fondée sur le respect mutuel. Or, une grosse proportion de l'aide et la presque totalité des allègements de dettes sont liés à des programmes FRPC qui renferment des conditions. Si on transformait les FRPC pour appuyer les stratégies de réduction de la pauvreté conçues au niveau national, ils pourraient passer de la conditionnalité au renforcement des capacités, en fournissant le savoir-faire international pour renforcer la capacité nationale nécessaire au développement durable. La façon dont les fonctionnaires de l'État et les sociétés civiles se sont mobilisés dans des pays à faible revenu afin de participer aux processus des DSRP a inspiré à beaucoup de gens la conviction que les pays peuvent se charger de leur propre développement. Néanmoins, dans certains pays où les gouvernements et les sociétés civiles ne se sont pas montrés proactifs, les DSRP ont continué à être largement conçus avec une assistance technique de l'extérieur. Si les IBW s'en tiennent à des conditions inflexibles (voir ci-dessus) et si les donneurs continuent à préconcevoir les projets et à insister sur l'assistance technique d'expatriés, on va voir disparaître cet avantage de l'aide et de l'allègement des dettes. La

pire manifestation récente, c'est la suspension des allègements de dettes pour les pays ne restant pas sur la voie des FRPC – qui risque d'amener l'allègement de dette à resserrer la conditionnalité, et à amenuiser la propriété.

Le coût financier et le rapport qualité-prix du financement

L'aide, les apports des ONG et l'allègement des dettes sont de loin les types d'apports les moins coûteux. D'après les déclarations internationales, l'aide qui va aux PPTE devrait, en principe, devenir moins chère car la majorité des donateurs ont promis de cesser les prêts aux PPTE. Cependant, avant et après leurs dates de fin du processus, les PPTE se voient inonder d'offres de prêts coûteux et risqués par divers gouvernements, organisations régionales et créanciers commerciaux, au motif que leur dette est devenue soutenable, et parce que les systèmes des pays créanciers et débiteurs pour surveiller et limiter les prêts non concessionnels sont insuffisants. Les limites d'emprunt convenues avec le FMI offrent une certaine protection contre l'acceptation d'un tel financement par des PPTE, mais elles ne sont parfois pas assez claires, et bien des créanciers tentent de les contourner (parfois avec succès). Les IBW ont mis récemment un accent encore plus grand sur l'évitement des emprunts non concessionnels, en faisant passer l'élément don des nouveaux emprunts de 35 à 50 p. 100, et en mobilisant des dons plutôt que des prêts. Mais il n'est pas suffisant d'imposer des conditions aux débiteurs. Les tribunes des créanciers doivent parvenir à des accords plus détaillés et contraignants qui interdisent de tels prêts.

Les «autres financements publics» (crédits à l'exportation et prêts publics de l'aide non libérale) ont un élément de subvention par comparaison aux prêts commerciaux et aux obligations. Les investissements de portefeuille ont un rendement (coût) plus élevé que les prêts, et le rendement escompté des IED dans les pays les plus pauvres est de 15 à 20 p. 100. Mais ils sont en général beaucoup plus coûteux que l'aide, ou spécialement l'allègement de la dette (qui, du fait de sa complète annulation, n'a plus de taux d'intérêt implicite).

Toutefois, le coût financier est un concept trop étroit. Il est crucial de considérer le rapport qualité-prix, et la contribution au développement, des biens qu'on est en train de financer : ici, l'allègement de dette et l'aide déliés sont généralement préférables; les crédits à l'exportation, l'aide liée et certains prêts commerciaux ont un piètre bilan; et la valeur des investissements de portefeuille et des IED dépend de la viabilité commerciale ou de la perspicacité du projet ou de la compagnie.

Enfin, il est également crucial de considérer les coûts transactionnels reliés à l'apport du financement. Bien que beaucoup de gens (dont l'auteur de cet exposé) se soient plaints des coûts transactionnels reliés aux renégociations répétées des dettes, les représentants des PPTE les jugent généralement bien moins élevés que ceux reliés à l'aide-projet, aux IED ou aux autres financements propres aux projets. Si l'allègement de dette peut être suffisant, définitif et irrévocable, permettant ainsi d'éviter des révisions répétées dans l'analyse et les modalités de l'allègement, ses coûts transactionnels deviendront alors quasiment nuls.

La question de savoir si le bailleur de fonds partage les risques

Les pays s'exposent à trois grands risques avec les apports de l'extérieur : la «capacité de paiement» (couvrant surendettement et liquidité), le taux de change et le taux d'intérêt. Tel qu'on le définit actuellement dans la IIe PPTe, l'allègement de dette retire du service de la dette une partie des risques liés à la capacité de paiement et au taux de change, – en raison de la réévaluation des besoins en matière d'allègement à la date de fin du processus; et il absorbe le principal du risque lié au taux d'intérêt, en fixant les taux. La majorité des apports publics fixent les taux d'intérêt mais transfèrent les autres risques à l'emprunteur – encore que les dons suppriment les trois risques. En théorie, les fournisseurs d'apports en actions supportent les risques liés à la capacité de paiement et au taux de change – mais en pratique, beaucoup compensent l'amenuisement de la capacité de paiement ou les baisses des taux de change en rapatriant des bénéfices plus élevés, retransférant le risque au pays. Les prêts privés (et de nombreuses obligations) exposent les bénéficiaires aux trois risques, avec des taux d'intérêt variables.

L'incidence directe et indirecte potentielle sur la réduction de la pauvreté

Une bonne partie de l'allègement des dettes et de l'aide – notamment l'allègement destiné aux PPTe – vise à réduire directement la pauvreté, mais beaucoup trop d'allègements de dettes hors PPTe et d'apports d'aide vont à des pays qui ne sont pas pauvres ou se soucient peu de combattre la pauvreté. Certains apports privés ciblent la croissance pour réduire indirectement la pauvreté; ils pourraient avoir un effet bien plus direct si les gouvernements de l'OCDE appuyaient les objectifs de réduction de la pauvreté par une rapide accélération et exécution des initiatives concernant la responsabilité sociale des sociétés²⁸; mais dans l'intervalle, l'aide et l'allègement des dettes vont probablement contribuer bien davantage à la réduction de la pauvreté.

L'interaction entre les différentes sources de financement

Il est crucial de ne pas considérer isolément les différentes sources de financement, car elles peuvent se catalyser ou se supplanter les unes les autres. Se concentrant par dessus tout sur l'allègement des dettes, les preuves de l'effet positif de la réduction des dettes des PPTe sur *les apports de capitaux privés* (là où les pays sont aussi en train de surmonter les principales barrières structurelles et informationnelles aux apports de fonds privés) croissent rapidement, venant confirmer les preuves antérieures au sujet des plans Brady en Amérique latine²⁹. Il existe également des preuves grandissantes que *les apports d'aide* ont été positivement influencés par l'allègement des dettes, dans la mesure où les deux reflètent un bon palmarès sur le front de la réduction de la pauvreté. Il y a aussi des preuves croissantes d'une corrélation positive entre l'allègement des dettes et l'épargne et l'investissement national privé. Toutefois, nous ne devrions pas être optimistes quant à ces relations positives : si les pays font fausse route dans les programmes de réduction de la pauvreté, ils risquent de voir brusquement chuter tous les types de financement.

Par contraste, les preuves de liens positifs entre apports publics et privés sont beaucoup plus faibles (même si, au niveau micro, garanties et cofinancement peuvent aider). De même, les preuves d'interactions positives entre les apports d'aide ou de capitaux privés et l'épargne et l'investissement national sont inégales ou inexistantes (encore que les données sur l'épargne et l'investissement sont si piètres que de solides conclusions deviennent impossibles)³⁰.

Pourquoi l'allègement des dettes est préférable aux autres apports de l'extérieur

Finalement, sous l'angle de la quasi-totalité des critères susmentionnés, l'allègement des dettes affiche un score plus élevé que les autres types d'apports, et ceci fait de lui la forme préférable de financement. Naturellement, la majorité des PPTE préféreraient compter sur le financement intérieur plutôt qu'extérieur. Ils ne sont pas les seuls : si un gouvernement de l'OCDE annonçait à ses citoyens qu'il allait financer la croissance et la réduction de la pauvreté principalement par le biais d'apports de l'extérieur, il serait vite chassé du pouvoir! Mais dans bien des pays, l'ampleur actuelle et le potentiel immédiat d'un tel financement intérieur sont limités (en partie à cause de la mauvaise conception des anciens programmes pour réformer le secteur financier et la fiscalité). En outre, le coût du financement intérieur de la dette pourrait bien être beaucoup plus élevé (même après ajustement pour les risques) que celui du financement extérieur, et il a de bonnes chances d'être hautement procyclique. Les ministres des PPTE ont donc mis un grand accent sur la nécessité de leur donner libre accès aux marchés des pays industrialisés pour augmenter la valeur ajoutée de leurs produits d'exportation et faire acheter les biens financés par l'aide que produisent les PTTE³¹.

En attendant ces mesures, si l'allègement des dettes (et les dons d'aide) peuvent être fournis sans détour, avec une conditionnalité minimale et une concentration maximale sur le renforcement des capacités et la réduction de la pauvreté, ils seront probablement même préférables et plus facilement accessibles qu'une bonne partie du financement intérieur³².

De toute l'analyse qui précède, il devrait clairement ressortir que, dans le contexte actuel, un dollar d'allègement de dette est beaucoup plus précieux – surtout s'il se concentre en début de période – car il est plus stable et prévisible, est anticyclique, n'a pas de coût et, dans le contexte des FRPC, devrait renforcer les capacités et faire reculer la pauvreté.

À quoi ressemblerait une III^e PPTE?

Dans les parties qui précèdent, on a affirmé que même si elle a fait de grands progrès, l'initiative PPTE reste insuffisante pour atteindre ses propres buts, et à plus forte raison la cible plus large : le financement de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale afin de réaliser les Objectifs de développement du millénaire. Si la communauté internationale est sérieuse à propos des ODM, il lui faut prendre de nombreuses mesures urgentes :

Allègement des dettes

Une III^e PPTE garantirait un allègement suffisant, global, opportun et additionnel pour tous les pays à faible revenu qui sont sérieux à propos de la réduction de la pauvreté. Elle :

- Simplifierait les critères de soutenabilité pour se concentrer sur l'atteinte d'un ratio service de la dette/recettes budgétaires inférieur à 10 p. 100 à compter de la date de prise de décision, et sur la libération maximale de fonds pour la réduction de la pauvreté dans les 3 à 5 prochaines années.
- Analyserait les dettes intérieur et du secteur privé, et réduirait leurs fardeaux de la façon requise.
- Établirait des mécanismes convenables afin de pleinement dédommager les PPTE pour les «chocs externes» au lieu de les obliger à tailler dans les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté en :
 - veillant à ce que les prévisions dans les programmes PPTE et FRPC soient plus réalistes;
 - réévaluant chaque année la soutenabilité avant et après les dates de fin du processus, et accroissant l'allègement des dettes de la façon requise pour neutraliser l'insoutenabilité renouvelée;
 - rétablissant une marge de sécurité afin de protéger les PPTE contre les futurs chocs, en permettant que les annulations additionnelles promises par certains gouvernements créanciers soient pleinement additionnelles, et évaluant la soutenabilité après déduction de la non-participation de créanciers;
 - introduisant un financement rapide pour imprévus, par le biais de tranches additionnelles flottantes dans les programmes FRPC du FMI et CARP de l'IDA;
 - accélérant les recommandations du Task Force on Commodity Risk Management de la Banque mondiale, et de la Commonwealth Disaster Management Agency;
 - assurant des apports d'aide plus prévisibles et plus stables, sans suspension soudaine.
- Assurerait une plus grande participation de tous les créanciers en :
 - acceptant des mécanismes innovants pour alléger les dettes dues aux créanciers bilatéraux, commerciaux et multilatéraux sans détourner l'aide des donateurs bilatéraux;
 - combattant les procès contre les PPTE en les mettant au centre des discussions sur les procédures internationales pour le «moratoire» de la dette, veillant à ce que les tribunes d'arbitrage internationales et les juridictions des débiteurs et des créanciers préviennent ces procès, et apportant une assistance technique juridique aux débiteurs en cas de besoin;
 - assurant la pleine exécution de leurs engagements par les créanciers du Club de Paris et, de préférence, assurant l'annulation de toutes les dettes bilatérales;

- encourageant les institutions multilatérales à financer elles-mêmes un plus grand allègement pour les PPTE, de préférence par le biais de l'annulation totale des dettes multilatérales.
- Accélérait la fourniture de l'allègement aux PPTE et éviterait sa suspension en :
 - rationalisant la conditionnalité d'une manière bien plus spectaculaire, en évitant les micro-conditions, et en interprétant la conformité d'après les efforts globaux;
 - concevant des cadres macro-économiques axés sur la croissance qui soient plus flexibles et qui maximisent la mobilisation d'un financement concessionnel pour les dépenses anti-pauvreté;
 - exécutant immédiatement de vastes analyses d'impact social et sur la pauvreté (AISP) de toute conditionnalité, conduites par les pays avec l'assistance de tiers indépendants.
- Accroîtrait l'additionnalité des allègements des PPTE en augmentant les propres contributions des institutions multilatérales, ce à même des sources internes qui ne réduiraient pas les nouveaux fonds pour les PPTE.
- Étendrait les allègements de dettes à un plus large éventail de pays (exclusivement IDA, surtout) afin d'assurer un progrès mondial maximal vers la réduction de la pauvreté.

Mais, si l'allègement des dettes peut être qualitativement supérieur aux autres types de financement, il ne suffira pas pour assurer une réduction durable de la pauvreté mondiale. On a déjà discuté, à cette réunion, de mesures visant à accroître et à améliorer les apports de fonds publics et privés; mais comme premier pas crucial en vue de mobiliser ces apports, il faut élargir l'analyse de la soutenabilité de la dette pour la convertir en une analyse de la durabilité de la réduction de la pauvreté, qui examinera le financement dont tous les pays exclusivement IDA ont besoin pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire, et la façon de le mobiliser.

La communauté financière internationale a devant elle une occasion tout à fait unique de réaliser une réduction massive de la pauvreté dans les pays les plus démunis; mais cette réduction et son étendue dépendront de la possibilité de mobiliser des fonds qui soient vraiment additionnels, stables, prévisibles et anticycliques – provenant de l'allègement des dettes et de sources de financement publiques et privés – et qui puissent contribuer ou se consacrer au renforcement des capacités nationales nécessaires pour exécuter des stratégies de réduction de la pauvreté.

Il est également crucial que les PPTE et les pays à faible revenu soient mieux représentés dans les tribunes internationales et puissent défendre énergiquement leurs propres idées sur l'initiative PPTE et leurs plus vastes besoins pour financer la réduction de la pauvreté. Les PPTE ont amorcé récemment un dialogue avec les chefs des institutions de Bretton Woods et des gouvernements du G-7 par l'entremise de leur propre réseau

ministériel. Le programme Renforcement des capacités des PPTE aidera à ce travail de promotion des PPTE sur tous les aspects du financement externe durant les trois prochaines années, en les encourageant à évaluer les progrès de chaque créancier ou débiteur, et de chaque type d'apports de capitaux privés, dans le financement d'une réduction durable de la pauvreté.

Mais les ministres des PPTE reconnaissent que c'est l'incroyable énergie et détermination des militants de la société civile internationale – conjuguées au leadership empreint d'une grande ouverture d'esprit de certains hauts responsables des gouvernements du G-7 et de PPTE et des institutions financières internationales, et à l'expertise technique de certains de leurs fonctionnaires – qui ont permis de créer la II^e PPTE. Une dernière question clé qui mérite un bien plus large débat, c'est comment s'assurer que cette coalition de forces continue à travailler de concert, dans le nouveau millénaire, pour mobiliser les apports additionnels d'allégements de dettes, d'aide et de capitaux privés afin que tous les pays pauvres déterminés à faire reculer la pauvreté puissent non seulement atteindre, mais largement dépasser si possible, les Objectifs de développement du millénaire.



Matthew Martin est directeur du groupe Development Finance International (qui s'appelait auparavant External Finance for Africa), une corporation à but non lucratif qui est installée à Londres et financée par des gouvernements donateurs et des organisations internationales. Le groupe DFI est en train de renforcer les capacités dans 42 pays en développement pour leur permettre d'analyser comment financer leur développement et modifier la politique aux niveaux national et international. External Finance for Africa (devenu aujourd'hui le groupe DFI) a été créé en 1993. Avant cela, M. Martin a travaillé comme membre du personnel à l'International Development Centre de l'Université d'Oxford, à l'Overseas Development Institute de Londres, et à la Banque mondiale; et comme expert-conseil pour un large éventail de gouvernements de pays donateurs et de pays en développement, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales. Il a un Ph.D. en relations économiques internationales de la London School of Economics, et il a publié 8 livres et plus de 100 articles et rapports sur différents aspects du financement du développement.

Références

Baball, Balliram. 2002. *Monitoring Private Sector External Debt : Key Issues and Challenges* (Londres : Debt Relief International, mars).

Bhinda, Nils; avec Stephany Griffith-Jones, Jonathan Leape, Matthew Martin et autres. 1999. *Private Capital Flows to Africa : Perception and Reality* (La Haye : FONDAD, 1999). 2002. «Private Capital Flows, Corporate Social Responsibility and Global Poverty Reduction», ronéo (Londres : Development Finance International, mars).

Consortium pour la recherche économique en Afrique 1998. «Financial Sector Reform in Africa». Édition spéciale de *African Development Review*, Abidjan. 2002. *Budget Revenue Mobilization in Africa*. Rapport du 4th Senior Policy Seminar, janvier.

Debt Relief International. 2000. *Implementing the HIPC Initiative : Key Issues for HIPCs*, Londres, mars.

Elbadawi, Ibrahim et Alan Gelb. 2002. «Financing Africa's Development : Towards a Business Plan?» Exposé pour le AERC Policy Seminar, ronéo, février.

EURODAD. 2002. *Going the Extra Mile*, Bruxelles, février.

FMI/Banque mondiale

1999. *Modifications to the Heavily Indebted Poor Countries' (HIPC) Initiative*, 23 juillet, EBS/99/138.

2002a. *Review of the Key Features of the PRGF - Issues and Options; and Staff Analyses*, février.

2002b. *Review of the PRSP Approach – Main Findings and Issues for Discussion*, février.

2002c. *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*, mars.

2002d. *HIPC Initiative : Status of Implementation*, mars.

2002e. *External Debt Management in HIPCs*, mars.

Government of Ghana. 1999. *Aid Flows : Budgetary, Balance of Payments and Monetary Linkages*. Rapport au Consultative Group, novembre.

Government of Tanzania. 2002. *Private Capital Flows to Tanzania in 1999-2000*, mars.

Government of Uganda. 2002. *Private Capital Flows to Uganda in 1999-2000*, mars.

HIPC Capacity-Building Programme Ministerial Forum

1999. *Declaration of 1st HIPC Ministerial Meeting*, Copenhague, décembre.

2000a. *Declaration of 2nd HIPC Ministerial Meeting*, Genève, juin.

2000b. *Declaration of 3rd HIPC Ministerial Meeting*, Prague, septembre.

2001a. *Declaration of 4th HIPC Ministerial Meeting*, Londres, juin.

2001b. *Declaration of 5th HIPC Ministerial Meeting*, Maputo, novembre.

2002a. *Declaration of 6th HIPC Ministerial Meeting*, Londres, mars.

Johnson, Alison. 2000. *The Fiscal Burden of Debt*. Exposé de Debt Relief International au Commonwealth Secretariat seminar on HIPC Initiative (Londres : Development Finance International, juillet).

Martin, Matthew et Randa Alami. 2001. *Long-Term Debt Sustainability for HIPCs : How to Respond to Shocks*. Rapport au DFID (Londres : DFI, janvier).

1999a. *Changing the HIPC Indicators*. Rapport au DFID par Debt Relief International, Londres, mars.

1999b. *Financing Africa's Development in the 21st Century*. The Gilman Ruthinda Memorial Lecture (Dar es Salaam : Bank of Tanzania, juin).

2002a. *Financing Poverty Reduction in HIPCs* (Londres : Debt Relief International).

2002b. «Analysing the Sustainability of Private Capital Flows», ronéo (Londres : Development Finance International, mars).

Sachs, Jeffrey. 2000. *Statement to IMF/World Bank Spring Meetings*, FMI, mai.

Serieux, John. 2002. «The Enhanced HIPC Initiative in 2002», ronéo. Exposé pour la réunion du Commonwealth Secretariat HIPC Forum, février.

Vaugeois, Michel. 1999. *Note on Debt Sustainability Indicators* (Londres : DRI, février).

