

LE NEPAD : UNE CHANCE DE RELANCE DURABLE D'UN PARTENARIAT NORD-SUD

JEAN-PIERRE PATAT*

Lors du dernier sommet du G8, organisé à Évian les premiers jours de juin 2003, les chefs d'État et de gouvernement des pays les plus puissants de la planète ont, pour la troisième année consécutive, consacré une part importante de leur agenda à l'Afrique. Après la réunion de Gênes, en 2001, au cours de laquelle les pays industrialisés s'associèrent à la nouvelle démarche de développement africain (ou Nepad - New Partnership for African Development) présentée par cinq chefs d'État du continent, après celle de Kananaskis au Canada, en 2002, à l'occasion de laquelle ils approuvèrent le Plan d'action pour l'Afrique élaboré par leurs représentants personnels spécialement chargés du suivi du Nepad, celle d'Évian a vu deux nouvelles décisions importantes pour l'engagement des grands pays dans l'avenir du continent africain : d'abord, l'approbation du premier rapport d'exécution du Plan d'action pour l'Afrique ; ensuite, la prolongation de la mission des représentants personnels

et le souhait de voir l'association active des pays du G8 au développement de l'Afrique élargie aux autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dont certains, on le sait, sont d'importants pourvoyeurs d'aide publique au développement (APD).

Le Nepad apparaît donc désormais comme une réalité incontournable et pérenne pour le développement de l'Afrique et pour l'association, à ce développement, de pays dont certains ne s'étaient guère jusqu'alors intéressés à ce continent, sinon en fonction de considérations stratégiques.

Dans cet article, on exposera, dans une première partie, quels sont les grands principes de la démarche du Nepad et de l'engagement des pays africains et industrialisés ; on s'attachera, dans une deuxième partie, à décrire et commenter plus précisément les orientations et actions marquantes destinées à contribuer, de manière que l'on espère décisive, au décollage du continent africain en favorisant une

* Directeur général honoraire de la Banque de France.

meilleure utilisation des fonds publics et privés.

LES GRANDS AXES DE LA DÉMARCHE DU NEPAD

On pourrait dire, paradoxalement, que le Nepad, avant d'être une question d'argent, est d'abord un état d'esprit, et que le respect de cet état d'esprit est la condition de sa réussite : nouvel état d'esprit chez les responsables africains comme chez ceux des grands pays industrialisés.

Le nouvel état d'esprit des responsables africains

Ces derniers prennent conscience que, si l'on peut reprocher beaucoup de choses aux pays industrialisés, en particulier une forte diminution relative de l'aide au développement, la solution de leurs problèmes se trouve d'abord et avant tout chez eux, en particulier s'ils veulent attirer les investissements privés, clé de leur développement, et, à ce jour, dramatiquement insuffisants.

Le plan conçu par les Africains contient, certes, son lot de projections et de volontarisme, appuyé sur des objectifs chiffrés particulièrement ambitieux, mais là n'est pas, à notre sens, le principal intérêt de la démarche qui réside dans une approche du problème réellement novatrice.

Pour concrétiser leur prise de conscience, les pays africains décident de se soumettre à un exercice permanent de

« surveillance par les pairs » (*peer review*), au cours duquel seront analysés les progrès ou les insuffisances des différents pays en matière de gestion macroéconomique bien sûr, mais également dans des domaines aussi cruciaux pour l'attractivité du continent que le respect des règles de démocratie, de bonne gouvernance, des droits de l'homme, de politiques destinées à promouvoir la paix et la sécurité...

Il s'agit d'une démarche courageuse, car un exercice permanent de surveillance par les pairs est difficile et demande beaucoup de maturité politique ; les pays de l'OCDE ont mis de nombreuses années avant de parvenir à faire fonctionner correctement ce concept. Plus récemment, nous voyons les difficultés auxquelles se heurte le suivi, assuré par la Commission européenne, du respect des principes du Pacte de stabilité et de croissance au sein de la zone euro.

Démarche courageuse, difficile, que les pays africains ont la volonté de concrétiser. Les experts de l'Union africaine ont mis sur pied, et les responsables politiques ont approuvé, un mécanisme africain d'examen par les pairs (Maep). Quinze pays africains ont signé un mémorandum pour adhérer au Maep à compter du 31 mai 2003.

Le nouvel état d'esprit des pays industrialisés

On peut le résumer ainsi : le partenariat doit remplacer l'assistance. Un partenariat, fondé sur les priorités africaines, qui doit se substituer à une aide accordée en fonction de besoins évalués par les pays donateurs.

Partenariat parce que l'on réalise que le problème africain ne peut être circonscrit au continent. C'est un problème systémique qui concerne toute la communauté mondiale.

