
LE SUCCÈS DU NEPAD, UN PARADOXE

par Jean Coussy

Maître de conférence et
Chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales

TABLE DES MATIÈRES

I. UN SUCCÈS DE NOTORIÉTÉ PARADOXAL	2
<i>LA RÉALISATION DES PROJETS DU NEPAD EST PEU CRÉDIBLE</i>	<i>2</i>
<i>MAIS LE NEPAD EST DEVENUE UNE RÉFÉRENCE OBLIGÉE</i>	<i>3</i>
<i>LES RÉSULTATS DU NEPAD SONT ENCORE INCERTAINS</i>	<i>4</i>
II. UN RÉVÉLATEUR DES CHANGEMENTS ACTUELS DE L'AFRIQUE.....	5
<i>LA CROISSANCE DE L'INFLUENCE SUD AFRICAINE</i>	<i>5</i>
<i>L'APPARITION DE GRANDES PUISSANCES AFRICAINES SUR LA SCÈNE DIPLOMATIQUE</i>	<i>6</i>
<i>LE NEPAD SYMPTÔME DES SUCCÈS DE LA GREFFE LIBÉRALE EN AFRIQUE</i>	<i>7</i>
<i>LE NEPAD INSTRUMENT DE RELANCE D'UNE AIDE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ ?</i>	<i>8</i>
CONCLUSION	9

LE SUCCÈS DU NEPAD, UN PARADOXE

Le NEPAD a, depuis plusieurs mois, un incontestable succès d'audience. Mais celui-ci est moins dû à la crédibilité du projet qu'à l'importance des évolutions africaines qu'il reflète

I. UN SUCCÈS DE NOTORIÉTÉ PARADOXAL

La réalisation des projets du NEPAD est peu crédible

Les rédacteurs des textes fondateurs du NEPAD avaient une tâche difficile. Il leur était demandé de reprendre les objectifs panafricains qui étaient naguère associés à l'idéologie de programmation étatique (et interétatique) d'une économie autocentrée du continent. Mais d'en confier la réalisation à une croissance ouverte et une gestion libérale. Cette reconversion ne pouvait que susciter des tensions idéologiques et politiques et parfois des incohérences logiques. Ce qui a été amplifié par le parti pris d'optimisme de nombreux présentateurs.

Ainsi le scénario économique suppose un taux de croissance de 7%, soit plus que le double du taux tendanciel. Ce taux espéré est défini davantage en fonction des besoins (réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015) que des ressources disponibles. On en déduit la nécessité d'un taux d'investissement qui, selon les méthodes traditionnelles de mesure des besoins de financement extérieur, exigerait un flux annuel de 64 milliards \$ soit davantage que le total actuel (50 milliards \$) de l'APD à tous les pays en développement. Encore faudrait-il tenir compte de la fuite de capitaux (évalué par la Banque Mondiale à 40% de l'épargne locale).

Le scénario politique est, lui, défini non par une analyse des dynamiques politiques africaines mais par l'affirmation que ces dynamiques vont s'inverser pour se conformer aux vœux des institutions internationales : rigueur financière, bonne gouvernance, démocratie, transparence, lutte contre la pauvreté et surveillance interafricaine mutuelle de la bonne exécution de ces réformes. L'avenir n'est donc pas défini par l'étude du présent mais par son refus. Ce qui est une démarche proprement utopique qui peut motiver les acteurs mais crée des risques élevés de non-réalisation.

Enfin la crédibilité du NEPAD souffre de maladresses de présentation. La liste des pays chargés de veiller à la bonne gouvernance ou à la gestion de l'emploi a jeté des doutes sur le sérieux de l'entreprise. L'affirmation répétée que le NEPAD a pour but de ne plus dépendre de l'aide est démentie par le programme chiffré ci-dessus. Et si le NEPAD est certes formellement « une initiative africaine », le répéter trop souvent relève d'un discours de dénégation qui souligne, plus qu'il ne cache, les pressions extérieures.