Notes

- 1 Les sources documentaires utilisées pour cet exposé sont énumérées dans la bibliographie – mais la principale source, c'est le travail que j'ai effectué avec les représentants de 42 pays en développement, par le biais du HIPC Debt Strategy and Analysis Capacity-Building Programme (financé par les gouvernements de l'Autriche, du Danemark, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse) et le travail de Development Finance International sur la gestion de la dette et les apports de capitaux privés. Je suis des plus reconnaissants aux collègues de ces programmes pour leur contribution. Pour de plus amples précisions, voir en particulier les déclarations du réseau des ministres des Finances des pays sur notre site Web à www.dfi.org.uk. Cependant, les idées exprimées dans cet exposé sont uniquement les miennes, et ne représentent pas celles du programme ou de ses bailleurs de fonds.
- 2 J'ai analysé ces questions plus en détail dans Martin, *Financing Poverty Reduction in HIPCs* (Londres : Debt Relief International, 2002a).
- 3 La conditionnalité des PPTE et la réduction de la pauvreté ne sont pas abordées ici pour éviter les chevauchements avec de précédents exposés.
- 4 À l'exclusion du Libéria, de la Somalie et du Soudan (qui seraient presque certainement admissibles à l'allègement s'ils réglaient les problèmes politiques et lançaient des programmes du FMI) et de l'Angola, du Kenya, du Viet Nam et du Yémen qui ont conduit des analyses de soutenabilité de la dette (ASD) indiquant jusqu'à présent qu'ils ne sont pas admissibles à l'Initiative.
- 5 Toutes les données sur l'allègement citées dans ce paragraphe proviennent de FMI et Banque mondiale, *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*, 2002c.
- 6 Alison Johnson, *The Fiscal Burden of Debt*. Exposé de Debt Relief International au Commonwealth Secretariat seminar on HIPC Initiative (Londres : Debt Relief International, 2000).
- 7 Voir Balliram Baball, *Monitoring Private Sector External Debt : Key Issues and Challenges* (Londres : Debt Relief International, mars 2002) et Matthew Martin, «Analysing the Sustainability of Private Capital Flows», ronéo (Londres : Development Finance International, mars, 2002b).
- 8 Même si les documents du Conseil définissant la méthodologie des PPTE ont laissé la possibilité à n'importe quelle ASD d'utiliser une moyenne différente, fondée sur une interprétation plus réaliste de la variabilité des exportations, toutes ont utilisé la moyenne triennale.
- 9 Martin, Matthew et Randa Alami, *Long-Term Debt Sustainability for HIPCs : How to Respond to Shocks*. Rapport au DFID, 2001.
- 10 John Serieux, «The Enhanced HIPC Initiative in 2002». Exposé pour la réunion du Commonwealth Secretariat HIPC Forum, ronéo, 2002.
- 11 FMI/Banque mondiale, *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*, Washington, DC, 2002c.
- 12 La Zambie a aussi le problème particulier d'avoir une énorme «bosse» dans le service de la dette au FMI – que même une concentration spectaculaire, en début de période, de son allègement de PPTE par le Fonds n'a pas réussi à complètement compenser.
- 13 FMI/Banque mondiale, *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*.
- 14 Voir Serieux, 2002.
- 15 Pour des opinions similaires, voir EURODAD, *Going the Extra Mile*, Bruxelles, février 2002 et Jeffrey Sachs, «Statement to IMF/World Bank Spring Meetings», 16 avril 2000. La dernière partie de cet exposé traite plus en détail des façons dont nous pourrions financer les ODM.
- 16 Voir par exemple *Drop the Debt*, 2001 et EURODAD, 2002.
- 17 Voir Adam et Bevan, 2001 et FMI/Banque mondiale, *Review of the Key Features of the PRGF – Issues and Options; and Staff Analyses*, Washington, DC, février 2002, pour une plus ample analyse de ce qui constitue des pays après-stabilisation.

- 18 FMI/Banque mondiale, *HIPC Initiative : Status of Implementation*, mars 2002.
- 19 Voir Serieux, 2002.
- 20 Voir FMI/Banque mondiale, 2002c.
- 21 Voir FMI/Banque mondiale, 2002.
- 22 Banque mondiale, 2001 et Zedillo, 2001.
- 23 Cette partie développe les typologies citées plus tôt dans Matthew Martin, *Financing Africa's Development in the 21st Century*, The Gilman Rutihinda Memorial Lecture (Dar es Salaam : Bank of Tanzania, 1999b) et Williamson, 2000.
- 24 Bhinda et autres, 1999; Government of Tanzania, 2001; Government of Uganda, 2002; Government of Malawi, 2002.
- 25 Gouvernement of Ghana, *Aid Flows : Budgetary, Balance of Payments and Monetary Linkages*. Rapport au Consultative Group, novembre 1999; Johnson et Martin, 2002; Martin, 1996; Mistry et Martin, 1994.
- 26 Nils Bhinda et autres, *Private Capital Flows to Africa : Perception and Reality* (La Haye : FONDAD, 1999).
- 27 Voir Dollar, 1999 et Government of Ghana, 1999.
- 28 Voir Bhinda, «Private Capital Flows, Corporate Social Responsibility and Global Poverty Reduction», ronéo (Londres : Development Finance International, mars 2002).
- 29 Voir Government of Tanzania, *Private Capital Flows to Tanzania in 1999-2000*, mars 2002 et Government of Uganda, *Private Capital Flows to Uganda in 1999-2000*, mars 2002.
- 30 Voir Ibrahim Elbadawi et Alan Gelb, «Financing Africa's Development : Towards a Business Plan?», ronéo. Exposé pour le AERC Policy Seminar, février 2002.
- 31 Ils ont également indiqué qu'on peut faire beaucoup de choses au niveau micro, pour apporter un capital extérieur qui vienne compléter l'épargne intérieure, pour aider les gouvernements des PPTÉ à mobiliser des recettes fiscales (par exemple, en assujettissant les apports d'aide et les flux diplomatiques aux impôts nationaux) et pour éviter de détourner des dépenses de contrepartie du gouvernement vers des projets improductifs d'inspiration externe.
- 32 Pour en savoir plus à ce sujet, voir Consortium pour la recherche économique en Afrique, «Financial Sector Reform in Africa». Édition spéciale de *African Development Review*, Abidjan, 1998; Martin, 1999b et Johnson, 2000.

MISE EN ŒUVRE DU NEPAD : UNE ÉVALUATION CRITIQUE

Ross Herbert

Introduction : Mettre sur pied une stratégie au milieu des incertitudes

Le NEPAD, ou Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, est souvent présenté comme un plan ou un programme pour le développement du continent. Il fait alors penser à un plan sur papier qui va permettre de construire directement quelque chose. Mais il est plus exact de considérer le document du NEPAD comme une vision stratégique qui proclame de nombreuses vérités sur ce qui a besoin de changer. On a encore à déterminer le détail opérationnel de ses projets. Résultat, le thème que l'Institut Nord-Sud a initialement fixé au présent exposé – comment faire de l'exécution du NEPAD un succès – nous amène forcément sur le terrain de nombreuses questions restant sans réponses.

Cet exposé va donc se diviser en trois parties. Il formulera d'abord les commentaires qu'on peut faire au sujet des plans de mise en œuvre incomplets du NEPAD. Il tentera ensuite de boucher les trous, de prévoir les questions d'exécution que doit affronter le NEPAD. Il abordera enfin toute une gamme de questions de diplomatie et de programmation concernant la façon dont l'Afrique et les donateurs devraient répondre au NEPAD.

Le NEPAD est-il une bonne chose?

Je pars du principe que le NEPAD représente, d'une manière générale, un pas très positif pour trois motifs (et malgré les lacunes sur lesquelles je reviendrai). Premièrement, si le NEPAD fonctionne comme l'annoncent ses architectes, il est tout-à-fait capable de réussir directement et, ce faisant, de déclencher des améliorations fondamentales dans la qualité de la gouvernance et la vie des gens en Afrique.

Deuxièmement, même s'il n'atteint pas complètement ses objectifs, il est capable de déclencher des changements dans la tournure fondamentale du discours politique en Afrique. Les dirigeants du continent se sont trop longtemps contentés de laisser à des étrangers le soin d'administrer le domaine du développement. Passé une première vague d'expériences souvent malencontreuses dans les années 1960 et 1970, les politiciens de l'Afrique ne sont pas profondément engagés dans les questions complexes de la manière précise dont l'Afrique peut se développer, et de la meilleure façon de gérer le gouvernement pour atteindre cet objectif. Ils se sont concentrés sur les querelles politiques,

les réunions au sommet et l'enrichissement personnel, mais pas sur le moyen de faire fonctionner efficacement les rouages quotidiens du gouvernement. Bref, le débat politique en Afrique a surtout porté sur qui détient le pouvoir plutôt que sur quoi faire avec.

Si le NEPAD représente un effort concerté des dirigeants africains pour examiner de près ce qui a cloché, pour vraiment s'engager dans le détail du «comment redresser le continent et écouter l'industrie et la société civile», il est alors une initiative fort bénéfique. Même s'il n'atteint pas en fin de compte tous ses objectifs programmatiques, il est tout-à-fait capable de forger une nouvelle démarche ouverte et collaborative dans le domaine de la gouvernance et de l'établissement des politiques.

Enfin, la promotion que le NEPAD a reçue au cours de diverses réunions internationales très en vue a contribué à un plus large mouvement global poussant à réexaminer toute une gamme de questions de développement, de commerce, de sécurité et d'équité. Cette remise en cause a été entraînée par les inquiétudes qu'inspiraient la pauvreté, la marginalisation et l'instabilité en train de s'intensifier en Afrique. Elle s'inscrit dans le même débat global que les manifestations à l'occasion de la conférence de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle, du sommet du G-8 à Gênes, et de plusieurs réunions du Forum économique mondial. Et elle a été beaucoup favorisée par les attentats du 11 septembre, qui ont sans doute constitué le facteur majeur dans la décision du président américain, George Bush, d'accroître de 50 p. 100 l'aide à l'étranger. L'Afrique ne joue pas de rôle sérieux dans ce débat global depuis trop longtemps. Le NEPAD promet de changer le *statu quo* en Afrique, mais il pose en même temps des questions difficiles sur les institutions mondiales – ce qui en fait un événement important débordant les frontières du continent.

Malgré le soutien international dont il a bénéficié, le NEPAD n'a rien d'une panacée. Il comporte des lacunes importantes, comme je vais le souligner. Il pourrait encore se désagréger du fait de ses trop grandes ambitions. Toutefois, le NEPAD devrait être non seulement embrassé mais abordé de manière constructive avec une diplomatie bien forgée et un soutien pratique.

Les racines intellectuelles du NEPAD

«L'Afrique a dépassé le stade où incriminer le passé pour ses problèmes. C'est à nous qu'il incombe de réparer ce passé, avec le soutien de ceux qui acceptent de participer avec nous à un renouveau continental. Nous avons une nouvelle génération de dirigeants conscients que nous devons assumer la responsabilité de notre propre destinée, que nous nous élèverons seulement par nos propres efforts menés en partenariat avec ceux qui nous souhaitent le succès.»

– Nelson Mandela¹.

Le NEPAD est une conséquence d'un ensemble d'idées émergentes et d'initiatives antérieures. Il est sorti (le plus directement) de l'idée d'une Renaissance africaine, initialement évoquée par l'ancien président sud-africain, Nelson Mandela, puis développée

et promue par son successeur, Thabo Mbeki. Si la renaissance a été l'objectif, le NEPAD est le plan pour l'atteindre.

Le NEPAD s'inspire (intellectuellement) de l'enthousiasme croissant témoigné pour les zones de libre-échange régionales, en particulier l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne (UE). Il est aussi l'émanation d'une importante tradition de pensée panafricaniste qui, dès le début du 20^{ème} siècle, a commencé à appeler à une Afrique unie. Malgré le grand cachet intellectuel que possède le panafricanisme, l'Afrique est restée sensiblement divisée sur la question de savoir à quel point elle devrait embrasser l'unité depuis l'aube de la période postcoloniale. Dans les années qui précédèrent la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963, l'Afrique se divisa en trois blocs philosophiques : le groupe (radical) de Casablanca et les groupes (plus modérés) de Monrovia et de Brazzaville. Monita Patel a décrit les divisions comme suit :

«Le groupe de Brazzaville représentait une approche gradualiste de l'unité africaine et préconisait une association assez lâche des États africains. Le groupe de Casablanca, par contre, appuyait la création d'États-Unis d'Afrique selon le modèle fédéraliste. Il y avait en outre un troisième groupe idéologique – le groupe de Monrovia – qui rejetait toute forme d'intégration politique mais insistait sur les principes de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires internes de l'État.»

Si l'alignement des nations dans ces camps crût et décroût au fil du temps, les tensions fondamentales continuèrent à imprégner le débat sur l'unité au cours des quatre dernières décennies. En 1980, l'OUA adopta le Plan d'action de Lagos, se rangeant complètement dans le camp gradualiste. Il projetait de constituer un bloc économique africain uni, qui aurait un régime douanier commun, un parlement commun et finalement une monnaie commune. Mais peu de mesures significatives seraient prises durant une décennie. En 1991, les chefs d'État de l'OUA officialisèrent le Plan de Lagos dans un traité destiné à créer la Communauté économique africaine (CEA), et finalement ratifié par un nombre d'États suffisant en 1994.

Le traité de la CEA exposait un processus d'intégration en six étapes, qui prendrait 34 ans à partir de la ratification. Au lieu d'utiliser une organisation centrale militante, la CEA confiait la responsabilité du travail d'intégration et d'harmonisation des échanges à des organismes économiques régionaux. La progression sur le front du Plan d'Abuja de la CEA s'enraya, mais d'importants progrès dans la voie de l'action régionale commune continuèrent à se réaliser. Sur la scène de la résolution des conflits, des membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) intervinrent énergiquement au Libéria et en Sierra Leone quand les nations industrielles refusèrent leur aide. Des États africains lancèrent des actions diplomatiques concertées pour faire cesser les crises en République démocratique du Congo, au Lesotho, au Zimbabwe et au Burundi.

D'importantes mesures ont été prises sur le front économique, mais pas à l'échelle grandiose envisagée dans le Plan d'Abuja. En 2000, les 14 membres de la Communauté de

développement de l'Afrique australe (SADC) mirent en vigueur une zone de libre-échange, vaguement modelée sur l'Union européenne. Le Marché commun de l'Afrique australe et orientale – ou COMESA – constitué de 20 membres (et représentant la zone de libre-échange née de l'ancienne Zone d'échanges préférentiels de l'Afrique australe et orientale) fut ratifié en 1994 et, dès la fin des années 1990, commençait à produire une croissance importante dans les échanges interafricains.

Le mouvement pour le changement en Afrique fut facilité par la prise de conscience mondiale des besoins de démocratie et de bonne gouvernance que mettaient en avant les organismes d'aide et la société civile du continent. Les impératifs d'une bonne gouvernance furent rehaussés par la crise asiatique de 1997-1998, qui vint illustrer de manière spectaculaire les périls du capitalisme-copinage qu'encourageaient de faibles institutions étatiques. Cet épisode a largement fait éclater les arguments selon lesquels il pouvait exister un troisième raccourci autocratique menant aussi au développement, et permettant en quelque sorte de contourner la nécessité d'une saine gestion gouvernementale, d'une grande prudence macroéconomique, de saines pratiques bancaires et d'une application uniforme de la règle de droit.

L'élaboration du NEPAD

En 1999, les efforts qu'on faisait pour remplacer l'OUA par un organe plus efficace débouchèrent sur le Sommet extraordinaire de l'OUA organisé à Sirte, en Libye. Même si l'OUA avait été un défenseur acharné de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires internes des États membres, les attitudes des Africains commencèrent à changer vers la fin des années 1990 et à préférer une OUA plus militante pour réagir aux problèmes grandissants d'instabilité, de violence et de désintégration de l'État au Rwanda, en Somalie, au Congo-Kinshasa, au Burundi, en Sierra Leone et au Libéria, notamment.

Dans ce contexte des inquiétudes croissantes inspirées par l'instabilité et la détérioration des situations économiques, la Libye se mit à embrasser l'Afrique noire à la fin des années 1990. C'est en partie parce qu'elle voyait dans l'Afrique un moyen d'accéder à la légitimité internationale. Dans la période qui précéda le sommet de Sirte, la Libye prôna fortement l'idée d'États-Unis d'Afrique; et la proposition fut acceptée avec une rapidité surprenante à Sirte, en partie car on se rendait compte de l'instabilité grandissante qui existait sur le continent, et en partie car on ne voulait pas défier la Libye et dire ouvertement que l'union proposée ne pouvait régler les schismes philosophiques qui avaient condamné à mort la CEA faute d'action.

Malgré les nombreux doutes que des États africains exprimaient en privé, les chefs d'État du continent approuvèrent la mise sur pied de l'Union africaine (UA) à Sirte, qui projette au bout du compte de créer un parlement, une cour et une monnaie commune pour l'Afrique. À l'époque, le président algérien Abdelaziz Bouteflika était chef de l'OUA, Thabo Mbeki président du Mouvement des pays non-alignés, et le président nigérian Olusegun Obasanjo président du Groupe des Soixante-Dix-Sept. Ces trois dirigeants furent chargés d'ébaucher un plan commun pour s'attaquer aux problèmes de la marginalisation, du sous-

développement, des conflits, de la maladie, des piètres capacités et de la mauvaise gouvernance.

Même si Bouteflika et Obasanjo participèrent théoriquement à l'ébauche du plan, alors appelé l'Association du millénaire pour le programme de redressement africain (ou PRA), Mbeki fut largement considéré comme son principal artisan et son défenseur le plus ardent. L'élan acquis par le PRA tint en partie à la rapidité avec laquelle l'UA fut embrassée. À peu près à la même époque, le président sénégalais Abdoulaye Wade ébauchait son «Plan Omega», qu'il dévoila au sommet franco-africain convoqué au Cameroun en janvier 2001. Le plan du PRA avait une bien plus grande portée, proposant une hiérarchie pour englober presque chaque aspect du développement, de la résolution des conflits, de la gouvernance, de l'aide, de l'investissement et de la dette. L'Omega, par contraste, indiquait des plans pour ce qu'il jugeait être les quatre principaux secteurs prioritaires : l'agriculture, l'éducation, la santé et l'infrastructure. Il supposait aussi que des plans d'action précis pour ces secteurs seraient ébauchés et exécutés dans chacune des cinq régions de l'Afrique.

Dans la période qui précéda la réunion annuelle que les chefs d'État de l'OUA tinrent à Lusaka (Zambie) en juillet 2001, on fondit les deux plans en ce qu'on surnomma simplement la Nouvelle Initiative Africaine. Elle garda essentiellement la structure du PRA et le principal de son libellé, tout en ajoutant un volet régional à la gestion de l'initiative. Les chefs d'État se réunirent à nouveau à Abuja (Nigéria) en octobre 2001 et s'entendirent sur le texte actuel, une structure de gestion organisationnelle et un nouveau nom : le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.

Qu'est-ce que le NEPAD?

La presse compare très souvent le NEPAD à un «plan Marshall» pour l'Afrique, mais il est bien plus que cela. Alors que le plan Marshall était un effort pur et simple pour reconstruire ce qui existait, la mission du NEPAD consiste largement à bâtir quelque chose qui ne l'a pas encore été, en promettant de s'attaquer ce faisant à toute la gamme des problèmes du continent. Son objectif primordial est de mettre fin au sous-développement et à la pauvreté en Afrique. Il espère y arriver en instaurant la stabilité politique et la paix, en inculquant le respect de la liberté politique et des droits de la personne, en enracinant une bonne gouvernance politique et économique et en lançant des programmes pour remédier aux carences de l'Afrique dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé, notamment.

Son but est de faire respecter les normes de gouvernance convenues grâce à un mécanisme où les États membres se surveillent mutuellement par le biais d'examen entre pairs. En plus de ce programme déjà vaste, le NEPAD espère réaliser une croissance économique soutenue de sept pour cent par an en diversifiant la production, en captant une aide et des investissements représentant 64 milliards \$ US par an, et en obtenant des réformes dans les systèmes de l'aide étrangère, un allègement plus important des dettes et un plus grand accès aux marchés.

C'est à la fois un programme, une philosophie et une liste de demandes. De sorte que sa définition varie énormément selon celui de ses artisans qu'on interroge. Au sein de l'Afrique, on tend à voir le NEPAD comme un arbre de Noël sur lequel on peut accrocher ce qu'on veut.

