



Rencontre sous régionale de la société civile sur le NEPAD à l'initiative du RADI les 24, 25 et 26 Février 2003 au Laguna Beach à Mbodiène.

THEME :

Quelle analyse économique, sociale et culturelle, pouvons nous faire du NEPAD ? Quelles sont les forces et les faiblesses de sa stratégie ? Quelles sont ses priorités et ses orientations pour le développement économique et social du continent. ? »

Présentation

**Sams Dine SY
Economiste Financier, Analyste de Politique & de Prospective internationale
Consultant, Dakar**

**Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique :
Examen Critique**

*Cette présentation et le document de support
qui l'accompagne sont destinés à la Rencontre
du RADI sur le NEPAD.*

*Leur utilisation dans tout autre cadre est
soumise à l'accord préalable de l'auteur*

Sams Dine SY

(samsdine@refer.sn samsdine@yahoo.sn)

Sommaire

Introduction _____	1
I. Le développement de l'Afrique est-il possible ? _____	1
1. Tendances du développement de l'Afrique et problèmes de planification _____	1
2. Problèmes de planification _____	3
3. La construction du NEPAD et la formation de la stratégie _____	6
II. La remise en cause du NEPAD _____	10
4. De la NIA au NEPAD : le changement de contexte _____	10
5. La pertinence et le degré réel d'appropriation du NEPAD _____	13
Pertinence _____	13
Degré réel d'appropriation _____	13
6. Le contenu et la dynamique du partenariat _____	16
7. La position des acteurs du partenariat _____	17
Le Colloque de l'African Renaissance Institute of South Africa _____	17
Le rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale (France) _____	17
Le Forum BAD/OCDE-CD sur les perspectives africaines _____	19
Les positions exprimées par la société civile _____	19
III. Les chances de succès du programme d'action _____	19
8. Scénarios du NEPAD _____	19
9. Implications pour la gouvernance du NEPAD _____	21
10. Options stratégiques _____	23
Conclusion : Quelle stratégie pour la société civile ? _____	25
Notes _____	27

Encadré 2 : Les péripéties de la planification multi-nationale en Afrique	5
Encadré 3 : Des scénarios de l'OCDE au NEPAD	7
Encadré 5 : Quelques événements marquants parmi d'autres, depuis le Plan d'action du Caire	9
Encadré 6 : La stratégie pour atteindre les ODM et pour prendre en compte les besoins spéciaux de l'Afrique	9
Encadré 7 : Un scénario, par temps gris, de l'Afrique dans le monde du XXIe siècle	11
Encadré 8 : Comment la stratégie du NEPAD a évolué par rapport à celle de la NIA	12
Encadré 9 : L'APRM	14
Encadré 10 : L'appropriation du financement	15
Encadré 9 : Les questions posées à la réunion de l'OCDE/BAD sur le NEPAD	18
Encadré 10 : Plan d'action du G8 pour l'Afrique	24

Graphique 1 : les échanges intra et inter régionaux 2

Graphique 2 : les inégalités entre région : 1900-2000 3

Graphique 3. Les impacts sur le NEPAD des attaques terroristes : quatre scénarios 10

Graphique 4. Typologie des partenariats 16

Graphique 5. Modes de gouvernance 21

Tableau 1 : Populations vivant avec moins de 1\$/jour 2

Tableau 2 : Correlations entre le Produit du G7 et celui des PED 3

Tableau 3 : Les scénarios globaux de l'OCDE 6

Tableau 4 : NEPAD et Union Africaine : les domaines d'application 8

Tableau 5 : Typologie des partenariats et perspectives pour la mise en œuvre du NEPAD (X) 16

Tableau 6. Les initiatives sur une échelle d'incertitude 20

Tableau 8 : Forces et faiblesses de la stratégie du NEPAD 25

Introduction

Cette présentation vise à fournir à la société civile et aux organisations de développement, l'information et les concepts de base pour s'approprier le NEPAD. Sa logique repose sur l'enchaînement d'idées relatives au contexte du développement de l'Afrique, à la formation de la stratégie de partenariat mondial et aux conditions de mise en œuvre et de gestion du Programme d'action. L'approche consiste à soumettre le cadre conceptuel et logique à un examen critique, à confronter la vision à la réalité des problèmes vécus par les acteurs du terrain et à ouvrir de nouvelles perspectives.

Le chapitre premier explore la vision du développement de l'Afrique qui sous-tend le NEPAD. La section 1 examine les tendances du développement de l'Afrique. La section 2 passe en revue les problèmes de planification. La section 3 examine le processus de construction du partenariat entre la communauté internationale et les gouvernements africains, en tant que modalité de réponse.

Le chapitre 2 soumet le partenariat à un examen critique. La section 4 revient sur le passage de la NIA au NEPAD et les effets probables du changement des priorités mondiales suite aux attaques du 11 septembre. La section 5 examine la pertinence du cadre conceptuel ainsi que le degré réel d'appropriation du partenariat. La section 6 examine le contenu et la dynamique du partenariat. La section 7 donne une vue d'ensemble des positions exprimées par quelques acteurs du partenariat.

Le chapitre 3 examine les perspectives pour sa mise en œuvre. La section 8 esquisse les scénarios de mise en œuvre. La section 9 analyse les implications des scénarios pour la gouvernance du partenariat. La section 10 examine les options stratégiques. Enfin, on tire les implications pour la société civile et les organisations à la base.

I. Le développement de l'Afrique est-il possible ?

1. Tendances du développement de l'Afrique et problèmes de planification

Le principe de la construction d'un partenariat entre l'Afrique et le G8 est le fruit du contexte de l'après-guerre froide, marquée par l'idée de partage des dividendes qui en étaient escomptés, comme pour effacer d'un trait plusieurs siècles de violence et de terreur. Le NEPAD qui en a résulté, constitue une étape majeure dans le processus de planification du développement de l'Afrique, tant par la nouveauté de l'approche que par les péripéties de sa conception. Il ne saurait cependant être exonéré de tout examen critique. Le bilan détaillé de la globalisation et de la guerre contre l'Afrique qui en a été le trait singulier, reste à faire, même s'il est contestable au nom de la mémoire, de l'histoire et de l'oubli¹.

Il est difficile de quantifier les bénéfices, en particulier d'évaluer toutes les ressources humaines, matérielles et morales qui ont été soustraites de l'Afrique, par la force, la loi, le droit, la négociation ou le jeu des règles. Les liens entre les divers mécanismes qui ont pu se mettre en place pour faciliter leur expropriation ou leur sortie, commencent à peine à être démêlés. La poursuite par d'autres moyens de l'esclavage a-t-il abouti au partenariat, en passant par la colonisation, l'assistance, l'aide bilatérale, la coopération internationale, l'endettement massif, le Consensus de Washington, les accords régionaux et inter-régionaux ? Démêler cet écheveau complexe et ses retombées, constitue une tâche indispensable pour envisager un partenariat mondial pour le développement de l'Afrique.

	*	Population					
		1987		1993		1998	
		Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Afrique Sub Saharienne							
	72,9	217,2	46,6	273,3	49,7	290,9	46,3
Total **	84,2	1184,2	28,3	1304,3	28,1	1198,9	24,0

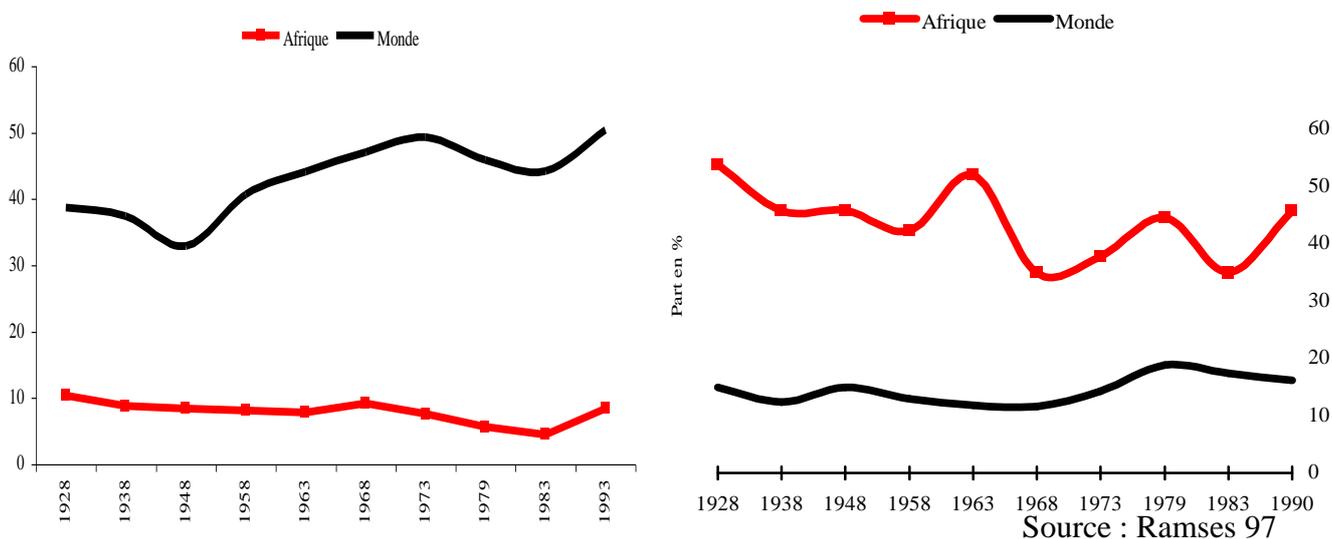
*.: Population couverte par au moins une enquête
 **: y compris Chine
 Sources Banque Mondiale (2000)

Il est par contre incontestable que le contraste entre l'Afrique et le reste du monde depuis deux siècles a atteint un niveau qui provoque l'émotion mondiale. En dépit de la longue période d'esclavage, l'écart entre l'Afrique et le reste du monde est resté

raisonnable aux alentours de 1820. Jusqu'à cette date, toutes les populations vivaient à peu près avec l'équivalent de moins de 2 US\$ par jour². Aujourd'hui, la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté - soit avec moins de 1 \$ par jour - a décliné dans le monde de 29% à 24 %, entre 1990 et 1998, sauf en Asie et en Afrique. Dans ce continent, 46,3% et 80% de la population vivaient en 1998, avec respectivement moins de 1 \$ et moins de 2 \$ par jour. Ni l'intensification des échanges au cours de la période 1914-1950, ni l'ouverture commerciale et financière des années 80, n'ont permis le recul de la pauvreté en Afrique, comme ce fut le cas - mais de manière tout à fait relative et sans aucune garantie d'irréversibilité - dans d'autres régions du monde³. Le ralentissement de l'économie mondiale depuis une dizaine d'années, accentué par celui de l'économie américaine, affecte l'Afrique dans une proportion encore inconnue il y a seulement deux décennies : du simple au triple (tableau 2).

L'écart entre l'Afrique et les Etats-Unis, dernier empire mondial est devenu abyssal. Le creusement s'est accompagné d'une atomisation du continent favorisant le processus d'intégration inter-régionale au détriment du processus d'intégration intra-régionale et de constitution d'un bloc économique et politique, à l'image de l'Amérique du Nord et de l'Europe (graphique 1). Tel est le sens réel de la marginalisation de l'Afrique au XIX^e siècle, de sa déconnexion au XX^e siècle, et si ces tendances continuent, de son exclusion possible du système mondial au cours du XXI^e siècle.

Graphique 1 : les échanges intra et inter régionaux



Les perspectives de rattrapage du continent s'annoncent incertaines, depuis que les économies émergentes d'Asie ont été stoppées dans leur effort par la récession mondiale, l'extension de la misère, des catastrophes naturelles et humaines, toutes choses que l'aggravation des déséquilibres financiers américains, les attaques du 11 septembre et la mise en place de la coalition globale contre le terrorisme ont accentué. Sans tomber dans l'afro-pessimisme ambiant, on peut se demander si l'Afrique n'est pas affectée par une tendance lourde - multi-séculaire - de dégradation continue de son potentiel économique et d'affaiblissement progressif de l'autonomie individuelle et collective des Africains, dont les effets ultimes seraient la perte des qualités indispensables à l'expression de soi et à la participation active à l'évolution mondiale.

Le PIB africain pour l'année 2000, exprimé en \$/h est 19 fois inférieur à celui des autres régions du monde Afrique (graphique 2). En fait, les économies africaines n'ont jamais pu disposer d'une croissance durable et plus rapide que celle des pays riches (tableau 2). Pendant que le libre-échange imposait sa loi d'airain au XIXe siècle, plusieurs pays d'Europe parvenaient à se protéger, tandis que l'Afrique était dans l'incapacité d'en faire autant pour les secteurs vitaux comme l'agriculture et l'artisanat. Aussi ces derniers ont été totalement éradiqués, sans avoir jamais de base à l'industrialisation. Alors qu'au milieu du XXe siècle, l'ouverture internationale intensifiait la diffusion des innovations, l'apprentissage et la convergence vers les meilleures pratiques, l'Afrique se recouvrait du manteau du protectionnisme, avec un siècle de retard, s'excluant de fait des bénéficiaires de la mondialisation, au nom du développement auto-centré⁴. On peut se demander ce que les décennies à venir réservent à un continent toujours en retard d'une révolution et si lent à s'approprier les concepts de développement.

