

NOTRE INTÉRÊT
COMMUN

RAPPORT DE LA
COMMISSION POUR
L'AFRIQUE

NOTRE INTÉRÊT COMMUN

RAPPORT DE LA COMMISSION POUR L'AFRIQUE

Mars 2005

Introduction

Quelques mots sur ce rapport

Cette année est une année extrêmement importante pour l'Afrique. En 2005, le monde fera le point sur les progrès accomplis suite à l'engagement remarquable qu'il a pris en 2000. Les objectifs du Millénaire pour le développement visent à réduire la pauvreté dans le monde de moitié d'ici à 2015. Mais nous sommes déjà au tiers du parcours et le monde riche a pris du retard sur les promesses faites aux pauvres, ce qui n'est nulle part plus manifeste qu'en Afrique, où le monde a pris le plus de retard sur ces promesses solennelles. Si nous voulons changer les choses, nous devons agir maintenant.

Mais il serait faux de dire que tout va mal. Car 2005 est également l'année où le monde extérieur prend conscience que les choses changent sur le continent : les gouvernements africains montrent qu'ils ont une nouvelle vision de l'avenir, sur le plan individuel comme au niveau collectif par le biais de l'Union africaine et de son programme Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). L'Afrique, enfin, semble prête à accomplir de grandes choses.

Il y a un an, le Premier ministre britannique Tony Blair a rassemblé 17 personnes et créé une Commission pour l'Afrique. Nous y avons été invités à titre personnel et non pas pour y représenter des gouvernements ou des institutions. La majorité d'entre nous vient d'Afrique, mais d'horizons différents : certains d'entre nous sont des dirigeants politiques, d'autres des fonctionnaires et d'autres encore travaillent dans le secteur privé. La mission qui nous a été confiée est la suivante : définir les difficultés auxquelles l'Afrique se trouve confrontée et présenter des recommandations claires sur la manière de soutenir les changements nécessaires pour faire reculer la pauvreté.

Notre point de départ était la reconnaissance du fait que l'Afrique doit tirer son propre développement. Les pays riches devraient l'y aider, car il est dans notre intérêt commun de rendre le monde plus prospère et plus sûr – bien que la communauté internationale soit appelée à contribuer à la réalisation de ces objectifs de différentes manières. Mais ce qui est clair, c'est que si l'Afrique ne crée pas les conditions requises pour le développement, le soutien extérieur, aussi important soit-il, échouera.

Nos recommandations sont le résultat de deux choses. Nous avons soigneusement étudié toutes les données disponibles afin de savoir ce qui marche et ce qui ne marche pas. Nous avons également procédé à une consultation très large, à l'intérieur de l'Afrique et à l'extérieur, avec les gouvernements, la société civile, des intellectuels et des membres du secteur public et du secteur privé.

Nous avons rencontré des personnes et des groupes de chaque région et de 49 pays d'Afrique, et de chaque pays du G8, de la Chine, de l'Inde et de toute l'Europe. Nous avons reçu près de 500 soumissions formelles et nous nous sommes particulièrement efforcés d'établir le contact avec la diaspora africaine. Nous sommes infiniment reconnaissants envers toutes ces personnes et tous ces groupes pour la contribution qu'ils ont apportée.

Notre rapport se présente en deux parties. La première, « **Les raisons** », s'adresse à un large public et présente de manière succincte les mesures que nous préconisons. La deuxième, « **L'analyse et les faits** », présente la substance et la base de nos recommandations afin que ces dernières puissent être examinées de près. Nos recommandations se trouvent entre ces deux parties.

Notre rapport est destiné à plusieurs publics. Nous nous adressons aux décideurs d'Afrique qui doivent maintenant faire avancer le programme de changement qu'ils ont annoncé. Nous nous adressons aux pays riches et puissants du monde, dont les dirigeants se réuniront dans le cadre du G8 en juillet 2005 à Gleneagles, en Écosse, où ils devront insister vigoureusement sur des mesures d'un ordre différent. Nous nous adressons à la communauté internationale, qui doit s'engager à prendre des mesures plus importantes et plus rapides en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement pour le développement aux Nations unies en septembre – et qui doit aussi agir vigoureusement aux négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce, à Hong Kong en décembre.

Enfin, nous nous adressons aux peuples d'Afrique et au monde entier. Car ce sont eux qui doivent exiger que des mesures soient prises. Seule leur insistance déterminera si leurs dirigeants politiques prendront des mesures vigoureuses et soutenues.

Les mesures que nous proposons constituent un ensemble cohérent pour l'Afrique. Il faut les appliquer ensemble. 2005 est l'année où nous devons prendre les décisions qui montreront que nous voulons vraiment que l'Afrique devienne puissante et prospère.

Tony Blair (président)

Fola Adeola	Ji Peiding
K Y Amoako	William Kalema
Nancy Kassebaum Baker	Trevor Manuel
Hilary Benn	Benjamin Mkapa
Gordon Brown	Linah Mohohlo
Michel Camdessus	Tidjane Thiam
Bob Geldof	Anna Tibaijuka
Ralph Goodale	Meles Zenawi

Sommaire

Introduction - Quelques mots sur ce rapport	1
Abréviations	9
Résumé	13
Première partie : les raisons	19
Recommandations	76
Deuxième partie : l'analyse et les faits	93
1 Vue d'ensemble : pourquoi il faut agir	95
1.1 Pourquoi l'Afrique ne peut pas attendre	96
1.2 Ce qu'il faut : une impulsion forte pour rompre les cercles vicieux	98
1.3 Travailler en partenariat	101
1.3.1 Laisser l'initiative à l'Afrique : responsabilités et priorités	101
1.3.2 La communauté mondiale : responsabilités et priorités	103
1.3.3 Changement de méthode	107
1.4 Plan d'action pour soutenir la renaissance de l'Afrique	110
Résumé des principaux messages	111
2 Les décennies perdues : le legs du passé et les causes	117
2.1 La signification de la pauvreté	117
2.2 Qu'est-ce qui est arrivé à la pauvreté ?	119
2.3 Les causes	122
2.3.1 Causes politiques	123
2.3.2 Causes structurelles	125
2.3.3 Causes environnementales et technologiques	127
2.3.4 Causes humaines	128
2.4 Les relations de l'Afrique avec le monde développé	131
2.5 Conclusion	136
Annexe : Les objectifs de développement du Millénaire devant être atteints d'ici à 2015	137
3 Le point de vue des Africains : la culture	139
3.1 Démarche adoptée par la Commission	140
3.2 Points de vue sur le développement en Afrique	141
3.3 La culture et le changement	142
3.4 Erreurs à propos de l'Afrique	143
3.4.1 Le legs de l'histoire	143
3.4.2 La diversité africaine	145
3.4.3 Les réseaux invisibles de l'Afrique	145
3.4.4 L'importance croissante des réseaux religieux	146
3.5 L'héritage culturel	149
3.6 La culture et la politique de développement	150

4	Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités	153
4.1	Les organisations panafricaines	155
4.2	La capacité d'agir	156
4.2.1	Compétences professionnelles et leadership	158
4.2.2	Incidations	160
4.2.3	Équipements et infrastructures, TIC comprises	161
4.2.4	Suivi du développement des capacités	162
4.3	La responsabilité	162
4.3.1	La participation	163
4.3.2	Les structures constitutionnelles, les parlements et les processus politiques	164
4.3.3	Les médias	165
4.3.4	Le système de la justice	166
4.3.5	L'administration locale, les chefs traditionnels, les milieux d'affaires, la société civile et les syndicats	167
4.4	La transparence	167
4.4.1	La gestion des revenus des ressources naturelles : les industries extractives	168
4.4.2	Les autres secteurs des ressources naturelles	170
4.4.3	Le rôle des institutions financières internationales	172
4.5	La corruption	173
4.5.1	La corruption et les marchés publics	173
4.5.2	Les agences de crédit à l'exportation	174
4.5.3	Les actifs volés	175
4.6	Le renforcement de la qualité et de l'utilisation des données	177
4.7	Conclusion	179
	Recommandations sur la gouvernance et le développement des capacités	180
5	La paix et la sécurité : une nécessité	183
5.1	L'importance de la prévention	184
5.2	La construction de sociétés africaines pacifiques	187
5.2.1	Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents et la promotion de la sécurité	189
5.2.2	Le contrôle des armes	190
5.2.3	La gestion des ressources naturelles	191
5.2.4	Les activités des entreprises dans les zones de conflit	193
5.3	Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits violents : alerte rapide, médiation et maintien de la paix	194
5.3.1	Soutien externe au système africain de paix et de sécurité	197
5.3.2	Des rôles et des responsabilités plus clairs	198
5.3.3	Renforcement de la capacité des Nations unies de prévenir et de résoudre les conflits violents	198
5.4	Consolider la paix après la fin des combats	199
5.4.1	Planification et coordination	200
5.4.2	Financement de la consolidation de la paix post-conflit	201
5.5	Conclusion	202
	Recommandations sur la paix et la sécurité	203
	Annexe 1 : Recommandation sur le régime des sanctions, article VIII	205
	Annexe 2 : Recommandation sur la Commission de consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, article XV	206

6	Investir dans les ressources humaines, sans laissés-pour-compte	209
6.1	Une éducation et des compétences répondant aux besoins de l'Afrique contemporaine	211
6.1.1	Le moment est venu de tenir nos promesses	212
6.2	L'éradication des maladies évitables	219
6.2.1	Qu'est-ce qui donne des résultats ?	221
6.2.2	Les priorités de santé	222
6.2.3	Une autre manière de travailler	226
6.2.4	Intégration des réponses au poids de la maladie	230
6.3	Étendre l'alimentation en eau et l'assainissement	232
6.4	Le VIH/SIDA : honorer les promesses	234
6.4.1	La nature de la pandémie	236
6.4.2	Les réponses inefficaces au SIDA	238
6.4.3	Une meilleure méthode	239
6.5	Lutter contre l'exclusion et la vulnérabilité	241
6.5.1	Qui est exclu et qui est vulnérable ?	242
6.5.2	Les interventions de protection sociale	244
6.5.3	Élaboration de stratégies de lutte contre l'exclusion et la vulnérabilité	246
6.6	Conclusion	248
	Recommandations sur l'intégration : investir dans les ressources humaines	250
7	Opter pour la croissance et la lutte contre la pauvreté	253
7.1	Introduction	254
7.2	Les moteurs de la croissance	257
7.2.1	La gouvernance et la géographie : les moteurs fondamentaux de la croissance	257
7.2.2	Stratégies de croissance des pays	258
7.2.3	Les principaux défis	261
7.2.3.1	L'impact économique du VIH/SIDA	261
7.2.3.2	Le développement urbain	261
7.3	Les politiques de croissance	263
7.3.1	Le climat des investissements	263
7.3.2	Les infrastructures	268
7.3.3	L'agriculture et le développement rural	272
7.4	Politiques de participation à la croissance	275
7.4.1	Le développement des petites entreprises	276
7.4.2	La promotion de l'emploi	279
7.4.3	Ce que les entreprises devraient faire	281
7.5	La soutenabilité environnementale	285
	Recommandations sur la croissance et la lutte contre la pauvreté	288
	Annexe : options d'administration des fonds d'infrastructure supplémentaires	290

8	Accroître les échanges commerciaux et les rendre plus équitables	293
8.1	Introduction : les bénéfices potentiels du commerce pour l'Afrique	294
8.2	Augmenter la capacité de l'Afrique de participer au commerce	298
8.2.1	Un environnement habilitant pour le secteur privé	299
8.2.2	Les infrastructures	299
8.2.3	La réduction des obstacles au commerce en Afrique	299
8.2.4	Réduire la dépendance vis-à-vis des produits de base	310
8.3	Possibilités de participer au commerce	317
8.3.1	L'agriculture dans le programme de développement de Doha	319
8.3.2	Rendre l'accès préférentiel utile pour l'Afrique subsaharienne	332
8.3.3	Mécanismes de soutien aux ajustements commerciaux et d'atténuation de l'érosion des préférences	337
8.3.4	Rendre la politique commerciale compatible avec la politique d'aide	339
	Recommandations sur le commerce	341
9	D'où viendra l'argent : les ressources	343
9.1	Introduction	344
9.2	L'Afrique peut-elle financer une impulsion forte sans aide supplémentaire ?	345
9.3	Comment l'aide supplémentaire peut-elle être la plus efficace ?	350
9.3.1	Aide : bilan des réalisations	351
9.3.2	Possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide	354
9.3.3	Amélioration de la qualité de l'aide	357
9.3.4	L'aide : combien de plus ?	361
9.3.5	Quelles garanties avons-nous que l'aide supplémentaire sera utilisée productivement ?	365
9.3.6	Les systèmes de gestion des finances publiques et les efforts internationaux pour les soutenir s'améliorent-ils ?	367
9.3.7	Comment l'aide supplémentaire serait-elle utilisée et à quelles fins ?	369
9.4	Et l'allégement de la dette ?	374
9.5	Comment financer une augmentation de l'aide ?	377
9.5.1	L'aide, une obligation mondiale	377
9.5.2	Le partage des charges par le respect de normes communes	379
9.5.3	La réallocation de l'aide en faveur de l'Afrique	380
9.5.4	Mobiliser des fonds pour le développement à l'aide de taxes internationales et d'autres mécanismes	380
9.5.5	L'accélération du versement de l'aide dès le départ par le recours aux marchés des capitaux	381
	Recommandations sur les ressources	383
	Annexe 1 : Augmentation de l'aide en faveur du Ghana	385
	Annexe 2 : Augmentation de l'aide en faveur de l'Éthiopie	390
	Annexe 3 : Augmentation de l'aide en faveur du Mali	394
	Annexe 4 : L'allocation de l'aide au développement pour la lutte contre la pauvreté	399
	Annexe 5 : Décomposition détaillée des recommandations de la Commission	401
	Annexe 6 : L'absorption productive de l'aide supplémentaire en faveur de l'Afrique	403
	Annexe 7 : Projet de Principes du bon engagement dans les États fragiles	413
	Annexe 8 : Le Botswana dépend de moins en moins de l'aide	415
	Annexe 9 : Actions possibles pour un allégement de la dette plus poussé	417

10	Pour que cela devienne une réalité	419
10.1	Introduction : prendre des engagements et les mettre en œuvre	419
10.2	Le leadership africain et le partenariat mondial	420
10.3	Des mesures claires et fondées sur les faits	421
10.4	Les institutions de mise en œuvre	422
	10.4.1 Les institutions africaines multilatérales	423
	10.4.2 Les institutions mondiales	424
10.5	Donner à l'Afrique plus de poids au sein des organisations multilatérales	431
10.6	Surveillance, mesure et responsabilité	433
10.7	La volonté politique	435
	Recommandations pour que tout cela devienne une réalité	438
	Glossaire	441
	Notes et références	455

Abréviations

ACBF	Fondation pour le développement des capacités en Afrique	CCNUCC	Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique	CEA	Commission économique pour l'Afrique des Nations unies
ACUA	Accord du cycle de l'Uruguay sur l'agriculture	CEAP	Coopération économique de l'Asie-Pacifique
ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique	CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
ADI	Association pour le développement international	CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
ADPIC	Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce	CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
AGCS	Accord général sur le commerce des services	CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
AGNU	Assemblée générale des Nations unies	CEPGL	Communauté économique des pays du Grand Lac
AGOA	Loi sur les opportunités de croissance en Afrique	CER	Communauté économique régionale
AGIM	Agence de garantie des investissements multilatéraux	CNUC	Convention des Nations unies contre la corruption
AIGD	Autorité intergouvernementale pour le développement	CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
ALE	Accord de libre-échange	COI	Commission de l'océan Indien
AOD	Aide officielle au développement	COMESA	Marché commun pour l'Afrique de l'est et australe
APE	Accords de partenariat économique	DFID	Ministère britannique du développement international
ARP	Assurance du risque politique	DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
BAD	Banque africaine du développement	DTS	Droits de tirage spéciaux
BEI	Banque européenne d'investissement	EAC	Communauté de l'Afrique de l'est
BIT	Bureau international du travail	ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU
BNT	Barrière non tarifaire	EPIP	Évaluation politique et institutionnelle des pays
CAFOD	Agence catholique pour le développement à l'étranger		

FAB	Facilité d'amélioration des bidonvilles	MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	MIUU	Unité d'investissements d'infrastructures municipales
FCI	Facilité d'amélioration du climat des investissements	NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
FCLP	Facilité pour la croissance et la lutte contre la pauvreté	NPF	Nation la plus favorisée
FDEA	Fonds de développement pour les entreprises en Afrique	NSP	Normes sanitaires et phytosanitaires
FFI	Facilité de financement internationale	OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
FIA	Force d'intervention africaine	OCDE/CAD	Organisation de coopération et de développement économique/Comité d'aide au développement
FMI	Fonds monétaire international		
FNUP	Fonds des Nations unies pour la population	OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies
FPPI	Facilité de préparation de projets d'infrastructure	OMC	Organisation mondiale du commerce
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux	OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
GATT	Accord généralisé sur les tarifs douaniers et le commerce	OMS	Organisation mondiale de la santé
GAVI	Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation	ONG	Organisation non gouvernementale
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale	ONU	Organisation des Nations unies
GSB	Growing Sustainable Business	ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
IAC	InterAcademy Council	ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
IBLF	International Business Leaders Forum	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
IDE	Investissement direct étranger	OUA	Organisation pour l'unité africaine
IFI	Institution financière internationale	PAAL	Petites armes et autres armes légères
IMF	Institutions micro-financières	PAC	Politique agricole commune
ITIE	Initiative de transparence des industries extractives		

PACT	Partenariat pour le développement des capacités en Afrique	TCA	Traité sur le commerce des armes
PARIS21	Partenariat statistique au service du développement au 21e siècle	TIC	Technologies de l'information et de la communication
PIB	Produit intérieur brut	TSA	Tout sauf les armes
PIDG	Groupe de développement des infrastructures privées	TSD	Traitement spécial et différentiel
PPIAF	Facilité de conseil en matière d'infrastructures publiques et privées	UA	Union africaine
PMA	Pays les moins avancés	UE	Union européenne
PME	Petites et moyennes entreprises	UEMAO	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
PNB	Produit national brut	UFM	Union du fleuve Mano
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement	UMA	Union du Maghreb arabe
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement	UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
PPA	Parité du pouvoir d'achat	UN-HABITAT	Programme des Nations unies pour les établissements humains
PPTÉ	Pays pauvres très endettés	UNHLP GHNUU	Groupe de haut niveau de l'ONU sur les menaces, les défis et le changement
RCA	République centrafricaine	UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
RDC	République démocratique du Congo	VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
RNB	Revenu national brut	YBI	Youth Business International
RSM	Rapport de suivi mondial	YEN	Réseau pour l'emploi des jeunes
RU	Royaume-Uni		
SAC	Système d'alerte continental		
SACU	Union douanière de l'Afrique australe		
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe		
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise		
SPG	Système de préférences généralisées		
SSAGNU	Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur le VIH/SIDA		

Résumé

La pauvreté et la stagnation en Afrique sont la plus grande tragédie de notre temps. La pauvreté à une telle échelle appelle une réponse énergique. Et l'Afrique – aux niveaux national, régional et continental – est en train de poser des bases beaucoup plus solides pour s'attaquer à ses problèmes. La croissance économique et la gouvernance se sont améliorées ces dernières années. Mais l'Afrique a besoin de progresser davantage encore sur ces deux fronts si elle veut vraiment faire reculer la pauvreté. Pour y parvenir, il faut un partenariat entre l'Afrique et le monde développé, un partenariat qui tienne pleinement compte de la diversité et des circonstances particulières de l'Afrique.

De son côté, l'Afrique doit accélérer la réforme. Pour sa part, le monde développé doit augmenter la quantité et la qualité de l'aide versée et cesser de faire obstacle au progrès de l'Afrique. Le monde développé a pour devoir moral d'aider l'Afrique, et il y a également intérêt. Nous croyons que le moment est venu où un plus grand soutien externe peut avoir un impact énorme et qu'il est maintenant d'une importance capitale que le monde soutienne l'Afrique dans ses efforts.

Les mesures proposées par la Commission constituent **un ensemble cohérent pour l'Afrique**. Les problèmes auxquelles elles s'attaquent sont interdépendants. Il s'agit de cercles vicieux qui se renforcent les uns les autres. Il convient de s'attaquer à tous ces problèmes en même temps. Pour y parvenir, l'Afrique a besoin d'une forte impulsion ou « big push » sur plusieurs fronts à la fois. Les partenaires doivent travailler ensemble pour mettre cet ensemble de mesures en œuvre avec détermination, persévérance et rapidité, en essayant chacun d'apporter la contribution la plus efficace possible.

Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités

Ces cinquante dernières années, l'Afrique a souffert de deux grandes faiblesses : au niveau de ses **capacités** – l'aptitude à élaborer et mettre en œuvre des politiques – et de la **responsabilité** – dans quelle mesure l'État rend compte de ses actes à ses citoyens. L'amélioration de la capacité et de la responsabilité incombe en premier lieu aux pays et aux peuples d'Afrique. Mais l'intervention des nations riches est essentielle à cet égard également.

Le développement des capacités prend du temps et suppose un engagement réel. L'insuffisance des capacités se traduit par des systèmes, incitations et informations déficients, par l'inaptitude technique, par le manque de formation du personnel et par le manque de ressources financières. Nous recommandons que les donateurs investissent lourdement dans l'amélioration des capacités en Afrique, en commençant par le système d'enseignement supérieur, dans la science et la technologie en particulier. Ils doivent aider à la construction de systèmes et au développement du personnel au sein de l'administration **centrale et locale**, mais également au sein des **organisations panafricaines et régionales**, en particulier **l'Union africaine** et son programme **NEPAD**. Les donateurs doivent changer leur comportement et soutenir les politiques nationales des gouvernements africains plutôt que de laisser leurs propres procédures et préférences nuire au développement des capacités d'un pays.

L'amélioration de la responsabilité, ou de *l'obligation de rendre compte*, relève des dirigeants africains. Ils peuvent le faire en élargissant la participation des citoyens ordinaires aux processus gouvernementaux, en partie par le renforcement d'institutions telles que les **parlements, les autorités locales, les syndicats, le système de la justice et les médias**. Les donateurs peuvent les y aider. Ils peuvent également les aider à mettre en place des procédures budgétaires intégrant des dispositifs de justification afin que les Africains sachent d'où l'argent provient et où il va. Ce type de **transparence** peut contribuer à faire reculer la **corruption**, que les gouvernements africains doivent éradiquer. Les pays développés peuvent les aider sur ce front également. Il faut rapatrier les fonds et les actifs qui ont été volés aux Africains par des dirigeants corrompus. Les banques étrangères devraient être juridiquement contraintes d'informer les autorités compétentes des transactions douteuses. Le versement de pots-de-vin ne devrait pas être toléré et les entreprises internationales actives dans l'exploitation du pétrole, des minerais, etc., doivent permettre au public d'avoir un droit de regard sur les paiements qu'elles effectuent. Les entreprises qui versent des pots-de-vin devraient se voir refuser les crédits à l'exportation.

En l'absence de progrès sur le plan de la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité.

La paix et la sécurité : une nécessité

La défaillance la plus extrême de la gouvernance est la guerre. L'Afrique a connu plus de conflits violents que n'importe quel autre continent ces quarante dernières années. Les choses se sont améliorées dans plusieurs pays ces dernières années, mais dans d'autres les conflits violents restent le plus grand obstacle au développement. Investir dans le développement, c'est investir dans la paix.

La façon la plus efficace de s'attaquer aux conflits – pour épargner des vies et économiser de l'argent – consiste à développer la capacité des États et des sociétés d'Afrique de **prévenir et de gérer les conflits**. Cela signifie faire un meilleur usage de l'aide pour s'attaquer aux causes des conflits. Cela signifie améliorer la gestion des revenus que les gouvernements tirent des ressources naturelles ainsi que les accords internationaux sur le

contrôle des « ressources sources de conflits » qui alimentent ou financent les hostilités. Cela signifie contrôler le commerce des petites armes.

Les organisations régionales d'Afrique et l'ONU peuvent jouer un rôle utile dans la prévention et la résolution des conflits lorsque les tensions s'avèrent impossibles à gérer au niveau national grâce à, par exemple, **des systèmes d'alerte rapide efficaces, la médiation et les opérations de maintien de la paix**. Les donateurs peuvent apporter un soutien à cet égard en versant un financement, selon des modalités souples, à l'Union africaine et aux organisations régionales du continent et en soutenant la création de la Commission de construction de la paix de l'ONU. La coordination et le financement de la **consolidation de la paix et du développement post-conflit** doivent être améliorées pour empêcher les États qui sortent d'un conflit violent d'y glisser à nouveau.

Investir dans les ressources humaines, sans laissés-pour-compte

La pauvreté est plus que le manque de choses matérielles. Les pauvres sont exclus des processus de décision et des services de base que les pouvoirs publics devraient offrir. Les plus pauvres en Afrique doivent avoir accès aux écoles et aux hôpitaux. Il s'agit d'une question urgente de justice sociale et de droits de l'homme fondamentaux. Mais il s'agit aussi d'économie saine : une main-d'œuvre en bonne santé et qualifiée est plus productive et réalise son potentiel avec dignité. Investir dans la croissance économique signifie reconstruire les systèmes de santé et d'éducation africains, dont bon nombre sont au bord de l'effondrement. Cela suppose des fonds considérables, mais il ne s'agit pas seulement de ressources. Il s'agit également de prestation de services et de résultats. La qualité des services et les résultats s'améliorent considérablement lorsque les communautés locales participent aux décisions qui les concernent.

Financer correctement l'engagement pris par la communauté internationale en faveur de l'éducation pour tous permettra à tous les garçons et filles d'Afrique subsaharienne de recevoir une éducation de base et d'acquérir des compétences utiles dans l'Afrique d'aujourd'hui. Un système éducatif global équilibré doit aussi soutenir l'enseignement secondaire, supérieur et professionnel, ainsi que la formation des adultes. Les donateurs doivent verser les fonds nécessaires pour tenir leurs promesses – et financer l'abolition des frais de scolarité des écoles primaires.

L'éradication des maladies évitables en Afrique dépend surtout de la **reconstruction des systèmes de santé publique**, car c'est ce qui permettra de lutter efficacement contre des maladies telles que la tuberculose et le paludisme. Ceci supposera de lourds investissements dans le personnel, la formation, le développement de nouveaux médicaments, de meilleurs services de santé sexuelle et génésique et la gratuité des consultations, qui devront être payés par les donateurs jusqu'à ce que les pays soient en mesure de prendre ces frais à leur charge. Il faudrait immédiatement augmenter les fonds alloués à **l'alimentation en eau et à l'assainissement**, afin d'inverser des années de déclin.

La priorité première est d'améliorer les services nécessaires pour gérer la catastrophe du **VIH/SIDA**, qui fait plus de victimes en Afrique que n'importe où ailleurs dans le monde. Mais il faut pour cela utiliser les systèmes actuels, au lieu d'en créer de nouveaux. Il faudrait également aider les gouvernements à protéger les orphelins et les enfants vulnérables, ainsi que d'autres groupes qui seraient sinon exclus de la croissance. A peu près la moitié de l'aide supplémentaire que nous recommandons devrait être consacrée à la santé, à l'éducation et au VIH/SIDA.

Opter pour la croissance et la lutte contre la pauvreté

L'Afrique est pauvre, en définitive, parce que son économie n'a pas enregistré de croissance. Les secteurs public et privé doivent travailler ensemble en vue de créer un climat qui libère l'esprit d'entreprise des peuples d'Afrique, crée des emplois et encourage les particuliers et les entreprises d'Afrique et d'ailleurs à investir. Des changements s'imposent au niveau de la gouvernance pour améliorer le **climat des investissements**. Le monde développé doit soutenir le programme NEPAD de l'Union africaine afin de former des partenariats public/privé et de créer ainsi un climat plus propice à la croissance, aux investissements et à l'emploi.

La croissance nécessitera également des investissements d'infrastructure énormes, afin d'abolir les obstacles internes qui bloquent l'Afrique. Les donateurs devraient financer un **doublé des dépenses d'infrastructure** – des routes rurales à l'irrigation de petite échelle, en passant par les routes régionales, les chemins de fer, les grands projets d'électrification et les technologies de l'information et de la communication. Ces investissements doivent également viser le développement rural et l'amélioration des bidonvilles, sans quoi les pauvres d'Afrique ne pourront pas participer à la croissance. En outre, les politiques de croissance doivent activement englober – et veiller à ne pas exclure – les groupes les plus pauvres. Il convient d'insister tout particulièrement sur **l'agriculture** et sur l'aide aux **petites entreprises, les femmes et les jeunes** en particulier. Pour que la croissance soit durable, la protection de **l'environnement** et la gestion des risques liés aux **changements climatiques** devraient faire partie intégrante des programmes des donateurs et des gouvernements. Ce programme de croissance utilisera plus du tiers des ressources supplémentaires totales que nous proposons.

Accroître les échanges commerciaux et les rendre plus efficaces

L'Afrique se trouve confrontée à deux grandes difficultés sur plan commercial : elle ne produit pas assez de marchandises d'une qualité ou à un prix lui permettant de percer sur les marchés mondiaux et elle se heurte aux barrières douanières indéfendables qu'elle doit, directement ou non, payer pour faire entrer ses marchandises sur les marchés des pays développés.

Pour améliorer sa **capacité de participer au commerce**, l'Afrique a besoin de changer sur le plan interne. Elle doit améliorer son infrastructure de transport afin de réduire le coût du transport de marchandises. Elle doit réduire et simplifier les systèmes douaniers entre les différents pays d'Afrique. Elle doit remédier aux problèmes de la bureaucratie excessive, des procédures douanières lourdes et de la corruption des fonctionnaires, le cas échéant. Elle doit faciliter la création d'entreprises. Elle doit améliorer son intégration économique au sein des communautés économiques régionales du continent. Les donateurs peuvent aider au financement de ces changements.

Mais les pays riches doivent également démanteler les obstacles qu'ils ont érigé contre les marchandises africaines, les produits agricoles principalement. Ces obstacles nuisent aux citoyens des pays riches comme des pays pauvres. Les pays riches doivent abolir les **subventions** sources de distorsions qui confèrent à leurs agriculteurs et agro-industries un avantage injuste sur les agriculteurs africains pauvres. Ils doivent réduire les **droits de douane** et autres **barrières non tarifaires** auxquelles les produits africains se heurtent et mettre fin à l'application bureaucratique des règles d'origine qui excluent les produits africains des préférences auxquelles ils ont droit. Ils doivent également donner la preuve

de leur détermination à le faire en terminant les négociations commerciales actuelles du cycle de Doha sans exiger de concessions réciproques de la part des pays pauvres d'Afrique. Il convient de veiller soigneusement à ce que les plus pauvres soient aidés à tirer parti des nouvelles possibilités et à faire face aux impacts d'un système d'échanges mondiaux plus ouvert. Il faut verser à l'Afrique les fonds qui l'aideront à **s'adapter** aux nouvelles possibilités offertes par un régime commercial mondial différent.

Trouver les ressources nécessaires

Afin de soutenir les changements qui ont commencé en Afrique, nous demandons **25 milliards d'USD d'aide en plus** par an, avant 2010. Les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur quote-part. Sous réserve d'un bilan des progrès accomplis, une **nouvelle augmentation de 25 milliards d'USD** par an devrait avoir lieu avant 2015. La bonne utilisation des fonds dépendra de deux facteurs. Tout d'abord, **la bonne gouvernance** en Afrique doit continuer à progresser. Ensuite, les donateurs doivent considérablement améliorer la **qualité de l'aide** et la façon dont elle est versée : ils doivent verser plus de subventions et plus d'aide prévisible et non liée. En outre, les processus des donateurs doivent peser moins lourd sur les administrations des pays africains qui sont déjà au maximum de leurs capacités. En outre, l'aide doit être mieux harmonisée avec celle des autres donateurs et être plus conforme aux priorités, aux procédures et aux systèmes des gouvernements africains. Surtout, elle doit être accordée de manière à obliger les gouvernements à répondre de son utilisation devant leurs citoyens principalement.

Ces changements s'imposent non seulement pour les différentes nations donatrices, mais également pour les **institutions multilatérales** d'Afrique et d'ailleurs. La Banque africaine de développement a besoin d'être renforcée et le rôle de la Commission économique pour l'Afrique doit être amélioré. Le FMI et la Banque mondiale doivent accorder une plus grande priorité au développement de l'Afrique. De même, ils doivent rendre davantage de comptes à leurs actionnaires et à leurs clients, et accorder à l'Afrique une plus grande participation à leurs processus de décision.

Les pays riches devraient s'engager à arrêter un calendrier pour consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide. Pour obtenir la masse critique d'aide qui est nécessaire maintenant, **l'aide devrait être versée dès maintenant («front-loading»)**, grâce à la mise en œuvre immédiate de la facilité de financement internationale. Des propositions pratiques devraient être élaborées pour des méthodes de financement innovantes, telles qu'une taxe internationale sur l'aviation, qui pourraient garantir le financement à moyen-long terme.

Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation de la dette à 100 %, le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de financement pour ces pays – y compris ceux qui sont exclus des programmes d'allègement de la dette actuels – visant à les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement pour le développement, comme promis par la communauté internationale à Monterrey et à Kananaskis.

Conclusion

Il ne sera possible de prendre des mesures globales vigoureuses à l'échelle qui s'impose que par un **partenariat d'un genre nouveau**. Dans le passé, le recours aux méthodes contractuelles et conditionnelles a été tenté et a échoué. Ce que nous suggérons est un nouveau type de développement, fondé sur le **respect mutuel et la solidarité**, et reposant sur une **analyse solide de ce qui marche**. Ceci pourra accélérer l'avènement, sous-tendu par les développements positifs récents en Afrique, d'un monde juste dont l'Afrique fera partie intégrante.

Première partie

Les Raisons



Les Raisons

***Xamul aay na, laajtewul a ko raw.
Ne pas savoir est mauvais. Ne pas souhaiter savoir
est pire.***

Proverbe africain

***Batta li a i fi ise agoura li arin egun.
Avec des chaussures, on peut marcher sur les épines***

Proverbe africain

Le monde est inondé de richesse, à une échelle sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Contrairement à l'opulence du passé, qui se trouvait entre les mains de l'élite et d'une poignée de privilégiés, la richesse d'aujourd'hui appartient à un nombre sans précédent de gens ordinaires répartis sur toute la planète. La croissance et la mondialisation permettent à des milliards d'hommes et de femmes de bénéficier de niveaux de vie plus élevés.

Mais il ne s'agit pas d'une richesse dont tout le monde profite. En Afrique, des millions de gens vivent chaque jour dans la misère la plus noire et dans les conditions les plus sordides. Des enfants ont faim. Leur croissance s'est arrêtée et leurs corps sont déformés par la malnutrition. Ils ne savent ni lire ni écrire. Ils sont inutilement malades. Ils doivent boire de l'eau sale. Ceux qui vivent dans les bidonvilles en croissance rapide d'Afrique vivent à côté d'amas d'ordures puants et respirent de l'air pollué.

Nous vivons dans un monde où de nouveaux médicaments et techniques médicales ont permis d'éradiquer nombre des maladies et affections qui sévissaient dans le monde riche. Pourtant, en Afrique, environ quatre millions d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année, de maladies qu'il est possible de guérir à prix très réduit pour les deux tiers¹ : le paludisme est la première cause de décès chez les enfants africains et la moitié de ces décès pourraient être évités si leurs parents avaient accès à des diagnostics et à des médicaments qui ne coûtent guère plus de 1 USD la dose².

Nous vivons dans un monde où les scientifiques peuvent séquencer le génome humain et ont même mis au point la technologie permettant de cloner un être humain. Pourtant, en Afrique, nous laissons plus de 250 000 femmes mourir chaque année des complications d'une grossesse ou d'un accouchement.

Nous vivons dans un monde où l'internet peut, en un clin d'œil, transférer plus d'informations qu'un cerveau humain ne peut contenir. Pourtant, chaque jour en Afrique, environ 40 millions d'enfants ne peuvent pas aller à l'école.

Nous vivons dans un monde qui, confronté à une des maladies les plus dévastatrices jamais vues, le SIDA, a développé les médicaments antirétroviraux qui permettent de

1 Les sources des données présentées dans cette section sont indiquées dans la deuxième partie du présent rapport.

2 Pour faciliter les comparaisons, tous les chiffres du présent rapport sont indiqués en USD.

contrôler son évolution. Pourtant, en Afrique, où plus de 25 millions de personnes sont infectées, ces médicaments ne sont pas à la portée de tous. Pour cette raison, deux millions de personnes mourront du SIDA cette année. En Zambie, un enfant sur trois sera orphelin en 2010.

Nous vivons dans un monde où les pays riches consacrent l'équivalent du revenu entier de tous les habitants d'Afrique à la subvention de la production inutile de denrées alimentaires qui ne sont pas consommées – soit près d'un milliard de 1 milliard d'USD par jour – alors qu'en Afrique la faim tue plus que toutes les maladies infectieuses du continent réunies.

Nous vivons dans un monde où chaque vache d'Europe a reçu près de 2 USD par jour de subventions, soit le niveau choquant de deux fois le revenu moyen en Afrique. Les vaches japonaises coûtent près de 4 USD.

Le contraste entre la vie menée par ceux qui vivent dans les pays riches et celle des pauvres d'Afrique est le plus grand scandale de notre époque. Afin de faire comprendre l'énormité de cette injustice, nous parlons en millions – et pourtant nous devons garder à l'esprit que derrière chaque statistique se trouve un enfant précieux et aimé. Chaque jour, cet enfant et des milliers comme lui, devra lutter pour respirer et survivre, et tragiquement et douloureusement perdre la bataille.

La mondialisation doit également signifier la justice à l'échelle mondiale. Les habitants de cette planète ont un besoin instinctif d'aider ceux qui sont dans la détresse. La réponse au tsunami qui a dévasté la bordure de l'océan Indien l'a montré. Plus de 300 000 personnes ont péri lorsque le séisme le plus dévastateur des temps modernes a envoyé une vague gigantesque qui a traversé les mers et tout détruit sur son passage en atteignant le rivage. C'était un drame particulièrement horrible et partout dans le monde les gens ont spontanément effectué des donations à une échelle jamais vue dans le passé.

Il y a un tsunami chaque mois en Afrique. Mais cette vague mortelle de maladie et de famine envahit tout le continent en secret et en silence. Elle n'est pas dramatique et on en parle rarement aux nouvelles. Ses victimes meurent sans bruit, à l'abri des regards, cachés dans leurs domiciles pitoyables. Mais elles périssent en nombres identiques.

Les yeux du monde ne voient peut-être pas leur souffrance quotidienne, mais les yeux de l'histoire nous regardent. Dans quelques années, les générations futures regarderont en arrière et se demanderont : comment notre monde a-t-il pu savoir et ne pas agir ?

Tout le monde sait ce dont l'Afrique a besoin...

Lorsque le Premier ministre britannique, Tony Blair, a lancé cette Commission, beaucoup se sont exclamés : « Pourquoi une Commission ? Tout le monde sait ce dont l'Afrique a besoin, tout de même ! » Nous avons donc demandé aux gens de nous le dire. Nous avons organisé des consultations dans toute l'Afrique et dans les plus grandes villes du monde riche. Nous avons examiné la quantité énorme de données d'analyse réunies ces 50 dernières années et les erreurs qui ont été commises dans la gestion de l'aide, du développement et de l'économie. Par conséquent, nous sommes aujourd'hui nettement mieux en mesure de dire ce qui marche et ce qui ne marche pas, et de tirer les enseignements des échecs et des réussites passés. Notre rapport s'appuie sur les preuves disponibles. Pragmatique, il contient des propositions qui reposent sur des données fiables et sur des arguments pratiques et analytiques solides.

Nous nous sommes également efforcés d'être parfaitement honnêtes. Nous sommes 17 commissaires, des Africains pour la plupart, mais certains d'entre nous sont originaires des pays les plus riches du monde, et nous avons fait tout notre possible pour accepter des vérités peu agréables à entendre quand il l'a fallu.

Nous avons été francs à propos de la corruption, de l'incompétence et des conflits en Afrique. Nous avons été directs dans nos critiques à l'égard des pays développés. Leurs politiques commerciales sont façonnées de manière à bénéficier aux riches sans considération pour les pauvres. Ils ont toujours rechigné à annuler les lourdes dettes qui ajoutent au fardeau quotidien de l'Afrique. Et leurs politiques d'aide semblent souvent avoir été conçues autant dans l'intérêt politique et industriel des pays riches que pour lutter contre la pauvreté en Afrique. Une trop grande partie de l'histoire du rôle du monde industrialisé en Afrique est une histoire lamentable de promesses non tenues.

Mais nous ne faisons pas que condamner. Nous examinons également les désavantages naturels dont l'Afrique a hérité du point de vue géographique, climatique et historique et nous réfléchissons à ce que l'Afrique et le monde industrialisé peuvent faire pour y remédier. Et nous avons également tenu compte des énormes changements économiques et politiques qui se sont produits dans le monde au cours des vingt années qui ont suivi la famine de 1984/1985 en Éthiopie, lorsque Live Aid a diffusé des images de famine, de mort et de pauvreté sur le taux stupéfiant de 98 % des postes de télévision du monde. Ces images ont fixé dans l'esprit du public mondial l'image d'un continent de désespoir et de dépendance. Mais, bien que de telles images correspondent toujours à la réalité, elles sont dans l'ensemble de plus en plus dépassées. Les choses ont beaucoup changé au cours des 20 années qui ont suivi, tant en Afrique que dans le reste du monde.

Tout d'abord, la guerre froide est terminée, ainsi que la tendance des superpuissances à soutenir des dictateurs corrompus qui manipulaient les richesses de l'Afrique sans penser au développement économique ni aux plus pauvres de l'Afrique – et qui ont renforcé l'opinion selon laquelle l'aide est généralement gaspillée ou ne sert à rien. En Afrique du Sud, l'apartheid s'est effondré, transformation qui a redonné confiance à l'ensemble du continent. La fin de l'apartheid a rappelé à l'Afrique, et au monde, qu'aucune injustice ne peut durer éternellement. Sur une note plus sinistre, les événements de New York et de Washington du 11 septembre 2001 ont amené beaucoup de personnes du monde riche à réfléchir sur le rapport entre la pauvreté dans le monde et la sécurité dans leur propre pays. Ce qui arrive aux citoyens les plus pauvres du pays le plus pauvre peut avoir un impact direct sur le plus riche du pays le plus riche. « Si une société libre ne peut pas aider la majorité qui est pauvre », a déclaré le président des États-Unis John F. Kennedy, « elle ne pourra pas sauver la minorité qui est riche ». Tenons compte de tout cela et ce document devient une déclaration d'intérêt commun.

Aujourd'hui plus que jamais, nous avons besoin les uns des autres non seulement pour notre subsistance, mais aussi pour notre sûreté et notre sécurité. Comme le président George W. Bush l'a dit : « La pauvreté et l'oppression persistantes peuvent aboutir au sentiment d'impuissance et au désespoir. Et lorsque les gouvernements ne répondent pas aux besoins les plus élémentaires de leurs citoyens, ces États en situation d'échec peuvent devenir des refuges pour les terroristes... Dans de nombreux pays du monde, la pauvreté empêche les gouvernements de contrôler leurs frontières, de faire régner l'ordre sur leurs territoires et de faire respecter la loi. Le développement apporte les ressources nécessaires pour construire l'espoir et la prospérité, et la sécurité. » Aujourd'hui, le sort des plus riches des pays les plus riches est irrévocablement lié au destin des plus pauvres des pays les plus pauvres du monde, même s'ils sont des étrangers qui ne se rencontreront jamais.

Mais les changements ne sont pas terminés. Les habitudes de production et de consommation de pétrole changent et les États-Unis sont prêts à importer 25 % de leur pétrole d'Afrique au cours des 10 prochaines années. L'Asie – en particulier ses deux géants, la Chine et l'Inde – est en train de devenir une grande puissance économique. Par exemple, les Chinois ont maintenant des investissements et des intérêts dans toute l'Afrique. Dans de nombreuses parties du monde, l'ère industrielle est, à de nombreux

égards, en train de céder la place à la révolution de l'information, ce dont les implications totales nous échappent encore. Tout cela signifie que le moment est venu de réfléchir à nouveau au rôle que le monde développé peut jouer pour aider l'Afrique dans son développement.

Dans ce rapport, nous essayons de raconter une histoire. Il s'agit inévitablement d'une histoire complexe, car nombre des questions soulevées sont intimement liées et ne peuvent pas être envisagées isolément les unes des autres. Cela n'aurait aucun sens. La méthode que nous avons choisie dans cet amas d'interactions est la suivante : nous commençons par raconter au monde comment les Africains voient le problème, car, pressé qu'il est de proposer ses solutions toutes prêtes, le monde développé oublie beaucoup trop souvent de tenir compte des cultures du continent. Dans un deuxième temps, nous réfléchissons aux changements qui s'imposent en Afrique dans les domaines de la gouvernance, de la paix et de la sécurité et à la façon dont le monde industrialisé doit également changer son comportement. Nous réfléchissons à ce qu'il faut faire pour aider les gens, dans les domaines de la santé et de l'éducation en particulier, et pour parvenir à ce que les plus pauvres soient intégrés à l'économie et à la société. Nous réfléchissons à la question centrale suivante : comment assurer la croissance des économies d'Afrique et, là encore, comment parvenir à ce que les pauvres puissent participer à cette croissance et en bénéficier ; les décideurs doivent toujours tenir compte, et c'est là leur obligation première, de l'impact des politiques sur les pauvres. Nous nous penchons ensuite sur la question du commerce, afin de savoir ce qui empêche l'Afrique de vendre plus à l'étranger et comment aplanir ces obstacles. Nous nous intéressons ensuite aux rapports entre l'Afrique et le monde riche, sur le plan du commerce, de l'aide et de la dette – et essayons de déterminer ce que les donateurs doivent changer dans leur manière d'intervenir en Afrique. Dans chacun de ces domaines, nous faisons des recommandations précises, qui sont présentées ici et expliquées plus en détail dans la deuxième partie de notre rapport. Pour conclure, nous répondons à la question suivante : comment faire pour que nos recommandations soient réellement suivies et pour surveiller leur bonne mise en œuvre.

Du début à la fin, nous insistons sur le fait que l'Afrique doit mieux se faire entendre. Et nous soulignons que la responsabilité du changement et de l'amélioration de la gouvernance incombe en premier aux Africains eux-mêmes, et que le monde riche a pour devoir moral de les aider, ce qui est également dans son intérêt.

Du nouveau en Afrique

Notre point de départ consiste à dire la vérité sur l'Afrique. Cela signifie que nous devons parler des réussites autant que des échecs. Dans chaque pays d'Afrique, les premiers signes indiquant que les choses sont peut-être en train de changer se font jour. Il y a vingt ans, il était courant que les pays d'Afrique soient dirigés par des dictateurs. Aujourd'hui, ils ne sont plus qu'une minorité. La démocratie a une nouvelle vie. Au cours des cinq années passées, plus des deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont eu des élections multipartites – certaines plus libres et plus justes que d'autres – et plusieurs changements de gouvernement se sont déroulés de manière démocratique et pacifique. La guerre a cédé la place à la paix dans de nombreux endroits.

Là où le changement a eu lieu, une nouvelle génération de dirigeants politiques est en train d'émerger, dont nombre d'entre eux se disent déterminés à œuvrer pour le bien du peuple. Ils semblent également décidés à réformer les institutions de l'Afrique. L'ancienne Organisation pour l'unité africaine, avec sa politique de « non-ingérence » dans les affaires intérieures des autres États africains, est devenue une institution beaucoup plus puissante,

L'Union africaine, qui a adopté une politique de « non-indifférence » face aux souffrances des citoyens des pays voisins qui ne respectent pas la démocratie, les droits de l'homme et la nécessité de la paix. L'Union africaine a mis sur pied, en tant que branche annexe, un programme appelé Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), pour qui l'amélioration du gouvernement est une condition préalable au développement de l'Afrique. Le NEPAD a adopté un mécanisme africain d'évaluation par les pairs dont le but est de découvrir les politiques et les systèmes gouvernements qui se sont avérés les plus efficaces ailleurs. Ces initiatives et ces organismes doivent encore faire leurs preuves, mais les premiers signes sont encourageants. Leur réussite dépend peut-être du soutien que la communauté internationale est prête à leur accorder à l'heure actuelle.

En Afrique comme ailleurs, le développement économique est très étroitement lié au développement politique. Bien que le continent ait globalement stagné pendant vingt ans, la croissance a dépassé les 5 % dans 24 pays d'Afrique subsaharienne en 2003. Un nouvel esprit d'entreprise est manifeste et, dans plusieurs pays, la classe moyenne est en train de s'étoffer. Des groupes de pression et des organisations communautaires très variés commencent à changer le monde autour d'eux et apprennent à obliger leurs gouvernements à rendre compte de leurs actes. Le rôle des Africains qui vivent dans le monde développé est également étonnant. Les fonds envoyés par les Africains de l'étranger à leurs familles sont encore réduits par rapport à d'autres régions en développement, mais ils ont considérablement augmenté ces dernières années. Partout, les premiers signes de ce qui pourrait devenir une véritable dynamique du changement sont visibles.

Bien sûr, certains régimes pratiquent toujours l'oppression en Afrique. La corruption reste omniprésente. Les conflits violents sont beaucoup trop fréquents. L'inefficacité, le gaspillage et la bureaucratie inutile sont courants. De nombreux pays ne possèdent pas la capacité administrative et organisationnelle de fournir à leurs citoyens ce dont ils ont besoin et ce qu'ils méritent. Mais il y a un regain d'optimisme à l'étranger. Plus de la moitié des Africains interrogés par l'organisme de sondage Afrobarometer s'attendent à ce que l'économie de leur pays s'améliore « un peu » ou « beaucoup » au cours de l'année qui vient. En outre, le sondage « Pulse of Africa » réalisé par BBC World Services a montré que, dans presque tous les pays, au moins 9 personnes interrogées sur 10 sont fières d'être des Africains. Les Africains sont également de plus en plus conscients du fait que c'est à eux qu'il revient de s'attaquer à tous ces problèmes. Comme la lauréate africaine du prix Nobel de la paix Wangari Maathai l'a dit dans son discours d'acceptation en décembre 2004 :

« Intensifions notre engagement envers nos peuples, envers la lutte contre les conflits et contre la pauvreté et améliorons ainsi leur qualité de vie. Adoptons un système de gouvernance démocratique, protégeons les droits de l'homme et protégeons notre environnement. Je suis certaine que nous serons à la hauteur de la situation. Ma conviction a toujours été que les solutions à la plupart de nos problèmes doivent venir de nous. »

Ce sont des changements sur le terrain tels que ceux-ci qui nous ont donné, à nous autres membres de la Commission pour l'Afrique, la conviction qu'un moment unique est arrivé pour l'Afrique. Le défi qui se présente aux Africains comme à leurs partenaires des nations développées consiste à saisir cette nouvelle possibilité offerte par les changements sur le terrain. L'Afrique se trouve à la croisée des chemins. L'avenir de nombre de pays d'Afrique pourrait être une pente inexorablement descendante. Mais il pourrait aussi poursuivre la lente ascension vers un monde meilleur. Nous espérons que notre rapport aidera l'Afrique à s'engager sur la voie ascendante. Mais pour suivre cette voie, les Africains devront prendre des décisions audacieuses et le reste du monde devra leur apporter son soutien.

Les décennies perdues

Quand le soleil a commencé à se coucher sur les empires de l'Europe à l'étranger et que les anciennes colonies du monde entier ont commencé, dans les années 1960, à se préparer pour l'indépendance, personne ne s'est vraiment préoccupé de l'Afrique. Seule l'Asie était jugée préoccupante. Après tout, l'Afrique était un lieu riche en minerais et à l'agriculture productive. L'Asie, par contre, semblait n'avoir que des problèmes, sans parler de sa population. Les scénarios apocalyptiques étaient tous axés sur l'Inde et l'Est.

C'était il y a tout juste quarante ans. Aujourd'hui, l'Afrique est la région la plus pauvre du monde. La moitié de la population vit avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie baisse. Les gens vivent, en moyenne, jusqu'à l'âge de 46 ans seulement. En Inde et au Bangladesh, en revanche, ils vivent actuellement 17 ans de plus.

Les comparaisons entre l'Afrique et l'Asie sont révélatrices. En effet, il y a 30 ans, le revenu moyen en Afrique subsaharienne était deux fois plus élevé qu'en Asie du Sud et de l'Est. Depuis, un revirement de situation étonnant s'est produit. Le revenu moyen en Afrique est maintenant bien au-dessous de la moitié de celui de l'Asie de l'Est. Il en va de même en Asie du Sud, en Amérique latine et au Moyen-Orient. L'Afrique est le seul continent au monde qui stagne. Pourquoi l'Afrique est-elle à ce point restée à la traîne ?

D'une certaine manière, ses atouts se sont également avérés être une malédiction. En effet, l'histoire des quarante années passées montre que les pays les plus riches en pétrole, en diamants et autres ressources naturelles de valeur élevée comptent parmi ceux qui ont connu le plus de guerres et de conflits armés. Le conflit est un des cercles vicieux classiques de l'Afrique. Il ne peut pas y avoir de développement sans paix, mais il ne peut pas y avoir de paix sans développement.

Mais la grande richesse de l'Afrique a apporté au continent un problème plus généralisé. Les voies ferrées et les routes construites à l'époque coloniale avaient pour objectif premier de transporter les minerais et les autres matières premières de l'intérieur de l'Afrique vers ses ports, afin de les expédier en Europe. Elles n'avaient pas été conçues pour relier une partie du continent à l'autre ou créer plus de liaisons vers l'est. La comparaison de la carte du réseau ferroviaire africain avec celle de l'Inde est très révélatrice : le réseau ferroviaire de l'Inde relie le sous-continent, alors que celui de l'Afrique relie simplement des lieux d'extraction aux ports. Aujourd'hui, les frais de transport – locaux, nationaux ou internationaux – en Afrique sont environ deux fois plus élevés que ceux d'un pays d'Asie type. Expédier une voiture du Japon à Abidjan coûte 1 500 USD, mais l'envoyer d'Abidjan à Addis-Abeba coûte 5 000 USD.

