

**LE NEPAD,
UNE INITIATIVE POLITIQUE DE L'AFRIQUE**

PENSER SON DÉVELOPPEMENT AU XXI^e SIÈCLE

PAR

CLAIRE BRODIN (*)

Continent riche de potentialités et de cultures, l'Afrique se caractérise par de fortes disparités : le sud du Sahara présente tous les traits du sous-développement, alors que le nord, tourné vers la Méditerranée, a un niveau de développement plus élevé et que l'Afrique du Sud est considérée comme un pays émergent. L'Afrique subsaharienne concentre la plupart des cinquante-quatre pays qui se sont appauvris au cours des années 1990 (1). Elle doit surmonter de grands défis qui l'affaiblissent sur le plan interne : catastrophes naturelles, pandémies, famines et forte croissance démographique. Plus de 300 millions d'Africains vivent avec moins d'un dollar par jour et de nombreux conflits provoquent des migrations de populations, des pertes humaines et une déstructuration des systèmes économiques et sociaux. Sur le plan externe, alors que les pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale émergent dans les relations économiques internationales, l'Afrique est marginalisée : elle représente un quart des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et 12 % de la population mondiale, mais seulement 1 % du PIB mondial et de l'investissement international et 1,8 % des exportations mondiales en 2002 (2).

Ce constat, presque banal mais toujours accablant, de l'état de l'Afrique sert l'« afro-pessimisme » ambiant et donne une image peu crédible des nombreuses tentatives de développement. L'Afrique veut aujourd'hui reprendre en main son propre destin et l'initiative de la réflexion sur son développement après avoir été longtemps une consommatrice d'idées importées de l'étranger. Dans le cadre de la réforme de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le NEPAD, acronyme de *New Partnership for Africa's Development* (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), est alors lancé pour relever les défis de la mondialisation et du XXI^e siècle. Il suscite maintes réactions d'enthousiasme ou de scepticisme, mais aussi l'inquiétude de savoir si cette nouvelle initiative africaine de développement peut réussir ou si ce n'est qu'une utopie. Nous étudierons le NEPAD à travers son pro-

(*) Doctorante en Droit à l'Université Paris II – Panthéon-Assas.

(1) Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, disponible sur le site Internet www.undp.org/hdr2003/français.

(2) *L'Etat du monde 2004*, La Découverte, Paris, 2003, p. 59.

cessus d'élaboration, son ambitieux programme et son écho auprès de la communauté internationale, en tenant compte du contexte mondial, de l'évolution de la réflexion sur le développement et de la construction pan-africaine et en soulignant les espoirs qu'il suscite et les obstacles qu'il rencontre.

UNE NOUVELLE APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE

L'échec des précédentes stratégies de développement

Dans les années 1960, les pays africains nouvellement libres décident de mettre fin à la dépendance économique de l'époque coloniale et de s'organiser pour leur développement (3). Ils adoptent un modèle auto-centré, fondé sur le paradigme de la modernisation nationale, qui prône l'intervention de l'Etat dans le domaine socio-économique, l'industrialisation par substitution aux importations et le recours à l'aide internationale. Cependant, la forte croissance obtenue au début des années 1970 ne s'est pas poursuivie la décennie suivante, laquelle a été ponctuée par la crise de la dette et par des déséquilibres macro-économiques.

Les années 1960 ont aussi été marquées par l'essor de l'intégration et de la coopération régionales et par un besoin de regroupement du continent et de présence sur la scène mondiale. Peu de pays étant prêts à fonder des « Etats-Unis d'Afrique », l'Organisation de l'unité africaine (4) est créée en 1963 à Addis-Abeba, en Ethiopie, sur les principes du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Si l'OUA a réussi à combattre le colonialisme et a dénoncé le régime d'*apartheid* en Afrique du Sud, elle n'a pas joué de grand rôle dans le règlement des conflits africains. Ses ambitieux projets n'ont connu que des résultats modestes, comme le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de 1993 ou le Plan d'action de Lagos de 1980. Celui-ci devait contribuer à l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial et visait un développement socio-économique de l'Afrique fondé sur l'auto-suffisance et la coopération et l'intégration économiques. Il a suscité de grands espoirs mais, écarté par la Banque mondiale et faute de moyens, il n'a pas été couronné de succès. En 1991, le Traité d'Abuja institue la Communauté économique africaine visant, pour 2025, un marché commun à l'échelle du continent sur la base des commu-