2. Problèmes de planification

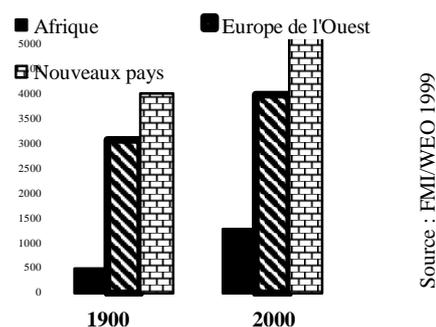
Pourtant, le développement à long terme de l'Afrique a été au centre d'un effort intense de planification multi-nationale qui s'est incontestablement enrichi des progrès de l'analyse structurelle et de la prospective. Des travaux les plus récents, il ressort que le développement de l'Afrique au cours du XXIe siècle s'inscrit dans au moins quatre scénarios, dont deux extrêmes et deux intermédiaires, mais qui constituent autant de réponses possibles aux exigences majeures de ce siècle. Il peut rester inégal ou devenir durable au point de transformer le continent en pôle d'entraînement de l'évolution mondiale. Il peut résulter d'une approche régionale. Il peut aussi résulter d'une percée stratégique réalisée dans certains secteurs, à la suite d'une crise mondiale des systèmes productifs consécutive à une révolution bio-éthique ou écologique. La vision qui permet de faire face aux implications de chacun de ces scénarios constitue le véritable enjeu de connaissance pour les acteurs de la société civile. Sans quoi, l'Afrique continue de s'inscrire dans une de ses visions héritées des ex-puissances coloniales, plaquée par les thuriféraires de la globalisation des marchés, imposée par la logique de l'intégration inter-régionale, à moins qu'elle ne soit transmise, de manière plus *soft*, par les institutions des Nations Unies. Cependant, la construction d'une vision alternative, autonome et robuste résultera d'un effort de longue haleine et devra tenir compte des enseignements de l'expérience.

Graphique 2: les inégalités entre régions

Tableau 2 : Corrélation entre le Produit du G7 et celui des PED

	1971-2000	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Afrique	0.33	0.20	0.51	0.67
Asie	0.15	0.03	0.57	-0.04
Exportateurs de fuel	0.32	0.41	-0.06	0.27
Exportateurs de produits primaires	0.07	0.07	0.08	0.21
PED	0.45	0.52	0.62	0.10

Source FMI World Economic Outlook 2001



En tant qu'étape majeure dans la réflexion sur la vision de l'Afrique dans le monde du XXI^e siècle, le NEPAD se situe dans la lignée des grandes initiatives et grands dessins établis pour le continent, de l'intérieur comme de l'extérieur. On pense bien entendu à des visionnaires comme Nkrumah, Senghor, Nyerere, Boumedienne, Nasser, Mandela, parmi d'autres qui ont dominé la scène africaine au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. Plusieurs bailleurs de fonds et institutions internationales, experts et éminentes personnalités ont aussi mis à la disposition des gouvernements, des concepts de développement et appuyé les exercices de planification.

Les efforts autonomes d'élaboration de vision régionale et continentale sont rares. C'est cette lacune qu'entendaient combler la démarche initiée à Monrovia en 1979, puis au Caire en 1995, qui trouve son couronnement avec l'adoption du NEPAD par l'Union Africaine (encadré 1). La démarche de Monrovia visait d'abord à synthétiser les visions des leaders africains qui avaient plutôt tendance à se concurrencer. De cette démarche, sont nés le Plan d'action de Lagos, puis le Traité d'Abuja et par la suite, le PANUREDA, la Nouvelle Vision pour l'Afrique, l'Initiative Spéciale des N.U. pour l'Afrique, ISNUA). Toutes ces initiatives ou programmes en faveur de l'Afrique ont été qualifiés au mieux, de tentatives partielles, au pire d'échecs retentissants, tout au moins au regard de la sévérité de la crise que traverse le continent. Mais l'anathème jeté sur les plans africains peut paraître sévère et injuste. Ils ont tout simplement sous-estimé le poids des conditions initiales qui ont façonné le développement mondial et la trajectoire du continent.

Les causes auxquelles prétendaient s'attaquer les initiatives passées et en cours ne seraient que les symptômes d'un malaise plus profond qui se nourrit de la tentation hégémonique et du développement inégal, même si d'une période à l'autre, la compassion et quelques avertissements sans frais provoquent une émotion mondiale en faveur des laissés pour compte. Par ailleurs, la multiplication et le chevauchement des initiatives et programmes témoignent d'une absence de projet global. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'étonner, qu'entre le moment où ils sont conçus ou énoncés et leur adoption, s'écoule un temps suffisamment long pour que des changements imprévus dans le contexte les rendent caducs. Les gouvernements africains et leurs partenaires leur accordent le soutien diplomatique, tout en sachant, qu'ils ne seront pas mis en œuvre.

L'action mondiale en faveur du développement de l'Afrique livre en fait deux messages. Le premier est qu'aucun exercice d'élaboration de vision ou de plan n'est viable en dehors d'un examen approfondi des perspectives à long terme, afin de hiérarchiser les tendances lourdes, incertitudes, enjeux, défis, signaux faibles porteurs de changement, puis de construire l'échelle de réponses adaptées. Le deuxième message est que pour maîtriser l'ampleur et la complexité d'un exercice de cette nature, il faut l'orienter, le plutôt possible, vers la détermination des priorités et leur mise en œuvre. Dès lors, la principale question qui se pose, est dans quelle mesure le NEPAD peut-il échapper à la malédiction des plans en faveur de l'Afrique. L'examen des éléments de rupture et de continuité dans la mise en place du partenariat entre l'Afrique et le G8 fournira, sans doute une réponse, sur les conditions de son appropriation.

Encadré 2 : Les péripéties de la planification multi-nationale en Afrique

La problématique du NEPAD renvoie à celle de l'articulation entre l'intégration régionale en Afrique et celle de l'Afrique dans l'économie mondiale qui se met en place, dans la perspective d'une gestion concertée des risques et des incertitudes de la mondialisation. D'où la nécessité de bien distinguer les étapes de l'intégration régionale en Afrique et de tirer les leçons des efforts de planification multi-nationale.

Les Années 60-70 : l'intégration régionale est d'abord reléguée au second plan avec la création de l'OUA minimaliste/souverainiste du groupe de Monrovia. Les concepts d'assistance puis de coopération pour le développement dominent cette époque et masquent un intense effort visant à acheter des alliances avec l'aide

Les Années 80-90 : la stratégie de Monrovia débouche sur l'adoption du PAL (1980) du Traité d'Abuja (1990). Cependant la grande majorité des pays africains s'investissent davantage dans la mise en œuvre des PAS que dans celle des Plans nationaux et multinationaux. L'adoption en 1995 du Programme d'action du Caire s'accompagne d'une intensification de la réflexion sur les perspectives de développement de l'Afrique et de la multiplication des plans d'actions, programmes et initiatives pour l'Afrique. Les concepts de renforcement des capacités, de partenariat et d'appropriation masquent à leur tour l'effort des ex-puissances coloniales à transférer par leur rachat, les dettes africaines aux institutions internationales dont le mandat de gestion des économies émergentes, endettées et pauvres a été renforcé.

Au cours de ces deux périodes l'Afrique a expérimenté plusieurs modèles de régulation allant de la planification centralisée à l'échelon national à l'intégration de marchés ouverts et concurrentiels. Avec des résultats bien en deçà de ce qui a été possible dans d'autres régions, quel que soit le modèle adopté. Les causes sont, à présent, connues :

- Une prise en compte insuffisante sinon négligeable des risques et incertitudes de l'environnement international par défaut d'anticipation et de stratégie prospective
- Une tendance à adopter des plans qui expriment au mieux des aspirations du secteur public, par défaut d'implication de la société civile et du secteur privé
- Une dépendance trop forte vis-à-vis de contraintes extérieures qui laisse une marge de manœuvre faible pour exploiter/valoriser les atouts de l'Afrique.
- Une conception du plan essentiellement basée sur la mobilisation de l'aide extérieure à affecter à des projets ponctuels, sans trop se soucier de la mise en œuvre et de l'évaluation.

En matière de coopération et d'intégration régionale, la tendance a été davantage à la multiplication des approches que la recherche d'une articulation ou d'une mise en cohérence. D'où les thèmes de rationalisation des OIGs, d'adoption de programmes de convergence, de régionalisation des PAS ou encore des programmes de réduction de la pauvreté qui ont été agités au cours de la deuxième moitié des années 90.

Approche	OUA/CEA	NEPAD	UA
Globale	PAL, CEA, Autres programmes des NU pour l'Afrique Consolidation des groupements régionaux pour bâtir l'union africaine	Initiatives de base pour créer les conditions du développement (durable (bonne gouvernance, gouvernance économique et d'entreprise, approches régionales et sous-régionales au développement), mobilisation des ressources, mise en place d'un partenariat mondial	Union politique, économique et sociale pour créer une capacité globale d'action à l'échelle mondiale
Sectorielle	Programmes sectoriels, inter-sectoriels, industrie, transports, communication, NTIC, éducation, habitat	Priorités sectorielles (infrastructures, ressources humaines, agriculture, environnement, culture, science et technologie	
Projet par projet		Projets communs sur la base de priorités sectorielles établies et pour favoriser les partenariats	

Tirant les leçons de ces échecs, les bailleurs de fonds s'orientent vers des tentatives visant à articuler la gouvernance africaine et la gouvernance globale. La réforme de l'aide publique de manière à l'orienter vers des objectifs de développement, la redéfinition de l'architecture financière internationale et la réflexion sur la procédure organisant la faillite des Etats, participent de cet effort. Dans ce cadre, plusieurs accords, initiatives, forum et propositions ont été initiés ces dernières années : AGOA, Forum Afrique/UE, G15, Initiative Tous sauf les Armes, Plan d'action G8 pour l'Afrique, rapport "Meltzer" au Congrès américain sur les institutions financières internationales, proposition "Krueger" au FMI sur la restructuration la dette souveraine. En ce qui concerne l'Afrique, l'adoption des DSRP, le glissement sémantique de l'OUA à l'UA et la transformation du Plan d'Action de Lagos en NEPAD, incluant des acteurs non Africains et couvrant un nombre encore plus important de domaines, marquent le passage d'un paradigme stratégique à un autre. Le niveau régional et l'économie de marché deviennent des éléments incontournables du cadre stratégique de développement des pays africains en s'appuyant sur les concepts clés d'appropriation et de partenariat, tels qu'ils ont été définis par l'Agenda 21 pour le développement de l'Afrique.

3. La construction du NEPAD et la formation de la stratégie

Le NEPAD s'inscrit dans la continuité du programme d'action du Caire pour la relance du développement de l'Afrique. Le climat de crise sévère du milieu des années 90 marqué par un niveau de pauvreté en Afrique jamais encore égalé a, sans doute été à l'origine des révisions déchirantes dans la stratégie africaine mise en place avec le PAL et le Traité d'Abuja. Le "Programme d'action du Caire (1995) pour la relance du développement économique et social de l'Afrique" marque une première rupture avec l'approche d'autosuffisance collective et l'intégration continentale en dépit de leur réaffirmation solennelle. Le partenariat avec la communauté internationale est jugé comme une nécessité, tandis que la référence au marché mondial libéralisé est considérée comme incontournable. Avec ce programme, l'Afrique venait de fait de se doter du cadre politique du futur NEPAD. Du reste, la similitude des domaines d'intervention est troublante (tableau 4).

Mais, le NEPAD constitue aussi une rupture par rapport aux démarches, visions et plans passés. Non pas parce qu'il a été conçu par les Africains et piloté par les Chefs d'Etats, mais parce qu'il s'agit de la première proposition pour l'Afrique qui découle d'un exercice de prospective globale.

En 1996, l'OCDE/CAD réalise l'étude prospective "le monde en 2020" qui pour la première fois procède à une évaluation quantifiée de la situation des différentes régions du monde et en particulier de l'Afrique à l'horizon 2020. Même si le choix des hypothèses et les implications qui sont tirées des scénarios normatifs sont discutables (tableau 3). Cet exercice devait combler le vide créé par l'absence de vision régionale partagée avec les pays africains. La vision à mettre en œuvre propose de parvenir à une croissance dynamique qui ouvre la voie à la réduction rapide de la pauvreté.

Tableau 3 : Les scénarios globaux de l'OCDE

	1996-2000		2001-2010		2011-2020		1995-2020	
	SR	SI	SR	SI	SR	SI	SR	SI
Afrique SS	4,6	2,8	5,0	2,8	5,8	2,6	5,2	2,7
OCDE	2,7	2,7	3,0	2,3	2,7	1,6	2,8	2,1
Hors OCDE	6,5	4,7	6,9	4,1	6,5	3,9	6,7	4,2
Cinq grands*	7,2	5,4	7,3	4,5	6,7	4,3	7,1	4,6
Autre PED	5,9	4,0	6,5	3,7	6,2	3,5	6,3	3,7
TOTAL	4,3	3,5	5,0	3,1	4,9	2,8	4,8	3,1
* Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Russie								
Source : OCDE : Le monde en 2020								

L'ampleur extraordinaire des disparités de revenus entre les nations riches et prospères et les pays pauvres et endettés est à l'origine de multiples avertissements sur les conséquences négatives de l'accroissement des inégalités et de la pauvreté sur l'évolution de la mondialisation. Cependant, la structure retenue pour les objectifs internationaux de développement met davantage l'accent sur la nécessité de combler les écarts de revenus vis-à-vis des autres régions en développement et, dans une moindre mesure, de rattraper le retard accumulé par l'Afrique par rapport à une période antérieure.