L'ère coloniale a créé d'autres problèmes. La division actuelle de l'Afrique en pays est le résultat des intérêts des Occidentaux et non pas des préoccupations africaines. Les lignes tracées par les grandes puissances européennes à Berlin en 1884 continuent à avoir des conséquences profondément perturbantes. Nombre de communautés traditionnelles sont maintenant divisées entre deux, trois voire quatre pays. Ailleurs, des groupes disparates, dont certains étaient des ennemis de longue date, se trouvent contraints de cohabiter dans une union difficile, en n'ayant bien souvent pas même une langue commune dans laquelle communiquer. Le colonialisme a favorisé certains groupes par rapport à d'autres et ainsi créé de nouvelles hiérarchies. Les conséquences de certaines de ces divisions se font encore sentir aujourd'hui, comme nous avons pu le voir au Rwanda dans les rapports entre les Hutu et les Tutsi dont les différences « ethniques » ont été accentuées artificiellement à l'époque coloniale, avec les terribles conséquences du génocide de 1994.

« Donnons-leur à chacun une grande montagne », aurait dit avec dédain la Reine Victoria à propos de la division des terres entre le Kenya et la Tanzanie actuels. Le résultat est que

nombre d'États africains modernes ne possèdent aucune cohérence naturelle géographique, ethnique, politique ou économique. Par rapport au sous-continent indien, où un système administratif efficace a été instauré, l'Afrique a été mal servie. L'Afrique est sortie de l'ère coloniale avec des infrastructures et des structures de gouvernance nettement plus faibles que celles des autres anciennes colonies. Les frontières politiques sont devenues des frontières économiques.

Le résultat de tout cela est que l'Afrique avait un très mauvais point de départ dans la course au développement. Pourtant, malgré cela, dans les années 1960, dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, les revenus moyens ont augmenté en Afrique. Ce n'est pas un hasard si, lorsque les problèmes des années 1970 sont survenus, le revenu de l'Africain moyen a baissé. Au cours de cette décennie, l'Afrique est devenue un des champs de bataille où se déroulaient les conflits par personnes interposées de la guerre froide. Les deux blocs soutenaient des despotes vénaux qui étaient moins intéressés de développer leurs économies nationales que de piller les biens des pays qu'ils gouvernaient pour amasser des milliards de dollars américains dans leurs comptes privés en Suisse.

Cette décennie n'a fait que renforcer les problèmes de l'Afrique. Tandis que l'Asie du Sud était occupée à étendre les surfaces irriguées, la part des terres irriguées en Afrique n'a pour ainsi dire pas changé : ces 20 dernières années, elle s'est maintenue à environ 4 % alors qu'en Asie du Sud elle est passée à 40 %. L'Asie a investi dans les routes rurales et l'électricité, dans de nouvelles cultures et dans la science et la technologie. Sur ce plan également, l'Afrique est restée à la traîne.

Un des principales erreurs commises au cours de cette période est de ne pas avoir commencé à diversifier les économies d'Afrique afin de mettre fin à leur dépendance vis-à-vis de leurs principaux produits de base. Aujourd'hui, la plupart des pays d'Afrique misent toujours sur un éventail très réduit de produits d'exportation, ce qui les laisse vulnérables aux fluctuations des cours mondiaux de ces marchandises. De 1980 à 2000, le prix du sucre a baissé de 77 %, celui du cacao de 71 %, celui du café de 64 % et celui du coton de 47 %. En Afrique, les prix à l'exportation sont près de quatre fois plus instables que ceux des pays développés.

Là encore, les comparaisons avec l'Asie ne sont pas du tout en faveur de l'Afrique. Ces vingt dernières années, un changement phénoménal s'est produit dans les pays en voie de développement. La part des produits manufacturés dans leurs exportations est passée de 20 % seulement au chiffre époustoufflant de 80 %. L'Asie a ouvert la voie. Elle a développé les infrastructures industrielles, les compétences et la culture de l'apprentissage qui font défaut en Afrique. La pénétration de nouveaux marchés est aujourd'hui plus difficile que jamais pour l'Afrique. Un autre cercle vicieux.

Tout cela a eu des répercussions. Les investisseurs nationaux et étrangers voient dans l'Afrique un tout global indifférencié – la guerre dans un pays projette de longues ombres non seulement sur les États voisins mais également sur le continent entier. Par conséquent, beaucoup, de l'extérieur, voient dans l'Afrique un endroit où il ne fait pas bon investir ou laisser son argent. Et cela encourage l'argent qui est gagné en Afrique à en sortir. Environ 40 % de l'épargne africaine est conservée à l'extérieur du continent, contre 6 % seulement pour l'Asie de l'Est et 3 % pour l'Asie du Sud. Il va en de même pour les ressources humaines. Nombre d'Africains instruits ont, au fil des ans, quitté leur pays parce qu'ils sont frustrés de ne pas pouvoir mieux utiliser leurs compétences. Ils peuvent également gagner plus et mener une vie meilleure ailleurs. Cette fuite des cerveaux fait perdre à l'Afrique une moyenne de 70 000 personnes qualifiées par an en faveur des pays développés. La Zambie a perdu 1 200 de ses 1 600 médecins ces dernières années.

Une main-d'œuvre en bonne santé et qualifiée est essentielle à la réussite de toute activité économique. La santé et l'éducation sont des droits que tout enfant acquiert à sa naissance mais ils sont également essentiels à la santé de la nation. Les pays ne peuvent pas se développer correctement si seules les élites sont instruites. Il est plus difficile pour les pays qui ne bénéficient pas d'un bon niveau d'éducation et de santé d'entrer en phase de croissance économique.

Sur ce plan également, les statistiques de développement humain de l'Afrique sont médiocres par rapport à celles de l'Asie de l'Est et du Sud. Les décennies au cours desquelles l'Asie a investi, c'est-à-dire les années 1970 et 1980, étaient les années de crise au cours desquelles les gouvernements africains rognèrent sur les budgets de santé et d'éducation sur l'ordre du Fonds monétaire international. Les données disponibles montrent que, dans les années 1980 et 1990, le FMI et la Banque mondiale ont beaucoup trop peu tenu compte de l'impact potentiel de leurs politiques économiques sur les pauvres d'Afrique. De nombreux systèmes de santé et d'éducation ont commencé à s'écrouler, alors même que le SIDA commençait à faire des victimes. Tout ceci rend compte d'un autre cercle vicieux tellement typique du piège de la pauvreté. Si les écoles et le système médical ne fonctionnent pas, il est plus difficile d'avoir une main-d'œuvre en bonne santé et qualifiée ; et sans cette main-d'œuvre, il manque une des conditions essentielles pour créer une croissance économique ; et sans croissance économique, il est impossible d'investir dans le système médical et dans l'éducation.

Le problème de l'Afrique est que tous ces cercles vicieux sont liés entre eux. C'est pourquoi, si l'on veut s'attaquer aux problèmes de l'Afrique, il faudra prendre des mesures rigoureuses dans tous ces domaines à la fois.

Les rapports de l'Afrique avec le monde riche

Trois dynamiques parfois contradictoires dominent les rapports entre l'Afrique et les pays industrialisés : le commerce, la dette et l'aide. Au cours des décennies passées, l'Afrique a vu sa part du commerce mondial tomber de 6 % en 1980 à moins de 2 % en 2002. Le monde industrialisé n'a rien fait à ce sujet. En effet, il a fait délibérément obstacle. L'Union européenne, le Japon, les États-Unis et de nombreux autres pays riches subventionnent lourdement leur agriculture, ce qui a pour effet de faire baisser les cours mondiaux des marchandises subventionnées. Les agriculteurs locaux se rendent alors compte qu'ils ne peuvent pas produire leurs récoltes à des prix rivalisant avec ceux des produits si lourdement subventionnés par les contribuables des pays du G8. Les pays pauvres se sont plaints de la situation à l'Organisation mondiale du Commerce, où leurs griefs ont été entendus. Mais la réforme de la politique agricole commune de l'UE et de la politique agricole des États-Unis est terriblement lente. En effet, les sommes que le monde développé a consacrées aux subventions de son agriculture – dont l'essentiel va aux grosses agro-industries – équivalaient en 2002 au revenu de tous les habitants de l'Afrique subsaharienne pris ensemble.

Mais il ne s'agit pas du seul problème dans le domaine du commerce. Les pays développés imposent des taxes sur les marchandises qu'elles importent. Par exemple, une taxe de 22 % en moyenne doit être réglée pour les produits agricoles importés en Europe. Il y a tout un ensemble d'obstacles de ce type sur des produits qui intéressent l'Afrique. Par exemple, les droits de douane sur les cacahuètes sont de 132 % aux États-Unis. Certains de ces obstacles ont été réduits au fil des ans, mais d'autres ont été introduits. Il faut éliminer ces barrières douanières indéfendables, bien que, comme nous le verrons plus loin, il ne s'agisse pas des seuls obstacles au commerce pour l'Afrique. Enfin, la politique économique africaine relative au commerce (les mesures de libéralisation de secteurs de l'économie, par exemple) constitue trop souvent une condition d'octroi de l'aide de la part

des donateurs. Si l'on veut qu'ils rendent compte de leurs actes à leurs citoyens, les gouvernements africains doivent être en mesure de prendre leurs propres décisions.

Le deuxième aspect problématique des rapports entre l'Afrique et le monde développé est celui de la dette. Dans de nombreuses parties d'Afrique, il existe un ressentiment profond au sujet de la dette, en partie parce que l'essentiel de la dette a été contracté par des dirigeants non élus soutenus par les pays qui touchent maintenant les fonds couvrant le service de ces dettes – et qui, du point de vue de nombreux Africains, utilisent maintenant la dette comme levier pour dicter la politique au continent. Beaucoup ont l'impression que ces dettes ne sont pas raisonnables et que ce qui était dû a déjà été payé pas mal de fois en pratique.

Au fil des ans, l'Afrique a eu du mal à payer les intérêts – sans parler du capital – sur ces dettes. Même après plusieurs séries de réduction de la dette, l'Afrique subsaharienne paie toujours plus sur le service de la dette que pour son système de santé (environ 3 % de son revenu annuel). À l'heure actuelle, chaque fois que l'Afrique touche 2 USD d'aide, elle rembourse près de 1 USD au titre de la dette.

Le troisième aspect essentiel des rapports entre l'Afrique et le monde riche est celui de l'aide. Certains ne voient pas l'aide d'un œil favorable. Ils la jugent parfois inefficace, volée ou gâchée. Il ne fait aucun doute que cela a été le cas dans le passé, dans le Zaïre de Mobutu par exemple. De même, il ne fait aucun doute que certains pays n'ont pas été en mesure de gérer l'aide efficacement. Mais les preuves de l'efficacité de l'aide, que nous avons examinées très soigneusement, montrent qu'il est tout simplement faux de dire que l'aide versée à l'Afrique a été gaspillée ces dernières années.

Certaines leçons ont été tirées et l'Afrique change. Mais, dans certains domaines, les gouvernements africains doivent accélérer le changement pour maximiser les bienfaits de l'aide supplémentaire qui sera versée à l'avenir. En outre, les donateurs internationaux doivent sérieusement améliorer la manière dont l'aide est versée. Ce rapport recommandera des changements fondamentaux dans le comportement des pays africains comme dans celui des pays riches et dans leurs rapports entre eux.

Le problème essentiel de la gouvernance

Un élément sous-tend toutes les difficultés causées par les interactions de l'histoire de l'Afrique au cours des 40 années passées. Il s'agit de la faiblesse de la gouvernance et de l'absence d'un gouvernement efficace. Par gouvernance, nous voulons dire l'incapacité du gouvernement et des services publics de créer le cadre économique, social et juridique qui encouragera la croissance économique et permettra aux pauvres d'y participer. Toutes les preuves montrent que la pauvreté ne peut pas reculer sans croissance économique. Comme n'importe quel jardinier le dira, il n'y a pas de croissance possible si les bonnes conditions ne sont pas réunies. Dans le domaine de l'horticulture, il faut le bon type de sol, la bonne température et suffisamment d'eau et de lumière. Dans le domaine de l'économie, comme la croissance est principalement tirée par le secteur privé, cela suppose que les gouvernements créent un climat dans lequel les citoyens ordinaires – qu'il s'agisse des petits agriculteurs ou des dirigeants de grandes entreprises – puissent poursuivre leurs activités quotidiennes sereinement et avoir le sentiment qu'il vaut la peine d'investir dans leur avenir. Un tel climat fait défaut dans toute l'Afrique.

Pour qu'un gouvernement puisse fonctionner correctement, il est nécessaire d'établir un climat économique qui encourage l'investissement. Pour cela, il faut des fonctions de base telles que la sécurité, des politiques économiques saines adoptées dans les limites imposées par la loi, le prélèvement d'impôts et la prestation de services publics adéquats (santé, éducation, etc.). Il faut que les infrastructures physiques soient en place (routes,

chemins de fer, eau, électricité et télécommunications). Mais il existe d'autres formes plus abstraites d'infrastructures, comme, par exemple, les systèmes juridiques qui protègent les droits de propriété de base, les droits de l'homme et l'exécution des contrats, afin de faire respecter l'ordre et de contrôler les gouvernements.

Cette fonction s'étend au-delà des activités directes du gouvernement, jusqu'au secteur plus large de la gouvernance. Il s'agit de veiller à ce que d'autres institutions soient en place : un système judiciaire indépendant, une police et un système carcéral impartiaux et efficaces, et un large éventail de systèmes financiers et réglementaires tels que des banques centrales, des cadastres et des administrations portuaires et douanières. Pour cela, il faut des dirigeants et des fonctionnaires qualifiés, aux niveaux national et local, qui ont eux-mêmes besoin d'une formation, ainsi que d'équipements de base tels que des outils de tenue de fichiers et de dossiers, des systèmes comptables, des téléphones et des ordinateurs. Sans tout cela, la capacité des gouvernements du monde moderne de faire leur travail se trouve sérieusement limitée.

Ce sont ces systèmes de gouvernance et la capacité de les faire fonctionner qui font terriblement défaut en Afrique. Et, pour qu'ils soient valables, les citoyens doivent avoir un droit de regard sur les processus gouvernementaux. Savoir quelles sommes d'argent ont été reçues et comment elles sont sensées être dépensées donne aux citoyens le moyen d'obliger les gouvernements à leur rendre des comptes.

La question de la bonne gouvernance et du développement des capacités est, de notre point de vue, au cœur de tous les problèmes de l'Afrique. Tant que cette question ne sera pas résolue, l'Afrique sera vouée à se maintenir dans la stagnation économique.

Pourquoi maintenant ?

La longue histoire du déclin de l'Afrique pourrait amener certains à penser qu'il ne peut pas y avoir d'urgence à prendre des mesures radicales. C'est en fait le contraire. L'Afrique ne peut pas attendre. Le plan que nous proposons ici doit être mis en œuvre maintenant.

La raison la plus évidente qui justifie cette urgence est le fait que, dans toute l'Afrique, des Africains meurent chaque jour inutilement. Des gens souffrent continuellement en raison des graves privations qu'ils subissent. Par simple décence humaine, nous ne pouvons pas repousser l'échéance.

Mais il y a d'autres raisons. Nous sommes en train de nous préparer des problèmes pour l'avenir. Plus nous attendrons avant de nous attaquer aux problèmes de l'Afrique, plus ils s'aggraveront. Si nous n'intervenons pas, le SIDA poursuivra sa progression. Il en ira de même pour d'autres maladies telles que la tuberculose, qui se répand aussi vite qu'un rhume et qui se propage actuellement sur le continent au rythme d'une personne par seconde. La pauvreté pousse les gens à adopter des mesures de survie à court terme, à vendre des biens ou abattre des arbres par exemple, ce qui bien souvent nuit aux conditions d'un redressement futur. L'environnement naturel est en train de subir des dommages irréversibles, qui menacent les réserves alimentaires.

Les énormes bidonvilles d'Afrique s'élargissent jour après jour, sans planification et d'une manière qui laisse entrevoir des tensions sociales graves à l'avenir. Cette urbanisation chaotique est un exemple classique du prix du retard. La population de l'Afrique est en train d'exploser. Quelque 37 % d'Africains vivent actuellement dans des villes et ce chiffre passera à plus de 50 % au cours des 20 années à venir. D'après les tendances actuelles, l'Afrique sera, en 2030, un continent urbain. Déjà, 166 millions d'habitants vivent dans des bidonvilles. Les conditions de vie y sont rendues encore plus sordides par l'absence d'accès à l'eau, aux égouts, à l'électricité, au ramassage des ordures ou à d'autres services municipaux, les autorités locales étant soit mal équipées pour s'en occuper, soit non

disposées à le faire. Dans des villes telles que Nairobi, 60 % de la population vit sur 5 % du territoire. Ces bidonvilles sont remplis d'une population de plus en plus jeune, au chômage et mécontente. Les villes d'Afrique deviennent une poudrière d'instabilité et de mécontentement potentiels.

Pourtant, comme avec tous ces problèmes, en agissant sans délai il est possible de gérer ces tendances. Lorsque les filles sont instruites, lorsque les revenus augmentent, lorsque des soins de santé génésique sont disponibles et lorsque les parents savent que le taux de mortalité infantile baisse, les taux de natalité diminuent. Il est possible de faire de tout cela une réalité relativement rapidement, comme le montre l'exemple du Bangladesh et de l'Inde.

L'inaction présente un autre danger. Les nouveaux dirigeants africains qui sont déterminés à changer les choses ont mis en place des réformes – dans les domaines de l'économie et de la lutte contre la corruption – qui ont été politiquement difficiles à faire passer. Ils pourraient être démis de leurs fonctions si les citoyens ne voient pas de résultats. En d'autres termes, certains des changements destinés à améliorer la vie en Afrique à moyen-long terme pourraient être annulés et cela pourrait dissuader d'autres dirigeants de s'engager sur la même voie. Pour ces raisons, le monde développé doit apporter son soutien d'urgence.

L'Afrique a aujourd'hui devant elle les plus belles possibilités de changement qui se soient présentées à elle depuis des dizaines d'années. Mais l'avenir est un équilibre subtil. Le monde riche a maintenant la possibilité de faire pencher la balance du côté de la réussite, plutôt que de l'échec. Les risques qu'un retard supposé sont nettement plus grands que ceux liés à des mesures rigoureuses et rapides.

Le point de vue des africains

Posez la grande question : « À quoi sert le développement ? » et vous obtiendrez des réponses très différentes d'une culture à l'autre. Pour nombre d'Occidentaux, il s'agit, pour des régions telles que l'Afrique, de « rattraper » le retard par rapport au monde développé. En Afrique en revanche, on vous parlera plus vraisemblablement de bien-être, de bonheur et d'appartenance à une communauté. Dans les pays occidentaux, le développement a pour but de donner plus de choix aux personnes. En Afrique, il s'agit davantage de renforcer la dignité humaine au sein d'une communauté. Si ceux qui façonnent le développement de l'Afrique ne tiennent pas compte de cela dans la manière dont ils façonnent leurs politiques, ils échoueront.

Le problème est que, dans le débat sur le développement, bien que nous employions tous les mêmes termes, nous ne leur donnons pas tous le même sens. Chaque culture manifeste ses idées de liberté politique et économique d'une manière qui lui est propre. C'est pourquoi la Commission a décidé de réfléchir à la question de la culture avant de s'embarquer dans une analyse politique et économique. Pour nous, la culture englobe beaucoup plus que la littérature, la musique, la danse, l'art, la sculpture, le théâtre, le cinéma et le sport. Toutes ces activités sont, naturellement, une source de joie pour n'importe quel groupe social. Mais la culture est beaucoup plus que les arts. Il s'agit de modèles d'identité communs. Il s'agit de la manière dont les valeurs sociales sont transmises et dont les personnes sont intégrées dans une société. La culture est la manière dont le passé interagit avec le futur.

Le passé de l'Afrique est un passé dans lequel, à l'époque précoloniale, les gens se regroupaient dans des clans. Leur culture reposait fortement sur les liens de parenté et sur le sentiment que les membres du groupe étaient responsables les uns des autres et les uns envers les autres. Nombre de ces caractéristiques, telles que les relations entre les

anciens et les jeunes, se maintiennent aujourd'hui. De même, ce qui est très important, il existe une culture du « grand homme » qui suppose qu'un membre du clan qui a réussi offre sa protection aux autres membres du clan – phénomène qui est rarement pris suffisamment au sérieux par les décideurs politiques. Les relations du type patron-client ne devraient pas être vues comme des tentatives de népotisme et de corruption : elles révèlent quelque chose sur l'esprit de communauté des africains.

Vue ainsi, la culture n'est pas un accessoire. Nous devons la prendre en compte dans notre compréhension, dans notre analyse et dans nos processus. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons, dès le départ, insisté pour que la Commission pour l'Afrique effectue une consultation aussi large que possible, en Afrique et dans le monde développé. Comme l'a dit un de nos commissaires, Trevor Manuel, ministre sud-africain des Finances, en citant un proverbe africain : « Tant que les lions ne parleront pas, la seule histoire sera celle des chasseurs ». Les participants à la consultation que nous avons lancée allaient d'habitants de bidonvilles d'Afrique orientale et de femmes de l'Afrique occidentale rurale à des décideurs, élus ou non, de haut niveau d'Afrique et du monde riche. À tous, nous avons posé la même question : qu'est-ce qui fonctionne sur le continent, et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ?

Maintes et maintes fois, les personnes interrogées ont insisté sur deux messages. Le premier était la nécessité de reconnaître l'énorme diversité de l'Afrique. Le deuxième continent au monde comporte plus de 50 pays, ce qui représente une extraordinaire variété de peuples, de cultures, d'économies, d'histoires et de géographies. Il n'y a pas une Afrique, mais bien des « Afriques ». Par conséquent, il ne peut pas y avoir de solution « universelle ».

Le deuxième message est que la force de l'Afrique réside dans ses réseaux sociaux, qui sont invisibles pour beaucoup d'étrangers. Ce qui peut sembler être une forme d'anarchie pour les donateurs est en fait structuré ; il s'agit seulement de structures que les Occidentaux ne sont pas formés à percevoir. Les Africains survivent – et certains prospèrent – en dépit des faibles revenus et des possibilités d'emploi réduites de l'économie formelle. Ils y parviennent grâce à un réseau complexe de relations sociales qui prennent des décisions telles que qui obtient un capital pour monter une petite entreprise ou des prêts sans intérêt en cas d'urgence. Ces réseaux sont peut-être informels mais ils donnent une idée de la manière dont les africains se lancent dans des activités lorsqu'ils y voient un intérêt et une direction.

Il est également clair que, dans de nombreux endroits, ces réseaux sont vus comme se substituant à l'État. Cela est particulièrement vrai dans des pays comme la Somalie, où l'État s'est complètement effondré. Mais dans toute l'Afrique, il y a des « États qui ont échoué », en ce sens qu'ils ne sont pas en mesure de fournir les structures économiques et juridiques de base, ou des services publics comme la santé et l'éducation, que les citoyens attendent. Dans beaucoup d'endroits, les politiciens sont l'objet de cynisme. Dans la langue Wolof, le mot « politig » signifie désormais mensonge ou tromperie. Les électeurs sont déçus. Dans toute l'Afrique, le taux de participation électorale baisse.

Pour trop d'africains, une majorité peut-être, l'État n'a aucune raison d'être ou alors est un fardeau. Pour eux, c'est à leur famille, à leur clan ou à leur tribu qu'ils se doivent en premier d'être loyaux. De plus en plus pourtant, quelque chose d'autre bouge : la religion. La religion a toujours été importante en Afrique mais aujourd'hui, dans toute l'Afrique, de grands nombres se convertissent au christianisme, dans ses manifestations plus évangéliques bien souvent, et à l'Islam, dans sa version puritaine Wahhabi en particulier, sous l'encouragement des fonds de l'Arabie saoudite. Les religions africaines traditionnelles connaissent également un grand renouveau, y compris les sociétés d'initiation secrètes. Là où l'État ne tient plus ses promesses, les mouvements religieux exercent un nouvel attrait.

Ceci a des conséquences très concrètes. Au Congo, en l'absence de service postal national, les gens déposent leurs courriers dans les églises catholiques pour les faire acheminer à d'autres parties du pays, l'Église y étant la seule infrastructure nationale raisonnablement cohérente. Au Sénégal, la confrérie mouride couvre désormais près du tiers de la population avec un mélange singulier d'islam soufi, d'enthousiasme entrepreneurial et de membres engagés à l'étranger qui envoient des sommes d'argent importantes. La religion, l'islam et le christianisme notamment, offrent un moyen de bénéficier de la mondialisation. L'Arabie saoudite et les pays du golfe Persique sont devenus membres d'un réseau commercial africain ainsi que des zones d'accueil pour les travailleurs immigrés africains. Et nombre des nouvelles églises évangéliques entretiennent des rapports avec les églises riches des États-Unis.

Cela a au moins deux implications pour le développement en Afrique. La religion peut servir de modèle pour l'État. Si l'État africain veut devenir plus efficace, il doit comprendre ce qui dans la religion crée la loyauté et une infrastructure, collecte les dîmes et les taxes et donne le sentiment d'obtenir des bienfaits matériels et spirituels. La religion peut, bien sûr, être utilisée à mauvais escient, mais elle peut également devenir un partenaire du développement. Les chefs spirituels ont une grande influence sur les attitudes sociales, les relations communautaires, la responsabilité personnelle et la morale sexuelle. En Éthiopie, le gouvernement a récemment obtenu une décision du patriarche de l'Église orthodoxe éthiopienne permettant aux agriculteurs de travailler pendant 160 jours auparavant considérés comme des fêtes religieuses au cours desquelles le travail était vu comme un péché. La productivité agricole a depuis augmenté de plus de 20 % par an. Au Kenya, le personnel médical a déjà recours à des shamans pour dispenser les soins médicaux de base. Les ecclésiastiques, les chefs religieux traditionnels et les imams islamiques jouent un rôle de plus en plus important dans la lutte contre le VIH et le SIDA. Mais il ne faut pas voir en cela une simple tentative de récupération des chefs religieux et des guérisseurs traditionnels pour faire passer les messages de cultures étrangères. Pour comprendre le rôle de la religion dans la vie africaine, la communauté internationale devra adopter une démarche fondamentalement différente.

Une erreur courante à propos de la culture consiste à considérer qu'il s'agit de l'expression de traditions figées. Ceux qui pensent ainsi voient généralement les cultures africaines comme régressives et tribales et, par conséquent, défavorables au développement. La culture africaine, disent-ils souvent, est une force irrationnelle qui génère l'inertie et le retard économique. Cela est contraire à la réalité. L'histoire montre que les cultures africaines ont une très grande capacité d'adaptation, qu'elles peuvent absorber un large éventail d'influences – et d'impositions – externes, et qu'elles sont capables de trouver des moyens de survivre dans des conditions naturelles, environnementales et sociales souvent difficiles. Ces influences ne sont pas toutes positives. De nombreuses cultures africaines cultivent un sens du rejet et de la passivité ou encouragent l'abus des femmes. D'autres vouent un tel respect aux personnes âgées qu'elles en excluent les jeunes qui représentent maintenant la moitié de la population du continent. Mais les dynamiques de la culture signifient que les gens peuvent porter un regard critique sur ce dont ils ont hérité. L'enseignement à tirer de cela est que la culture est un agent du changement économique et social.

La façon dont le téléphone mobile change la vie des gens en Afrique aujourd'hui en est un exemple frappant. L'utilisation des téléphones mobiles en Afrique augmente beaucoup plus vite que partout ailleurs dans le monde. Environ 75 % de tous les téléphones détenus en Afrique sont des téléphones mobiles. La téléphonie mobile connaît un tel succès principalement parce que les gens ont besoin de garder le contact avec la famille, mais aussi parce qu'elle permet d'aider les pauvres des régions isolées à trouver du travail sans avoir à parcourir de longues distances. Mais la nouvelle technologie présente également de nombreux avantages inattendus.

Au sein des communautés agricoles de Tanzanie, où les bouchers ne peuvent pas stocker de grandes quantités de viande soit parce qu'ils n'ont pas l'électricité soit parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter un réfrigérateur, il arrivait souvent dans le passé que les stocks de viande soient épuisés dans les boucheries. Aujourd'hui, grâce aux téléphones mobiles, les clients peuvent passer commande à l'avance, ce qui permet aux bouchers de se procurer la quantité précise dont leurs clients ont besoin et développe ainsi l'intégralité de la chaîne de l'offre. Des serveurs mobiles à moto assurent désormais la connexion téléphonique dans les parties rurales de l'Afrique du Sud. Déjà, les données disponibles montrent que l'obtention d'informations par téléphone mobile peut considérablement aider à gérer efficacement les budgets de santé. Des projets pilotes menés en Ouganda montrent déjà des économies de 40 %.

Le continent est en avance sur une bonne partie du reste du monde en ce qui concerne l'utilisation des cartes téléphoniques prépayées comme monnaie électronique. Les Africains du monde développé achètent des cartes prépayées et les envoient, par téléphone mobile, à leur famille en Afrique, qui peuvent les vendre à d'autres. Ainsi, les cartes deviennent une forme de monnaie qui permet d'envoyer de l'argent du monde riche en Afrique sans avoir à régler les commissions prélevées avec les méthodes de transfert habituelles.

Le téléphone mobile crée des infrastructures virtuelles et rend possibles des transformations jusqu'alors jugées impensables dans la culture, les infrastructures et la politique en Afrique. D'après les études réalisées, lorsque 20 % de la population a la possibilité d'échanger des nouvelles et des idées par téléphone mobile et par l'envoi de messages textuels, les régimes dictatoriaux ou totalitaires ont du mal à garder le pouvoir. De tels changements devraient nous faire entrevoir la possibilité d'autres événements qu'il est difficile, voire impossible, de prévoir et qui pourraient remettre en question certaines de nos idées reçues à propos du développement. Un rapport tel que celui-ci devrait toujours laisser de la place à l'inattendu.

Ceux qui ne tiennent pas compte de la culture sont voués à l'échec en Afrique. Les étrangers qui ont organisé un atelier sur le SIDA en Angola récemment s'en sont rendus compte. Ils étaient venus pour diffuser leurs connaissances sur la transmission et la prévention. Ils sont partis en portant un nouveau regard sur des pratiques culturelles telles que les rites d'initiation, les tatouages, les pratiques de frères de sang, les moyens de couper le cordon ombilical, la polygamie et le mariage traditionnel et les pratiques de guérison. C'est à ce moment-là seulement qu'ils ont compris pourquoi leurs programmes d'éducation et de sensibilisation n'avaient pas entraîné une plus grande utilisation du préservatif ou une réduction des taux d'infection. Ils ne connaissaient pas suffisamment bien les normes culturelles et les valeurs sexuelles locales.

Ceux qui comprennent la culture peuvent trouver de nouveaux moyens de réussir. Avant que la guerre civile ne plonge la Somalie dans un état d'anarchie dominée par les seigneurs de la guerre, le maintien de l'ordre était assuré par les tribunaux traditionnels du pays, lesquels se composaient des anciens des tribus, les Tol. Ces derniers rendaient chaque clan collectivement responsable des actions de ses membres. Si un homme volait, tout son clan pouvait être puni. Dans la majeure partie du pays, le pouvoir des Tol a été aboli par les seigneurs de la guerre. Mais au Somaliland, lieu qui connaît une prospérité modeste mais ordonnée, les Tol ont non seulement été maintenus, mais ils ont en outre été intégrés dans la deuxième chambre du parlement. Rares sont ceux au Somaliland qui doutent que le maintien de l'ancien système ait joué un rôle majeur dans la stabilité relative du pays. Ce système hybride n'est peut-être pas celui qu'un théoricien aurait créé si on lui avait donné une feuille de papier vierge. Mais il s'agit d'un système qui, avec son

curieux mélange de systèmes de gouvernance africains et occidentaux, fonctionne indubitablement. La difficulté consiste à partir des cultures de l'Afrique pour trouver des systèmes hybrides valables sur le reste du continent.

L'enseignement général que l'on peut tirer de tout cela est que les prescriptions venant de l'extérieur ne réussissent que lorsqu'elles sont en accord avec la manière africaine de procéder. Elles échouent lorsqu'elles ne tiennent pas compte des suppositions culturelles des personnes à qui elles sont sensées s'adresser ou lorsqu'elles ne les comprennent pas. La communauté internationale doit faire un plus grand effort pour comprendre les valeurs, les normes et les allégeances des cultures de l'Afrique et faire preuve de plus de souplesse, d'ouverture d'esprit et d'humilité dans ses politiques.

Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités

Un État avec une constitution saine qui équilibre l'intérêt de tous ses citoyens et qui sépare les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif est une pierre angulaire du développement. Il s'agit du cadre dans lequel le secteur privé peut créer la croissance économique sans laquelle aucune amélioration notable de la vie des pauvres n'est possible. Cela suppose un État capable de maintenir la paix et la sécurité et de protéger la liberté et les droits de l'homme de ses citoyens, de concevoir des politiques qui permettent aux citoyens ordinaires de se construire une vie meilleure et de fournir les services publics dont ses citoyens ont besoin.

La gouvernance n'est pas seulement la façon dont le gouvernement se conduit. Il s'agit de tout ce qui touche aux activités de l'État, y compris le parlement, le judiciaire, les médias et toutes les autres organisations de la société qui restent en place lorsque le gouvernement change. Il s'agit également des politiques du gouvernement. Mais il s'agit également du personnel et des systèmes organisationnels dont un gouvernement dispose pour élaborer ses politiques et sa capacité de les mettre en œuvre avec la participation de ses citoyens.

La notion de gouvernance possède également une autre dimension essentielle : comment le gouvernement répond devant ses citoyens de ses politiques et de ses actes, s'il est « responsable » envers ses citoyens. Une forme de démocratie est une nécessité absolue à cet égard. Mais il s'agit de beaucoup plus que d'élections tous les cinq ans pour permettre un changement de dirigeants. De nombreux Africains mettent en question la légitimité des constitutions de leurs États, dans lesquelles l'équilibre entre l'exécutif, le parlement et le judiciaire a glissé en faveur de l'exécutif à l'indépendance et a ouvert la voie à un État à parti unique dans les années qui ont suivi. D'autres dirigeants ne tiennent pas compte de la constitution et restent au pouvoir plus longtemps que la constitution ne le prévoit. Les Africains doivent s'attaquer à ces questions et les pays développés doivent leur apporter un soutien financier et technique.

À un niveau plus prosaïque, pour que la responsabilité puisse être effectivement mise en jeu, les citoyens doivent avoir un droit de regard sur les politiques, les actes et les systèmes de leur gouvernement. Une telle ouverture n'est pas une simple question d'attitude ; elle doit faire partie intégrante des systèmes dans lesquels l'État opère.

Heureusement, ce sont des choses dont les gouvernements africains sont de plus en plus conscients. Ils y travaillent désormais plus étroitement ensemble, par le biais de l'Union africaine. À ce jour, environ 24 pays, soit 75 % de la population de l'Afrique, prennent part à une initiative du programme NEPAD de l'Union africaine visant à instaurer un mécanisme africain d'évaluation par les pairs selon lequel un pays accepte de subir un examen par ses pairs en vue de déceler ses faiblesses et de trouver des moyens d'y remédier. Le but est

d'encourager l'adoption de bonnes politiques et de bonnes pratiques par l'échange d'informations sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. La pression exercée par les pairs constitue une incitation très forte à agir. L'initiative n'en est qu'à ses débuts mais ses premiers résultats sont encourageants et cette Commission recommande aux pays riches de la soutenir. Ce mécanisme coûte relativement peu cher mais pourrait entraîner des changements importants. Pour tous détails à ce sujet, ainsi que sur toutes nos recommandations, prière de se reporter à la deuxième partie de ce rapport.

La capacité d'agir et de mettre en œuvre

La bonne gouvernance signifie bien plus que de bonnes politiques. Les gouvernements doivent pouvoir être en mesure de mettre ces politiques en œuvre. Plusieurs facteurs pratiques limitent la capacité des États africains de le faire. L'Afrique n'a pas eu assez de fonds à investir dans la technologie, la santé et l'éducation, les routes, les réseaux électriques, les télécommunications, les logements abordables, les services d'eau et l'assainissement. Les systèmes de collecte de données, sans lesquels les politiques des gouvernements ne peuvent pas être correctement formulées ni être suivies de près, y sont de mauvaise qualité. Souvent, les fonctionnaires de l'administration centrale et territoriale n'ont pas la formation nécessaire pour analyser des informations complexes ou pour planifier et budgéter efficacement. La qualité des systèmes de gestion et d'incitation est médiocre. Qui plus est, les fonctionnaires sont touchés par le SIDA. En Zambie, les enseignants meurent plus vite qu'ils ne peuvent être formés.

Ces dernières années, les donateurs internationaux ont essayé d'investir dans le développement de cette capacité – la capacité de concevoir et de fournir des services. Mais les résultats ont été inégaux. Nous avons essayé de comprendre pourquoi. Les réformes ont été menées au coup par coup, sans stratégie globale. Les gouvernements africains ne se sont pas engagés pleinement à les mettre en œuvre. En outre, les donateurs ont apporté une aide contre-productive. Au lieu de renforcer les capacités des ministères africains, les donateurs ont créé des unités de mise en œuvre de projet chargées de gérer des projets isolés. À court terme, les résultats ont peut-être été bons, mais à long terme « faire faire le travail » par des étrangers n'aide pas les fonctionnaires à s'améliorer.

Une démarche complètement différente s'impose. La plupart des pays d'Afrique offrent maintenant un soutien marqué au programme NEPAD de l'Union africaine, lequel insiste sur le renforcement des institutions. Il est nécessaire d'avoir comme point de départ des stratégies globales élaborées par les gouvernements africains en vue de développer les capacités dans toutes leurs administrations. La communauté internationale devrait soutenir ces stratégies et veiller à ce que l'aide apportée par les différentes nations donatrices n'aille pas à contre-courant. L'amélioration de la capacité doit être intégrée au sein de l'administration centrale ainsi qu'au niveau des administrations locales, mais elle s'impose également à l'échelon du continent dans l'Union africaine et dans les 10 communautés économiques régionales au sein desquelles les pays travaillent ensemble.

La transformation des bureaucraties ne se fera pas du jour au lendemain. Les donateurs doivent reconnaître que, dans la plupart des pays d'Afrique, le changement sera long, lent et compliqué. Cela signifie que les pays riches doivent offrir une aide permettant aux gouvernements africains de planifier pour le long terme plutôt que pour l'immédiat. Sans flux de fonds prévisibles à long terme pouvant être employés pour les salaires ou la gestion, les gouvernements rechigneront à construire des écoles ou à engager des enseignants. Les donateurs doivent également se garder de démunir les pays bénéficiaires de leurs fonctionnaires les plus talentueux, car cela ne fait qu'affaiblir davantage encore la structure. En outre, les gouvernements africains devraient s'attaquer aux problèmes de la faiblesse de gestion, du manque d'incitations à changer ce qui ne va pas et du manque de motivation qui sont souvent plus importants. La nécessité d'attirer, de motiver et de conserver le personnel qualifié l'est tout autant. D'après une étude réalisée au Malawi, 25

% des enseignants qui ont commencé à travailler dans les zones rurales en janvier 1999 étaient partis en octobre de la même année.

La pénurie de professionnels qualifiés en Afrique est un problème grave, dont les causes profondes sont la crise du système d'enseignement supérieur. Ces dernières années en Afrique, l'accent a été mis, à juste titre, sur les besoins de l'éducation primaire. Cela s'est malheureusement fait au détriment de l'enseignement secondaire et supérieur, alors que ce sont eux qui produisent les médecins, les infirmières, les enseignants, les officiers de police, les avocats et les fonctionnaires de demain. Les universités africaines devraient être les pépinières de talents dont le continent a besoin. La pénurie est particulièrement marquée dans le domaine scientifique, alors que les compétences de ce type sont essentielles pour résoudre les problèmes de l'Afrique. L'Afrique a besoin d'instituts de recherche et d'enseignement supérieur qui incitent les étudiants, les chercheurs et les enseignants à étudier et travailler en Afrique. À l'heure actuelle, il y a plus d'ingénieurs et de scientifiques africains en activité aux États-Unis qu'en Afrique. Un programme d'investissement à long terme est nécessaire pour revitaliser les universités africaines et pour soutenir le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science, de l'ingénierie et de la technologie, y compris des instituts de technologie africains.

La responsabilité ou l'obligation de rendre compte aux citoyens

Une autre condition essentielle est nécessaire pour que l'on puisse parler de bonne gouvernance. Il s'agit de la responsabilité, c'est-à-dire un système qui oblige les gouvernements à rendre compte à leurs citoyens de la manière dont ils gèrent le pays. Trop souvent dans le passé, les gouvernements africains ont répondu non pas aux intérêts de tous leurs citoyens mais à ceux d'élites, de partis, de tribus ou d'autres groupes particuliers. Il est même arrivé qu'ils fassent passer les exigences de la communauté internationale des donateurs avant les préoccupations de leurs citoyens.

Les gouvernements doivent répondre de leurs actes envers tous leurs citoyens, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables. De toute évidence, ils ne donnent pas l'impression de le faire actuellement. Le sondage Globescan commandé par cette Commission révèle que pour la plupart des Africains, les problèmes dont souffre leur pays sont directement imputables à leur gouvernement national : 49 % des personnes interrogées tiennent leurs politiciens pour responsables – soit trois fois plus que ceux qui rejettent la responsabilité sur les anciennes puissances coloniales (16 %) ou sur les pays riches (11 % seulement).

La solution consiste à mettre des mécanismes en place pour permettre à tous les citoyens d'influencer les décisions de leur gouvernement. Pour la, il faut de bons systèmes de gestion économique et financière. Mais il faut également rendre les principaux groupes de la société plus autonomes. Les députés africains ont besoin d'être formés et guidés – pour effectuer leur travail au sein des parlements nationaux et au sein du parlement panafricain naissant – par leurs homologues d'autres pays en voie de développement dotés de parlements solides et des pays développés. Il est également nécessaire que les femmes y soient mieux représentées. Le système africain de la justice – qui joue un rôle essentiel dans le respect des droits de l'homme, des contrats et des droits de propriété, et qui exerce un contrôle sur le gouvernement – a besoin d'être renforcé. Les gouvernements africains pourraient y parvenir en adoptant un ensemble de mesures telles que la garantie du mandat des juges, l'introduction d'un système de gestion de dossier informatisé et le soutien aux mécanismes démocratiques afin de contrôler le judiciaire. Mais les juges des pays plus développés pourraient également jouer un rôle à cet égard.

Il en va de même pour les médias. Les journalistes africains jouent un rôle crucial en ce qu'ils peuvent obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actes et exposer les cas de corruption et d'inefficacité. Mais, à l'heure actuelle, les journalistes africains ne sont pas

suffisamment libres ni professionnels. Ils ont besoin d'un complément de formation sur les techniques journalistiques et sur la déontologie. Les gouvernements africains peuvent contribuer à l'indépendance des médias en accordant des licences commerciales aux stations de radio pour leur permettre de faire concurrence aux stations de radio étatisées, qui obtiennent une plus grande écoute. Les journalistes et les rédacteurs en chef d'autres pays peuvent également apporter un soutien à cette fin.

Les pays développés peuvent également soutenir le renforcement d'un autre secteur essentiel pour obliger les gouvernements à répondre de leurs actes. Les organisations de la société civile – les associations professionnelles, les organisations d'agriculteurs, les groupements professionnels, les syndicats, les agences de développement, les organisations de femmes, les groupes religieux et les groupes communautaires – ont toutes un rôle à jouer pour veiller à ce que ceux qui sont au pouvoir tiennent réellement compte des besoins des diverses parties de la société. Le nombre de ces organisations de la société civile a considérablement augmenté ces dix dernières années, mais nombre d'entre elles ont besoin qu'on les aide à développer les compétences dont elles ont besoin pour déceler les priorités douteuses, les conflits d'intérêts ou le manque de probité des finances publiques. Là encore, leurs homologues des autres pays en voie de développement et développés pourraient aider.

Corruption et transparence

Pour que les dirigeants politiques aient à répondre de leurs actes, les citoyens doivent disposer d'informations fiables sur les revenus de leur gouvernement et sur les allocations budgétaires. L'ouverture rend l'utilisation efficace des ressources plus probable. En revanche, le manque de transparence encourage la corruption, notamment lorsque les politiciens et les responsables sont membres de sociétés secrètes, lesquelles sont courantes en Afrique comme dans le reste du monde. Le manque d'ouverture pose un problème particulier lorsque les revenus – notamment ceux tirés du pétrole, des minerais et d'autres ressources naturelles de valeur élevée – sont gérés d'une manière qui masque les comptes au public.

La corruption est une chose courante dans la majeure partie de l'Afrique aujourd'hui. Il s'agit d'un autre des cercles vicieux de l'Afrique : la corruption exerce un effet destructeur sur les efforts d'amélioration de la gouvernance, alors qu'il est essentiel d'améliorer la gouvernance pour réduire l'ampleur de la corruption. Ceci nuit aux plus pauvres en particulier, parce que cela veut dire que les fonds détournés ne sont pas consacrés aux services dont ils ont besoin plus que les autres membres de la société et parce que cela augmente le risque qu'ils doivent verser un pourcentage plus élevé de leur revenu en pots-de-vin. L'Afrique a commencé à s'attaquer au problème. Ses politiciens ont décidé d'évaluer leurs performances, par le biais du mécanisme africain d'évaluation par les pairs, par rapport à un certain nombre de normes et codes arrêtés au niveau international, y compris ceux relatifs à la transparence fiscale et monétaire. Il leur faut maintenant les adapter au contexte africain car nombre de ces normes et codes ont été conçus pour des pays qui sont déjà nettement plus développés que l'Afrique, qui ne possèdent pas les mêmes capacités et qui se trouvent confrontés à des difficultés de politique économique différentes.

Le fléau de la corruption s'est répandu à tous les niveaux de la société. Mais pour envoyer un message puissant, il est utile de s'attaquer aux exemples les plus extrêmes. La communauté internationale peut y contribuer de deux manières. Tout d'abord, elle devrait retrouver les fonds pillés par des dirigeants africains corrompus, qui dorment maintenant dans des comptes en banque à l'étranger, et les renvoyer aux États à qui ils ont été volés. Cela fera passer un message clair aux dirigeants actuels et futurs, et leur montrera qu'on ne les laissera pas profiter d'un comportement aussi immoral. Deuxièmement, les pays riches devraient mettre en place une série de mesures rendant le vol des actifs nationaux

plus difficile et décourageant leurs propres entreprises de verser des pots-de-vin. Après tout, comme l'aurait dit l'ancien président et dictateur zairois Mobutu Sese Seko : « La corruption est une chose qui se fait à deux : la personne corrompue et celui qui corrompt ». Il était bien placé pour le savoir.

Les sommes en question sont énormes. D'après les estimations, les sommes volées et maintenant détenues dans des comptes en banque à l'étranger équivalent à plus de la moitié de la dette externe du continent. Dans le pire des cas, les sommes détenues par des particuliers dans des comptes en banque à l'étranger s'élèvent à des milliards d'USD. Les pays développés doivent obliger les banques de leurs territoires à informer les autorités compétentes des sommes ainsi détenues et à les leur restituer. Des mesures s'imposent dans cinq domaines liés :

Prévention : il faut prendre des mesures pour empêcher le vol des actifs. Ce type de délit doit figurer dans les textes de loi africains. Les institutions financières de chaque pays doivent avoir des mesures de lutte contre le blanchiment de fonds en place.

Identification : il faut améliorer les systèmes de manière à pouvoir reconnaître les fonds obtenus de manière illégale. Les pays riches ont développé des systèmes sophistiqués de lutte contre le blanchiment de fonds dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogues qui peuvent être utilisés à cette fin. Les banques devraient être contraintes d'informer les États africains des transactions qui leur paraissent douteuses.

Gel : il faut changer la loi de manière à faciliter le gel des actifs à un stade beaucoup plus précoce de l'enquête policière, afin d'empêcher le transfert des fonds en cours d'enquête.

Confiscation : il faut mettre en place des mécanismes permettant de confisquer les actifs même en l'absence de condamnation. Tous les gouvernements des pays développés devraient adopter des lois rendant la confiscation possible sans qu'une condamnation criminelle soit nécessaire et trouver des moyens de réduire le nombre d'appels sources de perte de temps autorisés dans ce type de situation.

Rapatriement : les États dans lesquels se trouvent les banques où les fonds sont détenus doivent créer des instruments permettant le retour de ces fonds aux États où ils ont été pillés.

Les pays riches devraient offrir une assistance technique pour aider l'Afrique à développer sa capacité dans ces domaines.

Mais la corruption va bien au-delà des actes de quelques dirigeants cleptomanes. Elle est présente à tous les niveaux. Ce qui compte vraiment pour les pauvres, c'est la petite corruption. À la base, la question est de savoir si les gouvernements africains font preuve de la volonté politique de s'attaquer à la corruption. Mais la communauté internationale peut faire beaucoup à ce sujet. Il s'agit de s'intéresser autant à ceux qui versent les pots-de-vin qu'à ceux qui les reçoivent. De nombreux accords axés sur la lutte contre la corruption ont déjà été adoptés au niveau international. Il faut les faire appliquer plus rigoureusement. La convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption – le premier acte juridique international qui reconnaisse la nécessité pour tous les États d'agir pour faire rapatrier les actifs – n'a pas été ratifiée par un seul membre du G8. Elle ne pourra entrer en vigueur qu'une fois ratifiée par 30 États. Il ne sert à rien pour le monde développé de déplorer la corruption africaine s'il ne prend pas les mesures nécessaires pour y remédier.

La transparence est particulièrement importante dans les pays riches en minerais. Toutes les preuves montrent que le pétrole, par exemple, n'enrichit généralement que l'élite au pouvoir. Pour la grande majorité de la population, la richesse minérale semble bien souvent ne servir qu'à accroître la corruption, la pauvreté et l'instabilité politique. Les

électeurs africains doivent exiger de leurs gouvernements qu'ils accordent au public un droit de regard sur la comptabilisation des revenus tirés de l'extraction des minerais.

La communauté internationale a également son rôle à jouer. Non seulement elle doit s'attaquer directement à la corruption, mais elle peut également exiger que les multinationales actives dans les pays en voie de développement adoptent un comportement plus rigoureux. En l'absence de lois régissant les actes des entreprises internationales, il faudrait recourir à des codes et à des normes pour guider leur comportement. Les actionnaires et les consommateurs doivent exercer leur influence considérable pour veiller à ce que ces codes et normes soient respectés.

Une initiative prometteuse a été adoptée dans ce domaine : l'initiative de transparence des industries extractives, qui est actuellement mise en œuvre dans plusieurs pays africains : les sociétés d'exploitation de minerais, de gaz et de pétrole sont tenues de déclarer publiquement tous les paiements qu'elles versent aux gouvernements, et ces derniers doivent également publier les sommes reçues de ces sociétés. Les citoyens comme les groupes concernés peuvent ainsi examiner les chiffres indiqués. Ce programme n'en est qu'à ses débuts et ce que l'on espère accomplir ainsi n'a pas encore été déterminé clairement. Cette initiative ne résoudra peut-être pas tous les problèmes immédiatement, mais il s'agit d'un premier pas important vers une plus grande responsabilisation. La communauté internationale et un plus grand nombre d'États africains devraient soutenir cette initiative et encourager tous les pays riches en ressources à y participer, comme l'ont déjà fait le Nigeria, le Ghana, la République du Congo et São Tomé e Príncipe. Ceci suppose de financer la formation des fonctionnaires et des systèmes publics pour permettre au programme de fonctionner. Les organisations de la société civile chargées de le surveiller auront également besoin d'une aide de ce type. Mais les secteurs du pétrole et de l'exploitation minière ne sont pas les seuls où de l'argent est perdu en raison d'une mauvaise gestion et de la corruption. Des secteurs tels que la sylviculture et la pêche pourraient également bénéficier d'une plus grande ouverture à propos des flux de revenus et la communauté internationale devrait apporter son soutien à cet égard.

Un domaine dans lequel les conséquences de la corruption se font sérieusement ressentir est celui des marchés publics, c'est-à-dire la manière dont les services publics achètent des biens et services. L'abus de ce système peut prendre de multiples formes. Lorsque des contrats publics sont proposés dans des soumissions cachées, il est possible que des pots-de-vin – connus sous des euphémismes tels que « primes de signature » – soient demandés ou proposés. Il arrive que les devis soient trafiqués de manière à contenir des frais qui n'existent pas. Le problème ne vient pas seulement des politiciens et des fonctionnaires : il vient également des banquiers, des avocats, des comptables et des ingénieurs travaillant dans le cadre de contrats publics. La corruption de grande échelle ajoute au moins 25 % au coût des achats du gouvernement et il en résulte souvent des constructions de qualité inférieure et des achats inutiles. C'est aux dirigeants africains qu'il incombe de s'attaquer à ces pratiques et de faire preuve de la volonté politique d'aller au bout de ce qu'ils ont commencé. Mais la communauté internationale peut aussi jouer un rôle utile à ce sujet. Elle doit encourager l'adoption de méthodes de vente de biens et services plus transparentes en Afrique comme dans le monde développé. Les agences de crédit à l'exportation des pays riches – organismes d'État qui offrent des prêts, des garanties, des crédits et des assurances aux entreprises privées qui investissent ou se lancent dans le commerce avec des pays en voie de développement – peuvent faire dépendre l'octroi de fonds du respect des mesures de lutte contre la corruption.

Telles sont les principales mesures qui s'imposent en matière de gouvernance. Après un examen minutieux de toutes les preuves disponibles, la Commission est obligée de

conclure que, en l'absence d'amélioration dans tous ces domaines, toutes les autres réformes que nous recommanderons – au niveau du commerce international, de la dette et de l'aide – n'auront qu'un impact limité.

La paix et la sécurité, une nécessité

Loin du monde, dans ce qui constitue le plus lourd bilan depuis la Seconde Guerre mondiale, environ un millier de personnes meurent chaque jour dans la République démocratique du Congo. Il ne s'agit là que d'un conflit parmi tous ceux qui ont marqué l'Afrique. Ces dernières décennies, il y a eu en Afrique plus de coups d'État violents, de longues guerres civiles et d'instabilité sanglante que dans n'importe quelle autre partie du monde. Dans certains cas, à Darfur par exemple, ces drames ont fait la une des journaux. Mais il y a également d'innombrables conflits plus réduits, tels que ceux entre les pâtres et les cultivateurs, qui surviennent dans de nombreux endroits d'Afrique et qui ne sont pas moins vicieux. La violence tue autant que la maladie en Afrique.