(3) Cf. Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale – CEA, « Le NEPAD et l'évolution de la réflexion sur le développement », in Hakim BEN HAMMOUDA/Moustapha KASSÉ (dir.), *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA)/Maisonneuve et Larose, Paris, 2002, pp. 127-133; Bruno BEKOLO-EBE, « Le NEPAD et la réflexion sur le développement », in Hakim BEN HAMMOUDA/Moustapha KASSÉ (dir.), *ibid.*, pp. 135-150.

(4) La Charte de l'OUA et les documents sur l'Union africaine cités dans cet article sont disponibles sur le site Internet www.africa-union.org.

nautés économiques régionales. La carence des gouvernements africains dans la gestion des affaires publiques, le défaut de volonté politique, le manque de pouvoirs et de moyens de l'OUA et un soutien insuffisant des donateurs ont fait échouer ces tentatives africaines d'organisation du développement du continent.

Depuis les années 1980, la réflexion sur le développement est menée par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Pour résoudre les crises des pays en développement (PED), ces institutions ont instauré une nouvelle stratégie basée sur le paradigme de l'ajustement structurel, prônant la libéralisation économique, le désengagement de l'Etat et l'ouverture à l'international pour une insertion dans l'économie mondiale. Imposés en Afrique au milieu des années 1980, les plans d'ajustement structurel n'ont pas réussi à faire décoller ces pays aux économies fragiles : ils ont provoqué une augmentation de la dette et de la pauvreté. Dans une optique d'encouragement et de sélection des bénéficiaires, les bailleurs de fonds ont soumis l'octroi de leur aide au respect de conditions politiques : la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme sont devenus les règles de base de leurs politiques de coopération (5). Ces stratégies imposées de l'extérieur ont maintenu le Sud sous dépendance économique (6) et ont échoué dans l'ensemble par manque de gestion interne et de coordination des bailleurs de fonds et, surtout, faute d'adéquation aux réalités africaines et aux besoins des populations et d'appropriation par les bénéficiaires.

Dans une recherche d'efficacité de l'aide, une nouvelle réflexion sur le développement est menée, à la fin des années 1990, pour permettre à tous les pays en développement (PED) de profiter de la mondialisation. Les donateurs fondent alors leurs stratégies dites de lutte contre la pauvreté sur l'instauration d'un nouveau partenariat basé sur l'« appropriation » de leur développement par les PED et le partage des responsabilités entre ceux-ci, les pays industrialisés et les institutions internationales (7). En 2000, la Communauté internationale fixe huit objectifs au Millénaire pour le développement (les OMD) à atteindre pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 (8) et s'engage à prendre en compte les besoins spéciaux de l'Afrique et à soutenir ses efforts pour sortir du sous-développement.

(5) Sur la politique française, cf. le discours de La Baule de François Mitterrand en juin 1990.

(6) Cf. Bertrand BADIE, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris, 1992, 334 p.

(7) Cf. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », *Les dossiers du Comité d'aide au développement (CAD) – Coopération pour le développement – Rapport 1995*, OCDE, Paris, 1996, pp. 22-24; les Sommets du G7 de Lyon, 1996, et du G8 de Cologne, 1999 (les documents du G8 cités dans cet article sont disponibles sur le site Internet www.g8.fr/evian/index.html).

(8) Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim ; éducation primaire pour tous ; suppression des disparités hommes/femmes ; réduction de la mortalité infantile ; amélioration de la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Une vision africaine du développement : l'Union africaine et le NEPAD

Dans cet esprit d'étude de nouvelles solutions, l'Afrique reprend en charge son développement. En 1999, elle lance la réforme de l'OUA pour créer une vraie unité politique du continent et en 2000, à Lomé, au Togo, les dirigeants de cinquante-trois pays créent, sur le modèle européen, une Union africaine (UA) (9). Celle-ci est présentée comme une organisation panafricaine plus ambitieuse que l'OUA et garante d'un processus de coopération et d'intégration politique, économique et sociale moins factice du continent. Elle est ainsi chargée de relever les défis de la mondialisation et du nouveau millénaire et de permettre au continent de jouer un rôle effectif dans l'économie mondiale. Elle apparaît aussi plus exigeante dans sa mission de promotion de la démocratie, des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité du continent. Toutefois, pour réussir, elle ne devra pas se contenter d'être une « OUA bis » (10).