Juste après l'adoption des plans du NEPAD par les chefs d'État réunis à Abuja en octobre 2001, le président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki, expliqua l'initiative comme suit dans le discours qu'il prononça devant le parlement sud-africain :

«C'est un appel à l'instauration d'une nouvelle relation-partenariat entre l'Afrique et la communauté internationale – en particulier les pays hautement industrialisés – dans le but de surmonter le fossé en matière de développement qui s'est creusé au cours de siècles de relations inégales. À cet égard, ce ne sont pas des faveurs que nous demandons, mais de la justice et de l'équité, une vie meilleure pour les gens d'Afrique, et un avenir sûr pour toute l'humanité.

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.

Nous sommes d'accord que nous devons consolider la démocratie sur le continent; que nous devons enraciner une culture des droits de la personne; que nous devons mettre un terme aux conflits existants et prévenir les nouveaux. Nous devons prendre des mesures contre la corruption et avoir des comptes à rendre les uns aux autres pour nos actions. De toute évidence, ces démarches pour assurer la démocratie, la bonne gouvernance et l'absence de guerres et de conflits sont importantes à la fois pour veiller au bien-être des gens de l'Afrique et pour créer les conditions propices à l'investissement, à la croissance économique et au développement²».

Le mot-clé ici, c'est «partenariat». Tel qu'on le comprend le plus communément, le NEPAD est un marché passé entre le monde développé et l'Afrique, où celle-ci promet d'assurer une bonne gouvernance et la paix en échange d'une plus grande assistance, d'un allègement plus important des dettes et d'un plus grand accès aux marchés.

Pour les pays du Nord, le partenariat implique un accord pour assurer certaines choses à certaines époques, avec des procédures bien définies au cas où une des parties ne répondrait pas aux attentes. Bien que les artisans du NEPAD n'aient pas clairement établi une définition contraire du partenariat, il est de plus en plus évident que la relation envisagée ne correspond pas à celle imaginée dans les cercles du Nord. Avant de creuser cette question, examinons brièvement les choses qu'on peut assurer du côté africain, dans le cadre du NEPAD.

Les programmes du NEPAD

Le NEPAD se divise actuellement en sept initiatives principales, comportant chacune divers objectifs constitutifs. Le texte de ces initiatives a été accepté à la réunion que les chefs d'État ont tenue à Abuja (Nigéria) en octobre 2001.

- **Paix, sécurité, démocratie et gouvernance politique** : L'initiative se subdivise en deux parties. Son volet paix et sécurité considère le maintien de la paix, la réconciliation et le rétablissement de la paix, et l'alerte rapide. L'aspect démocratie et gouvernance politique concerne le domaine crucial des normes et de l'autosurveillance africaine.
- **Gouvernance économique et gouvernance des entreprises** : L'initiative vise à assurer une gestion budgétaire et macroéconomique saine et stable, des systèmes de droit commercial accueillants pour les investisseurs, de saines opérations bancaires et d'assurance, et une saine gestion des finances gouvernementales.
- **Comblement de l'écart dans le domaine des infrastructures** : L'initiative comprend les routes, les ports, les chemins de fer, l'électricité, l'eau, l'assainissement et les services de santé et d'éducation. Elle engloberait les domaines de l'information et des télécommunications. Bien qu'on n'ait pas exposé de plans précis, les commentaires que Thabo Mbeki a faits en janvier indiquent qu'on va s'inspirer de l'idée du couloir de développement utilisé en Afrique du Sud.
- **Mise en valeur des ressources humaines** : L'initiative est un fourre-tout de thèmes très classiques du développement. Elle comprend la santé, l'éducation, la réduction de la pauvreté, l'agriculture, le développement chez les deux sexes et d'autres thèmes. Il est significatif que le SIDA ne soit mentionné qu'en passant dans le cadre d'un effort pour lutter contre les maladies transmissibles.
- **Flux de capitaux** : L'initiative considère la promotion des investissements, la réduction des dettes, l'augmentation de l'aide et la réforme de l'aide.
- **Accès aux marchés** : L'initiative se concentre sur les questions commerciales, mais comporte un important volet diversification de la production, comprenant des thèmes comme l'accroissement des bénéfices tirés des ressources, la diversification de l'agriculture et l'augmentation de la fabrication.
- **Environnement** : Cette initiative, qui est sans doute la moins réaliste de toutes, se prosterne devant toutes les préoccupations environnementales à la mode – du réchauffement planétaire à la poursuite du développement durable, en passant par la préservation de la biodiversité et la protection des zones humides et des parcs transnationaux. Mais il y a peu de choses dans le texte pour préciser en quoi ces initiatives environnementales «du NEPAD» vont se différencier des initiatives écologiques qui se déroulent déjà en Afrique, ou d'analyses des raisons pour lesquelles elles se révèlent largement inefficaces.

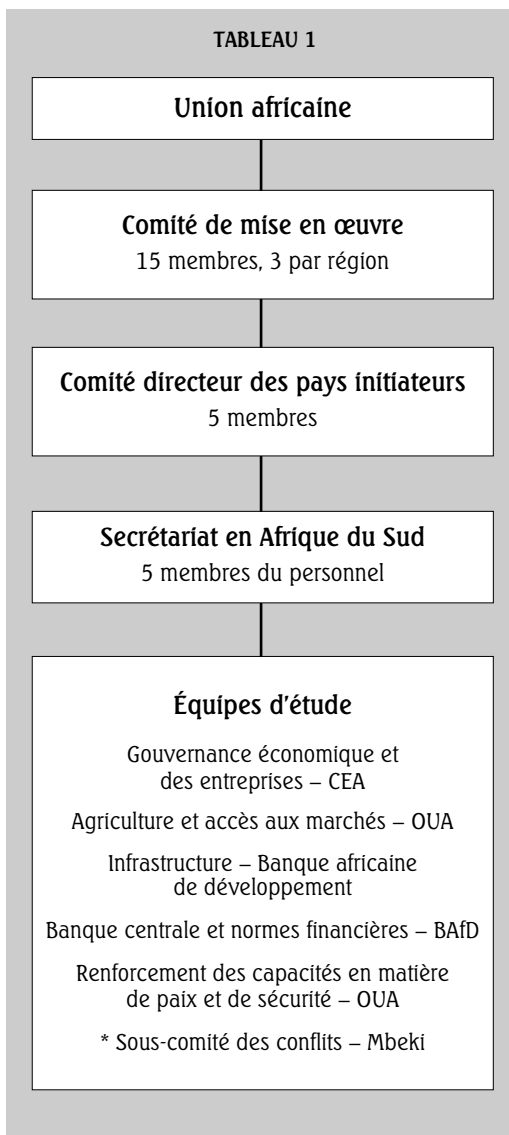
On a introduit de la confusion par la suite, quand des documents du NEPAD ont défini le plan comme consistant en quatre initiatives : paix, sécurité, démocratie et gouvernance politique; gouvernance économique et gouvernance des entreprises; flux de capitaux; accès aux marchés – et six «priorités sectorielles» : comblement de l'écart dans le domaine des infrastructures; mise en valeur des ressources humaines; agriculture; environnement; culture; science et technologie. On ne discute pas des éléments qui devraient avoir la priorité si les niveaux de financement sont plus faibles que prévus. Présentement, ce remixage des initiatives et des priorités sectorielles semble être plus une question de présentation que de fond.

La structure organisationnelle du NEPAD

Le tableau 1 représente l'organigramme officiel que les chefs d'État ont adopté pour gouverner le NEPAD. Il s'agit d'une structure de gestion à quatre niveaux. Au sommet, le NEPAD se trouve subordonné à l'Union africaine, comme son principal plan économique. En dessous, on trouve le Comité de mise en œuvre des chefs d'État, qui comprend trois membres de chacune des cinq sous-régions de l'Afrique. Il se réunit tous les quatre mois.

Comme on l'a déjà mentionné, l'Afrique du Sud, l'Algérie et le Nigéria furent les trois États qui guidèrent l'élaboration initiale du PRA. Le Sénégal proposa ensuite le plan Omega, l'Afrique francophone craignant d'être tenue à l'écart de la direction (en dépit du rôle joué par l'Algérie). Le Sénégal fut ajouté au sommet de la structure. L'Égypte, considérée comme l'autre grande puissance du continent, eut aussi l'impression d'être marginalisée dans le processus et fut ajoutée par la suite.

Ces cinq nations – l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Nigéria, l'Égypte et le



Sénégal – devinrent les cinq «membres initiateurs» formant le Comité directeur, qui se réunira chaque mois. Avant la réunion de l'adoption officielle qui se tint à Abuja en octobre 2001, il avait semblé que le Comité directeur gouvernerait le NEPAD. Mais on prit la décision de créer le Comité de mise en œuvre en fonction de considérations géographiques plutôt que d'après les références de réformistes des membres.

Cette structure dirigeante du NEPAD, à fondement régional, est un compromis qui aura beaucoup d'importance pour la détermination de la vision du NEPAD sur la question de la gouvernance. À la base de la notion de normes de gouvernance et d'autosurveillance, il y a l'idée que des nations refuseront d'adopter les normes ou pourraient les enfreindre par la suite. Le débat qui s'ouvre alors est si le NEPAD devrait être un club étroit, exclusivement composé de réformateurs qui respectent des normes rigoureuses, ou bien un large club où tous les États – dont certains qui ne satisfont pas aux normes du NEPAD – puissent participer. Le principe d'un club plus large mènerait à un plus grand soutien politique dans l'Union africaine, mais la question qui se pose en même temps est si le NEPAD aurait à abaisser ses normes de gouvernance pour s'adapter aux États mal gouvernés. La décision d'élargir la direction du NEPAD (en la faisant passer de trois à cinq, puis à quinze représentants régionaux) indique par conséquent qu'on a rejeté l'idée d'un club étroit, «de seuls réformateurs». Les membres du Comité de mise en œuvre vont contrôler la forme que prend le NEPAD, surtout autour de la question des normes.

Wiseman Nkuhlu et d'autres intervenants sud-africains clés ont affirmé que le NEPAD ne va pas diluer ses normes, mais donner aux participants le temps de se hisser jusqu'aux objectifs du NEPAD. Ils espèrent arriver en même temps à des normes élevées et à une large participation par le biais d'un système à plusieurs vitesses où tous les pays peuvent volontairement décider de leur participation et de leur soumission aux examens publics par des pairs. Les participants pourraient y entrer à différents niveaux de bonne gouvernance, mais devraient continuer leur progression positive depuis leurs points de départ. En théorie, cela pourrait marcher; mais dans la pratique, c'est demander aux États plus déficients d'approuver une chose qui va procurer un puissant bâton politique aux partis d'opposition. La pression des pairs est un important facteur de motivation pour amener les États non réformés à aller dans le sens du NEPAD. Les oppositions probables d'Africains au NEPAD ne vont sans doute pas se manifester par des dénonciations directes de ses objectifs généraux, mais dans des négociations en coulisses pour que les codes de conduite définissant la gouvernance acceptable et les procédures servant à l'évaluation et au respect des obligations autorisent une ample marge de manœuvre qui permette aux non-réformateurs de revendiquer l'admissibilité ou une progression vers l'admissibilité.

Tandis que les représentants de l'Afrique australe et occidentale se rangent tous fermement dans le camp démocratique réformiste, les membres des autres régions posent des problèmes importants. Aucun des représentants de l'Afrique du Nord n'est une démocratie multipartite vraiment libre, et aucun ne se conforme aux types de droits politiques ou humains qui sont acceptés dans l'ouest et généralement escomptés par le public en Afrique subsaharienne, même s'ils ne sont souvent pas pleinement respectés.

Cette question pourrait être escamotée, mais elle va manifestement influencer sur le caractère des normes adoptées par le NEPAD et sur la fermeté avec laquelle on les fera respecter.

Le Cameroun et le Gabon, en Afrique centrale, ont tout deux de gros problèmes de corruption à un haut niveau et sont tout deux des démocraties nominales autoritaires, gouvernées par le même dirigeant depuis près de trois décennies. En Afrique de l'Est, les plus importants réformateurs – l'Ouganda et la Tanzanie – ont été exclus. Tandis que l'île Maurice est clairement une démocratie stable et réformatrice, l'Éthiopie connaît d'importants problèmes avec les droits démocratiques, prend ombrage des critiques étrangères à l'égard de ses politiques internes et possède un régime très bureaucratique, restrictif pour les investissements étrangers. Le Rwanda poursuit une libéralisation économique mais possède un système politique fort restrictif.

TABLEAU 2

Comité de mise en œuvre des chefs d'État

- Président : Le président Obasanjo du Nigéria
- Vice-présidents : Le président Wade du Sénégal et le président Bouteflika de l'Algérie
- Trois États par région, dont les cinq États initiateurs : Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigéria et Sénégal

Représentants régionaux

- Afrique du Nord : Algérie, Égypte, Tunisie
- Afrique de l'Ouest : Mali, Nigéria, Sénégal
- Afrique de l'Est : Éthiopie, île Maurice, Rwanda
- Afrique centrale : Cameroun, Gabon, Sao Tomé-et-Principe
- Afrique australe : Afrique du Sud, Botswana, Mozambique

Au-dessous du Comité directeur, il y a un secrétariat permanent qui doit être installé à Pretoria (Afrique du Sud) et dirigé par Wiseman Nkuhlu, un économiste qui est conseiller auprès du président sud-africain, Thabo Mbeki. Nkuhlu préside aussi le Comité directeur. Le secrétariat se divise en trois sections de travail :

- Coordination des politiques pour programmes et projets
- Administration et services de secrétariat
- Communications et marketing du plan en Afrique et au dehors

Si le secrétariat a une petite taille, c'est en partie pour répondre aux préoccupations d'autres nations craignant une domination de l'Afrique du Sud. Le secrétariat étant manifestement trop petit pour faire beaucoup de choses, des ministères du gouvernement sud-africain ont dû mettre la main à la pâte pour ébaucher divers plans. On a ajouté à la confusion organisationnelle en nommant, à Abuja, cinq groupes de

travail qui ne cadrent pas précisément avec les initiatives annoncées. Afin d'exploiter les capacités qui existent, chacun sera géré par une institution préexistante chargée d'élaborer des plans dans chaque domaine :

- **Gouvernance économique et gouvernance des entreprises**
(Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies)
- **Agriculture et accès aux marchés** (OUA)
- **Infrastructure** (Banque africaine de développement)
- **Banque centrale et normes financières** (BAfD)
- **Renforcement des capacités en matière de paix et de sécurité** (OUA)³. On a créé, au sein de cette équipe, un Sous-comité sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits, dirigé par le président Thabo Mbeki.

Le Comité de mise en œuvre du NEPAD s'est réuni à Abuja le 26 mars 2002 et a discuté de la création d'un conseil de sécurité africain pour résoudre les conflits, qui aurait une représentation permanente et des postes alternants à la manière du Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois, au moment d'écrire ces lignes, il n'existait aucuns détails sur le financement, le personnel ou les pouvoirs projetés. On a en outre soulevé l'idée d'un conseil d'anciens qui aiderait à résoudre les conflits et à traiter avec les nations qui dévient des engagements pris envers le NEPAD. Les quinze membres du Comité de mise en œuvre ont, dit-on, bien accueilli ces deux idées, mais on aurait beaucoup à faire pour les concilier avec les autres entités de l'Union africaine – le Comité exécutif, la Commission de l'UA, le Conseil des représentants permanents et l'Assemblée de l'Union – qui n'ont pas encore été bien définies même si le traité de l'Union est censé entrer en vigueur au sommet de l'UA prévu à Durban (Afrique du Sud) en juillet 2002.

Quand l'Union africaine se réunira à Durban, Mbeki en deviendra le premier président. Dans le paysage diplomatique complexe de l'Afrique, les jalousies et les rivalités vont constituer des facteurs importants dans le mode de définition et de dotation des diverses institutions de l'UA et du NEPAD. La présidence de Mbeki à l'UA et son rôle de chef du sous-comité de la résolution des conflits vont donc poser des questions intéressantes au sujet de la réaction du reste du continent au projet du Conseil de sécurité africain.

Un NEPAD à trois niveaux

Le NEPAD se comprend plus aisément si on dit qu'il opère à trois grands niveaux. Au premier, il y a les négociations qui seront menées avec le monde développé, à divers paliers, en affichant un front africain uni. L'aspect le plus important et le plus réalisable du NEPAD, c'est peut-être son intention de négocier un plus grand accès aux marchés des pays développés pour les produits de l'Afrique.

Les négociations conjointes vont aussi comporter des pressions pour un plus grand allègement des dettes, et des négociations pour un système d'administration de l'aide plus rationnel, qui vienne remplacer le système actuel des douzaines de donateurs bilatéraux, donateurs multilatéraux et innombrables ONG (organisations non gouvernementales) ayant chacun des exigences administratives différentes et demandant chacun l'attention et la coopération de gouvernements déjà à la limite de leurs possibilités.

Au deuxième niveau, le NEPAD fait intervenir les projets d'infrastructure traditionnels - les priorités sectorielles. Cette activité se déroulera dans une mesure limitée au niveau du secrétariat international du NEPAD. Le Groupe des Huit a inscrit le NEPAD à l'ordre du jour de son sommet de juin 2002 et il a promis de monter une initiative tangible pour l'appuyer. Lors de discussions préliminaires, les dirigeants africains ont proposé au G-8 un chiffre approximatif de 50 à 60 mégaprojets, mais les Huit ont rejeté la proposition, la jugeant trop ambitieuse. Le secrétariat du NEPAD espère maintenant obtenir le financement de deux ou trois projets-clés pour chacune des cinq régions de l'Afrique. Il ne veut pas encore communiquer des détails mais a discuté d'idées comme un réseau électrique et un pool d'électricité en Afrique de l'Ouest, des gazoducs régionaux et des couloirs de transport. Ces mégaprojets peuvent être voyants mais le réel travail de développement de l'infrastructure restera confiné au niveau national. Le processus envisage que chaque nation participante ébauche son propre plan pour atteindre toute la gamme des objectifs du NEPAD. Les programmes de développement et l'activité des donateurs en cours seraient intégrés au niveau national.

Au troisième niveau, le NEPAD va comporter la création et l'exécution de normes de gouvernance politique et économique. En mars 2002, le Comité de mise en œuvre a approuvé l'idée de faire respecter les normes par le biais d'un Mécanisme africain d'examen par les pairs. Le nom est un peu trompeur car le processus serait exécuté par un institut non politique, qui ferait office à la fois de centre de réflexion, de conseiller économique, de vérificateur et de juge.

Cette instance évaluerait les pays participants d'après leurs propres plans NEPAD et sous l'angle des normes politiques et économiques. Il n'existe pas actuellement de proposition pour stipuler le temps que les pays peuvent prendre pour se conformer aux normes du NEPAD ou celui qu'ils ont pour exécuter les objectifs de développement. Rien n'a encore été convenu, mais le secrétariat a proposé que l'institut conduise ses évaluations sur un cycle de trois ans, mais sans spécifier si (et quand) une évaluation de référence serait menée. Il va sans doute falloir un certain temps aux nations pour ébaucher leurs plans et un peu plus de temps à l'institut pour se préparer, de sorte qu'il pourrait bien s'écouler cinq à six ans avant que les pays subissent leur second examen et courent le risque d'entrer en collision avec les règles du NEPAD.

Neuf codes de conduite seront au cœur de ce processus. Au mois de mars, les dirigeants en ont approuvé huit pour divers aspects de la gouvernance financière, et ont discuté d'un projet de code traitant de la gouvernance politique et des droits de la personne. Les normes financières viennent de diverses instances et normes internationales,

mais le secrétariat ne va pas dévoiler l'origine ou le détail de ces normes avant la fin du sommet de l'Union africaine en juillet 2002. Les codes de conduite financiers sont les suivants :

- Code des bonnes pratiques en matière de politique monétaire et financière
- Code des bonnes pratiques en matière de transparence financière
- Transparence du budget
- Gestion de la dette publique
- Principes de la bonne gouvernance des entreprises
- Normes de comptabilité internationales
- Normes de vérification internationales
- Principes fondamentaux du contrôle efficace des banques

Le projet de déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique promet d'être le plus controversé. En termes généraux, le projet propose d'incorporer des documents comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les Règles de procédure de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et la Réponse de l'OUA aux changements inconstitutionnels de gouvernement.

Le projet de déclaration contient en fait des allusions à de solides principes démocratiques qui, s'il s'appliquait, poseraient d'importants problèmes pour plusieurs membres du Comité de mise en œuvre. Il promet en particulier le respect de la démocratie, de la règle de droit et de la stricte indépendance du pouvoir judiciaire et des parlements.

Il déclare également que les dirigeants devraient se soumettre à des élections et à un mandat fixe (pas encore précisé). Il propose que les membres mettent sur pied des commissions électorales nationales indépendantes qui soient habilitées à publier des rapports et à gérer les élections. Il demande d'assurer la liberté de la presse, de promouvoir la participation des minorités et des défavorisés dans les processus politiques et économiques. Il prévoit également une coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU. Le projet parle aussi d'un «principe carton jaune/carton rouge» pour s'occuper des changements de pouvoir inconstitutionnels et des «comportements manifestement inconstitutionnels et non démocratiques, ainsi que des violations flagrantes des droits de la personne par des gouvernements en place»⁴.

