

FREINS ET LEVIERS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES ESSENTIELS SUR LE CONTINENT

Dr Ibrahim Assane Mayaki
Secrétaire exécutif, Agence de développement de l'Union Africaine

CET ENTRETIEN A ÉTÉ RÉALISÉ AVANT LE DÉBUT DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LE CONTINENT AFRICAIN



Ibrahim Assane Mayaki est secrétaire exécutif de l'Agence de planification et de coordination du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union Africaine depuis 2009, qui est devenue depuis 2018 l'Agence de développement de l'Union Africaine. Il a été Premier Ministre du Niger de 1997 à 2000, et a fondé le Cercle d'Analyse des politiques publiques, think tank spécialisé en politiques d'éducation et de santé. Il a également enseigné en France, au Niger et au Venezuela en administration publique et management. Son dernier ouvrage, *L'Afrique à l'heure des choix*, prône des solutions panafricaines pour le développement du continent et encourage les jeunes générations à relever ces défis.

Plusieurs facteurs expliquent aujourd'hui le retard dans l'accès et le développement des services essentiels en Afrique : les limites institutionnelles auxquelles les États africains font face et l'ultracentralisation des décisions, le manque de soutien aux innovations aussi bien institutionnelles que technologiques et le manque de législation dans le domaine pour consacrer ces services comme des biens communs. S'ajoute également à cela la problématique du financement des services dans un contexte de réduction de l'aide au développement pour un certain nombre de pays. Mais fort de sa capacité d'innovation et de résilience, le continent dispose également de formidables ressources pour innover et construire le futur de l'accès aux services en soutenant notamment la capacité d'innovation *bottom-up* des citoyens et des PME et en améliorant les systèmes fiscaux jusqu'ici peu performants. Ces axes prioritaires s'incarnent dans la vision du NEPAD-Agence de développement de l'Union Africaine qui défend les approches multisectorielles, l'appui à des innovations technologiques, et l'évaluation d'impact pour convaincre d'autres acteurs de s'engager dans des projets globaux et innovants.

L'accès aux services essentiels est une des conditions du développement humain. En quoi le contexte du continent africain est-il particulier en ce qui concerne le développement de ces services et leur mise à disposition du plus grand nombre ?

Ibrahim Assane Mayaki : Il est absolument incontestable que le développement de l'accès à des services comme l'énergie ou encore l'eau est une condition essentielle du développement humain. Il faut toujours penser à l'accès aux services essentiels dans une approche globale et multisectorielle. C'est la vision que nous défendons au sein du NEPAD. On ne peut résumer la question du développement à celle de l'addition d'un certain nombre de services essentiels tant leurs interactions sont nombreuses et posent des questions institutionnelles et de gouvernance. L'énergie, par exemple, sera la condition sine qua non de l'accès à tous les autres services, que ce soit l'éducation, la santé ou encore la production agricole.

Le développement ne se résume pas à une addition d'accès à des services, mais à une question beaucoup plus complexe de gouvernance et d'approches multisectorielles

C'est également un réel défi pour le continent compte tenu des tendances observées au cours des deux dernières décennies en Afrique et que je voudrais détailler ici car il est essentiel de bien comprendre le contexte. D'abord, notre continent n'a pas encore achevé sa transition démographique et, selon les statistiques des Nations Unies, la population africaine va doubler d'ici 2050 : l'Afrique devrait passer de 1,3 milliard d'habitants en 2020 à 2,5 milliards en 2050. La population sera par ailleurs de plus en plus urbaine avec 60 % d'urbains en 2050 selon les Nations Unies, à qui il faudra évidemment fournir de l'énergie pour assurer l'activité des villes et soutenir la croissance économique.

Sur ce point l'Afrique a connu, depuis le début du XXI^e siècle et jusqu'à il y a peu, une croissance économique relativement

élevée, remarquée et louée par toutes les grandes organisations internationales. Selon la Banque Mondiale, la croissance du PIB en Afrique subsaharienne était de 5 % par an en moyenne entre 2000 et 2014, puis de 2,2 % entre 2015 et 2018. C'est évidemment un aspect positif car, sans croissance, impossible de développer l'accès aux services. Celle-ci ne s'est malheureusement pas accompagnée d'une diversification économique suffisante pour créer assez d'emplois sur le continent.

Ensuite, le nombre d'Africains extrêmement pauvres n'a pas véritablement diminué en volume, compte tenu de la croissance démographique. En relatif, le taux d'extrême pauvreté en Afrique subsaharienne est passé de 58 % de la population en 1999 à 41 % en 2015 selon la Banque Mondiale. Mais en absolu, le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté est passé de 381 millions en 1999 à 416 millions en 2015. Il y a eu des progrès, mais si cette tendance se poursuit nous risquons de concentrer d'ici peu la quasi-totalité de l'extrême pauvreté mondiale. Si les choses restent en l'état, les projections indiquent que l'Afrique Subsaharienne concentrera près de 90 % des personnes en situation d'extrême pauvreté en 2050.