Mais le NEPAD est devenue une référence obligée

La faible crédibilité du projet global n'a pourtant pas freiné son succès. Bien au contraire, ses ambiguïtés et même ses contradictions ont favorisé la multiplication des références au NEPAD. Les motivations en sont variées : s'insérer à une action collective, se légitimer, ne pas être « démodé », respecter « la volonté des Africains », reformuler le discours des bailleurs de fonds.

Souvent les références au NEPAD ont donc principalement un but rhétorique : chaque acteur et chaque analyste cherchent à faire admettre ses propres projets en adoptant le langage nouveau, simultanément libéral et panafricain. Cette rhétorique est parfois sincère mais parfois purement verbale. Mais elle donne une impression de convergence entre des discours autrefois opposés. Ce qui n'a pas fait peu pour la notoriété du NEPAD et pour lui donner une aura de succès, et parfois une présomption de scientificité. Sans que l'on s'inquiète davantage des faiblesses des scénarios macro-économique et politique.

Certaines références au NEPAD sont plus concrètes et concernent des actions précises proposées par le NEPAD : production conjointe de biens publics, infrastructures régionales, coopération entre Nord et Sud du Sahara, érosion des frontières linguistiques, acceptation du découpage régional défini par Addis Abeba, nouvelles formes de partenariat public/privé ; nouvelles formes de partenariat africains/non africains, accent sur les nouvelles techniques de communication, inventaire commun des ressources, positions communes dans les négociations avec l'extérieur... Cette acceptation ponctuelle de quelques recommandations du NEPAD ne signifie pas nécessairement une adhésion à son utopie macroéconomique et politique. Mais ceci n'est malheureusement pas toujours explicité. Parfois même, pour vaincre les objections à une décision, la référence au NEPAD est utilisée comme un argument d'autorité. Ce qui laisse entendre que la pertinence de celui-ci est déjà démontrée. Ce faisant, on élargit l'hiatus entre le déficit de crédibilité du projet et son succès de notoriété.

Les résultats du NEPAD sont encore incertains

L'acceptation du NEPAD par de multiples acteurs et analystes de l'économie politique africaine n'a pas, jusqu'à présent, été suivie de résultats probants.

L'unité africaine qu'on attendait d'une collaboration entre la nouvelle Union Africaine et le NEPAD souffre déjà des rivalités entre les deux leaders (Khadafi et Mbeki). Le NEPAD a avivé plus que réduit les tensions de l'Afrique Australe (entre Angola, Zimbabwe et Afrique du Sud). Il n'a pas, mais ne pouvait pas, réduire les conflits de l'Afrique Centrale. Il n'a pu s'opposer à la désintégration de régions existantes, notamment de la région entraînée par la Côte d'Ivoire.

La crédibilité financière des leaders du NEPAD (notamment du Nigeria, de l'Algérie et de l'Egypte) n'a guère été affectée. L'Afrique du Sud continue à être le seul pays attractif pour les capitaux (mais continue, elle-même, à pâtir des sorties de capitaux).

La surveillance mutuelle des gouvernances reste peu pratiquées, sauf partiellement dans l'UEMOA. Les Chefs d'Etat se coalisent moins dans ce but que contre la surveillance externe par les bailleurs de fonds. Lors des réunions du Commonwealth qui ont préparé le NEPAD, Tony Blair avait affirmé que le test de la surveillance mutuelle serait une influence modératrice de l'Afrique du Sud sur le Zimbabwe. On sait que ce test a été négatif. C'est même la « mauvaise gouvernance » de Robert Mugabe qui a perturbé la gouvernance de Thabo Mbeki par la crainte d'une contagion des conflits fonciers.