Le coût humain de tout cela est énorme. Des millions de vies ont été perdues. Au moins trois millions de personnes ont péri au cours des quatre années de guerre civile dans la République démocratique du Congo. Le conflit « localisé » au Nigeria, par exemple, a fait au moins 10 000 victimes entre 1999 et 2003 et, d'après les estimations, 800 000 déplacés internes. En Afrique, plus de gens ont été forcés de fuir leur domicile que dans les autres régions du monde, et nombre de ces personnes finissent dans les bidonvilles de villes déjà surpeuplées. La malnutrition et la maladie augmentent. Et ceux qui souffrent le plus sont les pauvres et les vulnérables. La guerre n'a pas seulement un coût humain. Elle détruit les routes, les ponts, le matériel agricole, les télécommunications, les services d'eau et les systèmes d'assainissement. Elle ferme les écoles et les hôpitaux. Elle ralentit le commerce et la vie économique, et les interrompt parfois. Le tissu même de la société s'en trouve réduit en lambeaux.

Mais le conflit a une conséquence beaucoup plus large. L'instabilité en Afrique nuit à la sécurité mondiale. Les pays affaiblis par les conflits augmentent les flux de réfugiés internationaux. Ils deviennent également des refuges pour les organisations terroristes internationales.

Face à tout cela, il peut sembler déplacé de parler d'optimisme. Mais les choses commencent à changer en Afrique. Les habitants de nombreux pays déchirés par la guerre, l'Angola et la Sierra Leone par exemple, ont maintenant espoir que la paix revienne. Même dans la République démocratique du Congo, au Soudan et en Somalie, il y a des lueurs d'espoir. Des pays tels que le Mozambique, qui étaient auparavant synonymes de violence et de souffrance, sont en paix depuis plus de dix ans maintenant. Comment continuer à améliorer les choses ?

Il vaut mieux prévenir que guérir

Jusqu'à présent, la communauté internationale s'est surtout préoccupée d'intervenir dans les conflits – militairement ou par l'aide humanitaire. Mais cette Commission tire des conclusions différentes : les donateurs doivent davantage se soucier de construire les fondations d'une sécurité humaine durable et de soutenir les institutions africaines dans leurs tentatives en vue d'empêcher le déclenchement des hostilités. Il y a plusieurs raisons à cela.

Une fois qu'un conflit armé a commencé, il est difficile et coûteux de le résoudre – et le risque que les violences reprennent à l'avenir est plus élevé. Même une fois que les combats ont cessé, l'inquiétude pousse les gouvernements à maintenir leurs dépenses militaires à un niveau élevé, au lieu de consacrer leurs ressources à reconstruire la société de manière à résoudre certains des problèmes sociaux qui ont peut-être contribué aux

hostilités. Ainsi, les pays qui ont connu une guerre civile ont plus de chances de connaître d'autres combats au cours des cinq années qui suivent. Les conflits violents sont un autre des cercles vicieux de l'Afrique.

Les conflits coûtent cher à la communauté internationale aussi. Les pays donateurs répondent généralement aux conflits violents en déployant des forces de maintien de la paix et en mettant en place des programmes de développement une fois les combats terminés. Cela coûte cher. Le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU en Afrique du début de l'année à juin 2005 s'élève à 2,86 milliards d'USD. À cela s'ajoute le coût de l'aide aux zones de guerre. L'Afrique a reçu environ 7 milliards d'USD d'aide humanitaire entre 1995 et 2001, dont une grande partie a été envoyée en réponse à des conflits.

La guerre oblige également à reconstruire les infrastructures essentielles. Le coût des dommages matériels du génocide rwandais s'est élevé à environ 1 milliard d'USD. Dans la République démocratique du Congo, la reconstruction devrait, d'après les estimations, coûter 20 milliards d'USD et même si une croissance soutenue commence maintenant il faudra au pays plusieurs dizaines d'années pour revenir au niveau de richesse par habitant qui prévalait à l'indépendance en 1960. Plusieurs études ont montré que la prévention des conflits offre un rapport coût-efficacité nettement meilleur que l'intervention. D'après une estimation, la prévention des hostilités en Somalie aurait coûté 1,5 milliard d'USD, par rapport aux 7,3 milliards d'USD qu'a coûté l'intervention. L'envoi de ne serait-ce que 5 000 troupes dotées de solides capacités de maintien de la paix aurait pu sauver un demi-million de vies au Rwanda. La prévention peut donner des résultats : les preuves le montrent.

Pourquoi donc n'a-t-on pas insisté davantage sur la prévention ? En partie en raison du « facteur CNN ». L'importance élevée accordée à certaines urgences par les médias exerce une forte pression sur les politiciens internationaux pour les amener à intervenir – et s'ils interviennent, cela ajoute à leur prestige. En revanche, créer des mécanismes dénués de tout prestige afin de rendre l'Afrique moins vulnérable à la violence n'attire peut-être pas l'attention des médias, mais cela est beaucoup plus efficace et nettement plus économique. La communauté internationale doit investir davantage dans la prévention des conflits si elle veut que l'Afrique ait des chances de se développer et de devenir prospère.

La meilleure façon de le faire consiste à renforcer les mécanismes permettant de gérer les tensions avant que la violence n'éclate. Le mécanisme le plus évident pour y parvenir est un État puissant et efficace, muni de systèmes permettant de résoudre les différends entre particuliers ou entre groupes avant qu'ils ne dégénèrent en violence. L'Afrique a un double problème à cet égard. Les sources de tension élevée y sont nombreuses et les mécanismes pour les gérer y sont faibles.

En Afrique, les causes de ces sources de tension varient considérablement d'un endroit à un autre. Mais elles présentent des points communs. La faiblesse des institutions et la mauvaise gouvernance sont des facteurs de risque, tout comme le sont l'autoritarisme, la pauvreté et l'inégalité, ainsi que l'exclusion des minorités du pouvoir. Les États dans lesquels les niveaux de corruption sont élevés et les niveaux de responsabilité bas semblent particulièrement enclins à la violence. Il en va de même pour les économies qui tirent l'essentiel de leurs revenus d'un ou deux produits de base. Le rapport entre la richesse en pétrole ou en minerais et les risques de conflit est très étroit. La tension créée par les problèmes d'accès à la terre, à l'eau et à d'autres ressources moins lucratives mais vitales constitue un autre facteur. En outre, bien évidemment, l'identité de groupe – le tribalisme, l'ethnicité ou la religion – entre souvent en ligne de compte dans la lutte pour le pouvoir.

À tout cela s'ajoute la grande quantité d'armes qu'il est maintenant facile de se procurer dans toute l'Afrique. Dans certains pays, il est possible d'acheter un Kalachnikov AK-47 au prix de 6 USD seulement. Les armes sont non seulement une cause de violence, mais elles la

stimulent aussi. Lorsque la tension dégénère en violence, c'est la prolifération des petites armes qui rend les différends beaucoup plus meurtriers. Lorsque des AK-47 sont utilisés à la place de lances et de flèches pour faire la guerre, le bilan des morts s'alourdit inévitablement.

Il peut être difficile d'empêcher ce qui met le feu à la poudrière d'avoir lieu : des élections controversées, des coups d'État et des assassinats, un afflux soudain de réfugiés d'un pays voisin et un revirement soudain de l'économie. De tels facteurs peuvent suffire à transformer une « tendance » structurelle en violence réelle. Mais la solution n'est pas de s'attaquer à ces symptômes mais plutôt à leurs causes sous-jacentes. Nombre des recommandations faites par la Commission dans d'autres domaines y aideront.

Investir dans le développement, c'est investir dans la paix. L'ensemble des recommandations de cette Commission peuvent contribuer de manière fondamentale au processus de paix. Mais il existe également d'autres manières de faire une différence :

Veiller à ce que l'aide n'empire pas la situation : l'aide peut fortement contribuer à atténuer les facteurs qui sont sources de tension et qui alimentent les conflits. Mais l'aide peut également, par inadvertance, contribuer à augmenter le risque de violence, parce que l'essentiel de l'aide est une aide à court terme axée sur la résolution des crises. C'est pourquoi, bien souvent, elle ne parvient pas à remédier aux inégalités et à l'exclusion qui font partie des causes structurelles des conflits. Et elle sous-estime toujours l'importance de la réforme du secteur du maintien de l'ordre et de la justice – qui est pourtant essentielle après la fin des combats. Les donateurs devraient faire davantage d'efforts pour contrôler les risques de conflit et modifier leurs stratégies de développement en conséquence.

Contrôler les petites armes : nombre des plus grands fabricants, exportateurs et négociants d'armes qui travaillent avec l'Afrique se trouvent dans les pays du G8 et de l'UE. La communauté internationale a signé plusieurs accords sur le contrôle des petites armes mais ils comportent des lacunes que de nombreux pays, sociétés et négociants d'armes exploitent. Une application rigoureuse des mesures de contrôle des armes exportées en Afrique s'impose. La communauté internationale devrait, d'urgence, entamer des négociations sur un traité international relatif au commerce des armes. Elle doit également adopter des accords plus efficaces et ayant force d'obligation sur le courtage des armes, avec des normes de surveillance et d'application communes. Les donateurs devraient également soutenir les programmes africains visant à s'attaquer à l'énorme quantité d'armes déjà en circulation. Un programme d'enregistrement des transitaires, une agence internationale d'inspection des avions et une surveillance plus étroite des règles relatives à l'assurance des avions contribueraient également à mettre fin au transport illégal des armes vers l'Afrique et à l'intérieur de l'Afrique.

Ressources sources de conflits : le pétrole, les diamants, le bois et d'autres produits de grande valeur ont pour effet d'alimenter les conflits en Afrique. Les gouvernements utilisent l'argent tiré de leur vente pour augmenter leurs activités militaires, dans leurs pays et à l'étranger. Des groupes de rebelles pillent les champs pétroliers et les mines ou extorquent des espèces aux entreprises qui les exploitent. Les uns comme les autres vendent des ressources qui n'ont pas encore été extraites – en promettant des droits sur avance, appelés « contrats à terme sur les butins », en gage afin d'obtenir des prêts pour l'achat d'autres armes. Tout cela rend les guerres plus longues et plus difficiles à résoudre.

Il faudrait pousser les gouvernements africains à mettre en place des systèmes transparents montrant comment ils dépensent les fonds tirés de leurs richesses minérales. Mais il faudrait aussi rendre le commerce de ces « ressources sources de conflits » plus difficile pour les parties en guerre, ce qui a été tenté, avec un certain succès, avec le processus de Kimberley. Dans le cadre de cette initiative, des gouvernements, des industriels et des groupes de pression se sont regroupés pour endiguer le flux de

« diamants sources de conflits ». Ce programme couvre désormais environ 98 % du commerce mondial des diamants. Mais chaque fois qu'une nouvelle « ressource source de conflits » a besoin d'être contrôlée, il y a un lent processus de négociation. Une définition commune des ressources sources de conflits – et un cadre international instauré d'un commun accord en vue de contrôler le flux de ces marchandises – rendrait la communauté internationale en mesure de réagir plus vite. Les Nations unies devraient instituer un organe permanent pour surveiller le commerce des ressources sources de conflits et veiller à ce que les sanctions qui s'imposent soient appliquées.

Rôle des sociétés étrangères dans les zones de conflit : un meilleur comportement de la part des sociétés étrangères pourrait améliorer le climat de paix et de sécurité en Afrique. Il arrive parfois que, sans le vouloir, elles empirent les choses en faisant appel à des sociétés de sécurité pour protéger leurs activités. Ces armées privées peuvent se trouver impliquées dans des violations des droits de l'homme. Des groupes rebelles peuvent s'emparer de leurs armes. Elles peuvent faire monter davantage encore la tension en embauchant du personnel de certaines origines ethniques ou sociales au détriment d'autres.

Mais certaines entreprises alimentent les conflits volontairement. Elles versent des sommes importantes à des gouvernements oppressifs ou à des seigneurs de la guerre. Certaines entreprises facilitent même l'achat d'armes. Dans certains cas (versement de pots-de-vin à un responsable local, par exemple), il s'agit de délits purs et simples. Dans d'autres, lorsque des peuples indigènes sont contraints par la force de quitter leurs terres, il s'agit d'actes illégaux condamnés par le droit international. Mais nombre de leurs actes ne sont pas des délits. À l'heure actuelle, les différents codes de déontologie facultatifs des entreprises, tels que les consignes de l'OCDE sur les multinationales, ne fournissent pas d'indications suffisamment claires sur ce que les entreprises devraient faire dans de tels cas. Il faudrait réviser ces consignes de manière à ce qu'elles englobent des dispositions spécifiques sur la manière d'éviter de créer ou d'aggraver les conflits. Le nouvel organe permanent des Nations unies susmentionné devrait être chargé de surveiller la mise en œuvre de ces consignes, en décourageant clairement leur non-respect.

Renforcer la capacité de prévention et de résolution des conflits

Les personnes les mieux en mesure de gérer les conflits sont en général celles qui en sont les plus proches. Les organes et les systèmes locaux ou nationaux constituent la première ligne de défense. Lorsqu'ils échouent, les organisations régionales et internationales ont un rôle à jouer dans la prévention et la résolution des conflits violents et dans la protection des civils. Les communautés économiques régionales de l'Afrique et l'Union africaine ont joué un rôle de plus en plus actif à cet égard ces dernières années. Ces organisations développent leur capacité de détecter les conflits et de servir de médiateurs, et de mener des opérations de maintien de la paix au besoin. La communauté internationale s'est, dans le passé, engagée à renforcer la capacité de maintien de la paix en Afrique. Ces promesses devraient être honorées par, par exemple, le soutien à la formation et à la logistique de la Force d'intervention africaine, force de maintien de la paix continentale créée sous les auspices de l'Union africaine. Mais ce n'est pas tout. La communauté internationale doit investir davantage dans des moyens de prévention plus efficaces et dans des moyens non militaires de résoudre les conflits.

Les pays développés devraient aider les organisations continentales et régionales d'Afrique à construire des systèmes d'alerte rapide, de médiation et de maintien de la paix. La communauté internationale devrait aussi les aider à financer certaines opérations spécifiques (médiation, missions d'enquête et maintien de la paix). Des contributions au financement régulières, non affectées à des fins précises – comme, par exemple, le règlement annuel de la moitié des frais du Fonds pour la paix de l'Union africaine –

permettraient à ces organisations d'avoir immédiatement accès aux ressources quand elles en ont besoin.

Les Nations unies ont un rôle important à jouer à cet égard, en ce qu'elles peuvent soutenir les efforts de ces organismes régionaux et s'appuyer sur leur propre capacité de prévention et de résolution des conflits violents. La communauté internationale devrait soutenir la création de la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme l'a récemment recommandé le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement. Cet organe mènerait des activités de prévention, de planification et de coordination de la consolidation de la paix post-conflit. D'après la définition donnée par les Nations unies, la consolidation de la paix englobe la prévention des conflits et la reconstruction des institutions et des infrastructures des nations déchirées par la guerre – ce qui nécessite, dans les deux cas, de s'attaquer aux causes des conflits : l'inégalité économique, l'injustice sociale et l'oppression politique.

Les États membres devraient également soutenir la réforme de la gestion et du renouvellement de personnel des opérations de maintien de la paix des Nations unies afin d'accélérer le déploiement des troupes. Ils devraient également faire plus pour former leurs troupes aux opérations de maintien de la paix – y compris en plaçant l'Afrique en haut de la liste des priorités des « groupes de bataille » constitués par l'Union européenne pour intervenir là où les pays africains demandent une assistance militaire.

Après la cessation des combats

Lorsqu'une guerre se termine, la paix ne s'instaure pas automatiquement. Trop souvent, de nouveaux problèmes surviennent après le désarmement et la démobilisation : par exemple, comment réintégrer les soldats et les réfugiés qui rentrent chez eux pour trouver leurs domiciles occupés par des personnes qui ne les accueillent pas à bras ouverts. Les vieux problèmes refont surface, comme les inégalités et les ressentiments qui étaient à l'origine du conflit. Tout cela s'ajoute à la destruction des infrastructures, au manque d'institutions en état de fonctionnement et à la pauvreté extrême. Ceci explique pourquoi la moitié des pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence moins de cinq ans plus tard.

La consolidation de la paix post-conflit est une opération complexe qui suppose de gérer un grand nombre de demandes concurrentes. L'approche classique consistait à insister sur le fait que la paix doit venir en premier et le développement économique après. Mais la meilleure recette pour instaurer une paix durable est quelque peu différente. De toute évidence, il faut d'abord rétablir la sécurité. Mais il ne suffit pas de désarmer les combattants : il faut leur donner du travail et la volonté de consolider la paix. Il en va de même pour les réfugiés de retour. Il faut démanteler les économies de guerre – et créer des possibilités économiques en échange. Il faut prendre des mesures pour déjouer ceux qui, comme les seigneurs de la guerre, ont intérêt à faire échouer le processus de paix. Il faut tenir compte des besoins particuliers des femmes, car le viol et la violence sexuelle – qui sont tellement courants pendant la guerre – laissent des séquelles à long terme. Il faut adopter des modalités particulières pour les enfants soldats. Tous ces processus sont des processus à long terme extrêmement complexes. C'est pourquoi il importe d'éviter le décalage fréquent entre les opérations de maintien de la paix et le démarrage du développement économique et social.

La réconciliation est aussi importante que la reconstruction en ce qui concerne la réparation de l'impact de la guerre sur la société. La réconciliation peut prendre plusieurs formes. De toute évidence, il s'agit de s'attaquer aux abus et aux violations des droits de l'homme afin que les victimes commencent à avoir un sentiment de justice. Ainsi, il est essentiel d'accorder une aide plus importante au secteur de la justice locale. La reconstruction doit éviter de rétablir l'ordre qui existait avant la guerre s'il est peut-être à

l'origine du conflit. Les processus de paix sont très politiques par nature et la médiation doit faire l'objet d'un soutien continu même après la conclusion d'un accord de paix.

La réussite de la consolidation de la paix post-conflit dépend de deux choses en particulier : la coordination et la planification, et le financement. La création de la Commission de construction de la paix des Nations unies améliorerait considérablement la coordination et la planification. De même, les pays qui sortent d'un conflit ont besoin de financement pour pouvoir se lancer dans la reconstruction et le développement sans tarder et cette aide doit se poursuivre aussi longtemps qu'il le faut – une dizaine d'années après la cessation des combats si nécessaire.

Il s'agit là d'un ensemble complexe et ambitieux de propositions. Mais les processus qui alimentent les conflits violents sont des phénomènes à long terme extrêmement complexes auxquels il n'existe aucune solution « miracle ». Si ensemble nous pouvons commencer à nous attaquer à ces questions, l'avenir des enfants d'Afrique pourrait être très différent.

Investir dans les ressources humaines – sans laissés-pour-compte

En tant que Commission, notre plus grande préoccupation a été d'aider les plus pauvres d'Afrique. En Éthiopie, les familles les plus démunies sont appelées « ceux qui font cuire de l'eau ». Au Ghana, on les appelle « ceux à deux sacs » – un pour mendier à la saison de la pénurie et un autre pour mendier à la saison de l'abondance.

Environ un sixième de la population totale de l'Afrique subsaharienne – c'est-à-dire plus de 100 millions d'hommes, de femmes et d'enfants – sont chroniquement pauvres. Ils vivent dans une pauvreté tellement tenace qu'ils ne peuvent pas s'en libérer en recourant à leurs propres ressources. Ils dépendent du travail de chaque jour. Ils possèdent peu de biens et ont un niveau d'instruction très faible. Une période de maladie peut les obliger à vendre tout ce qu'ils ont pour manger. La plus petite crise peut les faire passer de la survie à la famine et la destitution.

Ces personnes et ces familles sont prises en étau dans le cercle vicieux de la pauvreté. Elles choisissent souvent de cultiver les produits les moins productifs parce que ce sont ceux qui présentent le moins de risques d'échec s'il ne pleut pas assez. Elles n'osent pas être ambitieuses. Et le cercle vicieux de la pauvreté dans lequel elles se trouvent peut tellement facilement se transformer en spirale descendante. Lorsque les parents ne sont pas en mesure d'investir dans la santé, la scolarisation, la formation ou la nutrition de leurs enfants, ces enfants sont défavorisés et ont plus de chances d'être pauvres eux-mêmes. Une autre expression africaine rend bien compte de ces cycles de pénurie qui se renforcent les uns les autres : au Zimbabwe, on parle de « la pauvreté qui pond des œufs ».

Mais la pauvreté est souvent plus que le manque de choses matérielles. Les plus pauvres sont ceux qui sont exclus des sources d'aide offertes par les pouvoirs publics, les agences d'aide au développement, voire les systèmes de soutien informels de la communauté locale.

Trop souvent la raison est la discrimination. Certains sont exclus en raison de leur identité : les femmes, les handicapés ou les membres d'une tribu ou d'une ethnie différente. Certains sont victimes de discrimination en raison de leur langue ou de la honte associée à une maladie telle que le SIDA. D'autres ont la malchance d'être jeunes, orphelins, albinos, âgés, réfugiés, indigènes ou nomades. Tous sont dans l'incapacité de lutter contre l'exclusion.

Deux de ces groupes ne sont bien évidemment pas des minorités : les femmes et les jeunes. Les femmes sont peut-être celles qui s'occupent le plus des autres et qui pourvoient le plus aux besoins des autres en Afrique, mais elles sont continuellement exclues des systèmes

d'information, des services et des processus décisionnels. Les jeunes – de moins de 17 ans – représentent actuellement plus de 50 % de la population du continent, mais ils ne peuvent pas prendre part à la plupart des décisions qui les concernent.

La situation des femmes est particulièrement inquiétante, non seulement du point de vue des droits de l'homme, mais aussi parce qu'il ne fait aucun doute qu'elles apportent une plus grande contribution à la vie économique que les hommes. Les femmes sont la base de l'économie rurale de l'Afrique. Elles produisent 70 % des denrées alimentaires. Elles vendent l'essentiel de la production familiale et de l'élevage. Elles préparent les repas, elles ramassent le bois, elles vont chercher de l'eau, elles s'occupent des enfants, des personnes âgées et des malades. Les femmes consacrent la majeure partie des gains qui se trouvent sous leur contrôle aux besoins du ménage, des enfants en particulier, alors que les hommes dépensent des sommes nettement plus élevées pour eux-mêmes.

Pourtant, les femmes ont moins de chances d'avoir une activité rémunératrice. Elles ont moins de chances d'aller à l'école. Elles sont victimes de harcèlement et de violence. Et un veuvage leur fait perdre leurs biens. D'après une étude réalisée en Namibie, 44 % des veuves ont perdu du bétail, 28 % des animaux d'élevage et 41 % du matériel agricole en raison de litiges avec leur belle-famille suite au décès de leur mari. Dans de nombreux pays d'Afrique, elles perdent tous leurs droits de cultiver la terre de leur mari.

Il ne sera pas possible de s'attaquer efficacement aux difficultés de l'Afrique sans s'attaquer à l'exclusion des femmes à tous les niveaux. Il faut intégrer les femmes et leur permettre d'exploiter pleinement leur capacité de contribuer au développement. Les femmes sont un aspect essentiel de la solution aux problèmes de l'Afrique. Il en va de même pour d'autres groupes exclus – en partie parce que l'intégration est ce qui atténue les tensions qui mènent aux conflits, mais surtout parce que tout indique que le développement progresse mieux lorsque personne n'est laissé pour compte.

L'éducation pour tous

« L'éducation pour tous » est le titre d'une des promesses les plus fabuleuses jamais faites par la communauté internationale. Au forum mondial de l'éducation qui s'est tenu à Dakar, au Sénégal, en 2000, les nations réunies se sont engagées à offrir une éducation primaire gratuite à tous les enfants du monde d'ici à 2015, à faire reculer de moitié l'analphabétisme des adultes d'ici à 2005 et à garantir aux filles de l'égalité de traitement pendant toute leur éducation primaire et secondaire. En 2002, l'initiative « Fast Track » a été lancée dans le but de fournir les ressources nécessaires pour tenir cette promesse.

Des progrès ont été accomplis. Le nombre total d'enfants qui vont à l'école primaire en Afrique a augmenté de 48 % entre 1990 et 2001. Mais les résultats sont inégaux. Les zones rurales sont toujours à la traîne. Les filles, les enfants handicapés et les orphelins sont toujours marginalisés. Environ 40 millions d'enfants ne vont toujours pas à l'école. Car, en dépit de la promesse audacieuse de l'éducation pour tous, la communauté internationale ne verse pas les fonds dont ses promesses doivent s'accompagner. D'après les estimations, les donateurs doivent maintenant verser 7-8 milliards d'USD par an de plus pour honorer leurs promesses et veiller à ce que l'ensemble du secteur soit correctement financé – du primaire au secondaire et au-delà, formation des adultes et formation professionnelle comprises. Cela permettrait aux frais de scolarité des écoles primaires d'être abolis dans toute l'Afrique.

Ces nouveaux fonds devraient être consacrés à trois domaines prioritaires :

Plus d'enseignants dans les écoles : l'Afrique connaît actuellement une grave pénurie d'enseignants. Le Lesotho a seulement un cinquième des enseignants dont il a besoin et le Ghana en a besoin de quatre fois plus envoyer tous ses enfants à l'école primaire. Le

résultat est que non seulement les classes sont plus grandes, mais aussi que la qualité en pâtit. Il faut investir des sommes importantes dans la formation des enseignants, dans la fidélisation du personnel et dans le développement professionnel. Les pays donateurs et les institutions financières internationales doivent changer leurs politiques afin de permettre aux dépenses courantes – y compris les salaires des enseignants – d'être payées par l'aide.

Plus de filles dans les écoles : les études montrent qu'il est essentiel pour le développement que les filles aillent à l'école. L'instruction des filles augmente la productivité économique. Elle fait baisser la mortalité infantile et maternelle. Elle améliore la nutrition et la santé. Elle réduit la propagation du SIDA. Prolonger la scolarisation des filles d'une année augmente leurs revenus futurs de 10-20 %. Il s'agit en outre d'un investissement solide dans l'éducation de la prochaine génération. La suppression des frais de scolarité, ainsi que des repas scolaires gratuits et des bourses d'études, aideraient particulièrement les filles. La suppression des frais de scolarité en Ouganda a permis de doubler le nombre de filles très pauvres qui vont à l'école. Les donateurs doivent se charger des frais induits jusqu'à ce que les pays concernés puissent prendre la relève et les gouvernements africains doivent planifier de manière plus systématique les mesures qui permettront d'instaurer une plus grande égalité pour les filles.

Fournir le bon enseignement : dans toute l'Afrique, les programmes scolaires ont besoin d'être revus. Les programmes actuels sont dans l'ensemble limités aux matières théoriques. Les écoles ont tendance à n'accorder que peu de place au développement de l'esprit d'entreprise ou des compétences qui peuvent aider à trouver un emploi. Une formation en dynamique de la vie axée sur le VIH et le SIDA est essentielle. Le développement des programmes devrait relever de la responsabilité de chaque pays d'Afrique, en encourageant les efforts accomplis par les établissements scolaires des différentes régions.

Revitaliser les services médicaux en Afrique

En Afrique, un enfant sur six meurt avant son cinquième anniversaire. Cela est en grande partie dû au fait que les systèmes médicaux sont sur le point de s'effondrer après des années de sous-investissements. En 2001, les dépenses de santé moyennes par personne en Afrique se situaient entre 13 et 21 USD. Dans le monde développé, elles s'élèvent à plus de 2 000 USD par personne par an. Il y a pourtant des lueurs d'espoir. Après la déclaration d'Abuja de 2000, environ 45 % des pays africains ont augmenté leurs budgets de santé. Certains d'entre eux ont procédé à des augmentations impressionnantes pour amener les budgets de santé à plus de 10 % des dépenses de l'État. Les donateurs devraient soutenir ces efforts en versant 10 milliards d'USD en plus par an avant 2010 et augmenter leurs versements pour les amener à 20 milliards d'USD par an en 2015 à mesure que les systèmes médicaux se renforceront. Si l'on n'intervient pas à cet égard, la plupart des autres investissements dans le secteur de la santé sont voués à l'échec. Il est possible d'accomplir des progrès considérables à court terme si les donateurs soutiennent les plans visant à renforcer les fondations des systèmes médicaux qui ont été élaborés par le programme NEPAD de l'Union africaine. La priorité doit être accordée aux domaines suivants :

La crise du personnel médical : la formation et la fidélisation des médecins, des infirmières et des autres professionnels de la santé ont été négligées. Les effectifs diminuent et la qualité des prestations aussi. Nombre des meilleurs ont été attirés à l'étranger. D'autres – frustrés de travailler sans les médicaments et l'équipement dont ils ont besoin – ont trouvé des emplois mieux rémunérés à l'extérieur du secteur médical. Des mesures radicales s'imposent. Il faut tripler le personnel médical de l'Afrique par la formation d'un million de personnes de plus en dix ans. Les salaires devraient augmenter pour éviter que le personnel ne soit tenté de changer de métier.

Médicaments : L'Afrique a besoin d'un stock prévisible de médicaments et de vaccins à un prix abordable. Cela signifie qu'elle doit acheter les médicaments en gros pour obtenir une réduction de prix. Cela signifie qu'il faut accorder des incitations aux grandes sociétés pharmaceutiques pour qu'elles effectuent des recherches sur les maladies qui affectent l'Afrique, au lieu de se concentrer principalement sur les maladies des pays riches. Les donateurs devraient le faire immédiatement en s'engageant irrévocablement à acheter ces médicaments en vue d'une utilisation en Afrique, afin d'encourager les sociétés pharmaceutiques à fabriquer ces nouveaux médicaments et vaccins. Il n'est pas possible de développer les bons médicaments sans une bonne compréhension des conditions de vie locales. Le développement d'un gel microbicide qui protégerait les femmes du VIH sans que les hommes le sachent n'obtient pas la priorité qu'il mérite. De même, aucun traitement antirétroviral pour enfants n'est encore disponible pour les cinq millions d'enfants qui vivent avec le VIH/SIDA en Afrique. Les gouvernements des pays donateurs devraient aussi financer directement la recherche menée par l'Afrique afin de dynamiser la capacité scientifique, technique et technologique du continent.

Amener les donateurs à travailler ensemble : les donateurs internationaux peuvent créer des problèmes en se focalisant sur différentes maladies d'une manière non systématique. Ils insistent tous sur l'utilisation de médicaments différents. Ils insistent sur des démarches différentes. Ils ne respectent pas leurs promesses de financement. En outre, ils apportent des fonds à court terme, ce qui empêche les gouvernements africains de s'engager dans des projets à long terme lorsqu'ils savent qu'ils ne pourront plus les poursuivre si le financement cesse après un ou deux ans. Lorsque l'aide est inefficace, les donateurs sont parfois autant en faute que les bénéficiaires. Les pays donateurs doivent changer d'approche. Ils devraient tous travailler dans le cadre d'un accord unique, établi par le gouvernement de chaque pays d'Afrique. Ils devraient verser les fonds promis. Ils devraient en outre s'engager à verser de l'aide à plus long terme afin d'aider les gouvernements africains à mieux planifier. Les frais d'hospitalisation réglés par les Africains pauvres ne représentent, en moyenne, que 5 % des budgets de santé. Il coûterait comparativement peu aux pays riches de régler cette somme. L'abolition des frais médicaux de base en Tanzanie ne coûterait que 31 millions d'USD. L'abolition des frais dus par les patients en Ouganda a plus que doublé l'utilisation des services médicaux, les plus pauvres étant ceux qui ont augmenté le plus leur recours à ces services. Les pays riches devraient soutenir l'abolition des frais médicaux de base, jusqu'à ce que les gouvernements africains aient les moyens de se charger de ces frais eux-mêmes. Les soins médicaux de base devraient être gratuits pour les pauvres.

Éliminer les maladies évitables : L'Afrique est affligée par un certain nombre de maladies qui sont tout à fait évitables. Les deux tiers de tous les enfants africains qui meurent avant leur cinquième anniversaire pourraient être sauvés par des traitements peu coûteux tels que des compléments à base de vitamine A, des sels de réhydratation à administrer par voie buccale et des moustiquaires traitées avec un insecticide pour lutter contre le paludisme. Un dixième de toutes les maladies dont les enfants africains souffrent sont causées par des vers intestinaux qui infectent 200 millions de personnes et dont le traitement coûterait seulement 25 cents US par enfant. Nombre des 250 000 femmes qui meurent chaque année des complications d'une grossesse ou d'un accouchement (contre 1 500 seulement en Europe) pourraient être sauvées si les gouvernements africains et les donateurs insistaient davantage sur la santé sexuelle et génésique.

Élargir l'accès aux services d'eau et aux sanitaires

Plus de 300 millions de personnes – soit environ 42 % de la population de l'Afrique n'ont toujours pas accès à de l'eau salubre. Environ 60 % n'ont toujours pas accès à des sanitaires de base. L'accès à de l'eau propre pourrait épargner aux femmes et aux filles

une moyenne de six kilomètres à pied pour aller chercher de l'eau, ce qui leur laisserait plus de temps pour la famille, l'école et le travail productif. Sans eau propre, le traitement antirétroviral des personnes atteintes du SIDA n'est pas aussi efficace et le lait maternisé ne peut pas être utilisé sans risque pour empêcher la transmission du VIH de la mère à l'enfant. Une meilleure gestion de l'eau peut considérablement réduire les zones de reproduction des moustiques qui transmettent le paludisme. Pourtant, l'aide accordée à ce secteur s'est effritée de 25 % depuis 1996. Cet énorme déclin témoigne d'un manque de perspicacité et il convient de l'inverser immédiatement, en accordant la priorité aux pays qui sont le plus dans le besoin. Le G8 a déjà un plan d'action complet pour l'eau en Afrique. Il est temps que ces engagements soient honorés.

Protéger les personnes vulnérables

Il existe une autre manière d'aider les pauvres : l'État devrait verser des allocations en espèces pour les enfants, les veuves et les orphelins, les handicapés ou les personnes âgées. Cette « protection sociale » peut également se présenter sous la forme d'avantages non financiers tels que l'éducation et les soins médicaux de base gratuits, des repas scolaires gratuits, des programmes de garantie d'emploi ou des formations pour les pauvres. Une autre forme de protection sociale consiste à défendre les droits des gens, les femmes et les enfants surtout, à l'héritage et à la protection contre la violence domestique et le viol.

Les gouvernements africains augmentent les mesures de protection sociale parce qu'il s'agit d'une démarche dont le rapport coût-efficacité n'est plus à démontrer : cela revient beaucoup moins cher qu'une intervention en cas de crise. Le taux de scolarisation a augmenté de 90 % en Zambie depuis que des subventions de garde d'enfants de 6 USD par mois sont accordées aux personnes âgées qui ont des enfants vulnérables à leur charge et la nutrition s'améliore. Frais d'administration compris, cela coûte 100 USD par foyer par an, alors que l'aide alimentaire coûte 250 USD par an. Les donateurs internationaux doivent soutenir ce type de changement de stratégie et offrir un financement prévisible pour les prestations simples à plus large échelle. Les donateurs devraient fournir 2 milliards d'USD par an dans un premier temps, avec une augmentation progressive jusqu'à 5-6 milliards d'USD par an, pour les orphelins et les enfants vulnérables, y compris les enfants soldats secourus. Les fonds devraient être versés aux familles et aux communautés qui s'occupent de 90 % des orphelins. Avec le poids de plus en plus lourd du SIDA, ces systèmes s'effondreront si on ne les soutient pas.

Pourquoi le SIDA est pire en Afrique

Le fléau mondial du SIDA a un impact disproportionné en Afrique, où résident environ 62 % de la population mondiale de 15-24 ans atteinte du SIDA. L'ampleur de la pandémie est effrayante. Quelque 25 millions de personnes en sont déjà mortes et l'espérance de vie dans certains pays d'Afrique australe est maintenant revenue aux niveaux d'avant 1950. En outre, 25 millions d'Africains vivent avec le VIH, dont près de 40 % de la population du Botswana. Les implications humaines, sociales et économiques de tout cela ne sont pas parfaitement claires, même aujourd'hui.

L'effet dévastateur du SIDA ne se fait pas sentir sur une seule génération. Il attaque trois générations – les personnes qui vivent avec le VIH ou le SIDA, mais aussi les enfants nés avec le virus et les grands-parents qui se trouvent obligés de s'occuper et de nourrir des enfants en dépit de leur âge avancé.

Le SIDA a également un impact particulièrement destructeur sur l'économie. Le SIDA touche principalement les personnes en âge de travailler, c'est-à-dire les adultes productifs d'une population. Quarante-vingt dix pour cent des gens qui vivent avec le VIH/SIDA ont entre 15 et 49 ans. Cela signifie que, d'après les projections actuelles, entre 20 et 40 % de

la main-d'œuvre seront perdus dans les pays les plus touchés. Le SIDA frappe de la manière la plus inattendue. Au Zimbabwe, des agriculteurs qui trouvaient que leurs systèmes d'irrigation ne fonctionnaient pas correctement ont découvert que les raccords en laiton de leurs conduites avaient été volés pour faire des poignées de cercueil.

De même, le VIH et le SIDA touchent les femmes de manière disproportionnée, alors qu'elles jouent souvent le rôle le plus important dans le développement. Sur les 25 millions de personnes qui vivent avec le VIH/SIDA en Afrique, près de 57 % sont des femmes, contre 47 % ailleurs dans le monde. D'après des données provenant de Zambie, les jeunes femmes ont trois fois plus de chances d'être infectées que les jeunes hommes. Les femmes sont biologiquement plus sensibles aux infections mais les principaux facteurs de risque sont sociaux : leur activité sexuelle commence plus tôt, elles bénéficient d'un statut socio-économique inférieur et il leur est difficile d'exiger l'usage du préservatif.

Le résultat de tout cela, ce sont des nombres énormes d'orphelins. Il y avait 43 millions d'orphelins en Afrique en 2003, dont 12 millions à cause du SIDA. Mais ce chiffre est appelé à augmenter – jusqu'à 18 millions d'ici à 2010 et plus encore dans la décennie qui suivra. Les impacts sociaux plus larges sont préoccupants : en Zambie, 71 % des enfants qui se prostituent sont des orphelins.

L'impact social et économique du VIH/SIDA est très répandu. Auparavant, ceux qui faisaient une bonne récolte prêtaient à ceux qui en faisaient une mauvaise, mais dans les régions où l'incidence du SIDA est élevée, les excédents ont globalement baissé. Les ménages affectés par le VIH économisent et investissent moins et leurs enfants sont plus souvent retirés de l'école. Dans 20 ans, la croissance des économies des pays en voie de développement où l'incidence du SIDA est élevée n'atteindra que le tiers de ce qui aurait été possible autrement.

Jusqu'à il y a peu, le traitement du VIH/SIDA ne figurait pas en haut de la liste des priorités des donateurs, mais les niveaux de financement augmentent maintenant. Il importe toutefois que la communauté internationale ne considère pas le SIDA comme un simple problème médical. Pour s'attaquer à la maladie, il faudra des systèmes médicaux opérationnels et des médicaments. Mais il faudra également une réponse culturelle et sociale. Au cours d'une consultation, nous avons entendu l'histoire tragique d'une femme de Nairobi qui expliquait qu'il lui faudrait cinq ans pour mourir du SIDA, mais quelques mois seulement pour que son bébé meure de faim et que, par conséquent, se prostituer sans protection était la bonne chose à faire, car c'était la seule manière de maintenir son bébé en vie. Telle est la terrible logique de la pauvreté.

Il sera impossible de freiner le SIDA tant que ceux qui luttent contre lui ne tiendront pas compte des facteurs culturels liés à la pauvreté et aux choix, aux traditions et aux croyances, aux perceptions de la vie et de la mort, à la sorcellerie et aux châtiments ancestraux, aux hiérarchies de pouvoir et aux normes en matière d'inégalité des sexes, aux tabous sociaux et aux rites de passage, au contrôle de la sexualité des femmes et aux exigences des hommes et aux pressions exercées sur les veuves pour qu'elles épousent un des proches de leur mari qui vient de mourir du SIDA. Le personnel médical doit se confronter à ces questions et former des partenariats avec les chefs religieux et les guérisseurs traditionnels qui ont souvent une compréhension plus poussée de la culture, des rapports de forces et des relations entre personnes de sexe opposé.

Tout ceci nécessitera un financement supplémentaire. Mais les engagements déjà pris, qui sont énoncés dans la déclaration d'engagement des Nations unies sur le VIH et le SIDA, n'ont pas encore été entièrement honorés. La raison à cela est là encore, en partie, que les donateurs ne versent pas les sommes promises. D'une part, les agences d'aide au développement n'ont pas toutes adopté la même démarche, certaines prescrivant

l'abstinence et d'autres l'usage du préservatif. D'autres part, plusieurs donateurs se font concurrence dans certains domaines, mais personne n'intervient dans d'autres. Il est essentiel que les pays riches se mettent d'accord sur une démarche commune à cet égard – avec un plan de financement correct, une répartition claire des rôles entre les agences et des principes de bon comportement communs. Mais pour cela, il faudra plus d'argent. À l'heure actuelle, les ressources ne suffisent pas pour fournir un ensemble correct de services de prévention, de traitement et de soin. Les donateurs internationaux devraient immédiatement augmenter leur financement afin de répondre aux besoins immédiats. Le financement devrait atteindre au moins 10 milliards d'USD par an au cours des 5 prochaines années. La lutte contre la pandémie du VIH/SIDA doit être une priorité première de la communauté mondiale.

Obtenir des résultats

Le développement humain est le domaine dans lequel il faudra le plus de ressources pour faire changer les choses. Environ la moitié de l'aide supplémentaire que nous recommandons devrait être consacrée à la santé, à l'éducation et à la lutte contre le VIH et le SIDA. Mais pour obtenir des résultats dans ce domaine, comme dans tant d'autres, il ne suffira pas simplement de verser des fonds. Pour utiliser efficacement ces nouvelles ressources importantes, il faudra adopter des stratégies globales et surveiller les résultats. Pour cela, les gouvernements africains doivent continuer à renforcer la gouvernance et à veiller à ce que les citoyens ordinaires et les communautés locales participent aux décisions touchant au développement. Si en plus de cela la communauté internationale tient ses promesses, énormément sera accompli, tant en termes de bonheur humain que de construction des bases de la croissance économique.

Opter pour la croissance

Il y a trente ans, le Botswana était un des pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide au monde. Aujourd'hui, ce pays enclavé est une des plus grandes réussites de l'Afrique. Il a enregistré une croissance économique soutenue, à tel point qu'il entre désormais dans la catégorie des pays « à revenus moyens ».

Cela n'a rien de surprenant, beaucoup penseront. Après tout, le Botswana possède des diamants. Mais il arrive tellement souvent que l'Afrique bouscule les idées reçues. Passez le continent en revue et vous verrez que se sont souvent précisément les pays les plus riches en ressources minérales et autres richesses qui se trouvent dans la situation la plus difficile. Les ressources naturelles amènent la guerre. Elles enrichissent l'élite mais, pour la plupart des gens, elles ne font qu'augmenter la corruption, la pauvreté, la dégradation de l'environnement et l'instabilité politique. Les dépenses de santé et d'éducation sont réduites dans ces pays. Mais le Botswana va à contre-courant de la tendance.

L'Afrique est la région la plus pauvre du monde. Ces trente dernières années, les revenus de ses habitants n'ont, en moyenne, pratiquement pas augmenté. Le message est clair : sans croissance économique, l'Afrique ne peut pas faire reculer la pauvreté de manière notable. Là encore, le Botswana en est la preuve vivante. Le secteur du diamant emploie environ 2 % seulement des actifs de la population réduite du Botswana qui travaillent dans l'économie formelle. Mais les revenus tirés de l'exploitation du diamant qui entrent dans les caisses du gouvernement ont été investis et non pas dilapidés. L'économie s'est améliorée et le nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême a considérablement reculé. (Et pourtant, le Botswana est également victime d'une des plus grandes menaces pour la croissance et le développement en Afrique : la prévalence du VIH/SIDA y est une des plus élevées d'Afrique.)

Ainsi, l'Afrique n'est pas condamnée à une croissance lente. Le Botswana n'est pas le seul à le prouver. Ces dix dernières années, 16 pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré des

taux de croissance moyens de plus de 4 %. Le taux de croissance a été de plus de 5 % dans dix de ces pays et de plus de 7 % dans trois d'entre eux. Nous sommes convaincus que les recommandations que nous proposons devraient permettre aux pays africains d'atteindre et de maintenir des taux de croissance de 7 % d'ici à la fin de la décennie.

Quels sont les facteurs communs de ces réussites ? Après avoir examiné toutes les données disponibles, nous sommes obligés de conclure que, là encore, la gouvernance est essentielle. Le secteur privé est le principal moteur de la croissance économique. Mais l'État a également un rôle vital à jouer – car il est le seul à pouvoir créer le climat dans lequel l'esprit d'entreprise privé peut s'épanouir. Notre analyse nous amène à penser que l'État doit prendre trois mesures essentielles. Il doit créer un climat politique et économique qui encourage les gens à investir. Il doit investir des sommes importantes dans les infrastructures, y compris dans l'agriculture. Et il doit avoir une stratégie visant à intégrer les pauvres dans la croissance par les investissements dans la santé et l'éducation de ses citoyens, en s'attaquant aux causes premières du chômage et du sous-emploi des jeunes et en encourageant les petites entreprises, dont les plus importantes en Afrique sont les exploitations agricoles familiales.

Un endroit sûr où investir

Pour que les gens n'aient pas d'hésitation à investir leur argent dans un pays, ils doivent se sentir en confiance à plusieurs niveaux : ils doivent avoir la certitude que la loi sera respectée, que les contrats seront exécutés et que la réglementation commerciale ne sera pas imposée simplement pour amener une série sans fin de pots-de-vin dans la poche de fonctionnaires corrompus. Ils ont également besoin de politiques économiques stables, de bons systèmes de gestion des finances publiques, d'un système fiscal transparent et prévisible et de lois de la concurrence efficaces. Ces obligations sont les mêmes pour les investisseurs nationaux et étrangers et, en Afrique, comme dans nombre d'autres pays en voie de développement, 80 % des investissements sont d'origine nationale et 20 % d'origine étrangère. Ces mesures donnent des résultats. En Tanzanie, une amélioration du climat des investissements est à l'origine de la croissance la plus rapide du pays en 15 ans. En Mozambique, l'amélioration du climat des investissements a permis de multiplier les investissements privés par deux.

Afin d'étendre ces améliorations à tout le continent, le programme NEPAD de l'Union africaine a proposé la création d'un instrument d'amélioration du climat des investissements. Soutenir cette idée ne coûtera pas cher – 550 millions d'USD au total, provenant des donateurs et du secteur privé, sur sept ans – mais les retours sur cet investissement seront considérables. Le fonds essaiera d'abolir les principaux obstacles aux affaires, y compris ceux identifiés par le mécanisme africain d'évaluation par les pairs et d'autres processus. Il participera à l'élaboration et à la formulation de politiques dans un large éventail de domaines et permettra au secteur privé de prendre part à la détermination des priorités pour les nouvelles infrastructures.

Un des plus grands obstacles aux investissements en Afrique est le fait que les étrangers ont tendance à voir l'Afrique comme un grand pays à risque – point de vue véhiculé par les médias et par le manque d'informations fiables. Mais nous sommes convaincus, en raison des progrès enregistrés dans toute la région ces dernières années et de ce que de grandes sociétés internationales nous ont dit, que cette vue est fautive et dépassée. Ceux qui connaissent l'Afrique ont moins d'hésitations à investir. Cet instrument devrait donc également avoir pour but de corriger les perceptions. En outre, les pays développés devraient soutenir un fonds de l'agence publique de gestion de risque mondiale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements, afin d'assurer les investisseurs nationaux et étrangers dans les pays qui sortent d'un conflit en Afrique. Il serait également utile d'élargir le soutien aux

investisseurs nationaux dans toute l'Afrique subsaharienne, ce qui devrait donner une impulsion vigoureuse aux investissements.

Améliorer les infrastructures

Le monde des affaires comme les ministres des Finances africains citent les problèmes des routes, des voies ferrées, des ports, du transport aérien, de l'énergie, des télécommunications et des autres infrastructures comme étant un des principaux obstacles à la croissance économique en Afrique. En outre, l'irrigation, l'énergie, l'alimentation en eau et l'assainissement font partie des priorités premières des pauvres. Pour pouvoir maintenir un taux de croissance de 7 %, l'Afrique doit consacrer 20 milliards d'USD en plus chaque année aux investissements d'infrastructure et à l'entretien des infrastructures entre aujourd'hui et 2015.

Dans un premier temps, les pays développés devraient apporter 10 milliards d'USD de plus par an pour améliorer les infrastructures en Afrique. Ce niveau devrait être revu de manière à atteindre 20 milliards d'USD après 2010. Il faudrait éviter de financer les projets de prestige qui se sont si souvent transformés en gouffres financiers dans le passé, mais il faudrait couvrir un ensemble complet de projets d'infrastructure, des routes rurales à l'irrigation des petites parcelles aux grands projets d'électrification, sans oublier les ports et les infrastructures régionales. Le financement devrait couvrir les frais d'entretien des infrastructures en place. Les grands projets pourraient être construits et menés à bien en partenariat avec le secteur privé. Telles sont les décisions qui s'imposent maintenant si – étant donné le décalage inhérent aux investissements d'infrastructure – nous voulons atteindre ces niveaux d'ici à la fin de la décennie.

L'agriculture

L'agriculture reste un pilier de l'économie dans chaque pays d'Afrique. La croissance de l'ensemble de l'économie sera difficile à maintenir si la croissance de l'agriculture ne se poursuit pas. La croissance de l'agriculture est également essentielle pour une autre raison. Dans la mesure où les revenus de 80 % de la population dépendent de l'agriculture, la croissance de l'agriculture aura un impact marqué dans la lutte contre la pauvreté. Et dans la mesure où les femmes jouent le plus grand rôle dans l'agriculture en Afrique, elle contribuera à lutter contre l'inégalité dont les femmes sont victimes, laquelle contribue fortement à l'aggravation de la pauvreté.

L'agriculture est essentielle pour l'Afrique. Partout dans le monde, nous voyons que l'industrialisation fait suite à une période de croissance agricole. Mais l'agriculture peut en soi entraîner une croissance à long terme réelle, comme le montre la diversification en développement rapide dans les fleurs coupées et d'autres cultures non traditionnelles au Kenya, en Ouganda et en Éthiopie. Pourtant, l'agriculture n'a à l'heure actuelle que deux grands axes : les cultures de subsistance et l'exportation vers les pays industrialisés. Si l'on en ajoutait un troisième, à savoir la culture de produits de base pour les régions d'Afrique qui souffrent de pénuries régulières, l'agriculture pourrait tirer la croissance dans des régions qui serviraient de greniers. En même temps, cela permettrait de remédier à un autre problème : au moins 25 % de la population est en état de malnutrition et près de la moitié des pays d'Afrique traversent régulièrement des crises alimentaires. Cela réduirait en outre les importations de denrées alimentaires – qui représentaient 22 milliards d'USD, auxquels il a fallu ajouter 1,7 milliard d'USD d'aide alimentaire en 2002. Avec la croissance de la population, les marchés des produits alimentaires de base seront les marchés agricoles à la croissance la plus rapide en Afrique au cours des 20 années qui viennent. Étant donné la structure actuelle des dépenses, la demande locale en denrées alimentaires sera nettement supérieure à la croissance des marchés d'exportation.

Les succès agricoles de l'Afrique montrent qu'il n'y a pas de « solution » unique pour déclencher la croissance de l'agriculture. Comme à tant d'égards en Afrique, il est nécessaire d'intervenir dans plusieurs domaines à la fois. L'accroissement de la production n'aura pas vraiment d'intérêt sans une amélioration des marchés pour écouler les produits ou des infrastructures pour les transporter. Il convient donc d'intervenir dans plusieurs domaines liés entre eux, non pas l'un après l'autre, mais en même temps.

Irrigation : les terres irriguées sont beaucoup plus productives que les terres qui bénéficient seulement des eaux de pluie. Les cultures qu'elles produisent ont plus de valeur et le rendement est moins irrégulier. Elles sont disponibles toute l'année et sont beaucoup moins sensibles aux variations climatiques. En outre, avec des processus de consultation appropriés, il est possible d'augmenter l'irrigation sans désavantager les autres consommateurs d'eau. La communauté internationale devrait augmenter le financement en faveur de l'irrigation, afin de favoriser la multiplication par deux des terres irriguées d'ici à 2015. Les donateurs devraient soutenir cela, en visant dans un premier temps à financer une augmentation de 50 % d'ici à 2010, en insistant sur l'irrigation de petite échelle.

Commercialisation des cultures : dans de nombreuses parties d'Afrique, jusqu'à 50 % des récoltes sont perdues parce que les agriculteurs ne sont pas en mesure de commercialiser leurs produits. Ce chiffre est le double de la moyenne des autres pays en voie de développement. Les pays développés devraient financer la création de systèmes d'entreposage, de routes et d'infrastructures énergétiques dans les zones rurales de l'Afrique. Rien que pour le maïs, il suffirait d'investir 30-50 millions d'USD sur une période de dix ans pour économiser 480 millions d'USD chaque année.

Recherche et innovation : il est essentiel d'intensifier les efforts de recherche. Mais la recherche doit être spécifiquement axée sur les problèmes et les besoins des agriculteurs de chaque région. Nombre de démarches et de produits intéressants, comme les cultures hybrides, sont déjà disponibles, mais il reste du travail à faire à ce sujet. À cet égard, l'Afrique doit choisir ses propres priorités de recherche. La communauté internationale devrait aider l'Afrique dans ses efforts en vue d'accroître l'innovation dans l'agriculture au cours des dix prochaines années. L'aide apportée devrait être canalisée par le biais des universités et des instituts de recherche africains.

Vendre en Afrique : les cultures destinées à l'exportation visent actuellement le marché international. Elles font rentrer un revenu annuel indispensable de 17 milliards d'USD. Pourtant, le marché interne en Afrique pourrait valoir 50 milliards d'USD par an. Le développement des marchés locaux et régionaux donnerait aux petits exploitants et autres producteurs de plus grandes possibilités d'écouler leurs produits, ainsi que la possibilité de se diversifier en se lançant dans de nouvelles cultures. Ceci nécessiterait une amélioration considérable du transport intérieur et des établissements financiers locaux afin de créer des possibilités de crédit pour les pauvres et les exploitants démunis.

Protection des droits à la terre et d'occupation des terres : afin d'encourager les investissements locaux, il est également essentiel de donner aux pauvres l'assurance que leurs droits à la terre sont inviolables, tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La réforme agraire est une question intensément politique en Afrique et nombre de pays donateurs ont renoncé à s'en occuper ces dernières décennies. Mais les gouvernements africains doivent prendre des mesures pour donner aux pauvres, aux femmes notamment, accès à la terre et des droits à la terre inviolables. Lorsque les gens ont un droit sur leurs terres, ils se sentent plus en confiance pour investir et ils peuvent également utiliser leurs droits en tant que garantie pour l'obtention d'un prêt.