Croissance démographique, concentration de l'extrême pauvreté, urbanisation galopante... L'Afrique devra faire face à deux crises fondamentales dans les vingt à trente prochaines années : une crise de la production agricole, car il faudra nourrir ces populations de plus en plus nombreuses, et une crise énergétique car il faudra fournir suffisamment d'énergie à une population de plus en plus citadine. Cette population à majorité urbaine aura besoin d'un accès à des services de qualité, dans un contexte où l'extrême pauvreté sera présente. Ce qui pourrait avoir un impact évident sur la stabilité des systèmes de gouvernance et des institutions. On voit bien en quoi le développement ne se résume plus à une addition d'accès à des services mais à une question beaucoup plus complexe de gouvernance et d'approches multisectorielles.



Quels sont les principaux freins au développement de l'accès à ces services en Afrique ?

I.A.M. : La question institutionnelle est pour moi extrêmement importante. Les États africains n'ont malheureusement pas aujourd'hui la capacité à fournir de manière efficace et équitable des services de qualité aux populations, qu'il s'agisse de l'eau, de l'énergie ou même de la santé.

Le premier frein est celui de la définition des politiques publiques et de l'échelon privilégié pour leur mise en œuvre. Bien évidemment, la question du financement est essentielle, mais c'est avant tout la façon dont sont déterminées les politiques publiques qui doit changer radicalement. Il faut décentraliser la prise de décision, car c'est au niveau local que les acteurs ont une vision précise des besoins et des meilleurs dispositifs à mettre en œuvre en matière d'accès aux services. Le rôle de l'État central devrait se concentrer sur la bonne allocation des ressources, et laisser ensuite la gestion aux collectivités locales. Le mode de définition et de gestion a une incidence directe sur la qualité des services offerts. Le niveau local a un rôle primordial à jouer.

Deuxièmement, l'innovation institutionnelle et la co-construction des politiques publiques avec les parties prenantes doivent être accélérées. Le numérique facilite cette approche. La population africaine est de plus en plus connectée au mobile. Le pourcentage de smartphones dans le nombre total de connexions devrait passer de 39 % en 2018 à 66 % en 2025 d'après GSMA ! Ne pas prendre en compte ce phénomène pour adapter l'accès aux services serait une grave erreur. On voit aujourd'hui ces technologies utilisées en ce sens : des compteurs d'eau prépayés grâce au *mobile money*, des drones utilisés pour transporter des pièces de rechange pour des infrastructures d'irrigation dans des zones reculées, etc. Ces innovations ont d'ailleurs le plus souvent été réalisées sans le concours de l'État, dans une dynamique *bottom-up* auto-entretenu. Cet argument vient encore renforcer celui de la décentralisation des décisions pour un meilleur accès aux services.

Enfin, il faut reconsidérer la façon dont les États légifèrent dans le domaine de l'accès aux services. L'eau et l'énergie par exemple sont des biens publics qui doivent impérativement faire l'objet de réformes législatives afin de consacrer leur caractère universel : l'eau devrait être définie comme un droit humain et non une facilité fournie par l'État. Ces réformes de fond sont nécessaires pour garantir l'accès aux ressources à tous et protéger les populations les plus vulnérables.

La capacité institutionnelle des États doit donc être renforcée. Les investissements réalisés pour la fourniture de ces services par les organisations internationales et agences de développement se soldent régulièrement par des échecs de mise en œuvre car les problématiques institutionnelles ne sont pas prises en compte.

Sur la question du financement des services, vous mentionnez souvent la fin du modèle d'aide au développement dans les prochaines années. Quelles en seraient les implications pour le secteur des services essentiels ?

I.A.M. : Concernant l'aide au développement, les données de l'OCDE et des Nations Unies révèlent deux constats : les engagements des pays développés en la matière ne sont pas toujours respectés, et de manière structurelle l'aide publique au développement est en baisse.

L'aide au développement a eu des impacts très positifs en permettant d'endiguer de graves crises – je pense notamment à l'épidémie d'Ebola. Mais elle a également eu des effets pervers. D'une part en entretenant des pratiques bureaucratiques parfois peu éthiques, et d'autre part en limitant la capacité d'innovation. Alors que l'aide au développement va diminuer et sans doute disparaître, la question est la suivante : quelles sont les leçons à tirer et les priorités pour que le continent puisse désormais assurer lui-même le financement de son développement ?

La première est que les États africains doivent, de façon impérative et urgente, augmenter leur revenu national à travers les recettes fiscales : l'Afrique est le continent avec la pression fiscale la plus faible au monde. L'objectif ici n'est pas de peser sur les ménages les plus pauvres mais de faire réellement participer ceux qui le peuvent. Le continent doit également s'attaquer à la question des flux financiers illicites qui sortent de ses frontières : évasion fiscale, blanchiment d'argent, corruption, etc. Ce sont des dizaines de milliards d'euros qui sortent illicitement d'Afrique chaque année et qui pourraient être investis dans notre développement.