L'APD qui devait répondre à la création du NEPAD a fait l'objet de multiples annonces, notamment à Monterrey et au G8 de Kananaskis. Mais, à l'exception possible de l'aide canadienne, peu de sommes semblent encore mobilisées. L'échéance importante prévue pour le financement est le G8 d'Evian mais son ordre du jour risque d'être modifié.

II. UN RÉVÉLATEUR DES CHANGEMENTS ACTUELS DE L'AFRIQUE

Si le NEPAD n'est encore ni un guide, ni une prévision de l'avenir de l'Afrique il est, par contre, très révélateur des transformations en cours de l'Afrique.

La croissance de l'influence sud africaine

Il est impossible de comprendre le NEPAD si l'on oublie qu'il est né d'une initiative de l'Afrique du Sud. Celle-ci en a pris l'initiative et le leadership et l'appuie de son dynamisme économique et diplomatique. Et la politique économique sud africaine est devenue sinon le modèle du moins le référentiel de la politique proposée au NEPAD.

La stratégie de développement inscrite dans le NEPAD est, ainsi, largement empruntée à celle de l'Afrique du Sud. Celle-ci a déjà pratiqué toutes les actions précises que nous avons vu inscrites dans le NEPAD : infrastructures lourdes, réseaux de communication ambitieux, partenariat du public et du privé dans leur financement, coopération entre investissements africains investissements directs extérieurs et aide étrangère (exemple du Corridor de Maputo), positions de combat dans certaines négociations commerciales et financières avec les pays du Nord, exigences d'africanisation et de *black empowerment* etc..

De même l'Afrique du Sud a précédé le NEPAD dans l'acceptation des contraintes de la mondialisation libérale. Elle a pris ses distances à l'égard des politiques publiques et du protectionnisme qui avaient fondé son succès. Elle a même fait le pari qu'elle pourrait combiner libéralisme et développement. Elle disposait, pour ce faire, d'atouts dont ne disposeront pas la plupart des pays du NEPAD : structure diversifiée, capacité d'attraction des capitaux, compétitivité technologique, marché interne des capitaux, conglomérats armés pour s'insérer à la concurrence oligopolistique de la mondialisation.

La stratégie d'intégration régionale proposée par le NEPAD s'inspire de l'intégration de l'Afrique Australe, c'est à dire d'une régionalisation polarisée, inégale et hiérarchisée. Exemple qui a incité à voir l'Afrique future comme un continent dynamisé par des économies africaines dominantes. Cette vision sous-tendait nettement le projet du MAP (Millenium Partnership for the African Recovery Program) élaboré par Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo, Abdou Aziz et Hodni Moubarak. Elle a été atténuée dans le NEPAD du fait que celui-ci est une synthèse du MAP et du plan Omega élaboré par Abdoulaye Diaye, qui envisageait une union égale entre tous les pays, même très petits, de l'Afrique.

L'idéologie du NEPAD, enfin, emprunte beaucoup à la « Renaissance africaine » de Thabo Mbeki. Celui-ci donne une nouvelle jeunesse à des thèmes (un peu délaissés, après leur succès initial, dans les pays devenus indépendants dans les années 1960) tels que le nationalisme, le panafricanisme, l'anticolonialisme et la pensée de Fanon. Mais il les associe avec un pragmatisme économique et un libéralisme, innovation qui imprègne le NEPAD.

L'apparition de grandes puissances africaines sur la scène diplomatique

Le MAP se présentait nettement comme une coalition de grandes puissances africaines s'auto-désignant, avec l'appui de Royaume Uni et du Commonwealth, comme les représentants de l'Afrique dans les négociations avec les bailleurs de fonds et les grandes puissances des autres continents (appartenant ou non au G8). Cette vision de l'Afrique comme un ensemble guidé et représenté par des leaders est un changement radical par rapport aux relations diplomatiques des pays africains, jusqu'alors très soucieux de respecter la règle « un Etat, une voix » tant au sein de l'Afrique que dans ses relations extérieures (notamment avec l'Union européenne).