Ces promesses sur les normes seront, à bien des niveaux, l'aspect du NEPAD qui posera le plus de difficultés politiques mais aussi celui qui aura le plus d'importance pour la bonne gouvernance promise en échange d'une augmentation de l'aide et des concessions commerciales.

Une critique du programme

Le NEPAD indique tous les grands défis que doit relever l'Afrique dans les domaines de la politique, de la gouvernance et du développement. On ne fait pourtant aucun effort dans le texte du plan pour identifier les priorités. Le fait est que les diverses ébauches ont créé des rubriques comme «secteurs prioritaires» et «thèmes» destinées, semble-t-il, à élever des sujets un peu trop enfouis dans la structure de l'initiative. Cela fait penser au processus des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté du FMI qui, dans la pratique, ont souvent ressemblé à une liste de souhaits rédigée dans l'espoir que les donateurs crachent des fonds pour des postes non financés.

L'un des principaux défauts du plan du NEPAD, c'est d'être très conventionnel dans sa façon de penser; il n'offre par exemple aucun éclaircissement particulier sur les échecs du développement, en dehors des idées évidentes qu'il faut mettre fin aux guerres et instaurer une bonne gouvernance.

Ce passage du texte du NEPAD sur les questions régionales reflète la prédilection pour les déclarations extrêmement vagues qu'on retrouve partout dans le document du NEPAD :

«Il s'agira avant tout de rationaliser le cadre institutionnel de l'intégration économique en repérant des projets communs qui soient compatibles avec les programmes intégrés de développement nationaux et régionaux et d'harmoniser les politiques et pratiques en matière d'économie et d'investissements. Il faut assurer la coordination des politiques sectorielles nationales et suivre soigneusement les décisions régionales⁵.»

Le présent exposé n'a pas directement pour objet de disséquer tous les éléments du NEPAD, mais un coup d'œil sur l'initiative en matière de ressources humaines donne une bonne idée du genre de programmation qui ressort jusqu'ici dans le NEPAD. L'initiative inclut des éléments aussi divers que la santé, l'éducation, l'agriculture et la réduction de la pauvreté, incorporant chacun de nombreux sous-objectifs. Le principal but officiel du NEPAD étant la réduction de la pauvreté, pourquoi cette dernière est-elle cachée sous les ressources humaines? Et pourquoi, du point de vue de l'identification des priorités, place-t-on l'agriculture ici, étant donné qu'elle emploie les deux tiers des gens en Afrique?

Le volet de la réduction de la pauvreté parle d'élaborer un «cadre global de développement» avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'ONU, ce qui prendrait de nombreux mois, voire des années.

En matière d'éducation, l'initiative consiste à œuvrer pour améliorer les programmes scolaires, financer l'éducation primaire, étendre l'éducation secondaire et créer des établissements d'enseignement spécialisés dans l'idée de créer des centres d'excellence régionaux au niveau tertiaire.

À un certain niveau, ce sont des objectifs louables, mais ils ne suggèrent rien d'autre que des changements progressifs au moment où l'Afrique a besoin de faire des progrès bien

plus rapides que ceux réalisés en Asie et en Amérique latine, les deux régions avec lesquelles elle rivalise pour les investissements.

Ce serait bien si les donateurs finançaient chaque souhait, mais la chose paraît fort improbable, et fait ressortir davantage le besoin d'établir des priorités. Par exemple, les organismes d'aide internationaux (l'ONU et la Banque mondiale, notamment) et à présent le NEPAD ont accepté plutôt sans réserves le principe d'offrir l'éducation primaire universelle, sans considérer le coût d'opportunité de cet investissement.

L'Afrique subsaharienne n'envoie en moyenne que 27 p. 100 des enfants du groupe d'âge pertinent à l'école secondaire, contre 49 p. 100 dans le cas de l'Asie du Sud. Étant donné ce large écart dans l'éducation secondaire et le fossé encore plus grand existant au tertiaire, un effort massif pour que le nombre moyen d'années de scolarité d'une nation passe de cinq à six aura-t-il vraiment une incidence radicale sur sa croissance économique? Et combien y aura-t-il d'étudiants en moins aux niveaux secondaire et tertiaire – bien plus précieux pour le développement économique – si on détourne les ressources vers l'éducation primaire? Ne ferait-on pas mieux de détourner une partie de cet argent vers des écoles secondaires spécialisées et des collèges techniques qui produisent des diplômés ayant les compétences requises dans les industries viables que possèdent l'Afrique? Étant donné que l'Afrique n'est pas en mesure

Initiative pour la mise en valeur des ressources humaines

TABLEAU 3a

- 1) Réduction de la pauvreté
- 2) Comblement de l'écart dans le domaine de l'éducation
- 3) Inversion de la tendance à la fuite des cerveaux
- 4) Santé
- 5) Agriculture

TABLEAU 3b

1. Réduction de la pauvreté
 - Oeuvrer avec le FMI, la Banque mondiale, la BAfD et l'ONU pour élaborer un cadre global de développement, des DSRP et des démarches connexes
 - Établir une équipe d'étude sur la condition des deux sexes
 - L'équipe d'étude va élaborer des démarches participatives et décentralisées pour l'infrastructure et les services sociaux

TABLEAU 3c

2. Comblement de l'écart dans le domaine de l'éducation
 - Oeuvrer avec les institutions multilatérales pour assurer une éducation primaire universelle
 - Oeuvrer pour améliorer les programmes scolaires
 - Étendre l'éducation secondaire et améliorer sa pertinence
 - Promouvoir les réseaux de spécialistes dans les établissements d'enseignement supérieur

TABLEAU 4
Inscriptions scolaires brutes

	Primaire p. 100 inscrit du groupe d'âge pertinent		Secondaire p. 100 inscrit du groupe d'âge pertinent		Tertiaire p. 100 inscrit du groupe d'âge pertinent	
	1980	1997	1980	1997	1980	1997
Europe et Asie centrale	99	100	86	–	31	32
Amérique latine et Caraïbes	105	113	42	60	14	17
Asie du Sud	77	100	27	49	5	7
Afrique subsaharienne	81	78	15	27	1	–

Source: Banque mondiale http://www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab2_12.pdf

d'absorber la masse actuelle de ses diplômés dans son économie formelle, un certain ciblage et des programmes d'études spécialement conçus pour les besoins de l'industrie africaine créeraient, semble-t-il, une croissance bien plus rapide que des interventions dépensant fortement aux niveaux d'éducation inférieurs.

Et les solutions éducatives plus radicales? Les conseils classiques pour le développement se concentrent sur l'éducation des enfants, mais les sortes d'outils et de techniques qui font vraiment faire des bonds à la productivité – la façon d'utiliser des engrais ou de cultiver des cultures commerciales pour l'exportation – sont des choses qu'apprennent les adultes, généralement en voyant ces techniques appliquées par d'autres personnes qui obtiennent de bons résultats. Pourquoi ne pas mettre les ressources en commun pour utiliser la radio et la télévision afin de véhiculer l'éducation? Il existe déjà un grand matériel pédagogique pour enfants destiné à la télévision; et des émissions spécialisées sur la santé, l'assainissement et l'agriculture pourraient être glanées à travers le continent et le monde en développement, ou créées à partir d'une caisse commune. Serait-il possible d'installer des téléviseurs et des magnétoscopes fonctionnant à l'énergie solaire dans des centres de villages, qui deviendraient une sorte de kiosks d'éducation publique pour dispenser l'enseignement en dehors du système traditionnel des écoles publiques, souvent inefficace?

En définitive, c'est l'industrie qui crée le développement – pas les travailleurs éduqués et en bonne santé. De tels travailleurs sont utiles, mais ils ne sont pas le premier moteur de la croissance. La croissance économique se produit par l'entremise d'entrepreneurs précis, qui développent leurs compétences, étendent leurs activités à de nouveaux domaines et investissent dans de nouveaux équipements. Le bon sens indique que l'éducation devrait directement appuyer ces champions nationaux des affaires et l'agriculture, qui emploie deux tiers des gens en Afrique.

Ces absences de ciblage et d'identification des priorités font partie d'une plus large faillite du développement en Afrique. La rhétorique et la politique qu'ont voulu imposer la Banque mondiale et le FMI – et qu'ont reprises la majorité des donneurs internationaux, les

ONG, les gouvernements d'Afrique, et à présent le NEPAD – se concentrent trop fortement sur la réduction de la pauvreté sans définir convenablement ce terme. Dans la très grande majorité des cas, on considère que la réduction de la pauvreté signifie financer et satisfaire les besoins essentiels dans les domaines de la santé, de l'éducation et des biens publics communs comme l'eau potable, les routes et l'électricité. C'est un changement important par rapport à l'accent mis sur le développement industriel dans les années 1960 et 1970. Un bon nombre de ces premiers efforts ont échoué car ils ont été conçus par des bureaucrates, et non des spécialistes des affaires. Avec la vague de privatisation qui a déferlé à travers l'Occident dans les années 1980, l'idée que les gouvernements ne peuvent ni ne doivent essayer de tirer des gagnants dans l'industrie est devenue parole d'évangile. Les gouvernements ne devraient toujours pas tenter de monter et de diriger des entreprises; mais ainsi que l'a prouvé l'Asie, ils peuvent œuvrer de concert avec des groupes de l'industrie pour faciliter la création ou l'expansion d'industries et leur accès aux marchés.

Ainsi, dans les années 1970, la Zambie lança un effort pour repérer les cultures commerciales qui étaient adaptées à son climat et à ses sols. Elle découvrit le coton, mis sur pied un système de plantation artisanale, construisit des ateliers pour traiter le coton, et introduisit des services de vulgarisation agricole. À son apogée, quelque 150 000 petits planteurs et jusqu'à deux millions de personnes profitaient directement ou indirectement de la nouvelle industrie du coton. Malheureusement, le gouvernement perdit l'objectif de vue et vit l'industrie comme une activité où il pouvait caser les copains politiques et récolter des taxes. Les sociétés cotonnières parapubliques finirent par pâtir d'un personnel excessif et de l'incapacité du gouvernement à maintenir un faible taux d'inflation et un taux de change stable. Le secteur a été récemment privatisé et la production a quintuplé par rapport au plus faible niveau de 1994. De la même façon, si l'Afrique pouvait cultiver collectivement un marché de jus tropicaux dans le monde développé, elle pourrait convertir la production de mangues, de goyaves et de papayes en une gigantesque industrie qui sortirait directement des millions de gens de la pauvreté. Dans la même veine, des associations bien coordonnées de cultivateurs sud-africains, que le gouvernement a aidé à respecter des normes sanitaires et à développer des marchés d'exportation, ont aidé à écouler les avocats, les oranges et les pamplemousses d'Afrique du Sud sur les marchés européens et japonais.

Le NEPAD a bien comme objectif de diversifier la production et d'intensifier le traitement local des produits agricoles et miniers. Mais ce devrait être la priorité, et s'il fallait choisir entre financer des projets donnant des résultats à très long terme ou bien ce type de promotion de l'industrie, les fonds devraient aller en premier à la promotion industrielle.

Qui va faire le travail?

Dans le volume des documents rédigés en 2001 à l'appui de chacune des grandes initiatives, il y a au moins 20 groupes de travail officiellement cités et 157 points d'action très clairs. Même si les plans ne prévoyaient pas d'équipe de gestion pour ces 157 points, chacun exigerait sans doute un comité d'action. Comme de nombreux d'entre eux – tels que l'harmonisation des politiques commerciales et tarifaires – vont exiger des comités similaires

dans de multiples pays, l'échelle de travail est vraiment très vaste. La question qui se pose alors est comment des gouvernements déjà à la limite de leurs possibilités vont trouver le personnel en surplus pour planifier et coordonner ces initiatives. Des ministères sud-africains sont en train de détourner de la planification nationale des parts importantes de leurs capacités de recherche et d'élaboration de politiques pour les consacrer à la formulation de plans du NEPAD pour le continent. Selon les indications, le rythme de progression d'autres nations n'est pas rapide. La structure des équipes d'étude remédie quelque peu à ce problème d'effectifs en nommant une institution préexistante pour élaborer et coordonner les plans. Mais le danger est de simplement refiler le travail à des organisations qui ne sont pas non plus préparées.

Enfin, comment les gouvernements nationaux, jusqu'ici responsables de choses comme l'éducation et les transports, vont-ils réagir à une organisation supranationale? Si le NEPAD ne représentait qu'une organisation de recherche et de promotion, sa tâche serait davantage réalisable en laissant la fourniture proprement dite aux gouvernements nationaux. Au cours d'entrevues, Nkuhlu a déclaré que le NEPAD n'essaierait pas d'assumer ou de diriger le travail des organismes de développement existants, mais d'autres mentionnent l'existence d'une pression politique pour que le NEPAD fournisse certains succès afin de démontrer des résultats. Si la vision de Nkuhlu se confirme, le NEPAD se voit attribuer un rôle de coordination, de recherche et de promotion, qui va nécessiter bien plus qu'un personnel de cinq membres. Si la pression pour que le NEPAD fournisse se confirme, il y aura des pressions pour que des initiatives existantes soient rebaptisées «initiatives du NEPAD».

Normes de gouvernance

L'aspect du NEPAD le plus susceptible de changer l'image de l'Afrique et la dynamique de développement du continent, c'est sa promesse de fournir une bonne gouvernance. Le NEPAD a manifestement choisi de ne pas adopter un double système très clair, désignant les «bons» et les «mauvais» pays. D'un point de vue politique, le fait d'éviter un tel étiquetage rend tout le système plus acceptable pour les dirigeants du continent, et c'est crucial car on a décidé de faire du NEPAD un programme de l'Union africaine, au lieu d'un club distinct, qui soit purement volontaire.

TABLEAU 5
La montée de la concurrence mondiale pour attirer les investissements étrangers

Nombre de pays modifiant leurs régimes d'investissement						
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
35	43	57	49	64	65	76

Source: CNUCED, *World Investment Report*, 1998.

Le système d'examens par des pairs est fait pour encourager la participation de plus nombreux pays, en leur permettant de progresser à leur propre rythme. C'est une démarche à la fois complexe et lente. La véritable exécution ne commencerait pas avant cinq ou six

ans, à cause du cycle d'évaluation de trois ans et des délais de démarrage qui seront inévitablement associés à l'élaboration des plans nationaux et des normes pour mener à bien les examens entre pairs. Le côté positif, c'est que ce plan va stimuler une discussion à long terme sur la bonne gouvernance et la stratégie de développement et faire graduellement monter la pression des pairs incitant à suivre une bonne politique.

Si c'est un rythme lent qui pourrait être acceptable pour la communauté des donateurs, il va peu contribuer à persuader les investisseurs qu'un changement fondamental se prépare. Il est raisonnable d'avancer que les réformes progressent plus rapidement dans la majeure partie du monde qu'en Afrique. Les autres régions offrent déjà de meilleures infrastructures et de plus grands marchés, et beaucoup des incitations fiscales que l'Afrique ne peut égaler. À moins que le NEPAD ne prenne plus au sérieux la question d'une introduction plus rapide, il risque d'aller de l'avant mais de continuer à prendre du retard sur le reste du monde dans la course aux investissements et à une meilleure productivité.

Le problème politique de la présentation du NEPAD à l'Afrique

La principale critique du NEPAD, c'est la façon dont il a traité la société africaine. Les dirigeants africains ont passé beaucoup de temps à le faire accepter au monde développé et presque pas de temps à le faire accepter à l'Afrique. Résultat, il s'est attiré de vives éloges du Groupe des Huit, mais a suscité une profonde anxiété dans les milieux d'affaires, dans le monde du travail, chez les médias et dans le secteur non gouvernemental. On craint que le NEPAD ne soit avant tout un plan qui vise à dire aux pays donateurs ce qu'ils veulent entendre, pour s'assurer leur aide et perpétuer le modèle dysfonctionnel de la dépendance à l'égard de l'aide. Les dirigeants du NEPAD se voient de plus en plus reprocher d'avoir élaboré le plan à huis clos, sans consulter les milieux d'affaires, le monde universitaire, les parlements ou le grand public. Il sera facile aux partis d'opposition, longtemps évincés de la discussion des politiques nationales, d'affirmer que le NEPAD n'est qu'un stratagème utilisé par les partis au pouvoir pour donner l'impression qu'ils pratiquent des réformes.

De plus, il subsiste de profondes divergences en Afrique sur la vérité de l'histoire économique des vingt dernières années. Le besoin de démocratie et de bonne gouvernance est largement admis, mais il existe aussi une profonde conviction – chez les politiciens de l'opposition, les universitaires et les journalistes – que la cause immédiate des ennuis de l'Afrique, c'est l'ajustement structurel, la libéralisation des marchés et la privatisation, que le NEPAD semble tous embrasser. Avant que l'initiative puisse aller de l'avant, le NEPAD doit en débattre avec ses critiques internes en Afrique et obtenir un bien plus large soutien.

Pour réussir, le NEPAD doit aussi se pencher sur les raisons faisant que tant de régimes d'Afrique ont produit d'aussi mauvaises politiques. D'aucuns vont affirmer que les mauvaises politiques africaines ont découlé du manque de capacité, d'argent et d'accès aux marchés. Mais c'est trop facile. Les systèmes politiques africains sont dysfonctionnels parce que les dirigeants n'ont pas à rendre compte de leurs actions au public qui vote. Plein de scandales sont rendus publics, mais le système politique offre trop peu d'incitations pour que les

politiciens répondent aux besoins des citoyens et donne de trop grands pouvoirs aux chefs d'État qui peuvent alors le manipuler pour rester en place, malgré des piètres résultats et des comportements malhonnêtes.

Le contrôle étatique des médias électroniques, la manipulation des lois électorales et les politiques à caractère ethnique, en se combinant, ont aidé à faire en sorte que les électeurs (en particulier les gens pauvres des régions rurales) restent mal informés et incapables de faire pression sur les politiciens pour qu'ils défendent leurs intérêts. L'idéal du NEPAD devrait être de revigorer les systèmes démocratiques afin que les politiciens répondent aux désirs et aux pressions des citoyens. À cet égard, la fixation des normes de comportement du gouvernement devrait faire l'objet d'un vaste processus de consultation publique pour que les citoyens soient au courant des engagements pris par les chefs d'État et donc en mesure de manifester directement pour la fourniture des choses promises. Au lieu de galvaniser le pouvoir démocratique du peuple, la démarche à huis clos du NEPAD propose de combattre le dysfonctionnement du système politique central par l'arbitrage externe d'une bureaucratie propre au NEPAD qui, au mieux, mènera des examens peu fréquents et prendra des mesures contre des États en cas d'incapacité flagrante à respecter les normes du NEPAD. La pression d'un examen public par des pairs est quelque chose de positif, mais elle ne marchera pas si le système politique central n'est pas réformé.

Face à ces critiques, les artisans du NEPAD déclarent couramment qu'ils reconnaissent qu'ils doivent associer le public. Le Sénégal, l'Algérie et l'Afrique du Sud ont lancé, tardivement, des programmes de vulgarisation au sujet du NEPAD; mais ces derniers visent à communiquer les grandes lignes du plan et à parler aux gens, pas à solliciter une réelle contribution qui guiderait la mise sur pied du programme.

Comme il reste encore à ébaucher les plans au niveau national, on a amplement la possibilité d'engager la société au niveau où doit intervenir le travail de développement le plus crucial. Pour marcher, le NEPAD doit instaurer des mécanismes sérieux afin que la formulation de la politique se fasse en dehors des coulisses et des conférences des donneurs. En particulier, il doit s'attacher à déterminer les obstacles se dressant sur le chemin des entreprises commerciales existantes, et pas simplement recueillir la contribution de la société civile au sujet des priorités et des programmes concernant la pauvreté.

M. Alistair Ruiters, directeur général du ministère du Commerce et de l'Industrie de l'Afrique du Sud, a expliqué le dilemme du NEPAD en ce qui concerne les normes et la participation du public :

«Le fait est que nous avons un grand ménage à faire. Vous ne pouvez pas vous imaginer que vous allez simplement mettre quelque chose en place. Ce sont des questions négociées. Parce que personne sur le continent n'a le pouvoir de marcher du Cap au Caire et de dire : voilà les nouvelles règles. Ce sont des règles négociées et les négociations vont prendre du temps. Et les règles vont être éprouvées chaque fois qu'un pays pourrait ne pas se comporter correctement.