Dans le cadre de cette réforme, le NEPAD est parallèlement promu et fondé sur la même idée d'affranchir le continent des conflits et du sous-développement : il peut être considéré comme son moteur idéologique. Il est inspiré, pour l'essentiel, du MAP (*Millenium Africa Program* ou, en français, Programme de redressement africain pour le millénaire) du Président sud-africain Thabo M'Beki et du Plan Omega du Président sénégalais Abdoulaye Wade, qui ont été rejoints par l'Algérien Abdelaziz Bouteflika, le Nigérian Olesegun Obasanjo et l'Égyptien Hosni Moubarak. Ces plans ont été fusionnés dans la Nouvelle initiative africaine (NIA) qui, adoptée par le Sommet de l'OUA à Lusaka en juillet 2001, est devenue officiellement le nouveau cadre commun de développement de l'Afrique en octobre 2001, à Abuja, au Nigeria, et a été renommée NEPAD (11).

Celui-ci repose sur un état d'esprit nouveau par rapport aux plans précédents, en cela qu'il affirme la volonté politique de l'Afrique de se réapproprier le règlement de ses problèmes et son aspiration à ne plus être marginalisée. Ainsi, l'impulsion et l'inspiration sont entièrement africaines : le NEPAD est « *une promesse faite par des dirigeants africains, fondée sur une vision commune, ainsi qu'une conviction ferme et partagée qu'il leur incombe d'urgence d'éradiquer la pauvreté, de placer leurs pays, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durables, tout en participant activement à l'économie et à la vie politique mondiales* » (§ 1). En outre, replacés au centre des questions de développement, les Africains ont la responsabilité de sa mise en œuvre : il est ancré « *dans la détermination*

(9) L'UA a succédé officiellement à l'OUA en 2002 au Sommet de Durban (Afrique du Sud).

(10) Mwayila TSHIYEMBE, « Du messianisme aux rives de la mondialisation, la difficile gestation de l'Union africaine », *Le Monde diplomatique*, juillet 2002, p. 23.

(11) Ces textes sont disponibles en anglais sur le site Internet www.uneca.org/nepad et en français sur le site Internet www.nepadsn.org/french_version/nepad_french_version.pdf (en sont extraits les paragraphes cités dans cet article).

des Africains de s'extirper eux-mêmes, ainsi que leur continent, du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation » (§ 1). Il consacre aussi l'appropriation, par l'Afrique, des normes de libéralisation et de bonne gouvernance prônées par les bailleurs de fonds : certains se demandent s'il n'est pas en fait qu'une « nouvelle forme » du « consensus de Washington » (12). Les altermondialistes considèrent d'ailleurs qu'il « *doit se démarquer du modèle néo-libéral, qui est l'une des causes principales de l'appauvrissement de l'Afrique* » (13). Enfin, il insiste de façon originale sur la nécessité d'un partenariat rénové entre tous les acteurs économiques et sociaux, étatiques et non étatiques et ce, aux niveaux national, régional et international.

Cette réponse africaine aux demandes internationales a ainsi satisfait les pays industrialisés, lesquels lui ont donné un écho que n'ont pas eu les autres plans (*cf. infra*). Paradoxalement, cette initiative n'a pas fait l'unanimité sur le continent africain, où il a été marqué dès l'origine par une opposition entre pays anglophones et francophones et des divergences entre la conception libérale du Président Wade et celle du Président M'Beki, qui en appelle à un nouveau plan Marshall. Beaucoup, n'ayant pas été associés à sa mise au point, ont aussi vu l'expression des ambitions de l'Afrique du Sud et du Nigeria. De même, la population s'est sentie peu concernée par cette énième initiative : alors que la société civile avait été consultée pour l'élaboration de l'UA, le NEPAD est resté confiné dès le début dans la sphère de l'exécutif.