La genèse de ce changement est connue. Il est né, on l'a dit à propos de l'Afrique du Sud, de la volonté d'utiliser les effets d'entraînement économique. Par la suite, l'alliance de l'Afrique du Sud et du Nigeria et la stratégie du Commonwealth a fait privilégier le Nigeria en arguant de sa dimension démo-économique qui lui fait exercer une influence certaine sur sa région même s'il n'est pas certain que ce soit des effets d'entraînement. Enfin d'autres pays (Algérie, Egypte) sans effets économiques notables sur leurs voisins ont été associés pour que toute l'Afrique soit représentée par des puissances régionales. Ce que souhaitaient d'ailleurs les pays non africains (notamment des pays asiatiques comme le Japon et la Chine) désireux d'avoir des interlocuteurs pour traiter avec l'Afrique dans son ensemble.

Cette évolution a, en définitive, conduit à hiérarchiser l'Afrique moins en termes de pôles économiques qu'en termes de puissances géopolitiques et stratégiques. Tendence renforcée par la montée des conflits interafricains et l'espoir que les pays puissants pourront contribuer au maintien de la paix dans leurs régions. Peut-être, en revanche, a-t-on pris des risques en négligeant d'autres pays isolés mais militairement et financièrement puissants (comme l'Angola et la Libye).

Cette structuration de l'Afrique autour des grandes puissances a été, comme la structuration économique, freinée par le projet Omega orienté par son initiateur (le Sénégal) et

par ses appuis (africains et français) vers le respect des petits pays. Mais le NEPAD reste marqué par le poids des grands pays et l'émergence de la logique de puissance.

Le NEPAD symptôme des succès de la greffe libérale en Afrique

Le NEPAD reflète et accentue l'appropriation de la pensée libérale par les acteurs et les analystes africains. Il le fait en utilisant parfois mot à mot les textes des institutions internationales. S'interrogeant sur l'originalité du NEPAD, le Financial Times notait, par une boutade un peu excessive, que la seule nouveauté était qu'il soit signé par des africains.

Cette appropriation ostentatoire a été d'abord une simple simulation pour se concilier les bailleurs de fonds. Mais de nombreux signes montrent que, désormais, un nombre croissant d'acteurs et d'analystes africains ont intériorisé l'idée de l'efficacité microéconomique du marché. Ne serait-ce que dans leurs propres activités : commerce local et international ; économie informelle et ses prolongements internationaux (y compris les sorties de capitaux) ; décisions de migrer et utilisation des remises des migrants ; itinéraires transnationaux des cadres privés et publics ; relations des bureaux d'études et des élites administratives avec la recherche privée (notamment anglo-saxonne) etc..

De ces comportements et de leur succès est née une idéologie libérale proprement africaine qui imprègne les débats politiques et macroéconomiques sur le NEPAD. D'un côté, on voit, dans les élites de l'administration et, plus encore, du privé, croître la volonté de signifier, par le NEPAD, une rupture définitive avec l'idéologie économique de la planification autocentrée. Mais, d'un autre côté, on voit naître une critique socio-politique des idées et des comportements de ces élites, accusées d'avoir trahi l'idéologie des débuts de l'indépendance qui combinait nationalisme et solidarité (ou même révolution) au profit des défavorisés et d'adopter une idéologie qui joue sur l'africanité, voire sur le racialisme au profit des intérêts d'une élite s'isolant des groupes de plus en plus défavorisés.

Cette critique s'accompagne d'une critique économique des effets de la libéralisation des économies naguère protégées et organisées. L'Afrique libéralisée sera-t-elle compétitive ? Attirera-t-elle enfin les capitaux privés ? Augmentera-t-elle sa part des IDE (moins de 2%) ? S'alignera-t-elle volontairement sur les idées des institutions de Washington au moment où elles sont critiquées sur tous les continents ? Le NEPAD sera-t-il un enfant posthume du consensus de Washington ?