Je peux affirmer que ce n'est pas la démarche du plus petit dénominateur commun. Nous cherchons à faire entrer les pays qui ont de bonnes normes de gouvernance, pour la croissance économique, pour protéger leurs citoyens, pour instaurer une culture des droits de la personne, pour prendre soin des besoins essentiels des citoyens. Voilà les pays vers lesquels nous regardons. Car quel est l'objectif ici? Pourquoi faisons-nous ceci? Nous le faisons car nous voulons éliminer la pauvreté sur le continent. Et vous ne pouvez pas vouloir éliminer la pauvreté en vous demandant si vous devriez utiliser la démarche du plus petit dénominateur commun. Dans ce cas, vous ne pouvez pas être sérieux à propos de votre objectif⁶.»

Richard Leaky, paléontologiste de renom et ancien chef de la fonction publique du Kenya, a passé beaucoup de temps à essayer de combattre la corruption notoire qui existait au Kenya. Pour un film documentaire que j'ai produit sur le NEPAD, il a expliqué un autre aspect crucial du problème des normes en train de se poser au Kenya, qui promet d'être un facteur important dans le cas de chaque nation embrassant un nouveau code de conduite politique plus propre :

«Je pense que le concept d'un code de moralité, d'un code d'éthique, est largement accepté. Le problème que vous avez dans certains pays africains, c'est : si vous introduisez ce code pour la première fois dans un système qui s'en est passé les 30 dernières années, comment vous traitez les gains qui ont été réalisés de façon illicite et immorale dans le passé et faites cela équitablement tout en appliquant le nouveau code aux nouveaux venus dans le futur? Nous sommes en train d'avoir un énorme débat à ce sujet au Kenya car il est assez clair que des fonctionnaires ont utilisé leur position pour s'enrichir, pour exploiter d'autres gens.

L'idée d'une amnistie a été tempérée et l'idée [qu'on a évoquée] est celle-ci : considérons aujourd'hui et demain à la lumière de la nouvelle loi, et hier et avant-hier d'après un ensemble de valeurs et une jurisprudence différents. Je crois que c'est la bonne chose, mais la façon dont vous l'entrez va faire beaucoup de mécontents. Je pense que la clé, c'est aucune tolérance des fautes professionnelles à l'avenir car, au moins, cela va faire avancer un pays sous l'angle de certains des objectifs annoncés dans le concept du PRA (NEPAD). Et laissez le pays se battre avec le passé en appliquant un jeu de règles et un dialogue différents. C'est la façon, je pense, dont vous devez procéder. Si vous liez les deux, il est improbable que la majorité des gens pouvant être responsables l'approuvent, et ils ne vont pas approuver quelque chose qui les met en danger. Et s'ils ne l'approuvent pas, les choses vont continuer⁷.»

La conditionnalité et le heurt des points de vue

Pour faire du NEPAD un succès, on devra régler un heurt fondamental des points de vue qui va toucher le NEPAD à deux niveaux. Durant les discussions publiques du NEPAD, on a assisté à une vaste condamnation de la conditionnalité par des politiciens africains. En fait, l'idée est souvent vue comme une injure. Dans une déclaration après la réunion du NEPAD d'octobre 2001, le président Olusegun Obasanjo du Nigéria a dit : «L'une des choses que j'abhorre, c'est la menace de retenir l'aide. Le NEPAD est nôtre. La propriété ne doit pas être enlevée à l'Afrique. Le NEPAD ne peut exister par lui-même. C'est le bébé de l'OUA et le Comité de mise en œuvre est en train de remplir le mandat de l'OUA⁸». Pour les donateurs du Nord, la conditionnalité signifie un ensemble d'exigences que ceux qui accordent l'aide formulent pour s'assurer que les bénéficiaires dépensent l'argent de manière honnête, transparente et efficiente et maintiennent de saines conditions économiques et politiques générales. Même si Obasanjo n'a pas employé ci-dessus le mot conditionnalité, il a directement contesté l'idée qu'il existerait jamais des circonstances où l'aide devrait être retirée aux États africains.

Les dirigeants africains reconnaissent bien que les donateurs ont le droit de s'assurer que l'argent est bien dépensé, mais comme l'indiquent les propos d'Obasanjo, on ne fournit aucunes précisions ni ne reconnaît que si l'argent n'est pas bien dépensé, il doit logiquement en résulter une certaine forme de sanction ou réduction de l'aide.

Les débats sur la conditionnalité ont été embrouillés par les plaintes des Africains reprochant d'avoir appliqué trop brusquement les mesures réclamées par le FMI qui ont de dures conséquences économiques (privatisation, imposition de frais de santé et d'éducation, abaissement des barrières commerciales, dévaluation). Le FMI dit que les mesures d'austérité ne seraient pas nécessaires si les nations n'avaient pas déjà dépassé leurs limites financières, n'ayant donc plus de ressources pour continuer à subventionner une industrie d'État ou des services gratuits. Le FMI dit en outre que le fait que les gouvernements africains n'aient pas expliqué aux citoyens à quel point la situation économique était mauvaise avant de brusquement imposer les mesures d'austérité n'est pas sa faute mais la leur. Les gouvernements africains déclarent qu'on les a forcés à accepter les mesures du FMI et que les pressions pour leur faire adopter le libre-échange sont en train de désindustrialiser l'Afrique au profit du monde développé. Toutefois, trop de dirigeants africains, confrontés aux durs choix de l'ajustement structurel, ont tenté de détourner l'attention de leur propre mauvaise gestion en blâmant le FMI. Cette sursimplification a créé un vaste malentendu, qui fait beaucoup de torts, au sujet des causes premières des problèmes économiques africains des deux dernières décennies, et a amené à suspecter le monde développé d'utiliser le FMI pour promouvoir ses propres priorités et programmes en matière de commerce.

Le NEPAD n'a rien fait pour apaiser l'antipathie née de ces querelles qui persistent autour des causes et des effets de l'ajustement structurel. Le fait que le NEPAD ne se soit pas ouvert à une contribution du public lui a automatiquement attiré les critiques, surtout des

syndicats et de la gauche qui y voient la garantie d'une plus grande austérité et privatisation.

Le manque de spécificité dans les commentaires africains contre la conditionnalité, la structure du document même du NEPAD, et le gros effort pour faire accepter le NEPAD au Groupe des Huit plutôt qu'à l'Afrique, ont tous contribué à éveiller des doutes, chez entrepreneurs et donateurs, sur les véritables intentions que cache le NEPAD. Thabo Mbeki et d'autres acteurs sud-africains clés de l'initiative se sont donnés beaucoup de mal pour préciser que le NEPAD ne vient pas demander des faveurs spéciales, que l'accent sur la gouvernance ne vise pas à arracher des concessions mais à souligner que l'Afrique reconnaît que la bonne gouvernance est une condition indispensable au développement. Malgré ce raisonnement louable, le document du NEPAD demande en fait de l'aide pour beaucoup d'initiatives précises, et de nouveaux engagements d'aide et allègements de dette massifs.

Il demande, en particulier, d'accélérer l'initiative du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et de porter les niveaux de l'aide publique au développement (APD) à 0,7 p. 100 du PNB (l'APD est tombée d'environ 0,35 p. 100 du PNB en 1992 à 0,22 p. 100 du PNB en 2000, selon l'ONU). Il soutient également que l'Afrique a besoin d'un supplément de ressources de 64 milliards \$ US par an, représentant plus de cinq fois les 12,5 milliards \$ US d'APD qui sont allés à l'Afrique subsaharienne en 1999. (En 1999, le total mondial de l'APD a atteint 48,5 milliards \$ US⁹.)

Malgré les commentaires très favorables qu'ont faits publiquement les pays donateurs, beaucoup d'organismes d'aide et d'entreprises mentionnent en privé les propos tenus contre la conditionnalité, pour soutenir que le NEPAD est essentiellement une habile «sébile». De tels doutes, par eux-mêmes, ne vouent pas le NEPAD à l'échec mais ils contribuent à un climat de méfiance qui va miner à plus long terme la foi dans le processus du NEPAD, une foi qui sera cruciale chez les donateurs et les investisseurs.

La deuxième grande incompatibilité de vues a un lien étroit avec la conditionnalité. Plus précisément, comment le NEPAD va-t-il traiter les nations qui violent ses principes, comme le Zimbabwe?

Le fait est que l'incompatibilité des vues sur le Zimbabwe pourrait réellement faire avorter tout le projet du NEPAD, du moins en ce qui concerne le financement du Nord. Des dirigeants africains ont dénoncé avec colère les déclarations faites au Nord disant qu'une inertie dans le cas du Zimbabwe menacerait le financement du NEPAD. Obscurcissant la question centrale des élections libres et honnêtes qui pouvaient se dérouler au Zimbabwe face à la violence commanditée par l'État, Obasanjo déclarait publiquement quelques jours avant le scrutin :

«Quels sont les principes démocratiques que (Robert Mugabe) viole de façon flagrante? Il dit qu'il s'engage dans une élection. Il a des partis autres que le sien qui sont autorisés à la disputer et à participer librement. Il a demandé à des

observateurs du monde entier de venir. Il a demandé à la presse du monde entier de venir. Il a travaillé avec les autres partis politiques, la société civile et les dirigeants religieux de son pays, afin de réduire le niveau de la violence¹⁰.»

Alors que les dirigeants africains tenaient une réunion sur le NEPAD à Abuja (le 26 mars 2002), les États-Unis déclarèrent dans des commentaires, largement appuyés par d'autres nations, qu'une inertie dans le cas du Zimbabwe mettrait le NEPAD en péril. Wiseman Nkuhlu, le président du comité directeur du NEPAD, dit aux reporters : «Nous trouvons le type de position en train d'être adopté par des pays comme les États-Unis plutôt irritant...Les pays africains font ce qu'ils font parce qu'ils pensent que c'est ce qui convient¹¹.»

Alors que la tension grimpait à propos du Zimbabwe et que le Commonwealth, Afrique en tête, refusait d'agir avant les élections, le Premier ministre britannique, Tony Blair, lança l'avertissement suivant : «La crédibilité de mon pays, les investissements dans mon pays, ne dépendent pas du Zimbabwe...Mais pour l'Afrique, c'est un enjeu majeur, dont dépendent la crédibilité de ses pays et la possibilité de courants d'investissements¹².» Dans des propos séparés adressés aux journalistes, Blair déclara : «Il n'y a pas de demi-mesures quand il s'agit de la démocratie. C'est important pour l'Afrique que si des pays ne se comportent pas de façon démocratique...on nous voit agir¹³.»

Dirigeant apparemment ses commentaires vers Blair, Thabo Mbeki répondit avec colère que des attitudes de «suprémacistes blancs» se trouvaient derrière la divergence de vues sur le Zimbabwe et que les blancs ne pouvaient accepter l'idée que des noirs puissent prendre l'initiative sur la question. Le secrétaire général de l'ANC, Kgalema Motlanthe, convoqua une conférence de presse où il accusa Blair de mener une campagne pour évincer Mugabe du pouvoir. Il dénonça «les forces hostiles aux États-Unis et au Royaume-Uni qui se mobilisent pour déterminer qui devrait gouverner», avertissant que «s'il est possible pour un Tony Blair de déclarer que des élections au Zimbabwe ne peuvent être libres et honnêtes que si un parti gagne, alors ils peuvent dire la même chose ici (en Afrique du Sud)»¹⁴.

Pour beaucoup d'entreprises et de donateurs d'aide, la mollesse de cette réaction sur la question du Zimbabwe est un signe que les promesses en matière de gouvernance du NEPAD seront tout aussi faibles. Jusqu'à présent, l'Afrique n'a pas offert d'argument cohérent pour démontrer que cette vision ne devrait pas l'emporter, sinon que les mécanismes du NEPAD ne sont pas encore en place et qu'on ne devrait donc pas blâmer le NEPAD pour le Zimbabwe. Toutefois, les entreprises et les donateurs interprètent la réaction africaine face au Zimbabwe non pas comme une mise en cause des mécanismes du NEPAD, mais comme la preuve d'un mode de pensée qui rationalise et défend la piètre gouvernance en Afrique. Ce heurt des points de vue sur le Zimbabwe et la conditionnalité a généralement laissé des questions capitales en suspens qui ont jeté un doute sur toute l'entreprise du NEPAD. Le manque de clarté sur ces questions fait ressortir le sérieux besoin d'une initiative pour renforcer la confiance entre l'Afrique et le monde développé.

Le rôle crucial du leadership

La portée du NEPAD et les problèmes complexes à surmonter pour obtenir son approbation au sein de l'Afrique font du leadership une question vitale. Le NEPAD a gagné un soutien nominal auprès des chefs d'État africains, mais le soutien est fort mince. Bien que 15 chefs d'État siègent à l'organe directeur du NEPAD, le président de l'Afrique du Sud est le seul à avoir passé un temps important à promouvoir le plan.

Les chefs d'État ont signé le document mais pas fait grand-chose pour promouvoir ce dernier, ou ses promesses de bonne gouvernance, à l'intérieur de leurs sociétés. Beaucoup d'États africains semblent avoir adopté une attitude attentiste pour voir quel argent (éventuel) va offrir le NEPAD, mais ils n'ont pris aucune mesure pour embrasser et faire accepter ses principes de réforme.

Pour pouvoir réussir, le NEPAD a besoin pas seulement d'adhérents passifs mais d'une direction vigoureuse, pratique. Le président Olusegun Obasanjo du Nigéria préside le Comité de mise en œuvre, mais il existe manifestement d'importantes différences entre ses idées sur le NEPAD et celles de Thabo Mbeki. Obasanjo a déclaré que le processus pour faire respecter les normes ne comporterait pas une censure publique des nations qui s'en écartent. Plus récemment, Obasanjo a comparé publiquement le NEPAD à la dernière épouse dans un mariage polygame africain. Il a dit que, comme la dernière épouse, le NEPAD serait l'objet de la plus grande attention la première année; mais l'attention va inévitablement dériver par la suite.

Dans son propre pays, Obasanjo est critiqué pour le peu de mesures qu'il prend face à la corruption, aux violences ethniques et religieuses, et aux violentes représailles de l'armée contre des civils. Thabo Mbeki faisant presque tout le travail de promotion du NEPAD, il est juste de se demander si le NEPAD pourrait survivre sans lui. Et comment les deux hommes vont-ils composer avec les nombreux avis contradictoires qui existent sur les réformes, la corruption et la gouvernance au sein de l'Afrique?

Le soutien qui existe en Afrique pour des normes strictes est mince. Le tableau 6 représente une évaluation personnelle de la façon dont, à mon avis, les États africains voteraient si on leur proposait d'adopter un puissant ensemble de normes de gouvernance.

Comme le secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, K.Y. Amoako, l'a dit dans une entrevue avec AllAfrica.com : «Si vous voulez parler de la volonté politique, de l'engagement politique, je pense que c'est mitigé. Je pense qu'il y a quelques dirigeants qui sont très engagés, qui ont piloté ce processus. Mais tant que nous avons de piètres gouvernements dans nos propres pays, tant que nous avons des dirigeants motivés par la cupidité personnelle – ou donnez-lui le nom que vous voulez – ils ne pourront jamais avoir la volonté politique; et malheureusement, nous en avons pas mal¹⁵.»

TABLEAU 6
Réformistes contre antiréformistes

Afrique du Sud	Kenya	Libéria	Gambie
Mozambique	Namibie	Swaziland	Burkina Faso
Botswana	Lesotho	Égypte	Angola
Ghana	Tunisie	Maroc	Gabon
Mali	Erythrée	Rép. C.	Côte d'Ivoire
Ouganda	Malawi	Soudan	Burundi
Bénin	Tchad	Mauritanie	Niger
Sénégal	Togo	Cameroun	Guinée-B.
Tanzanie	Guinée	Congo-B.	Congo-K.
I. Maurice	Zimbabwe	Éthiopie?	Algérie?
Nigéria?	Zambie?		

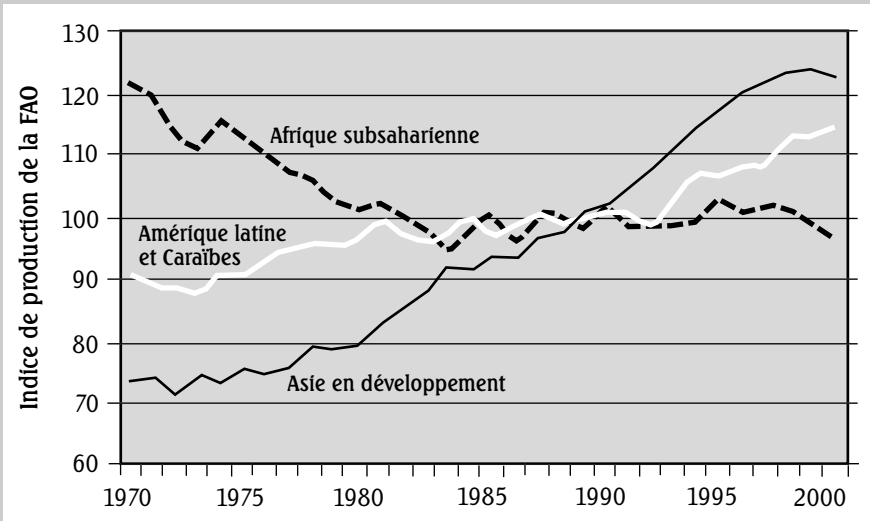
Le défi en matière de développement de l'Afrique

Il est impossible d'évaluer le NEPAD sans d'abord évaluer les choses qui ont marché et celles qui ont raté dans le développement africain, et pourquoi. Cet exposé n'est pas l'endroit où examiner de façon exhaustive les causes des difficultés de l'Afrique. C'est certainement une combinaison de nombreuses forces – parfois aléatoires, parfois terriblement injustes, parfois la faute de l'Afrique. Mais il est capital d'observer les grandes tendances.

La technologie est un facteur qu'on n'a souvent pas abordé comme il le fallait dans le développement, ou bien complètement négligé. Je partage l'opinion exprimée par Jared Diamond¹⁶ du fait des particularités de son climat, de sa flore et de sa faune, l'Afrique a possédé un nombre et une abondance bien moindres de plantes et d'animaux domesticables que le Moyen-Orient (l'ancien croissant fertile de Mésopotamie) et la Chine, les deux tout premiers centres d'une agriculture sédentaire. Un climat tempéré, des terres fertiles, une topographie adaptée à l'irrigation et l'absence d'insectes nuisibles comme la mouche tsé-tsé ont donné à ces deux centres de civilisation un énorme avantage dans la course pour passer d'une existence nomade à une agriculture sédentaire. Les surplus agricoles ont permis ensuite de constituer bien plus tôt des États, des armées, un fisc et une administration centrale. Finalement, ils ont permis de libérer des parties de ces sociétés pour la poursuite des sciences et des techniques, qui leur ont donné une avance technologique que l'Afrique et d'autres régions sous-développées n'ont jamais pu surmonter.

Si l'Afrique a absorbé un large éventail de techniques au cours du dernier siècle, le Nord et l'Asie ont enregistré les 30 dernières années une croissance explosive propulsée par la technologie, qui menace de couper de plus en plus l'Afrique de l'économie mondiale. En même temps, le continent africain a négligé sa propre base technologique – l'agriculture – alors même que sa population a triplé durant les quatre dernières décennies.

TABLEAU 7
Productivité agricole par habitant



Tandis que l'Asie est parvenue à l'autonomie alimentaire en appliquant rapidement les enseignements de l'agriculture moderne au cours des trois dernières décennies, l'énorme majorité des fermiers en Afrique ont continué à cultiver comme ils le faisaient il y a des siècles, sans animaux de trait, système d'irrigation, emploi d'engrais ou lutte contre les insectes. Malgré ses vastes troupeaux de bétail, le principal du continent n'a aucune technologie laitière qui permettrait de stocker le lait et d'augmenter sa valeur alimentaire en le transformant en fromage, en yaourt, en beurre ou en lait de longue conservation. Dans les années 1980, l'Asie a accru sa productivité agricole par habitant de 2,7 p. 100 par an, tandis que l'Afrique voyait la sienne chuter de 0,4 p. 100 par année. Seuls 4,6 p. 100 des terres agricoles sont irriguées aujourd'hui en Afrique, contre 38,4 p. 100 en Asie¹⁷.

Au lieu d'enseigner, dans les écoles primaires et secondaires, des sujets pratiques comme le travail agricole qui profiteraient directement aux deux tiers de la population tributaire de l'agriculture, l'Afrique a offert à la majorité de ses élèves une éducation principalement sans intérêt pour l'activité économique et d'une qualité médiocre. La Zambie constitue un bon exemple.

En plus d'un bilan extrêmement faible dans l'enseignement des mathématiques et des sciences, le pays connaissait un échec complet avec l'alphabétisation. Dans les années 1990, les trois quarts des élèves se révélaient fonctionnellement analphabètes après sept années d'éducation primaire. On a fini par s'attaquer à la situation avec une expérience consistant à d'abord enseigner la lecture et l'écriture dans la langue maternelle, qui a produit des taux de trois quarts d'alphabétisés¹⁸.