Sous réserve d'une croissance mondiale rapide, le niveau de pauvreté pourrait reculer en Afrique, tandis que l'écart de revenus, entre l'Afrique et les pays de l'OCDE, se maintiendrait. Mais cette performance ne devrait pas permettre de combler l'écart de revenus avec les pays riches et encore moins provoquer un déplacement du centre de gravité mondial de l'Atlantique Nord et du Pacifique vers le continent, ce qui supposerait des taux de croissance de 10 % pendant au moins 10 ans. Dans le cas d'une croissance lente, le niveau de pauvreté retombe à celui de 1993-95, période au cours de laquelle il était le plus élevé du monde (Tableau 3). Pour forcer la porte vers le scénario normatif et éviter une catastrophe africaine de portée mondiale, le Partenariat et l'Appropriation ont été retenus comme principes cardinaux. La réduction de la pauvreté de moitié à l'horizon 2020 et l'intégration de l'Afrique dans la mondialisation par l'ouverture des marchés aux exportations africaines, constituent de fait, les deux domaines prioritaires du partenariat en gestation.

Encadré 3 : Des scénarios de l'OCDE au NEPAD

Les scénarios de l'OCDE ont été repris par les membres du CAD, en particulier par les Institutions du Système des Nations Unies (CEA, Banque mondiale) et ont nourri diverses initiatives dont celle qui a été présentée à Tokyo, en 1998 lors de la deuxième TICAD. L'"Agenda pour l'Action" élargit le champ des domaines prioritaires à la promotion de l'investissement direct étranger, l'allègement du fardeau de la dette et la facilitation des transferts de technologie. Parmi les approches préconisées pour gérer le partenariat, figurent la coordination des soutiens extérieurs, la coopération et l'intégration régionale et la coopération Sud-Sud. Le renforcement des capacités, l'intégration de la question du genre et la gestion de l'environnement apparaissent comme des thèmes transversaux. Les principaux domaines d'action retenus sont le développement social, le développement économique (promotion du secteur privé) et l'instauration des fondations de base du développement (bonne gouvernance, prévention et gestion des conflits).

Parallèlement à ce processus, les Institutions de Bretton Woods, après évaluation des leçons de l'histoire mondiale de la croissance du revenu et de la réduction de la pauvreté (FMI/WEO 1999, Banque Mondiale WDR 1999), soumettent à Libreville la même année, l'Initiative pour la croissance et la réduction de la pauvreté (ICRP) aux gouvernements africains. Toutefois, l'horizon a été ramené à 2015 et, à l'issue d'un processus soutenu de négociation facilitant l'appropriation, les taux de croissance ont été revus à la hausse, de 6 à 7 % par an, au lieu d'une moyenne de 5,2 sur la période 1995-2020.

Le Rapport Annan " Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle" puis la Déclaration du Millénaire de l'ONU ont repris à leur compte cet objectif majeur. Entre les deux moments, la société civile africaine a été consultée à travers une série de forums et de réunions de groupes d'experts et d'éminentes personnalités qui ont sérieusement amendé le Rapport Annan. Au cours de la Session du Millénaire de l'ONU, plusieurs Chefs d'Etats africains sont montés au créneau pour exprimer avec force leur vision de l'Afrique dans le monde du XXI^e siècle. Le processus de réappropriation de la Déclaration du Millénaire et de mise à l'épreuve du partenariat mondial pour l'Afrique est, par la suite, allé très vite. L'Initiative sud africaine "The Millennium Partnership for the African Recovery Programme MAP" a repris à son compte les propositions et les indicateurs qui en découlent. Mais, sans doute, pressé d'affirmer son leadership, le Président Mbeki s'est contenté d'en présenter les grandes lignes au Forum de Davos 2000. La présentation a été d'autant plus fraîchement accueillie que simultanément le Président Wade exposait les grandes lignes de sa démarche, qu'il avait baptisé "Plan Omega".

Les propositions pour l'Afrique de la déclaration du Millénaire de l'ONU ont servi de cadre à l'analyse de la Commission Economique pour l'Afrique de l'ONU dans le "Compact for African Recovery, CAR". Par la suite, l'OUA les a inscrites à l'ordre du jour du Sommet des Chefs d'Etat tenu à Lusaka en 2001. Elles ont été en fin de compte présentées par les représentants de l'Union Africaine au Sommet du G8, sous la forme de "Nouvelle Initiative pour l'Afrique, NIA". Cette dernière a été synthétisée dans le "Plan de Gênes pour l'Afrique", en tenant compte des priorités du G8 pour l'Afrique. Le plan de Gênes met l'accent sur les mêmes thèmes que la NIA et y ajoute le thème de la lutte contre la corruption et les famines. En lieu et place de l'allègement de la dette, il est surtout question de promotion des investissements.

Après le Sommet du G8, le Communiqué met l'accent sur la solidité et le dynamisme d'une économie mondiale ouverte en tant qu'option fondamentale pour réduire la pauvreté en Afrique. L'ensemble des PED est invité à mettre en place un cadre favorable à l'expression des droits de propriété, à la régulation des investissements ainsi que des systèmes d'intégrité. Il est surtout suggéré aux membres du Comité de pilotage de retravailler la cohérence d'ensemble du document et de le partager avec les autres Chefs d'Etat africains.

Pour sceller l'esprit de partenariat entre la communauté internationale et l'Afrique, la NIA est rebaptisée "Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique, NEPAD", à l'issue de la réunion d'Abuja de Novembre 2001.

On connaît la suite. Les Chefs d'Etats ont initié un programme de communication et de plaidoyer auprès de leurs principaux pairs du G8 (Etats-Unis, Grande Bretagne, Union Européenne, France, Canada). Plusieurs réunions régionales se tiennent pour affiner les priorités, diffuser le document et le faire adopter :

- présentation du NEPAD à la Commission de l'Union Européenne
- rencontre de Dakar sur le financement du NEPAD
- réunion du G8 autour du Plan d'action pour l'Afrique
- Forum de l'OCDE/BAD sur les perspectives africaines et le NEPAD
- Sommet de l'Union Africaine à Durban adoptant formellement le NEPAD
- présentation du NEPAD à l'ONU en septembre 2002

Parallèlement, la banque de données et des projets s'étoffe, complétant les études sectorielles disponibles sur la gouvernance, les priorités sectorielles, les investissements et les flux financiers.

Au cours de la réunion 2001 du Forum de Davos, les premiers soutiens financiers ont commencé à se concrétiser avec le Canada qui met à disposition de l'Afrique une enveloppe supplémentaire de US\$ 500 Millions.

La vision de l'OCDE, du développement de l'Afrique est proposée aux dirigeants africains (encadré 3). La suite n'a été qu'une appropriation de cette vision par un effort soutenu de coopération entre les membres du CAD/OCDE et les gouvernements africains.

Au bout d'un processus de formulation des priorités de l'Afrique pour le XXI^e siècle qui aura duré plus de 7 ans et connu bien des péripéties, c'est le Sommet de Durban, consacrant l'Union Africaine, qui adopte formellement le NEPAD, sans toutefois l'articuler (tableau 4).

Tableau 4 : NEPAD et Union Africaine : les domaines d'application comparés avec ceux du programme d'Action du Caire (1995)		
<p>Initiatives, approches et domaines prioritaires du NEPAD</p> <p>Initiatives pour la paix, la sécurité et la bonne gouvernance</p> <p>Initiative pour la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises</p> <p><u>Approches</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - sous-régionales - régionales au développement <p><u>Priorités sectorielles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Comblent l'écart dans le domaine des Infrastructures - Mise en valeur des ressources humaines - Agriculture - Initiative pour l'environnement - Culture - Tribune sur la science et la technologie <p>Initiative en faveur des flux de capitaux</p> <p>Initiative pour l'accès aux marchés</p> <p>Partenariat mondial pour réaliser les ODM</p>	<p>Le dispositif institutionnel de l'UA</p> <p>Conférence de l'Union Commission</p> <p>Parlement panafricain</p> <p>Mécanisme de règlement des conflits</p> <p>Cour de justice</p> <p>Conseil économique, social et culturel.</p> <p>Les politiques que la Commission sera chargée de coordonner</p> <p>Commerce</p> <p>Energie</p> <p>Industrie</p> <p>Ressources naturelles ou humaines</p> <p>Science et technologie</p> <p>Transport et communication</p> <p>Nationalité, immigration et sécurité.</p>	<p>Pour mémoire Programme d'Action du Caire</p> <p>Pour l'Afrique :</p> <p>Démocratie, Gestion des affaires publiques, paix, sécurité, stabilité et développement durable</p> <p>Sécurité alimentaire</p> <p>Développement des ressources humaines et renforcement des capacités</p> <p>Transformation structurelle des économies africaines (industrialisation, ressources minérales et Energie, Transport et Communication, Commerce, Environnement)</p> <p>Mobilisation effective des ressources et leur utilisation efficace</p> <p>Coordination et intégration économique régionales</p> <p>II. Pour les Partenaires dans le développement</p> <p>Comprendre, apprécier et appuyer les efforts de développement de l'Afrique</p> <p>Commerce et développement</p> <p>Dette extérieure de l'Afrique</p> <p>Mécanisme de suivi</p>

La Déclaration de Durban, sur la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance économique et d'entreprise, le développement socio-économique est élargie au Mécanisme Africain d'Examen par les Pairs (APRM), conçu comme un mécanisme de pression par les pairs (*Peer Pressure*) et de surveillance réciproque (*Peer Review*). Mais cet élargissement est mal vécu par plusieurs Chefs d'Etat qui n'ont pas manqué d'émettre des réserves sur la légitimité du processus et sa conduite et sur la part belle faite au G8. D'autres ont soulevé la question de l'articulation entre l'Union africaine et le NEPAD. Les rivalités ont commencé à paraître au grand jour, entre les membres du Comité de Pilotage et les autres, entre les membres du CAD/OCDE qui commençaient aussi à revendiquer la paternité du NEPAD. C'est dans ce contexte aussi que le Président de la Banque Mondiale s'est réjoui ouvertement au Maroc, d'avoir été associé à la conception du NEPAD depuis 1998, rappelant que la prime devrait aller aux précurseurs.

Entre temps, le contexte africain et mondial a connu bien des bouleversements (encadré 5). Toute une série d'événements et de chocs ont modifié profondément le comportement des acteurs ainsi que la structure des préférences collectives à l'échelle mondiale et en Afrique. Les priorités se déplacent alors que la concurrence pour accéder aux ressources financières s'exacerbe, aussi bien entre les pays riches, qu'entre les pays en développement, émergents et en transition.

Les critiques du NEPAD s'affinent au fur et mesure que le contexte devient plus incertain. L'adoption au début de l'année 2003 du Plan économique américain de 600 milliards US\$ sur 10 ans constitue sans doute un événement qui va peser durablement sur les perspectives du partenariat mondial pour le développement. Parallèlement à ces bouleversements, le processus d'élaboration des priorités de l'ONU pour l'Afrique dans le cadre du lancement de la Campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et des ODM permettait d'approfondir le NEPAD (encadré 6).

Encadré 5 : Quelques événements marquants parmi d'autres, depuis le Plan d'action du Caire

- mise en place des partenariats inter-régionaux (Etats-Unis/Europe, Europe/Asie, Amériques)
- Mise en place de l'OMC, de l'Euro et de l'Union Européenne et de l'Union Africain
- crises financières et multiplication des projets de réformes des IFI et de résolution de la crise de l'endettement
- irruption du thème de la bonne gouvernance en Afrique (sommet France/Afrique)
- élargissement du G7et de l'OTAN
- arrivée au pouvoir en Afrique de plusieurs chefs d'Etats "démocratiquement élus"
- Crises financières des années 1997-99
- Enterrement de l'AMI
- Multiplication des conflits et des coups d'Etat en Afrique
- Accords de Marrakech et sommets de l'OMC à Seattle et à Doha
- Opérations de grandes privatisations des infrastructures, services publics et filières (eau, électricité, télécommunications, offices de commercialisation, ...)
- Sommet du Millénaire de l'ONU
- Mise en place du Global Compact de l'ONU (secteur privé)
- Attaques du 11 septembre et mise en place de la coalition globale contre le terrorisme
- Montée de la contestation contre les institutions de la mondialisation (IBW, OMC) à Porto Allegre, Seattle, gènes, New York, Davos, Barcelone Johannesburg, Durban

Encadré 6 : La stratégie pour atteindre les ODM et pour prendre en compte les besoins spéciaux de l'Afrique

Prendre en compte les besoins spéciaux de l'Afrique : objectifs spécifiques

- Appuyer les structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes (NEPAD/ gouvernance, i promotion des idéaux démocratiques)
- Soutenir les mécanismes régionaux / sous régionaux de prévention des conflits, de promotion de la stabilité et financement régulier des opérations de maintien de la paix
- Prendre des mesures pour éliminer la pauvreté et réaliser le DD y compris
 - l'annulation de la dette
 - l'amélioration de l'accès aux marchés
 - l'accroissement de l'APD
 - l'augmentation des flux d'IED
 - le transfert des technologies
- Doter l'Afrique des capacités pour freiner la propagation du VIH/Sida et autres maladies infectieuses