LE NEPAD, UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU CONTINENT

Le NEPAD, programme économique de l'Union africaine

Pour rendre opérationnels les objectifs de l'UA, le NEPAD est devenu, en 2001, son programme de développement socio-économique. Il fixe à l'Afrique des buts ambitieux : réaliser un taux de croissance annuel moyen de 7 % du PIB, soit le double du taux actuel (14), et faire en sorte que le continent réalise les OMD d'ici 2015.

Il identifie trois conditions comme préalables essentiels au développement de l'Afrique : assurer la paix, la sécurité et le respect de la démocratie, de la bonne gouvernance politique et des droits de l'homme ; promouvoir la bonne gouvernance de l'économie et des entreprises ; choisir la région comme cadre de développement de l'Afrique. L'organisation en zones régionales

(12) Jean COUSSY, « Les utopies du NEPAD », *Alternatives économiques*, n° 215, juin 2003, p. 55.

(13) *Sommet pour un autre monde, synthèse des débats*, 2 juin 2003, disponible sur le site Internet www.g8-autremonde.org.

(14) De 2,8 % en 2000, la croissance est passée à 3,6 % en 2001 et 3,4 % en 2002 : *L'Etat du monde*, *op. cit.*, p. 57.

(Afrique de l'Ouest, Afrique du Nord, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe-Madagascar) doit ainsi remédier à l'étroitesse des marchés nationaux et favoriser l'intégration des économies dans le commerce mondial. Pour y prétendre, il sera cependant nécessaire de consolider les nombreux et très inégaux processus d'intégration qui ne correspondent pas, en outre, à ce découpage géographique (15).

Le NEPAD dégage aussi un programme d'actions dans des secteurs prioritaires porteurs de croissance : infrastructures, ressources humaines, agriculture, environnement, culture et sciences et technologies. Le niveau régional ou continental sera ainsi plus adapté pour les projets d'infrastructures, alors que le niveau national sera plus approprié pour les secteurs relevant des prérogatives étatiques, comme l'éducation ou la santé. Ainsi, si le NEPAD s'inscrit dans une perspective libérale, il est essentiel que les capacités des Etats soient renforcées pour une bonne intégration de ses priorités dans les politiques nationales. Ces secteurs ne sont pas hiérarchisés et « *ne constituent pas [...] les différentes étapes d'une stratégie de développement* », mais plutôt une énumération de l'ensemble des besoins du continent : « *le NEPAD relève alors plus d'une vision politique que d'une vision du développement* » (16).

Pour réaliser ses objectifs, le NEPAD requiert la mobilisation de 64 milliards de dollars par an, soit 12 % du PIB du continent. Aux ressources internes insuffisantes, il juxtapose un financement externe public et privé et prône un meilleur accès des exportations africaines aux marchés occidentaux, exigeant alors un nouveau partenariat avec le monde développé (*cf. infra*). Ainsi, pour le court terme, il compte sur les moyens classiques, mais améliorés, du développement : une aide publique au développement (APD) accrue et un allègement de la dette plus rapide. Pour réduire la dépendance à l'aide, il privilégie l'investissement direct étranger (IDE) comme source de financement complémentaire pour le long terme. Pendant longtemps perçu comme l'expression du néocolonialisme, ce dernier est aujourd'hui l'un des principaux piliers du NEPAD, lequel cherche à faire du continent une zone attractive pour les investisseurs africains et étrangers (17). Les pays sur la voie de la paix, de la démocratisation et du développement, tels que le Mali, le Niger ou le Botswana, sont aujourd'hui plus nombreux, mais des efforts sont encore à faire pour capter les investissements privés : les atteintes à la

(15) La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ou le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) sont des intégrations plus approfondies que d'autres, comme l'Union du Maghreb arabe (UMA) ou la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), qui sont des « coquilles vides ». *Cf.* Jacques TÉNIER, « Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction », *Notes et études documentaires*, n° 5170-71, La Documentation française, Paris, mai-juin 2003, 232 p.