Ce partenariat se manifeste sous plusieurs formes :

- d'abord, par la décision initiale de s'associer à la démarche présentée à Gênes par les pays africains ;

- ensuite, par l'émergence de la notion de « partenariats renforcés » que les grands pays industrialisés s'engagent à instaurer avec les pays africains dont les résultats et les avancées, appréciés au travers des exercices de surveillance par les pairs, reflètent les engagements pris dans le cadre du Nepad ;

- enfin, par l'élaboration du Plan d'action pour l'Afrique, approuvé à Kananaskis, et pouvant être considéré comme une synthèse des actions que les pays industrialisés s'engagent à mettre en œuvre dans le cadre de leurs partenariats. Ce plan d'action s'articule autour de huit grands thèmes : promouvoir la paix et la sécurité ; renforcer les institutions et la gouvernance ; favoriser les investissements et le commerce ; alléger la dette ; améliorer les systèmes éducatifs et développer les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; améliorer la santé et renforcer la lutte contre le sida ; accroître la productivité de l'agriculture ; améliorer l'approvisionnement et la gestion de l'eau.

Cette notion de partenariat doit être entendue de manière large. C'est ainsi que certains pays, et la France au premier rang d'entre eux, estiment, et cela est désormais admis par leurs partenaires, que c'est la notion de « responsabilité mutuelle » (*mutual accountability*)

qui doit primer. Les pays africains comme les pays industrialisés sont redevables de transparence et d'effort d'efficacité, les premiers dans les domaines de la démocratie, de la gouvernance, d'un environnement de paix et de sécurité..., les seconds dans celui de leurs obligations en matière d'aide au développement, que ce soit en apport financier comme en qualité et en efficacité.

Cependant, le concept de partenariat renforcé ne signifie en aucun cas que les pays qui n'auraient pas subi avec succès le processus d'examen par les pairs se verraient écartés de toute aide. En réalité, quatre types de pays pourront être distingués :

- ceux, peu nombreux, qui d'emblée s'excluent de l'exercice par leurs pratiques et leur mauvaise volonté ;

- ceux qui, à l'issue de la revue par les pairs, bénéficieront de partenariats renforcés ;

- ceux qui n'ont pas atteint le niveau des précédents, mais qui, objectivement, font des efforts et continueront d'être destinataires de l'assistance des pays donateurs ;

- ceux, enfin, dont l'extrême dénuement et la situation critique de leur population exigent une action humanitaire constante, voire renforcée, et, en tout cas, indépendante de l'exercice du Nepad.

LES FINANCEMENTS : UNE URGENCE POUR LE NEPAD

Revenons maintenant au problème de « l'argent » qui, évidemment, existe et, même, de manière cruciale.

On s'attachera à développer plus précisément trois domaines dans lesquels sa disponibilité, la qualité de ses bénéficiaires et l'efficacité de son utilisation sont déterminantes pour le développement de l'Afrique : l'APD, l'amélioration de la gouvernance, et l'allègement de la dette.

Accroître l'APD et améliorer son efficacité

Il existe un écart considérable entre les montants actuellement consacrés à l'APD par les pays industrialisés (0,22 % du PIB) et les objectifs fixés au niveau international (0,70 % du PIB). L'Europe se situe un peu au-dessus de la moyenne avec 0,32 %, et la France un peu au-dessus de ce niveau (nous étions à 0,57 % en 1994). Des engagements ont été pris lors du sommet de Monterrey, engagements que les pays du G8, et en particulier les membres de l'Union européenne, sont décidés à strictement respecter. C'est ainsi que la France entend consacrer 0,50 % de son PIB en 2007 et 0,70 % en 2012 à l'APD, 50 % de l'aide supplémentaire étant destinée à l'Afrique. Le Royaume-Uni fera passer le niveau de son aide de 0,32 % du PIB en 2001 à 0,40 % en 2005-2006. L'Allemagne s'est engagée à accroître son APD de l'équivalent de 0,27 % du PIB en 2002 à 0,33 % en 2006. L'aide de l'Italie devrait passer de 0,20 % du PIB en 2002 à 0,33 % en 2006. Les États-Unis devraient accroître de 50 % d'ici à 2006 leur APD qui représente actuellement 0,12 % de leur PIB. Le Canada et le Japon s'engagent également à faire des efforts importants.

L'augmentation de l'aide doit s'accompagner d'un renforcement de son efficacité. Plusieurs axes stratégiques doivent structurer l'action dans ce domaine :

- un changement d'échelle significatif, non seulement par l'accroissement de la contribution publique, mais aussi par celui, déterminant, des flux privés, dont l'aide publique bien ciblée doit être le catalyseur ;
- des objectifs clairs, ceux du millénaire en matière de développement, d'éducation, de santé notamment, constituant à cet égard un cadre précis ;
- la concrétisation de l'aide dans le cadre d'un partenariat ;
- enfin, un suivi des résultats et des différentes pratiques des donateurs, afin de tendre à une harmonisation.