Les ODM

- Réduire de moitié l'extrême pauvreté
- assurer l'éducation primaire pour tous
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- réduire la mortalité des enfants de moins de 15 ans
- améliorer la santé maternelle
- combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies
- assurer un environnement durable
- mettre en place un partenariat mondial

Mettre en place le partenariat mondial pour le développement

- Pour ce dernier point la stratégie spécifique consiste à
 - réformer le système commercial et financier mondial
 - fournir une aide généreuse aux PMA et aux pays enclavés et insulaires
 - faciliter l'emploi des jeunes
 - rendre les médicaments essentiels disponibles
- rendre les avantages des NTIC accessibles

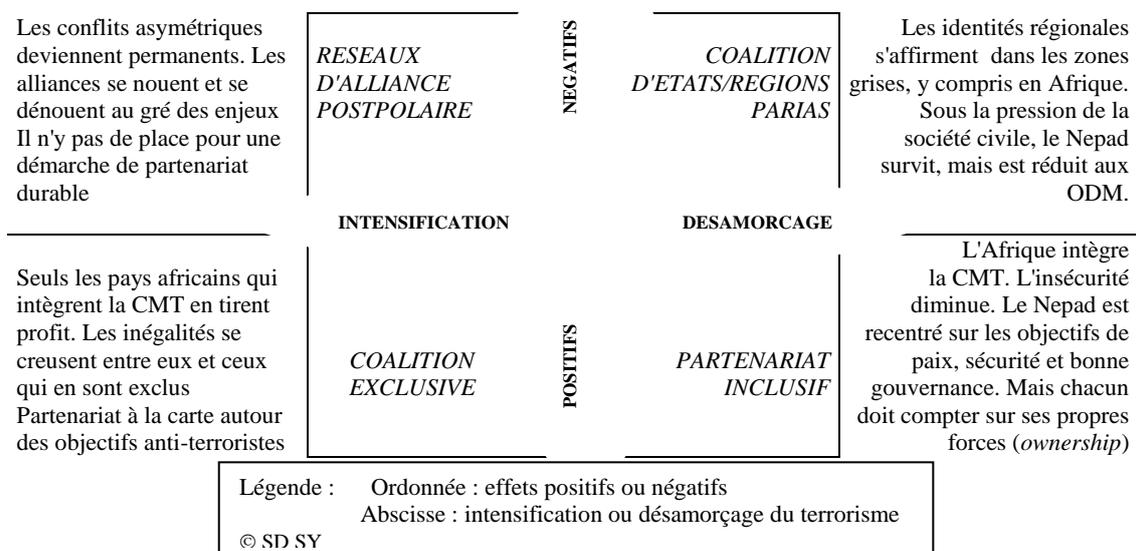
II. La remise en cause du NEPAD

4. De la NIA au NEPAD : le changement de contexte

Depuis le milieu des années 90, les conflits asymétriques ont pris une importance considérable, comme en témoigne, la désignation du terrorisme global en tant qu'ennemi stratégique à la suite des attaques du 11 septembre 2001. Cet événement, qualifié, à tort ou à raison, de tournant majeur dans l'évolution des relations mondiales, se laisse néanmoins difficilement interpréter⁵.

On s'accorde néanmoins sur l'avènement d'un nouveau cycle de la violence et de la terreur, dont l'intensification et les effets négatifs seront ressentis dans les régions périphériques, particulièrement en Afrique. En faisant le lien entre la pauvreté et le terrorisme, les tenants, d'une réaction préventive à travers la Coalition Mondiale contre le Terrorisme (CMT), renforcent l'hypothèse selon laquelle la pauvreté nourrit le terrorisme, lequel recrute ses « bombes volantes » parmi les pauvres. Otages de terroristes et des antiterroristes, les pauvres seraient deux fois la cible rémunératrice d'une guerre sans merci dont ils subiraient les dommages collatéraux

Graphique 3. Les impacts sur le NEPAD des attaques terroristes : quatre scénarios



Il ne faut pas cependant exclure la possibilité qu'une coalition mondiale, piloté avec intelligence, parvienne à désamorcer le cycle, provoquer des effets positifs, dont un sursaut en Afrique et un climat plus favorable au développement⁶ (graphique 3⁷).

La réaction de l'Afrique vise dans un premier temps à préserver les acquis du Sommet du G8 de Gênes. Face à des bailleurs de fonds tentés de durcir les conditions d'accès à l'aide extérieure en situation de tensions internationales et de menaces asymétriques, les Gouvernements africains se sont inscrits d'emblée dans la CMT, de manière plus ou moins active.

Encadré 7 : Un scénario, par temps gris, de l'Afrique dans le monde du XXIe siècle

Nous sommes en 2025 et l'Afrique est toujours confrontée à trois problèmes majeurs : la croissance démographique, la diversification des sources de richesse avec l'émergence d'une économie mondiale fondée sur la connaissance et paradoxalement la multiplication des obstacles au développement avec les conflits, la rareté des ressources financières et la dépendance vis-à-vis des donateurs. Le processus de mondialisation s'est intensifié, conduisant à la mise en place d'un modèle mondial de gouvernance dans lequel l'Afrique était exclue.

Le continent était un mélange de zones grises dans lesquelles tout était imprévisible et régnait l'insécurité permanente ; avec des Etats décomposés ou absents ; des trafics en tout genre ; des habitants ballottés d'un camp de réfugiés à un autre quand ils ne sont pas décimés par des maladies incurables ; des entrepreneurs aux compétences multiples et interchangeables, passant indifféremment du statut de ministre, à celui de gérant d'ONG, de trafiquant de diamant ou de déchets dangereux, de chef d'une rébellion, de responsable d'un centre de recherche.

Au milieu de ces zones grises, émergeaient quelques enclaves privées aux mains de multinationales. Ce qui reste des Etats est géré par des ONG gouvernementales du Nord, acheminant l'aide publique sous forme de dons. Les habitants devaient parfois payer pour bénéficier d'une sécurité alimentaire ou physique et de soins élémentaires.

Dans certains pays africains cette évolution avait déjà atteint son terme vers 2010, tandis que d'autres avaient été vidés de l'essentiel de leur population active par les grandes pandémies, contre lesquels la communauté internationale s'était pourtant mobilisée avec force publicité. La main d'œuvre qualifiée qui parvenait à survivre était dans l'obligation d'émigrer vers les pays riches qui en avaient grand besoin pour assurer le renouvellement de leur population et le maintien d'un haut niveau de protection sociale. Les ressources africaines étaient librement accessibles, tandis que les populations africaines étaient réduites au rôle de consommateurs passifs, sujets de toutes sortes d'expérimentation : culture sous OGM, clonage humain, test de recherche industrielle, militaire et médicale.

Pourtant, au début des années 2000, plusieurs signes avant coureurs permettaient d'envisager cette évolution notamment dans le traitement de l'aide humanitaire, de la dette souveraine, de l'accès aux marchés et aux flux financiers, des problèmes de terrorisme, d'environnement, de recherche, d'éducation, de santé d'agriculture et de concurrence. Mais comme d'habitude l'Afrique s'inscrivait davantage dans la contestation de l'américanisation du monde, à la remorque de mouvements sociaux du Nord, oubliant que des pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil se préparaient à en prendre le relais. Il est vrai les attaques terroristes et la leurs conséquences avaient créé un climat de suspicion et installé le monde entier dans un état d'insécurité et de réalisme.

En échange, il y a eu des gestes symboliques, surtout pour détourner le continent des sirènes terroristes. C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter l'acquittement par les Etats-Unis de leur dette à l'égard des Nations Unies, l'assouplissement des conditions d'accès aux ressources à des pays amis, y compris l'Egypte, les annonces financières faites à Monterrey et la mise en place de l'Initiative pour la croissance et les opportunités. Ces incitations sont cependant dérisoires comparées à la remise en cause de la vision du monde en tant que marché ouvert et libre après avoir obligé les pays africains et d'autres à l'adopter. Le point d'orgue est sans doute le plan économique pour l'Amérique de 600 milliards US\$ sur 10 ans quand, par ailleurs le Plan Zedillo prévoyait à peine 50 Milliards \$US pour 10 ans réaliser les ODM.

Depuis le 11 septembre, l'enthousiasme qui entourait la NIA - qui n'était pas encore devenu NEPAD - a cédé la place au réalisme, comme pour marquer qu'il était sorti de la phase de conception et devrait à présent être soumis à l'épreuve des faits. En fait bien avant la parution de la NIA (encadré 6), les trois initiatives disponibles - le MAP du président Mbeki, le Plan Omega du président Wade et le Compact for African Recovery (CRA) de la CEA avaient fait l'objet d'un examen critique comparatif par la BAD. L'objectif était de souligner les points de convergence et de divergence des trois documents et de tirer les conclusions pour l'institution financière.

L'analyse a mis en évidence que les objectifs et les domaines d'intervention se recoupaient mais que l'ordre des priorités différait d'un document à l'autre. La Note de la BAD émet quelques réserves sur la méthodologie du Plan Omega et reconnaît que le MAP et le CRA sont complémentaires et qu'il convient de fusionner les trois afin de gommer les faiblesses de chacun d'entre eux.

Encadré 8 : Comment la stratégie du NEPAD a évolué par rapport à celle de la NIA

De la NIA au NEPAD, les changements portent aussi bien sur la structure du document que sur la stratégie permettant d'assurer le développement durable.

Dans la NIA, la stratégie se confondait avec le programme d'action et consistait à créer un nouveau contexte stratégique favorable à la mondialisation, à la valorisation des secteurs prioritaires, à la mobilisation des ressources à travers une plus grande ouverture financière et commerciale. À la faveur du passage de la NIA au NEPAD, le programme d'action a été baptisé "stratégie africaine pour assurer le développement durable au XXI^e siècle, tandis que la stratégie de mobilisation des ressources est précisée. En outre, le nouveau partenariat mondial avec les pays du Sud, les pays riches et les institutions internationales, qui s'avère de fait être la stratégie globale du NEPAD, fait l'objet d'un long développement.

La structure finale du document se présente ainsi :

- La première partie (chapitre I, II, III) consacrée à l'analyse des problèmes, énonce de la vision qui sous-tend le NEPAD, qui s'inscrit dans celle de l'OCDE : éradiquer la pauvreté ; retrouver le sentier de la croissance durable, mettre un terme à la marginalisation ; promouvoir le rôle des femmes. Elle énonce aussi les objectifs qui de fait sont les mêmes que les Objectifs du Millénaire pour le Développement de l'Afrique (ODM).
- La seconde partie, consacrée au programme d'action (V) présente en fait les stratégies par domaines et secteurs : la stratégie de création des conditions préalables, la stratégie de valorisation des secteurs prioritaires (les priorités sectorielles), la stratégie de mobilisation des ressources.
- La troisième partie (VI), décrit le partenariat mondial qui confirme cette option stratégique majeure
- La quatrième partie décrit les modalités de mise en œuvre.

Dès lors que les buts (goals) du NEPAD renvoient aux Objectifs de développement pour le Millénaire (Millennium Development Goals) ceux-ci fournissent un éclairage sur l'évolution de la formulation de la stratégie du NEPAD.

Le document sur l'ODM met l'accent sur "l'importance capitale d'une approche globale et d'une stratégie coordonnée permettant de s'attaquer simultanément, sur un large front, à de multiples problèmes... il ajoute que "face à des enjeux transversaux", c'est "une démarche coordonnée qui peut produire de bien meilleurs résultats que la simple somme des éléments".

L'exercice avait en fait un caractère plus diplomatique que scientifique. Les faiblesses des trois plans ont survécu à la fusion et profondément affecté la structure finale du document, la cohérence entre le diagnostic et la stratégie, la cohérence des objectifs entre eux et entre les objectifs et les moyens. Toutes choses qui en font un programme difficilement exécutable et rapproche finalement le NEPAD des plans en faveur de l'Afrique qui l'ont précédé depuis une trentaine d'années.

C'est ce qui ressort aussi de l'analyse qu'en a effectué la Commission Indépendante conjointement avec la BAD en Novembre 2001 à Abidjan lors de la réunion de restitution de ses travaux. Le communiqué final de la réunion invite les auteurs du NEPAD à aller plus loin dans l'analyse et à articuler davantage les axes permettant la poursuite des objectifs affichés.

Le taux de croissance de 7% est qualifié de minimum à réaliser et l'implication des femmes et des jeunes, une nécessité. L'impact des attaques du 11 septembre 2001 sur les perspectives de développement de l'Afrique doit aussi être pris en compte, ce qui n'avait manifestement pas été possible, alors que le document du NEPAD était rendu public près de deux mois après le 11 septembre. La Commission suggère une échelle des priorités dans laquelle, l'accès aux connaissances vient en tête.

5. La pertinence et le degré réel d'appropriation du NEPAD

Pertinence

La vision du NEPAD s'inscrit dans le cadre théorique du *catching up*. Cet héritage lointain des travaux de Rostow a été remis au goût du jour par le FMI dans son étude "*How can poors catch up ?*" (World economic Outlook, 1999) après avoir servi d'hypothèses à l'étude de l'OCDE "le monde en 2020". Il est vrai que le problème de l'existence d'une possibilité de rattrapage de l'Afrique à la suite d'une plus grande ouverture des marchés divise les analystes⁸. Il y a néanmoins accord sur le fait que les inégalités entre l'Afrique et les pays de l'OCDE ont atteint une telle ampleur, qu'elles constituent en soi un obstacle à la croissance.