Des produits agricoles provenant initialement d'Afrique (café et huile de palme, notamment) ont été poursuivis agressivement par d'autres pays en développement, qui sont devenus les fournisseurs dominants pendant que la production africaine chutait. Devant l'instabilité existant en Afrique, le monde développé a cherché agressivement les gisements de cuivre, d'or et de diamants sur d'autres continents, ce qui a contribué à une constante détérioration des termes de l'échange dont bénéficiait l'Afrique.

Bien des observateurs de l'Afrique vont affirmer que ce revirement est injuste, voire immoral, car l'Ouest l'a abandonnée dès lors qu'il ne pouvait plus la contrôler ou qu'elle n'était plus un pion utile sur l'échiquier de la guerre froide. Que ce soit juste ou pas, l'Afrique n'a manifestement pas conservé le mélange de liens politiques et d'avantages économiques nécessaires au maintien des investissements et de la croissance économique et technologique.

Et l'aide qu'on a déversée en Afrique depuis 40 ans? Il est assez clair que le système de développement, dans sa globalité, n'a pas fonctionné de la façon promise en Afrique, et a besoin d'une grande révision. J'entends par là tout le complexe des institutions de l'aide, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les donateurs bilatéraux, la conditionnalité et les systèmes politiques et de gestion gouvernementale de l'Afrique. Il y a, c'est vrai, des îlots de succès, des projets de démonstration puissamment pilotés par des donateurs, mais fort peu d'exemples où les solutions de technologie et de gestion de ces démonstrations ont été apprises et appliquées pour procurer des solutions générales efficaces, abordables et durables à une énorme échelle.

Commençons par le FMI et la Banque mondiale. À un niveau, le Fonds et la Banque (avec lesquels collaborent d'ordinaire les donateurs bilatéraux) représentent les seules pressions sérieuses pouvant amener une réforme des pratiques gouvernementales, une responsabilisation financière et une lutte convenable contre la corruption. Dans la plupart des États de l'Afrique, le système politique, la société civile, les médias et les institutions gouvernementales en dehors de l'organe exécutif n'ont pas ou que peu d'influence sérieuse sur la présidence. Alors que les autorités ne prêtent souvent aucune attention aux protestations sur la place publique, le Fonds, la Banque et les donateurs peuvent obtenir rapidement une entrevue avec de hauts représentants du gouvernement et font effectivement pression pour des changements.

Mais les conditions des prêts et des dons n'ont pas réussi à assurer des réformes durables. Selon Jeffrey Sachs, il y a bien trop de conditions à exécuter. Quoi qu'il en soit, les donateurs ont rarement maintenu une ligne dure et fait respecter les conditions. Ils ont beaucoup de raisons de vouloir placer d'autres prêts et d'autres dons. Sans le profit ou un autre critère de succès comme réelle motivation, il est juste de dire que la seule chose que puissent vraiment assurer les institutions de Bretton Woods, c'est la poursuite de carrières très bien rémunérées pour les «experts». Ces perspectives de carrière s'améliorent avec l'affectation aux plus gros portefeuilles de prêts; la non-réalisation de prêts se solde par des plus petits budgets et de moindres possibilités. Paradoxalement, les pays bénéficiaires ont conscience que plus la situation de leur population est mauvaise, plus les pays donateurs se

disent qu'une interruption de l'aide ferait du tort aux gens pauvres. William Easterly, un économiste qui a été au service de la Banque mondiale pendant 17 ans, explique :

«Les bénéficiaires sont conscients des motifs du donneur. Chose étonnante, les bénéficiaires pauvres se trouvent aux commandes durant les négociations sur le décaissement des prêts d'aide. La menace que le département du pays ne décaisse pas le prêt si des conditions ne sont pas respectées n'est pas très crédible. Les emprunteurs savent que les prêteurs d'aide se soucient des pauvres et que les budgets des prêteurs d'aide dépendent des nouveaux prêts que réalisent les prêteurs. Les emprunteurs peuvent aussi menacer de ne pas assurer le service de leur ancienne dette s'ils n'obtiennent pas de nouveaux prêts, de sorte que les décaissements se font de toutes les façons¹⁹.»

En pratique, le FMI et la Banque mondiale se laissent continuellement influencer par les intentions plutôt que par les vraies réalisations. C'est seulement sur de plus longues périodes qu'on peut voir à travers le brouillard des propos optimistes et constater qu'il n'y a pas eu de changements durables dans les systèmes politico-économiques de l'Afrique. Le Kenya, par exemple, a reçu 19 prêts à l'ajustement structurel entre 1979 et 1996. À compter de 1979, les examens économiques que la Banque mondiale a menés avec le gouvernement ont sans cesse noté une incapacité flagrante à entretenir les routes, les installations gouvernementales et d'autres infrastructures vitales. L'entretien a sans cesse constitué une condition des prêts à l'ajustement, et on l'a sans cesse négligé, comme en témoigne l'état délabré de la grand-route Nairobi-Mombassa.

Comme le fait remarquer Easterly : «Ce qui est clair, c'est que les espoirs de "l'ajustement avec croissance" ne se sont pas concrétisés. Il y a eu trop peu d'ajustement, trop peu de croissance et trop peu de surveillance des résultats des prêts à l'ajustement²⁰.»

Cet échec de la conditionnalité est à l'origine de l'échec du régime d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale, qui a débuté en 1979 et promis de rapidement rectifier les problèmes d'ordre structurel. C'est devenu depuis un véritable manège d'ajustements continuels, de nouvelles conditions, d'échecs en matière d'ajustement, de rééchelonnements des dettes, et de plus amples ajustements. Le Sénégal, qui a été le premier pays à bénéficier d'un prêt à l'ajustement structurel, illustre bien le problème. Il a reçu son premier prêt à l'ajustement en 1979 et n'a cessé de se restructurer depuis, même si le FMI a assuré que chaque dose de potion rétablirait rapidement la stabilité. Au cours des années 1980, le

TABLEAU 8

Prêts à l'ajustement dans les années 1980

Région	Prêts à l'ajustement par pays du FMI et de la Banque mondiale
Afrique subsaharienne	6
Amérique latine	5
Asie	4
Moyen-Orient	3
Afrique du Nord	3
Europe de l'Est	3

Source: William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*.

Sénégal a reçu 15 prêts à la stabilisation et à l'ajustement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ainsi qu'une aide de 350 millions \$ US par an. En 1991, il avait rééchelonné huit fois sa dette. Entre 1990 et 1995, l'aide annuelle au Sénégal a atteint en moyenne 473 millions \$ US, représentant 14 p. 100 du PIB. Quand le pays a entrepris son effort d'ajustement en 1980, sa dette atteignait 1,47 milliard \$ US, équivalant à 49 p. 100 du PIB. Aujourd'hui, la dette atteint 75 p. 100 du PIB, le Sénégal est toujours en train de «s'ajuster» et son gouvernement n'est pas plus efficace dans la conception et l'exécution de programmes sérieux²¹.

On peut trouver des histoires similaires un peu partout en Afrique. Bien que le Fonds et la Banque aient déversé leurs fonds principalement à des taux «concessionnels» de 0,75 p. 100, les dettes n'ont cessé de s'accumuler. Dans les pays où la monnaie se déprécie, même les prêts avec d'aussi faibles taux peuvent finalement se rembourser à des taux effectifs de 10 à 20 p. 100, ou plus, en monnaie locale.

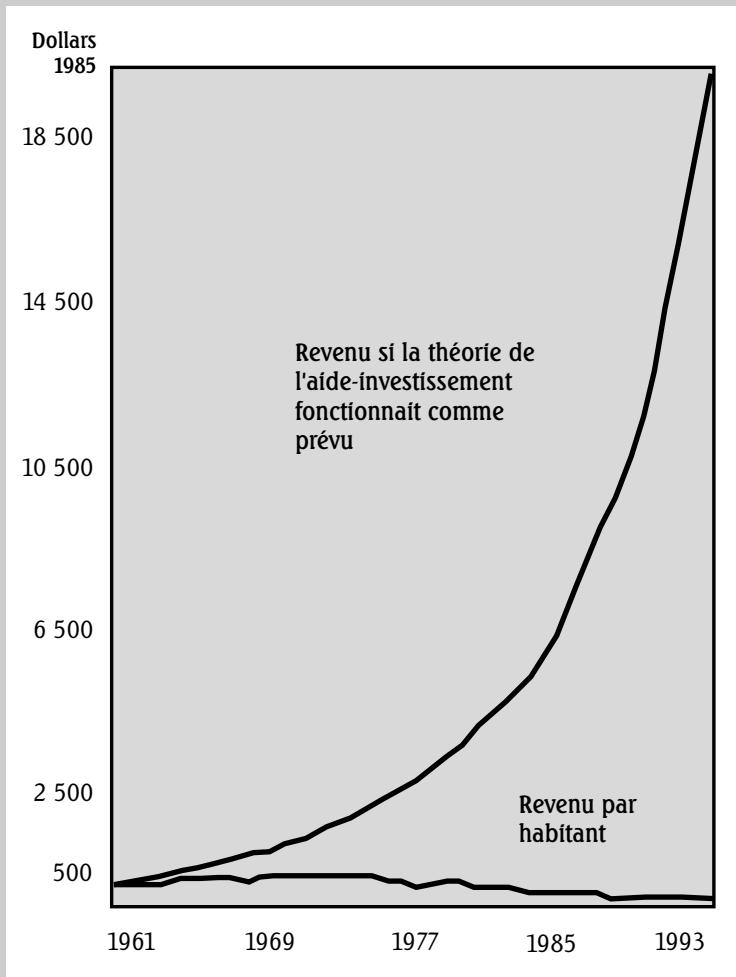
Une étude récemment publiée par la Banque mondiale (qui avait été demandée par le secrétaire au Trésor américain, Paul O'Neill) a révélé qu'en 1990, une aide de 1 milliard \$ US élevait 105 000 personnes au-dessus du seuil de pauvreté absolue, un revenu de 1 \$ US par jour. En 1997-1998, le même argent aidait à sortir 284 000 personne de la pauvreté. Autrement dit : en 1990, on dépensait 9 523 \$ US pour faire passer le revenu de chaque personne à 365 \$ US par an, tandis qu'en 1997, il n'en coûtait plus que 3 521 \$ US pour donner 365 \$ US à chacune²². Avec des succès à un tel rythme, ne serait-il pas plus efficient et efficace de tout simplement envoyer des avions survoler l'Afrique et larguer l'argent par les portes?

Quand l'étude est sortie en mars, O'Neill a observé : «Dans le cas d'une très large fraction de la population du monde, les gens doivent continuer à vivre avec moins de 1 dollar par jour...Pour moi, cela ne ressemble pas à 50 années de succès²³.»

Il est clair que l'aide va à des services centraux nécessaires comme des routes et des écoles qui procurent des bienfaits à plus long terme que ceux que produirait l'argent jeté des airs. Mais combien de temps devra-t-il s'écouler avant que les élèves du primaire, dont les installations sont financées à coup de dettes, entrent pour de bon dans l'économie et apportent une contribution positive au Trésor national? En outre, une bonne partie de l'argent de l'ajustement structurel sert directement à équilibrer le marché des devises, et donc à payer pour les importations et la consommation. Un bon nombre des prêts de la Banque mondiale, qu'on justifie par le fait qu'ils sont destinés à des changements à long terme, vont cependant à des postes qui seraient normalement financés à même le budget national. Résultat, une plus grande aide vient directement diffuser la pression politique poussant le gouvernement à entreprendre les réformes nécessaires.

Le débat en mars à la conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) traduit un plus profond échec d'ordre théorique qui touche toute l'industrie de l'aide. La Banque et le Fonds ont constamment appliqué une méthodologie déclarant que l'investissement est le moteur-clé de la

TABLEAU 9
Le fossé entre l'aide-investissement et la réalité en Zambie

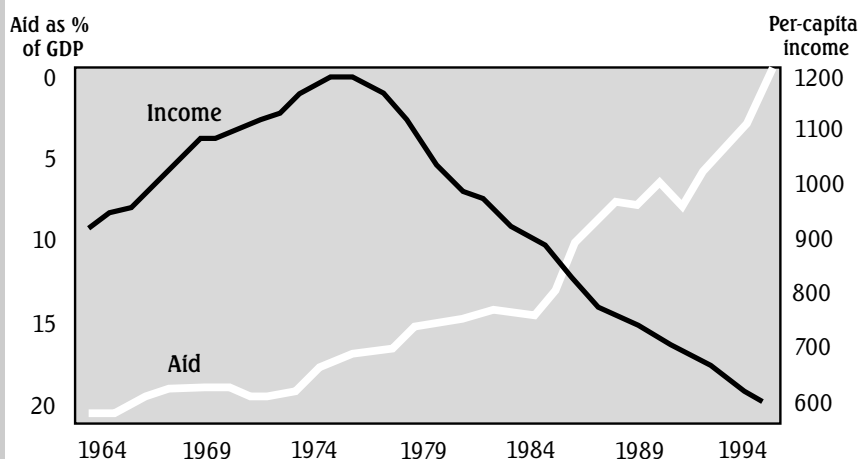


Source: Easterly.

croissance. Ils affirment que pour parvenir à un taux de croissance donné, il faut une certaine quantité d'investissements : fournissez une aide d'un montant connu et une nation croîtra de X pour cent. Il y a deux très gros problèmes : primo, la théorie ne fonctionne pas et, secundo, elle a constamment amené l'Afrique et les donateurs d'aide à considérer le problème central comme un problème d'argent, ce qu'il n'est pas.

Prenant l'exemple de la Zambie, William Easterly a fait remarquer que si le modèle «de l'aide et de la croissance propulsée par l'investissement» de la Banque et du Fonds fonctionnait vraiment, le revenu par habitant de la Zambie aurait suivi la courbe supérieure

TABLEAU 10
Où l'aide à la Zambie est-elle allée?



Notes : Sources des données sur l'aide (Overseas Development Finance) : Banque mondiale et OCDE. Sources du revenu par habitant : Summers Heston. Les données sont les moyennes mobiles de cinq années se terminant à la date indiquée.

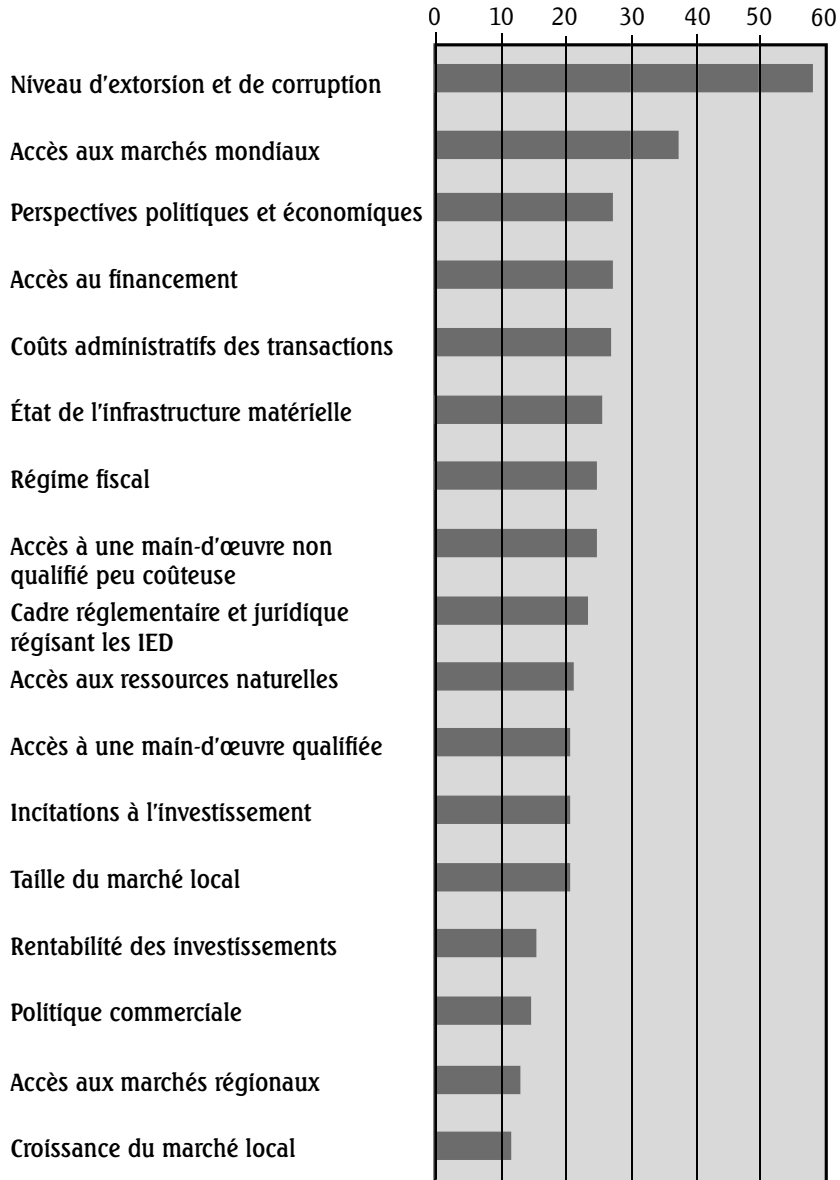
et dépasserait maintenant 20 000 \$ US par an (voir le tableau 9). Au lieu de cela, son revenu réel par habitant a suivi la courbe inférieure.

Il est à la mode en Afrique de simplement condamner le FMI et la Banque mondiale comme la cause des problèmes financiers du continent. Mais c'est une déformation de la réalité. L'Afrique a été nettement incapable de maintenir ne serait-ce que des contrôles financiers élémentaires. Ses dirigeants ont choisi consciemment d'imprimer des billets et d'engager des déficits systématiques dans le cadre d'un processus tout-à-fait insoutenable. L'idée que ce soit imputable à un manque de capacité ne tient pas debout, vu le bon sens et les tonnes de conseils économiques sans cesse donnés et ignorés au cours des quatre dernières décennies. L'ampleur de l'aide et des prêts ont permis à l'Afrique de ne pas remédier à ses faiblesses en matière de finances et de gouvernance :

- Un rapport de 1999 du gouvernement du Bénin a signalé que seuls 10 p. 100 de tous les contribuables payaient régulièrement leurs impôts.
- Le gouvernement du Malawi a estimé que «presque un tiers des recettes gouvernementales est volé chaque année par des fonctionnaires».
- Le total des recettes douanières que ne percevait pas l'État était estimé à 35 p. 100 dans le cas de la Côte d'Ivoire au début des années 1990, et à 83,5 p. 100 dans le cas du Burkina Faso.

TABLEAU 11

Ce qui, au dire des multinationales, les dissuade d'investir en Afrique



Source : CNUCED, *Survey of multinational corporate executives, 2000 World Investment Report*.

- Au Kenya, les répondants à une enquête de Transparency International ont signalé une corruption d'une telle ampleur que si on l'éliminait, le revenu du citoyen moyen augmenterait de 30 p. 100. En fait, 90 p. 100 des personnes se rendant dans un poste de police déclarent qu'on ne s'occupe pas d'elles si elles ne versent pas un pot-de-vin.
- Selon les estimations du NGO Uganda Debt Network, l'Ouganda a perdu l'équivalent de 500 millions \$ US du fait de la corruption au cours des cinq dernières années.
- D'après des enquêtes, la corruption ajoute de 20 à 30 p. 100 au coût de la construction publique en Afrique.

Dans beaucoup de pays, des politiciens ont bâti de vastes fortunes en accordant des permis d'importation en franchise à des copains, en manipulant des taux d'intérêt réels négatifs et en manipulant de larges écarts entre les taux de change officiels et ceux du marché noir. En empruntant de l'argent à bon marché auprès de banques qui ont des relations politiques, en se servant du produit et de leur position pour se procurer des devises étrangères au-dessous des taux du marché, des politiciens ont pu faire rapidement de l'argent sur des marchés des produits de base, sur des marchés d'importation et par des investissements en devises étrangères. Tout ceci signifie que l'Appareil politique a eu de puissantes raisons personnelles de suivre des politiques macroéconomiques déstabilisatrices.

Et quel est le bilan? D'un point de vue économique, l'Afrique subsaharienne est maintenant plus pauvre et marginalisée de l'économie mondiale qu'elle l'était il y a trente ans. Ceci en dépit du fait que l'aide totale accordée à la région est passée de moins de 2 p. 100 du PIB en 1960 à 11 p. 100 du PIB en 1994. Entre 1990 et 1995, l'aide a représenté plus de 50 p. 100 des recettes gouvernementales et 71 p. 100 des investissements publics²⁴. Malgré cette aide reçue par l'Afrique, environ 40 p. 100 de la fortune du continent seraient conservés à l'étranger. Selon une étude, 25 pays pauvres très endettés de l'Afrique subsaharienne ont emprunté 176 milliards \$ US entre 1970 et 1996. Mais 196 milliards \$ US de fonds non déclarés ont été sortis d'Afrique durant la même période – un argent qui, au dire des experts, est largement imputable à des hauts responsables corrompus du gouvernement.