Le défi de l'urbanisation

Toute stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté doit prendre la question de l'urbanisation au sérieux. L'Afrique est le continent qui connaît l'urbanisation la plus rapide au monde. L'urbanisation y est en effet deux fois plus rapide qu'en Amérique latine et en Asie. Dans 25 ans, la moitié de la population vivra dans des villes. L'Afrique est bien partie pour atteindre les niveaux d'urbanisation de l'Europe, mais sans la base économique à l'appui. Les villes sont incapables de faire face, car il s'agit d'une « urbanisation prématurée ». Il y a peu d'emplois dans les fermes et il n'y a pas d'industries offrant du travail. Nombre de personnes – environ 72 % de la population urbaine totale de l'Afrique – vivent dans des bidonvilles. Constamment menacés d'éjection, ces ménages doivent en plus supporter le manque d'accès à l'eau, aux sanitaires et à d'autres services. Pratiquement toutes les populations urbaines du Tchad et de l'Éthiopie vivent dans des bidonvilles. Des villes comme Nairobi – où près d'un million de personnes habitent à Kibera, le plus grand ensemble contigu de bidonvilles – sont socialement intenable.

Partout dans le monde, la gestion des villes relève de la responsabilité directe des autorités locales. Mais ces dernières sont sérieusement handicapées par les problèmes de gouvernance et le manque de ressources et de capacités. Dans les villes, les autorités locales n'ont ni les fonds ni le personnel qualifiés nécessaires pour gérer le processus d'urbanisation rapide qui a entraîné la pénurie de millions de logements. Les dirigeants africains ont fait de ce problème un domaine prioritaire au cours du sommet de l'Union africaine tenu à Maputo en 2003. Des pays comme le Nigeria, le Burkina Faso, l'Ouganda et l'Afrique du Sud ont lancé des campagnes nationales sur la gestion des villes. Le consensus croissant, sous le programme des villes du NEPAD de l'Union africaine, est qu'une gestion locale rigoureuse, la décentralisation et des systèmes de participation des communautés sont maintenant essentiels. La communauté internationale devrait aider les gouvernements africains à acquérir la capacité de gérer l'urbanisation rapide. Le développement des capacités est essentiel au niveau des gouvernements locaux afin d'encourager des innovations telles que le programme d'amélioration des bidonvilles de la section HABITAT des Nations unies, qui mettra en place des systèmes de garantie de prêt en vue de favoriser l'investissement dans les logements pour les pauvres des villes.

L'environnement et les changements climatiques

Un dernier facteur aura de toute évidence une influence majeure sur la croissance économique future de l'Afrique. Il s'agit de l'environnement. Les pauvres d'Afrique insistent régulièrement sur l'importance de l'environnement dans leur existence. Pourtant, la pauvreté interagit dans les deux sens avec des problèmes environnementaux tels que la désertification, la déforestation, la perte de la biodiversité, la dégradation des sols et l'épuisement de l'eau douce. Une amélioration de la gestion de l'environnement est essentielle pour surmonter ces difficultés. Les gouvernements africains doivent tenir compte de la soutenabilité environnementale dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. De même, les donateurs devraient accorder une plus grande importance à l'écologie dans leurs interventions en Afrique, afin de soutenir l'initiative en faveur de l'environnement du programme NEPAD de l'Union africaine.

Les changements climatiques sont particulièrement inquiétants. Les conditions météorologiques sont de plus en plus irrégulières en Afrique. Les sécheresses semblent plus fréquentes. C'est une des raisons pour lesquelles nous insistons si lourdement sur l'irrigation. D'après les prévisions actuelles, le climat devrait se réchauffer de 0,2-0,5 °C tous les dix ans en Afrique. Il est probable que l'Afrique devienne plus sèche sous les latitudes septentrionales et australes et plus humide sous les tropiques, avec des variations importantes d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. La variabilité du climat, ainsi que la fréquence et l'intensité des intempéries graves, devraient augmenter.

L'augmentation du niveau de la mer, l'érosion côtière, l'intrusion de l'eau salée et les inondations auront un impact sur les communautés et les économies côtières. En Tanzanie, une augmentation du niveau de la mer de 0,5 m aurait pour effet d'inonder plus de 2 000 km² de terre. Les menaces que le climat fait peser sur la productivité agricole, sur la sécurité alimentaire, hydraulique et énergétique, et sur la santé nuiront à la capacité de développement de l'Afrique.

Le coût de l'inaction est élevé. Le coût de la dégradation environnementale au Ghana est estimé s'élever à 2 % du revenu national. En 2000, les inondations dévastatrices du Mozambique ont coûté 700 vies et laissé un demi-million de personnes sans abri. Elles ont en outre fait tomber le taux de croissance économique de 8 à 2 % cette année-là. La fréquence de ces événements ne peut qu'augmenter avec l'impact croissant des changements climatiques, ce qui pourrait sérieusement déstabiliser l'Afrique du point de vue politique. Si le réchauffement de la planète n'est pas sérieusement freiné, il est clair que la subsistance de millions d'Africains sera menacée. Les pays développés devraient donc fixer des objectifs en faveur d'une plus grande utilisation des nouvelles technologies plus propres afin d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre. Les donateurs devraient verser environ 100 millions d'USD au cours des dix prochaines années pour l'amélioration de l'observation climatique, par le biais du système d'observation climatique mondial, et le développement de la capacité des instituts de recherche africains. Les donateurs devraient également faire des facteurs de risque que sont la variabilité et les changements climatiques une partie intégrante de leur planification et évaluation de projet, d'ici à 2008, et aider financièrement les pays africains à s'adapter aux risques liés aux changements climatiques, comme ils se sont engagés à le faire.

Faire participer les pauvres à la croissance

Dans tout cela, la croissance seule ne suffit pas. En l'absence d'inégalité de revenu, les bienfaits de la croissance vont pour l'essentiel aux riches. La croissance ne réduira pas la pauvreté si les pauvres ne peuvent pas y participer. Et les politiques de croissance doivent activement inclure, et veiller à ne pas exclure, les plus pauvres des possibilités de santé, d'éducation et de travail. Des mesures spécifiques peuvent être prises dans les domaines suivants.

Les petites entreprises constituent la principale source d'emplois en Afrique. L'exploitation agricole familiale en est l'exemple le plus important. Nombre de ces entreprises sont exploitées de manière informelle. En Afrique, l'économie informelle couvre la plupart des activités agricoles et la majeure partie des activités commerciales urbaines, des transports, des services, de l'artisanat, voire des petites industries manufacturières. L'agriculteur de subsistance, le vendeur des rues, le chauffeur de taxi, le cireur de chaussures – la grande majorité des gens – restent tous exclus de l'information, des services commerciaux et de l'accès au crédit. Il s'agit là d'un autre aspect de la marginalisation des femmes, car les femmes africaines jouent souvent un rôle majeur dans les entreprises informelles. Au Bénin, les commerçantes représentent plus de 90 % de tous les emplois commerciaux informels.

La plupart des petites entreprises – unipersonnelles bien souvent – comptent souvent sur les réseaux familiaux et sociaux pour réunir leur capital de démarrage et se développer. Au cours des dix années passées, la croissance des institutions micro-financières (IMF) – ainsi appelées parce qu'elles gèrent des sommes trop réduites pour intéresser les banques commerciales – ont aidé un nombre croissant de pauvres à mobiliser des économies et obtenir des crédits à court terme. Ces IMF ont pour la plupart été lancées par des œuvres de bienfaisance, des agences d'aide au développement et d'autres organisations non gouvernementales. Pour que le succès des IMF se développe, la participation des banques s'impose, puisqu'elles disposent potentiellement de ressources beaucoup plus importantes, mais à l'heure actuelle la plupart des banques restent axées sur le court

terme et rechignent à prendre des risques. Elles ne s'intéressent pas à ces micro-entreprises parce qu'elles génèrent une marge bénéficiaire trop faible.

Les entreprises internationales peuvent également aider à créer des possibilités. Les multinationales et les grands supermarchés des pays riches devraient cesser de considérer la responsabilité sociale des entreprises comme une simple forme de philanthropie et réfléchir à l'impact de leurs activités principales sur les pauvres. Dans un premier temps, les entreprises doivent souscrire à des codes de bonne conduite sociale et environnementale, y compris en matière de transparence et de corruption. Mais cela doit aller au-delà de la rhétorique et des cases à cocher. Elles doivent veiller à ce que leurs systèmes soient adaptés aux besoins des fournisseurs africains – et les payer rapidement.

Les grandes entreprises internationales et nationales peuvent aider les Africains à développer leurs compétences commerciales en ciblant le personnel local pour les postes d'encadrement importants, en guidant les gérants des petites entreprises, en proposant des formations commerciales, en aidant dans l'accès au financement. Les gouvernements des pays donateurs devraient financer des initiatives encourageant de tels partenariats.

Afin de faciliter tout cela, les pays développés devraient établir un fonds de développement pour les entreprises en Afrique de 100 millions d'USD visant à améliorer l'accès des petites entreprises au financement et leur capacité d'établir des rapports avec d'autres entreprises. Le nouveau fonds devrait avoir pour mission particulière de s'attaquer au chômage des jeunes et d'abolir les obstacles auxquels les femmes se trouvent confrontées. En complément, les pays développés devraient accorder 20 millions d'USD à l'initiative de développement durable des entreprises lancée par les Nations unies en Afrique afin d'aider les entreprises internationales et nationales à mettre sur pied des projets d'investissement commercialement viables bénéficiant aux pauvres.

Ces mesures de croissance et de lutte contre la pauvreté, comme toutes celles que nous avons présentées, constituent un tout global tournant autour de la croissance et de la gouvernance. Penser que l'une peut fonctionner sans l'autre est l'erreur qui a été commise dans le passé.

Accroître les échanges commerciaux

Le commerce a été un moteur essentiel de la croissance économique des 50 dernières années, tout d'abord dans les pays occidentaux et au Japon puis, plus récemment, en Chine et en Inde. Les pays en voie de développement, notamment en Asie, utilisent le commerce pour pénétrer de nouveaux marchés et changer la face de leurs économies. Il y a 20 ans, 70 % des produits qu'ils vendaient étaient des matières premières. Aujourd'hui, il s'agit à 80 % de produits manufacturés.

Ce n'est hélas pas le cas en Afrique. Ces trente dernières années ont été marquées par la stagnation des pays africains et un effondrement de leur part du commerce mondial, qui est passée d'environ 6 % en 1980 à 2 % en 2002. Ceci s'explique, en partie, par le fait que la composition des exportations de l'Afrique est restée pour ainsi dire la même. Des régions plus dynamiques et plus compétitives étant devenues des acteurs de poids dans le secteur manufacturier, l'Afrique est restée à la traîne. Le rattrapage devient chaque jour plus difficile à effectuer.

Il ressort quelque chose de très intéressant de cette analyse. Pour beaucoup, les problèmes commerciaux de l'Afrique sont principalement dus aux barrières douanières imposées par les pays riches. Il est vrai que ces barrières sont tout à fait inacceptables. Elles sont politiquement dépassées, économiquement absurdes, écologiquement destructrices et moralement indéfendables. Comme nous le verrons plus loin, il faut les abolir. Mais – contrairement aux idées reçues – il existe une autre cause, qui est que

L'Afrique ne produit tout simplement pas assez de marchandises à vendre, du moins pas le bon type de marchandises, ou pas la bonne qualité ou pas au bon prix. Il est essentiel de s'attaquer à ces problèmes, ainsi qu'à celui des barrières douanières, si l'on veut que l'Afrique prospère.

Pour qu'il y ait une croissance, le commerce doit bénéficier du même climat que le reste de l'économie. Mais il y a trois autres changements que l'Afrique doit, avec l'aide du monde riche, apporter : l'amélioration de l'infrastructure de transport, la réduction des obstacles internes au commerce en Afrique et la diversification des économies africaines, lesquelles dépendent actuellement trop des produits de base.

Amélioration de l'infrastructure de transport

L'Afrique a besoin d'un système de transport et de communication en état de fonctionnement pour pouvoir écouler ses produits. Les pays riches peuvent l'aider à apporter cette amélioration essentielle. À l'heure actuelle, les coûts et les difficultés que suppose le transport des marchandises en Afrique peuvent être nettement plus élevés – le double, dans certains cas – que dans les pays plus riches. Pour les pays enclavés, les frais de transport peuvent représenter les trois quarts de la valeur des exportations. Ainsi, les frais de transport imposent l'équivalent d'une taxe de 80 % sur les exportations de vêtements de l'Ouganda. Avec des frais aussi élevés, il est extrêmement difficile de mettre des produits sur le marché à des prix compétitifs. Et le problème ne se limite pas seulement au transport terrestre. Le dédouanement d'un conteneur de 4 mètres au port de Dakar revient à peu près aussi cher que l'expédition de ce conteneur de Dakar à un port d'Europe du Nord. C'est pourquoi le transport constitue un aspect tellement important des améliorations d'infrastructure globales que nous avons recommandées plus haut.

Éliminer les barrages routiers

L'Afrique possède de nombreux obstacles internes au commerce, qui ne l'aident pas à sortir de la pauvreté. Parmi ces obstacles, citons : la bureaucratie excessive, les procédures douanières pénibles et la corruption des fonctionnaires qui demandent des pots-de-vin pour grossir leurs maigres salaires. Le barrage routier africain est un symbole de nombre de ces obstacles. En effet, on trouve des postes de contrôle, officiels ou non, sur toutes les grandes routes en Afrique. Entre Lagos et Abidjan, on en trouve un tous les 14 kilomètres. Pour traverser la Côte d'Ivoire, un simple camion doit généralement ajouter 400 USD de paiements officiels et de pots-de-vin à ses frais de voyage.

Une réforme douanière s'impose d'urgence. L'Afrique souffre du nombre moyen de retards douaniers le plus élevé au monde : 12 jours en moyenne. En Estonie et en Lituanie, le dédouanement ne prend qu'un jour. En Éthiopie, il en prend en moyenne 30. Les procédures douanières sont souvent d'une complexité rare. Le traitement moyen suppose 20-30 parties, 40 documents, 200 informations, dont 30 sont à répéter au moins 30 fois. Les retards douaniers qui existent dans toute l'Afrique renchérissent les exportations de plus de 10 %. En soi, cela est plus néfaste que bien des barrières douanières des pays riches.

Un autre problème est le caractère limité des échanges entre pays africains. Seulement 12 % de tous les produits africains vont à d'autres pays d'Afrique. Pour améliorer la situation, il faudrait que l'Afrique réduise ses barrières douanières internes. Ceci suppose une réduction et une simplification des systèmes douaniers africains et, en définitive, la création de zones franches régionales en tant qu'éléments de base d'une union économique et monétaire africaine. Ceci suppose également une réduction des obstacles réglementaires et autres aux frontières. La taille des essieux de camion et la réglementation à cet égard varient entre le Botswana, la Namibie et la Zambie. Et il y a trois écartements de voie différents en Afrique.

De nombreux gouvernements africains craignent que la suppression de ces barrières réduisent leurs recettes. Les recettes douanières représentent jusqu'à 25 % des recettes budgétaires en Afrique. Mais l'expérience montre qu'il est possible de réduire les droits de douane sans que cela n'affecte les recettes. Le Lesotho a vu ses recettes tripler grâce à l'égalisation des taux de TVA avec l'Afrique du Sud et d'autres arrangements qui ont en fait réduit la contrebande et simplifié la collecte des recettes à la frontière.

Les gouvernements africains font, depuis des dizaines d'années, pression sur les pays riches pour qu'ils abolissent leurs barrières douanières. Mais ils pourraient faire beaucoup plus pour réduire leurs propres obstacles internes au commerce. Pourtant, nombre de ces obstacles seraient relativement faciles à supprimer et il serait possible de le faire de manière unilatérale. Il devrait s'agir d'une priorité d'action indiscutable en Afrique. La rationalisation des douanes au Mozambique et la transformation rapide du port tanzanien de Dar es Salam, qui est maintenant conforme aux normes d'efficacité mondiales, montrent que cela est possible. Au Mozambique, le dédouanement des marchandises s'effectue 40 fois plus vite qu'avant la réforme et les recettes douanières ont augmenté de 38 % les deux premières années. Les gouvernements africains devraient considérer les réformes dans ces domaines comme extrêmement prioritaires.

Les donateurs devraient financer les mesures des gouvernements africains visant à supprimer les droits de douane et les obstacles réglementaires internes. Ils devraient soutenir la réforme des douanes et de l'administration portuaire, en partageant leur savoir-faire dans des domaines tels que l'automatisation des systèmes douaniers. Cela ne supposera pas une très grande assistance de la part des donateurs mais aura un impact économique énorme.

Réduire la dépendance vis-à-vis des produits de base

La mesure la plus importante que l'Afrique pourrait prendre pour réduire sa dépendance vis-à-vis des matières premières consiste à aider les grandes entreprises et les exploitations familiales à se lancer dans de nouveaux produits et de nouvelles activités. Un soutien marqué de la part du G8 et des pays de l'UE dans le domaine de l'infrastructure, comme expliqué plus haut, est essentiel pour développer cette capacité d'exercer des activités commerciales, mais ils devraient également aider l'Afrique à développer la capacité de transformer les produits agricoles et d'améliorer la productivité et la qualité des matières premières. Ils devraient financer le développement d'organisations pour aider les petits agriculteurs à vendre leurs produits. Les supermarchés pourraient faire plus pour aider les ménages agricoles à devenir des fournisseurs.

Un commerce plus équitable

« Tout d'abord, ne pas faire de mal ». Telle est la version populaire du serment d'Hippocrate que prêtent les médecins d'une époque à l'autre. Cette maxime devrait également s'appliquer à la responsabilité que le monde riche a vis-à-vis de l'Afrique. Les relations commerciales entre le monde développé et le monde en développement sont depuis longtemps dominées par un ensemble complexe de règles, de taxes, de droits de douane et de quotas qui faussent considérablement le commerce international en faveur des riches. Les pays du G8 et de l'UE devraient non seulement contribuer à améliorer la capacité de l'Afrique de commercer de manière compétitive, ils devraient également pratiquer une concurrence plus loyale. Il y a trois grands domaines dans lesquels les pays développés peuvent faire plus. Ils devraient, au cycle de Doha de l'Organisation mondiale du Commerce, parvenir à un accord qui contribue véritablement au développement. Ils devraient faire en sorte que leurs « préférences commerciales » fonctionnent mieux. Et ils devraient verser des fonds aux pays africains pour les aider à s'adapter à de nouvelles possibilités commerciales.

L'agriculture est l'activité dont la grande majorité des africains les plus pauvres tirent leurs revenus. En même temps, l'agriculture ne revêt pas une grande importance économique dans la plupart des pays développés, où elle ne représente qu'un pourcentage réduit des revenus nationaux, ou moins. Pourtant, les secteurs agricoles de nombre de pays du G8 et de l'UE sont les plus lourdement subventionnés et protégés des économies du monde industrialisé. Les pays riches consacrent environ 350 milliards d'USD par an à la protection de l'agriculture et aux subventions agricoles – soit 16 fois le montant de l'aide qu'ils versent à l'Afrique. L'Union européenne compte pour 35 % de ce chiffre, les États-Unis pour 27 % et le Japon pour 22 %.

Ces politiques ont un effet néfaste sur le monde pauvre comme sur le monde riche. Les contribuables et les consommateurs paient cher le soutien à leurs agriculteurs – bien que, ironiquement, ce ne soient pas les petits exploitants de l'UE et des États-Unis qui en bénéficient : ils ne touchent que 4 % des subventions, plus de 70 % allant à 25 % des bénéficiaires : les agriculteurs, les propriétaires fonciers et les sociétés agro-alimentaires les plus riches. Le résultat est que l'UE subventionne la betterave sucrière à des niveaux tellement élevés qu'elle est cultivée en Europe à des endroits où il est économique irrationnel et inefficace de le faire. De même, aux États-Unis, les subventions versées à seulement 25 000 agriculteurs américains, qui sont payés deux fois le cours mondial du coton, menacent la subsistance de plus de 10 millions de gens en Afrique occidentale qui produisent leurs produits pour un tiers du prix.

La réforme de la politique agricole commune de l'UE est essentielle, tout comme la réforme de la protection et des subventions dont bénéficie l'agriculture américaine et japonaise. Il existe de nombreuses autres manières dont les pays riches peuvent exercer leur droit de soutenir leurs zones rurales, par exemple en soutenant directement le revenu des agriculteurs et en investissant dans le développement rural et dans l'environnement. Se servir de la protection de l'agriculture pour mener des millions d'Africains pauvres à leur perte est moralement sans excuse.

Des mesures en vue de corriger ces déséquilibres commerciaux doivent être prises dans les domaines suivants :

Abolir les droits de douane

Les pays en voie de développement se trouvent confrontés à des obstacles scandaleux sur les marchés du monde développé. L'agriculture est de loin le secteur d'exportation le plus important pour les pauvres d'Afrique. Pourtant, bien que consciente de cela, l'Europe impose des taxes sur les produits agricoles qui sont trois à quatre fois plus élevées que ses droits de douane sur les produits manufacturés et encore plus élevées pour les produits qui intéressent l'Afrique. Il est essentiel que les pays riches cessent leur discrimination contre les quelque produits dans lesquels l'Afrique a un avantage concurrentiel. Les pays du G8 et de l'UE devraient accélérer le processus de démantèlement des barrières douanières afin de donner à l'Afrique la possibilité de développer ses exportations – en amenant progressivement tous les droits de douane à zéro d'ici à 2015. Il devrait s'agir là de la priorité numéro un du cycle de Doha de l'OMC.

Il existe également de nouveaux obstacles, tels que les normes de santé et de sécurité. Il faut faire quelque chose à ce sujet. Si l'UE utilisait les normes internationales relatives aux pesticides utilisés sur les bananes, au lieu des siennes, les exportations africaines augmenteraient de 410 millions d'USD. Le G8 et l'UE devraient appliquer un « test de développement » lorsqu'ils élaborent et adoptent des normes afin d'éviter de nuire au développement pour un gain minime. Les pays riches devraient apporter une aide financière à l'Afrique pour lui permettre de se conformer à ces nouvelles normes.

Éliminer les subventions

Les pays riches doivent également cesser de subventionner leurs propres agriculteurs pour qu'ils produisent en excès, ce qui fausse les cours mondiaux, pour se débarrasser ensuite de leurs excédents sur les marchés africains. Lorsque les ministres du Commerce se réuniront à Hong Kong en décembre prochain, les pays du G8 et de l'UE devraient s'engager à mettre fin, d'ici à 2010, à toutes les aides et subventions des exportations qui créent des distorsions. Pour donner la preuve de leur engagement, ils devraient abolir immédiatement les aides sources de distorsions dans les secteurs du coton et du sucre. En procédant ainsi et en abaissant les droits de douane, ils s'éviteront des dépenses inutiles énormes et offriront des avantages considérables à leurs propres consommateurs, à l'Afrique et aux autres pays en voie de développement. De telles réformes ne feraient que des gagnants. L'argent économisé pourrait être consacré au développement rural et à la protection de l'environnement dans le monde riche et à une augmentation de l'aide en faveur de l'Afrique.

Progrès en matière de préférences

Contrairement aux idées reçues, selon lesquelles l'Afrique est complètement exclue des marchés des pays riches, le continent possède un accès important aux marchés des pays développés grâce à différents programmes « préférentiels » - système selon lequel les pays à revenus élevés accordent aux pays en voie de développement un accès partiel à leurs marchés.

Mais ces préférences ne sont pas aussi efficaces qu'elles devraient l'être. Elles sont souvent temporaires et inutilement complexes (le simple fait d'essayer de se conformer à leurs exigences pour coûter jusqu'à 10 % de la valeur des marchandises qui entrent dans le programme). Certains appliquent les règles de manière délibérément obstructionniste : les « règles d'origine », qui sont destinées à déterminer que les marchandises exportées des pays d'Afrique les plus pauvres ont véritablement été produites dans ces pays, sont portées à des extrêmes ridicules - à tel point que du poisson sera jugé inacceptable s'il a été pêché sur un bateau ghanéen dont le capitaine est sud-africain. Le système américain a été plus utile pour certains pays dans le domaine du textile. Il autorise en effet les pays d'Afrique les plus pauvres à importer des vêtements aux États-Unis même si le tissu a été fabriqué ailleurs. Le statut de « l'origine » s'applique au produit fini seulement. Cette approche a permis de créer 40 000 emplois dans l'industrie textile au Lesotho.

Les pays du G8 et de l'UE devraient, dans un premier temps, élargir leurs programmes à tous les pays à bas revenus d'Afrique afin que des pays pauvres tels que le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Kenya n'en soient pas exclus. Ils devraient appliquer les règles d'origine de manière à permettre aux pays de se procurer leurs intrants n'importe où dans le monde, à des prix compétitifs, et exiger seulement des pays qu'ils ajoutent un minimum de 10 % de valeur dans leurs propres industries de fabrication ou de transformation.

Il suffirait d'améliorer le fonctionnement de ces programmes pour que les revenus africains augmentent de 5 milliards d'USD par an et pour que la croissance augmente de 1 % sur tout le continent africain.

Faciliter le changement

Les préférences ne peuvent pas être un système permanent. En définitive, l'Afrique devra s'adapter à la concurrence ouverte avec le reste du monde. De tels ajustements constituent un processus graduel et c'est sur ce processus précis que les négociations de l'OMC portent. Mais ces changements ne sont pas gratuits. Le monde riche doit contribuer à financer ces changements et faciliter la transition. En d'autres termes, il doit aider les pauvres à bénéficier des nouvelles opportunités créées et aider ceux dont le revenu risque de baisser ; il doit aider les gouvernements à faire face aux éventuels

manques à gagner en termes de revenus du commerce, compenser l'impact du prix plus élevé des denrées alimentaires pour certains pays importateurs et aider les pays à faire face aux pertes lorsque les barrières douanières des pays riches seront abolies et que la valeur des préférences s'estompera.

Le développement à Doha

Enfin – ce qui est peut-être le plus important – l'Afrique a surtout besoin d'un accord ambitieux aux négociations sur le commerce mondial du cycle de Doha, au plus tard à la fin 2006. Cela ne sera pas possible tant que les pays riches n'auront pas accepté de procéder à des réductions majeures des subventions versées à leur agriculture. Cela ne sera pas possible tant que les barrières douanières des pays riches n'auront pas été abolies. Cela ne sera pas possible tant que l'idée selon laquelle les pays pauvres doivent faire des concessions en échange de celles des pays riches n'aura pas été abandonnée : il ne s'agit pas d'un terrain de jeu équitable. La libéralisation du commerce ne doit pas être imposée à l'Afrique comme condition des négociations sur l'aide ou le commerce. Les différents pays d'Afrique doivent pouvoir poursuivre leurs réformes commerciales conformément à leurs plans de développement et de lutte contre la pauvreté, sans être contraints d'ouvrir leurs marchés aux importations étrangères selon des conditions qui nuiront à leurs industries naissantes. L'OMC accorde un « traitement spécial » aux pays en voie de développement, mais il faut l'améliorer pour obtenir les résultats indiqués ci-dessus. En outre, les pays développés doivent offrir l'aide accrue nécessaire pour aider l'Afrique à s'adapter à des marchés plus ouverts.

Tout accord conclu à Doha doit permettre aux réformes de progresser à un rythme accepté par l'Afrique, et non pas imposé à l'Afrique. Il est nécessaire de rendre le processus de décision plus transparent et inclusif qu'il ne l'est souvent aux négociations de l'OMC. Et il convient de veiller à ce que les gouvernements africains insuffisamment dotés en personnel bénéficient d'un traitement équitable lorsqu'ils participent à des négociations extrêmement complexes à propos des règles commerciales dans lesquelles les pays riches interviennent avec des équipes étoffées de juristes bien payés.

Et bien que Doha soit un processus multilatéral, des mesures bilatérales – telles que des accords de libre-échange négociés entre les États-Unis ou l'UE et l'Afrique – peuvent s'avérer néfastes s'ils imposent des contraintes supplémentaires. L'UE doit veiller à ce que les accords de partenariat économique qu'elle négocie actuellement avec l'Afrique aient pour objectif premier de favoriser le développement et reposent sur les mêmes principes que ceux que nous recommandons pour le cycle de Doha – et offrent aux produits africains un accès total au marché de l'UE, sans que l'UE demande de concessions de l'Afrique en échange, et offrent l'aide nécessaire pour augmenter la capacité de l'Afrique de participer au commerce. Au cours de ces négociations, il convient de faire particulièrement attention à l'impact sur la pauvreté.

Toutes ces politiques – l'accroissement des possibilités de participer au commerce et l'abolition des obstacles au commerce – doivent être menées ensemble. Nous savons qu'il s'agit d'un programme ambitieux mais nous sommes convaincus qu'il est réaliste. Rien de moins n'offrira à l'Afrique les possibilités dont elle a besoin pour augmenter sa participation au commerce, pour les produits traditionnels comme pour les nouveaux produits. De même, ce programme ne devrait pas être séparé des autres recommandations de cette Commission. L'Afrique ne sortira jamais de ses cercles vicieux interdépendants avec des solutions décousues et des politiques incohérentes.

D'où viendra l'argent ?

Lorsque vous êtes confronté à un problème vraiment difficile, a dit Albert Einstein un jour, vous devez changer la façon dont vous l'envisagez mentalement. Continuer à l'envisager sous le même angle ne vous mènera nulle part. Vous devez passer à un niveau de réflexion différent.

Il en va de même pour l'Afrique et pour la question du financement des changements requis. Les problèmes auxquels nous nous attaquons sont énormes. Ils sont le résultat de quarante ans de stagnation. Apporter quelques améliorations ou changements de plus à ce qui a déjà été accompli ne nous mènera nulle part. Ce qu'il faut, c'est un bond en avant. C'est la raison pour laquelle nous suggérons de doubler l'aide versée à l'Afrique au cours des trois à cinq prochaines années.

Il s'agit d'une somme énorme. Mais ce n'est pas le moment d'être timoré. En procédant bien, dans 20 ans l'Afrique devrait être puissante et en croissance, et l'aide nécessaire diminuera constamment, comme cela s'est produit en Asie. Si par contre nous ne faisons pas ce qu'il faut, les enfants d'Afrique seront condamnés à vivre dans la misère comme leurs parents – et la situation s'empirera.

Trois changements s'imposent dès maintenant : il faut continuer à améliorer la gouvernance en Afrique, il faut sérieusement augmenter l'aide versée par la communauté internationale et il faut que la façon dont les donateurs travaillent en Afrique change considérablement.

Le grand programme de réforme que nous avons présenté – au niveau de la gouvernance, des investissements publics et des dépenses sociales – coûtera, d'après nos estimations, 75 milliards d'USD de plus par an. Il est impensable que l'Afrique puisse payer une telle somme. À l'heure actuelle, les Africains paient autant ou plus d'impôts, par rapport à leurs revenus, que les citoyens d'autres pays à bas revenus. Mais ce ne sera jamais assez pour sortir de l'impasse actuelle. Comment donc financer les investissements et les dépenses supplémentaires qui s'imposent ?

Nous proposons une démarche en deux étapes. Tout d'abord, nous recommandons que les gouvernements africains et les donateurs parviennent à un niveau médian d'ici trois à cinq ans. Cela signifie un tiers du montant initial des ressources nécessaires (environ 12,5 milliards d'USD) fourni par l'Afrique – par l'augmentation des recettes fiscales provenant de l'augmentation de la croissance. Deux tiers des ressources (25 milliards d'USD) proviendront d'un accroissement de l'aide. Il faudra alors faire le point sur les progrès accomplis. Sous réserve des améliorations de la capacité de gestion et d'administration des gouvernements africains et des améliorations du versement de l'aide, nous recommanderions alors d'augmenter encore l'aide de 25 milliards d'USD par an. L'Afrique pourra financer l'augmentation de sa contribution en ayant recours à d'autres sources de financement, y compris l'épargne nationale et les investissements nationaux et étrangers, et en gérant ses finances publiques de manière plus efficace et plus transparente.

Il ne serait pas conseillé d'essayer d'augmenter l'aide plus rapidement car, comme nous l'expliquerons plus loin, l'Afrique n'a actuellement pas la capacité de la gérer efficacement – bien qu'il importe de ne pas exagérer les choses non plus. Cette proposition en deux étapes est à la fois réaliste et pratique. Rien de moins ne donnera aux économies africaines la forte impulsion dont elles ont besoin.

Certains se demandent peut-être si l'aide est tout simplement la bonne solution. Certes, l'Afrique peut et devrait contribuer à une partie de l'augmentation des dépenses requise. Mais les montants nécessaires pour atteindre la masse critique qui s'impose pour le changement sont tels que l'essentiel devra venir du monde riche. L'aide est la seule source crédible pour y parvenir. Et les 25 milliards d'USD requis pour la première étape ne

représentent en fait que 0,1 % de plus du revenu des pays riches. Il leur est seulement demandé de verser 10 cents par 100 USD.

L'aide sert-elle à quelque chose ?

Les études poussées réalisées ces dernières années montrent que, lorsqu'il existe une volonté réelle de changer la gouvernance, l'aide donne des résultats. Elle apporte l'éducation – gratuitement à 1,6 million d'enfants en Tanzanie en 2002. Elle apporte les soins médicaux – ce qui a augmenté le nombre de malades pauvres en consultation externe de 87 % en Ouganda depuis 2000. Elle élimine certaines maladies – il a suffi de consacrer juste un peu plus de 100 millions d'USD d'aide pour éradiquer la variole. Elle apporte la croissance – le taux de croissance du Mozambique a atteint le niveau étonnant de 12 % dans les années 1990, lorsque l'aide représentait environ 50 % du revenu national. Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi tant d'autres. D'après une analyse réalisée par la Banque mondiale, les taux de retour sur ses projets d'aide en Afrique dépassent les 20 %.

Pourtant, malgré cela, le système d'allocation de l'aide aux pays africains reste désordonné, non coordonné et sans objectif bien défini. Certains donateurs continuent à commettre les erreurs qui, dans le meilleur des cas, réduisent l'efficacité de l'aide. Au pire, ils nuisent aux perspectives de développement à long terme de ceux qu'ils sont sensés aider. Les pays riches suivent leurs propres modes et idées fixes, bien souvent sans tenir compte des besoins jugés prioritaires par les gouvernements africains. Les montants de l'aide versée sont imprévisibles et varient parfois de 40 % d'une année à l'autre. Les donateurs soumettent l'aide à des conditions de manière à ce qu'elle ne puisse être utilisée que pour l'achat des produits ou services des donateurs, ce qui est inefficace et réduit en fait la valeur de l'aide de jusqu'à 30 %. Les conditionnalités de l'aide devraient être éliminées. Les donateurs continuent à imposer des conditions inutilement détaillées avec les programmes d'aide. Ils insistent pour exiger des systèmes de comptabilité et de contrôle encombrants et sources de pertes de temps et ils refusent d'utiliser les systèmes des bénéficiaires. Ils ne sont pas assez souples quand il s'agit de réaffecter l'aide à de nouvelles priorités en cas d'urgence nationale. Ils ne réagissent pas rapidement ou pas de manière appropriée lorsque des catastrophes naturelles ou économiques surviennent, comme des inondations, des sécheresses, une flambée inattendue des cours du pétrole ou une chute du prix des produits de base.

Il est temps de changer tout cela pour amener l'aide à des niveaux corrects et ce changement doit être réalisé rapidement et de manière décisive. Les gouvernements du G8 et de l'UE devraient s'y atteler immédiatement, dans les domaines essentiels suivants :

Il faut accorder davantage d'aide sous forme de subventions plutôt que de prêts. Cela évitera d'alourdir davantage encore le poids de la dette de l'Afrique. Cela aidera aussi à cibler l'aide là où des prêts ne sont pas appropriés, par l'intermédiaire des organismes régionaux, des autorités locales ou des communautés religieuses.

L'aide devrait être promise pour de plus longues durées et être prévisible. Par exemple, jusqu'à 80 % des dépenses d'éducation de l'Afrique passent dans les salaires des enseignants. Comment les gouvernements peuvent-ils former et employer plus d'enseignants s'ils ne savent pas si les fonds seront toujours là pour verser leurs salaires dans trois, cinq ou dix ans ?

L'aide devrait être alignée sur les priorités et les systèmes des gouvernements africains et non pas sur ceux des donateurs. Lorsque la gouvernance est déjà bonne, l'aide devrait être directement versée dans les budgets nationaux. Dans le cas contraire, l'aide devrait, dans la mesure du possible, être canalisée de manière propre à améliorer les systèmes locaux plutôt que de façon à essayer de les contourner.

Les pays riches devraient harmoniser leurs politiques d'aide et leurs systèmes de versement de manière à réduire les fardeaux qui pèsent sur les gouvernements africains déjà à court de ressources.

Les donateurs devraient encourager les gouvernements africains à répondre en premier aux besoins de leurs citoyens, plutôt qu'aux structures et processus de la communauté internationale. Pour que l'aide soit efficace, les gouvernements doivent répondre de l'utilisation qu'ils en font devant les personnes auxquelles elle est sensée bénéficier.

Un fonds de 4 milliards d'USD par an devrait être établi, peut-être au sein de la Banque africaine de développement, afin de préserver les gouvernements africains des chocs imprévus de l'économie : les catastrophes naturelles et les chutes soudaines des cours des produits de base dues en partie au régime commercial mondial inéquitable, qui peuvent déstabiliser l'économie et réduire le revenu national de jusqu'à 3 %.

Combien d'aide l'Afrique peut-elle utilement absorber ?

Il y a une autre question cruciale. En dépit des besoins flagrants qui existent dans toute l'Afrique, il y a une limite au nombre de routes, de barrages, d'écoles et de cliniques qu'il est possible de construire et d'équiper en une année. L'Afrique ne dispose que d'un nombre limité d'experts techniques et de gestionnaires pour planifier, budgéter et construire. Il y a aussi d'autres facteurs – macro-économiques, institutionnels, physiques, humains, sociaux, culturels et politiques – qui limitent la quantité d'aide que l'Afrique peut absorber et utiliser efficacement à tout moment donné. Les économistes parlent de « capacité d'absorption ». Aucune analyse de l'aide ne peut ignorer le problème et la Commission l'a très soigneusement étudié.

La capacité d'absorption dépend de deux choses essentiellement : la gouvernance en Afrique et la qualité de l'aide du monde riche. Les pays donateurs devraient, comme nous l'avons dit, soutenir les changements au niveau de la gouvernance et agir vigoureusement pour améliorer la qualité de l'aide. D'après les données dont nous disposons, la gouvernance s'est déjà améliorée en Afrique, ainsi que la qualité de l'aide, à tel point que 25 milliards d'USD de plus pourraient être utilisés efficacement maintenant. Et, si les tendances actuelles se maintiennent et que le soutien externe fonctionne bien, dans cinq ans l'Afrique sera en mesure d'absorber une autre augmentation du même ordre.

L'augmentation de l'aide est-elle permanente ?

Certains craignent que l'aide entraîne inévitablement une dépendance. Cela se produit uniquement en l'absence de croissance économique. Lorsque la croissance arrive, l'aide peut diminuer. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs pays du monde. Par exemple, la Corée du Sud est passée de la situation de bénéficiaire de l'aide dans les années 1960 à celle de donatrice dans les années 1990.

Cela s'est produit en Afrique également, où, comme nous l'avons vu, le Botswana, qui était un des pays les plus dépendants de l'aide est devenu un pays à revenus moyens qui n'a plus besoin de montants d'aide extérieure importants. Les donateurs ont commencé à réduire leurs versements dans ce pays. Le Botswana y est parvenu grâce à la poigne de ses dirigeants et une gestion saine (y compris dans le domaine de l'aide où le gouvernement n'a pas hésité à refuser l'aide qui ne correspondait pas à ses politiques et priorités). Le nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté extrême a considérablement diminué. Avec une croissance économique élevée, le Botswana montre que l'aide devient petit à petit moins nécessaire.

Et la dette ?

Ce dont l'Afrique n'a pas besoin, c'est d'une aide négative, ce que sont, en définitive, les paiements du service de la dette. La dette publique externe totale de l'Afrique subsaharienne s'élevait à 185 milliards d'USD en 2003. Ce fardeau s'accroche comme un parasite au corps de chaque homme qui laboure son champ, de chaque femme qui ramène une lourde cruche d'eau du puits et de chaque enfant qui ne peut pas aller à l'école. La dette ralentit le progrès. Les pays qui ont des niveaux de dette publique élevés ont généralement des taux de croissance économique plus faibles.

Une bonne partie de la dette de l'Afrique ne pourra jamais être remboursée, étant donné l'état actuel de ses économies. La communauté internationale en a tenu compte dans le passé, en proposant des programmes de réduction de la dette. Il est temps que le monde développé admette que, dans les cas où la dette ne pourra jamais être remboursée, « l'allégement » ne fait qu'alléger le créancier d'un bilan imaginaire. Et il entretient une situation dans laquelle la dette décourage l'investissement privé et augmente la fuite des capitaux à l'extérieur de l'Afrique.

Surtout, les décisions de réduction de la dette ont principalement été prises en fonction du degré de « soutenabilité » de la dette d'un pays – c'est-à-dire en fonction du nombre de remboursements qu'il pourrait effectuer tant qu'il continuerait à fonctionner en tant qu'économie. Il n'a jamais été vraiment tenu compte de la réalité. En effet, quatre pays seulement ont réussi à parvenir à des niveaux « soutenables » d'endettement conformément aux critères étroits du programme d'allégement de la dette en faveur des pays pauvres lourdement endettés. Les décisions d'allégement de la dette devraient être prises selon les critères de lutte contre la pauvreté qui sont utilisés pour décider de l'aide à verser : si l'aide est bien utilisée pour promouvoir la croissance et la participation à la croissance des pauvres, ce qui permet effectivement de lutter contre la pauvreté.

Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation de la dette de 100 %, le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), comme promis à Monterrey et Kananaskis. Le critère essentiel doit être que l'argent doit être utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté pour les pays qui encouragent activement la bonne gouvernance. Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et le service de la dette de jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale. À titre d'urgence, le financement doit être mis en place immédiatement afin de fournir l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.

Finalement, l'allégement devrait prendre fin en 2015 pour éviter que de nouveaux prêts ne soient souscrits dans l'espoir qu'ils soient ensuite annulés.

Trouver les ressources

Il existe plusieurs manières d'obtenir l'aide supplémentaire. Plusieurs pays se sont récemment engagés à atteindre l'objectif des Nations unies consistant à verser 0,7 % de leur revenu national au titre de l'aide. D'autres pays du G8 et de l'UE devraient maintenant suivre leur exemple et annoncer des calendriers en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 %. À l'intérieur de ces budgets d'aide, notamment dans le contexte d'une augmentation globale potentielle de l'aide de 50 milliards d'USD, il semble tout à fait justifié de réaffecter les fonds de manière à ce qu'il en aille moins aux pays à revenus

moyens et plus aux pays pauvres, l'Afrique en particulier, car il s'agit de la seule région au monde qui ne soit pas en situation de croissance.

Mais cela ne suffira pas. Pour fournir les montants qui sont essentiels si l'on veut donner à l'Afrique l'élan dont elle a besoin, il faut une assistance importante dès maintenant. Il est de toute évidence utile pour les pauvres d'aujourd'hui, d'investir dans l'éducation des enfants, l'amélioration des niveaux de santé, la construction des infrastructures, l'amélioration de la gouvernance et la création d'un climat qui encourage les gens à investir dans la création de nouveaux emplois. Mais cela établit également une assise plus solide pour la croissance économique future. Et toutes ces mesures améliorent les perspectives de réussites des autres. Adoptées et appliquées ensemble, ces mesures peuvent créer l'inverse d'un cercle vicieux : un cercle vertueux. Si elles sont adoptées et appliquées séparément, au coup par coup, de manière étalée dans le temps, cet effet mutuellement bénéfique sera perdu. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre l'aide promise pour les dix prochaines années et d'en dépenser une grande partie rapidement. Ne pas le faire serait ne pas tenir compte des enseignements du passé.

Cette accélération du versement de l'aide est justifiée non seulement du point de vue humanitaire – parce que cela permet de s'attaquer à la pauvreté d'aujourd'hui rapidement – mais aussi du point de vue économique. Investir plus d'aide aujourd'hui permettra d'obtenir des retours plus élevés sur l'investissement global. Les pays du G8 et de l'UE devraient déboursier leur aide dès maintenant de façon à pouvoir déployer une masse critique d'argent rapidement. Ils devraient s'engager dès aujourd'hui à procéder au doublement progressif de l'aide en faveur de l'Afrique. Cela devrait être financé par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale (FFI). Cette dernière permettrait aux donateurs de s'engager, à long terme et de manière exécutoire, à verser un certain montant d'aide. Ces engagements serviraient de garantie pour obtenir les fonds maintenant sur les marchés des capitaux internationaux par l'émission d'obligations, qui seraient remboursées par les engagements futurs des donateurs. La FFI ne nécessiterait aucune augmentation des budgets d'aide des gouvernements des donateurs : elle est fondée sur les engagements d'aide supplémentaires pour l'avenir que de nombreux pays ont pris, notamment les pays qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,7 %. Cela ne nécessiterait pas non plus de doublement de l'administration de l'aide, dans la mesure où les systèmes actuellement en place seraient utilisés pour transmettre les fonds aux gouvernements africains directement.

Une approche supplémentaire et complémentaire consiste à obtenir des fonds par les taxes, les prélèvements ou les loteries internationaux. Par exemple, il serait possible de prélever une taxe facultative sur les billets d'avion pour tenir compte des frais induits par les émissions de carbone. Plusieurs autres propositions novatrices ont été mises en avant pour résoudre le problème du financement. Il faudrait maintenant procéder à l'élaboration de propositions pratiques précises.

Il peut paraître ambitieux de doubler l'aide en faveur de l'Afrique. En réalité, cela revient à donner à chaque homme, femme et enfant du continent seulement 10 cents de dollars de plus par jour. Si les efforts entrepris aujourd'hui sont trop réduits et pas suffisamment coordonnés, le monde se trouvera confronté à la perspective d'un programme d'aide permanent en faveur de l'Afrique.

Pour que cela devienne une réalité

Comment donc parvenir à ce que le monde donne suite aux propositions de la Commission ?

Tout d'abord, il faut veiller à ce que le développement de l'Afrique soit façonné par les Africains. L'histoire montre que le développement ne fonctionne pas lorsqu'il est tiré de

l'extérieur. Quelles que soient les bonnes intentions des donateurs externes, ils ne comprendront jamais parfaitement ce dont l'Afrique a besoin. Comme l'a dit un de nos commissaires, le président tanzanien Benjamin Mkapa, en citant un proverbe du peuple Bambara du Mali, « Un rondin de bois a beau rester dans l'eau, il ne deviendra jamais un crocodile ». Les Africains doivent tirer le développement et le monde riche doit leur apporter son soutien.

L'histoire de ces dernières années devrait faciliter l'obtention de ce soutien. Les choses changent en Afrique et cela devrait justifier une assistance externe marquée. Et, en trente ans, les conditions requises pour réussir n'ont jamais été meilleures qu'aujourd'hui.

Pour tenir cette promesse, il faudra un programme d'action clair, s'appuyant sur des données solides. C'est ce que nous avons cherché à fournir ici. La communauté du développement a beaucoup appris sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, sur les échecs et les réussites de l'Afrique au cours des décennies passées. Les propositions présentées dans le présent rapport s'appuient sur ces données.

Nous nous sommes efforcés de rendre nos propositions claires et précises. Mais nous avons également essayé de montrer que les problèmes étroitement liés de l'Afrique ne pourront être résolus que par un ensemble de propositions également étroitement liées. Les solutions au coup par coup sont vouées à l'échec. Une impulsion forte s'impose sur plusieurs fronts à la fois.

Pour que ces solutions fonctionnent, beaucoup d'institutions doivent changer, tant en Afrique que dans le monde développé. À l'intérieur de l'Afrique, la priorité consiste à renforcer les institutions en développant leur capacité et en les obligeant à rendre davantage compte aux citoyens ordinaires. Cela ne fonctionnera pas sans un soutien financier accru de la part du monde riche.

La meilleure façon d'offrir ce soutien consiste à verser l'aide dans les budgets des gouvernements africains et à les laisser décider des dépenses qu'ils jugent prioritaires. Un tel soutien budgétaire direct offre la garantie que l'aide est effectivement consacrée aux priorités de développement des gouvernements. Cela permet aussi de maintenir les frais de surveillance et d'établissement de rapports au minimum pour les gouvernements africains. Il devrait s'agir d'un soutien prévisible et à long terme, bien que, naturellement, des clauses de rupture devraient être prévues en cas de changement radical de la situation interne.

Mais cela ne fonctionnera que si un gouvernement a adopté une stratégie de développement claire – et que le système budgétaire est ouvert et transparent. Lorsque cela n'est pas le cas, une approche sectorielle pour des secteurs particuliers tels que la santé et l'éducation serait peut-être plus appropriée. Et lorsque la gouvernance est trop mauvaise pour que les donateurs aient confiance dans des approches sectorielles, l'aide devrait peut-être être versée pour des projets spécifiques gérés par des agences d'aide au développement ou des organisations non gouvernementales. Un soutien de projet de ce type peut faire une différence réelle à la base, mais, par définition, ne peut pas contribuer à développer la capacité des gouvernements qui est nécessaire au développement à long terme – c'est pourquoi nous encourageons les donateurs à passer, dans la mesure du possible, de l'aide aux projets aux approches sectorielles et des approches sectorielles au soutien budgétaire direct. Au minimum, cependant, les donateurs devraient veiller à ce que les projets n'aillent pas à l'encontre des priorités budgétaires et de développement des gouvernements africains. Ils ne devraient pas non plus nuire aux efforts africains d'amélioration des capacités des ministères.

Les organisations transnationales d'Afrique aussi ont besoin d'être soutenues. Les communautés économiques régionales d'Afrique ont un potentiel énorme – en tant que composantes de l'Union africaine – mais leur capacité est encore faible et elles restent

encore trop souvent éloignées des questions de développement à long terme à cause des crises ou des conflits. Elles ont besoin du soutien de la communauté internationale, tout comme l'Union africaine et son programme NEPAD, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement dont les actionnaires devraient veiller à ce qu'elle développe maintenant sa vision et prenne les mesures qui s'imposent pour devenir la principale institution de financement d'Afrique. Ce sont ces organisations qui ont élaboré le « programme de changement » qui est le nouvel espoir de l'Afrique.

Le changement est également nécessaire au sein des institutions du monde développé. Les pays donateurs doivent mieux coordonner leurs activités les uns avec les autres, ainsi qu'avec les stratégies nationales africaines de lutte contre la pauvreté. La Banque mondiale, le FMI, l'OMC et les Nations unies doivent faire mieux en ce qui concerne l'Afrique.

La Banque mondiale doit transférer davantage de ressources, et de personnel, en Afrique, et doit apporter une plus grande partie de son assistance sous la forme de subventions plutôt que de prêts aux pays pauvres. Elle doit consacrer davantage de personnel aux États aux institutions faibles et instables. Elle doit prendre des engagements à plus long terme en ce qui concerne l'aide et accroître la prévisibilité de ses flux d'aide. Enfin, elle devrait améliorer sa coordination avec les autres donateurs, y compris les agences des Nations unies, qui devraient renforcer leur propre coordination au niveau national.

Le FMI pourrait aider les pays en voie de développement en évaluant et en publiant des informations sur leurs budgets et leurs comptes, pour que les citoyens puissent obliger leurs gouvernements à leur rendre des comptes, et en soutenant des évaluations externes, telles que celles relatives aux négociations de la dette. Il devrait éviter d'imposer aux pays des limites peu judicieuses sur leurs dépenses et promouvoir une meilleure allocation des subventions aux pays pauvres. Il devrait changer sa culture interne afin de la rendre plus souple.

La Banque mondiale comme le FMI doivent moins « micro-gérer » et réduire le nombre de conditions qu'ils imposent aux pays pauvres. Les seules conditions qui devraient être imposées sont que les politiques des gouvernements africains doivent être axées sur le développement, la croissance et la lutte contre la pauvreté et qu'ils gèrent leurs budgets de manière transparente et en rendant compte à leurs électeurs. Si on laisse les gouvernements africains prendre les décisions difficiles eux-mêmes, ce qu'ils sont de plus en plus nombreux à se montrer désireux de faire, les réformes ont plus de chances de suivre. D'après un proverbe tanzanien, « quelqu'un qui se baigne volontairement dans l'eau froide n'a pas froid ».

Au cours des négociations de l'OMC, les pays riches ne devraient pas essayer d'obtenir autre chose que des concessions minimales de la part des pays pauvres en échange des grandes concessions qu'ils font eux-mêmes. La réciprocité traditionnelle des négociations commerciales n'aidera pas l'Afrique à surmonter les énormes obstacles auxquels elle se trouve confrontée. Il ne faut pas non plus exercer de chantage sur les pays pauvres pour qu'ils acceptent un ensemble d'arrangements complexes pour pouvoir être admis à l'OMC. Les ministres des pays riches devraient faire des déclarations à cet effet à la prochaine réunion de l'OMC.

Les équipes de direction de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC doivent préparer des stratégies pour l'Afrique en ce sens, de préférence pour leurs réunions annuelles de 2005. La stratégie de l'OMC devrait être décidée à la réunion ministérielle de 2005 de l'organisation. Il est d'une importance capitale de trouver des moyens d'obliger ces institutions à rendre plus de comptes à leurs actionnaires et à leurs clients. Une possibilité consisterait à créer un groupe de surveillance chargé d'évaluer la qualité de l'assistance des donateurs dans chaque pays. Il pourrait s'agir d'un organe indépendant ou de

représentants des gouvernements bénéficiaires et des donateurs. Mais il est essentiel que l'Afrique puisse participer davantage au processus décisionnel de ces organismes multilatéraux. L'Afrique devrait être mieux représentée au Conseil de sécurité de l'ONU. L'Afrique devrait avoir plus de poids aux conseils de direction de la Banque mondiale et du FMI. En outre, la direction stratégique de ces institutions devrait être placée entre les mains des conseils décisionnaires dont les membres devraient rendre compte aux dirigeants politiques autorisés à parler au nom des pays membres.

La responsabilité de ces réformes incombe aux dirigeants politiques des pays membres, lesquels doivent rendre ces institutions financières internationales plus ouvertes et responsables envers le public. À cette fin, les plus hauts postes au sein du FMI et de la Banque mondiale ne devraient plus être limités aux candidats d'Europe et des États-Unis, mais devraient être pourvus dans le cadre d'une compétition ouverte. Si aucune réforme n'intervient, le public international sera obligé d'en conclure que ces institutions, qui ont été établies après la Seconde Guerre mondiale, deviennent de plus en plus inutiles dans notre monde, après la guerre froide, après l'apartheid et après le 11 septembre.