(16) Haut Conseil de la coopération internationale, *Les Priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, Rapport au Premier ministre, Paris, 2002, disponible sur le site Internet www.hoci.gouv.fr.

(17) *Cf.* la Conférence sur la participation du secteur privé au financement du NEPAD, à Dakar (Sénégal), en 2002, dont des comptes rendus sont disponibles sur le site Internet www.nepad.sn.org.

bonne gouvernance et aux droits de l'homme et l'instabilité politique et économique persistent toujours. Plus attirés par les pays d'Asie ou d'Amérique latine, par l'Afrique du Sud ou par le pétrole du Golfe de Guinée ou du Tchad, les IDE ont ainsi baissé en Afrique subsaharienne de 41 % entre 2001 et 2002; les flux nets pour les quarante-sept pays sont passés de 13,9 milliards de dollars en 2001 à 8,1 milliards de dollars en 2002 (18).

Le NEPAD, une « initiative conduite, maîtrisée et gérée par l'Union africaine » (19)

Bien que le NEPAD ne soit pas une organisation, il est doté d'une structure de direction composée d'un Comité de mise en œuvre de vingt chefs d'Etat et de gouvernement, d'un Comité de pilotage avec les représentants des pays-fondateurs et d'un Secrétariat. La plus haute autorité du processus de mise en place du NEPAD est le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA; depuis 2002, le Comité de mise en œuvre assume un rôle de coordination en sa qualité de « sous-comité » du Sommet (20). La gestion des projets du NEPAD est répartie, par secteur, entre les cinq chefs d'Etat initiateurs : le Président de l'Afrique du Sud est ainsi chargé de la gouvernance politique et du maintien de la paix. Dans ce domaine, le NEPAD ne fixe pas les modalités d'exécution de cette initiative, mais rappelle qu'il appartient à l'UA de « réactiver les organes chargés de la prévention et du règlement des conflits » (§ 78) : en 2002, l'Union africaine a créé un Conseil de paix et de sécurité (CPS) qui sera sous la responsabilité de son Commissaire en charge de la paix et de la sécurité. A condition d'en avoir les moyens financiers et logistiques, l'UA pourra ainsi intervenir pour rétablir et consolider la paix et envoyer des troupes à l'exemple de la Mission africaine au Burundi. La démocratie et la bonne gouvernance sont aussi au cœur des objectifs de l'UA et du NEPAD. Un « mécanisme africain d'évaluation par les pairs » a été institué en 2002 pour contrôler les pratiques des pays africains. Élément novateur du NEPAD, cet instrument est cependant facultatif, l'accès étant volontaire; en outre, aucune possibilité de sanction n'est prévue en cas de manquement (21). En novembre 2002, le Comité de mise en œuvre en a confié la responsabilité à l'UA (22).

(18) Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, *World Investment Report 2003*, cité dans *Jeune Afrique/L'Intelligent*, n° 2226, 7-13 septembre 2003, p. 46.

(19) ONU, *Déclaration des Nations Unies sur le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, 16 septembre 2002 (A/RES/57/2), p. 2.

(20) Sommet de l'UA, « Déclaration relative à la mise en œuvre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) », Maputo, 10-12 juillet 2003.

(21) Quinze pays y ont adhéré en mai 2003. Un certain scepticisme quant au bon exercice de la responsabilité collective est apparu dans les pays riches et la société civile après la réélection controversée de Robert Mugabe au Zimbabwe en 2002 et son exclusion du Commonwealth et après l'asile offert en 2003 par le Nigeria au Président libérien Charles Taylor alors sous le coup d'un mandat d'arrêt international.

(22) Banque africaine de développement/Centre de développement de l'OCDE, *Perspectives économiques en Afrique, 2002-2003*, OCDE, Paris, 2003, p. 45.