L'aide doit, en outre, être autant que possible ciblée sur les domaines à « effet de levier » maximum pour le développement : éducation, santé, accès à l'eau.

Une synergie étroite doit être recherchée entre la contribution publique au développement, les administrations et le secteur privé locaux, entre les entreprises des pays développés et celles des pays africains. Enfin, le développement et le renforcement des capacités (*capacity building*) doivent être recherchés de manière pressante.

La recherche d'une meilleure efficacité de l'aide au développement devrait être un test-clé de la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle, avec une application aux pays industrialisés donateurs des exercices de surveillance par les pairs, dans le cadre notamment de l'OCDE.

Améliorer la gouvernance

La démocratie, les droits de l'homme, un cadre légal et judiciaire sûr, la lutte contre la corruption, sont autant de domaines dans lesquels des progrès peuvent contribuer de manière forte à une meilleure utilisation des ressources financières et à une plus grande efficacité de la dépense. Non pas que les Africains ne fassent rien pour améliorer les choses, mais, l'actualité le démontre fréquemment, on est encore loin d'une situation satisfaisante. Sur le besoin de plus de démocratie, nos partenaires africains ne manquent pas de nous faire remarquer, à juste titre, que l'Occident a mis bien du temps avant d'y parvenir, et que tout n'y est pas encore toujours parfait ; sur la question de la corruption, ils observent, non sans raison, que ce n'est pas une exclusivité de leur continent. Mais les conséquences économiques et sociales de telles défaillances sont infiniment plus lourdes dans les pays africains : fuite de l'épargne privée vers des placements en dehors de la zone, les sommes détournées à l'occasion de diverses malversations ne demeurant pas, cela va de soi, dans le circuit de l'économie africaine, image dégradée du continent décourageant les investisseurs privés dont beaucoup sont déjà *a priori* réservés.

Pour les pays africains, ces problèmes de gouvernance et les voies pour y remédier sont une pierre angulaire de la démarche du Nepad. Ils devraient figurer en bonne place dans les agendas des exercices de surveillance par les pairs, ce qui est novateur, car ces pratiques ne s'apprécient pas avec des critères quantifiés comme la gestion macroéconomi-

que, et courageux, car ce peut être source de graves blocages politiques.

Les actions entreprises par les pays du G8 dans ces domaines sont nombreuses et devraient s'intensifier. Citons notamment des programmes de coopération pour le renforcement du secteur public : consolider les parlements ; améliorer la régularité des processus électoraux ; contribuer à un meilleur fonctionnement des institutions judiciaires. L'Union européenne est à l'origine d'un programme pour le renforcement de la gouvernance (Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme - IEDDH). Les États-Unis financent une initiative pour la lutte contre la corruption en Afrique. La France supporte activement l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Ohada). Signalons également l'assistance aux pays d'Afrique pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Un point-clé de l'amélioration de la gouvernance est le renforcement souhaitable des capacités à concevoir, instruire et suivre le déroulement des projets économiques ou sociaux (*capacity building*). Dans plusieurs domaines, l'expérience montre que les injections d'argent sont inefficaces, non pas par malhonnêteté, mais par incapacité à maîtriser un processus complexe. Ainsi, bien des retards observés dans la réalisation des objectifs en matière d'éducation, et en particulier d'éducation primaire (tous les enfants devraient, selon l'objectif du millénaire, être scolarisés en 2015), tiennent à ces difficultés, à cette inaptitude, à ce que l'on pourrait appeler la dépense efficiente.

L'allègement de la dette

Plusieurs pays (Russie, Japon, France, Canada) ont pris de nouveaux engagements en matière d'annulation de la dette, dont la concrétisation devrait s'ajouter aux 32 milliards de dollars d'allègement déjà procurés dans le cadre de l'initiative « Pays pauvres et très endettés » (PPTE). Il s'agit donc de résultats et de perspectives non négligeables, mais il est moins médiatique d'y faire référence plutôt que d'exiger l'annulation pure et simple de toutes les dettes. Les pays du G8 se sont, en outre, engagés à conforter les ressources du fond PPTE d'un milliard de dollars.

Les programmes d'annulation de dettes peuvent avoir une incidence importante en termes de développement, en particulier lorsqu'ils viennent en appui du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) (les dettes sont annulées pour libérer des ressources finançant des programmes spécifiques de développement).