Le débat qui s'est déroulé à la Conférence internationale sur le financement du développement organisée à Monterrey en mars 2002 a reflété l'existence d'un schisme central non réglé autour de la question du développement, qui se trouve au cœur du débat sur le NEPAD. D'un côté, on a la gauche politique, de nombreuses ONG et les gouvernements des pays en développement qui abordent le sous-développement comme un problème tenant principalement à la charité insuffisante des nations développées et à leur refus égoïste de donner accès à leurs marchés. L'autre camp de la discussion soutient que des milliards de dollars d'aide ont été déversés en Afrique et n'ont presque rien apporté. On y admet l'idée qu'il faut faire quelque chose à propos du sous-développement et de l'instabilité croissante existant sur le continent, mais la question cruciale est de savoir comment rendre l'aide plus efficace. Les partisans de l'aide font remarquer que ceux qui

critiquent son efficacité veulent simplement éviter de déboursier davantage ou d'ouvrir leurs marchés.

Stratégies pour assurer le succès du NEPAD

Le NEPAD, tel que l'ont conçu ses artisans, présente manifestement d'importants problèmes en ce qui concerne la gestion pratique, la coordination du travail, la production des normes, et ses intentions quant aux relations avec les donateurs. Malgré cela, il reste une initiative constructive qui va exiger des actions à la fois du côté de l'Afrique et de la communauté des donateurs pour convertir sa rhétorique en changements politiques durables. On va esquisser d'abord certaines stratégies pour les donateurs, avant de considérer des stratégies pour l'Afrique.

Stratégies pour les donateurs

Les systèmes politiques africains demeurent profondément dysfonctionnels. Malgré la gestion financière épouvantable, la dégringolade des niveaux de vie, la détérioration des services gouvernementaux et la généralisation de la corruption, les systèmes politiques africains chassent rarement les occupants du pouvoir. La liste des élections s'allonge, mais le parti au pouvoir change rarement. Les démocraties africaines demeurent complètement dominées par les présidents. Malgré la conscience qui existe du mécontentement populaire, les pouvoirs résultant du mandat sont écrasants; et le pouvoir de patronage du président, sa vaste fortune, son contrôle des moyens de maximiser la rente, et sa totale domination des autres organes du gouvernement, font de la formule «un gouvernement des présidents, par les présidents, pour les présidents» une description qui n'est pas tellement irréaliste pour une bonne partie du continent.

Thandika Mkandawire les appelle «les démocraties sans choix» de l'Afrique²⁵. Le manque de choix découle de l'absence des éléments clés d'une démocratie qui fonctionne bien : une large classe moyenne bien informée, de vives pressions exercées par des groupes d'intérêt, une vaste participation de la société civile, des médias puissants et indépendants. Sans ces éléments indispensables, les dirigeants ne rencontrent pas de facteurs les incitant à servir les électeurs au lieu de se servir eux-mêmes.

Dans ce contexte, le NEPAD représente un important moyen d'élargir la discussion des choses que devraient faire les gouvernements en Afrique. Mais si cette discussion se limite à des chefs d'État qui oeuvrent en coulisses, les systèmes politiques vont rester dysfonctionnels. Quand cela deviendra opportun, ces dirigeants abandonneront facilement les promesses qu'ils ont faites dans le cadre du NEPAD pour revenir à un comportement antidémocratique, qui protège leurs intérêts.

Cette réalité politique fait entrevoir plusieurs interventions utiles. Des portions substantielles de la nouvelle aide qui a été promise à Monterrey devraient servir à renforcer le soutien des donateurs qui existe pour la démocratisation, l'éducation des médias,

l'éducation électorale et relative aux droits civils, et les séances de discussion publique en Afrique.

L'aide au développement s'est adressée aux ONG pour fournir les services et éviter de canaliser l'argent via des gouvernements corrompus. On a aussi tiré parti des ONG dans le cadre de programmes destinés à l'éducation, à la lutte contre le SIDA et à la démocratisation. Mais, comme son rôle est essentiel pour la démocratie, on devrait envisager de financer et d'appuyer la société civile en tant que telle. Des groupes de la société civile, dont une bonne partie du soutien est venue de donateurs, ont par exemple joué un rôle crucial en organisant l'opposition au troisième mandat que Frederick Chiluba brigait en Zambie. Dans d'autres pays, des fonds de donateurs acheminés par le biais d'ONG peuvent jouer un rôle de soutien similaire dans la cause des réformes. Toutefois, les organismes d'aide ont des difficultés à traiter et gérer un grand nombre de petits dons.

En Afrique du Sud, l'Union européenne a mis un seuil d'environ 100 000 \$ US aux projets, ce qui est bien au-delà de ce que peuvent absorber la majorité des ONG. On a donc besoin de mettre au point de nouveaux systèmes d'administration, plus flexibles, en utilisant de préférence des vérificateurs et des conseils locaux au lieu de faire venir beaucoup plus de superviseurs étrangers grassement payés. À un niveau plus technocratique et industriel, l'aide devrait servir à la mise sur pied de conseils mixtes gouvernement-industrie-monde universitaire, pour aider à fixer la politique dans des domaines comme droits de douane et règles commerciales, soutien agricole, éducation et santé. Ces organes seraient garantis par la loi et offriraient des tribunes régulières permettant de soulever rapidement les problèmes d'économie et de politique et de les soumettre à des politiciens haut placés, qui resteraient très mal informés si les questions parviennent seulement à leur attention par les filières de la fonction publique.

Au niveau diplomatique, les donateurs devraient avoir connaissance du fait que, au sein de l'Afrique, on se méfie profondément d'une domination du Nord. Une partie de cette attitude tient à un souci direct d'empêcher les commentaires extérieurs sur des régimes antidémocratiques et manifestement corrompus. Une partie a été conditionnée par les manipulations de la guerre froide. Et une partie représente une façon de penser instinctive, à fondement racial, qui fait s'opposer aux propositions du Nord non pas à la lumière de leurs mérites, mais en raison de leur provenance. La diplomatie à l'égard du NEPAD, tant au niveau du G8 que dans les communications entre pays, devrait donc clairement indiquer que le monde développé n'a aucun désir de dominer l'Afrique ou de choisir ses dirigeants. Mais ce doit être un message ferme, équilibré, qui ne laisse aucune marge pour se tortiller. Si l'Afrique défend des comportements nettement antidémocratiques ou fait seulement dévier l'idée que ces dirigeants doivent en supporter les conséquences, elle perpétue en définitive la chose précise que le NEPAD dit vouloir éliminer. En outre, les donateurs devraient souligner le fait que le refus de l'Afrique de prendre fermement position sur le cas du Zimbabwe a été évident aussi bien pour les donateurs que pour les Africains. Hélas, l'affaire du Zimbabwe envoie un message important aux autres dirigeants antidémocratiques sur le peu d'opposition qu'ils recevront quand ils transgressent les principes.

En même temps, les donateurs doivent faire comprendre sans équivoque que si le NEPAD signifie que les critiques constructives sont interdites ou que les gouvernements des pays développés doivent accepter des politiques contraires à leurs propres valeurs morales, il devra alors se passer du soutien du monde développé. Il est tout-à-fait approprié que les dirigeants du NEPAD soulignent en quoi certaines politiques du monde développé sont hypocrites, destructives ou chargées d'implications morales compensatrices pour l'Afrique. Pouvoir souligner ce genre de choses doit faire partie d'un franc dialogue à double sens. Et les efforts pour censurer ce dialogue ou empêcher la critique des comportements antidémocratiques vont aller à l'encontre de l'esprit du nouveau partenariat qu'a proposé le NEPAD.

Une telle position diplomatique constituerait un revirement radical pour les donateurs. Dans le passé, trop de donateurs et de missions diplomatiques ont ménagé l'Afrique, laissant commettre bien trop de transgressions, s'insurgeant brièvement après une affaire de corruption ou une série d'actes antidémocratiques, puis revenant rapidement à la table des négociations avec une offre d'aide et de prêts. L'abandon de ces habitudes signifierait accepter les critiques africaines et réagir de la façon appropriée, et faire de réelles concessions dans les questions économiques et la fourniture et l'évaluation de l'aide.

Les dirigeants africains ont fait des promesses importantes à propos de la gouvernance, de la démocratie et des droits de la personne. Il faut les encourager et les forcer à respecter ces promesses. Comme l'indique le heurt des points de vue sur la question du Zimbabwe, des frictions risquent d'être inévitables lorsque le monde développé et l'Afrique interagiront sur le front du NEPAD. Mais ce ne sont pas des tensions qui n'ont rien de constructif.

Pour l'Afrique, il s'agit d'un tournant à la Reykjavik. Quoique pas certains de la sincérité des réformes qui se dessinaient en Union soviétique dans les années 1980, les Américains acceptèrent et embrassèrent le désir professé par Mikhaïl Gorbatchev de mettre fin à la course aux armements. À Reykjavik, le président Ronald Reagan se montra prêt à continuer une course aux armements mais proposa en même temps de faire de grandes concessions. Se trouvant à la fois devant une ferme détermination et un choix constructif, Gorbatchev conclut un marché prévoyant d'importantes réductions des armements, qui avait semblé impossible jusque-là.

On a maintenant la possibilité de réaliser des changements radicaux en Afrique. L'occasion, c'est la réunion du G-8 qui se tient au Canada en juin 2002. L'Afrique y présentera ses plans du NEPAD au Groupe des Huit, en particulier les normes qu'elle propose pour la gouvernance et le détail de son système d'examen par les pairs pour juger de la conformité aux normes. Les commentaires à propos du Zimbabwe laissent entendre qu'aux yeux des dirigeants africains, le Nouveau Partenariat doit produire d'abord de l'aide, et ensuite des réformes, avec un minimum d'ingérences ou de commentaires de la part du monde développé.

Pour le Groupe des Huit, accepter d'aussi faibles propositions en matière de gouvernance reviendrait à livrer de l'aide sans aucunes restrictions. Le G-8 et les principaux

donneurs bilatéraux doivent se préparer à adopter une ligne plus dure qu'à l'habitude, mais à proposer en même temps des concessions significatives de leur côté. Après avoir écouté les propositions africaines, la position diplomatique devrait être qu'il y a approbation de l'orientation générale du NEPAD, mais que les donateurs sont obligés de s'en tenir à certains principes fermes pour la nouvelle aide promise à Monterrey.

L'impression subjective qui se dégage des contacts avec les donateurs installés en Afrique du Sud et avec l'équipe du NEPAD, c'est que les pays donateurs n'expriment pas clairement les doutes qu'ils éprouvent à la lumière du Zimbabwe. Il semble que les États africains aient l'impression d'avoir très bien géré la situation et que le monde ne fait que chanter les louanges du NEPAD. Et il semble que les pays donateurs ne répètent pas, durant les face-à-face, les commentaires brutaux qu'ils font entre eux ou devant des journalistes en privé. Cela doit cesser maintenant, aux stades de la mise sur pied du NEPAD, au lieu d'attendre que les problèmes surgissent avec le prochain Zimbabwe.

Les suggestions qui suivent supposent au fond un dialogue-partenariat direct mais sincère autour de l'Afrique. Cela signifie que les donateurs devraient carrément présenter une liste de demandes tout en proposant une série équivalente de concessions. Les donateurs devraient plus précisément demander les choses suivantes :

1. **Une participation du public à la fixation des normes** : Les normes dont conviennent les chefs d'État doivent être suivies d'un large processus de contribution du public, avec des révisions qui reflètent ses commentaires et de claires déclarations publiques, dans chaque pays du NEPAD, sur ce que les dirigeants ont accepté de faire pour que la société civile et les médias puissent jouer un rôle actif en faisant tenir leurs promesses aux gouvernements. Les examens par des pairs du NEPAD devraient se dérouler avec une large contribution du public, et pas seulement d'experts techniques à l'institut d'évaluation proposé. Les conclusions des examens par les pairs devraient être rendues publiques.
2. **Des médias électroniques indépendants** : Les systèmes politiques africains sont dysfonctionnels parce qu'ils ne répondent pas aux demandes du public. Le contrôle étatique des médias électroniques cruciaux assure que les électeurs restent mal informés et incapables d'exercer des pressions publiques pour obtenir des réformes. Dans les nations africaines où il existe une radio indépendante, elle a joué un rôle très puissant en renforçant la démocratie et la reddition des comptes publics. Les donateurs devraient demander que les plus grands apports d'aide promis à Monterrey soient subordonnés à la condition que les pays bénéficiaires autorisent les stations de radio et de télévision indépendantes, sans restrictions qui empêchent les émissions d'informations et d'actualités, y compris la radiodiffusion en direct des débats parlementaires et des commissions d'enquête.
3. **Des vérifications gouvernementales en temps opportun** : Si les parlements et les médias ne jouent pas un rôle plus puissant en contrôlant la corruption et la mauvaise gestion au sein de l'organe exécutif, il y a une grande raison à cela : le manque

d'information. Un peu partout en Afrique, les dépenses du gouvernement font l'objet de vérifications si piètres ou si tardives qu'il s'écoule des années avant que le public n'entende parler des mauvaises dépenses; et à ce moment-là, les coupables ont déjà quitté leurs postes et il est aisé de reporter indéfiniment les enquêtes. Les dépenses de l'État devraient être vérifiées deux fois par an, et les rapports du vérificateur général publiés dans les six mois suivant la fin de l'année financière.

4. **Des banques centrales indépendantes** : Les normes pour le bon fonctionnement et l'indépendance des banques centrales sont maintenant acceptées mondialement. On devrait s'attendre à ce que les participants du NEPAD instaurent dans les 18 mois des normes claires, égales à celles du monde développé, pour assurer l'indépendance de l'activité bancaire et protéger les responsables contre un congédiement politique; et des normes claires pour maintenir la stabilité financière, un faible taux d'inflation et des taux d'intérêt réels positifs, et pour faire en sorte que les banques commerciales respectent des rapports capitaux permanents/actifs engagés convenables. Les membres du NEPAD devraient accepter d'établir un calendrier pour atteindre un taux d'inflation à un chiffre et pour éliminer les primes de change du marché noir à travers des mécanismes de change déterminés par le marché.
5. **Des objectifs financiers clairs** : Pour vraiment créer des changements importants dans les façons de percevoir l'Afrique et le sérieux du NEPAD, les participants doivent démontrer de réels progrès dans la gestion financière. Ils devraient s'engager, dans les 18 mois, à amorcer un processus triennal au bout duquel les déficits gouvernementaux soient ramenés à zéro pour cent du PIB (incluant les dons d'aide). L'inflation serait ramenée à moins de 10 p. 100, les taux d'intérêt nominaux à moins de 15 p. 100, et l'écart entre taux de change officiels et taux de change parallèles à moins de 5 p. 100.
6. **Des corps anti-corruption indépendants** : Les participants du NEPAD devraient promettre de créer dans les 18 mois des corps anti-corruption qui ont un personnel et un financement convenables, et dont les agents sont nommés par un conseil indépendant comptant des représentants de l'exécutif, de tous les grands partis parlementaires et d'organismes commerciaux indépendants. Le mandat des agents devrait être d'une durée fixe et ceux-ci devraient être pleinement habilités à engager des poursuites judiciaires et à réclamer des registres et des comparutions.
7. **Une grande réforme constitutionnelle** : Le vrai problème politique dans la majorité des pays d'Afrique, c'est que l'organe exécutif détient un pouvoir écrasant, sans aucune tutelle significative des tribunaux, du parlement ou d'autres corps d'enquête indépendants. Les avantages que le NEPAD obtient des donateurs devraient être subordonnés à des réformes constitutionnelles fondamentales, largement englobantes, qui (entre autres) limitent strictement les présidents à deux mandats, assurent l'indépendance des juges et des agents enquêtant sur la corruption, et exigent un scrutin à deux tours pour que les présidents ne puissent gouverner avec un soutien seulement minoritaire (comme c'est le cas aujourd'hui au Kenya et en Zambie).

8. **Une aide proportionnelle aux améliorations dans la perception des recettes publiques** : Le système d'aide actuel incite les gouvernements à rester inefficients. On devrait briser cette relation en liant directement la quantité de l'aide aux améliorations dans l'efficacité du gouvernement. Cela signifie mesurer les services fournis par le gouvernement et les recettes qu'il recouvre, et ne donner une plus grande aide que s'il réussit mieux à élargir l'assiette fiscale et à dépenser ses ressources de façon efficiente.
9. **Les chefs de file du NEPAD doivent faire le ménage à domicile** : Les nations africaines suivront les succès. Si la bonne gouvernance est efficace, on devrait presser particulièrement l'Afrique du Sud et le Nigéria d'améliorer leurs propres efforts contre la corruption et de régler les problèmes dans la fourniture des services, surtout au niveau local. La mauvaise administration, les dépenses excessives et la corruption sévissent particulièrement dans les provinces plus pauvres de l'Afrique du Sud. Comment cette dernière peut-elle se présenter comme un exemple pour le continent africain si elle ne s'attaque pas à des questions aussi fondamentales?

En échange, les donateurs devraient offrir les choses suivantes :

1. **Des fonds pour appuyer le NEPAD** : Offrir des fonds pour appuyer les activités du NEPAD, mais les limiter à de l'argent pour la planification et pour l'exécution des normes en attendant qu'on commence vraiment à tenir les promesses en matière de gouvernance.
2. **Une réforme de l'APD** : Les donateurs devraient offrir d'harmoniser les exigences en matière de gouvernance et les systèmes d'administration de l'aide afin de rendre l'administration moins pesante pour les gouvernements bénéficiaires. Cette réforme devrait être entreprise avec les pays participants du NEPAD. Elle devrait comprendre :
 - **Une réforme de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international** : L'allègement des dettes devrait se poursuivre dans le cadre de l'initiative pour les PPTE, mais la Banque et le Fonds devraient adopter une politique ferme pour ne pas s'engager dans de nouveaux prêts à l'ajustement, qui promettent simplement de replonger l'Afrique dans une crise d'endettement à des dates ultérieures. Les donateurs devraient accepter de se lancer dans une réforme complète de la Banque mondiale afin que ses capacités analytiques puissent être utilisées par l'Afrique, mais que ses prêts se limitent à des projets ayant clairement des chances de contribuer directement à la capacité de remboursement de l'emprunteur, tels que des routes à péage ou des ports. Les prêts à l'ajustement «concessionnels», les projets en matière d'élaboration de politiques et de renforcement des capacités, l'éducation et la santé devraient être transférés à un régime de dons ou entièrement confiés aux entités qui administrent la nouvelle aide promise à Monterrey. Le FMI devrait s'en tenir aux opérations de prêt pour éviter les pénuries de devises à court terme.

- **Une réduction de l'aide liée** : Les donateurs devraient promettre de réduire progressivement la proportion de l'aide qui est liée à des fournisseurs et des experts-conseils du pays donneur.
 - **Une plus grande aide pour de plus grands résultats** : Les donateurs devraient inclure une promesse de baser l'aide au développement non pas sur les besoins ou les considérations géopolitiques, mais sur les résultats affichés dans le domaine de la bonne gouvernance, en fondant une portion substantielle de cette incitation sur l'étendue des améliorations que les gouvernements effectuent dans leurs systèmes de recouvrement des recettes.
 - **Étendre l'usage de l'aide mise en commun** : Les donateurs devraient offrir de tester un système qui regroupe l'aide en un soutien sectoriel et/ou budgétaire direct. La mise en commun ne devrait être offerte qu'aux pays qui introduisent une nouvelle gouvernance, plus rigoureuse, et des normes de contrôle financier.
 - **Stopper la fuite des cerveaux** : Les salaires excessifs, de pays industrialisés, que les organismes d'aide offrent en Afrique faussent profondément le marché du personnel qualifié; ils provoquent une migration continue des employés les plus spécialisés des gouvernements vers les organismes d'aide et, ce faisant, viennent contrarier plutôt qu'appuyer les efforts pour renforcer les capacités. Les donateurs devraient entreprendre une série de réformes afin de réduire l'écart entre les salaires offerts et de stopper la fuite des employés locaux attirés par des emplois permanents dans d'autres pays. Une aide devrait être allouée pour faciliter le paiement de salaires techniques et financiers bien plus élevés par les gouvernements participants du NEPAD. Tous les nouveaux projets d'aide qui embauchent des employés locaux devraient payer des salaires basés sur les salaires locaux courants.
3. **Faire glisser l'aide des États piètrement gouvernés aux États solidement gouvernés** : La conditionnalité a échoué parce qu'on ne l'a pas fait respecter et directement récompensé les pays qui intensifient leurs efforts pour recouvrer l'impôt et lutter contre la corruption. Les donateurs devraient entamer un programme quinquennal pour commencer à réduire l'aide des pays qui n'affichent pas de résultats et à accroître celle des pays qui en affichent, indépendamment des efforts de réforme susmentionnés pour l'APD. Ce couplage devrait s'effectuer en consultant les propres examens des pairs africains. Les donateurs devraient clairement indiquer que si les examens des pairs du NEPAD n'excluent pas des nations comme le Zimbabwe, ils les excluront eux-mêmes dans le cadre du droit bilatéral et de mécanismes comme le processus de Cotonou. Cette façon de procéder incitera davantage de nations à adhérer au NEPAD.
4. **Un soutien commercial** : Les donateurs devraient offrir un appui technique et financier significatif pour permettre aux États africains de participer sérieusement aux négociations de l'Organisation mondiale du commerce et de porter des causes commerciales bien défendues devant l'OMC.