Au total, nos propositions constituent un plan détaillé, mais elles ne serviront pas à grand chose sans les mécanismes nécessaires pour les contrôler. Il existe un certain nombre d'organismes qui pourraient être chargés de cette tâche mais ils ont soit des mandats limités, soit des pouvoirs exécutifs insuffisants. Par conséquent, pour donner plus de force à nos recommandations, cette Commission propose un mécanisme indépendant pour surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ce que nous avons proposé. Ce mécanisme pourrait, par exemple, être dirigé par, deux personnalités influentes de poids dans la communauté internationale, un Africain et un membre de la communauté des donateurs, qui pourraient présenter un rapport annuel court, ouvert et ciblé. Ils devraient être soutenus par une petite unité au sein d'une des institutions africaines ou internationales actuelles.

Mais aussi claires les recommandations soient-elles et aussi efficace le processus de surveillance soit-il, rien de tout cela n'arrivera sans volonté politique. Seule la volonté politique réduira l'énorme fossé du passé entre les promesses et la pratique. Pour que cette volonté politique existe, l'Afrique doit devenir une question qui ne peut pas être ignorée dans les politiques nationales des pays du G8.

Nous savons que – avec l'aide des députés, des médias, des agences d'aide au développement, des églises et des autres groupes religieux, des syndicats, de la diaspora africaine et du monde des affaires – cela est possible. La voix de chacun et les actions menées à la base peuvent faire une différence profonde. La campagne Jubilé 2000 l'a prouvé. Elle a été lancée par deux personnes et s'est terminée avec un million de personnes dans la rue, demandant que la dette des pays pauvres soit annulée. Les gouvernements du monde riche ont été obligés d'écouter et l'équivalent de 100 milliards d'USD de dette bilatérale ont été annulés.

C'est pourquoi la campagne internationale de cette année, Appel mondial à l'action contre la pauvreté, est tellement importante. Nous espérons que 2005 sera l'année où 100 % de la dette multilatérale restante seront annulés. Au lancement de cette campagne, à Londres en février, Nelson Mandela a déclaré devant la foule à Trafalgar Square : « En ce nouveau siècle, des millions de gens dans les pays les plus pauvres du monde restent emprisonnés, en esclavage et dans les chaînes. Ils sont enfermés dans la prison de la pauvreté. Il est temps de les libérer. »

Seule l'indignation du public face à la situation actuelle amènera nos hommes politiques à s'engager à prendre les décisions nécessaires pour y parvenir. Et à tenir leurs promesses cette fois.

Des promesses non tenues et des possibilités gâchées

Quiconque élabore un plan pour un grand programme d'action tel que celui de cette commission devient particulièrement conscient d'une chose. Les rapports entre l'Afrique et le monde développé sont une histoire d'espairs soulevés et sans cesse anéantis – de promesses tenues et de possibilités gâchées. Les dirigeants africains eux-mêmes, bien sûr, n'ont pas joué leur rôle. L'Afrique non plus n'a pas tenu ses engagements. Elle a promis de consacrer 15 % des budgets nationaux à la santé mais ne l'a pas fait. Elle a déclaré haut et fort œuvrer pour l'égalité des sexes mais cela n'a pas été suivi d'action. Mais les dirigeants du monde riche ne peuvent pas non plus être fiers de leur catalogue de promesses non tenues.

« L'éducation pour tous » a été promise mais le financement n'a pas suivi. Même chose pour le VIH et le SIDA. Les initiatives de lutte contre la corruption n'ont pas été ratifiées ni mises en œuvre. Le monde dit « plus jamais » après chaque grande atrocité, mais ferme les yeux sur le commerce des petites armes. Les codes de déontologie des multinationales restent de simples exercices de relations publiques. Les règles commerciales sont appliquées avec de longues séries de conditions particulières. Les promesses d'aide sont jugées impossibles à honorer. Les programmes d'annulation de la dette sont jonchés de restrictions insolubles. Les pays riches font des promesses pleines de bonnes intentions au cours des conférences internationales pour décider plus tard que ces promesses, ou leur calendrier, étaient irréalistes. Des objectifs sont fixés, refixés et révisés encore de manière telle que tous les pays riches ne font rien de plus que limiter l'ampleur de leurs échecs. L'écart entre les promesses et la réalité ne se réduit jamais.

Aujourd'hui, la communauté mondiale a devant elle une autre grande promesse. Il y a cinq ans, à New York, tous les leaders du monde entier, toutes les organisations internationales et presque tous les pays ont signé une déclaration historique. La déclaration du Millénaire était le reflet d'un engagement commun de redresser les plus grands torts de notre temps. Les objectifs du Millénaire pour le développement pour le développement représentaient un plan extraordinaire qui promettait que, d'ici à 2015, chaque enfant irait à l'école, que les morts d'enfants évitables seraient évitées et que la pauvreté serait réduite de moitié.

Mais déjà ces nobles ambitions disparaissent dans le lointain. En dépit de la promesse de trouver les fonds nécessaires – et en dépit d'un renouvellement des engagements à la conférence des Nations unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002 – l'Afrique est loin d'avoir atteint tous les objectifs. Il suffit de consulter le rapport du projet Millénaire des Nations unies, Investir dans le développement, qui a été publié en janvier 2005, pour se rendre compte du chemin qui reste à parcourir.

D'après les projections actuelles, la réduction de moitié de la pauvreté ne sera pas devenue une réalité en 2015 mais en 2150 – c'est-à-dire avec 135 ans de retard. Les Africains savent qu'il est parfois nécessaire d'être patient, mais 135 ans, c'est trop quand des enfants meurent alors que le reste du monde a les médicaments pour les guérir. C'est trop long pour ceux qui attendent que la justice se fasse.

L'engagement du Millénaire était peut-être un engagement de confiance – pour citer un autre de nos commissaires, le ministre britannique des Finances Gordon Brown, « le plus grand engagement de confiance jamais pris entre les riches et les pauvres ». Les promesses faites aux pauvres devraient être considérées comme créant des obligations particulièrement incontournables. Le chèque de la justice internationale ne doit pas être retourné, pour reprendre l'expression frappante de Martin Luther King, avec les mots « fonds insuffisants » écrits dessus. Le danger auquel nous faisons face aujourd'hui est que

ce qui a commencé comme le plus grand engagement de notre temps entre les riches et les pauvres risque maintenant de devenir la plus grande trahison de tous les temps des pauvres par les riches.

Le problème n'est pas que la promesse du développement du Millénaire était mauvaise en soi, ni que la promesse était irréaliste ou l'engagement inutile. Le problème est que le monde a été trop lent à développer les moyens de l'honorer. Des mesures rigoureuses s'imposent d'urgence pour honorer cet engagement. Le programme d'action de la Commission pour l'Afrique – améliorer la gouvernance et les infrastructures en Afrique, accorder au continent une autre réduction de la dette substantielle, doubler l'aide afin de réduire la pauvreté de moitié et ouvrir les possibilités commerciales – montre qu'il existe une manière réaliste de le faire. Sans un programme tel que celui-ci, les objectifs du Millénaire pour le développement deviendront rien de plus qu'une bonne intention de plus. Et l'Afrique restera, pour reprendre les mots du président de cette Commission, une cicatrice sur la conscience du monde.

Pourquoi se donner la peine ?

Certains penseront que nous sommes trop ambitieux ou pas assez réalistes. De grandes vues d'ensemble ont déjà été tentées, diront-ils. À la fin des années 1970, la commission Brandt a passé sept ans à analyser la question de la pauvreté dans le monde. Son rapport, Nord-Sud, proposait un certain nombre de réformes du système économique mondial en vue d'intégrer les pays du tiers-monde dans l'économie mondiale. Les changements qui ont suivi n'étaient que fragmentés, mais cela ne doit pas toujours être le destin qui attend de telles initiatives. Le plan Marshall a également été accueilli avec dédain après la Seconde Guerre mondiale. En 1948, face à une Europe en ruines, le secrétaire d'État américain, le général Marshall, a proposé un vaste plan de reconstruction. Pour commencer, il avait une vue étroite de l'aide d'urgence qui s'imposait, mais il a rapidement conclu qu'il y avait des problèmes économiques et sociaux profonds à résoudre.

Le résultat est que le pays le plus riche du monde – les États-Unis – a accepté de transférer 1 % de son revenu national, tous les ans pendant quatre ans, pour financer le développement d'une Europe ravagée par la guerre. Les pays riches sont maintenant beaucoup plus riches et les 25 milliards d'USD de plus par an que nous proposons dans un premier temps ne représentent que 0,1 % de leur revenu en plus. Cette somme devrait servir à financer des mesures dans un grand nombre de domaines, simultanément, comme l'a fait le plan Marshall. Le plan Marshall a marché. Il ne faut pas l'oublier.

Ce dont l'Afrique a besoin est clair. Elle a besoin d'une meilleure gouvernance et de renforcer la capacité de ses États. Elle a besoin de paix. Elle a besoin de stabilité économique et politique pour créer un climat favorable à la croissance – et à une croissance à laquelle les pauvres puissent participer. Elle a besoin d'investissements dans les infrastructures et dans les systèmes de santé et d'éducation qui lui permettront d'avoir une main-d'œuvre en bonne santé et qualifiée et des citoyens heureux et épanouis. Elle a besoin d'augmenter ses échanges commerciaux, selon des conditions plus équitables que celles accordées par le monde riche jusqu'à présent. Elle a besoin d'un plus grand allègement de la dette. Elle a besoin d'une aide de meilleure qualité que celle offerte actuellement. Enfin, elle a besoin que l'aide soit multipliée par deux pour payer tout cela.

Sans efforts coordonnés et simultanés dans un large éventail de domaines, la renaissance économique de l'Afrique sera hésitante – si toutefois elle se produit. Mais si l'Afrique obtient une impulsion forte ou « big push », que nous recommandons, le continent devrait, plus rapidement que bien des gens ne le pensent, être mieux en mesure de s'en sortir seul – et finir par se passer de l'aide.

Dans tout cela, l'Afrique doit prendre la tête, mais dans tout cela, l'Afrique aura besoin d'un soutien considérable de la part du monde riche, qui devra donner plus et également changer son comportement – au niveau du commerce international, de l'allègement de la dette et de la place accordée à l'Afrique dans ses institutions.

Pourquoi le monde riche devrait-il s'en donner la peine ? Pour commencer, dans son intérêt propre. Une Afrique stable et en croissance fournira un marché de plusieurs centaines de millions de personnes sur lequel le reste du monde pourra vendre ses biens et ses services. Aujourd'hui terre de privation, l'Afrique possède le potentiel de devenir une terre d'opportunités. Elle constituera également une source d'approvisionnement stable. L'Afrique détient 7 % des réserves mondiales de pétrole et comptait pour 11 % des exportations mondiales de pétrole en 2000. En 2015, l'Afrique occidentale comptera pour 25 % des importations de pétrole aux États-Unis. Et sa richesse en ressources naturelles ne se limite pas aux produits plus traditionnels. Elle est la première source de coltan, composant essentiel des téléphones mobiles. À mesure que le monde changera et se développera, il est probable que les vastes ressources de l'Afrique resteront vitales pour la prospérité du monde.

En revanche, si l'Afrique se maintient dans un état d'insécurité et de stagnation économique, non seulement cela sera mauvais pour les Africains, mais cela sera également mauvais pour le reste du monde. Cela accentuera davantage encore les pressions de la migration, légale ou illégale. Et une Afrique incapable de contrôler la propagation de la maladie ne condamnera pas seulement un nombre incalculable d'enfants, de femmes et d'hommes africains à une mort inutile, mais elle sera également une source de maladie pour l'ensemble du monde à l'ère de la mondialisation.

Qui plus est – comme les événements du 11 septembre 2001 l'ont brutalement montré – une Afrique où les États sont en situation d'échec et où un ressentiment profond règne peut devenir une source de conflit non seulement interne mais qui se répandra d'un continent à un autre sous forme de crime et du terrorisme international. Il semblerait que des cellules de groupes liés à Al Kaïda soient en activité au Kenya, en Éthiopie, en Somalie et au Soudan, et des attaques terroristes ont déjà eu lieu en Afrique orientale. En effet, les premiers actes de violence d'Al Kaïda ont été commis en Afrique, avec les attentats à la bombe des ambassades américaines de Nairobi et de Dar es Salam. Le renforcement des liens entre des groupes de terroristes d'Afrique du Nord et d'Afrique occidentale, par exemple en Algérie, au Maroc et au Mali, est également préoccupant. Ces groupes, qui se cachent dans des endroits où ils peuvent préparer leurs plans sans risquer d'être dérangés par des gouvernements faibles, menacent la sécurité et la prospérité en Afrique, car de nombreux Africains périssent dans les attaques, ainsi que le tourisme, et ils nuisent aux autres investissements. Ils font également peser une menace sur toute la communauté mondiale.

Mais cette Commission pense que quelque chose de plus profond nous motive. Il y a quelque chose de plus grand, de plus noble et de plus exigeant que nos seuls besoins partagés, nos intérêts communs et nos destins liés. Notre intérêt commun, titre de notre rapport, est défini par notre humanité commune.

Les différents commissaires en ont parlé de différentes manières. Notre président, le premier Ministre britannique, Tony Blair, a parlé de la « reconnaissance du lien commun de l'humanité ». L'activiste et musicien Bob Geldof a parlé d'une mission « en vue de tendre la main de la sympathie et de l'humanité partagée pour toucher, au-dessus du brouhaha impénétrable, les êtres humains de l'autre côté ». Le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi a employé le terme « solidarité » – qui ne veut pas dire un sentiment de vague compassion mais une détermination ferme et persévérante de nous engager tous en faveur du bien commun car nous sommes en fait tous responsables les uns des autres.

Il y a dans cela plus que la gentillesse des étrangers. Il s'agit d'un voyage de la charité vers la justice ou de ce que l'on appelle, en zoulou et dans d'autres langues bantoues, « ubuntu » : l'identité de chaque personne est liée aux autres dans une communauté. « Je suis ce que je suis en raison de ce que nous sommes tous ». Dans un monde mondialisé, notre sens de l'ubuntu doit aller jusqu'à l'autre bout de la planète. Plus le marché est mondial, plus il doit être équilibré par une culture mondiale de solidarité, attentive aux besoins des plus faibles. L'interdépendance est, dans son sens le plus profond, une question morale. Notre humanité commune est violée par l'extrême pauvreté que nous voyons tous en Afrique. Et c'est ce qui nous pousse à exiger que des mesures soient prises pour lutter contre la privation et le désespoir au nom d'autres personnes que nous ne rencontrerons peut-être jamais dans ces terres lointaines.

Nous sommes un univers moral. Et notre sens moral commun nous fait reconnaître notre devoir envers les autres. En tant que groupe mixte de commissaires africains et non africains, nous avons dans notre entreprise commune ressenti tout cela en étant liés ensemble par notre intérêt commun.

L'heure du changement est arrivée. C'est notre conviction à tous. En agissant ensemble, nous avons le pouvoir de façonner l'histoire. Ne rien faire serait intolérable. Faire quelque chose n'est pas assez. Faire tout notre possible est non seulement une obligation, c'est notre devoir. Le moment d'agir est venu.

Recommandations

L'Afrique a commencé à progresser dans la longue bataille contre la pauvreté. Mais pour que ses progrès se poursuivent, un partenariat plus soutenu entre les pays d'Afrique et ceux du monde riche sera nécessaire. Pour cela, des actions, et des changements, s'imposeront des deux côtés.

L'Afrique doit prendre la tête dans ce partenariat, accepter la responsabilité de ses problèmes et se charger de trouver les solutions – qui ont beaucoup plus de chances de donner des résultats si elles proviennent des idées et avis des Africains que si elles sont imposées de l'extérieur. De son côté, la communauté internationale doit cesser d'agir d'une manière propre à désavantager les plus pauvres du monde ou à leur nuire. Elle doit faire tout son possible pour soutenir les réformes qui sont en cours en Afrique et ces dernières doivent nettement s'accélérer pour que le continent connaisse la prospérité et que les pauvres puissent participer à cette prospérité. Elle doit soutenir les initiatives régionales de l'Afrique, y compris l'Union africaine et son programme NEPAD, pour travailler ensemble à la création et à la promotion de ces réformes.

Certaines de nos recommandations, dans les domaines des infrastructures, de la santé et de l'éducation, supposent des transferts de fonds importants du monde développé vers l'Afrique. D'autres, sous-tendues par de nouvelles façons de voir les cultures africaines, nécessitent une modification des comportements, des méthodes de travail et des priorités. D'autres supposent que la communauté internationale cesse d'agir d'une manière nuisible à l'Afrique. Nos recommandations forment un tout complet, et doivent être considérées comme tel. Les partenaires doivent travailler ensemble à la mise en œuvre de cet ensemble de recommandations avec engagement, persévérance et rapidité, en se concentrant chacun sur la manière d'apporter la contribution la plus efficace.

A : Recommandations sur la gouvernance et le développement des capacités

La mauvaise gouvernance a nui au développement de nombreuses parties de l'Afrique jusqu'à aujourd'hui. La mauvaise gouvernance peut se caractériser, par exemple, par de mauvaises politiques gouvernementales et un climat politique et économique qui décourage les investissements. Elle peut également prendre la forme de la corruption et de systèmes bureaucratiques sur lesquels le public n'a aucun droit de regard et qui ne répondent donc pas de leurs actes devant le public. Il peut également s'agir d'un manque d'obligation de rendre compte et de la faiblesse des mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre et de faire valoir leurs droits : les parlements, les médias et le système de la justice.

Dans de nombreuses régions d'Afrique, l'insuffisance des capacités de l'administration centrale et territoriale ainsi que les difficultés à recruter du personnel qualifié et à le garder équipé et motivé se trouvent au cœur du problème de la gouvernance. Les organisations régionales et panafricaines du continent, y compris l'Union africaine et son programme NEPAD, qui sont si importants pour l'avenir de l'Afrique, ont également besoin d'être renforcés.

Investir dans le développement des capacités

- Les pays développés devraient vigoureusement soutenir – politiquement et financièrement – les efforts accomplis par l'Afrique pour renforcer les organismes et les programmes panafricains et régionaux, y compris le mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

- Les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies de développement des capacités complètes. Les donateurs devraient investir dans ces stratégies, en veillant à ce que leurs efforts soient parfaitement alignés sur ces stratégies au lieu de suivre leurs propres procédures et priorités, qui sont peut-être différentes.
- Des professionnels qualifiés sont essentiels à l'amélioration des compétences administratives et techniques qui font si gravement défaut en Afrique. La communauté internationale devrait s'engager, en 2005, à verser 500 millions d'USD par an, pendant 10 ans, pour revitaliser les établissements d'enseignement supérieur africains et jusqu'à 3 milliards d'USD sur 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie, y compris dans des instituts de technologie africains.

Augmenter l'obligation de rendre compte et la transparence

- Les parlements des pays développés et en développement devraient créer des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le parlement panafricain.
- Les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé, avec le soutien des gouvernements, devraient former un consortium de partenaires, en Afrique et ailleurs, afin de fournir les fonds et l'expertise nécessaires pour créer un instrument de développement des médias en Afrique.
- Les gouvernements, les actionnaires des entreprises et les consommateurs des pays développés devraient faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités avec plus de transparence dans les pays en voie de développement et pour qu'elles adhèrent aux codes et normes de déontologie internationaux.
- La communauté internationale devrait offrir un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait soutenir le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités des fonctionnaires comme de la société civile en contribuant au fonds de dépôt multidonateur de l'ITIE.
- Les principes de transparence tels que ceux de l'ITIE devraient être étendus à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche.
- Les pays importateurs de bois devraient veiller à ne pas faire le négoce de produits forestiers acquis illégalement et devraient acheter uniquement du bois et des produits d'origine légale.

Corruption

La corruption est un problème généralisé auquel de nombreux dirigeants africains se trouvent confrontés. Ils doivent redonner la preuve de leur volonté politique de lutter contre la corruption à tous les niveaux de l'économie et de la société. Nombre de pays d'Afrique se sont déjà attelés à la tâche. Une plus grande transparence de la part des gouvernements africains facilitera le processus. Mais la lutte contre la corruption suppose de s'attaquer à ceux qui offrent des pots-de-vin comme à ceux qui les reçoivent.

- Les pays développés devraient encourager leurs agences de crédit à l'exportation à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsqu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement. Les pays développés devraient également appliquer intégralement la Déclaration d'action sur la corruption

et les crédits officiellement soutenus à l'exportation, approuvée par les membres du groupe des pays industrialisés, l'OCDE.

- Les pays et les territoires dotés de centres financiers importants devraient, d'urgence, prendre toutes les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour rapatrier les fonds et les actifs publics obtenus illégalement. Nous demandons aux pays du G8 de prendre des engagements spécifiques en 2005 et de présenter leur rapport sur les progrès accomplis, et sur les sommes rapatriées, en 2006.
- Tous les États devraient ratifier et appliquer la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption en 2005 et encourager des politiques de marchés publics plus transparentes en Afrique comme dans le monde développé, notamment dans les domaines de la construction et de l'ingénierie.

Renforcer les systèmes d'information

- Il est essentiel de disposer d'informations fiables pour élaborer des politiques en connaissance de cause et fournir des services efficaces. Les donateurs devraient verser les sommes supplémentaires requises pour aider l'Afrique à améliorer ses systèmes de collecte et d'analyse statistique, en vue de remplir les critères normalement considérés comme le minimum acceptable (soit, d'après les estimations, environ 60 millions d'USD de plus par an).

B : Recommandations sur la paix et la sécurité

Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans augmentation des investissements dans prévention des conflits, le développement de l'Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide que les Africains attendent. C'est aux Africains que la responsabilité première de résoudre les conflits en Afrique devrait incomber, mais le monde développé peut faire beaucoup plus pour renforcer la prévention des conflits. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité.

S'attaquer aux causes des conflits et développer la capacité de les gérer

- Pour que l'aide joue un rôle plus efficace dans la réduction des conflits, tous les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devraient obligatoirement utiliser des évaluations de réduction des risques de conflits violents et d'amélioration de la sécurité humaine lorsqu'ils formulent leurs stratégies d'assistance nationales et régionales.
- À titre de priorité et au plus tard en 2006, la communauté internationale devrait entamer des négociations sur le traité international du commerce des armes (TCA).
- La communauté internationale doit également adopter des accords plus efficaces et exécutoires sur le commerce territorial et extraterritorial des armes ainsi que des normes communes de surveillance et de mise en œuvre. Ces accords pourraient être intégrés dans un TCA complet.
- Afin d'accélérer l'adoption de mesures de contrôle du commerce des ressources naturelles utilisées pour financer les guerres, la communauté internationale devrait :
 - se mettre d'accord sur une définition commune des « ressources sources de conflits », devant être approuvée mondialement par le biais des Nations unies ;
 - créer un comité d'experts permanent au sein de l'ONU chargé de surveiller les liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents et la mise en œuvre des sanctions. Le comité d'experts devrait être habilité à recommander des mesures coercitives au Conseil de sécurité de l'ONU.
- Les pays de l'OCDE devraient encourager l'élaboration et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises travaillant dans des régions présentant des risques de conflits violents, devant être intégrées dans les Consignes de l'OCDE sur les entreprises multinationales.

Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits

La communauté internationale doit honorer les engagements pris en ce qui concerne le renforcement de la capacité de maintien de la paix de l'Afrique, y compris sur le plan du soutien en matière de formation et de logistique. Mais elle doit aller plus loin et investir davantage dans des moyens de prévention efficace et dans des moyens non militaires de résoudre les conflits.

- Pour permettre à l'UA d'agir rapidement et efficacement en matière de prévention et de résolution des conflits violents, les donateurs devraient s'engager à financer au moins 50 % du Fonds pour la paix de l'UA à partir de 2005. Dans la mesure du possible, et en échange de la mise en œuvre d'un système de responsabilité financière efficace par l'UA, ces contributions devraient ne pas être affectées à une fin précise et être versées ensemble chaque année. Lorsqu'ils sont versés directement aux Communautés économiques régionales, les fonds devraient également être coordonnés et, si possible, ne pas être affectés à une fin précise.

- En 2005, l'ONU et les organisations régionales devront prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour la prévention et la résolution des conflits. Elles devront également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.
- En 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait instituer la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme l'a proposé le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement. Cette commission devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour s'acquitter de sa mission de prévention des conflits violents et de coordination de la reconstruction post-conflit.

Consolider la paix après les conflits

Nous recommandons d'autres mesures en plus du soutien à la Commission de construction de la paix des Nations unies pour améliorer la coordination de la construction de la paix après les conflits, à savoir :

- Les donateurs devraient financer le règlement rapide des arriérés des pays d'Afrique sortant d'un conflit afin de permettre à ses derniers d'accéder rapidement au financement à des conditions de faveur offert par les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport relatives à la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement à long terme et prévisible, sous forme de subventions, suffisant pour répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

C : Recommandations sur l'inclusion sociale : investir dans les ressources humaines

Rien ne peut remplacer l'augmentation importante des ressources qui s'impose après des années de sous-investissement chronique dans l'éducation, la santé et la protection sociale.

Pour que ces nouvelles ressources importantes soient utilisées de manière efficace, il faudra des plans complets de mise en œuvre et de surveillance des résultats. À cette fin, les gouvernements africains doivent continuer à renforcer la gouvernance et veiller à faire participer les citoyens ordinaires et les communautés locales aux décisions de développement. Pour sa part, la communauté internationale doit tenir ses promesses. Les gouvernements africains comme les donateurs internationaux doivent faire en sorte que les possibilités soient ouvertes à tous.

Éducation

- Les donateurs et les gouvernements africains devraient honorer leurs engagements en ce qui concerne l'éducation pour tous afin que chaque enfant d'Afrique aille à l'école. Les donateurs devraient verser 7-8 milliards d'USD de plus par an, alors que les gouvernements africains développent des plans nationaux complets en vue d'offrir une éducation de qualité.
 - Dans leurs plans nationaux, les gouvernements africains devraient identifier des mesures en faveur de la scolarisation des garçons comme des filles, avec l'allocation des ressources qui s'impose. Les donateurs devraient prendre ces frais supplémentaires à leur charge.
 - Les gouvernements africains devraient s'engager à abolir les frais de scolarité dans l'éducation de base, ce que les donateurs devraient financer jusqu'à ce que les pays soient en mesure de régler ces frais eux-même.
 - Afin d'offrir une éducation de qualité élevée, les gouvernements africains devraient investir dans la formation des enseignants, la fidélisation du personnel et le développement professionnel. Les ratios enseignants/nombre d'enfants devraient être amenés à moins de 1:40 dans l'éducation de base. Les donateurs devraient s'engager à apporter un financement à long terme prévisible à cette fin.
 - L'éducation devrait viser à développer des compétences utiles pour l'Afrique contemporaine. Les donateurs devraient financer des réseaux régionaux en vue de soutenir les gouvernements africains dans le développement de programmes plus appropriés à tous les niveaux.

Santé

- Les gouvernements africains devraient investir dans la reconstruction des systèmes de santé publique. Les donateurs devraient apporter 7 milliards d'USD sur cinq ans à cette fin, dans le cadre de la Stratégie pour la santé et du Programme d'action initial du programme NEPAD de l'Union africaine.
- Les donateurs et les gouvernements africains devraient investir d'urgence dans la formation et la fidélisation du personnel afin de pouvoir disposer d'un million de professionnels de la santé en plus en 2015.
- Les gouvernements africains devraient affecter 15 % de leurs budgets annuels à la santé, comme ils s'y sont engagés, et adopter des stratégies pour la prestation efficace des services de santé. Afin de régler les sommes manquantes, les donateurs devraient augmenter les fonds qu'ils allouent au soutien de ces stratégies de 10 milliards d'USD

de plus par an immédiatement jusqu'à 20 milliards d'USD par an d'ici à 2015. Les fonds devraient être principalement versés aux budgets nationaux.

- Lorsque les gouvernements africains adoptent un système de gratuité des soins dans le cadre de la réforme, les donateurs devraient s'engager à long terme à apporter le financement manquant que cela suppose jusqu'à ce que les pays puissent prendre ces frais à leur charge.
- Les donateurs devraient financer entièrement le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.
- Les donateurs devraient s'engager à financer entièrement l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) par le biais de l'instrument de financement de l'immunisation. Les donateurs devraient également honorer les engagements pris dans le cadre de l'initiative d'éradication de la polio afin d'éradiquer la polio en 2005.
- La stratégie « Deux maladies, un patient » de l'Organisation mondiale de la santé devrait être soutenue dans le but de prodiguer des soins intégrés dans le traitement de la tuberculose et du VIH.
- Les gouvernements africains et les donateurs devraient travailler ensemble pour parvenir à ce que chaque mère enceinte et chaque enfant disposent d'une moustiquaire traitée avec un insecticide durable et de médicaments efficaces pour soigner le paludisme.
- Les donateurs devraient veiller à ce que le traitement et la prévention des maladies parasitaires et des carences en micronutriments soient suffisamment financées. Les gouvernements et les partenariats médicaux mondiaux devraient veiller à ce que cela soit intégré aux campagnes de santé publique d'ici à 2006.
- Les gouvernements africains doivent donner la preuve concrète de leur détermination à promouvoir le droit des femmes et des hommes à la santé génésique et sexuelle. Les donateurs devraient faire le maximum pour permettre l'accès universel aux services de santé sexuelle et génésique.
- Les donateurs devraient créer des incitations pour favoriser la recherche médicale adaptée aux besoins de l'Afrique. Ils doivent établir des contrats d'achat anticipé de médicaments. Ils devraient augmenter le financement direct de la recherche effectuée par l'Afrique, sous la coordination des communautés économiques régionales et en collaboration avec les partenariats médicaux mondiaux.

L'eau et l'assainissement

- À partir de 2005, les donateurs doivent inverser le déclin de l'aide consacrée à l'eau et à l'assainissement afin de permettre aux gouvernements africains d'atteindre l'objectif Vision de l'eau en Afrique, à savoir réduire de 75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires d'ici à 2015. Le G8 devrait, d'ici à 2007, présenter son rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur l'eau du G8 arrêté en 2003.

Le VIH et le SIDA

- La communauté internationale doit parvenir à un accord mondial en 2005 en vue d'harmoniser la réponse actuellement disparate au VIH/SIDA, en soutenant les stratégies audacieuses, complètes et tenant compte des rapports de forces entre les hommes, les femmes et les jeunes adoptées par les gouvernements africains.

- Comme convenu dans la déclaration d'engagement sur le VIH et le SIDA de la SSAGNU, les gouvernements africains et la communauté internationale devraient travailler ensemble, d'urgence, en vue de faire du droit à la prévention, au traitement et aux soins une réalité. Les donateurs devraient répondre aux besoins immédiats et augmenter leur contribution d'au moins 10 milliards d'USD par an pendant cinq ans.

Protéger les plus vulnérables

- Les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies de protection sociale pour les orphelins et les enfants vulnérables, en soutenant leurs familles étendues et leurs communautés. Les donateurs devraient s'engager à offrir un financement à long terme prévisible de ces stratégies en versant 2 milliards d'USD par an immédiatement, puis 5-6 milliards par an d'ici à 2015.
 - Les donateurs devraient soutenir le programme NEPAD de l'Union africaine en ce qui concerne le développement un cadre de promotion des droits et de l'intégration et aider les pays à élaborer des stratégies de protection sociale d'ici à 2007.
 - Les donateurs et les gouvernements africains devraient appuyer et mettre en œuvre le cadre de protection, de soin, et de soutien des orphelins et des enfants vulnérables des Nations unies.
 - Les donateurs et les gouvernements africains devraient offrir un soutien budgétaire direct aux organisations panafricaines afin de les aider dans leur travail de protection des droits de la femme et des enfants.

D : Recommandations sur la croissance et la lutte contre la pauvreté

La pauvreté en Afrique continuera à augmenter si la croissance économique ne s'accélère pas – et si les pauvres ne peuvent pas y participer. Il ne devrait pas y avoir d'exclus. Les décideurs doivent toujours réfléchir à l'impact des politiques sur les pauvres. L'ensemble de propositions présenté dans ce chapitre et dans d'autres devrait permettre aux pays d'Afrique subsaharienne d'atteindre et de maintenir des taux de croissance de 7 % d'ici à 2010. Il devrait en outre favoriser la participation des pauvres aux possibilités créées par la croissance. Cela aura pour effet de favoriser la réduction de l'inégalité de revenu, laquelle peut affaiblir l'impact de la croissance sur la pauvreté.

Nos propositions à cet égard sont classées en deux catégories. La première porte principalement sur la promotion de la croissance. Une croissance plus rapide et un recul plus marqué de la pauvreté supposent des investissements importants dans les infrastructures, l'agriculture, le développement urbain, la création d'un climat favorable à l'investissement et des politiques qui tiennent soigneusement compte de l'environnement et des changements climatiques. La croissance sera tirée par le secteur privé, mais le gouvernement crée les conditions qui rendront cela possible – le défi consiste à construire un partenariat solide.

La deuxième catégorie porte sur la promotion de la participation des pauvres à la croissance. À cet égard, il conviendra tout particulièrement d'essayer d'offrir des possibilités nettement meilleures et des droits plus solides aux femmes, qui jouent souvent un rôle essentiel dans la croissance des petites entreprises. Les jeunes ont besoin d'emplois. Le monde des affaires peut également jouer un rôle dans ces secteurs.

Promouvoir la croissance

- L'Afrique a besoin d'investir 20 milliards d'USD de plus par an dans les infrastructures. Pour l'y aider, les pays développés devraient verser 10 milliards d'USD de plus par an jusqu'en 2010 et, après un bilan des progrès accomplis, 20 milliards d'USD par an pendant les cinq années qui suivront. Ces fonds devraient soutenir les infrastructures régionales, nationales, urbaines et rurales prioritaires de l'Afrique, des routes rurales et de l'amélioration des bidonvilles aux technologies de l'information et de la communication nécessaires pour faciliter une plus grande intégration des régions de l'Afrique et permettre à l'Afrique de percer sur les marchés mondiaux.
- Les gouvernements africains doivent libérer l'esprit d'entreprise poussé des Africains. Pour les y aider, les gouvernements donateurs et le secteur privé devraient coordonner leurs efforts derrière l'instrument d'amélioration du climat des investissements proposé par le programme NEPAD de l'Union africaine. Cela nécessite le versement sur sept ans de 550 millions d'USD de la part des donateurs et du secteur privé en vue d'identifier et de surmonter les obstacles aux affaires. En outre, les pays développés devraient soutenir un fonds de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, l'agence publique de gestion de risque mondiale, en vue d'assurer les investisseurs nationaux et étrangers dans les pays qui sortent d'un conflit en Afrique. Le soutien devrait également être étendu aux investisseurs nationaux de toute l'Afrique subsaharienne.
- Dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures destinées à promouvoir le développement agricole et rural, l'Afrique doit doubler les surfaces de terres arables irriguées d'ici à 2015. Les donateurs doivent l'y aider, en visant dans un premier temps à financer une augmentation de 50 % d'ici à 2010, en mettant l'accent sur l'irrigation de petite échelle. Parmi les autres mesures envisageables, citons : l'amélioration du climat des investissements, les infrastructures rurales, la recherche et la propagation de

nouvelles techniques agricoles, le droit à la terre et la protection de l'occupation des terres, pour les femmes notamment, et l'investissement dans les petites villes afin d'encourager la croissance des marchés locaux et régionaux.

Faire participer les pauvres à la croissance

- Les pays développés devraient créer un fonds de développement pour les entreprises en Afrique de 100 millions d'USD pour soutenir les initiatives du secteur privé qui contribuent au développement des petites entreprises en leur facilitant l'accès aux marchés. Ce fonds encouragera de nouveaux partenariats dans les secteurs financiers et non financiers et contribuera aux objectifs de l'Union africaine de promotion de la création d'emplois pour les jeunes et de l'esprit d'entreprise chez les femmes.
- Les gouvernements africains doivent être les premiers à promouvoir l'emploi des jeunes, hommes et femmes, dans leurs politiques de croissance. Les donateurs devraient aider les gouvernements africains à formuler et mettre en œuvre des plans d'action nationaux sur l'emploi par l'intermédiaire du Réseau pour l'emploi des jeunes, comme le recommande l'Union africaine.

Promouvoir le rôle des entreprises

- La Commission demande au monde des affaires, national et international, de modifier de façon radicale la manière dont il participe au processus de développement en Afrique. Les entreprises doivent souscrire aux principaux codes de bonne conduite sociale et environnementale, y compris sur les questions de corruption et de transparence, et axer leurs efforts sur l'action coordonnée dans la lutte contre la pauvreté – en travaillant en partenariat les uns avec les autres, avec les donateurs, avec les gouvernements nationaux et avec la société civile, y compris les syndicats. Pour les y aider, les pays développés devraient soutenir l'initiative « Growing Sustainable Development » du monde des affaires du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dans la région. De leur côté, les donateurs et les gouvernements africains doivent développer des partenariats plus efficaces avec le secteur privé.

L'environnement et les changements climatiques

- En soutien à l'initiative sur l'environnement du programme NEPAD de l'Union africaine, les donateurs devraient accorder plus d'importance à la protection de l'environnement dans tous leurs programmes. Les gouvernements donateurs et les institutions internationales, y compris la Banque mondiale, le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le PNUD, devraient encourager l'intégration de la soutenabilité environnementale dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des gouvernements africains. Ces dernières devraient comporter des indicateurs de suivi des performances environnementales.
- Les pays développés devraient fixer des objectifs en vue de favoriser un plus grand usage des nouvelles technologies plus propres afin de stimuler le marché mondial et d'encourager leur utilisation dans les pays en voie de développement. Les donateurs devraient œuvrer à l'amélioration du réseau d'observation climatique par le biais du système d'observation climatique mondial, du soutien bilatéral et d'un programme de développement des capacités coordonné entre les établissements de recherche des donateurs et ceux d'Afrique. À partir de 2008, les donateurs devraient faire des facteurs de risque que sont la variabilité climatique et les changements climatiques une partie intégrante de leur planification et évaluation de projet. Ils devraient honorer leurs engagements de financement pour aider les pays africains à s'adapter aux risques et aux impacts des changements climatiques.

E : Recommandations sur le commerce

L'accroissement du commerce est essentiel à l'augmentation de la croissance. La part de l'Afrique dans le commerce mondial est passée de 6 % il y a 20 ans à 2 % seulement, et l'Afrique est à la traîne par rapport à ses concurrents. L'Afrique se trouve confrontée à un énorme défi si elle veut inverser cette tendance et rattraper son retard. Les gouvernements africains doivent tirer ce processus et être libres d'élaborer leurs propres politiques commerciales. Les pays africains et la communauté internationale pourraient parvenir à relever le défi en travaillant ensemble dans trois grands domaines : soutenir les stratégies africaines qui développent la capacité de participer au commerce, démanteler les barrières douanières du monde riche au cycle des négociations commerciales mondiales de Doha et offrir un soutien temporaire pour aider l'Afrique à s'adapter à de nouveaux régimes commerciaux.

Améliorer la capacité de l'Afrique de participer au commerce

- L'Afrique doit augmenter sa capacité de participer au commerce. Elle doit abolir ses propres obstacles internes qui existent entre pays africains. Des mesures visant à faciliter les échanges commerciaux seront essentielles, y compris la réforme des douanes et autres réglementations. Elle doit renforcer ses efforts en vue de parvenir à une plus grande efficacité économique par l'intégration et par une plus grande coopération à l'intérieur des régions d'Afrique. Certaines de ces mesures seront relativement faciles à prendre et peu coûteuses.
- L'Afrique devrait faire plus pour améliorer l'environnement économique pour les agriculteurs et les entreprises et devrait être aidée à cet égard par d'importants investissements d'aide de la part des donateurs internationaux, l'objectif étant que l'Afrique puisse produire et vendre de manière compétitive. Le financement des infrastructures devrait être en partie consacré à l'amélioration du transport et des communications en Afrique, dans le but de réduire les coûts.

Améliorer l'accès de l'Afrique aux marchés du monde riche

- Les pays développés devraient veiller à ce que le développement soit la priorité absolue du cycle de négociations commerciales mondiales de Doha, au cours des réunions de l'OMC de décembre 2005, à Hong Kong. Les négociations de Doha devraient se terminer au plus tard à la fin 2006 pour pouvoir faire rapidement une différence pour l'Afrique et les autres pays en voie de développement.
- Au cours de leur réunion de Hong Kong, les pays riches doivent accepter d'éliminer immédiatement le soutien au coton et au sucre source de distorsions et s'engager, avant 2010, à mettre fin à toute subvention aux exportations et à toute aide à l'agriculture sources de distorsions. À la conclusion des négociations de Doha, ils devraient se mettre d'accord sur une réduction progressive de tous les droits de douane, de manière à les amener à zéro en 2015, et sur une réduction des obstacles non tarifaires. Ce faisant, ils s'éviteront des dépenses inutiles énormes, ce dont leurs propres consommateurs, l'Afrique et les autres pays en voie de développement bénéficieront grandement.
- Les pays en voie de développement à revenus plus élevés devraient également faire plus pour réduire leurs droits de douane et leurs autres obstacles au commerce avec l'Afrique.
- En faisant du développement une priorité des négociations commerciales, y compris dans les nouveaux accords commerciaux que l'Europe est actuellement en train de négocier avec l'Afrique, la libéralisation ne doit pas être imposée à l'Afrique par le biais de conditions commerciales ou d'aide et les demandes de réciprocité doivent être réduites

au minimum. Les pays d'Afrique doivent être laissés libres d'orchestrer leurs propres réformes commerciales, à leur propre rythme, conformément à leurs propres plans de lutte contre la pauvreté et de développement. Une aide financière supplémentaire devrait être accordée pour aider les pays en voie de développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour participer au commerce et s'adapter à des marchés plus ouverts.

- Le traitement spécial et différentiel doit être modifié de façon à mieux servir les intérêts de l'Afrique et des autres pays en voie de développement, en faisant dépendre le recours aux modalités de règlement des litiges de l'évaluation des problèmes de développement. Une révision de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs et le commerce visant à réduire les conditions de réciprocité et à mettre davantage l'accent sur les priorités de développement pourrait être utile.
- Bien que l'Afrique souhaite se conformer aux normes des pays développés en ce qui concerne les produits, elle a du mal à assumer les frais que cela suppose. Les pays riches devraient appliquer un test de développement, étude d'impact comprise, lors de l'élaboration de ces normes, afin de minimiser les obstacles qu'elles peuvent créer, et fournir d'urgence l'aide demandée à ce sujet.

Aider l'Afrique à s'adapter aux nouveaux régimes commerciaux

Il faudra du temps pour que l'Afrique développe sa capacité de participer au commerce et pour que les réformes soient adoptées au cycle de Doha. Pendant cette période, l'Afrique aura besoin d'une aide temporaire pour pouvoir progresser.

- Les pays développés devraient supprimer tous les obstacles à toutes les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, en élargissant l'accès exempt de droits et de quotas à chacun d'eux. Cela coûtera très peu aux pays développés. Ils devraient cesser d'appliquer les règles d'origine d'une manière propre à faire obstacle aux exportateurs africains au lieu de les aider, en permettant à l'Afrique de s'approvisionner en intrants n'importe où dans le monde et en exigeant seulement qu'elle ajoute un minimum de 10 % de valeur en les transformant. Les nouveaux accords commerciaux de l'Europe avec l'Afrique doivent progresser rapidement à ce sujet. Si tous les pays développés élargissaient l'accès exempt de droits de douane et de quotas à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, les revenus annuels pourraient augmenter de jusqu'à 5 milliards d'USD en Afrique subsaharienne.
- Les pays riches devraient également aider les économies d'Afrique à s'adapter à un régime commercial mondial plus ouvert et à améliorer les avantages – et limiter les retombées – pour les pauvres.

F : Recommandations sur les ressources

Pour élever le taux de croissance en Afrique, et pour accomplir de réels progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le volume et la qualité de l'aide extérieure versée à l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. L'aide à l'Afrique subsaharienne devrait augmenter de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années. Cette augmentation doit s'accompagner d'un changement radical dans le comportement des donateurs et dans la façon dont ils offrent leur assistance, et par une amélioration marquée et continue de la gouvernance dans les pays africains. Nous savons que, dans ces circonstances, cette augmentation de l'aide pourra être utilisée efficacement. Des ressources supplémentaires devraient être trouvées de plusieurs manières différentes, y compris par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.

Qualité de l'aide

- Pour améliorer la qualité de l'aide, une discussion annuelle devrait avoir lieu entre les ministères du Développement des pays de l'OCDE et les ministères des Finances africains, ainsi qu'avec les représentants de la société civile et des organisations internationales. Ils devraient ainsi réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et formuler des suggestions en vue d'en améliorer la distribution, y compris entre les pays à moyens et bas revenus. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont plus faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des niveaux d'aide suffisants et efficaces par les voies appropriées, en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter de nuire aux systèmes nationaux et/ou à la soutenabilité à long terme.
- L'aide devrait être non-liée, prévisible, harmonisée et ajustée aux processus de décision et aux processus budgétaires du pays bénéficiaire. La durée de garantie de versement de l'aide devrait s'étendre en fonction de l'objectif : par exemple, l'aide destinée au soutien aux infrastructures et aux dépenses publiques devrait être garantie pour des durées plus longues que l'aide versée au titre de l'assistance technique.
- L'aide versée à l'Afrique devrait principalement l'être sous la forme de subventions.
- Il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditionnalités de politique économique avec l'aide extérieure. Cela nécessite la mise en place de moyens pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes, et améliorer le suivi et l'évaluation. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions chargées de la reddition de comptes en Afrique et non pas leur nuire, par exemple en aidant les pays à renforcer les codes et les normes internationaux et en évitant les lourdes complications associées à l'obligation de présenter des rapports.
- Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à mieux gérer les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles.

Volume de l'aide

- Un doublement de l'aide à l'Afrique subsaharienne s'impose, ce qui représente une augmentation de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années, en complément de l'augmentation des recettes publiques résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance. Vers la fin de cette période, sous réserve d'un bilan des progrès accomplis, il faudrait augmenter l'aide d'encre 25 milliards d'USD par an, afin de tirer parti des améliorations de la qualité de l'aide et de la gouvernance.

Allégement de la dette

- Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation de 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent soit utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance.
- Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et le service de la dette jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale.
- À titre d'urgence, un dispositif de financement doit être mis en place immédiatement afin de permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.

Mécanismes de financement

- Les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur juste contribution aux 25 milliards d'USD par an supplémentaires nécessaires pour l'Afrique.
- Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique devrait être financé, entre autres, par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.
- Les pays riches devraient avoir pour objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide, et présenter leurs calendriers à cette fin.
- Il convient d'élaborer d'autres propositions réalistes en vue de recueillir des fonds supplémentaires (par exemple en prélevant une taxe facultative ou obligatoire sur les billets d'avion).

G : Recommandations pour que tout cela devienne une réalité

Si l'Afrique veut prendre son développement en mains, elle doit pouvoir participer davantage aux décisions qui la concernent le plus directement. Elle doit mieux se faire entendre dans les forums internationaux. Enfin, elle doit être en mesure d'exercer une pression beaucoup plus forte sur le monde riche, afin de l'amener à honorer ses engagements envers les pauvres d'Afrique. Un système de surveillance indépendant doit être mis sur pied pour cela.

Renforcer les institutions multilatérales africaines

- Les actionnaires de la Banque africaine de développement devraient viser à faire de cette dernière la première institution financière d'Afrique avant 10 ans. Le nouveau président devrait présenter des propositions au cours des six mois suivant sa prise de fonction. Les actionnaires devraient soutenir avec vigueur leur mise en œuvre.
- Un nouveau renforcement du rôle de la Commission économique pour l'Afrique devrait être vigoureusement soutenu.

Changer les organisations multilatérales

Stratégie

- Les équipes de direction de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC devraient accorder une plus grande priorité à l'accélération du développement de l'Afrique. Des propositions dans ce sens devraient être présentées aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI (de préférence au cours de leurs assemblées annuelles de 2005, mais au plus tard à leurs assemblées du printemps 2006) et à l'assemblée ministérielle de 2005 de l'OMC.
- Le secrétaire général de l'ONU et le groupe Développement de l'ONU devraient renforcer la coordination des agences, fonds et programmes des Nations unies au niveau national, afin d'améliorer leur impact.

Rôle

- Les pays africains devraient avoir un plus grand poids au sein des institutions multilatérales, principalement par une plus grande représentation aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI.
- Le leadership stratégique et la prise de décision au FMI et à la Banque mondiale devraient relever des organes de direction des pays membres. À cette fin, un comité de prise de décision composé de représentants politiques des pays membres devrait être mis en place dans chaque institution.
- La désignation des responsables des institutions internationales devrait être décidé par concours ouvert afin de trouver le meilleur candidat, et non pas selon la procédure traditionnelle qui limite les candidatures à certaines nationalités ouverté basé sur les qualités du candidat plutôt que sur sa nationalité comme c'est le cas actuellement.
- Dans chaque pays bénéficiaire, le gouvernement et les donateurs devraient créer des groupes de surveillance pour évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs.
- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait être élargi de manière à ce que l'Afrique y soit mieux représentée.

Mise en place de mécanismes de surveillance indépendants efficaces

- Pour donner plus de force à nos recommandations, un mécanisme indépendant, qui reflète l'approche consultative de la Commission, devrait être établi pour surveiller le progrès accompli et en rendre compte. Ce mécanisme pourrait être dirigé par deux personnalités influentes de poids au sein de la communauté internationale, dont un proviendrait d'Afrique un Africain et un autre de la communauté des donateurs, qui pourraient produire un rapport annuel succinct. Elles pourraient être soutenues par une petite unité au sein d'une institution africaine ou internationale.

Deuxième partie

L'analyse et les faits



Chapitre 1

Vue d'ensemble : pourquoi il faut agir

1 Dans la première partie de ce rapport, nous avons présenté un résumé de nos arguments le plus succinct et le plus simple possible. Ces arguments reposent sur une analyse minutieuse et prudente des données sur le développement de l'Afrique, qui tient compte des enseignements tirés de l'expérience passée de ce qui marche et de ce qui ne marche pas. Cette analyse et ces données forment la base de nos recommandations et de notre plan d'action.

2 Nous ouvrons ce chapitre de la deuxième partie de notre rapport en présentant la structure de l'analyse sur laquelle nos recommandations se fondent et qui constituera le cadre de l'analyse détaillée et des données présentées dans les autres chapitres. Ce faisant, nous insistons sur la nécessité de prendre des mesures intégrées et présentons un résumé de nos principales recommandations, tout en répondant à deux questions centrales : pourquoi est-il si important pour le monde de soutenir le développement de l'Afrique maintenant et que doit-il faire exactement ?

3 Dans la première partie, nous avons indiqué que la pauvreté et la stagnation en Afrique sont la plus grande tragédie de notre temps. Les trente dernières années ont été en grande partie perdues pour le continent, les conflits, la corruption et la stagnation économique s'étant substitués à l'espoir, à l'idéalisme et au progrès économique du début de la période post-coloniale. La pauvreté s'étend, l'espérance de vie diminue et des millions d'enfants ne vont toujours pas à l'école.

4 La pauvreté à une telle échelle appelle une réponse énergique. Et l'Afrique – aux niveaux national, régional et continental – est en train de poser des bases beaucoup plus solides pour s'attaquer à ses problèmes. Nous sommes convaincus que le moment est venu où un renforcement du soutien externe peut avoir un impact puissant et que le monde ne doit pas laisser passer ce moment essentiel où l'Afrique a besoin d'être soutenue dans ses efforts.

5 L'importance que nous accordons à ce que le monde doit faire pour soutenir le développement de l'Afrique ne doit pas être interprétée comme signifiant que le développement et la lutte contre la pauvreté en Afrique doivent principalement venir de l'extérieur. Comme nous l'expliquons au chapitre 2, la faiblesse de la gouvernance à l'intérieur des pays africains – et sa forme extrême, les conflits violents – sont ce qui a le plus gravement nui aux progrès de l'Afrique. Par conséquent, ce sont des mesures vigoureuses de la part des Africains pour améliorer la gouvernance et instaurer la paix et la sécurité qui poseront les bases de la croissance, de la lutte contre la pauvreté et du développement humain. C'est de ces mesures que dépendra la réussite du soutien externe apporté, quel qu'il soit.

6 Il serait toutefois erroné d'imputer les problèmes de l'Afrique à la mauvaise gouvernance seulement. L'Afrique n'est pas avantagée par sa géographie, qui crée des contraintes en termes de transport, de climat et de maladies. Nombre des problèmes géographiques ont été aggravés par l'histoire, avec la fragmentation et l'exploitation de l'époque coloniale. Pour surmonter ces problèmes, il faudra de lourds investissements, une assistance technique importante et une amélioration de la gouvernance.

7 Mais la gouvernance a commencé à s'améliorer et, ces dernières années, de nombreux gouvernements africains se sont fortement attachés à promouvoir et soutenir la croissance et le développement, au lieu d'agir dans l'intérêt strictement personnel des détenteurs du pouvoir. Certes, les problèmes de la corruption et des conflits restent généralisés, mais des progrès ont été accomplis. De tels progrès donnent au monde une occasion – et un devoir – d'agir.

8 Pourquoi le monde doit-il agir ? Tout d'abord, notre humanité commune nous unit. L'Afrique fait partie de notre communauté mondiale et le monde doit faire preuve de solidarité envers les peuples d'Afrique. La solidarité et l'humanité commune exigent que nous travaillions tous ensemble pour surmonter la pauvreté, le désespoir et la mort en Afrique. Deuxièmement, au sommet du Millénaire de l'ONU, le monde a clairement endossé l'obligation d'agir, et a accepté un calendrier spécifique pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement humain. Troisièmement, nombre des difficultés de l'Afrique sont le fruit du colonialisme et des tensions de la guerre froide. Le monde a donc pour responsabilité historique d'aider l'Afrique à se libérer de l'héritage du passé. Quatrièmement, cela est dans notre intérêt : une Afrique dans le trouble et la désolation aura de graves conséquences sur le reste du monde, en termes d'instabilité des approvisionnements (en pétrole et en matières premières, en particulier), de mouvements des personnes, de maladie, de conflits et de terrorisme. En termes plus positifs, une Afrique en croissance et de plus en plus prospère bénéficiera à tous ceux qui entretiennent des rapports économiques, sociaux et politiques avec le continent.