L'obstacle est d'autant plus considérable que l'Afrique débute avec un niveau de connaissances techniques très faible comme le confirme la spécialisation dans des productions peu élaborées, ayant une valeur marchande faible, et dont le potentiel d'apprentissage par la pratique est faible. Dans ces conditions, le libre échange peut ne pas bénéficier à la croissance ce qui, du reste ne constitue pas une incitation suffisante pour adopter des politiques restrictives, commerciales ou industrielles sans un examen détaillé des conditions d'efficacité.

Ces questions constituent au demeurant l'enjeu des négociations commerciales multilatérales. L'OMC tente, en particulier depuis l'échec du sommet de Seattle, de concilier les objectifs de développement et les négociations commerciales, en d'autres termes, libéralisation et régulation. Cette dernière est à l'origine du traitement spécial et différencié accordé aux PMA mais aussi de l'inscription dans l'agenda des négociations de questions comme la propriété intellectuelle, le transfert de technologie, l'environnement, les questions agricoles, les normes de travail, les marchés publics, les règles de concurrence, la dette et le système financier international mais aussi la protection des investissements, les normes sociales.

La marge de manœuvre est étroite et la persistance des pratiques commerciales restrictives, réduit à néant les possibilités de développement de l'Afrique par la libéralisation des échanges. Dans ces conditions, on ne voit pas comment le NEPAD peut peser sur l'agenda des négociations et valider au passage sa théorie de base.

Degré réel d'appropriation

L'appropriation du NEPAD par les Gouvernements africains concerne aussi bien les bénéfices que les coûts qui résulteront de sa mise en œuvre. Ce processus peut se traduire par :

- la possibilité d'utiliser des ressources financières sous son propre contrôle mais en supportant le fardeau des intérêts et du remboursement
- le prestige attaché à la participation aux réunions du G8 et à d'autres Forum dont les Africains avaient été jusqu'à une date récente absents, à condition d'accepter les règles du jeu, les règles et les rites qui ont été codifiés

- la mise en œuvre de programmes régionaux ou de mécanismes de marché jugés d'autant plus crédibles qu'ils deviennent la propriété de leurs bénéficiaires ou de leurs acteurs africains.

Les discussions sur le financement du développement de l'Afrique et sur la mise en place de mécanisme de pression par les pairs (PP) et de surveillance réciproque (APRM) offrent des indications sur le degré d'appropriation du NEPAD. Conjugués aux DSRP, ces instruments circonscrivent les conditions de l'endettement, la procédure d'évaluation et processus de programmation des dépenses publiques. Ils définissent de fait, les conditions et les limites du partenariat. L'appropriation, de tout ou partie de ses éléments, dépend en fait de l'existence de marges pour les Gouvernements africains dans trois domaines.

- **Existence de programmes ou de projets exécutables**

La liste des projets et programmes prioritaires s'allonge de jour en jour. Mais ceux dont la réalisation serait effective à terme bénéficieraient davantage d'un effet d'aubaine que d'opportunités nouvelles. Nombre d'entre eux seraient réalisés avec ou sans NEPAD. On attend encore de voir une réalisation estampillée "NEPAD" pour reprendre l'expression d'un ministre d'un pays membre du G8. La démarche consistant à procéder par évaluation des besoins avant la sélection du projet n'est pas sans poser des problèmes, dans la mesure où elle ne permet pas d'identifier la priorité, alors que les critères de sélection, les modalités concrètes de mise en œuvre, de gestion et de financement sont toujours à l'étude. La référence à la procédure de l'APRM, dans son format actuel, risque de retarder tout progrès dans ce sens en multipliant les obstacles. Dans la mesure où rien prévu au titre de l'expérimentation pour un programme d'action de cette envergure, le risque est grand de démarrer des activités sans considération pour leur faisabilité.

Encadré 9 : L'African Peer Review Mechanism (APRM)

La formalisation de l'APRM introduit les premiers germes de division entre les Chefs d'Etats. Certains y voient plus qu'une conditionnalité, une nouvelle forme d'ingérence dans les affaires intérieures et extérieures de leur pays, surtout au plan politique. Ingérence d'autant plus inacceptable qu'elle serait le fait d'autres pays africains, et experts, dépendants de l'aide extérieure. C'est pourquoi l'adhésion à ce mécanisme se fait sur base individuelle. La conception du mécanisme pose aussi des problèmes dans la mesure où il s'inspire de celui que les pays membres de l'OCDE a mis en place (cf. la série d'examens des politiques des pays membres). En fait, le processus préconisé par l'annexe I (AHG/235 (XXVIII)) le décrivant, se rapproche davantage de celui dont les pays sont coutumiers dans le cadre de leur rapport avec les Institutions de Bretton Woods (les missions conjointes du FMI/BM).

La différence entre l'approche de l'APRM et celle de l'OCDE est, qu'au niveau de cette dernière, l'examen des politiques n'a que peu d'effet sur les domaines les plus sensibles. Il arrive même que le résultat soit un nivellement par le bas, comme c'est le cas pour la politique d'aide au développement. En effet, la mise en lumière de la tendance de certains donateurs à réduire le volume de l'aide et à faire beaucoup de publicité sur leur générosité alors que l'essentiel des bénéficiaires était rapatrié, a fini par être érigée en modèle de gestion, sauf dans quelques pays qui parviennent encore à respecter le pourcentage de 0,7 % du revenu national brut.

Examiner le système de gouvernance d'un pays africain dépendant à 80 % de l'aide extérieure et enserré dans un réseau d'accords bilatéraux avec des pays riches revient de fait à se prononcer sur le système de gouvernance des donateurs. L'introduction de l'APRM apparaît à bien des égards, comme celle du loup dans la bergerie, à moins qu'elle ne serve à renforcer l'emprise des experts du FMI et des bailleurs de fonds bilatéraux sur les pays.

- **Possibilité de s'endetter et d'accéder à des financements additionnels**

Le profil de la dette africaine et les propositions à l'étude pour son annulation ou son allègement, suggèrent, plutôt que la majorité des pays africains, fera l'objet d'un traitement particulier dans le cadre l'initiative PPTE.

Plusieurs pays pauvres pourraient cependant n'être éligible qu'à des dons publics si la proposition « Meltzer » aboutissait. L'approche du financement du NEPAD constitue aussi un obstacle, dans la mesure où elle n'aborde la question que partiellement (encadré 10).

Encadré 10 : L'appropriation du financement

Au Sommet mondial de Monterey sur le financement du développement, les Chefs d'Etats africains ont plaidé pour une augmentation substantielle de l'aide publique afin d'atteindre les objectifs du développement pour le millénaire (ODM) à l'horizon 2015. Le rapport Zedillo estime à 50 Milliards US\$ les besoins financiers additionnels pour réaliser les ODM sur la période 2001-2015. Par ailleurs, il a été annoncé que l'APD allait augmenter d'au moins 8% pendant les 5 prochaines années et que la moitié de cette augmentation serait dirigée vers l'Afrique, soit environ 6 Milliards US\$. Mais globalement, en ce qui concerne l'Afrique, une augmentation de 25 Milliards US\$ est jugée nécessaire pour faire passer le flux d'aide de 13 Milliards à 38 Milliards pour réaliser les ODM en Afrique dans le cadre du NEPAD et d'autres mécanismes de renforcement de l'Union Africaine.

Pour mobiliser davantage de ressources, la rencontre de Dakar sur le financement du NEPAD aborde la même question sous l'angle de l'inclusion du secteur privé et pose les bases d'un partenariat avec les investisseurs internationaux. Mais au lieu de traiter concrètement de la question du financement du développement de l'Afrique, l'essentiel des discussions tourne autour de la privatisation de la production de biens et services qualifiés ailleurs de globaux (l'infrastructure essentielle au développement) et de celle de la gestion des économies africaines sous couvert de bonne gouvernance. Les questions plus fondamentales portant sur la structure du système financier, la confiance à rétablir entre les Africains et les bailleurs de fonds, de part et d'autre et la restitution des ressources dont l'Afrique a été privée pendant plusieurs siècles, ne sont pas inscrites dans l'agenda.

Au cours de la réunion du G8 à Kananaskis, le Plan d'Action pour l'Afrique est dévoilé en tant que première réponse visant "à encourager l'effort créatif qui sous-tend le NEPAD" (encadré 2). Il y est notamment annoncé que d'ici 2006, les nouveaux engagements se traduiront par une augmentation de 12 Milliards US\$ par an, mais que chaque membre du G8 décidera en fonction de ses priorités et procédures, de l'affectation des fonds promis. Le principe énoncé est que la moitié de la nouvelle aide au développement ira aux pays "qui sont gouvernés avec justice, qui investissent dans leur capital humain et qui promeuvent la liberté économique".

La question de savoir si 12 Milliards par an pendant 6 ans ou 38 Milliards \$ sur 10 ans suffisent pour réduire de moitié la pauvreté et intégrer l'Afrique dans l'économie mondiale mérite d'être posée. Les obstacles financiers sont de nature différente. Il ne s'agit pas seulement de rattraper un retard et de combler un écart. Il s'agit aussi de rompre avec un système de valorisation des entreprises et d'exploitation des ressources, qui renforce la dépendance vis-à-vis des multinationales et des grandes puissances. Ces acteurs s'opposent à toute tentative de capture de leur rente en mettant en place de nouvelles formes de dépendance. Pour surmonter ces obstacles, il convient simultanément :

- de financer des besoins croissant d'investissement en matière d'infrastructure, de portefeuille de produits et de ressources immatérielles
- favoriser la constitution de fonds propres publics pour les Etats, les collectivités, les entreprises et les organisations non gouvernementales
- de favoriser la reconversion des entreprises privées héritières de l'économie de traite
- de faire évoluer le système mondial vers un système de gouvernance global, régional et local et de refonder l'aide publique au développement sur de nouveaux principes qui excluent les vieilles stratégies d'allégeance.

De ce point de vue, l'approche de l'ONU et du G8 mérite d'être élargie. Dans le cas contraire, elle servirait d'échappatoire à l'une et de moyen pour préserver le statu quo à l'autre.

Ce n'est pas un hasard si le Plan d'action du G8 dégage toute responsabilité des pays membres, dans la situation et l'avenir de l'Afrique et souligne l'importance du mécanisme d'évaluation par les pairs en tant "qu'élément novateur majeur pouvant se révéler décisif pour la réalisation des objectifs du NEPAD".

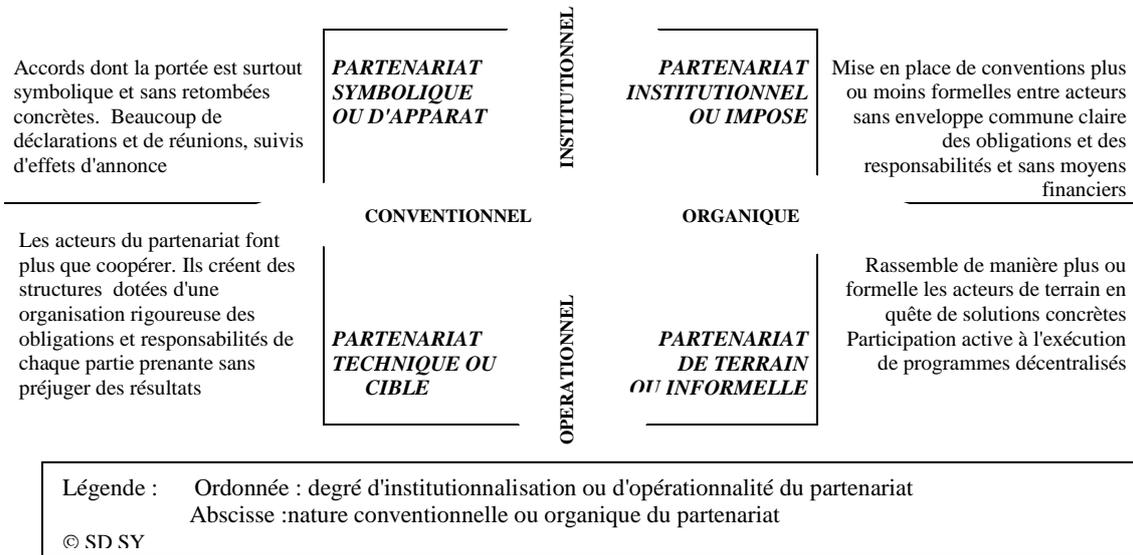
- la capacité de supporter les coûts associés à la participation aux réunions du G8

Etre invité aux réunions du G8, constitue pour un dirigeant africain une source de reconnaissance et de promotion de son pays, indépendamment des effets d'apprentissage. Mais il court le risque de légitimer ce club dans son statut d'instance de régulation de la mondialisation, au détriment d'autres instances comme l'ONU et les Non Alignés et de s'isoler de ces instances. Il devra aussi adhérer entièrement à la rhétorique du G8, dans un contexte de montée des contestations, au point de tenir les réunions, dans des lieux inaccessibles.

L'expérience de l'Afrique du Sud mérite à cet égard une analyse approfondie. Ce pays est associé aux travaux du G8 et du Forum de Davos depuis le lancement de l'Initiative mondiale sur la société de l'information (1995) et continue régulièrement d'être sollicité dans ce cadre.