5. **Un soutien en matière de normes sanitaires** : Les donateurs devraient offrir un appui technique et monétaire pour aider les centres régionaux à respecter les normes sanitaires du monde développé pour les produits agricoles.

Stratégies pour l'Afrique

Peut-être qu'on devrait commencer par l'évidence. Le meilleur moyen de s'assurer que le NEPAD est un succès, c'est que le continent africain l'embrasse sincèrement et exige l'exécution de ses promesses. Ceci ne s'est pas produit jusqu'ici. Les dirigeants du NEPAD ont passé tout leur temps à faire accepter l'idée au monde développé et n'ont pratiquement rien fait pour galvaniser le soutien chez les Africains. La façon la plus directe d'y arriver, c'est en organisant un large débat public – par le biais de réunions, de discours et des médias – sur ce qui a cloché en Afrique et sur la façon de remédier à la situation. La discussion du NEPAD en tant que plan entre dans ce processus, mais le débat doit se transformer en une discussion plus profonde des choses qui clochent avec les systèmes politiques africains, des moyens de surmonter le tribalisme, de rendre la démocratie plus réceptive, de contrôler le pouvoir exécutif, et de promouvoir l'agriculture, l'éducation et la santé de façon rentable.

Il faut entamer cette discussion en mettant de côté la réaction défensive et le refus d'admettre qui ont paralysé le débat sur des réformes, et traiter franchement des problèmes de l'Afrique non parce que les pays riches vont interrompre l'aide mais parce que ce genre de dialogue est le premier pas indispensable pour corriger la situation.

Un raisonnement courant est que la piètre gouvernance en Afrique résulte d'un manque de capacité. Le manque de capacité est à son tour mis sur le compte de la piètre éducation et des piètres salaires, imputés au manque d'argent. Les politiciens africains excusent trop souvent leur manque de résultats en blâmant ces deux choses : manque d'argent et manque de capacité. Il existe des domaines techniques où l'éducation compte, mais les notions générales d'honnêteté et d'efforts au travail ne réclament pas un diplôme. Cela fait trop longtemps que les gouvernements africains ne respectent même pas les normes élémentaires de prestation de services. Le président Daniel arap Moi du Kenya, par exemple, montre beaucoup d'intelligence en manipulant le système politique à son profit et parvient, quand cela fait son affaire, à mobiliser des milliers d'agents du gouvernement pour servir ses besoins. Sûrement que si la même ingéniosité servait à assurer de meilleurs services, les choses s'amélioreraient. Ma thèse est donc que la faillite fondamentale dans bien des pays africains, ce n'est pas tant le manque d'argent que le manque de volonté politique.

Robert Mugabe du Zimbabwe est un exemple révélateur. Il soutient que l'échec de la redistribution des terres est dû au fait que la Grande-Bretagne n'a pas apporté les fonds. Il a dépensé 1 milliard \$ Zim afin de construire un vaste bâtiment pour la banque centrale. Il a dépensé des milliards pour des voitures et des hélicoptères présidentiels. Ses copains ont raflé des milliards dans des caisses destinées à aider les anciens combattants blessés et à bâtir des maisons pour les fonctionnaires. Selon une réponse du gouvernement à une

question posée au parlement, 47 p. 100 des terres distribuées dans les 18 premières années de la réinstallation rurale sont allés à des élites du parti au pouvoir. En même temps, les 60 000 familles de paysans réinstallées de 1980 à 1998 n'ont reçu que peu ou pas de soutien. On les a déposées sur les terres avec peu d'outils et pas de maisons, d'écoles ou d'eau. Les services de vulgarisation agricole se sont atrophiés au point de devenir inexistantes. L'incapacité à maintenir des taux de change stables et des politiques des prix équitables signifie que les gens pauvres des régions rurales ne peuvent se payer des semences ou des engrais. Oui, la redistribution des terres est une chose importante et davantage d'argent aurait permis de réinstaller davantage de gens. Mais il y a eu une incapacité flagrante à fournir les choses essentielles que le gouvernement était largement en mesure d'offrir.

Une négligence similaire des besoins essentiels dans les secteurs du thé et du café a poussé les paysans à se battre ouvertement avec des mandataires du gouvernement qui ont géré de manière malhonnête les offices du café et du thé. Au Ghana, les producteurs de cacao ramenaient à la maison 89 p. 100 du prix mondial du cacao en 1949. Une politique concertée, taxant lourdement le cacao et forçant les cultivateurs à vendre à des taux de change parfaitement irréalistes, a fait qu'en 1983 ils ne recevaient plus que 6 p. 100. Des mesures analogues en Côte d'Ivoire ont créé des monopoles hypertrophiés et surpayés dans le commerce du cacao et du café, tandis que les producteurs se trouvaient réduits à la misère. L'argent n'était pas le problème. Le problème venait d'un système politique qui ne se souciait pas (et ne se soucie toujours pas) des moyens d'existence du citoyen moyen, et d'une élite politique voulant avant tout s'assurer pouvoir et richesse. Oui, davantage de fonds d'aide auraient peut-être atténué certains aspects de la pauvreté en Côte d'Ivoire, mais toute l'aide du monde ne sera pas d'un grand secours si les systèmes de gouvernement ne travaillent pas avec diligence et efficacité pour le bien de la nation. Ma thèse est que dans la majeure partie de l'Afrique, le système politique et ses élites travaillent activement non pas pour mais contre le bien de la nation.

Gagner la course aux investissements

Pour mettre fin à son sous-développement, l'Afrique doit se doter d'une industrie productive et attirer les investissements de l'extérieur. Pour y arriver, elle doit effectuer de nombreux changements pratiques qui réduiront le coût des activités commerciales par des améliorations aux niveaux de l'infrastructure, de l'électricité, des télécommunications, des routes, de l'éducation et des politiques gouvernementales. Ces aspects sont tous abordés dans le NEPAD, mais ils demeurent la responsabilité des gouvernements nationaux. C'est bien que le secrétariat du NEPAD ébauche des plans en Afrique du Sud, mais ce sont les gouvernements nationaux – pas le NEPAD ou l'Union africaine – qui doivent agir pour changer le fait que l'Afrique est un endroit où le coût de l'activité commerciale est non pas faible mais élevé. Le Kenya sait qu'il a un gros problème de production d'électricité depuis une décennie ou plus, mais n'a pas pris de mesures durant des années. Des appels d'offres pour de nouvelles centrales furent sans cesse repoussés parce que le Kenya refusait de financer lui-même l'aménagement et refusait également de sévir contre la corruption, le prix que la Banque mondiale réclamait en échange des fonds.

L'Afrique continue à gagner des investissements dans les secteurs où ses avantages comparatifs l'emportent sur ses côtés négatifs. Minerais, bois d'œuvre, café, thé, cacao et pétrole sont les principaux. Mais l'Afrique ne décrochera jamais le genre d'usines générales et de chaînes de montage qu'a attiré l'Asie si elle ne change pas d'image en devenant tout-à-fait accueillante pour les investisseurs. Il existe une chaude lutte à travers le monde pour chaque projet d'investissement et, le plus souvent, l'Afrique n'est tout simplement pas dans la course. Pour gagner la course aux investissements, l'Afrique doit s'attacher à corriger ses problèmes commerciaux de base et à se commercialiser non comme un cas de charité, mais comme un bon endroit d'investissement avec une main-d'œuvre peu coûteuse, de bons services et des ressources largement disponibles.

L'Afrique doit aussi réfléchir, dans une optique publicitaire, à la manière de changer son image. L'Asie a réussi à cultiver l'image (venant se greffer sur de très réels succès) d'une région où des gens intelligents et d'un haut calibre acceptent de travailler de longues heures pour une faible paye. Après que les premiers pionniers américains, européens et japonais eurent récolté les profits de la fabrication sous-traitée dans des pays comme la Malaisie, Taïwan et Singapour, un véritable flot de manufacturiers du Nord déménagèrent la production en Asie pour profiter des faibles coûts. La Corée du Sud, une arrivante assez récente sur le marché de l'automobile, pénétra relativement facilement le marché américain parce qu'on avait largement admis que les véhicules construits en Asie étaient de haute qualité. (Il est significatif que l'Inde en ait à peine bénéficié, parce qu'elle a gardé un environnement hautement bureaucratique, hostile aux investisseurs, qui rappelle étonnamment l'Afrique.)

Reforger l'image de l'Afrique

Tandis que l'Asie a joui d'une image positive, l'Afrique pâtit d'une image commerciale profondément négative. Après 40 années d'instabilité, de coups d'État, de mauvaise gouvernance et de présidences à vie, elle ne peut escompter que son image change brusquement parce qu'elle a produit les documents du NEPAD. Une compagnie qui a longtemps enregistré des problèmes avec la qualité et le service ne peut espérer que son image sur le marché change du simple fait qu'elle sort un plan déclarant que la qualité et le service sont maintenant ses priorités.

Pour changer une image négative, qu'elle soit d'un pays, d'un continent ou d'une compagnie, on doit faire des pas spectaculaires, faciles à observer, dans le sens contraire de ce qui faisait sa réputation. Après être devenus réputés pour une piètre qualité et un manque de particularités, les constructeurs automobiles américains ont dû déployer d'énormes efforts dans le domaine du contrôle de la qualité durant plus d'une dizaine d'années afin de redresser leur réputation et de reprendre des parts de marché aux Japonais. Ils n'ont pas retourné leur image en annonçant qu'ils offraient maintenant des voitures qui n'étaient pas inférieures aux japonaises, mais en pouvant déclarer avec crédibilité qu'ils proposaient de meilleurs modèles, bien montés et offrant le plus de particularités.

Quelle est la leçon à tirer pour l'Afrique? Le NEPAD constitue un pas dans la bonne direction. Du côté technique – meilleures infrastructures, moyens de transport plus rapides, services portuaires et douaniers plus efficaces, collaboration gouvernement-industrie en matière de politique – il va nécessairement falloir des années au NEPAD pour produire des résultats visibles. Du côté gouvernance, la seule promesse du NEPAD a déjà attiré une énorme attention médiatique à l'échelle internationale. Mais le débat au sujet du Zimbabwe a jeté une ombre sur le NEPAD, qui pourrait venir modifier cet accent généralement positif des médias si on oppose chacun des échecs africains aux choses grandioses que promet le NEPAD, afin de démontrer le ridicule de ses prétentions. Après un accueil positif, l'idée de la Renaissance africaine reçut un coup similaire quand la désintégration de la République démocratique du Congo entraîna une guerre à laquelle furent mêlées neuf nations, et que d'anciens réformateurs – l'Éthiopie et l'Érythrée – entamèrent la guerre la plus violente qu'ait jamais connue le continent.

Pour éviter que cela puisse se produire avec le NEPAD et afin de dissiper le scepticisme grandissant qui y voit un autre plan irréaliste de l'Afrique pour attirer de l'aide, le NEPAD doit faire des gestes spectaculaires sur le front de la gouvernance. Le plus spectaculaire serait d'adopter les normes de l'Union européenne pour la bonne gouvernance, les conflits d'intérêt et la gestion financière. Un effort public parallèle devrait être énergiquement déployé, dans les pays participants, pour discuter des normes et rendre les dirigeants publiquement responsables de leur respect.

Malheureusement, les dirigeants du NEPAD ont déjà opté pour des normes dont des chefs d'État ont convenu entre eux sans aucune contribution du public. Huit codes de conduite ont été ébauchés, mais le code concernant les pratiques démocratiques a été différé, signe qu'il aura du mal à obtenir l'approbation des 15 dirigeants siégeant au Comité de mise en œuvre.

Mettre en sourdine la rhétorique raciale

Dans le discours sur les problèmes de l'Afrique, la façon dont elle est perçue et la couverture qu'elle reçoit des médias sont souvent évoquées par les gens affirmant que le continent souffre au fond d'une image injuste, bien pire que la réalité. Ce groupe, principalement composé de politiciens, prétend que les médias se concentrent injustement sur le négatif, excluant le positif. Comme la lucarne médiatique ouverte sur l'Afrique est assez étroite dans la majorité des pays développés, peu d'histoires africaines se retrouvent parmi les actualités présentées au cours de la soirée. Et comme le continent connaît 14 conflits importants et que les mauvaises nouvelles ne cessent d'affluer sur le SIDA, il n'est guère étonnant que les histoires négatives dominent. De surcroît, il y a fort peu de succès sans équivoque à rapporter en Afrique. Oui, il y a eu des élections honnêtes qui se sont passées sans incidents, et une explosion de l'industrie du téléphone cellulaire à travers le continent, mais le choix d'histoires dans la colonne négative est bien plus grand.

Beaucoup de dirigeants africains, comprenant Mbeki, Mugabe, Jerry Rawlings (du Ghana) et d'autres, ont déclaré que cette constante implique une forme de conspiration

«blanche», mondiale, pour maintenir l'Afrique dans une position inférieure. Ces théories, qui sont souvent revenues dans le débat au sujet du Zimbabwe, nuisent énormément à la crédibilité des dirigeants du continent. Vu la fréquence à laquelle on avance cet argument et le tort qu'il cause, il faut s'attaquer directement à l'idée.

La théorie sur son problème d'image vient dire, au mieux, que l'Afrique n'est pas pire qu'ailleurs, ce qui revient à avouer qu'elle n'est pas encore une destination intéressante pour les affaires et que les décisions d'y investir doivent reposer sur la bienfaisance plutôt que l'avantage financier. Cette théorie traduit en outre un mode de pensée résolument soviétique, qui suppose que des États conspirateurs peuvent en fait contrôler les décisions de l'industrie privée et que l'industrie décide d'après des priorités raciales plutôt qu'en fonction du profit. Il est évident que certaines compagnies sont largement nationalistes, mais ce n'est pas la catégorie d'entreprises qui participe à l'investissement mondial. Ce que l'Afrique tente de dire au sujet de la deuxième catégorie – que ces multinationales font partie d'une cabale – défie le bon sens et la réalité des milliers de milliards de dollars qui s'investissent au niveau multinational tout autour du globe.

On a eu un bon exemple de ce raisonnement quand la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a envoyé une équipe ministérielle pour vérifier si Mugabe avait respecté ses promesses d'arrêter la violence et de restaurer la règle de droit. Au lieu de s'acquitter de son mandat en examinant la situation au Zimbabwe, le groupe a fait une déclaration disant que le principal problème résidait dans les reportages tendancieux des médias : «la manière partisane et tendancieuse dont un secteur des médias internationaux a fausement représenté la politique agraire du gouvernement du Zimbabwe qui cherche à effectuer une redistribution juste et équitable des terres dans une situation où un pour cent de la population possède plus de soixante-dix pour cent des meilleures terres arables.»

C'est insinuer que la famine, les usines fermées, les pénuries de devises et la violence politique étaient des problèmes imaginaires ou peut-être acceptables. Pour le monde extérieur, ces commentaires à propos des médias sont des expressions d'approbation pour des dictateurs et de solidarité raciale et font énormément douter de la capacité d'objectivité de l'Afrique. Pour le reste du monde, les faits essentiels de l'Afrique sont sans équivoque : une nation africaine sur trois est en guerre ou en proie à une sérieuse instabilité sociale. Les revenus par habitant sont plus faibles qu'il y a trois décennies. La corruption règne un peu partout. La question que se posent les gens de l'extérieur, c'est : Comment peut-on prendre l'Afrique au sérieux quand elle dit s'attaquer aux problèmes de gouvernance, si elle pense que la débâcle au Zimbabwe est une chose acceptable ou une création des médias?

À un autre niveau, le discours «injustice-conspiration» aliène les amis que possède l'Afrique. De toute évidence, de nombreuses nations lui ont témoigné énormément de bienveillance, même si certaines montrent peu d'enthousiasme dans leur générosité. Pour ces amis et ceux qui évitent de prendre position, les accusations de suprématie blanche sont insultantes, mais aussi paranoïaques et puérides. En principe, ceux qui souhaitent le succès du NEPAD devraient s'attacher à repérer leurs amis, ignorer leurs ennemis, et se

concentrer sur des accusations d'iniquité précises où des mesures correctives sont possibles, au lieu d'avancer de vastes théories de conspiration qui sont impossibles à réfuter et ne font que créer des inquiétudes autour de la paranoïa de dirigeants africains.

Résumé

En conclusion, pour pouvoir réussir, le NEPAD doit créer une dynamique et contrer la négativité rampante inspirée par ses objectifs concernant la gouvernance, en prenant des mesures spectaculaires pour instaurer et faire respecter de hautes normes de gouvernance politique, économique et financière. Il doit faire participer le public africain à un vrai débat sur la gouvernance et la politique. Il doit commencer à produire les améliorations promises dans la qualité des infrastructures, des services et de la gestion gouvernementale. Il doit consulter et encourager les entreprises commerciales nationales tout en courtisant l'investissement international. Et il doit mettre sur pied des institutions technocratiques, non politiques, pour fixer et ajuster les politiques commerciales, les politiques tarifaires et les autres politiques industrielles avec l'active contribution des milieux d'affaires et du monde universitaire.



Ross Herbert est l'actuel *Africa Research Fellow* au *South African Institute for International Affairs*. Il a beaucoup voyagé dans une quarantaine de pays d'Afrique pendant cinq ans, comme correspondant en Afrique pour des journaux indépendants. Il est l'auteur de nombreux écrits sur la vie politique, le développement, la culture et les conflits un peu partout en Afrique. Ancien rédacteur de chroniques d'affaires, il a une maîtrise en journalisme de la Columbia University et un baccalauréat en finances de l'University of Illinois.

Notes

- 1 Allocution du président Nelson Mandela au Forum économique mondial de Davos (Suisse) le 29 janvier 1999.
- 2 Allocution à la séance conjointe de l'Assemblée nationale et du Conseil national sur le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le 31 octobre 2001.
- 3 Les documents du NEPAD mentionnent l'Organisation de l'unité africaine comme coordonnatrice.
- 4 John J. Stemlau, «New Partnership for Africa's Development (NEPAD) : Democracy and Political Governance Initiative». Ébauche, Johannesburg, avril 2002.
- 5 Une nouvelle initiative africaine : fusion de l'Association du millénaire pour le programme de redressement de l'Afrique (PRA) et du plan Omega, p. 21, juillet 2001.
- 6 Entrevue, *Breaking the Cycle*, film documentaire, 2001.

- 7 *Ibid.*
- 8 www.theage.com.au, 1^{er} mars 2002.
- 9 Banque mondiale, données site Web : <http://devdata.worldbank.org/external/dgcomp.asp?rmdk=110&smdk=500003&w=0>
- 10 *Nigerian Guardian*, 26 mars 2002.
- 11 UN Integrated Regional Information Network, 26 mars 2002.
- 12 Reuters, 5 mars 2002.
- 13 Reuters, 6 mars 2002.
- 14 *The Star*, 18 mars 2002.
- 15 AllAfrica.com, 7 mars 2002 : <http://allafrica.com/stories/200203080001.html>
- 16 Jared Diamond, *Guns, Germs and Steel : The Fates of Human Societies* (New York : W.W. Norton & Company, 1997).
- 17 Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crises 1979-1999*, p. 87.
- 18 Entrevue avec Geoffrey Tambulukani, chef du département de la formation des professeurs, Université de la Zambie.
- 19 William Easterly, *The Elusive Quest for Growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA : MIT Press, 2001).
- 20 *Ibid.*
- 21 van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, et données en ligne de la Banque mondiale.
- 22 Banque mondiale, *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank Experience*, mars 2002.
- 23 Associated Press et Agence France-Presse, 12 mars 2002.
- 24 van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*.
- 25 Thandika Mkandawire, «Crisis Management and the Making of Choiceless Democracies in Africa» dans Richard Joseph (sous la direction de), *The State, Conflict and Democracy in Africa* (Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1999).

ANNEXE : 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