1.1 Pourquoi l'Afrique ne peut pas attendre

9 Si nous sommes d'accord sur le fait que le monde a pour responsabilité d'agir, plusieurs facteurs indiquent clairement que nous devons le faire maintenant. L'Afrique ne peut pas attendre. Premièrement, l'échelle immense de la souffrance en Afrique – qui est en grande partie évitable – devrait obliger le monde à agir. Le fossé économique et social qui s'est formé entre l'Afrique et le reste du monde (cf. chapitre 2) fait ressortir la gravité de la situation en Afrique. La crise mondiale de la pauvreté se trouve maintenant en Afrique, alors qu'il y a 25 ans, à l'époque du rapport de la commission Brandt sur le développement, tous les regards étaient tournés vers l'Asie, avec sa population beaucoup plus grande et sa densité plus élevée.

10 La mauvaise gouvernance, l'insuffisance de la croissance et la lenteur du développement humain ont déjà coûté extrêmement cher à l'Afrique, par rapport à ce qui aurait pu et aurait dû être. Ces pertes s'accroissent régulièrement et rien que cela devrait être une raison suffisante pour nous pousser à agir immédiatement. En termes humains, des gens souffrent inutilement et meurent du VIH/SIDA, du paludisme, de la tuberculose et de la malnutrition. Chaque jour d'action insuffisante coûte des millions de vies. Le récent rapport du Millénaire de l'ONU, que cette Commission appuie, a montré de manière convaincante que si les tendances actuelles se maintiennent, l'Afrique passera à côté de plus d'objectifs du Millénaire pour le développement – et de loin – que toute autre région en développement.

11 Deuxièmement, le retard amplifie la crise à laquelle l'Afrique et le monde devront faire face au cours des années à venir. Considérés à l'échelle mondiale, les problèmes de l'Afrique sont plus profonds qu'une simple stagnation économique. Comme nous le verrons au chapitre 2, les économies et le commerce international d'autres pays ont fortement progressé au cours des décennies passées. L'Afrique est devenue de moins en moins compétitive, en raison de sa mauvaise gouvernance et de l'insuffisance de ses

infrastructures, de sa faible capacité en matière de science et de technologie et de l'insuffisance de l'innovation et de la diversification par rapport aux produits de base. Il est devenu plus difficile pour elle de rattraper le retard. À moins de progrès rapides et importants, la marginalisation de l'Afrique deviendra un problème de plus en plus difficile à surmonter et une menace de plus en plus grande pour la stabilité mondiale.

12 La pauvreté extrême ne nuit pas seulement à ceux qui souffrent aujourd'hui, mais également aux générations futures. La malnutrition dans le ventre d'une mère et pendant les premières années de la vie cause des dommages permanents à la santé et à la productivité de l'enfant. Le SIDA crée des orphelins qui perdent à tout jamais le bénéfice de l'enseignement et du soutien de leurs parents. Les systèmes éducatifs en échec entraînent une génération d'étudiants tout au long de leur vie active. En outre, la pauvreté pousse les gens à prendre des mesures de survie à court terme, à vendre des biens ou à abattre des arbres par exemple, ce qui bien souvent nuit aux conditions d'un redressement futur. Enfin, les modèles de développement actuels créent des dommages graves et souvent irréversibles à l'environnement naturel, ce qui menace l'avenir de la production agricole, la sécurité alimentaire et la santé et la subsistance des Africains. En bref, nous nous préparons des problèmes généralisés.

13 Pourtant, l'Afrique change et de manières propres à rendre l'assistance externe au développement plus efficace. C'est la troisième grande raison pour laquelle nous devons agir maintenant. La démocratie s'est répandue en Afrique et le continent a de nouveaux dirigeants politiques, dont bon nombre sont déterminés à faire des réformes. Bien que la gestion économique reste faible par rapport aux normes internationales, elle s'est nettement améliorée ces dernières années (comme nous le montrons aux chapitres 2, 4, 7 et 9). En acceptant la responsabilité de leur propre développement et en jetant les bases de la réussite, de nombreux pays du continent montrent maintenant que l'Afrique n'est pas vouée à l'échec et la croissance a redémarré dans de nombreux pays (comme expliqué au chapitre 2). Après seulement trois ans d'existence, l'Union africaine est en train de commencer à montrer qu'elle a l'intention d'obtenir des résultats – notamment dans le domaine crucial de la paix et de la sécurité. Le Parlement panafricain est maintenant opérationnel. Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique de l'Union africaine (NEPAD/UA) et son mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) constituent des moyens puissants d'améliorer davantage encore la gouvernance. Ces initiatives et ces organismes doivent encore faire leurs preuves, mais les premiers signes sont encourageants. Leur réussite dépend peut-être du soutien offert maintenant par la communauté internationale.

14 Dans de nombreux pays, les conditions sont maintenant réunies pour qu'un accroissement marqué de l'aide et de l'assistance fasse une différence réelle. Il est désormais impossible de donner raison à ceux qui affirment sans nuance que l'aide versée à l'Afrique ne sert à rien. Même dans d'autres pays – ceux qui sont moins en mesure d'utiliser l'aide aussi efficacement – nous savons maintenant que l'extérieur peut faire beaucoup pour contribuer à la création des conditions préalables au progrès.

15 Enfin, ce qui est lié, le monde a une autre raison d'agir vite : les dirigeants africains qui se sont engagés sur la voie de la réforme risquent d'être évincés si les gens ne voient pas les résultats de leurs programmes de réforme. Les atermoiements nourriront le cynisme sur l'engagement des partenaires étrangers et les perspectives de progrès. « Nous n'entendons que des discours », disent constamment les Africains, ou « Encore des promesses, peu d'action ». Certaines réformes qui amélioreront la vie à moyen-long terme – comme la lutte contre la corruption, le maintien du contrôle macro-économique et la réforme des économies – ont été politiquement difficiles à faire passer et pourraient être annulées. Ne pas soutenir suffisamment les pays qui se sont lancés dans des

réformes pourrait également avoir pour effet de dissuader d'autres dirigeants d'essayer d'améliorer la gouvernance et de créer la richesse. D'autres réformes pourraient avorter.

16 Les risques qu'un retard supposé sont nettement plus grands que ceux liés à des mesures vigoureuses et rapides. Ce qui est nécessaire est rien de moins qu'une refonte des rapports entre l'Afrique et le monde riche, afin d'en faire des partenaires ayant chacun des responsabilités à assumer dans l'intérêt d'un changement réel et durable.

1.2 Ce qu'il faut : une forte impulsion pour rompre les cercles vicieux

17 Il ne sera pas facile de sortir de l'histoire difficile dont l'Afrique a hérité, aspect que nous abordons au chapitre 2. Cette histoire, et la situation dans laquelle l'Afrique se trouve actuellement, signifient que l'Afrique devra sortir d'un ensemble de cercles vicieux qui se renforcent les uns les autres et qui entravent le continent. Sans mesures simultanées et efficaces sur plusieurs fronts prioritaires, un développement réussi est peu probable. Les chapitres 4 à 8 indiquent les recommandations d'action de la Commission dans des domaines essentiels. Au chapitre 9, nous nous penchons sur les données disponibles et, au chapitre 10, nous réfléchissons à des manières de promouvoir la mise en œuvre du soutien externe requis et de favoriser un plus grand respect des promesses que dans le passé. Toutes nos recommandations sont sous-tendues par notre analyse de *la culture* (chapitre 3). La culture est à la fois un but en soi et une manière d'envisager les différentes questions abordées dans ce rapport.

18 Les premières priorités seront de parvenir à instaurer une *bonne gouvernance* (chapitre 4) et *la paix et la sécurité* (chapitre 5), qui ensemble constituent le fondement du développement sous tous ses aspects. En même temps que l'infrastructure nécessaire pour soutenir l'activité économique, ces facteurs sont les principaux éléments d'un environnement favorable à la croissance. Sans une meilleure gouvernance et la croissance, l'Afrique n'atteindra aucun de ses autres objectifs. La santé et l'éducation ne s'amélioreront pas de manière notable, et elle ne parviendra pas non plus à faire participer les hommes et les femmes les plus pauvres à la vie économique et sociale de chaque pays.

19 Une *meilleure gouvernance* doit se trouver au centre de la renaissance africaine et elle doit être gérée par les Africains. Il s'agit là d'un enseignement tiré de l'expérience sur lequel les Africains eux-mêmes insistent vivement. C'est une idée centrale du NEPAD/UA comme des gouvernements et dirigeants africains qui cherchent à améliorer leur propre gouvernance et à mettre en œuvre les initiatives du NEPAD/UA. Et la population en est encore plus consciente : les sondages montrent de plus en plus que la mauvaise gouvernance est vue comme la raison la plus importante des difficultés de l'Afrique.

20 L'histoire coloniale de l'Afrique, qui est une histoire d'exploitation, de manipulation des divisions sociales, de frontières arbitraires et de fragmentation, a créé des difficultés profondes dans la formation des nations et la création d'États efficaces. D'après la Commission, la construction d'un État efficace est essentielle au développement : un État qui crée un environnement favorable à la croissance, qui encourage l'offre de services d'éducation, de santé et d'autres services et qui veille à la sécurité de ses citoyens. Ce n'est pas en attaquant l'État sans distinction que le développement efficace deviendra réalité. C'est ce que nous avons appris dans les années 1980 et 1990 lorsque – pour citer un exemple – de nombreuses agences d'aide au développement et de donateurs bilatéraux ont arrêté, ou sérieusement réduit, leur soutien financier en faveur des infrastructures publiques. L'idée dominante d'alors était que le financement des infrastructures devrait relever du secteur privé, alors qu'en fait guère plus de 25 % des

infrastructures des pays en voie de développement – et probablement moins encore en Afrique – ont des chances d'être financés par le secteur privé dans un avenir prévisible. L'attaque contre le rôle du gouvernement et le peu d'importance accordée à la construction des institutions ont non seulement eu un impact économique à moyen terme dans de nombreux pays, mais cela a également sérieusement nui au difficile et lent processus de construction d'un État efficace. Cela a laissé les fonctionnaires perplexes, désabusés et démotivés, et cela a parfois encouragé la corruption. Nous indiquerons au chapitre 4 comment la communauté internationale peut aider l'Afrique à construire des États et des nations et à améliorer la gouvernance.

21 *La paix et la sécurité* constituent une condition préalable incontournable pour une économie dynamique et saine. Beaucoup trop de pays d'Afrique, de la République démocratique du Congo à la Sierra Leone, de l'Éthiopie au Mozambique, de l'Angola à la Côte d'Ivoire, ont connu un effondrement complet de la gouvernance et le déclenchement d'hostilités au cours des trente années passées. Les guerres civiles et les conflits transfrontaliers ont eu un coût direct énorme en termes de vies humaines, mais ils ont aussi eu des conséquences plus vastes à long terme en rendant une croissance durable impossible. Le chapitre 5 indique les principales mesures à prendre pour empêcher l'émergence et le redéclenchement des conflits.

22 Le rapport examine ensuite les principaux déterminants directs du développement : la santé et l'éducation et la création d'un environnement favorable à l'esprit d'entreprise. Investir dans *le développement humain et l'intégration* (chapitre 6) – par la santé, l'éducation et la protection sociale notamment – est une fin en soi, mais c'est également un moyen : le développement humain tire la croissance et crée les conditions permettant à tous les hommes et à toutes les femmes de réaliser tout leur potentiel et de participer pleinement à l'économie et à la société.

23 Une économie dynamique a besoin d'un État efficace et d'un secteur privé solide. L'histoire monte clairement que la croissance sera tirée par le secteur privé. Ainsi, les politiques et la gouvernance devraient être axées sur la création de conditions favorables à la croissance. Les gouvernements africains et tous ceux qui les soutiennent à l'extérieur ne devraient donc pas voir le secteur privé comme un concurrent ni comme une menace qui a besoin d'être étroitement contrôlée ; au contraire, il s'agit du principal moteur de la croissance. Mais le secteur privé a également un devoir : celui de contribuer à la construction de l'État dont il dépend pour la création d'un environnement propice à la croissance et d'éviter de lui faire obstacle.

24 L'Afrique a besoin d'entrepreneurs et de capitalistes africains prospères afin de tirer la croissance de l'innovation et de la productivité nécessaire pour une réduction à long terme de la pauvreté. Au chapitre 7, nous examinons des manières de libérer *l'esprit d'entreprise* des Africains. Les grandes entreprises sont souvent les mieux placées pour étudier les possibilités qui existent sur les nouveaux marchés étrangers et pour investir dans le développement de produits, mais il est également essentiel de créer des conditions favorables à la croissance des petites et moyennes entreprises (PME). Ces entreprises fournissent la grande majorité des emplois. Il est en outre possible qu'elles soient plus créatives et plus vives à répondre aux opportunités qui se présentent. Pour faire reculer la pauvreté à moyen terme, les PME les plus importantes en Afrique sont les exploitations agricoles familiales. La croissance de l'Afrique suppose une croissance de l'agriculture africaine, tant pour améliorer les revenus immédiatement que pour promouvoir la croissance de l'économie rurale non agricole. Cela ne se produira pas sans investissements, sans changements technologiques et sans un climat des investissements dans lequel les agriculteurs d'Afrique – notamment les femmes, qui sont les plus actives dans l'agriculture – soient prêts à améliorer leurs terres, leurs méthodes et leurs cultures. Nous

présentons au chapitre 7 des propositions spécifiques pour créer un environnement favorable aux investissements, dans le but de diversifier le secteur privé africain, d'investir dans les infrastructures, dans le développement urbain et dans l'agriculture, d'aider les petites et moyennes entreprises et de favoriser l'emploi des jeunes. Des mesures en faveur de la soutenabilité de l'environnement et de la gestion des changements climatiques y sont également proposées. Cet ensemble de mesures, ainsi que les investissements dans la santé et l'éducation, tireront non seulement la croissance mais aussi la participation à la croissance qui est si essentielle à la réduction de la pauvreté.

25 Les recommandations sur le *commerce* (chapitre 8) sont axées sur les investissements dans la capacité de participer au commerce et sur l'accès aux marchés. Le commerce est essentiel à la croissance et les problèmes de gouvernance et d'infrastructure de l'Afrique ont sérieusement nui à sa capacité de faire concurrence sur les marchés mondiaux. En 20 ans, l'Afrique a vu sa part du commerce mondial tomber de 6 à 2 %. Un point de pourcentage de cette baisse représente plus 70 milliards d'USD de revenus perdus chaque année. Au chapitre 8, nous nous intéressons aux possibilités des pays africains et à leur capacité de participer au commerce international qui tireront la croissance et qui créeront d'autres débouchés pour les produits africains. Afin d'augmenter le retour sur investissement et d'éliminer les obstacles intérieurs à l'accroissement du commerce, les pays développés doivent ouvrir leurs marchés aux produits africains : les pays d'Afrique doivent non seulement pouvoir vendre leurs produits agricoles sur les marchés du monde et des pays riches selon des conditions équitables, mais aussi diversifier leurs exportations afin de les élargir aux produits manufacturés et aux services. L'histoire montre que ces nouveaux produits ont davantage de chances de tirer la croissance à long terme que les exportations agricoles traditionnelles.

26 Si les problèmes auxquels l'Afrique se trouve confrontée sont liés entre eux, il en va de même pour les recommandations et les mesures qui permettront de les surmonter. En progressant sur ces tous ces fronts à la fois, tout en tenant dûment compte des problèmes pratiques de mise en œuvre, les mesures prises dans chaque domaine donneront de meilleurs résultats. C'est pour cette raison que la Commission pense qu'il faudra un « big push », ou impulsion forte, pour favoriser la renaissance de l'Afrique. La Commission est fortement convaincue que, en dépit de tous ses risques – qu'il est possible de limiter par les mesures décrites dans la section suivante – la méthode d'une impulsion forte est la seule qui permette de s'attaquer aux problèmes de l'Afrique avec l'urgence et l'efficacité qui s'imposent. Des mesures partielles et limitées ne pourront pas inverser l'avance mortelle et dramatique du VIH/SIDA, éradiquer le paludisme, créer une infrastructure qui permette à l'Afrique de faire concurrence dans un proche avenir, reconstruire les systèmes éducatifs de l'Afrique, remédier à la stagnation de l'agriculture en Afrique, ni gérer l'urbanisation la plus rapide que le monde ait jamais vue. Mais, en prenant des mesures concertées et avec le soutien de la communauté internationale, l'Afrique pourra créer les cercles vertueux de la croissance rapide et du développement dont a bénéficié une bonne partie de l'Asie.

27 Il suffit de d'examiner les rapports entre la gouvernance, la croissance et le développement humain pour voir les cercles vertueux en action. L'amélioration de la gouvernance suppose de construire un État efficace, capable de créer un environnement dans lequel l'activité économique et l'esprit d'entreprise puissent s'épanouir. L'émergence d'un groupe puissant et croissant d'entrepreneurs, conjuguée à l'influence des autres parties prenantes de l'économie en croissance, fera à son tour favorable à une amélioration de la croissance. De même, dans le domaine du développement humain, les systèmes de santé et d'éducation souffrent d'innombrables problèmes de gouvernance, et la mauvaise gouvernance et la faible croissance n'incitent pas les familles à investir dans une meilleure éducation. Une amélioration de la gouvernance peut également garantir

que les services publics, dans les domaines de la santé et de l'éducation notamment, sont offerts à tous les membres de la population, en particulier ceux qui en étaient jusqu'alors exclus. Des hommes et des femmes plus instruits, plus informés et en meilleure santé contribuent à la croissance et constituent une force politique puissante poussant à l'amélioration de la gouvernance.

28 De même, les efforts de promotion de la paix et de la sécurité interagissent fortement avec les mesures d'amélioration du climat des investissements et de promotion de la croissance. Nous avons déjà insisté sur les coûts économiques des guerres. Mais l'absence de progrès du développement constitue un facteur de risque essentiel pour les guerres civiles. Les statistiques montrent que les pays à bas revenus ont nettement plus de chances de connaître des conflits que les pays à revenus moyens – ceux qui ont plus à perdre ont moins de chances de risquer de tout perdre en faisant la guerre pour atteindre d'autres buts. Ainsi, si par son intervention la communauté internationale aide un pays pauvre à rester à l'écart des conflits et à entrer en phase de croissance, les mesures prises dans les deux domaines se renforceront mutuellement. Investir dans le développement, c'est investir dans la paix et la sécurité et vice versa.

29 L'Afrique et les pays africains doivent définir leurs propres stratégies de développement et la communauté mondiale doit adapter son soutien de manière à favoriser ces effets qui se renforcent mutuellement au lieu de renforcer les cercles vicieux qui sont à l'origine des problèmes de l'Afrique. C'est ce que nous voulons dire par « *cohérence politique* ». Les stratégies de l'Afrique, ainsi que les mesures, les politiques et l'aide des pays développés devraient toujours tendre vers le même but : améliorer la gouvernance et la sécurité, favoriser le développement humain et créer les conditions de la croissance. Les pays développés devraient réfléchir très soigneusement à leurs interventions en veillant, par exemple, à ce qu'une augmentation de l'aide ne soit pas faussée par un comportement irresponsable de la part des industries extractives ou par des politiques commerciales néfastes. De même, les gouvernements africains doivent réfléchir à leurs propres actes : par exemple, en proposant un soutien en faveur du développement rural, un gouvernement doit se demander s'il est en train de créer des conditions de gouvernance favorables à la construction de routes, à l'irrigation ou à la nouvelle technologie.

30 *L'ambition et les objectifs d'une impulsion forte.* L'ambition, nous semble-t-il, devrait être de parvenir à un taux de croissance de la production de l'Afrique de 7 % par an d'ici à la fin de la décennie et d'accélérer nettement la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Avec un taux de croissance soutenu de 7 %, la production doublerait en dix ans et le revenu par habitant progresserait de 4 à 5 % par an. Un tel taux de croissance peut paraître ambitieux, mais certains pays d'Afrique l'ont déjà atteint, et une bonne partie de l'Asie a enregistré une croissance encore plus rapide sur des périodes prolongées de 20 ans ou plus. En outre, si nous voulons remédier à la baisse de l'espérance de vie en Afrique et scolariser les enfants africains, nous devons tous viser haut et prendre des mesures vigoureuses. Les objectifs spécifiques doivent être définis par et dans chaque pays en tenant dûment compte des circonstances particulières, mais les ambitions du partenariat doivent continuer à s'inscrire dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

1.3 Travailler en partenariat

1.3.1 Laisser l'initiative à l'Afrique : responsabilités et priorités

31 Notre analyse des difficultés de l'Afrique et a forte impulsion que nous préconisons nous amènent à penser que le succès dépendra du partenariat entre l'Afrique et la communauté mondiale. Ceci a été clairement reconnu au sommet du G8 de Kananaskis

en 2002, lorsque le G8 a donné sa première réponse aux plans du NEPAD/UA. Ces plans comme la réponse du G8 insistent sur la nécessité de travailler en partenariat et sur le fait que l'Afrique doit avoir l'initiative, que l'amélioration de la gouvernance est au cœur des difficultés de l'Afrique, que la responsabilité de la gouvernance incombe à l'Afrique et que la gouvernance est la priorité première.

32 Quelle est la nature de ce partenariat ? Quelles sont les responsabilités de l'Afrique, de ses peuples et de ses pays et quelles sont les responsabilités de la communauté mondiale ? Ce partenariat doit être un partenariat de solidarité et de respect mutuel fondé sur une humanité commune et sur une reconnaissance du fait qu'il est dans l'intérêt du monde entier que l'Afrique devienne puissante et prospère. Ce partenariat doit reconnaître qu'il incombe à l'Afrique et à ses pays d'avoir l'initiative dans l'élaboration de leurs stratégies. C'est à l'Afrique qu'il incombe de créer les conditions nécessaires pour que l'esprit d'entreprise et la créativité de ses peuples s'épanouissent et tirent la croissance. C'est à l'Afrique qu'il revient d'avoir l'initiative dans la création des systèmes de santé et d'éducation qui lui permettront d'investir dans ses ressources humaines. C'est à l'Afrique qu'il revient d'avoir l'initiative dans la création de la paix et de la sécurité sans lesquelles aucun développement ne peut avoir lieu.

33 Si l'Afrique ne le fait pas, il sera beaucoup plus difficile pour la communauté internationale de s'acquitter de ses responsabilités, d'agir en solidarité avec l'Afrique et d'offrir un soutien efficace. Le partenariat que nous envisageons dépend donc cruciallement des actions menées en Afrique. Enfin, la structure de ce soutien, comme nous allons le voir plus loin, doit être adaptée aux actions de l'Afrique.

34 Comme nous l'avons déjà indiqué, nous sommes convaincus que de nombreux pays du continent et leurs institutions régionales et panafricaines réalisent des progrès notables dans l'amélioration de la gouvernance et des conditions du développement. Mais nous ne sommes pas naïfs. Ces progrès et la croissance économique qui en résulte concernent une grande partie de l'Afrique, mais pas la région entière, loin de là. Et même dans les endroits où des progrès ont été accomplis, il reste encore beaucoup à faire et les améliorations enregistrées sont souvent fragiles. Si les pays africains échouent dans leurs efforts de lutte contre la mauvaise gouvernance, la corruption et les conflits, l'augmentation marquée de l'aide extérieure n'aura pas les effets escomptés et la communauté internationale devra concentrer l'essentiel de ses efforts sur le rétablissement de la paix et de la sécurité et sur la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance sous toutes ses formes, tâches ardues s'il en est.

35 Dans ce rapport, nous avons choisi de nous concentrer sur ce que les pays développés peuvent faire pour aider l'Afrique. Ainsi, bien que nous insistions sur la responsabilité de l'Afrique, nous ne proposons pas de plan d'action détaillé pour l'Afrique. Car cette responsabilité incombe à l'Afrique. Et l'Afrique est un continent très varié – les actions et les objectifs du développement doivent dépendre de l'économie, de la géographie, de la structure sociale, de la culture et de l'histoire de chaque pays. Néanmoins, dans notre analyse de questions telles que la santé, l'éducation et la croissance, nous en revenons toujours au fait que l'Afrique a l'initiative et que les responsabilités les plus importantes lui incombent. De même, en présentant les modalités financières du soutien externe au chapitre 9, nous insistons sur le fait qu'au moins un tiers des fonds requis pour l'augmentation des dépenses en Afrique devrait venir des recettes publiques de l'Afrique.

36 Avant d'indiquer dans les grandes lignes ce que les pays riches doivent faire, il convient de souligner ce que le partenariat ne devrait pas être. Nous ne préconisons pas un partenariat se présentant sous la forme d'un ensemble étroit de contrats spécifiques entre les pays africains et les donateurs externes. Cela pourrait en effet être imprévisible et contraire au but recherché, et ce ne serait pas faire preuve de la confiance et du respect

mutuel sans lesquels un partenariat poussé ne peut pas fonctionner. De même, un partenariat basé sur un ensemble contraignant de conditions imposées par des intervenants externes échouera. Car là encore l'élément de solidarité sur lequel un partenariat doit se fonder serait perdu. Les forces qui nous unissent doivent être la solidarité et le respect mutuel.

1.3.2 La communauté mondiale : responsabilités et priorités

37 Dans l'analyse qui précède, nous avons montré que les pays développés ont tout intérêt à soutenir l'Afrique, que des mesures urgentes s'imposent et que ces dernières doivent être prises sur plusieurs fronts à la fois, de manière cohérente. Il est inconcevable que cela se produise à l'échelle requise sans une augmentation considérable du soutien externe.

38 Le coût de nos propositions dans chacun des principaux domaines – la gouvernance, la paix et la sécurité, le développement humain, le climat des investissements, les infrastructures, le développement humain et le commerce – est indiqué aux chapitres 4 à 8, ainsi que les résultats pouvant être escomptés. Un résumé (cf. chapitre 9) des dépenses et investissements recommandés montre qu'il est nécessaire de multiplier l'aide extérieure par trois par rapport aux niveaux de 2004, ce à quoi s'ajoutera une importante augmentation des revenus nationaux, soit une aide supplémentaire de 50 milliards d'USD par an et une augmentation de 75 milliards d'USD des dépenses publiques totales. Sur ce montant, environ la moitié serait allouée au développement humain, y compris le VIH/SIDA, et environ un tiers serait alloué à la croissance, aux infrastructures et au commerce (cf. tableau 1.1 a, tirée du chapitre 9).

39 Mais la Commission était déterminée à ne pas être seulement visionnaire, mais également sérieusement pratique, et nos recommandations sur les niveaux d'aide tiennent compte de cela. Dans l'avenir immédiat, c'est-à-dire pour le reste de la décennie, les difficultés pratiques que supposent le versement et l'absorption d'une telle augmentation seraient insurmontables : l'Afrique ne possède pas encore la gouvernance ni la capacité administrative ou technique (la « capacité d'absorption ») d'utiliser efficacement l'augmentation des fonds prévue. Ainsi, au chapitre 9, nous recommandons d'augmenter le soutien en faveur de l'Afrique en deux étapes. Durant la première phase, c'est-à-dire au cours des trois à cinq ans qui viennent, l'Afrique ajouterait 35-40 milliards d'USD de dépenses annuelles (cf. tableau 1.1 b). Nous suggérons que deux tiers (soit 25 milliards d'USD par an) soient financés par la communauté internationale par des *augmentations de l'aide* et qu'un tiers (soit 10-15 milliards d'USD) provienne de sources africaines, c'est-à-dire de l'augmentation des revenus induite par l'augmentation de la croissance et l'amélioration de l'administration. Cette approche en deux étapes suppose dans un premier temps une évaluation minutieuse de la gouvernance, de la capacité d'absorption et de la génération de revenus en Afrique, conformément à l'importance que nous accordons au leadership et aux responsabilités de l'Afrique dans tout le rapport.

40 Ceci représente un doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2004. L'essentiel de cette augmentation devrait résulter des augmentations de l'aide auxquelles les pays donateurs se sont déjà engagés, mais un doublement supposerait que ces engagements soient respectés et que d'autres ressources soient trouvées. L'aide supplémentaire au-delà des engagements déjà pris pour 2010, afin de financer l'augmentation ici proposée pour l'Afrique, ajouterait environ 15 milliards d'USD (soit 15 % de plus) aux engagements actuels pour l'aide globale cette année-là. Notre analyse du montant de l'aide que l'Afrique peut absorber, que nous indiquons de manière plus détaillée au chapitre 9, et de l'efficacité de cette aide, indique que l'Afrique pourrait en effet utiliser les 25 milliards d'USD d'aide extérieure supplémentaires de manière efficace – en supposant que la gouvernance et le versement de l'aide continuent à s'améliorer au cours des prochaines

années. Le risque de ne pas agir à cette échelle est nettement supérieur au risque qu'une petite fraction de ces ressources supplémentaires soit gaspillée.

41 Après le doublement initial progressif de l'aide, nous recommandons d'effectuer un bilan, vers la fin de la décennie. Les donateurs et les bénéficiaires en apprendront beaucoup au cours de cette première phase de 3-5 ans d'augmentation de l'aide, qui devrait être une période de mise en œuvre et d'apprentissage de ce qui marche. Pour rendre cet apprentissage possible, la construction de systèmes fiables pour mesurer les résultats du développement et évaluer les impacts jouera un rôle essentiel. Grâce à ces efforts, il devrait être possible de déterminer clairement si la gouvernance et la qualité de l'aide se sont suffisamment améliorées pour que l'aide soit utilisée de manière efficace et si elles sont appelées à continuer à s'améliorer suffisamment rapidement pour autoriser d'autres augmentations de l'aide. Ainsi, la Commission recommande une réévaluation en 2009-2010 afin de déterminer si une deuxième phase d'augmentation de l'aide serait justifiée.

42 Même après cette période de nouvelle augmentation, les flux d'aide pourraient facilement s'inscrire dans une augmentation globale de l'aide au développement en vue d'atteindre 0,7 % du PNB, comme nombre de donateurs s'y sont déjà engagés. En attendant, les pays développés devraient résister à la tentation de tout simplement citer les problèmes d'absorption de l'aide pour justifier de leur retard. La structure en deux étapes offrira suffisamment de possibilités de correction à mi-parcours et les donateurs peuvent faire beaucoup pour augmenter rapidement la capacité d'absorption, notamment en améliorant la qualité de leur aide et en allégeant les contraintes qu'elle impose.

43 Nous devons insister sur un dernier point : une augmentation de l'aide s'impose en raison de la tragédie du VIH/SIDA, car il s'agit d'une crise colossale, urgente et croissante pour l'Afrique et le monde. Nos recommandations comprennent plus de 10 milliards d'USD par an pour le VIH/SIDA. Le VIH/SIDA constitue une urgence à l'échelle mondiale. Une réponse mondiale s'impose donc. En effet, il est plus que justifié de placer la réponse au VIH/SIDA dans une catégorie spéciale, distincte des autres défis du développement.

44 Si l'on veut que toutes les parties à cette augmentation – les pays africains, les agences bilatérales et les institutions multilatérales – soient prêtes à passer à cette première phase d'augmentation de l'aide, les décisions doivent être prises en 2005. Si aucune décision énergique n'est prise maintenant, les progrès institutionnels nécessaires pour l'augmentation de l'aide au développement ont très peu de chances d'être accomplis avant la fin de la décennie.

45 Ce ne sont pas seulement les niveaux de l'aide qui doivent changer. Au chapitre 9, nous identifions et recommandons d'autres moyens essentiels de soutenir le développement de l'Afrique – l'amélioration du versement de l'aide, la réduction et l'annulation de la dette et l'amélioration du comportement des autres pays. Premièrement, il faut réformer *le versement de l'aide*. Nous ne recommandons pas que les donateurs et les bénéficiaires fassent deux fois plus en suivant les mêmes modèles qu'auparavant. Telle qu'elle est structurée à l'heure actuelle, l'aide fait peser un poids très lourd sur la capacité administrative des services publics d'Afrique – notamment lorsque les contraintes bureaucratiques varient d'un donateur à un autre. Des conditions excessives, ainsi que les comptes rendus constamment exigés, risquent d'amener les gouvernements africains à se sentir davantage obligés de rendre des comptes aux donateurs étrangers qu'à leurs propres citoyens. En outre, l'aide est souvent « liée » : elle s'accompagne d'une obligation d'acheter les biens et les services de conseil des pays donateurs, ce qui oblige les pays bénéficiaires à dépenser des fonds déjà réduits sur des intrants inadéquats ou très chers. Enfin, l'aide est souvent inutilement imprévisible, pour plusieurs raisons, dont l'interprétation étroite des conditionnalités. Cela signifie qu'il est plus difficile pour les gouvernements africains et leurs ministres des Finances de prendre les engagements à long terme nécessaires, pour

Tableau 1.1a : Coût des recommandations de la Commission compte non tenu des contraintes de capacité d'absorption

Dépenses publiques annuelles supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre intégrale de l'ensemble complet de mesures de la Commission (en MM d'USD, par an)	75,0
Composition des recommandations de dépenses de la Commission (pourcent)	
Gouvernance (chapitre 4)	4,0
Paix et sécurité (chapitre 5)	2,0
VIH/SIDA (chapitre 6)	13,0
Éducation (chapitre 6)	10,0
Santé (chapitre 6)	26,0
Intégration sociale (chapitre 6)	5,0
Croissance, infrastructures et commerce (chapitres 7 et 8)	27,0
Atténuation des chocs (chapitre 9)	5,0
Imprévus	7,0
Ensemble de recommandations de la Commission (75 MM d'USD) :	100,0

Tableau 1.1 b : Coût des recommandations de la Commission compte tenu des contraintes de capacité d'absorption

Première étape : 2006-2010 (en MM d'USD par an)*	
Dépenses publiques supplémentaires, d'ici à 2010	37,5
Financement total nécessaire	37,5
Ressources intérieures**	12,5
Aide supplémentaire (double du volume de 2004)	25,0
Deuxième étape : 2010-2015	
La Commission recommande de passer à une deuxième phase (2010-2015) d'augmentation similaire, suite à un bilan des progrès accomplis pendant la première phase.	

Notes : * La ventilation pour tous les secteurs serait similaire à la tableau 1.1 a.

** En supposant un taux de croissance réel annuel de 5 % du PIB et un ratio taxe/PIB de 15,7 % (selon la moyenne pour 1993-2002), les recettes fiscales supplémentaires générées au niveau intérieur en Afrique subsaharienne s'élèveraient à 12,3 milliards d'USD. Si le taux de croissance attendu de 7 % est atteint, les revenus intérieurs supplémentaires générés s'élèveraient à 18,6 milliards d'USD. Des revenus intérieurs devraient également résulter de l'amélioration de l'efficacité des prélèvements fiscaux. Nous supposons que ces gains atteindront 0,5 % du PIB d'ici à 2010. Il en résulterait 1,8 milliard d'USD (avec un taux de croissance de 5 %) ou 2,1 milliards d'USD (si le taux de croissance escompté de 7 % est atteint). Dans un souci de réalisme, nous employons un montant légèrement inférieur (12,5 milliards d'USD) dans la tableau ci-dessus au titre de la contribution des ressources intérieures de l'Afrique subsaharienne. (Étant donné la part élevée de l'Afrique du Sud dans les principaux résultats macro-économiques de l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud est exclue de ces estimations.)

Source : chapitre 9, tableau 9.2

construire leurs systèmes de santé par exemple. En résumé, l'Afrique a besoin d'une aide qui la pousse à rendre des comptes à ses citoyens, qui la soutienne au lieu de créer des contraintes pesantes et qui soit prévisible à long terme, sans conditions. Si la qualité de l'aide s'améliore, son efficacité s'améliorera aussi et cela permettra de poser les fondements d'une autre augmentation au cours de la prochaine décennie.

46 En plus des améliorations au niveau de la quantité et de la qualité de l'aide, il est essentiel de progresser au niveau de *l'allègement de la dette*. Ces dernières années, pour chaque dollar d'aide versé, près de 50 cents ont été rendus aux pays riches au titre du service de la dette. La majorité de cette dette est celle du secteur public, et le service de la dette fait peser un poids très lourd sur les finances publiques de l'Afrique. Les efforts passés d'allègement du poids de la dette sur les pays pauvres, dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) notamment, ont fait une différence importante pour de nombreux pays d'Afrique. Mais, bien que bien intentionnés, ils n'ont pas été suffisants et beaucoup de pays pauvres en ont été exclus. Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un programme de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que les fonds ainsi libérés soient utilisés pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance. Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler jusqu'à 100 % de la dette et du service de la dette et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale. À titre d'urgence, le financement doit être mis en place immédiatement afin de permettre l'annulation intégrale du service de la dette multilatérale lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD. Enfin, à l'avenir, l'aide aux pays les plus pauvres devrait être offerte sous la forme de subventions, plutôt que de prêts, dans une beaucoup plus grande mesure, afin d'empêcher une nouvelle accumulation de dettes au cours des années à venir.

47 Au-delà de l'aide, de l'allègement de la dette et du commerce, les *pays développés* peuvent beaucoup pour promouvoir l'amélioration de la gouvernance, la paix et la sécurité en Afrique, en adoptant des politiques et un comportement adaptés. L'ensemble de mesures que nous proposons pour l'Afrique devrait comporter des obligations obligeant les entreprises des pays riches à faire preuve de nettement plus de transparence dans leur comportement. Des mesures promouvant le rapatriement des actifs volés par les dirigeants africains ou par d'autres doivent être prévues. L'avancement de l'élaboration de codes de conduite et de normes pour les entreprises qui exercent des activités en Afrique devrait être encouragé. Une coopération plus étroite entre les établissements de formation, y compris dans les domaines de la science et de la technologie, doit être encouragée. Enfin, il faut aider les pays africains à développer la capacité de leurs systèmes de données de rassembler et d'analyser les statistiques. Nous recommandons beaucoup d'autres mesures dans notre rapport. *Pour donner une impulsion forte à l'Afrique, il ne suffit pas d'apporter des ressources et de favoriser le commerce.*

48 La gestion des problèmes n'est pas non plus à la seule charge des pays développés et de l'Afrique subsaharienne. Le *reste du monde en développement* peut lui aussi faire beaucoup pour aider l'Afrique. Il peut partager les enseignements tirés de sa propre expérience, dans ce qui touche à la construction des nations et à la lutte contre la corruption, à la promotion de l'enseignement supérieur et du progrès technologique, au progrès de l'agriculture, au développement urbain et à la construction des systèmes de santé et d'éducation. Cette expérience est souvent beaucoup plus utile que l'expérience du développement des pays riches, qui se sont développés à une époque différente et dans

un contexte très différent. Les autres pays en voie de développement peuvent également investir en Afrique et réduire leurs propres obstacles aux importations de produits africains sur leurs marchés en croissance.

49 En outre, nous ne devrions pas limiter notre attention aux gouvernements. *Les citoyens ordinaires des pays développés* peuvent faire beaucoup pour aider les peuples d'Afrique et nous examinons ces possibilités au chapitre 10. Surtout, ils peuvent faire pression sur leurs propres gouvernements et entreprises pour les obliger à faire nettement mieux et à respecter leurs engagements. L'ensemble de la population – en collaboration avec les écoles, les médias et les députés – peut faire un plus grand effort pour comprendre en quoi ses actes affectent l'Afrique et ce que chacun peut faire pour aider. Par exemple, les citoyens peuvent insister sur des politiques commerciales qui créent des possibilités nettement meilleures pour les pays en voie de développement et essayer de comprendre les répercussions des changements climatiques sur l'Afrique (et prendre les mesures qui s'imposent pour les atténuer).

50 Le *secteur privé* a également son rôle à jouer. Les entreprises des pays riches nuisent souvent à la bonne gouvernance, notamment en participant à la corruption. Certains établissements financiers des pays développés agissent de manière complice en gardant en dépôt des actifs africains. Par ailleurs, peu d'armes employées dans les conflits en Afrique sont fabriquées en Afrique. La plupart sont importées, illégalement bien souvent, de l'extérieur de la région. Les codes et normes – ainsi que leur respect et leur application – comptent.

51 Heureusement, la société civile et les agences d'aide au développement font désormais constamment pression sur les gouvernements pour qu'ils contribuent de façon beaucoup vigoureuse au développement en Afrique et des entreprises du secteur privé des pays développés ont également commencé à adopter un meilleur comportement dans leurs pays d'accueil. Au cours de nos consultations avec la société civile et le secteur privé, nous avons pris connaissance d'initiatives lancées dans ces domaines qui nous ont paru très encourageantes, mais il a nous aussi semblé qu'il serait possible de les faire aller beaucoup plus loin. Les citoyens des pays développés doivent profiter de cet élan. En outre, il est possible de puiser dans une expérience et une analyse considérables des questions de développement, et les ouvriers qualifiés, les professionnels, les scientifiques, les universités et d'autres intervenants du monde développé ont beaucoup à apporter. La diaspora africaine présente un potentiel particulier, car elle possède à la fois les compétences nécessaires et la compréhension de l'environnement dans lequel les appliquer.

1.3.3 Changement de méthode

52 Nous avons vu que les pays développés peuvent faire beaucoup pour favoriser la renaissance de l'Afrique et que les mesures qui s'imposent doivent être prises de manière rapide, soutenue, cohérente et à grande échelle. À chaque fois, comme nous le ferons tout au long de ce rapport, nous avons insisté sur le fait que l'efficacité de ces mesures dépend essentiellement de ce que l'Afrique fait et fera, dans le domaine de la gouvernance notamment. C'est l'Afrique qui doit prendre l'initiative de ces changements. Pour conclure ce chapitre, nous résumerons les principales recommandations de la Commission, en expliquant comment les différentes mesures proposées se complètent les unes les autres et comment l'idée d'une impulsion forte devrait être comprise. La justification détaillée des recommandations est présentée aux chapitres 4 à 10.

53 Mais pour commencer, nous devons souligner que la Commission ne recommande pas simplement de débloquer des fonds pour gérer les problèmes. Nous ne proposerions pas de grandes augmentations de l'aide large sans proposer également un ensemble cohérent

de politiques sur tous les fronts, en Afrique et à l'extérieur, ainsi qu'un changement fondamental dans la manière dont l'aide fonctionne. Nos propositions représentent un changement de méthode radical. Tout en s'appuyant sur les améliorations de la stratégie de développement et de la manière dont l'aide est envisagée enregistrées ces dernières années, nos propositions vont beaucoup plus loin. La meilleure façon d'illustrer ce point consiste à définir non seulement ce qu' une impulsion forte signifie – ce que nous avons effectué dans les grandes lignes dans la section précédente et continuerons à faire dans la section suivante – mais également ce qu'il n'est pas.

54 Tout d'abord, *il ne s'agit pas de refaire « la même chose, mais à plus grande échelle »*. Un plus grand soutien de la part du monde n'aidera pas l'Afrique à atteindre ses objectifs de développement si les donateurs et les gouvernements continuent à travailler comme ils l'ont fait jusqu'à présent. Une impulsion forte suppose un changement de méthode radical à certains égards essentiels. Surtout, il exploite le changement et l'amélioration de la gouvernance et des politiques instillés par l'Afrique. À cet égard, il contraste fortement avec la démarche des années 1980 et d'une bonne partie des années 1990, lorsque l'aide était souvent utilisée pour essayer de compenser la mauvaise gouvernance, ne tenait tout simplement pas compte des questions de gouvernance, essayait d'imposer des politiques à des pays réticents ou visait principalement à servir les intérêts politiques ou économiques du donateur.

55 L'approche que nous prônons ici diffère des approches passées de l'aide au développement à d'autres égards essentiels également. Nous préconisons des investissements dans l'enseignement supérieur, la science et la technologie, qui ont été négligés ces dernières années. Nous recommandons de soutenir le rôle de l'Union africaine dans la promotion de la paix et de la sécurité. Le développement et les initiatives de l'UA offrent des nouvelles possibilités fabuleuses de faire nettement mieux dans la promotion de la paix et de la sécurité, qui sont des conditions préalables au développement essentielles mais souvent négligées. Nous rejetons la théorie selon laquelle le secteur privé sera disposé à financer l'essentiel des infrastructures de l'Afrique (même si le financement privé a de toute évidence un rôle à jouer dans certains domaines) et prônons plutôt une augmentation importante des investissements d'infrastructure financés par les gouvernements africains et les agences d'aide au développement. Nous recommandons à la communauté internationale d'accorder moins d'importance aux critères de soutenabilité de la dette pour la définition des niveaux d'allégement de la dette appropriés et d'insister davantage sur les critères de développement. Enfin, nous demandons un doublement des flux d'aide au cours des cinq prochaines années, ce qui suppose un changement radical dans la manière dont les agences d'aide au développement exercent leurs activités (y compris un plus grand recours aux subventions dans les pays à bas revenus).

56 Deuxièmement, les mesures proposées ici n'ont pas pour objectif de remplacer les autres actions internationales, ni d'ignorer les enseignements du passé, ni de recommander la création de nouvelles institutions. Elles soutiennent le travail de l'UA et du NEPAD/UA dans les domaines de la paix et de la sécurité, de la gouvernance et dans d'autres domaines, ainsi que les mesures prises par certains gouvernements africains. Elles visent également à offrir un plus grand soutien aux mécanismes et aux structures qui sont déjà en place pour répondre aux besoins de l'Afrique, y compris le Plan d'action pour l'Afrique du G8 et le Forum des partenaires de l'Afrique. Le point de départ de notre travail se trouve nécessairement dans les engagements pris par la communauté internationale (y compris à Kananaskis et à Monterrey), dont bon nombre n'ont pas été honorés. En outre, la Commission soutient les grands efforts accomplis par l'ONU, notamment en 2005 et par le biais du projet Millénaire, en vue d'accélérer l'action en faveur du développement. La Commission a également veillé à ne recommander que très peu de nouvelles institutions, le défi étant de rendre celles qui existent plus efficaces. Le chapitre 4, consacré à la

gouvernance, insiste sur la nécessité de transformer les institutions africaines et le chapitre 10 décrit la réforme des institutions internationales qui s'impose.

57 Troisièmement, une impulsion forte *ne signifie pas une vague non coordonnée d'initiatives, prises toutes en même temps*, qui surchargera la capacité administrative limitée de l'Afrique. Le rapport insiste sur le fait que les principaux problèmes de l'Afrique sont étroitement liés et que, par conséquent, les actions prises pour y remédier doivent l'être aussi. Mais la Commission reconnaît que les gouvernements et les donateurs ont des capacités limitées et ne peuvent pas être partout à la fois, et qu'ils doivent donc définir les priorités par avance, sur un large front. Elle ne pense pas que chaque initiative échouera à moins que tout soit accompli en même temps. Les priorités d'action dépendront des circonstances dans chaque région, pays et secteur, et c'est à ce niveau-là qu'elles doivent être définies.

58 Quatrièmement, étant donné l'incroyable diversité de l'Afrique, ce programme de mesures n'est pas un *modèle uniforme* à appliquer à tous les pays. Au contraire, il s'agit d'un ensemble de principes clairs devant être appliqué de manière souple dans des contextes différents. Aucun ensemble de recommandations ne peut s'appliquer de manière égale à tous les pays d'Afrique. Chaque pays a ses propres circonstances, sa géographie et son histoire. Les modèles de gouvernance ou de politique sociale développés dans les pays riches ne peuvent tout simplement pas être transposés en Afrique. Des approches spécifiques à chaque pays devraient être établies au moyen de processus qui fonctionneront mieux s'ils respectent certains principes généraux : ils devraient être participatifs, déterminés par les pays et basés sur une vue à long terme du développement. En outre, ils devraient répondre à un souci de partenariat et de responsabilité mutuelle. Tels sont les principes des stratégies de lutte contre la pauvreté qui ont été adoptées par de nombreux pays africains pour guider et élaborer leurs partenariats avec les donateurs et structurer leurs propres actions.

59 Enfin, cet ensemble de mesures *ne doit pas s'appliquer selon une approche descendante*. La plupart des projets et programmes donnent de bons résultats lorsqu'ils sont élaborés au niveau local avec une participation importante et lorsqu'ils reflètent les aspirations locales, d'une part parce que les habitants locaux comprennent mieux les circonstances locales, et d'autre part parce qu'ils sont plus motivés pour les faire réussir. Il s'agit là d'une leçon de l'expérience du développement qui doit être appliquée encore plus rigoureusement. La Commission envisage donc un processus de développement dans lequel les pays et les communautés déterminent eux-mêmes la manière de procéder. La Commission reconnaît également - ce qui a fortement influencé sa démarche - l'importance de la culture dans la définition des objectifs et instruments du développement. Elle doit également veiller à tenir compte des droits de l'homme fondamentaux. Toutes les communautés n'ont pas la même notion des droits de propriété ni les mêmes mécanismes de résolution des conflits et l'autorité et le leadership ne s'y manifestent pas de la même manière. Mais, si les solutions de développement viendront pour l'essentiel des pays et des communautés d'Afrique, le monde, et en particulier les pays développés, ont pour responsabilité d'aider l'Afrique à financer ces actions. Les besoins de l'Afrique sont beaucoup trop grands pour que le continent puisse les financer entièrement lui-même.

1.4 Plan d'action pour soutenir la renaissance de l'Afrique

60 Dans ce chapitre, nous avons insisté sur le fait qu'il est nécessaire d'agir maintenant et nous avons expliqué ce qui justifie la démarche d'une impulsion forte, que nous avons présentée dans les grandes lignes. Le résumé des recommandations présenté dans cette section s'appuie sur l'analyse ci-dessus et suit la structure du rapport global. Nos propositions détaillées, la logique qui les sous-tend et les données sur lesquelles elles se fondent sont présentées aux chapitres 4 à 10. La liste complète des recommandations graphique à la fin de la première partie de ce rapport. Ici, en guise d'introduction à l'analyse détaillée et à l'énoncé des faits qui suivent, nous présentons les principales recommandations de la Commission dans les grandes lignes, en indiquant ce sur quoi elles se fondent. Le coût des différentes recommandations est résumé dans la tableau 1.1 et de plus amples informations sur les coûts induits sont fournies dans les chapitres correspondants et au chapitre 9.

Résumé des principaux messages

Construire des États efficaces, la gouvernance et les nations (chapitre 4) :

61 Des États efficaces, c'est-à-dire des États capables de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, de fournir des services à leurs citoyens et de créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la croissance, sont les fondements du développement. En l'absence de progrès dans le domaine de la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité. S'il est vrai que les choses se sont améliorées dans beaucoup de pays d'Afrique, la faiblesse de la gouvernance et des capacités a été la cause centrale des difficultés de l'Afrique au cours des décennies passées. L'amélioration de la gouvernance, et de la démocratie, relève avant tout des pays d'Afrique et de leurs citoyens. L'amélioration prend du temps et suppose un engagement. Mais il y a aussi des mesures que les personnes extérieures peuvent prendre pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance et ne pas lui nuire. Deux domaines sont essentiels : **la capacité** (c'est-à-dire la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques) et **la responsabilité** (c'est-à-dire la façon dont l'État rend compte à ses citoyens). Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- offrir un soutien politique et financier marqué aux **organisations panafricaines et régionales**, en particulier l'Union africaine et son programme NEPAD ;
- modifier le **comportement des donateurs**, afin qu'ils soutiennent pleinement une **stratégie nationale** complète de développement des capacités ;
- développer **les compétences et les connaissances des professionnels** et revitaliser l'enseignement supérieur en Afrique, en particulier dans le domaine des sciences, de l'ingénierie et de la technologie ;
- élargir la participation et renforcer les institutions qui améliorent la responsabilité, y compris **les parlements, les autorités locales, les médias et la justice** ;
- renforcer **la transparence** des revenus et des budgets, notamment dans les pays riches en ressources naturelles, ce qui est également une excellente manière de contribuer à la prévention des conflits ;
- s'attaquer à **la corruption** et procéder au **rapatriement des actifs volés aux États** ;
- améliorer la qualité et la gestion des **données**.

Instaurer la paix et la sécurité (chapitre 5) :

62 Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans **augmentation des investissements dans la prévention des conflits**, le développement en Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide que les Africains attendent. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité, mais beaucoup d'autres mesures directes devraient être prises pour renforcer la prévention des conflits :

- développer **la capacité des États et des sociétés d'Afrique de prévenir et de gérer les conflits** en s'attaquant à leurs causes premières et en prenant des mesures pour que l'aide contribue de manière plus efficace à l'instauration d'une paix durable, en améliorant la gestion des revenus tirés des ressources naturelles et en luttant contre le commerce des petites armes et des « ressources sources de conflits » ;

- renforcer la **capacité des organisations régionales africaines et de l'ONU de prévenir et de résoudre les conflits par, par exemple, des systèmes d'alerte rapide plus efficaces, la médiation et les opérations de maintien de la paix**. Nous proposons à cette fin d'allouer un financement souple pour aider l'Union africaine et les organisations régionales à améliorer leurs capacités et leurs activités de base et de soutenir la création d'une Commission de construction de la paix de l'ONU ;
- améliorer la coordination et le financement de la **consolidation de la paix post-conflit et du développement**, afin d'éviter que les pays qui sortent d'un conflit violent n'y retombent.

Promouvoir le développement humain (chapitre 6) :

63 Pour que le développement humain progresse de manière réelle et durable, un changement fondamental s'impose. Ces changements ne se produiront que si les femmes et les hommes y participent pleinement. Le monde a pris des engagements prometteurs, dont le programme Éducation pour tous et la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU. Il est essentiel d'honorer ces engagements pour atteindre les OMD. Mais, pour cela, rien ne sert d'adopter encore d'autres initiatives concurrentes. Pour accomplir des progrès soutenus, il faut un financement qui s'aligne sur les systèmes d'éducation et de santé nationaux et qui soit harmonisé avec les autres types d'assistance et les compléter. Pour utiliser de manière ces nouvelles ressources importantes, il faudra accorder une attention toute particulière aux mécanismes de mise en œuvre et de surveillance des résultats, et à la reddition de comptes aux communautés pauvres bénéficiaires. Parmi les mesures pratiques envisageables, citons :

- financer une **éducation gratuite de base** pour tous les garçons et filles d'Afrique subsaharienne, qui leur soit utile dans l'Afrique d'aujourd'hui. Accorder à l'enseignement secondaire, supérieur et professionnel, ainsi qu'à la formation continue et à la formation des enseignants, l'importance qu'ils méritent dans le système éducatif global ;
- renforcer les systèmes de santé en Afrique de façon à ce que tous les citoyens aient accès aux **soins de base**. Ceci supposera des investissements considérables dans les ressources humaines, dans les services de santé génésique et sexuelle, dans le développement de nouveaux médicaments, ainsi que dans le soutien à la gratuité des soins. Grâce à des stratégies cohérentes et intégrées, cette approche pourrait effectivement permettre **d'éradiquer les maladies qui foudroient les pauvres**, comme la tuberculose, le paludisme et d'autres maladies parasitaires ;
- appliquer d'urgence la **Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU** et, en tant que priorité première, veiller à ce que les services appropriés soient accessibles à tous. Mobiliser et intégrer la réponse internationale derrière des stratégies nationales cohérentes, complètes et pourtant audacieuses qui tiennent compte des rapports de force et des problèmes d'inégalité des sexes ;
- permettre aux familles et aux communautés de continuer à protéger **les orphelins et les enfants vulnérables**, par des apports de financement prévisibles aux stratégies nationales de protection sociale ;
- honorer les engagements du **Plan d'action sur l'eau** du G8 par l'augmentation du financement alloué au programme Vision de l'eau en Afrique en vue de réduire de 75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires de base d'ici à 2015, avec une évaluation des progrès accomplis en 2007.