6. Le contenu et la dynamique du partenariat

Graphique 4. Typologie des partenariats



L'examen de la substance du NEPAD nécessite un effort d'abstraction pour saisir les dynamiques à l'œuvre et leurs incidences. L'approche consiste à examiner la typologie des partenariats possibles pour le développement de l'Afrique et les implications sur les orientations et les programmes du NEPAD. L'économie du partenariat⁹ montre qu'il existe plusieurs possibilités d'évolution selon deux axes : Le premier axe oppose le partenariat de type conventionnel et le partenariat de type organique. Le second axe oppose le partenariat de type opérationnel au partenariat de type institutionnel. Les principales caractéristiques sont résumées à l'aide du graphique 4. Il convient néanmoins de relativiser cette typologie pour saisir la substance du NEPAD. Les quatre dimensions (conventionnelle, organique, institutionnelle et opérationnelle) sont présentes et parfois s'imbriquent dans la plupart des domaines. Toutefois, pour chacun d'entre eux, la mise en œuvre ne se présente pas de la même façon d'un type à l'autre. Le tableau 4 fournit un guide pour la réflexion sur les incidences de chaque type de partenariat par domaine du NEPAD.

Tableau 5 : Typologie des partenariats et perspectives pour la mise en œuvre du NEPAD (X : envisageable)				
Partenariat	Institutionnel/ Imposé	Symbolique/ d'Apparat	De Terrain/ Informelle	Technique/ Ciblé
CONDITIONS PREALABLES DU DEVELOPPEMENT DURABLE				
	X			
PRIORITES SECTORIELLES				
			X	
MOBILISATION DES RESSOURCES				
				X
PARTENARIAT MONDIAL				
		X		

7. La position des acteurs du partenariat

Le Colloque de l'African Renaissance Institute of South Africa

Dans une réunion organisée par l'African Renaissance Institute of South Africa, plus de 300 intellectuels se sont penchés sur le NEPAD et sur l'Acte constitutif de l'Union Africaine. L'examen critique permettait d'explorer le rôle et la responsabilité de la communauté intellectuelle dans la réalisation de ses objectifs. Après avoir fustigé l'approche par trop économique du projet, ils préconisent le retour aux notions d'autosuffisance collective et d'intégration régionale qui étaient celles du PAL, en tant que blocs constitutifs de développement et de l'unité africaine. Le lien explicite entre le NEPAD et le Consensus de Washington est souligné.

Le modèle d'accumulation proposé est jugé peu pertinent. L'enthousiasme des pays du G8 est suspect, surtout quand ils emploient un double standard obligeant les pays africains à s'ouvrir alors qu'eux ne se privent pas d'ériger des barrières protectionnistes, au risque de renforcer la marginalisation du continent.

Ils soulignent aussi la compréhension insuffisante du concept de démocratie dans la mesure où ni les Parlements nationaux légitimes, ni le Parlement pan africain ne participent au processus. Ceci est renforcé par l'absence d'un critère minimal permettant de qualifier un pays à participer à l'Union africaine. L'exclusion de la société civile, des organisations de droits de l'homme et des ONG, des structures chargés de la Paix et de la Sécurité, qui sont logées au niveau des Chefs d'Etats, constitue une source de problèmes. Selon le Colloque, plusieurs questions sont traitées de manière vague et partielle : l'infrastructures, l'eau, l'accès à la terre, le privilège excessif accordé aux investisseurs internationaux au détriment des africains, le rôle de la diaspora, la conception partagée de la vision et de l'identité africaine.

Le rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale (France)

Dans son rapport au Chef d'Etat français, sur les priorités de la coopération pour l'Afrique Subsaharienne, le Haut Conseil de la Coopération internationale met l'accent sur le manque de stratégie du NEPAD, eu égard à la situation de l'Afrique et se livre à une réflexion sur les axes stratégiques de la coopération en Afrique. Le NEPAD procéderait, plus d'une vision politique que d'une vision du développement, ce qui pose le problème de sa traduction en termes opérationnels.

Le programme d'action est qualifié de "paquet de besoins, d'éléments ni séquencés, ni rationalisés". Selon toujours le rapport, les priorités énumérées ne sont pas hiérarchisées et ne constituent pas par conséquent les différentes étapes d'une stratégie de développement. Le NEPAD insisterait sur les infrastructures et le capital humain sans pour autant traiter de façon adéquate la question de leur financement. Son champ d'action étant considérable, le rapport suggère aux pays africains de trouver un terrain d'entente, dans la mesure où les priorités sont traitées sur un même pied d'égalité. Procédant à une analyse économique des défis futurs de l'Afrique, le HCCI identifie les tendances lourdes internes, les facteurs démographiques, les dynamiques "informelles", la coopération, les contraintes de la mondialisation au niveau des matières premières, des besoins de financements extérieurs, l'accélération des innovations technologiques, les dynamiques régionales. Enfin le rapport préconise une coopération s'appuyant sur les dynamiques sociales, tout en redéfinissant le type d'appui à accorder aux Etats. Il préconise le passage d'une logique rentière à une logique d'accumulation et d'accorder la priorité à la prévention des risques majeurs (catastrophes, conflits, SIDA...).

Encadré 9 : Les questions posées à la réunion de l'OCDE/BAD sur le NEPAD

La position française : extrait de l'allocution du Président Chirac

"La première question a trait à la volonté d'appropriation par les pays africains eux-mêmes de ce qu'il est convenu de ranger sous les vocables de bonne gouvernance, de paix civile, de démocratisation. C'est l'un des aspects nouveaux du NEPAD, et aussi l'un des plus prometteurs, : l'engagement des Africains eux-mêmes à enraciner, leur propre responsabilité pour préserver ou renforcer des valeurs, des principes, des règles, dont l'Afrique a besoin, comme le NEPAD l'a constaté lui-même, règles qui sont d'ailleurs reconnues comme des facteurs de stabilité sans lesquelles il ne peut y avoir de développement durable. Il s'agit donc de mieux appréhender les réponses envisagées par vos gouvernements, dans l'esprit même du NEPAD, pour promouvoir les comportements de paix, de démocratie et de bonne gestion des affaires publiques, et le cas échéant, pour sanctionner les déviations, comme a déjà commencé à le faire l'OUA. La question est donc : comment donner aux partenaires de l'Afrique des signaux clairs et objectifs sur le respect ou les manquements à des principes qui fondent leur engagement et qui les justifient pour leurs opinions publiques ? Comment désarmer les critiques sur l'inefficacité de l'aide publique ou son mauvais emploi, critiques qui tentent de justifier son déclin et qui doivent être sérieusement combattues.

La deuxième question pourrait porter sur des aspects institutionnels : comment va fonctionner le NEPAD ? Comment matérialiser le partenariat qui est recherché ? Comment le NEPAD va-t-il s'insérer dans l'organisation nouvelle de l'Unité africaine ? Comment prend-il en compte la diversité des situations ? Peut-il avoir un caractère opérationnel à l'échelle du continent ? Ne faut-il pas privilégier le cadre régional ?

Troisième point, quelle va être son articulation avec les autres dispositifs et organisations qui concourent au développement de l'Afrique ? Quelles sont les implications du NEPAD dans les relations avec les Organisations financières internationales, ses rapports avec les initiatives telles que celles concernant la dette ou les traitements préférentiels accordés aux pays les moins favorisés ? Comment harmoniser le NEPAD avec les accords conclus avec l'Union européenne, la Convention de Cotonou qui intègre un mécanisme de consultations politiques, le processus de dialogue Afrique-Europe engagé lors du Sommet du Caire ? Sans traiter à fond de ces différents aspects, il faut au moins avoir une vision qui fasse ressortir la valeur ajoutée du NEPAD pour donner, comme nous le souhaitons tous, plus de cohérence et d'efficacité aux actions déjà entreprises. Plus de moyens aussi.

La quatrième réflexion pourrait porter sur les aspects opérationnels du NEPAD en vue de réaliser son objectif fondamental : permettre à l'Afrique de combler des retards pour mieux s'intégrer dans l'économie du monde, relever le niveau de vie de ses populations, enclencher le développement durable. Des priorités ont déjà été ciblées : les grandes infrastructures, l'agriculture, l'énergie, l'eau, mais aussi les grands enjeux de la modernité, les nouvelles technologies, le développement humain, la formation, l'éducation, la protection de l'environnement et, naturellement, au premier rang, la santé. Des commissions techniques ad hoc ont été chargées de procéder aux études et évaluations qui s'imposent, de formaliser des projets, en prenant en compte la dimension régionale. On comprend bien la démarche inspirant le NEPAD et qui vise à traiter globalement des lacunes ou des retards, et la volonté de progrès qu'il manifeste grâce à un effort massif ne laissant aucun secteur à l'écart. L'ampleur des besoins, la complexité des questions à traiter alors que les attentes des populations pour des retombées rapides et visibles sont si fortes, implique sans doute de déterminer des priorités. Le NEPAD a suscité une espérance, il ne faut pas la décevoir. Quelles priorités faut-il donc retenir ? Comment le G8 pourrait-il donner une impulsion ? Par exemple en recommandant des concentrations d'efforts et d'actions sur des sujets prioritaires ?

Un autre point d'importance enfin, qui a été justement mis en évidence dans le NEPAD, est la nécessaire implication du secteur privé, avec, en contrepartie, l'engagement africain de mettre en place une visibilité suffisante à la bonne marche des entreprises et un environnement indispensable qui favorise le développement des investissements privés. Quels axes d'efforts faut-il privilégier en ce domaine et comment le G8 pourrait-il les appuyer ?"

La position de la BAD

Se prononçant sur la pertinence et l'importance du NEPAD, le Président de la BAD soulignait aussi "que le succès à long terme du NEPAD est tributaire de deux impératifs : premièrement, concevoir et mettre en œuvre des projets et programmes nationaux et régionaux, concrets et pragmatiques ; deuxièmement, mobiliser des ressources intérieures et extérieures suffisantes pour financer ces projets et programmes. Enfin, un dernier volet essentiel consistera à instaurer, au plan national et régional, les conditions propres à attirer les capitaux privés, nationaux comme étrangers".

Le Forum BAD/OCDE-CD sur les perspectives africaines

Se plaçant du point de vue de la conception de la réalisation du NEPAD, le Président Chirac et celui de la BAD ont agité, au cours de ce Forum tenu en 2002, plusieurs questions de fond. Les interrogations portaient sur les modalités de gouvernance du partenariat, la mise en cohérence avec d'autres institutions, initiatives et programmes existants, la place du secteur privé, la légitimité du processus *top down*, la pertinence du niveau régional, la faisabilité de l'objectif de 7 % de croissance, les questions préalables du SIDA, des conflits, du partage du pouvoir dans certains pays. L'encadré 9 reproduit in extenso l'intervention de l'un et résume le point de vue exprimé par l'autre, en tant que témoignage de partenaires financiers du NEPAD.

Les positions exprimées par la société civile

D'autres acteurs ont eu à se pencher sur le NEPAD en particulier la Conférence du CODESRIA -TWIN Africa sur les défis du Millénaire pour le développement de l'Afrique, le Forum de Ouagadougou sur la société civile et le NEPAD, le Forum Social africain de Bamako et d'Addis Abeba. Dans l'ensemble les critiques sont les mêmes, avec en plus une volonté affichée de dénoncer la rapidité et la précipitation des Chefs d'Etats africains à adopter le NEPAD et à le soumettre au G8, sans une véritable appropriation. Ils vont même jusqu'à rejeter en bloc la vision et le programme qu'ils traitent de "néo-libéral".

III. Les chances de succès du programme d'action

En dépit de la vigueur et l'ampleur des critiques formulées contre le NEPAD et les problèmes qu'ils soulèvent, on ne saurait l'enterrer sans examiner les perspectives réelles de mise en œuvre ne serai-ce qu'au nom du principe selon lequel, une mauvaise stratégie vaut mieux que pas de stratégie du tout.

A cet égard, il convient de préciser que toutes les critiques formulées ne sont pas toujours fondées. Il en est ainsi pour l'absence de vision et de stratégie ou encore pour la non-implication de la société civile. La section précédente montre qu'il n'en est rien et que ces jugements devraient être relativisés et adossés à des arguments plus robustes. Afin d'ouvrir les discussions sur ces sujets, il serait plus réaliste de considérer la mise en œuvre du NEPAD, sa gouvernance et les options stratégiques comme relevant d'un système de questions à choix multiples, et d'examiner les conditions réelles de leur possibilité, sachant qu'en tout de cause, c'est à l'épreuve des faits que les solutions s'imposeront.

8. Scénarios du NEPAD

Le problème pour la société civile est savoir comment le NEPAD pourrait évoluer de la situation de référence - un partenariat naissant en quête d'identité et de contenu - vers un **état transformé**. Cette question renvoie aussi à celle de la marge de manœuvre dont ils disposent au niveau du terrain, compte tenu de leur expérience des problèmes dont la complexité découle du niveau régional ou de l'imbrication d'un nombre considérable d'acteurs dont la logique est souvent déconcertante.

L'un des principes cardinaux de la conception d'un programme d'action de cette nature consiste à bien hiérarchiser les exigences de la mise en œuvre. En effet, pour certaines initiatives ou actions, la mise en œuvre relève du domaine de l'incertitude, tandis que pour d'autres, elle constitue un enjeu ou simplement un défi. Tout dépend du degré de complexité, de l'engagement des partenaires, des contraintes qu'impose l'environnement africain et mondial.