Le fait que le Secrétariat du NEPAD soit situé à Pretoria, en Afrique du Sud, alors que le siège de l'UA est à Addis-Abeba, en Ethiopie, a cependant pu faire croire à deux entités concurrentes dans le développement de l'Afrique, risquant de nuire à l'unité du continent. Jusqu'ici, leur cohérence n'avait été maintenue que grâce à la présidence sud-africaine de l'UA. Le sommet de Maputo a apporté, en 2003, un début de réponse à la « nécessaire » intégration formelle du NEPAD dans les structures et les processus de l'UA : le Comité de mise en œuvre continuera d'être chargé de la gestion des programmes du NEPAD; l'intégration du Secrétariat du NEPAD au sein de la Commission de l'UA sera progressive et facilitée par la création d'une « *unité de coordination* » (23); un accord de siège temporaire avec l'Afrique du Sud sera aussi conclu pour « *accorder le statut juridique au Secrétariat du NEPAD en tant que bureau hors siège de l'UA* » jusqu'à ce que les structures de l'Union deviennent opérationnelles (24). La liaison entre l'UA et le NEPAD devra donner à la première un rôle central dans la réalisation des objectifs du NEPAD et à celui-ci une diffusion et une légitimité plus forte.

UN PARTENARIAT RÉNOVÉ AVEC LES DONATEURS

Le dialogue politique avec la communauté internationale

Pour succéder à une relation d'assistance insatisfaisante, le NEPAD prône l'instauration d'un vrai partenariat avec les pays industrialisés et les institutions multilatérales, qui soit fondé sur le partage des responsabilités pour la réalisation des objectifs du développement (§ 185). Dans le contexte mondial de l'après-11 septembre, la pauvreté apparaît comme une des causes du terrorisme et, désormais, « *ignorer durablement les difficultés d'une région ne peut se faire [qu'aux] risques et périls* » des pays riches (25). La lutte pour le développement est ainsi devenue une priorité mondiale et le NEPAD, « *le cadre de référence dans lequel la communauté internationale, et notamment le système des Nations Unies, [doit] concentrer ses efforts pour le développement de l'Afrique* » (26). Les institutions financières internationales et les pays développés ont adopté de nombreuses mesures de soutien au développement du continent. Ainsi en est-il de la loi américaine sur la croissance et le commerce en Afrique (AGOA) ou du dialogue avec l'Union européenne qui, lancé en 2000, au Caire, se poursuit à travers divers instruments de coopération ne s'adressant d'ailleurs pas spécifiquement à l'Afrique

(23) Conseil exécutif de l'UA, « *Décision sur l'intégration du NEPAD dans les structures et les processus de l'Union africaine* », Maputo, 4-8 juillet 2003.

(24) Sommet de Maputo, « *Déclaration relative à la mise en œuvre du NEPAD* », *op. cit.*

(25) Ahmedou OULD-ABDALLAH, « *L'Afrique à l'heure de la mondialisation. Une nouvelle initiative pour le développement en Afrique* », *La Revue internationale et stratégique*, n° 46, été 2002, p. 102.

(26) ONU, *Examen et évaluation finals du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 et appui au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, 4 novembre 2002 (A/RES/57/7), p. 3.

(Accord de Cotonou avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, partenariat euro-méditerranéen avec l'Afrique du Nord; initiative « Tout sauf les armes » pour les pays les moins avancés) (27). Pour éviter des incohérences, le NEPAD devra s'articuler avec ces initiatives.

Les priorités du programme africain font l'objet de consultations régulières avec la communauté internationale. Depuis les Sommets d'Okinawa en 2000 et de Gênes en 2001, son principal soutien est celui du Groupe des pays industrialisés (G8), mené ici par la France et le Japon. En 2002, le Sommet de Kananaskis a entériné le NEPAD et adopté un plan d'action pour l'Afrique instaurant un cadre de coopération et de partenariat pour le développement. Les pays du G8 se sont engagés à appuyer les objectifs du NEPAD dans les domaines politiques, économiques et sociaux pour lesquels ils peuvent offrir une valeur ajoutée. Ce plan d'action n'est pas un « plan Marshall pour l'Afrique », mais un accord politique : les pays industrialisés se sont engagés à mettre en œuvre des « partenariats renforcés » avec les pays africains distingués par leurs pairs pour leurs progrès en matière de bonne gouvernance, faisant craindre en Afrique l'utilisation du NEPAD comme nouvel instrument de conditionnalité. En consacrant le premier chapitre de leur plan à la question de la promotion de la paix et de la stabilité du continent, ils ont mis l'accent sur ce qui constitue pour eux tout l'intérêt du NEPAD, son volet sécuritaire. En juin 2003, le Sommet d'Evian, sous la présidence française, a donné une impulsion au NEPAD dans ce domaine en insistant sur le nécessaire renforcement technique et financier des capacités africaines de maintien de la paix. La France, en Côte d'Ivoire, ou l'Union européenne, en République Démocratique du Congo, à travers une force multinationale sous mandat de l'ONU et commandement français, sont d'ailleurs intervenues militairement en soutien aux opérations africaine et onusienne. En 2004, 250 millions d'euros provenant du Fonds européen de développement devraient être affectés à la « *facilité de soutien à la paix pour l'Afrique* » de l'Union européenne, pour appuyer les opérations conduites sous l'autorité de l'UA.