64 De toutes les questions envisagées dans ce rapport, la santé, l'éducation et l'inclusion sociale sont celles qui nécessitent le plus de ressources. Nous recommandons que ces ressources soient fournies de manière prévisible et sur le long terme, avec une augmentation régulière soigneusement planifiée alignée sur les améliorations de la capacité des gouvernements africains d'offrir des services efficaces.

Accélérer la croissance et la lutte contre la pauvreté (chapitre 7) :

65 Pour lutter contre la pauvreté, il est essentiel que la croissance s'accélère et que les pauvres participent à la croissance. Les propositions contenues dans ce rapport – sur les infrastructures, le climat des investissements, la gouvernance, la paix et la sécurité, le commerce, le développement humain, la culture, l'environnement et la qualité de l'aide – devraient à la fois favoriser la participation et contribuer nettement à une accélération de la croissance durable, et à l'augmentation de l'emploi et des investissements. **L'objectif devrait être de parvenir à un taux de croissance moyen de 7 % d'ici à la fin de la décennie et de le maintenir à ce niveau par la suite.** Des taux de croissance de ce ordre ont été obtenus dans toute l'Asie et dans certaines parties d'Afrique et sont réalisables sur l'ensemble du continent, mais seulement si les obstacles que sont la faiblesse des infrastructures et le climat défavorable aux investissements sont surmontés, afin de libérer l'esprit d'entreprise des Africains. Ceci supposera les mesures suivantes :

- **Doubler les dépenses d'infrastructure** en Afrique, avec une augmentation initiale du financement apporté par les donateurs de 10 milliards d'USD par an jusqu'en 2010 et, sous réserve d'une évaluation des progrès accomplis, une nouvelle augmentation en vue d'amener le financement à 20 milliards d'USD par an dans les cinq années qui suivent. Ceci supposera une gestion et une préparation minutieuses, afin d'éviter la corruption et l'escalade des coûts. Cet investissement devrait couvrir des projets allant des routes rurales à l'irrigation de petite échelle, en passant par l'amélioration des bidonvilles, la construction de grandes routes régionales et les grands projets d'électrification.
- Le secteur public et le secteur privé doivent travailler ensemble en vue d'identifier les obstacles à un **climat favorable aux investissements**, avec le soutien extérieur pour financer les interventions nécessaires.
- Favoriser les **petites entreprises** en les aidant à accéder aux marchés, au financement et aux réseaux d'entreprise, en accordant une importance particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'aux exploitations agricoles familiales qui constituent une source d'emplois très importante en Afrique.
- **Le monde des affaires** doit apporter une contribution dans chacun de ces domaines ainsi que dans d'autres domaines indiqués dans le présent rapport, en travaillant en partenariat les uns avec les autres, avec les donateurs, avec les gouvernements nationaux et avec la société civile, dans le cadre d'un changement radical de la manière dont il participe au processus de développement.
- Veiller à ce que la **soutenabilité de l'environnement** soit prise en considération dans les interventions des donateurs et gérer et développer la capacité d'adaptation de l'Afrique aux changements climatiques.

Percer sur les marchés mondiaux (chapitre 8) :

66 L'Afrique ne parviendra pas à enregistrer une croissance durable ni à lutter contre la pauvreté, et n'atteindra pas les objectifs du Millénaire pour le développement, si sa part de plus en plus réduite du commerce mondial n'augmente pas. L'intensification de la

concurrence mondiale rend ce problème encore plus difficile à surmonter que dans le passé. En travaillant ensemble, les pays d'Afrique et la communauté internationale peuvent rendre le progrès possible. Pour cela, il est nécessaire de :

- Développer la **capacité de l'Afrique de participer au commerce**. Les investissements d'infrastructure et la création d'un climat favorable au secteur privé (cf. chapitre 7) figurent en haut de l'ordre du jour. D'autres des mesures ici décrites sont axées sur la **facilitation du commerce**, y compris : la réforme douanière, l'abolition des obstacles réglementaires, notamment dans le secteur du transport, l'amélioration de la gouvernance, la réforme du transport aérien et maritime et l'intégration régionale.
- Abolir, dans les pays développés ainsi que dans d'autres pays en voie de développement, **les barrières douanières** qui empêchent l'Afrique de réaliser son potentiel commercial. Afin de progresser dans ce domaine, il faudra un Cycle de Doha ambitieux, avec un calendrier d'actions précis, pour mettre fin à des niveaux inacceptables de protectionnisme et de subventions dans les pays développés. Le développement doit être la priorité de tous les accords commerciaux, sans qu'aucune libéralisation ne soit imposée à l'Afrique.
- Offrir un **soutien transitoire à l'Afrique** lors de l'abolition des barrières douanières mondiales. Premièrement, il faudra que le système actuel des préférences fonctionne de manière plus efficace, en étendant les programmes à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus et en veillant à ce que les critères des règles d'origine ne soient pas appliqués de manière restrictive. Deuxièmement, les pays riches doivent financer « l'aide au commerce » afin d'aider les pays concernés à assumer les coûts économiques et sociaux que suppose l'adaptation à un nouvel environnement commercial mondial.

Financer et soutenir la renaissance de l'Afrique (chapitre 9) :

67 Afin que la croissance des revenus se rapproche plus vite du niveau de 7 % et que les objectifs du Millénaire pour le développement soient atteints plus rapidement, le volume et la qualité de l'aide extérieure en faveur de l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. Afin que l'aide soit absorbée efficacement, les augmentations de l'aide au cours des trois à cinq prochaines années doivent être importantes et mesurées. Elles doivent également s'accompagner d'une amélioration continue de la gouvernance dans les pays bénéficiaires, de changements notables dans le comportement des donateurs et d'un processus d'apprentissage et d'évaluation. L'expérience passée montre que l'aide peut être mal versée et mal employée. Mais l'augmentation du volume et de la qualité de l'aide peut favoriser des changements positifs, comme le montrent les progrès réalisés récemment dans de nombreux pays d'Afrique, dont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, le Bénin, l'Éthiopie, l'Ouganda, la Tanzanie et le Mozambique.

Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- **doubler les niveaux d'aide** au cours des trois à cinq prochaines années, afin de compléter l'augmentation des niveaux de revenus nationaux résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance ;
- **financer l'augmentation de l'aide** en amenant les pays à allouer 0,7 % de leur RNB à l'AOD, comme ils se sont engagés à le faire, en obtenant des ressources supplémentaires par le biais d'une facilité de financement internationale (FFI) et en développant des taxes internationales (une taxe sur les billets d'avion, par exemple) dont les recettes seraient consacrées au développement ;

- pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, **l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette** le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de financement visant à aider ces pays, y compris ceux qui sont actuellement exclus des programmes d'allègement de la dette, à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le critère principal devrait être que les fonds ainsi libérés servent au développement, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté dans les pays qui travaillent activement à l'amélioration de la gouvernance ;
- améliorer radicalement **la qualité de l'aide** en :
 - renforçant les processus de responsabilité envers les citoyens dans les pays bénéficiaires ;
 - allouant l'aide aux pays où la pauvreté est la plus marquée et où l'aide peut être le mieux utilisée ;
 - offrant un soutien beaucoup plus prononcé à l'amélioration de la gouvernance dans les pays où les conditions ne sont actuellement pas favorables à une utilisation efficace de l'aide ;
 - canalisant plus d'aide sous forme de subventions, afin d'éviter l'accumulation des dettes ;
 - s'alignant plus étroitement sur les priorités, les procédures, les systèmes et les pratiques des pays concernés ;
 - octroyant l'aide de manière plus prévisible et plus souple à long terme ;
 - protégeant mieux les pays contre les chocs imprévus.

Agir et obtenir des résultats (chapitre 10) :

68 Des mesures efficaces et soutenues susceptibles de donner des résultats ne seront prises que si le pays et les institutions d'Afrique, ainsi que les partenaires extérieurs de l'Afrique, prennent des engagements et les honorent. Plusieurs autres mesures complémentaires peuvent contribuer de manière notable à la mise en œuvre et à l'obtention de résultats :

- construire un **partenariat mondial** autour du **leadership africain** ;
- élaborer un **programme d'action** claire, avec une liste des responsabilités et un calendrier, s'appuyant sur des preuves fiables de ce qui marche et de ce qui ne marche pas ;
- renforcer **les institutions**, à l'intérieur de l'Afrique comme à l'extérieur, de façon à les rendre **en mesure d'agir et d'obtenir des résultats**. Ceci suppose une réorientation des institutions financières internationales, afin de les amener à accorder une priorité plus élevée à l'accélération du développement en Afrique et de les obliger à rendre davantage compte de leurs actes, y compris envers leurs clients et partenaires ;
- veiller à ce que **l'Afrique ait plus de poids** dans les organisations multilatérales ;
- mettre en place **des mécanismes indépendants efficaces** afin de suivre l'avancement de la mise en œuvre et d'en rendre compte ;
- amener les citoyens et la société civile des pays développés et d'Afrique à s'engager de manière marquée et durable en faveur du développement de l'Afrique de manière à ce qu'ils fassent **pression sur les dirigeants politiques** pour qu'ils agissent.

Chapitre 2

Les décennies perdues : le legs du passé et les causes

1 Des mesures urgentes et complètes de la part de la communauté mondiale en vue de soutenir la renaissance de l'Afrique sont plus que justifiées. Aux chapitres 3 à 10, nous présentons nos recommandations dans chacun des principaux domaines d'intervention, ainsi que l'analyse qui les sous-tend. Mais avant de passer à l'action, nous devons regarder derrière. Pour faire efficacement reculer la pauvreté sur tout le continent, il est nécessaire de bien comprendre où se situe l'Afrique actuellement et comment l'Afrique en est arrivée là. Quels sont les problèmes les plus sérieux de l'Afrique et quelles sont leurs causes ?

2.1 La signification de la pauvreté

2 Pour commencer, nous réfléchissons à la signification et à l'ampleur de la pauvreté. La réponse à cette question est inévitablement complexe. Mais elle nécessite, avant que nous nous intéressions aux causes, un examen minutieux de plusieurs autres questions. Être pauvre, qu'est-ce que cela veut dire ? Qui sont les pauvres et où se trouvent-ils ? Et pourquoi sont-ils pauvres ? Les réponses à ces questions ne sont pas aussi simples que beaucoup le pensent, mais elles sont essentielles, car elles déterminent les mesures à prendre pour lutter contre la pauvreté.

3 Demandez aux pauvres ce que la pauvreté signifie pour eux et voici ce qu'ils vous répondront. La pauvreté, c'est avoir faim, avoir soif et vivre sans abri décent. C'est ne pas savoir lire. C'est la maladie chronique. C'est l'absence de possibilités, pour vous comme pour vos enfants. C'est être poussé à droite ou à gauche par des plus puissants que vous. C'est le manque de contrôle sur votre propre vie. C'est également vivre sous la menace constante de la violence personnelle¹. C'est pour cette raison que le présent rapport est principalement axé sur l'augmentation des possibilités et des revenus, sur la santé, sur la sécurité et sur l'éducation.

4 C'est la compréhension de la signification et des dimensions de la pauvreté, et du défi énorme qu'elle suppose dans toutes ses dimensions, qui a motivé l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement par l'ONU en septembre 2000 (cf. annexe 1). L'Afrique a beaucoup trop de retard par rapport à tous ces objectifs. Par comparaison, l'Asie du Sud est bien partie pour faire reculer la pauvreté de moitié entre 1990 et 2015. L'Asie de l'Est y est déjà parvenue. L'analyse du projet Millénaire de l'ONU, qui a présenté son rapport plus tôt dans l'année, dresse le bilan de la situation et des prévisions actuelles. Elle montre ce qui est nécessaire pour atteindre les OMD. Ses conclusions sont que des mesures vigoureuses et urgentes sont nécessaires pour atteindre les OMD en Afrique. Ce rapport et le nôtre sont parfaitement cohérents et complémentaires, et la Commission accueille favorablement l'analyse et les recommandations du projet Millénaire.

5 Environ un sixième des habitants de l'Afrique subsaharienne sont chroniquement pauvres². En Éthiopie, ces familles sont appelées « ceux qui font cuire de l'eau ». Au Ghana, on les appelle « ceux à deux sacs » – un pour mendier à la saison de la pénurie et un autre pour mendier à la saison de l'abondance. Ils vivent dans une pauvreté tellement tenace qu'il leur est pratiquement impossible de s'en libérer en recourant à

leurs propres ressources³. Ils dépendent du travail de chaque jour. Ils possèdent peu de biens et pas d'instruction.

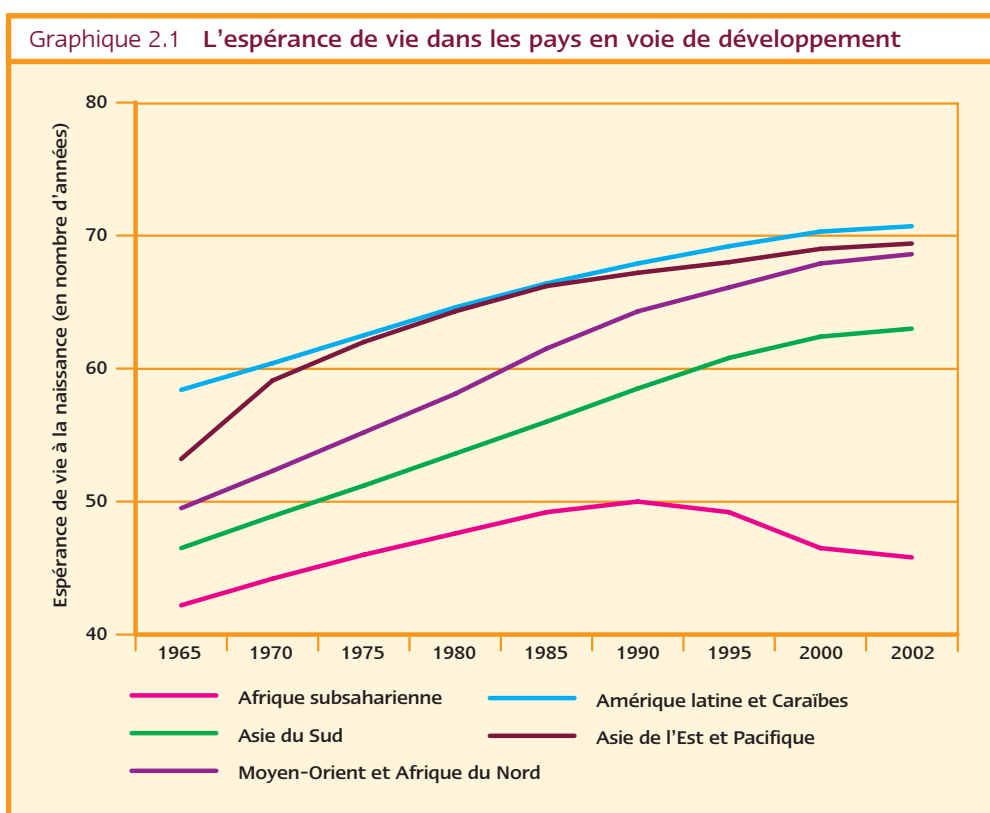
6 Qu'est-ce qui rend les gens pauvres ? La première réponse, et la plus importante pour l'Afrique, doit être l'absence de croissance économique au cours des décennies passées. Pour la plupart des pauvres en Afrique, la pauvreté est une chose avec laquelle ils sont nés, dont il est pratiquement impossible de sortir. Lorsque la grande majorité de la population est pauvre et que l'économie stagne, les caractéristiques individuelles des pauvres sont moins importantes que le contexte général pour déterminer l'incidence globale de la pauvreté. En outre, les économies de l'Afrique ayant stagné alors que la population connaissait une croissance rapide, le pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté a augmenté. Cette tendance s'est poursuivie dans les années 1990, en dépit de l'amélioration économique qui s'est fait ressentir vers la fin de la décennie.

7 Au-delà de ces problèmes de stagnation économique à long terme, il existe de nombreux facteurs individuels et régionaux qui peuvent plonger les gens dans la pauvreté ou les faire descendre plus bas s'ils sont déjà pauvres. Il est possible de devenir pauvre à la suite d'une crise personnelle, une maladie par exemple, ou en raison d'un choc plus généralisé, comme une sécheresse ou une chute des cours des cultures d'exportation. Lorsque la pauvreté ne touche qu'une personne ou un ménage, il est plus facile de s'en sortir, car la communauté peut offrir une aide. Mais lorsque des communautés entières sont touchées, ce qui peut se produire en cas de sécheresse, de conflit ou de propagation du VIH/SIDA, ces systèmes de soutien mutuel commencent à s'effriter. Une période de maladie peut alors obliger une personne à vendre tous ses biens pour pouvoir acheter de la nourriture. Il arrive inévitablement un moment où la famille et la communauté ne peuvent plus aider les pauvres. La capacité de sortir d'une crise est non existante ou extrêmement lente. En Éthiopie, 10 ans après la famine de 1984, les gens avaient encore un dixième d'animaux en moins de ce qu'ils avaient avant la famine⁴. Les personnes et les familles se trouvent prises au piège dans les cercles vicieux de la pauvreté, qui peuvent facilement se transformer en spirale descendante. Une autre expression africaine rend bien compte de ces cycles de pauvreté et d'exclusion qui se renforcent les uns les autres : au Zimbabwe, on parle de « la pauvreté qui pond des œufs ».

8 Qui sont les pauvres ? Là encore, il s'agit surtout de ceux qui ont simplement la malchance d'être nés dans des économies désespérément pauvres, des économies dans lesquelles le revenu moyen est seulement de deux dollars par jour environ, et dans lesquelles la grande majorité des gens doit vivre avec encore moins. Mais tout n'est pas seulement une question de niveaux de croissance et de revenus. Même dans les pays pauvres, les plus pauvres sont ceux qui sont exclus de l'information, des services administratifs, de la participation pleine et entière à la société, à la politique et à l'économie, voire des systèmes de soutien communautaire informels. Trop souvent, la raison de l'exclusion est la discrimination, par exemple contre les femmes, les handicapés, les minorités ethniques ou linguistiques, ou les personnes atteintes du VIH/SIDA. L'exclusion rend extrêmement difficile de sortir de la pauvreté. Pire encore, il s'agit d'un fléau qui est transmis d'une génération à l'autre, les parents n'étant pas en mesure d'investir dans la santé, l'éducation ou la nutrition de leurs enfants⁵. Comme on dit en Ouganda, la pauvreté se transmet de génération en génération, comme si l'enfant la tétait au sein de sa mère⁶. Comment mettre fin à cette transmission d'une génération à l'autre de la pauvreté ? La meilleure façon d'y parvenir consiste à sortir des pièges qui ont étouffé la croissance et maintenu les revenus à un niveau aussi bas, tout en essayant en même temps de mettre un terme à l'exclusion de groupes particuliers.

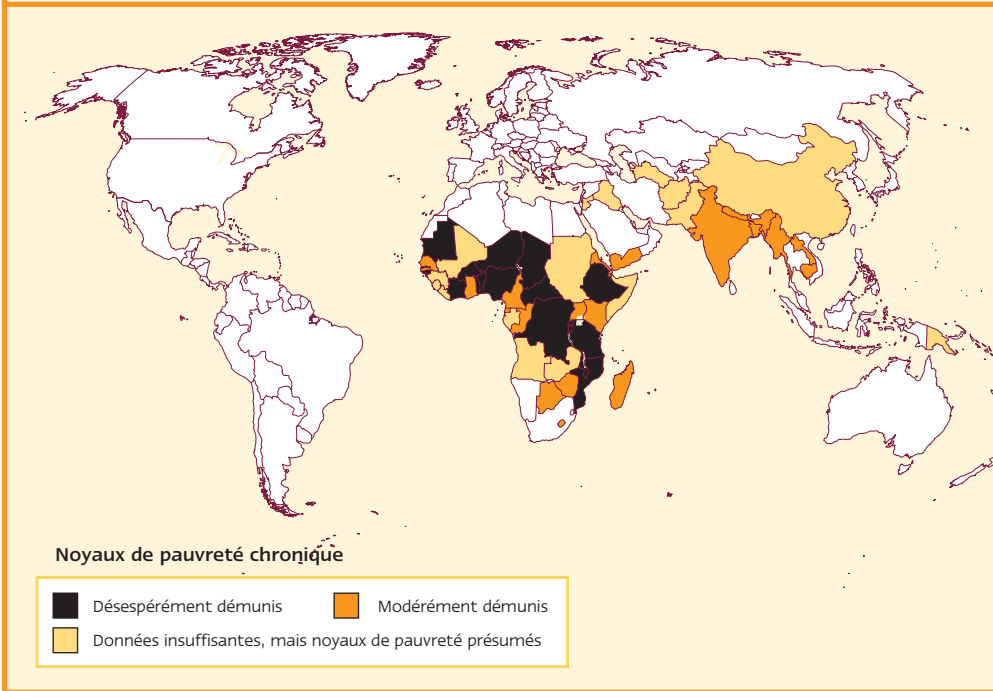
2.2 Qu'est-ce qui est arrivé à la pauvreté ?

9 La pauvreté et la faim s'aggravent en Afrique subsaharienne. Le nombre de pauvres devrait passer de 315 millions en 1999 à 404 millions en 2015. Environ 34 % de la population souffrent de malnutrition, soit près de deux fois plus que dans le reste du monde en développement. L'impact de la faim sur la santé des enfants africains est difficile à mesurer. La faim fait plus de victimes que toutes les autres maladies infectieuses du continent – le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose – prises ensemble⁷. La malnutrition dans la petite enfance a des conséquences à long terme irréversibles, pas seulement sur la santé mais aussi sur les résultats scolaires et sur la capacité future d'avoir un emploi⁸. Les autres indicateurs sont tout aussi décourageants. L'espérance de vie moyenne (cf. graphique 2.1) en Afrique est de 46 ans seulement, contre 63 ans en Asie du Sud et 69 ans en Asie de l'Est⁹. L'accès à l'eau propre en Afrique est également tombé en deçà des niveaux du reste du monde en développement (58 % en Afrique en 2002, contre 84 % en Asie du Sud)¹⁰. Seul le secteur de l'éducation est plus encourageant, l'alphabétisation ayant fortement augmenté dans toutes les régions en développement ces dernières décennies.



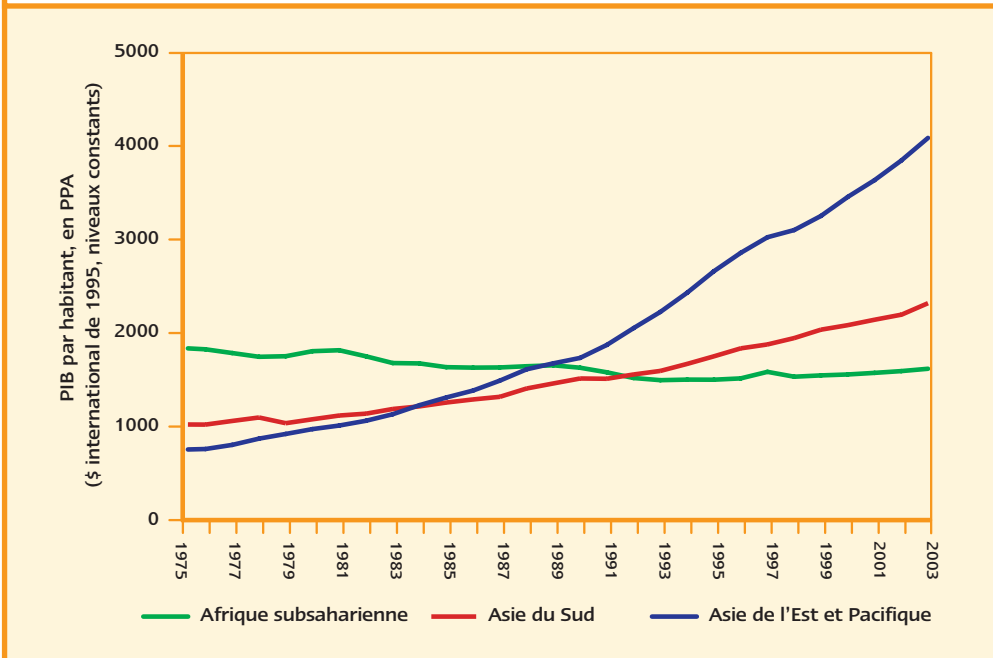
Source : Banque mondiale, 2004a

Graphique 2.2 Localisation de la pauvreté



Source : Analyse CPRC

Graphique 2.3 Le PIB par habitant dans les pays en voie de développement



Source : Banque mondiale, 2004a

10 Les comparaisons avec l'Asie du Sud et de l'Est sont révélatrices (cf. graphique 2.2). Il y a trente ans, le revenu moyen en Afrique subsaharienne était le double de celui de l'Asie du Sud et de l'Asie de l'Est (cf. graphique 2.3). Pourtant, en dépit du fait que ces régions regroupent 60 % de la population du monde en développement, la crise de la pauvreté dans le monde est maintenant localisée en Afrique. Les revenus africains moyens sont maintenant inférieurs de plus de moitié à ceux de l'Asie de l'Est, où le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour a considérablement baissé depuis 1981¹¹. De plus en plus, nous voyons une évolution similaire en Inde et en Asie du Sud¹². Les revenus en Amérique latine sont huit ou neuf fois plus élevés qu'en Afrique subsaharienne, et ceux du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont cinq fois plus élevés¹³. L'Afrique est en outre le seul continent où la part de la population vivant dans la pauvreté s'élargit¹⁴.

11 **Mise en garde à propos de la diversité** Avant d'examiner les causes de ce déclin spectaculaire, nous devons garder à l'esprit – comme nous devons le faire tout au long de ce rapport – que l'Afrique subsaharienne se compose de 48 pays, avec des différences marquées entre ces pays et à l'intérieur de ces pays. Les chiffres globaux que nous utilisons pour établir des comparaisons avec d'autres régions masquent une variété considérable. Les pays varient considérablement en termes de population, de densité et de richesse en ressources naturelles¹⁵. Chacun a sa propre histoire, sa culture, son expérience coloniale et ses structures institutionnelles et a fait sa propre expérience de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. La tableau 2.1 donne une indication des niveaux de pauvreté dans des pays d'Afrique sélectionnés, pour illustrer la différence d'expérience. Comparez, par exemple, le revenu par habitant du Ghana (2 141 USD, après ajustement en fonction de la PPA) avec celui de la Zambie (839 USD)¹⁶.

12 De même, l'expérience varie considérablement à l'intérieur des pays africains, y compris entre les régions et entre les zones rurales et les zones urbaines. Par exemple, en Ouganda, 42 % des habitants des zones rurales vivent dans la pauvreté, contre 12 % seulement dans les zones urbaines¹⁷.

Tableau 2.1 : La pauvreté dans des pays d'Afrique sélectionnés		
	(1) Pourcentage de la population vivant avec moins de 1 USD par jour (étude de 1998)	(2) RNB par habitant, PPA (USD international courant) 2003
Burkina Faso	44,9	1 112
Burundi	54,6	635
Côte d'Ivoire	15,5	1 520
Ghana	44,8	2 141
Zambie	63,7	839

Source : (1) Statistiques sur le développement international du ministère britannique du développement international (DFID), 99/00-03/04¹⁸

(2) Banque mondiale, 2004a

13 Bien que la stagnation en Afrique soit répandue, le tableau n'est pas sombre partout. Loin de là. De nombreux pays d'Afrique ont pris leurs problèmes en charge et montré que la réussite est possible. En 2003, 24 pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré des taux de croissance de 5 % ou plus¹⁹. Le recul de la pauvreté est manifestement lié à la croissance économique. L'Asie de l'Est a connu une croissance plus rapide que l'Asie du Sud et la pauvreté y a reculé plus vite. Par contre, la production par habitant a diminué en Afrique et la pauvreté s'est accentuée²⁰. De même, les pays d'Afrique qui ont réussi à faire reculer la pauvreté ces vingt dernières années sont ceux qui ont enregistré la croissance la plus rapide. Au Mozambique, par exemple, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté a diminué entre 1997 et 2000, période au cours de laquelle le revenu par habitant a augmenté au rythme de 3,3 % par an²¹.

14 Mais la croissance ne suffit pas pour faire reculer la pauvreté. Les pays doivent également renforcer la capacité des pauvres de participer pleinement à l'économie et à la société, par exemple en investissant plus dans la santé et l'éducation.²² Plus largement, l'environnement économique, juridique, politique et gouvernemental façonne les possibilités de participation pour les pauvres²³. Nous reviendrons plus en détail là dessus dans les chapitres suivants.

2.3 Les causes

15 Toute proposition d'action doit reposer sur une compréhension non seulement de la situation actuelle, mais également de ce qui nous y a amenés. Au cours des décennies passées, les plus grands obstacles au développement de l'Afrique ont été une géographie difficile et la mauvaise gouvernance, concept que nous définissons comme « la manière de gouverner » ou la façon dont l'État fonctionne (ou ne fonctionne pas). La géographie peu propice au développement de l'Afrique a été aggravée par les systèmes d'investissement et les frontières hérités de l'époque coloniale. La mauvaise gouvernance résulte également des politiques des colonisateurs, mais aujourd'hui la gouvernance est pour l'essentiel façonnée par les pays eux-mêmes. De plus en plus, les Africains prennent des mesures efficaces pour améliorer la gouvernance, et le résultat pourrait être un renouveau du développement du continent. La bonne gouvernance peut même permettre aux pays de surmonter les problèmes liés à une géographie peu favorable, s'ils ont la capacité de gérer la construction des ports et des infrastructures de transport, d'étendre la coopération régionale et, d'une manière générale, de veiller à ce que les frontières politiques ne deviennent pas des frontières économiques.

16 Bien que la gouvernance et la géographie soient les termes employés pour décrire les principales causes de l'absence de développement en Afrique, si nous examinons la question d'un peu plus près, nous voyons que les difficultés de l'Afrique ont plusieurs causes. Ces causes sont complexes et liées entre elles, et le fait de les présenter nous donne une indication de l'ampleur du défi auquel l'Afrique se trouve actuellement confrontée. Il est utile de les envisager dans quatre grandes catégories : *la politique*, y compris la gouvernance et les conflits ; *les facteurs structurels*, y compris la fragmentation, le coût du transport et le rôle de l'agriculture, la manufacture et les services ; *l'environnement et la technologie*, y compris le climat, l'eau, la désertification, la déforestation et le développement technologique ; et *les facteurs humains*, la santé, l'éducation et la croissance et la structure d'âge de la population.

2.3.1 Causes politiques

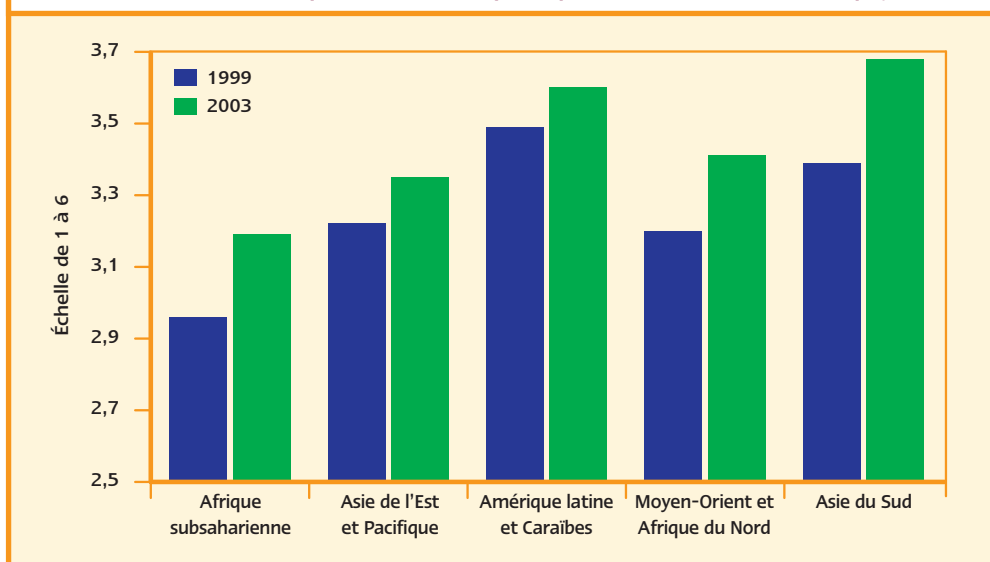
La mauvaise gouvernance

17 Dans les années 1960, pendant les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, les revenus moyens ont augmenté en Afrique. Lorsque l'Afrique s'est trouvée confrontée à une multitude de problèmes dans les années 1970 et 1980, les revenus par habitant ont nettement baissé. Cette période était caractérisée par des gouvernements non démocratiques, la corruption généralisée et l'inefficacité des États.

18 Plus précisément : l'Afrique a souffert de gouvernements qui ont pillé les ressources de l'État, qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas fournir de services à leurs citoyens, qui étaient souvent voraces et qui extrayaient pour leur compte personnel les ressources de leur pays, qui maintenaient leur mainmise par la violence et les pots-de-vin et qui dilapidaient ou volaient l'aide. Il est même arrivé, pendant la guerre froide notamment, que ces gouvernements reçoivent un soutien actif de la part des donateurs. Mais, en définitive, la gouvernance vient de l'intérieur. C'est donc de l'Afrique que le changement devra venir. Plus l'Afrique fera pour faire naître le changement, plus le soutien externe sera efficace. En effet, le soutien externe peut également favoriser le changement.

19 La Commission est convaincue que la bonne gouvernance est la solution pour la croissance et la participation. Bien que l'Afrique ait toujours du retard par rapport aux autres régions, la gouvernance s'est nettement améliorée ces dernières années.²⁴ Ces cinq dernières années, plus des deux tiers des pays d'Afrique subsaharienne ont eu des élections multipartites et plusieurs ont connu des changements de gouvernement qui se sont déroulés de manière pacifique et démocratique²⁵. Toutes les élections n'ont pas supposé une passation des pouvoirs et il y a encore des présidents apparemment indélogeables mais, en termes de libertés politiques, l'Afrique a accompli des progrès considérables ces 20 dernières années.

Graphique 2.4 **Qualité de la gouvernance dans les pays en voie de développement, mesurée par l'évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIP)**



Source : Base de données de l'EPIP de la Banque mondiale

20 La gouvernance s'est aussi améliorée sur d'autres fronts, y compris ceux plus directement liés à la croissance économique. L'élaboration d'indices de gouvernance a considérablement progressé ces dernières années et ces indices montrent que les améliorations de la gouvernance en Afrique ne sont pas limitées à un ou deux pays. Néanmoins, si nous examinons les indicateurs de gouvernance économique pour l'ensemble du continent ces dernières années, nous voyons que l'Afrique subsaharienne reste en retard par rapport aux autres régions, mais l'aspect positif est que ces indicateurs augmentent au moins aussi rapidement en Afrique que dans n'importe quelle autre région (cf. graphique 2.4). Ainsi, l'Afrique travaille à la création des conditions dans lesquelles la croissance aura des chances de décoller.

Les conflits civils

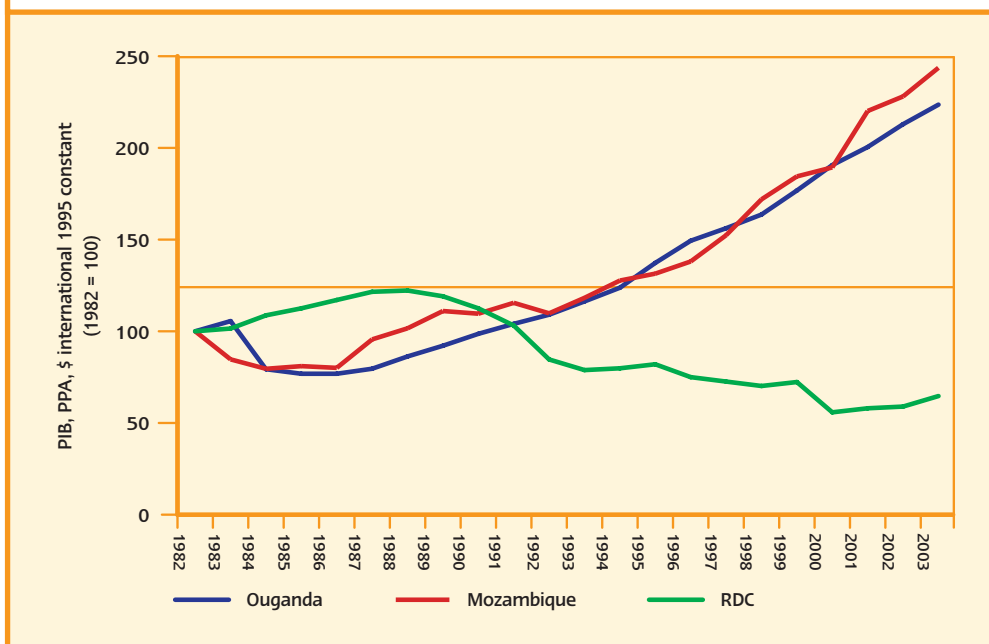
21 Un facteur important qui a créé et entretenu la pauvreté en Afrique est la guerre et l'insécurité. L'Afrique a connu plus de conflits violents que n'importe quel autre continent ces dernières décennies en raison de la guerre civile, de la violence localisée et du manque général de sécurité qui règne dans de nombreux pays. Sur le plan de la vie humaine, le bilan des victimes est très lourd : les conflits causent autant de victimes en Afrique chaque année que les maladies contagieuses et en tuent et déplacent plus que la famine ou les inondations²⁶. À elle seule, la guerre civile de la République démocratique du Congo a fait environ quatre millions de victimes entre 1998 et 2002²⁷. Lorsque les gens sont obligés de fuir leurs domiciles, la malnutrition et la maladie suivent inévitablement. Ceux qui souffrent le plus de la violence sont les pauvres et les personnes vulnérables, dont nombre de femmes et d'enfants²⁸. L'on dénombre 13 millions de déplacés internes en Afrique, à la suite d'un conflit violent dans la plupart des cas, et 3,5 millions de réfugiés²⁹.

22 Les choses se sont toutefois améliorées ces dernières années. Le nombre de guerres civiles est passé de 15 à neuf entre 2002 et 2003, l'Union africaine jouant un rôle essentiel dans la résolution des conflits. Mais la situation reste grave et les problèmes difficiles à résoudre en République démocratique du Congo, à Darfur, dans le nord de l'Ouganda et en Côte d'Ivoire. Sans sécurité, et sans efforts plus soutenus et plus fructueux dans la prévention des conflits violents, l'Afrique n'atteindra pas ses objectifs de développement économique ou humain. Les causes des conflits sont complexes, mais la pauvreté, l'exclusion, la mauvaise gouvernance politique ou économique, l'échec du système judiciaire et la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles ont tous un rôle à jouer. Nous y reviendrons plus en détail au chapitre 5.

23 Il ne fait aucun doute que la guerre et la mauvaise gouvernance entraînent le déclin économique, mais l'inverse est également vrai : surmonter les conflits et promouvoir une meilleure gouvernance entraînent des améliorations rapides en termes de croissance économique. C'est ce qui ressort clairement de l'expérience du Mozambique et de l'Ouganda des deux décennies passées (cf. graphique 2.5).

24 Après que la paix relative est revenue en Ouganda en 1986 et au Mozambique en 1992, leurs gouvernements ont nettement amélioré la gouvernance et la politique, avec un soutien marqué de la part des donateurs. La croissance a vite décollé et a été soutenue, ce dont il a résulté un recul rapide de la pauvreté. Le nombre d'Ougandais vivant au-dessous du seuil de pauvreté d'un dollar par jour a nettement diminué et est passé de 56 % en 1992 à 35 % en 2000³⁰. Au Mozambique, la part des pauvres est passée de 69 % en 1997 à 54 % en 2003³¹. Par comparaison, en République démocratique du Congo, où la guerre et la mauvaise gouvernance ont persisté, les revenus et les niveaux de vie ont continué à baisser et la pauvreté s'est accentuée.

Graphique 2.5 La croissance dans les pays d'Afrique subsaharienne sortant d'un conflit



Source : Banque mondiale, 2004a

2.3.2 Causes structurelles

La faiblesse du climat des investissements

25 Ce qui est nécessaire pour tirer la croissance économique, c'est l'esprit d'entreprise des Africains. Cela vaut autant pour l'agriculture, qui est le secteur d'activité de la plupart des entrepreneurs africains, que pour les affaires en général, à n'importe quelle échelle. Pourtant, les investisseurs nationaux ou étrangers placent leur argent seulement là où ils jugent les risques acceptables par rapport aux rendements. Lorsque la gouvernance est faible, que la corruption prévaut ou que les infrastructures sont insuffisantes, les investisseurs rechignent à risquer leurs ressources. Changez cela et la croissance ne tardera pas à suivre.

26 C'est ce qui s'est passé en Ouganda. De grandes réformes en vue d'améliorer le climat des investissements du pays ont permis à la croissance économique de décoller et d'atteindre une moyenne de 7 % par an environ entre 1993 et 2002 et, comme nous l'avons vu, la pauvreté a fortement reculé. L'amélioration du climat des investissements peut attirer plus de revenus dans un pays que tous les flux d'aide mondiaux³². De plus en plus de personnes ont pris conscience de ce fait ces dernières années – et de ce que les gouvernements nationaux, les pays développés et le monde des affaires peuvent faire pour améliorer le climat des investissements. Parmi les mesures envisageables, citons : rendre la taxation prévisible et transparente, lutter contre la corruption, adoucir la réglementation des affaires, mettre en place un cadre juridique efficace et équitable et améliorer les systèmes de gestion des finances publiques. Par exemple, il faut deux jours pour monter une entreprise en Australie. Il en faut 203 dans la République démocratique du Congo pour qui souhaite passer par la voie officielle³³.

27 D'autres facteurs ont une influence sur l'amélioration du climat des investissements : la lutte contre l'instabilité politique, la résolution des conflits et la lutte contre la criminalité³⁴. La suppression de l'instabilité peut se traduire par une augmentation des investissements de 30 %. Les perceptions sont particulièrement importantes à cet égard. En effet, plusieurs études montrent que le fait que l'Afrique soit perçue comme une grande région à risque constitue un des plus grands obstacles aux investissements³⁵. En d'autres termes, la mauvaise réputation de certains pays a tendance à déteindre sur tous les pays d'Afrique, même sur ceux qui ont accompli le plus de progrès dans l'amélioration du climat des affaires. Un examen détaillé du climat des investissements et de la manière de le modifier graphique au chapitre 7.

La dépendance vis-à-vis des produits de base

28 L'Afrique a également été vulnérable à la baisse et à l'irrégularité du cours des marchandises, ce d'autant plus qu'elle dépend d'un éventail limité de produits. De 1980 à 2000, la plus grande chute des cours a été enregistrée pour le coton (47 %), le café (64 %), le cacao (71 %) et le sucre (77 %) ³⁶. Sur une courte période, les pertes peuvent être très graves. Entre 1986 et 1989, l'Afrique subsaharienne a subi des pertes liées à la chute des cours de 56 milliards d'USD, soit environ 15-16 % du PIB de cette période³⁷. Ces trente dernières années, les prix à l'exportation en Afrique subsaharienne étaient deux fois plus instables qu'en Asie de l'Est, et près de quatre fois plus instables que ceux des pays développés³⁸. La dépendance vis-à-vis des produits de base a donc peu de chances de constituer une bonne stratégie de développement à long terme³⁹. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 8.

Le coût du transport et autres legs de l'époque coloniale

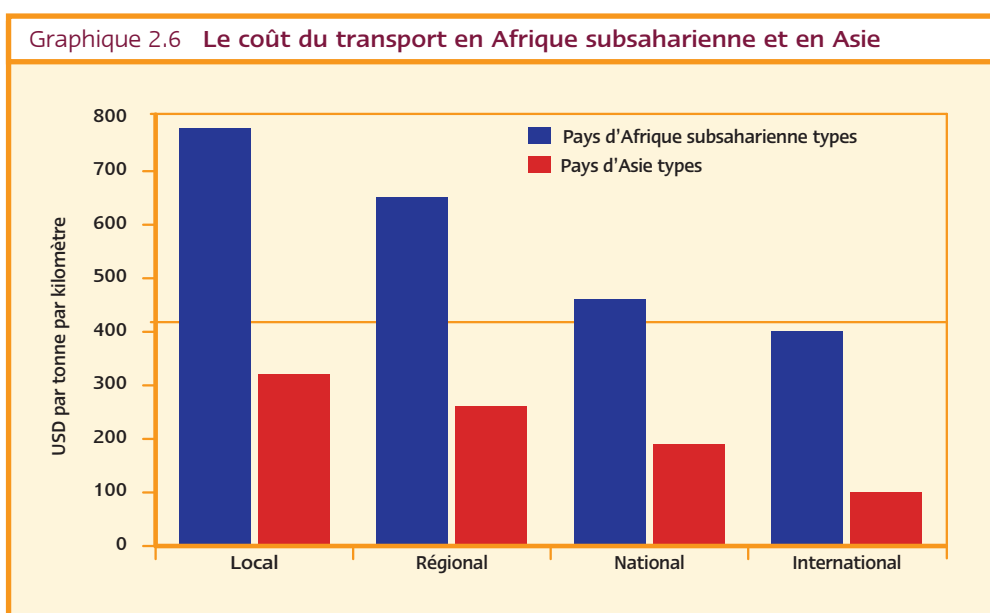
29 L'époque coloniale a considérablement contribué à façonner les problèmes auxquels l'Afrique se trouve actuellement confrontée. Les puissances coloniales sont à l'origine de nombre des divisions de la structure politique fragmentée de l'Afrique subsaharienne et elles ont également construit des infrastructures axées sur l'extraction des ressources naturelles de l'Afrique plutôt que sur l'intégration du continent ou le développement des liaisons avec l'Est. En effet, l'histoire de l'Afrique a renforcé ses faiblesses géographiques au lieu de l'aider à les surmonter. La comparaison de la carte du réseau ferroviaire africain avec celle de l'Inde est très révélatrice : le réseau ferroviaire de l'Inde relie le sous-continent, alors que celui de l'Afrique relie simplement des lieux d'extraction aux ports de départ des exportations, vers l'Europe principalement. Aujourd'hui, les frais de transport – locaux, nationaux ou internationaux – sont environ deux fois plus élevés en Afrique que ceux d'un pays d'Asie type (cf. graphique 2.6). La réponse à une baisse du coût du transport pourrait être très élevée : d'après une estimation, si l'Afrique pouvait réduire le coût du transport de moitié, le transport pourrait être multiplié par cinq⁴⁰.

30 L'héritage colonial ne se limite pas à l'infrastructure de transport. Par rapport au sous-continent indien, où un système administratif efficace a été instauré, l'Afrique a été mal servie. L'Afrique est sortie de l'ère coloniale avec des structures de gouvernance nettement plus faibles que celles des autres anciennes colonies, ce qui s'est ajouté au problème des infrastructures. Par conséquent, les frontières politiques souvent illogiques des pays enclavés sont devenues des frontières économiques.

L'entrée tardive dans l'industrie manufacturière

31 Ces vingt dernières années, les exportations de produits manufacturés de l'ensemble des pays en voie de développement ont connu une expansion phénoménale, la part des produits manufacturés dans leurs exportations totales étant passée de 20 à 80 %. L'Asie a ouvert la voie. Mais, en raison de tous les problèmes que nous avons décrits, l'Afrique a pris du retard dans la diversification des exportations et il lui sera de plus en plus difficile de percer sur les marchés des produits manufacturés.

32 Les pays d'Asie et d'Amérique latine devançant nettement l'Afrique en ce qu'ils ont développé les infrastructures industrielles, les compétences et la culture de l'apprentissage nécessaires pour progresser rapidement. Au décollage tardif de l'industrie manufacturière en Afrique s'ajoute le problème du coût de la main-d'œuvre : contrairement à ce que certains pensent, la main-d'œuvre n'est pas beaucoup moins chère en Afrique qu'en Asie. Par conséquent, la région reste prise au piège de la dépendance vis-à-vis des produits de base, avec leurs fluctuations des cours marquées. Nous y reviendrons aux chapitres 7 et 8.



Source : P.Starkey et al, 2002

2.3.3 Causes environnementales et technologiques

La faiblesse de la productivité agricole

33 L'agriculture est un élément essentiel de la plupart des économies d'Afrique. Pour la majorité de la population, elle est la principale source de revenus, à tel point qu'il est difficile d'envisager un décollage de la croissance en Afrique sans amélioration du secteur de l'agriculture. Cela ne se produira pas sans investissements dans les routes rurales, l'électrification, l'irrigation, de nouvelles cultures et les changements technologiques. Sur ce plan également, l'Afrique est restée à la traîne. Nous avons déjà souligné le problème du coût du transport, qui a les répercussions les plus fortes sur les zones rurales. L'irrigation est un autre exemple : la part des terres irriguées en Afrique n'a pour ainsi dire pas changé ces 20 dernières années (4 % environ), alors que celle de l'Asie du Sud est passée à 40 %.

34 Comme le transport, l'irrigation coûte cher et a été très négligée par l'Afrique. Pour changer les choses, il faudra un soutien important de la part de la communauté des donateurs en faveur d'un programme complet d'amélioration de la production et du rendement de l'agriculture. Cela signifie qu'il faut non seulement améliorer le transport et l'irrigation, mais aussi effectuer plus de recherche, innover et mettre en pratique davantage, construire des infrastructures post-récolte et développer les marchés locaux et les institutions. Cela suppose une amélioration de la protection du droit d'occupation des terres et la création d'un climat plus favorable aux investissements afin d'inciter les agriculteurs africains à améliorer leurs terres, leurs méthodes et leurs cultures.

35 Enfin, ce qui est particulièrement important, il faudra également que les pays développés ouvrent leurs marchés aux produits africains. Pour tout complément d'information sur l'agriculture en Afrique, prière de se reporter au chapitre 7 (sur l'agriculture et la croissance) et au chapitre 8 (sur le commerce agricole).

Les changements climatiques et l'environnement fragile de l'Afrique

36 La dépendance de l'Afrique vis-à-vis de l'agriculture et ses niveaux d'irrigation très bas la rendent particulièrement vulnérable aux caprices de son climat extrêmement variable. Les précipitations sont irrégulières et des risques naturels tels que les sécheresses et les inondations sont fréquents. Non seulement ces risques constituent une menace pour la vie, mais il en résulte aussi un échec régulier des cultures, la perte de bétail et des dommages graves aux habitations et infrastructures. La variabilité du climat ainsi que la fréquence et le caractère extrême des risques environnementaux en Afrique ne feront qu'augmenter sous l'effet des changements climatiques.

37 L'Afrique a également, ces dernières décennies, subi une dégradation environnementale croissante, telle que la déforestation, la désertification, la baisse de la productivité du sol, la perte de biodiversité et l'épuisement de l'eau douce.

38 Toutes ces difficultés environnementales ont des implications pour la production des cultures, la sécurité alimentaire et l'alimentation en eau, pour la santé et les revenus des pauvres et pour la soutenabilité de la croissance économique (cf. chapitre 7).

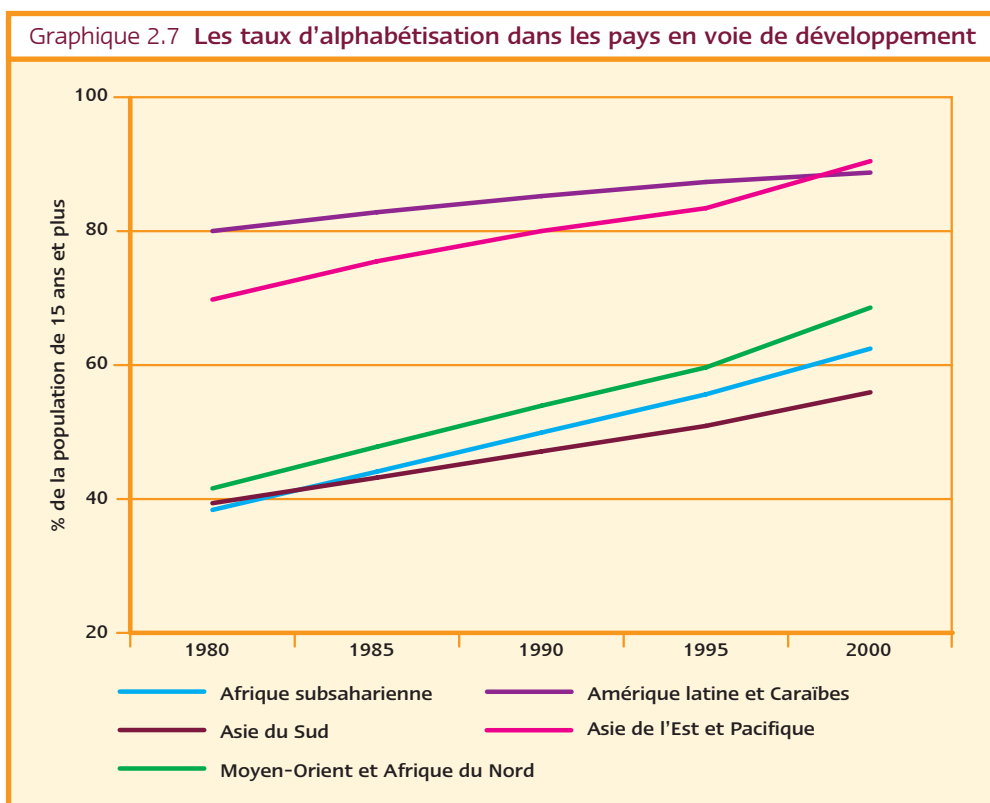
2.3.4 Causes humaines

L'impact de la mauvaise santé et du manque d'instruction

39 Une main-d'œuvre en bonne santé et qualifiée est essentielle à la réussite de toute activité économique. Un État qui investit dans la santé et dans l'éducation est un État qui investit dans le développement humain des enfants et des jeunes qui sont son avenir. Toutes les données disponibles montrent que les pays où les niveaux de santé et d'instruction sont bas ont plus de mal à entrer en phase de croissance économique.