Il est significatif que la critique de la libéralisation est forte en Afrique du Sud où Thabo Mbeki se voit reprocher d'avoir rompu avec le programme de l'ANC, d'avoir accepté les duretés et les risques d'échec de la libéralisation et de chercher à les masquer par un discours idéologique et une politique extérieure ambitieuse. Ces deux soucis ne sont évidemment pas étrangers à sa recherche de la visibilité dans le NEPAD. Et, pour cette raison, on ne trouve pas seulement en Afrique du Sud les architectes les plus attentifs du NEPAD mais aussi ses critiques les plus incisifs.

Le NEPAD instrument de relance d'une aide en quête de légitimité ?

Le NEPAD reflète enfin la crise de légitimité de l'aide à l'Afrique. Chacun sait que l'aide financière connaît un discrédit dû aux détournements des aides non affectées et à la fongibilité de fonds publics qui permet les détournements des aides affectées.

Mais, simultanément, la logique de la mondialisation libérale a démantelé toutes les aides qui peuvent créer des distorsions du marché. Dans les relations internationales il y a eu érosion des préférences commerciales, désaveu des aides liées, mise en sommeil des fonds de stabilisation etc. Au sein des économies africaines on a découragé toute utilisation de l'aide qui risquerait de modifier les prix relatifs. En prenant garde à ne pas affecter les marchés on en vient à suggérer des transferts « neutres » (ne créant pas de distorsions). Ce qui conduit à cantonner l'aide dans les transferts financiers que, précisément, on voudrait éviter.

Une issue à cette contradiction a été l'affectation de l'aide à la lutte contre la pauvreté, qui outre ses objectifs sociaux, présenterait l'avantage de ne pas perturber le marché (à condition d'adopter une définition très restreinte de la lutte contre la pauvreté). Mais elle représente, si l'on accepte les objectifs du millénaire comme le fait le NEPAD, des sommes considérables. Ce qui accroît d'autant les risques de ne pas parvenir aux destinataires (du fait des détournements ou des difficultés matérielles d'acheminement). D'où des hésitations des bailleurs de fonds que l'on a bien vu à Monterrey où la volonté d'accroissement des aides a été annoncée mais n'a pas été mise en œuvre (y compris pour le SIDA). Dans tous les pays donateurs, notamment en France et aux USA, on voit les craintes de détournement de l'aide inciter les Ministres des Finances, appuyées par certaines ONG, à réduire les aides financières au moment où d'autres ONG, et les agences de développement demandent une relance de l'aide avec l'appui des opinions publiques comme l'a montré une enquête de l'OCDE.

Ce contexte de crise de légitimité de l'aide explique pour une bonne part l'accueil que le NEPAD a reçu des bailleurs de fonds. Il leur a assuré que son but était la bonne gouvernance et la fin des détournements. Il a fait espérer que le financement public extérieur pourrait ne pas être limité à la seule lutte contre la pauvreté et servir à nouveau aux investissements et à la croissance. Et il s'est attiré le soutien du secteur privé en programmant une coopération public/privé qui permettra aux entreprises de retrouver un peu des garanties et des profits de l'aide liée sans soulever les mêmes critiques économiques et politiques.

CONCLUSION

Le NEPAD aura sans doute des succès ponctuels sur les actions précises qu'il a identifiées. Et l'on continuera sans doute à utiliser le label NEPAD à des fins de légitimation de projets et d'aides. Mais il serait dangereux d'y voir une réponse globale aux besoins du développement africain. L'Afrique a déjà trop souffert des effets d'annonce de programmes utopiques pour qu'on suscite de nouvelles illusions suivies de nouvelles désillusions.

En revanche, les discussions sur le NEPAD ont une utilité imprévue mais certaine : mettre en évidence plusieurs des changements, longtemps sous-estimés, de l'économie politique de l'Afrique et de ses relations avec l'extérieur.

Jean Coussy