Pour certaines d'entre elles, la mise en œuvre se réduira à des accords de principe sans contenu concret, tandis que pour d'autres, des organes et des instruments concrets d'intervention seront mis en place avec un mandat et un échéancier précis. D'autres resteront dans un *no man's land*, sans jamais basculer dans un cadre conventionnel ou disposer d'un cadre organique. Le tableau 6 propose une grille permettant de classer les initiatives et programmes du NEPAD, sur "l'échelle d'incertitude" suivante :

- Initiatives dont la mise en œuvre relève de l'urgence

Il s'agit d'initiatives dont la mise en œuvre est programmée indépendamment du NEPAD, comme le Plan de lutte contre le Sida ou contre le terrorisme.

Si l'approche par projet expérimental était, finalement introduite, quelques projets pourraient figurer, à cette rubrique. La société civile ne devrait pas être en mesure, tout au moins dans le cadre d'une démarche organisée à l'échelle africaine, de trouver rapidement un point d'entrée dans la mise en œuvre des actions urgentes. Cependant, une implication à titre individuel n'est pas à exclure.

- Initiatives dont la mise en œuvre relève du défi

Il s'agit d'initiatives dont les pays africains maîtrisent la mise en œuvre. Grâce à un engagement fort, ils peuvent mobiliser les ressources et mettre en place les procédures de décision et les organes de gestion dans un délai raisonnable. Les marges existent dans les secteurs qui sont soumis à de fortes dynamiques sociales ou régionales comme l'agriculture, l'eau et la culture. Il en est de même pour la promotion du secteur privé, la circulation des personnes, en particulier de la main d'œuvre qualifiée. La société civile africaine peut s'emparer d'un de ses programmes et s'impliquer fortement.

Tableau 6. Les initiatives sur une échelle d'incertitude (X : envisageable)				
	URGENCE	DEFI	ENJEU	INCERTITUDE
CONDITIONS CADRES DU DEVELOPPEMENT DURABLE				
Bonne gouvernance			X	X
Gouvernance économique et d'entreprise			X	X
Approches régionales et sous-régionales au développement			X	X
PRIORITES SECTORIELLES				
Infrastructures		X		X
Ressources humaines		X	X	X
Agriculture				
Environnement				X
Culture				
Science et technologie				X
MOBILISATION DES RESSOURCES				
Flux des capitaux				X
Accès aux marchés			X	X
PARTENARIAT MONDIAL				
ODM			X	
Besoins de l'Afrique				X
PROJETS				
Agriculture	X			
Promotion du secteur privé	X			
Infrastructures et intégration régionale	X			

- Initiatives dont la mise en œuvre constitue un enjeu

Il s'agit d'initiatives dont la mise en œuvre occasionne une situation de perte ou de gain pour chaque acteur présent sur le terrain du jeu. Le comportement de chacun d'entre eux est décisif pour leur concrétisation. Pour ces initiatives, la marge de manœuvre des pays africains est réduite. L'arbitrage au niveau continental et l'appui des partenaires extérieurs est indispensable, compte tenu du caractère stratégique ou de l'incidence de ces initiatives sur la hiérarchie établie au sein du système mondial.

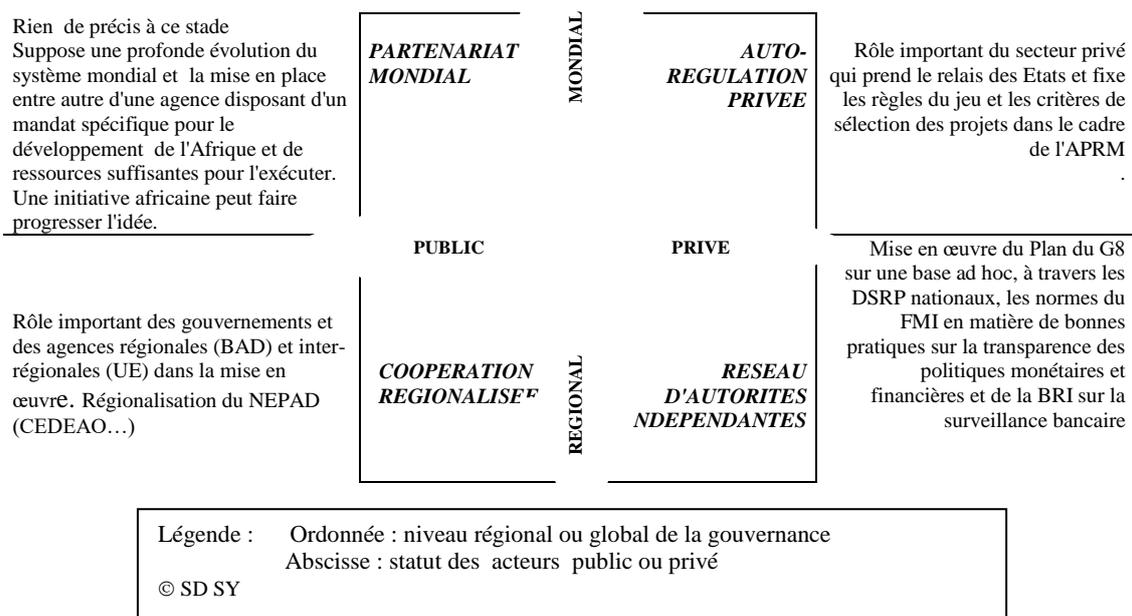
Il s'agit essentiellement d'enjeux qui relèvent des relations bilatérales, régionales ou internationales. C'est le cas pour les initiatives qui relèvent des conditions préalables, l'accès aux marchés, la mise en valeur des ressources humaines. La société civile africaine peut de concert avec ses partenaires du Nord s'engouffrer à l'échelle régionale dans des brèches qu'elle a déjà ouvert sur les thèmes de la gouvernance, des droits de l'homme, de l'exode des cerveaux, parmi d'autres.

- Initiatives dont la mise en œuvre relève du domaine de l'incertitude

Les domaines concernés étant les plus importants et les plus lourds, les conditions de la mise en œuvre concrète échappent largement aux acteurs du partenariat, sans toutefois relever de l'impossible. Ces domaines exigent un large éventail d'options qui sont fortement dépendantes de l'évolution du contexte mondial et africain. On pourra se contenter d'accords sans contenu véritable comme c'est encore le cas avec les ODM et les besoins spéciaux de l'Afrique. Il en est de même pour la mobilisation des ressources, le secteur des infrastructures, de la santé et de l'environnement, la science et la technologie. La société civile africaine peut exploiter quelques opportunités offertes par les bailleurs de fonds et les fondations internationales et affirmer sa présence sur des thèmes importants comme la gouvernance globale, les ODM, la réforme de l'aide, le développement durable, les OGM, la gestion des connaissances ou encore le développement des universités.

9. Implications pour la gouvernance du NEPAD

Graphique 5. Modes de gouvernance



La gouvernance du NEPAD est une question stratégique, qui ne concerne pas seulement l'Union Africaine, ses Communautés régionales et le Comité de Pilotage, mais aussi l'ONU, ses Commissions et le G8. Elle ne concerne pas seulement les gouvernements et le secteur privé, mais aussi la société civile et les organisations à base. Aussi la question ne se résume pas au choix entre un NEPAD doté d'une gouvernance régionale ou d'une gouvernance globale (graphique 5¹⁰). Elle doit être élargi au choix entre d'autres modalités comme la gouvernance participative ou la gouvernance d'entreprise. En ce qui concerne la société civile, il est important à ce niveau d'analyser en détail la manière dont elle prend en charge certaines problématiques du développement de l'Afrique - qu'elles soient inscrites ou non dans l'agenda du NEPAD - à travers les forums régionaux les plus en vue : forum social africain, forums des ONG, des droits de l'homme, des chercheurs et intellectuels africains, du secteur privé et/ou des femmes entrepreneurs, des paysans, des travailleurs, des jeunes forums Internet...

- NEPAD en tant qu'expérience pilote d'un projet de gouvernance globale

A la Conférence de Durban, le Comité de Pilotage a été élargi à d'autres membres, tandis que la Présidence de l'Union Africaine est échue au Président Mbeki dont la volonté d'appropriation du NEPAD est sans doute la plus forte. Son objectif n'est pas seulement d'accélérer la mise en œuvre mais de la façonner dans le sens des intérêts de l'Afrique australe, du moins si l'on en juge par le degré d'avancement des programmes majeurs et des projets.

Le degré d'implication de l'Afrique du Sud, aussi bien sur le terrain dans la résolution des conflits, l'intégration régionale et globale des marchés industriels et financiers, la lutte contre le SIDA et la maîtrise des NTIC en font un acteur majeur dans la définition du système de gouvernance du NEPAD, quel que soit le domaine, mais aussi le principal bénéficiaire de ses retombées.

L'intérêt de cette approche est qu'elle réside dans sa capacité à servir de point d'ancrage d'une réflexion sur le partenariat mondial dont le NEPAD serait un laboratoire. Le problème est de savoir si le Gouvernement sud-africain et ses réseaux constituent une force d'entraînement suffisante de l'ensemble du continent en vue de favoriser l'émergence d'un système de gouvernance mondiale impulsé depuis l'Afrique. En l'absence d'un donneur d'ordre et leadership charismatique, l'Afrique de l'Ouest est réduite, dans ce de figure, au rôle de suiveur. La façon dont les entreprises, la société civile et les *think tank* sud-africains se positionnent face aux enjeux régionaux que globaux, sont à cet égard, riches d'enseignement pour les acteurs non gouvernementaux ouest-africains.

- NEPAD en tant que système d'auto-régulation privée

D'autres facteurs entrent, bien entendu, en ligne de compte dont l'impact sera décisif sur le système de gouvernance. Au niveau mondial, la mise en place programmée d'une économie mondiale gouvernée depuis les Etats-Unis pourrait vider le NEPAD de son contenu. La sélection des pays - ou des ressources éligibles - s'opère sur la base des normes et standards de la globalisation, dont l'APRM inspiré de la procédure de l'OCDE constitue le pilier central.

Dans ce cas de figure, le choix des gouvernements est réduit à l'acceptation ou au rejet des normes. La société civile n'est présente dans le débat que de façon épisodique, soit à travers les débats réunissant scientifiques et experts sur des questions pointues (les programmes internationaux de recherche, de coopération inter-universitaire, les débats de haut-niveau des institutions des Nations Unies, de l'Union Européenne ou de la Francophonie ou des grandes fondations du Nord...), soit à travers les mouvements activistes qui se mobilisent à l'occasion des réunions des institutions de la mondialisation (OMC, Banque Mondiale, FMI, Davos, G8).

Il n'y aura pas de redistribution réelle de pouvoir, ni à l'échelle mondiale, ni entre les acteurs africains.

- NEPAD doté d'une gouvernance régionale (africaine)

La montée en puissance de l'Union Africaine et de ses institutions, en particulier, l'élargissement du mandat de la BAD assorti de la création d'institutions régionales de coordination et de financement pourrait impulser une dynamique de mise en œuvre du NEPAD au niveau régional.

Dans ce cas de figure, la gouvernance sera largement décentralisée, mais reste encore un processus inter-gouvernemental. Elle peut offrir des possibilités de valorisation des cultures organisationnelles différentes, mais aussi, être le lieu de confrontation avec des difficultés, que les organisations régionales d'intégration, n'ont pas encore réussi à surmonter, malgré leur ancienneté. Il en est ainsi pour l'Afrique de l'Ouest, qui mérite d'être dotée d'une autorité régionale pour le NEPAD, compte tenu de l'ampleur des problèmes de mauvaise gouvernance qui s'y rencontrent.

Des modalités originales de gouvernance peuvent émerger, sous la pression de certains acteurs majeurs : Nigeria, UEMOA, CEDEAO. La société civile peut s'organiser à l'échelle régionale pour y contribuer, mais elle aura beaucoup de mal à imposer un point de vue dans ce processus.

- NEPAD conçu comme un réseau d'autorités indépendantes des gouvernements

Il existe un autre cas de figure, qui compte tenu de son degré de vraisemblance, a plus de chance de s'imposer. Malgré l'épuisement du Consensus de Washington, le système de relations financières et commerciales au centre duquel se trouvent, le FMI, la Banque Mondiale et l'OMC, trouve, grâce au NEPAD, une nouvelle source de dynamisme.

A défaut d'une réflexion interne sur le système de gouvernance, des instruments et institutions qui le composent, ce sont ceux du FMI et de la BRI qui s'y substituent. C'est déjà le cas avec les normes en matière de bonnes pratiques sur la transparence des politiques monétaires et financières ainsi que la procédure de surveillance bancaire de la BRI. L'introduction par le biais du NEPAD, de ces normes et procédures au niveau national, vient renforcer le dispositif en place autour des DSRP et du Medium Term Expenditure Framework, (MTEF). Dans ce cas, la gouvernance du NEPAD qui se mettra en place sera largement tributaire de celle de ces institutions dont le mandat est soit préservé, soit renforcé. Il n'y aura pas ou peu de redistribution des pouvoirs vers la société civile, car les gouvernements restent les principaux acteurs, derrière les institutions de régulation de la mondialisation néolibérale.

10. Options stratégiques

Comme on l'a vu dans les sections précédentes, la formation de la stratégie reste encore un processus inachevé et largement ouvert. Il est cependant possible d'extraire les options et de la décomposer selon deux axes :

Axe thématique (les thèmes clés)

Cet axe a trait à la mise en œuvre des conditions préalables et des actions prioritaires d'investissement, qui ont été défini depuis la NIA puis affinés par le NEPAD.