Des réponses encore insuffisantes

Le Sommet d'Evian a fait le bilan des actions entreprises en soutien au NEPAD; à part dans le domaine de la paix et un budget pour la lutte contre le Sida, il a surtout réaffirmé, pour les nombreux sujets traités, les engagements déjà pris dans les enceintes internationales. Des actes concrets traduisant les promesses des pays industrialisés en faveur de l'Afrique sont encore difficiles à obtenir.

Ainsi, après une baisse régulière de l'APD des pays riches en faveur des PED, la fin de la Guerre froide et de l'opposition Est-Ouest leur ayant fait

(27) Cf. le site Internet de l'Union européenne europa.eu.int.

perdre de leur intérêt stratégique, la tendance s'inverse doucement en 2002. Les membres du G8 se sont engagés à affecter à l'Afrique, dans le cadre du NEPAD, au moins la moitié de l'aide supplémentaire de 12 milliards de dollars par an d'ici 2006 décidée par les Nations Unies à Monterrey. Principal bailleur des PED, l'Union européenne doit porter son APD à 0,39 % de son PIB pour 2006 et la Communauté a consacré 41 % de l'ensemble de son aide à l'Afrique en 2001. La France a un objectif de 0,5 % en 2007 et 0,7 % en 2012 et concentre ses efforts sur l'Afrique, qui représente 72 % de son aide bilatérale en 2002, et sur les objectifs du NEPAD (28). En 1970, les Nations Unies ont fixé l'objectif de 0,7 % du PIB des pays industrialisés comme base à une vraie politique de solidarité : si l'esprit y est désormais, cet objectif doit devenir aujourd'hui une réalité et non plus seulement une référence politique et morale, pour tous les pays riches et non plus uniquement pour quelques-uns d'entre eux.

La dette extérieure totale de l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui de 335 milliards de dollars (29), dont une partie est critiquée pour son caractère illicite par des dirigeants africains comme le Président Wade (30). L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), renforcée en 1999, doit rétablir la solvabilité des bénéficiaires en annulant une partie de leur dette contre la réalisation de réformes économiques : depuis le sommet de Kananaskis, vingt-deux pays pauvres d'Afrique ont bénéficié d'un allègement de 32 milliards de dollars, mais la question de l'efficacité de cette initiative se pose aujourd'hui (31). Si des pays comme la France et le Japon adoptent des mesures bilatérales d'annulation, la société civile réclame l'annulation totale de la dette, lui reprochant d'être « *l'un des obstacles majeurs au développement des pays du Sud, en les privant des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels de leurs populations* » (32).

Les pays développés sont accusés de subventionner leur agriculture à hauteur de 300 milliards de dollars par an et ainsi de fausser les échanges et d'empêcher l'accès des exportations du Sud à leurs marchés. En 2001, à l'Organisation mondiale du commerce, dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, les pays riches se sont engagés à réduire toutes les formes de subventions à l'exportation « *en vue de leur retrait progressif* ». Toutefois, en septembre 2003, à Cancún, la proposition américaine et européenne d'éliminer progressivement les subventions à l'exportation sur des produits sensibles pour les pays pauvres a été rejetée par les PED.