La fin de l'aide au développement doit nous aider à devenir plus inventifs, plus innovants et à entamer des réformes fiscales importantes. Elle ouvre aussi la voie à de nouveaux partenariats, plus horizontaux, notamment avec l'Europe. Je partage la conviction selon laquelle l'Afrique est l'avenir de l'Europe. Je crois à des partenariats constructifs pour les deux continents, basés sur des liens entre petites et moyennes entreprises européennes et africaines, et sur des transferts de technologies vertueux. C'est ce type de relation qui permettra à l'Afrique d'avoir du poids dans les prochaines années.

Il faut décentraliser la prise de décision : c'est au niveau local que les acteurs sont le plus à même d'avoir une vision des meilleurs dispositifs à mettre en œuvre en matière d'accès aux services

Qu'est-ce qui vous semble le plus porteur d'espoir pour le développement de ces services dans les dix prochaines années ?

I.A.M. : Les Africains ont une capacité d'innovation exceptionnelle. Alors que l'Etat se heurte à ses limites institutionnelles – mentionnées plus haut – la population innove d'elle-même. Les petites entreprises, les réseaux de startups s'organisent pour développer des solutions rapidement, adaptées à la réalité et aux besoins locaux. Et ces acteurs le font souvent d'une manière plus démocratique qu'au niveau central en impliquant les populations locales, ce qui est une des clés pour des solutions d'accès aux services durables. C'est ainsi que l'Etat doit être réformé : par le bas, en donnant du pouvoir aux acteurs locaux innovants pour leur permettre de réaliser tout leur potentiel.

Afin de leur donner toutes les clés pour réussir, le levier du financement est également essentiel. C'est une des principales problématiques de l'écosystème d'innovation du continent : les idées sont là, mais les financements manquent. L'Etat pourrait davantage soutenir cet écosystème en offrant des systèmes de garanties aux startups innovantes par exemple.

La fin de l'aide au développement doit nous aider à devenir plus inventifs, plus innovants et à entamer des réformes fiscales importantes

Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) vise à faciliter et coordonner la mise en œuvre de projets prioritaires régionaux et continentaux. Quels sont les axes de travail et les actions du NEPAD-Agence de développement de l'Union Africaine en matière d'accès aux services essentiels ?

I.A.M. : Le NEPAD accorde une place centrale à l'approche multisectorielle : nous sommes intimement convaincus que les problématiques d'accès aux services, et par extension de développement sur le continent, doivent être traitées de façon globale et coordonnée. Par exemple, nous sommes actuellement en train de travailler dans un village au Niger et dans plusieurs autres pays en Afrique de l'Ouest à la réalisation d'un programme qui combine des solutions de fourniture d'énergie renouvelable, d'accès à l'irrigation et de santé. C'est une très bonne illustration de l'approche du NEPAD car les différentes problématiques sont abordées conjointement.

Nous croyons également énormément à l'apport des innovations technologiques pour créer des solutions aux problématiques du continent. Le NEPAD est l'institution régionale qui met le plus l'accent sur les nouvelles technologies : intelligence artificielle, drones, adaptation génétique pour favoriser les rendements agricoles, etc. C'est un deuxième axe d'ambition très fort pour l'Agence.

Dans le champ de l'accès aux services, nous avons plusieurs initiatives qui structurent le travail du NEPAD sur ce sujet. Le Programme pour le Développement des Infrastructures en Afrique (PDIA) a été lancé par la Commission de l'Union Africaine (CUA), le NEPAD et la Banque Africaine de Développement (BAD) pour améliorer les infrastructures (énergie, eau, transport, TIC) et ainsi participer à l'intégration régionale. Nous avons ainsi sélectionné 51 projets prioritaires, en privilégiant des approches holistiques. À ce jour, l'initiative a par exemple permis de construire 3 500 kilomètres de lignes électriques. Une autre initiative, Energie durable pour tous (SE4ALL) a été lancée en 2011 par la CUA, le NEPAD et la BAD en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Elle a trois objectifs pour 2030 : fournir un accès universel à l'énergie moderne, améliorer l'efficacité énergétique et doubler la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique au niveau régional.

Notre ambition est de mettre en œuvre, de tester et d'évaluer des systèmes au niveau local, puis de pousser les meilleures approches pour qu'elles soient reprises dans d'autres zones et d'autres pays. Ce qui fait de l'évaluation d'impact un troisième

axe structurant de notre travail. Nous mettons en place des systèmes d'évaluation pointus afin de trouver la meilleure formule possible, mais aussi pour convaincre d'autres acteurs de reproduire nos solutions.