1. conditions requises pour un développement durable
2. priorités sectorielles.

Ces deux stratégies permettent, à priori, d'atteindre les résultats concrets du programme d'action. Organisées autour d'un nombre limité d'initiatives, elles contribuent à la création de la base régionale du développement de l'Afrique, à partir d'actions d'investissement sectoriel mais d'envergure et d'autres actions complémentaires, sans lesquels la stratégie d'investissements est vouée à l'échec.

Axe horizontal

Cet axe a trait à la mobilisation des ressources et au nouveau partenariat mondial qui ont surtout été détaillés par le NEPAD :

3. mobilisation des ressources
4. partenariat mondial.

Ces deux stratégies réunissent des éléments qui recouvrent le Plan d'Action pour l'Afrique du G8 et la Déclaration du Millénaire de l'ONU en faveur des ODM et de la prise en compte des besoins spéciaux de l'Afrique.

Elles permettent - à priori - de garantir la viabilité du processus du développement par la mobilisation effective des ressources et par l'implication effective des partenaires extérieurs, afin de faire face aux nouveaux enjeux et problèmes qui ne manqueront pas de surgir.

Ces axes stratégiques n'ont pas la même valeur, dans la mesure où ils n'intègrent pas de la même manière, l'environnement interne et externe du développement de l'Afrique. La dernière (partenariat mondial) a une dimension plus globale. Sa spécification est centre du Plan d'Action du G8 (encadré 10). Le tableau 8 résume les forces et les faiblesses de chaque option - au regard des objectifs affichés du NEPAD.

Encadré 10 : Plan d'action du G8 pour l'Afrique

Promouvoir la paix et la sécurité
 Renforcer les institutions et la gouvernance
 Favoriser le commerce, l'investissement, la croissance économique et le développement durable
 Alléger les dettes
 Accroître les connaissances : promouvoir l'éducation et répandre l'utilisation du numérique
 Améliorer la santé et lutter contre le VIH/sida
 Augmenter la productivité agricole
 Améliorer la gestion des ressources en eau

Tableau 8 : Forces et faiblesses de la stratégie du NEPAD			
	Opportunités et avantages	Risques et coûts associés	Observations et suggestions
Conditions requises pour un développement durable	Constitue une bonne occasion de mettre en débat la question de la gouvernance globale et de ses articulations avec la gouvernance africaine et d'identifier les instruments de prévention des risques d'origine politique, économique et financière	Le lien avec les objectifs et les buts du NEPAD n'est pas clarifié Duplique dans certains cas avec la stratégie visant à instaurer de nouvelles relations avec les pays industrialisés et les institutions internationales Favorise le comportement de "passager clandestin" compte tenu du niveau régional d'intervention Les conditions risquent être perçues comme de nouvelles conditionnalités Elles risquent d'exacerber les conflits politiques et économiques régionaux Elles risquent de renforcer les inégalités dans l'accès aux ressources	Cette stratégie renvoie au monde, l'image d'un continent zone grise Les mesures envisagées devraient être des mesures de soutien aux investissements donc complémentaires aux actions sectorielles prioritaires et non comme que des conditions préalables Ex: peut-on attendre que la mauvaise gouvernance soit expurgée de l'Afrique de l'Ouest avant d'y investir ? Pour les rendre plus acceptables, il sera peut être nécessaire de les reformuler
Priorités sectorielles.	Les actions de cette stratégie contribuent à l'objectif de croissance et de réduction de la pauvreté et de la marginalisation de l'Afrique. Leur choix découlent de l'expérience accumulée en Afrique	Les critères permettant de hiérarchiser les priorités ne sont pas explicites. Le contenu des actions est trop sommaire pour pouvoir reconstruire le cadre logique, les interactions, les impacts La répartition des objectifs et des contributions de chaque acteur (régions et partenaires) n'est pas effectuée	Tout devient prioritaire ce qui affaiblit l'approche globale, concentrée et précise à laquelle le NEPAD se réfère. Une approche par projets pilote, aurait permis de mieux identifier "ce que les Africains peuvent réellement faire ensemble entre eux et avec la communauté internationale"
Mobilisation des ressources	Cette stratégie contribue à l'objectif de croissance et de réduction de la pauvreté et de la marginalisation de l'Afrique Elle permet aussi de maintenir la pression sur la communauté internationale en ce qui concerne les ressources financières directes (flux des capitaux, IDE) et indirectes (traitement des dettes, élimination des barrières économiques, physiques, techniques et réglementaires aux échanges)	Elle ne fait pas une distinction précise entre les instruments financiers Il n'y a pas d'indications précises sur les conditions de leur utilisation dans le temps, compte tenu du niveau de développement du secteur financier africain et des réformes en cours à l'échelle du système financier mondial. Le découplage possible de l'aide en prêts et dons risquent de défavoriser les pays les plus pauvres et les pays les plus endettés et de réduire les possibilités d'appropriation	Il convient de distinguer les actions destinées à soutenir les investissements nouveaux et les actions visant à optimiser les investissements existants qui ne nécessitent pas d'apports de capitaux mais une utilisation plus rationnelle (gouvernance financière) Ces actions envisagées se situent dans le prolongement des mesures en matière de gouvernance économique (flux des capitaux) et d'entreprise et des actions d'investissement dans les secteurs prioritaires (accès aux marchés). Le document gagnerait à les réexaminer dans ce souci
Partenariat mondial.	Cette stratégie contribue à réduire la marginalisation de l'Afrique et réaliser les ODM Elle met l'accent sur le rôle du système mondial et ses responsabilités dans la situation de l'Afrique	Le partenariat mondial peut masquer la réalité du système hégémonique et fournir un prétexte à l'inaction sous couvert de lenteur dans l'appropriation. La multiplicité des domaines d'application du partenariat peut nuire à son effectivité Elle risque de reproduire à l'échelle continentale les relations de sujétion qui existaient au niveau national entre les plans de développement et les programmes d'ajustement structurel	Cette stratégie se confond avec celle des ODM et du Plan d'Action pour l'Afrique du G8 Elle gagnerait à être mieux spécifiée et remise dans le contexte des relations entre l'Afrique et le système mondial

Conclusion : Quelle stratégie pour la société civile ?

L'objet de cet examen critique était de vérifier si le NEPAD pouvait échapper à la malédiction des plans et autres initiatives en faveur du développement de l'Afrique.

Même si aux différents stades de sa formulation, le NEPAD a bénéficié d'un effort soutenu de réflexion et d'interaction au plus haut niveau, il reste encore largement soumis aux fluctuations de l'environnement mondial et à la merci de tout changement majeur de contexte. Il en sera ainsi en l'absence d'une vision de l'Afrique dans le monde du XXI^e siècle qui émergerait des profondeurs du continent dans toutes ses composantes. Les efforts à réaliser vont autant en direction de son appropriation qu'en direction d'une réflexion soutenue en vue de mieux cerner toutes ses dimensions.

"L'art de la stratégie consiste souvent à identifier le "point décisif" permettant d'atteindre le résultat"¹¹. Le partenariat n'a donc de sens que s'il désintègre les obstacles au développement de l'Afrique et rehausse sa place dans le système mondial. Ce qui est en cause, ce n'est pas seulement l'Afrique et ses crises, c'est la nature hégémonique du système mondial et c'est aussi la vie quotidienne de millions de personnes qui ne font qu'entendre parler du NEPAD. Comment en effet mobiliser les ressources nécessaires au développement du continent sans réformer le système mondial et les institutions financières internationales ? Comment à s'attaquer aux symptômes de la mauvaise gouvernance en Afrique, que sont les conflits, les coups d'état, la pauvreté, la corruption sans se projeter dans le futur au lieu de multiplier les conditions à remplir pour participer au NEPAD.

En s'emparant du NEPAD, la société civile devra se prémunir contre un certain nombre de risques. Le premier consiste à servir de courroie de transmission de la vision qui sous-tend le NEPAD, et qui ne résiste pas à l'épreuve de l'analyse. Le second, consiste à servir de caisse de résonance à une certaine forme de contestation anti-mondialisation, anti-NEPAD, anti-Union Africaine, dont les préoccupations sont parfois fort éloignées des celles de l'Afrique, même si elle constitue un moyen de pression.

Le mieux que puisse faire la société civile africaine est de s'organiser autour d'un mécanisme de pression sur les Etats africains et sur les partenaires extérieurs. Mais elle doit d'abord approfondir la réflexion sur sa vision de l'Afrique. Tant qu'il n'y aura pas consensus sur cette vision, il sera difficile de progresser vers une plus grande implication. C'est l'absence de la vision qui favorise l'atomisation de la société civile africaine en toutes sortes *d'actants* qui se concurrencent pour accéder au statut d'interlocuteur des gouvernements et des bailleurs de fonds. L'absence de vision rend aussi peu visibles, les efforts réalisés sur le terrain. D'où le malentendu sur sa contribution au NEPAD et la croyance largement répandue qu'elle n'a pas été associée à son élaboration. Ce document témoigne de ce que plusieurs secteurs de la société civile au sens large du terme ont saisi les problèmes de développement de l'Afrique, sans attendre l'OCDE, le G8, l'ONU, le NEPAD et l'Union Africaine.

La société civile devra, en conclusion, stimuler la réflexion et impulser la mise en œuvre du NEPAD en s'appuyant sur les concepts suivants :

Partenariat autonomisant : afin donner plus de pouvoir aux régions et groupes défavorisés dans la définition des priorités et plus d'autonomie aux acteurs porteurs d'enjeux que sont la société civile et les ODB ;

Gouvernance mondiale du partenariat : afin de parvenir à un accord sur le niveau adéquat d'intervention des différents acteurs (Etats, société civile, secteur privé, organisations internationales) et ainsi que sur le critère de répartition optimale des compétences entre eux au niveau régional, continental et global ;

Approche participative : afin d'assurer, à tous les niveaux, la participation de toutes les parties prenantes dans la fixation des priorités, la mise en œuvre décentralisée du partenariat, l'évaluation en partenariat et par les pairs.

Notes

-
- ¹ Paul Ricoeur : La mémoire, de l'histoire et de l'oubli, seuil, 2000
- ² Maddison A : The world economy : a millennial perspective, OECD/DC , 2002
- ³ Morrison C. La pauvreté dans le monde, in Ramses 2003, IFRI ; World Bank : Globalization , growth and poverty ; 2001
- ⁴ Cohen P. : les inégalités dans le monde in Ramses 2000, IFRI ; Sachs J. D.: The Strategic Significance of Global Inequality , World Bank/ABCD Conference
- ⁵ IISS : The Strategic Implications of Terror in the Information Age, 2001; J. Lesourne : Perspectives géopolitiques mondiales; Futuribles n° 269 et 272 ; 2002 ; NIC/CIA : Patterns of Global Terrorism ; 1999 ; Tanter R.: Le concept d'«État-paria» in les notes de l'IFRI n° 7, 1998
- ⁶ NIC/ CIA : Global trends 2015 , A Dialogue about the future with Nongovernment experts ; 2000
- ⁷ Adapté de NIA/CIA : Global Trends 2020
- ⁸ Aghion et Howitt : Endogenous Growth Theory (1998), The MIT Press
- ⁹ Adapté de des travaux du CSO et de J. Damon : la dictature du partenariat, Futuribles, 2002
- ¹⁰ Adapté de Jacquet e.a : Gouvernance mondiale, CAE, 2002
- ¹¹ T de Montbrial : L'action et le système, Dunod, 2002

Documents de référence, pour aller plus loin :

Les informations réunies dans cette présentation sont pour partie extraites des documents, rapport et publications suivants de l'auteur suivant et pour partie élaborées en réponse aux questions soulevées par la rencontre du RADI.

- L'Afrique en quête de vision prospective, à paraître
- Les ODM : opportunités et risques , Présentation au Forum Social Africain, Addis Abeba, 2003
- Un millénaire éthique et politique est-il possible ? : une interrogation prospective, 2002, www.pekea.org
- Le défi de l'Union africaine et du NEPAD pour la planification multi-nationale et multi-scénarios, Université des Mutants, 2002 (transcription en cours)
- L'Afrique au XXIe siècle : Scénarios globaux et vision, présentation au Forum Social Africain, Bamako, 2002
- Millénaire pour l'Afrique : vision et propositions : Commission Indépendante (C.I) « l'Afrique et le Millénaire », Projet PNUD/BAD; RAF 98/010, 2001
- Promouvoir de nouvelles démarches de coopération ; Réunion CI de Cotonou, 2001
- Mettre la science et ses réseaux au service de l'Afrique : Réunion CI/UNU ; Accra ; 2001
- L'Afrique face au défi de l'Euro et du Dollar, in « Et si l'Afrique refusait le marché » Alternatives Sud - l'Harmattan, 2001
- Le Monde et l'Afrique au XXIe siècle : les représentations du futur des Chefs d'Etats africains à travers les discours prononcés au sommet du Millénaire; Réunion C.I de Maputo ; 2000
- Le Monde et l'Afrique au XXe siècle : une analyse séculaire ; Réunion CI de Dakar ; 1999
- L'intégration régionale en 2025 , Rapport au Gouvernement du Burkina Faso, 1999
- La mondialisation : rétrospective et prospective ; PNUD/NLTPS, 1998.
- Mondialisation et Politique étrangère : analyse bibliographique et des sites Internet ; PNUD/NLTPS, 1998.