Enfin, lors de la réunion de Deauville en mai 2003, les ministres des Finances du G8 ont convenu d'une nouvelle approche du Club de Paris pour le problème de la dette des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

L'Afrique est donc confrontée à deux problèmes :

- attirer davantage de financements ;
- utiliser d'une manière efficace les financements disponibles. Cette dernière exigence est cruciale dans de multiples domaines, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de l'amélioration des ressources en eau, ou de l'accroissement de la productivité de l'agriculture.

On a évoqué, dans les lignes qui précèdent, les aspects essentiels conditionnant une amélioration des problèmes de financement, en quantité comme en efficacité. On aurait pu en citer d'autres. Il est clair que la multiplication et la poursuite des conflits engendrent des coûts humains et sociaux considérables, mais aussi des détournements de ressources préjudiciables au financement de la croissance. Promouvoir la paix et la sécurité est l'un des points forts du plan d'action du G8, et il s'y est déjà fortement investi. On citera notamment l'élaboration (processus dit de Berlin) d'un plan conjoint Afrique/G8 de renforcement des capacités africaines chargées de mener des opérations de maintien de la paix, afin de mettre nos partenaires en mesure, d'ici à 2010, de s'engager plus efficacement dans la prévention et le règlement des conflits violents et de mener des opérations de maintien de la paix, conformément à la charte des Nations unies. Mentionnons également les actions menées pour développer, au niveau régional et sous-régional, des capacités de prévention des conflits, par l'observation et la médiation.

Des actions que l'on pourrait qualifier d'horizontales sont également de nature à améliorer la gouvernance et le jeu démocratique, et, par conséquent, rendre plus efficace l'utilisation des ressources disponibles : une meilleure insertion des femmes dans la société et les instances dirigeantes privées et publiques, une extension des accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les pays du G8 sont disposés à aider les pays africains dans ces deux domaines-clés.

L'Afrique n'est pas encore tirée d'affaire, loin de là, mais le Nepad apparaît à ce jour comme une démarche venant après beaucoup d'autres bien décevantes, mais cohérente et recelant les potentialités d'un développement effectif.

Bien entendu, après deux ans à peine d'existence, on ne doit pas faire preuve d'un optimisme inconscient. Il s'agit d'une action de longue haleine et qui, pour se maintenir dans la durée, implique quelques conditions.

Dans les pays africains, il faut évidemment faire fonctionner efficacement les exercices de surveillance par les pairs, élément essentiel du Nepad, sans laxisme, mais aussi sans angélisme, car il y a des réalités dont il faut tenir compte. Certains suggèrent que, dans les relations avec les institutions financières internationales, les exercices de surveillance par les pairs puissent, s'ils fonctionnent bien, remplacer la conditionnalité.

Il faut aussi faire accepter et endosser le Nepad par la société civile africaine.

Dans les pays industrialisés, il convient d'abord de tenir leurs engagements en matière d'APD, engagements sur les montants de l'aide financière, mais également sur son efficacité.

Les pays du G8 doivent également associer effectivement, comme le suggèrent implicitement les conclusions du sommet d'Évian, les autres pays de l'OCDE. Le Nepad ne pourra que bénéficier de l'apport de ces derniers, qui ont tous une expérience, souvent originale, et toujours active, de l'aide au développement.

Les pays industrialisés doivent, en outre, impliquer étroitement leur secteur privé à la démarche, en l'encou-

rageant à investir, mais aussi en favorisant la prise de conscience du fait qu'il y a des domaines (l'action pour la santé en est un) dans lesquels il peut y avoir incompatibilité entre la satisfaction de besoins énormes et urgents des Africains et le souci de la préservation d'intérêts financiers. Cette prise de conscience doit également s'opérer dans le domaine de la libéralisation des échanges, pour laquelle beaucoup d'efforts et d'avancées ont déjà été concrétisés, mais dont certains aspects (par exemple la question des subventions des pays riches à leurs productions agricoles ou textiles) polarisent les frustrations et les revendications ; et, cela, bien que la solution de ce problème ne soit pas un facteur décisif pour le développement africain. Dans ce domaine, la France a, d'ores et déjà, décidé d'instaurer un moratoire sur toutes les aides aux exportations de produits agricoles vers l'Afrique pendant la durée des négociations du cycle de Doha, décision reprise par l'Union européenne.

Enfin, un défi important pour les pays industrialisés demeure leur contribution au maintien de ce nouvel état d'esprit que représente le Nepad, en particulier l'efficacité dont ils feront preuve pour accompagner les efforts des pays africains vers une meilleure gouvernance. Dans ces domaines, qui concernent l'art de gouverner, de faire fonctionner efficacement une démocratie parlementaire, de bâtir un appareil judiciaire, de susciter ou de respecter une presse libre et constructive, de mettre en place et surtout de faire fonctionner les procédures destinées à garantir la meilleure utilisation de l'argent public, un partenariat effectif et novateur est fondamental.