(28) Cf. le site Internet europa.eu.int/ et <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

(29) « Quel partenariat pour l'Afrique ? Le NEPAD en questions », in Agir ici/Survie, *Un autre sommet pour l'Afrique*, Karthala, Paris, 2003, p. 47.

(30) Cf. « Crise de la dette publique : les experts invités à proposer des voies de sortie à l'Afrique », *Le Soleil*, sur le site Internet www.nepadforum.com.

(31) Peter WALKENHORST, « Echanges, dette et développement : un bilan de l'initiative PPTE », *Problèmes économiques*, n° 2 829, 29 octobre 2003, pp. 30-32.

(32) « Dette : Instrument de domination des pays du Sud ? », *Actes du sommet pour un autre monde*, Anne-masse, mai 2003, disponibles sur le site Internet www.g8-autremonde.org.

Menés notamment par l'Afrique du Sud, ces derniers réclament un commerce plus équitable pour sortir de la pauvreté; le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont demandé en particulier la suppression totale des subventions sur le coton. L'agriculture, secteur économique essentiel pour l'Afrique, reste le principal sujet de tension avec le Nord. Ayant replacé l'Afrique au cœur de ses priorités, la France plaide la cause de ce continent dans les instances internationales : en 2003, elle a présenté puis proposé au G8 une initiative, reprise par l'Union européenne, pour élaborer « *une nouvelle stratégie pour le développement de l'agriculture africaine* » dans le cadre du cycle de Doha et du NEPAD (33).

CONCLUSION

Le NEPAD est une vision politique audacieuse et aléatoire du développement : son succès repose sur le respect des principales conditions du développement et l'adhésion de tout le continent. Il doit dorénavant exprimer les propres besoins et priorités de la population, laquelle doit participer vraiment à l'élaboration, à la mise en œuvre et au contrôle des programmes de développement. Il est important désormais que le NEPAD apporte des réponses concrètes aux principaux défis de l'Afrique pour devenir une véritable stratégie de développement des sociétés et du continent. Les débats dans la société civile africaine se multiplient aujourd'hui, en Afrique comme à l'étranger, ce qui constitue déjà un des mérites du NEPAD. Ce dernier est la priorité des travaux de l'UA jusqu'à son prochain sommet en 2004, à Addis-Abeba.

Pour établir un « *partenariat [...] moins asymétrique* » (34) entre l'Afrique et le monde développé, le soutien de ce dernier doit s'exprimer dans des politiques cohérentes de coopération internationale donnant à l'Afrique une réponse globale et les moyens de ses objectifs. La France et le Japon cherchent à en convaincre leurs partenaires : en automne 2003, le Japon a organisé la troisième Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD) sous le signe du NEPAD (35) et la France a ouvert, à Paris, la première réunion d'un nouveau « Forum pour le partenariat avec l'Afrique », qui sera un cadre de dialogue régulier sur la mise en œuvre du NEPAD entre les pays africains et l'ensemble des donateurs (36). Les prochaines présidences du G8, américaine en 2004, britannique en 2005 et alle-

(33) Jacques CHIRAC, intervention sur le développement agricole, XXII^e sommet Afrique-France, Paris, 20 février 2003, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20030221.html#Chapitre1.

(34) Philippe HUGON, « Le NEPAD entre partenariat et gestion des conflits », *Politique étrangère*, février 2003, p. 349.

(35) Cf. le site Internet www.ticad.net.

(36) Cf. le discours de Jacques Chirac sur <http://www.elysee.fr/magazine/actualite/sommaire.php?doc=/documents/discours/2003/D031110.html>

mande en 2007, auront à soutenir fortement le NEPAD et le continent africain. Les engagements ne devront pas rester au stade des beaux discours car, comme le signale Thabo M'Beki, « *il est évident qu'il sera très difficile pour l'Afrique d'atteindre un renouveau économique et social sans le soutien de la France et du reste du monde occidental* » (37). La majorité des pays africains n'atteindra vraisemblablement pas les Objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015. Cependant, l'Union africaine et le NEPAD marquent l'espoir que le XXI^e siècle soit enfin celui de l'Afrique.

(37) « Mbeki en appelle à la France pour lutter contre la pauvreté en Afrique », <http://www.lemonde.fr>, 19 novembre 2003.