40 Là encore, une comparaison avec l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud n'est pas favorable à l'Afrique. Pendant la crise économique et l'ajustement structurel des années 1970 et 1980, les investissements dans la santé et l'éducation ont souffert dans la plupart des pays d'Afrique. Le ralentissement de la croissance ou le déclin économique ont nui aux finances publiques, alors que la population connaissait une croissance très rapide. Le coût du service de la dette a entraîné des coupes dans les budgets des services médicaux et des écoles. De nombreux systèmes médicaux et éducatifs ont commencé à s'effondrer. Le fléau du VIH/SIDA n'a fait qu'accroître les difficultés auxquelles les services médicaux se trouvaient déjà confrontés en raison de la tuberculose, de le paludisme, des maladies gastro-intestinales et des autres maladies liées à la pauvreté.

41 Dans le domaine de l'éducation, le tableau est un peu plus encourageant. Partant d'un bas niveau, le taux de scolarisation dans les écoles primaires d'Afrique a augmenté de 38 % entre 1990 et 2000. Les progrès accomplis par l'Afrique ont été impressionnants, l'alphabétisation ayant augmenté aussi vite que dans d'autres régions en développement ces dernières décennies (cf. graphique 2.7). Mais il reste des difficultés énormes à surmonter. Dans l'ensemble, environ 47 millions d'enfants africains ne vont pas à l'école et seulement un sur trois de ceux qui commencent l'école primaire terminent leur cycle. Par ailleurs, les systèmes d'enseignement secondaire et universitaire – qui sont essentiels à l'amélioration des compétences du secteur public comme du secteur privé – se sont atrophies. Nous y reviendrons plus en détail au chapitre 6.



Source : Banque mondiale, 2004a

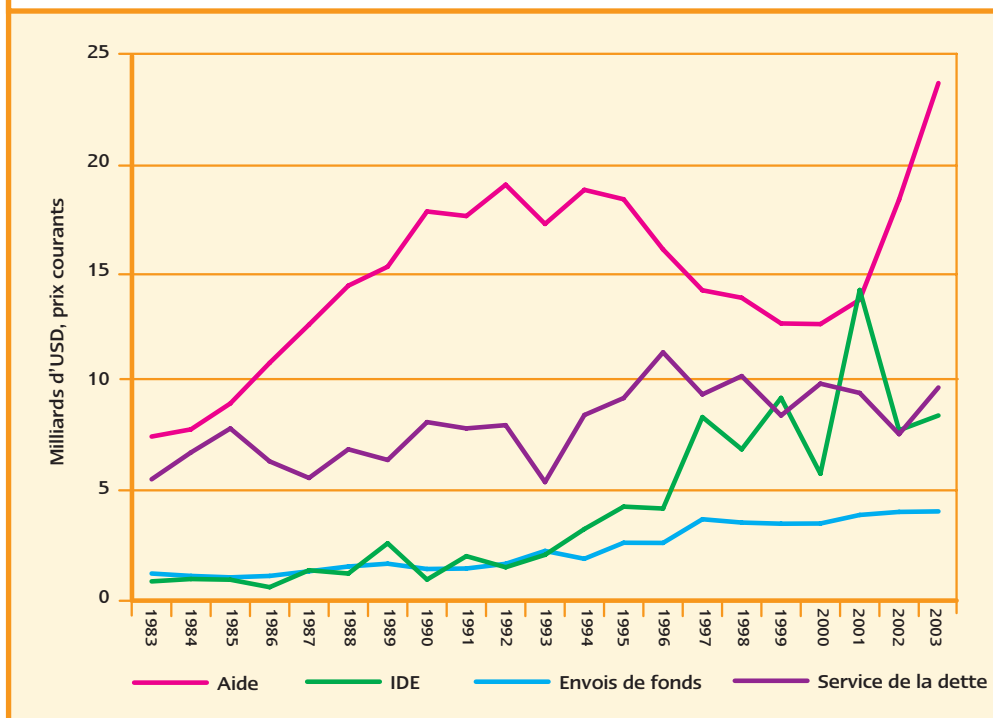
Les pressions de la croissance de la population et de l'urbanisation

42 Entre 1980 et 2002, la population de l'Afrique subsaharienne est passée de 383 à 689 millions d'habitants, soit une augmentation de 80 %. La population augmente au rythme de 2,7 % par an, ce qui est beaucoup plus rapide qu'en Asie du Sud (2 %) et qu'en Asie de l'Est et dans la région Pacifique (1,4 %). Au rythme de croissance de l'Afrique, la population double tous les 25 ans. Les taux de fécondité élevés et la croissance rapide de la population s'expliquent par plusieurs facteurs : les bas revenus, la stagnation économique (qui abaisse les espérances de revenus futurs), les faibles niveaux d'instruction des femmes et la mortalité infantile élevée. Cette croissance rapide a eu plusieurs effets. La population de l'Afrique est beaucoup plus jeune que celle des autres régions : 44 % des habitants ont moins de cinq ans, contre seulement 34 % en Asie du Sud et 26 % en Asie de l'Est⁴¹.

43 Cette population en croissance arrive dans les villes à un rythme très rapide. La technologie agricole s'améliorant très lentement, la production agricole par hectare a stagné. Conjugué à la croissance de la population, ceci a entraîné un exode rural. En 1980, 28 % de la population habitait en ville. Aujourd'hui, d'après les estimations, ce chiffre se situerait à 37 % et devrait atteindre 50 % d'ici à 2020⁴². L'Afrique s'urbanise beaucoup plus rapidement que les pays développés ne l'ont fait, et près de deux fois plus vite que l'Asie et l'Amérique latine⁴³. En outre, contrairement à ce qui s'est passé sur d'autres continents, l'urbanisation de l'Afrique se produit à une époque de stagnation économique, ce dont il résulte ce que la section HABITAT de l'ONU appelle une « urbanisation prématurée ». Les pressions sur les investissements d'infrastructure en Afrique (pour le logement, l'alimentation en eau et l'assainissement) sont intenses. Environ 72 % de la population urbaine de l'Afrique vit dans des bidonvilles et dans des agglomérations de squatters dans des conditions effroyables⁴⁴. Nous reviendrons sur ces questions au chapitre 7.

44 En résumé, les causes du déclin de l'Afrique ces 30 dernières années sont complexes, mais se résument globalement à la gouvernance et à la géographie. Nombre des facteurs décrits dans cette section interagissent les uns avec les autres de différentes manières dans différents pays d'Afrique. Mais ce qui est clair, c'est que les difficultés auxquelles le continent se trouve confronté sont immenses. Le changement ne se produira pas sans l'engagement des dirigeants africains ni sans un soutien marqué de la part de la communauté internationale.

Graphique 2.8 Le service de la dette, l'aide, les envois de fonds et les IDE en Afrique subsaharienne



Remarque : le service de la dette correspond uniquement à la dette publique et la dette garantie publiquement.

Source : Banque mondiale, 2004e

2.4 Les relations de l'Afrique avec le monde développé

45 Si la stagnation ou le déclin économique de l'Afrique de ces 30 dernières années s'explique principalement par des facteurs internes, des forces externes ont également eu une influence considérable. Nous nous pencherons ici sur trois catégories de facteurs : les entrées et les sorties de capitaux, les mouvements de biens et services et les mouvements de personnes. Les mouvements de technologies et d'idées sont également très importants, bien que moins facilement mesurables.

46 Il existe cinq types de mouvements de capitaux en Afrique : les capitaux d'investissement entrant sur le continent (appelés investissements directs étrangers ou IDE), les fonds sortant d'Afrique (fuite des capitaux), les versements envoyés par les Africains qui vivent à l'étranger (envois de fonds), les sommes versées par l'Afrique au titre du service de la dette, et l'aide (souvent appelée aide officielle au développement ou AOD). Les données relatives à ces mouvements dans le temps sont présentées à la graphique 2.8.

Les investissements directs étrangers (IDE)

47 Les flux de capitaux d'investissement en Afrique ne sont pas très différents de la moyenne pour l'ensemble des pays en voie de développement, en pourcentage du revenu de l'Afrique. Ils représentent entre 2 et 3 % du PIB du continent, mais ils sont faibles en termes absolus. Ces investissements ne sont pas répartis dans un grand nombre de secteurs de l'économie en Afrique. Au lieu de cela, ils sont très fortement axés sur les industries reposant sur des ressources de valeur élevée, telles que le pétrole et les diamants. En fait, entre 1983 et 2002, 59 % des IDE totaux entrés en Afrique subsaharienne étaient destinés à trois pays seulement : l'Angola (13 %), le Nigeria (23 %) et l'Afrique du Sud (23 %). La plupart de ces IDE étaient destinés aux industries extractives.

48 Comme dans la plupart des autres parties du monde, l'essentiel des investissements réalisés en Afrique sont d'origine nationale. Mais parce que les IDE apportent des compétences et du savoir-faire et donnent accès à des réseaux commerciaux internationaux, l'Afrique a également besoin de niveaux d'investissements étrangers supérieurs pour l'aider à « rattraper ». Pour attirer des niveaux élevés d'IDE, il faut un climat nettement plus favorable aux investissements. Si un pays offre un environnement plus sûr pour ses habitants et un climat où les ressources peuvent être utilisées de manière plus productive, les entrées de capitaux augmenteront. Dans une grande mesure, il s'agit là d'une question d'amélioration de la gouvernance, comme nous l'avons vu plus tôt. Ce sujet est abordé plus en détail aux chapitres 4, 7 et 9.

La fuite des capitaux

49 Des sommes d'argent importantes quittent l'Afrique dans le cadre de la fuite des capitaux, problème qui touche l'Afrique beaucoup plus gravement que les autres régions en développement. Environ 40 % de l'épargne africaine est détenue à l'extérieur du continent, contre 6 % seulement pour l'Asie de l'Est et 3 % pour l'Asie du Sud⁴⁵. En 1990, en dépit de l'insuffisance des capitaux disponibles à des fins productives, l'Afrique a légèrement dépassé le Moyen-Orient (39 %) au niveau de la part élevée de richesses privées détenues à l'étranger.

50 Bien que la fuite des capitaux soit toujours difficile à estimer, elle s'élèverait aux environs de 15 milliards d'USD par an (soit à peu près l'équivalent de l'aide versée au continent ces 10 dernières années). Le meilleur mécanisme pour arrêter cette fuite des capitaux consiste, là encore, à améliorer le climat des investissements. Les épargnants ont

besoin d'avoir la certitude que le cadre juridique, bancaire et réglementaire est efficace, et que le système politique et économique est suffisamment stable pour garantir que leurs investissements ne seront pas volés, confisqués ou soumis à une taxation arbitraire. Alors seulement se sentiront-ils en sécurité pour investir leur argent dans leur pays, en Afrique.

Les envois de fonds

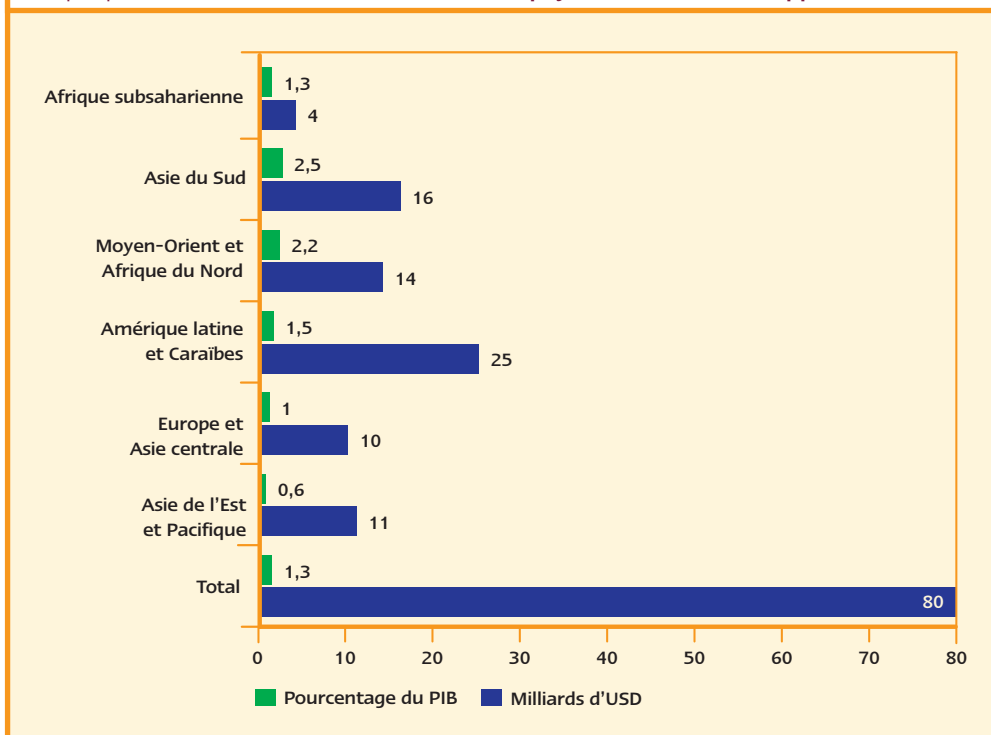
51 En pourcentage du PIB, la part des envois de fonds de l'Afrique est supérieure à celle de la région Asie de l'Est et Pacifique ou de la région Europe et Asie centrale. Cependant, en chiffres réels, l'Afrique reçoit moins en envois de fonds (ou transferts de fonds internationaux, principalement par des personnes physiques) que toutes les autres régions en développement – environ 4 milliards d'USD, d'après les chiffres officiels⁴⁶ (cf. graphique 2.9). Là encore, le niveau des envois de fonds dépend en partie du climat des investissements – les envois de fonds représentent un investissement dans la région par la diaspora et ils sont soumis aux mêmes considérations que les autres investissements en termes de risques. Par exemple, lorsque le climat des investissements s'est amélioré en Inde dans les années 1990, les envois de fonds des Indiens vivant à l'étranger ont sérieusement augmenté.

Le service de la dette

52 La dette que les pays africains ont contractée ces 30 dernières années continue à peser lourd sur les perspectives de développement du continent. De nombreux Africains éprouvent un ressentiment profond à propos des obligations créées par la dette. La dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés. La question de la dette est donc un sujet extrêmement sensible en Afrique.

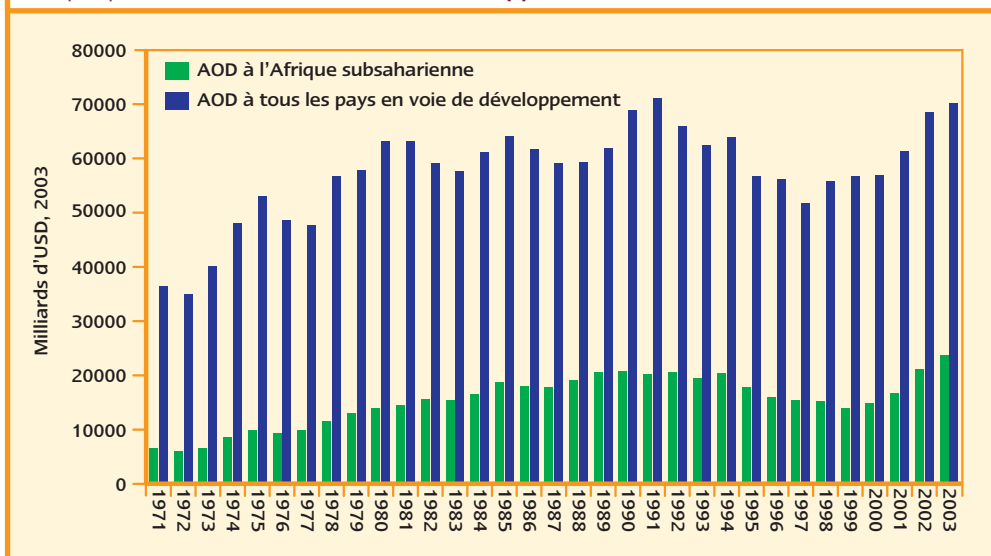
53 Au fil des ans, l'Afrique a eu du mal à rembourser les intérêts – sans parler du principal – de ses dettes nationales. La région a bénéficié de plusieurs séries de réduction de la dette, la dernière s'inscrivant dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres lourdement endettés (PPTÉ), qui a nettement réduit la dette des pays répondant à ses critères. Mais, même après ces réductions, les gouvernements d'Afrique subsaharienne consacrent toujours plus d'argent, en moyenne, au service de la dette qu'à la santé (près de 3 % du revenu annuel). Ces dernières années, près de la moitié de toute l'aide versée à l'Afrique est retournée dans le monde développé au titre du remboursement de la dette : en d'autres termes, pour chaque dollar d'aide reçu, près de 50 cents sont directement retournés dans le monde développé pour le remboursement de la dette. L'allègement de la dette doit être une priorité essentielle.

Graphique 2.9 Les envois de fonds dans les pays en voie de développement en 2002



Source : Banque mondiale, 2003b

Graphique 2.10 L'aide officielle au développement (AOD) nette



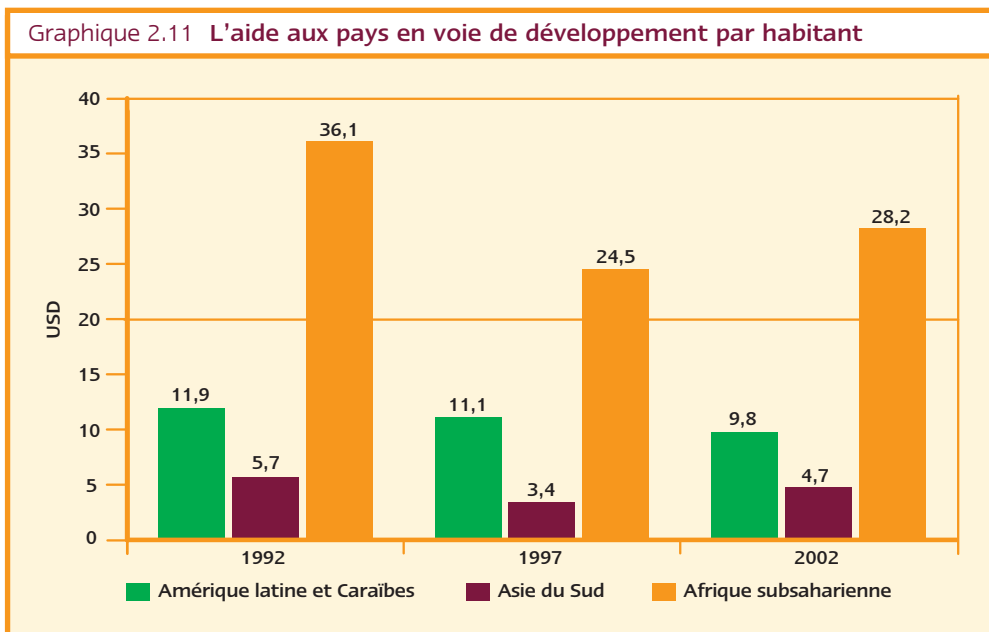
Source : base de données du Comité d'Assistance au Développement (CAD) de l'OCDE

L'aide

54 L'aide en faveur de l'Afrique a suivi les mêmes tendances que dans le reste du monde (cf. graphique 2.10). Elle a augmenté dans les années 1970 et 1980, en partie à la suite de la concurrence de la guerre froide, et est redescendue dans les années 1990. Elle a recommencé à augmenter dans les premières années de cette décennie, avec l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement à la fin de l'année 1999 et la conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002. En dollars, l'aide à l'Afrique a récemment dépassé son plafond historique précédent, qui était d'environ 20 milliards d'USD et qui a été atteint pour la première fois en 1990.

55 Mesurée en pourcentage des revenus des pays donateurs, toutefois, l'aide reste nettement inférieure aux niveaux passés. Globalement, l'aide représente actuellement 0,25 % des revenus des pays développés en moyenne. Au début des années 1960, ce chiffre se situait à environ 0,50 %, ce qui signifie que la fraction a baissé de moitié. Le monde développé est très loin d'atteindre le chiffre de 0,7 % auquel il s'est engagé en 1970.

56 À l'heure actuelle, l'Afrique tire environ 5 % de ses revenus de l'aide, chiffre beaucoup plus élevé que dans les autres régions en développement. Les niveaux d'aide par habitant sont également élevés par rapport aux autres régions (cf. graphique 2.11). Mais, en chiffres absolus, à 25-30 USD par personne par an, ce montant n'est pas élevé et il n'est guère plus élevé qu'à la fin des années 1990¹⁷. Pour que l'Afrique progresse rapidement, la communauté internationale devra verser beaucoup plus d'aide à l'Afrique. Comme nous le verrons, elle devrait verser au moins le double à moyen terme.



Source : Banque mondiale, 2004a

Le commerce

57 Ces dernières décennies, le rapport entre la rapidité de la croissance économique et le développement du commerce a été très net : les pays en voie de développement dont le commerce a progressé plus rapidement ont également enregistré une croissance plus rapide⁴⁸. Pourtant, bien que de nombreux pays en voie de développement aient vu leurs exportations monter en flèche au cours des décennies passées, cela n'a pas été le cas en Afrique. En fait, l'Afrique a vu sa part du commerce mondial passer de 6 % en 1980 à moins de 2 % en 2002. Si l'Afrique subsaharienne parvenait à augmenter sa part des exportations mondiales de seulement 1 %, elle générerait ainsi plus de 70 milliards d'USD⁴⁹ – le triple de l'aide qu'elle touche actuellement et près du quart de son revenu annuel total⁵⁰.

58 Il ne fait aucun doute que l'Afrique a souffert des restrictions imposées par les pays développés sur les importations de produits africains dans leur pays et que ces obstacles au commerce doivent être atténués. Mais d'autres pays en voie de développement se heurtent au même problème et, pourtant, ils ont accompli des progrès rapides sur le plan commercial. Ce n'est pas le cas de l'Afrique. Afin de comprendre pourquoi, nous irons, au chapitre 8, au-delà de la question du protectionnisme du monde développé afin de déterminer les contraintes qui pèsent sur la capacité de l'Afrique de produire et de vendre – ce que les économistes appellent « l'offre ».

La fuite des cerveaux

59 Les mouvements de personnes comme les mouvements de capitaux et de marchandises entrent dans le cadre des rapports économiques de l'Afrique avec le reste du monde. L'Afrique a sérieusement souffert de la fuite du capital humain, généralement appelée « fuite des cerveaux »⁵¹. D'après l'African Capacity Building Foundation, l'Afrique perdrait en moyenne 20 000 personnes qualifiées par an au profit des pays développés. Ce chiffre n'englobe pas le nombre considérable d'étudiants qui quittent le continent pour étudier à l'étranger. Un des exemples les plus extrêmes de la fuite des cerveaux cités par l'Office des migrations internationales est la Zambie : il y a quelques années, le pays avait 1 600 médecins, mais beaucoup ont quitté le pays et il n'en reste aujourd'hui plus que 400 en activité.

60 La fuite du capital humain est étroitement liée aux mêmes conditions que la fuite des capitaux financiers : les conflits, la mauvaise gouvernance et un climat peu favorable aux investissements. Si les conditions ne vous permettent pas d'utiliser vos talents, que vous soyez chef d'entreprise, médecin ou ingénieur, il y a de fortes chances pour que vous alliez offrir vos services ailleurs. Nous reviendrons sur cette question aux chapitres 4 et 6.

61 En conclusion, les facteurs externes continuent à fortement influencer le développement en Afrique et nombre d'entre eux sont appelés à s'accroître davantage encore avec la mondialisation. Le commerce extérieur et les mouvements internationaux de capitaux et de main-d'œuvre deviendront encore plus importants en tant que moteurs de la croissance. C'est la raison pour laquelle il est si important de démanteler les barrières auxquelles l'Afrique se heurte pour accéder aux marchés du commerce, des capitaux et des services dans les pays développés. Ces questions sont abordées aux chapitres 7, 8 et 9 de ce rapport, qui sont consacrés à l'économie.

62 Les pays développés ont contribué à renforcer les problèmes de l'Afrique de nombreuses autres manières. Citons par exemple la politique des entreprises internationales relative aux droits de propriété intellectuelle concernant l'Afrique – du prix des médicaments au non-paiement des actifs culturels et des idées. Parmi les facteurs particulièrement importants, citons également la faiblesse de la science et de la technologie en Afrique, laquelle est liée à des facteurs aussi bien internes qu'externes. Là

encore, la gouvernance est d'une importance capitale. Les gens ont nettement moins de chances d'acquérir des compétences ou des connaissances ou de les utiliser dans un pays lorsque les conditions ne sont pas favorables. Nous reviendrons sur ces questions dans les chapitres qui suivent.

2.5 Conclusion

63 L'analyse des causes des échecs passés et des raisons de certains succès récents nous amène à penser que l'esprit d'entreprise de l'Afrique peut être libéré et que la croissance et la réduction de la pauvreté s'ensuivront. Les mesures nécessaires pour libérer ces énergies doivent provenir d'Afrique et avoir comme point de départ une gouvernance nettement meilleure. Mais tout ira beaucoup plus vite si le monde développé offre un soutien marqué et soutenu. Tel est en effet le thème central du présent rapport.

64 L'efficacité du soutien externe dépend fondamentalement de la poursuite de l'amélioration de la gouvernance en Afrique et des améliorations de la qualité de l'aide provenant de l'extérieur. Ce qui nous rend optimistes, c'est le fait que de nombreux gouvernements africains se soient engagés à améliorer la gouvernance. Cela est manifeste dans le programme de l'Union africaine, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD/UA), qui développe des programmes destinés à renforcer des éléments tels que la gouvernance (par le biais du mécanisme africain d'évaluation par les pairs) et la coopération régionale. En outre, la coordination s'améliore entre les donateurs, lesquels laissent les pays plus libres de choisir l'orientation de l'aide, de manière telle que l'aide risquera moins de surcharger les gouvernements et de nuire à la gouvernance. Au chapitre 1, nous avons proposé une augmentation mesurée de l'aide afin de tenir compte des améliorations passées et escomptées de la gouvernance. Le programme que nous proposons est présenté plus en détail dans les chapitres qui suivent.

Annex:

Les objectifs du Millénaire pour le développement devant être atteints d'ici à 2015

Objectif 1 : Éradiquer la pauvreté extrême et la faim

But 1 : Réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour

But 2 : Réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim

Objectif 2 : L'éducation primaire pour tous

But 3 : Parvenir à ce que tous les garçons et filles aillent au bout de leur éducation primaire

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes

But 4 : Éliminer l'inégalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire de préférence d'ici à 2005 et à tous les niveaux d'ici à 2015

Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile

But 5 : Réduire de deux tiers le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

But 6 : Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle

Objectif 6 : Lutter contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies

But 7 : Arrêter et commencer à inverser la propagation du VIH/SIDA

But 8 : Arrêter et commencer à inverser l'incidence de le paludisme et d'autres maladies graves

Objectif 7 : Garantir la soutenabilité de l'environnement

But 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes des pays ; inverser la perte des ressources naturelles

But 10 : Réduire de moitié le nombre de personnes sans accès durable à de l'eau potable et sans sanitaires

But 11 : Améliorer considérablement les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonville, d'ici à 2020

Objectif 8 : Développer un partenariat mondial pour le développement

But 12 : Continuer à développer un système commercial et financier ouvert, reposant sur des règles, prévisible et non discriminatoire ; s'engager à faire progresser la bonne gouvernance, le développement et la lutte contre la pauvreté aux plans national et international

But 13 : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins développés, ce qui suppose un accès sans droits de douane et sans quotas de leurs exportations, la poursuite de l'allègement de la dette pour les pays pauvres lourdement endettés, l'annulation de l'aide bilatérale officielle et une aide officielle au développement plus généreuse pour les pays qui se sont engagés à faire reculer la pauvreté

But 14 : Répondre aux besoins particuliers des petits États en développement enclavés et insulaires

But 15 : Répondre de manière complète aux problèmes d'endettement des pays en voie de développement au moyen de mesures nationales et internationales afin de rendre l'aide durable à long terme

But 16 : En coopération avec les pays en voie de développement, offrir des emplois décents et productifs aux jeunes

But 17 : En coopération avec les sociétés pharmaceutiques, donner accès, à des prix abordables, aux médicaments essentiels dans les pays en voie de développement

But 18 : En coopération avec le secteur privé, donner accès aux nouvelles technologies – en particulier celles de l'information et de la communication

Source : ONU

Chapitre 3

Le point de vue des Africains : la culture

1 Au cours de la première réunion de la Commission, un des commissaires africains nous a tous prévenus : les idées et les actions non fondées sur les cultures de l'Afrique seraient toutes vouées à l'échec. Dans ce chapitre, nous montrons le bien-fondé de cet avertissement en illustrant l'impact de la culture sur tous les domaines de l'élaboration de politiques. Nous commençons par un exemple provenant d'Afrique orientale.

2 La guerre civile a plongé la Somalie dans un chaos tel qu'il est possible d'affirmer que l'État, en tant qu'organisme gouvernemental, a cessé d'exister. Les provinces ont sombré dans l'anarchie et l'autocratie, et les seigneurs de la guerre se sont emparés des territoires que leurs forces parvenaient à maîtriser. Dans le nord du pays, toutefois, la région appelée Somaliland a présenté des signes de calme et de prospérité modeste mais ordonnée.

3 Cette situation doit être envisagée dans un contexte complexe, mais une spécificité rend le Somaliland particulièrement intéressant. Partout ailleurs, les seigneurs de la guerre ont aboli les Tol, tribunaux traditionnels du pays composés des anciens des tribus. Le Somaliland a non seulement conservé le Tol, mais l'a élevé au statut de deuxième chambre du parlement. Le Tol est un système de justice clanique, qui fait peser la responsabilité des crimes non pas sur les personnes, mais sur l'ensemble du clan. Toute personne qui a un grief peut aller au Tol et demander une compensation non seulement de l'auteur du délit, mais de l'ensemble du clan de cette personne. Le résultat est que les scélérats potentiels sont maintenus sous contrôle non pas par la loi mais par leur propre clan. Peu de gens au Somaliland doutent que le maintien de ce vieux système et son élévation au rang d'instrument du gouvernement en tant qu'organe de contrôle de la chambre élue démocratiquement soit un facteur essentiel de la stabilité relative du Somaliland. Ce système hybride n'est peut-être pas celui qu'un théoricien aurait créé si on lui avait donné une feuille de papier vierge. Mais il s'agit d'un système qui, avec son mélange de systèmes de gouvernance africains et autres, fonctionne indubitablement.

4 Lorsque nous parlons de la culture d'un lieu, nous englobons beaucoup plus que ses expressions artistiques ou ses « produits culturels » tels que la littérature, la musique, la danse, l'art, la sculpture, le théâtre, le cinéma et le sport. Tous ces aspects sont, naturellement, des expressions importantes de la culture de n'importe quel groupe social et font partie de sa joie de vivre. Nous reviendrons là-dessus plus tard. Mais la culture est plus que tout cela. L'exemple des Tol montre que la culture est un ensemble de modèles d'identité communs, de significations symboliques et d'aspirations. La culture, ce sont aussi les rapports entre les personnes et les groupes au sein d'une société¹. Ce sont également les rapports entre les idées et les perspectives, le respect de soi et le sens de la justice, la manière dont les personnes socialisent et les valeurs sont formées et transmises. La culture est également profondément liée aux structures de pouvoir et de richesse². La culture n'est pas – contrairement à ce que certains pensent³ – l'expression de traditions figées. Il y a tout lieu de penser que ceux qui qualifient d'impuissants les pays vus comme ayant le « mauvais » type de culture pour le développement sont dans l'erreur⁴. La culture est à la fois dynamique et réactive. Elle influence les conditions économiques et politiques et est influencée par elles.

5 Posez la grande question : « À quoi sert le développement ? » et vous obtiendrez des réponses très différentes d'une culture à l'autre. Pour nombre d'Occidentaux, il s'agit, pour des régions telles que l'Afrique, de « rattraper » le retard. Le développement est souvent considéré comme ayant pour but d'augmenter les choix des personnes⁵. En Afrique en revanche, on vous parlera plus vraisemblablement de bien-être, de bonheur et d'appartenance à une communauté. La compréhension des cultures de l'Afrique montre que le développement est vu comme visant à renforcer la dignité humaine au sein d'une communauté.

6 Le problème est que bien que nous employions tous les mêmes termes, nous ne leur donnons pas toujours le même sens. Les idées de liberté politique et économique peuvent être exprimées de manières très différentes, avec des résultats très différents. C'est la culture qui dicte les différences. D'où l'importance cruciale de la culture dans l'élaboration de politiques.

7 D'une certaine manière, cela n'a rien de nouveau. Au XVIII^e siècle, Adam Smith s'est intéressé aux rapports entre la pauvreté et la vie culturelle d'une communauté⁶. En 1980, dans le cadre de ses recherches sur le développement international, la Commission Brandt a remarqué que « l'identité culturelle donne de la dignité aux personnes »⁷. En 1996, la Commission mondiale sur la culture et le développement a insisté sur le fait que la culture est prise en compte dans la politique du développement dans la mesure où « les critères économiques seuls ne peuvent pas créer un programme pour la dignité humaine et le bien-être »⁸. En 2001, le sommet mondial sur le développement durable a insisté sur le fait que le respect de la diversité culturelle est essentiel au développement durable⁹. Pourtant, comme Amartya Sen l'a noté, la culture a été traitée par beaucoup d'économistes comme un sujet « d'indifférence comparative », ce qui a amené « des agences de développement telles que la Banque mondiale [à] refléter, dans une certaine mesure du moins, cette négligence »¹⁰.

8 Cela ne veut pas dire que certaines des idées et des tendances sous-jacentes énoncées dans ce chapitre ne pourraient pas être appliquées, avec une connaissance des cultures locales, dans d'autres parties du monde. Ce qui nous préoccupe est le rôle de la culture en Afrique. Nous sommes convaincus que le manque d'attention à la culture dans les processus d'élaboration de politiques de nombre de pays donateurs explique en partie pourquoi tant d'initiatives de développement ont échoué en Afrique au fil des ans.

3.1 Démarche adoptée par la Commission

9 Dès le départ, en tant que commissaires, nous avons décidé que la Commission pour l'Afrique ferait tout son possible pour éviter de tomber dans ce piège. La culture ne serait pas un aspect accessoire de nos travaux, ni une simple allusion à un bel idéal. Nous étions décidés à en tenir compte dans notre démarche. C'est pourquoi, avant même notre première réunion, lorsqu'on nous demandait : « Pourquoi une Commission ? Tout le monde sait ce dont l'Afrique a besoin, tout de même ! », nous répondions en demandant aux gens de nous le dire. Ainsi, nos mois de délibérations se sont transformés en mois de consultation avec des personnes on ne peut plus variées : des habitants de bidonvilles en Afrique orientale, des femmes des régions pauvres de l'Afrique occidentale rurale, des intervenants de tous les niveaux des secteurs publics et privés d'Afrique et du monde développé, des décideurs élus ou non de haut niveau des gouvernements et des institutions internationales. Nous avons analysé des sondages d'opinion en Afrique, participé à des débats sur Internet et à des échanges de vues et d'informations dans les médias¹¹. À chaque fois, nous nous sommes attachés à remettre en cause nos idées reçues, afin de déterminer si nous n'accordions pas une importance excessive à des

éléments secondaires. Et nous avons demandé à ce que l'on nous rapporte non pas des théories mais des expériences pratiques de ce qui marche sur le continent et de ce qui ne marche pas. En écoutant, nous avons été particulièrement attentifs aux facteurs culturels permettant de distinguer ce qui marche de ce qui ne marche pas. Nous en avons tenu compte. Nous avons également entendu les aspirations des Africains pour un avenir meilleur, et la Commission espère que ses recommandations les aideront à les réaliser. Surtout, en un temps très court, la Commission a entendu des points de vue extrêmement variés. Personne n'avait toutes les réponses à ce dont l'Afrique a besoin.

3.2 Points de vue sur le développement en Afrique

10 Il n'est pas étonnant que les termes mêmes du débat varient selon la situation, ce qui reflète les différentes significations et les différents points de vue de cultures différentes. Mais, à plusieurs reprises, deux aspects ont été soulignés. Le premier est la nécessité de reconnaître la diversité phénoménale de l'Afrique. Il n'existe pas de définition « universelle » des problèmes ni de solution unique à ces problèmes. Cela ne signifie pas qu'il n'y a aucun rayon d'action, aucun principe à appliquer et aucun enseignement à tirer. Au contraire, cela signifie qu'il faut adapter notre démarche en fonction des situations et des personnes dont il est question. Ceci éclaire également l'autre thème récurrent : le « développement » est presque invariablement et inconsciemment vu du point de vue occidental. En même temps, en réfléchissant à la diversité de l'Afrique et en cherchant à proposer une nouvelle perspective, nous avons reconnu que toutes les mesures prises suite aux résultats de nos travaux nécessiteront également une réévaluation culturelle de la part des sociétés développées, et de leurs choix.

11 Plusieurs des différentes personnes que nous avons entendues ont dit que les sociétés développées présentent une incohérence tenace : de nombreuses personnes vivent heureuses dans une apparente contradiction, en versant de l'aide au monde en développement qu'elles lui reprennent ensuite avec le service de la dette et des politiques commerciales inéquitables. Les discussions que nous avons eues sur les questions de l'aide et de l'allègement de la dette ont souvent révélé un ressentiment en Afrique, les mouvements de capitaux étant vus comme un moyen de dicter la politique au continent. D'après certains Africains, il est psychologiquement difficile d'accepter la nécessité de rembourser des dettes pour lesquelles il n'y a pas de gain financier visible mais un coût humain tellement visible. Il importe de comprendre que, dans ces domaines, les notions de justice et d'équité peuvent considérablement varier au plan international.

12 De même, certains voient avec scepticisme l'insistance du monde développé pour que le continent suive des prescriptions économiques et politiques que certains Africains perçoivent comme différentes de celles suivies par le monde développé dans son propre développement. Les pays développés, disent-ils, ne sont pas parvenus au stade où ils en sont aujourd'hui avec les politiques et les institutions qu'ils recommandent à l'Afrique aujourd'hui. La plupart d'entre eux ont activement recouru à des politiques telles que la protection des industries naissantes et les subventions aux exportations, pratiques aujourd'hui désapprouvées, lorsqu'elles ne sont pas activement interdites, par l'Organisation mondiale du commerce. En outre, le développement n'a pas résulté de l'adoption de la démocratie. L'histoire montre que l'inverse s'est souvent produit. Pourquoi, disent certains Africains, devrions-nous nous voir refuser les instruments de politique précis que l'Europe et l'Amérique ont utilisés pour leur propre développement¹² ? « Ont-ils des intentions cachées ou s'agit-il d'une conspiration ? », demandent-ils.

13 En plus des points de vue individuels, nous reconnaissons que les institutions aussi ont leur propre culture. Par exemple, il est généralement admis que certaines institutions

internationales, telles que la Banque mondiale, le Conseil de sécurité de l'ONU et même beaucoup d'ONG des pays développés (dont certaines sont en Afrique perçues comme les bras des gouvernements donateurs qui les financent), ne tiennent pas suffisamment compte des points de vue africains et n'autorisent pas une participation suffisante des Africains dans leur manière de penser. En même temps, ces institutions laissent souvent transparaître une arrogance résultant de la fixité de leurs propres procédures et structures, qui limite leur capacité de tenir compte de points de vue culturels différents. Nous réfléchissons à des manières d'améliorer le fonctionnement de ces institutions au chapitre 10.

3.3 La culture et le changement

14 Il y aura ceux pour qui tout ce que nous venons de dire à propos de la culture confirme leurs pires craintes. Ils conviennent que l'origine culturelle des personnes influence leurs attitudes et leurs choix. Mais ils voient les cultures africaines comme régressives et tribales¹³. Ils soutiennent que les cultures africaines sont hostiles au développement et qu'elles constituent une force irrationnelle qui génère l'inertie et culmine dans le retard économique. Un tel point de vue présente plusieurs difficultés, principalement parce que la culture y est vue comme un phénomène primordial, comme un élément profondément enraciné et évoluant lentement de l'essence d'une société. En fait, la culture est dynamique et relationnelle, elle interagit avec les conditions politiques et économiques. Il n'est pas convaincant d'essayer d'établir une distinction marquée entre la tradition et la modernité. Comme Stephen Ellis et Gerrie ter Haar l'ont dit : « Pas plus que n'importe qui d'autre, l'Afrique et les Africains ont une culture figée, authentique, qui est transmise d'une génération à l'autre, ou qui devrait l'être »¹⁴. Le problème dans l'Afrique contemporaine n'est donc pas un conflit entre la « tradition » et la « modernité » mais entre des chemins différents et des conceptions différentes de la modernité.

15 La reconnaissance de ce fait se trouve au centre de la démarche de la Commission pour ce qui touche à la culture. Dans la diversité des cultures de l'Afrique, nous trouvons des pratiques et des éléments d'expérience communs, tels que la persistance des structures claniques et familiales. Nous y reviendrons plus loin. Mais l'importance de la culture n'explique pas les échecs ou les réussites de l'Afrique, pas plus qu'elle n'expliquerait les échecs ou les réussites ailleurs. Rechercher des explications culturellement déterministes pour le développement économique constitue une erreur autant que de totalement négliger de considérer le rôle de la culture¹⁵.

16 La façon dont la Commission envisage la culture ne nous indique pas ce qui se passera en Afrique, mais elle nous aide à comprendre l'importance de ce qui s'y passe aujourd'hui. Elle nous aide aussi à tenir compte du fait que des changements potentiellement profonds sont peut-être en train de se produire. Cela vaut notamment pour les domaines qui connaissent le plus de changements continus.

17 Un exemple est l'impact sur la culture de l'accélération de l'urbanisation, qui défie les hypothèses apparentes de certains planificateurs selon lesquelles l'Afrique est figée dans des communautés rurales. Bien que seulement 37 % des Africains vivent actuellement dans des zones urbaines, ils seront 50 % dans 25 ans. Cela signifie que 400 millions d'Africains de plus vivront en ville qu'à l'heure actuelle¹⁶. L'urbanisation progresse deux fois plus vite qu'en Asie ou en Amérique latine, alors que la progression de l'économie productive nécessaire pour la rendre tenable est lente. Trop souvent, le résultat est un entassement dans les bidonvilles, qui a pour effet d'entraîner un grand nombre de personnes – en particulier les jeunes mécontents d'être exclus des marchés du travail et d'autres possibilités – sur la pente du comportement antisocial et de la criminalité. Le défi culturel est de s'appuyer sur les forces des communautés africaines traditionnelles pour

créer des communautés urbaines viables susceptibles de devenir des centres de possibilités et de créativité, reliant les marchés locaux et internationaux et contribuant à mettre fin à la dégradation et à la vulnérabilité que suppose la vie dans les bidonvilles. Pour y parvenir, il faudra non seulement investir dans les infrastructures urbaines (cf. chapitre 7) et dans des mécanismes d'instauration d'une gouvernance efficace, notamment au niveau local (cf. chapitre 4), mais il faudra également faire participer les citoyens à la définition des problèmes de leur région, au choix des solutions et à l'allocation des ressources requises pour leur mise en œuvre.

18 L'accès aux nouvelles technologies de l'information, au téléphone mobile en particulier, a également un impact culturel profond, surtout dans les communautés où n'importe quelle forme de communication sur une certaine distance suppose de longs voyages, à pied bien souvent. Là où de nombreux Africains n'ont jamais bénéficié du bond culturel des connexions par ligne fixe, le téléphone mobile confère une nouvelle forme d'identité. Lorsque les ressources sont maigres, la créativité collective aide les gens à se connecter. Lorsqu'ils sont trop chers, les téléphones sont partagés. Ils sont rechargés sur des batteries de voiture ou par d'autres moyens dans les zones rurales non électrifiées. Le temps de communication se vend à distance au moyen de messages courts utilisés pour envoyer le code confidentiel des cartes de recharge¹⁷. Ces solutions, ainsi que d'autres, montrent que la technologie est assimilée aux besoins locaux. Le résultat est une forme nouvelle et directe d'autonomisation. Cela va par la capacité d'échanger des informations personnelles et familiales à la capacité de mieux gérer son temps, par l'accès direct aux informations sur les emplois et les possibilités d'affaires par exemple. Les possibilités de croissance associées aux nouvelles technologies et la fourniture des infrastructures de communication essentielles pour les réaliser sont couvertes au chapitre 7. Expressions culturelles, la forme et la rapidité du changement associé aux nouvelles technologies pourraient défier les modèles économiques actuels dans la manière dont ils sont tirés par l'autonomisation personnelle.

19 Les dynamiques de la culture signifient également que les gens peuvent voir d'un œil critique ce dont ils ont hérité. Ceci s'applique aux aspects de la culture qui créent le refus et la passivité, qui mènent à la violence et à d'autres formes d'abus ou d'exclusion des femmes et qui vouent un respect tel aux personnes âgées que les jeunes qui représentent maintenant la moitié de la population du continent en sont exclus. L'enseignement à tirer de cela est que la culture est et peut être un agent économique et social du changement. Les manifestations de la culture ne sont pas toutes positives.

3.4 Erreurs à propos de l'Afrique

20 Au cours de nos consultations, les participants ont souvent mentionné que le monde développé commet des erreurs sur l'Afrique ou montre qu'il connaît mal l'Afrique dans trois domaines essentiels : les implications culturelles de l'histoire de l'Afrique, sa diversité et les réseaux par le biais desquels elle s'organise.

3.4.1 Le legs de l'histoire

21 À cet égard, l'histoire présente plus qu'un intérêt purement intellectuel. Dans l'Afrique précoloniale, les clans – groupes de personnes qui affirment avoir le même ancêtre, par la naissance ou par la parenté – étaient les unités d'administration centrales, même si les cellules familiales immédiates prévalaient dans les zones moins densément peuplées. Les clans avaient un large éventail de pratiques coutumières et de structures sociales et politiques. Certaines de ces coutumes se sont développées par le consensus et/ou des principes communément acceptés de responsabilité mutuelle et de sensibilité, entre les anciens et les autres et entre les riches et les pauvres, par exemple¹⁸.

« Certaines personnes étaient [plus riches] que d'autres tout comme d'autres étaient plus pauvres que d'autres. Les riches ne perdaient jamais de vue leurs obligations envers le groupe de parenté et les pauvres de ce groupe n'hésitaient jamais à leur demander leur dû. Le fait est que personne ne pouvait devenir riche sans référence à ce groupe de parenté, car ce dernier pouvait avoir été utile à de multiples égards, bien que le mérite personnel ait pu contribuer au succès.

Dans de telles sociétés, il n'y a jamais eu de place pour l'individualisme ni pour la gouvernance impersonnelle nécessitant une réglementation tout aussi impersonnelle pour fonctionner. »¹⁹

22 Ces structures n'étaient pas statiques. Ce serait donc commettre une erreur que de voir en elles une culture homogène ou « traditionnelle » fixe. Certaines caractéristiques de cette organisation persistent toutefois aujourd'hui, y compris les liens de parenté puissants, les règles basées sur la coutume et des principes acceptés tels que la responsabilité mutuelle entre les anciens et les autres. Cette culture du « grand homme », dans laquelle les personnes puissantes doivent offrir leur protection aux autres membres du clan, est importante ici. Il ne suffit pas de rejeter les relations du type protecteur-protégé comme de simples formes de corruption. Les décideurs actifs dans le domaine du développement doivent tenir compte de cette culture pour déterminer comment les principes de cette responsabilité mutuelle peuvent fonctionner de manière optimale dans un État moderne. Nous montrerons au chapitre 4 en quoi ce type de compréhension est essentiel pour parvenir à une gouvernance efficace.

23 Il importe aussi de tenir compte des influences de périodes spécifiques de l'histoire de l'Afrique dans notre analyse. Le trafic des noirs, les missionnaires et le colonialisme ont faussé nombre de ces caractéristiques traditionnelles, en les modifiant de manière subtile. La démarcation des nouvelles frontières coloniales a perturbé nombre des frontières claniques, ethniques et religieuses. La propriété foncière s'est trouvée prise entre les systèmes coutumiers et les nouveaux systèmes juridiques réglementaires. Les nouveaux systèmes étaient très souvent conçus avec, en arrière-plan, le souhait colonial de « diviser pour régner » sur les communautés locales. Il en a résulté des divisions artificielles et de nouvelles hiérarchies au sein des groupes et cela a semé les germes du conflit après le départ des dirigeants coloniaux. Les conséquences de certaines de ces divisions sont très nettes aujourd'hui, comme les rapports entre Hutu et Tutsi au Rwanda ne l'ont que trop bien montré.

24 Mais ce que l'histoire montre, dans tout ceci, c'est la nature phénoménalement interactive et évolutive des cultures de l'Afrique. Elles ont été en mesure d'absorber un large éventail d'influences et d'impositions externes, et ont trouvé des moyens de survivre dans des conditions naturelles, environnementales et sociales souvent difficiles, y compris les conflits et la maladie. Pour nombre d'Africains, la force et la résistance des cultures de l'Afrique confèrent une fierté réelle et la foi en l'avenir, ce qui contraste fortement avec le pessimisme à propos de l'Afrique qui prévaut souvent en dehors du continent²⁰.

25 Les années qui ont suivi l'indépendance ont renforcé certaines de ces tendances historiques. Mais elles ont également apporté de nouvelles influences. Les communications mondiales ont étendu la sensibilisation et les aspirations dans toute l'Afrique. La fin de la guerre froide, l'effondrement de l'apartheid et l'impact des questions de sécurité mondiale depuis le 11 septembre 2001 – ainsi que les ravages du SIDA sur tout le continent – ont renforcé un état de changement psychologique constant en Afrique et exercent une influence puissante sur le contexte culturel au sens large tel qu'il est considéré dans le présent rapport.

3.4.2 La diversité africaine

26 La diversité même du continent africain doit être prise en compte dans l'élaboration de politiques. Couvrant environ 30 302 860 km², l'Afrique est le deuxième continent au monde par sa taille. On y recense entre 700 et 800 millions d'habitants²¹. L'Afrique se compose de plus de 50 pays, ce qui représente un ensemble immensément riche de peuples, de langues, de cultures, d'économies, d'histoires et de géographies, des déserts aux forêts tropicales, en passant par les montagnes et les prairies fertiles. Une telle variété a un impact sur la culture de chaque région. Les réalités économiques et sociales diffèrent d'un pays à un autre et, considérablement bien souvent, au sein d'un même pays en raison des divisions créées par l'origine ethnique, la religion, le sexe, la génération, la géographie, etc.²². Une telle diversité est perceptible dans tout : les attitudes, les niveaux de vie, les infrastructures, l'accès à la santé et à l'éducation, les possibilités économiques, les modèles de gouvernance et l'histoire politique. Dans certains cas, comprendre pourquoi cette énorme diversité existe, entre les pays et à l'intérieur des pays, peut considérablement aider à trouver des moyens de s'attaquer aux inégalités de l'Afrique. Au minimum, bien qu'il puisse parfois s'avérer pratique de faire des généralisations sur « l'Afrique », il est essentiel de toujours garder la diversité du continent à l'esprit.

27 La langue est un actif puissant et une expression de l'identité culturelle, ainsi qu'un outil de transmission de la culture écrite et orale d'une génération à l'autre. La diversité linguistique de l'Afrique s'exprime en plus de 2 000 langues sur le continent. Les Nigériens, par exemple, parlent 374 langues différentes²³. Cette diversité et l'absence de langue nationale autochtone dans la plupart des pays d'Afrique, où seules les langues coloniales (l'anglais, le français et le portugais) couvrent tout le territoire, présentent un défi particulier pour la construction des nations. La promotion active du Kiswahili, en Tanzanie par exemple, a toutefois montré que les langues africaines peuvent constituer une force unificatrice au niveau national. Au niveau panafricain, l'adoption par l'Union africaine en 2004 du Kiswahili comme première langue africaine officielle a ajouté une autre dimension aux efforts pour favoriser le leadership africain par le biais de cet organisme. Il est nécessaire que les responsables de la planification du développement tiennent compte de la langue à tous les niveaux de la planification, des mesures de renforcement de la participation individuelle au processus de décision à la planification de l'éducation, sans oublier l'importance du bilinguisme²⁴ dans de nombreux contextes, la promotion des médias en langues locales, y compris les programmes de radio et de télévision, et des développements technologiques tels que les logiciels en langue africaine²⁵.

3.4.3 Les réseaux invisibles de l'Afrique

28 Le troisième facteur que les personnes extérieures doivent mieux comprendre est l'importance de différents réseaux au sein de la société africaine. Il s'agit de réseaux sociaux qui sont trop souvent imperceptibles pour beaucoup de personnes du monde développé qui ont une vue différente et plus formelle de la gouvernance. Ces réseaux font partie du capital social sans lequel nombre de communautés africaines ne pourraient pas fonctionner.

29 Dans les analyses plus formelles, il est souvent de mise de parler des « États en échec ». Ceci peut s'appliquer dans les cas extrêmes, lorsque, par exemple, la guerre civile en Somalie a entraîné l'effondrement total de l'État. Ailleurs, la plupart des États « échouent » dans la langue de la science politique lorsqu'ils ne remplissent pas des fonctions aussi élémentaires que le contrôle des frontières extérieures, le prélèvement des impôts et l'administration de la justice. Sur le plan pratique, il est possible qu'ils ne soient pas en mesure d'assurer la protection de leurs citoyens ni de contrôler une jeunesse de plus en plus hostile et mécontente. Un des symptômes d'une telle situation peut être l'absence d'une presse libre, sans laquelle la rumeur et les commérages risquent d'être jugés plus

fiables que les annonces officielles du gouvernement et des perceptions erronées risquent de devenir les nouvelles réalités politiques.

30 Parallèlement à l'échec systématique d'États entiers, les politiciens se heurtent au cynisme généralisé. Le taux de participation électorale baisse dans toute l'Afrique²⁶. Dans certains cas, le cynisme est alimenté par l'avarice et l'incompétence de certains. Dans d'autres, les activités réelles ou perçues de réseaux politiques secrets ou fermés empêchent, en raison de leur nature même, de parler de transparence de la gouvernance. Le cynisme peut également être entretenu par les interférences externes, par exemple lorsque des politiciens sont jugés incapables de respecter leurs programmes ou leurs promesses politiques en raison des restrictions imposées de l'extérieur, telles que les ajustements structurels économiques exigés par le FMI ou la Banque mondiale. Nous examinons en détail les défis auxquels les systèmes de gouvernance se trouvent confrontés au chapitre 4.

31 Pris ensemble, tous ces facteurs qui reflètent la manière dont les citoyens perçoivent leurs gouvernements et leurs politiciens signifient que pour beaucoup, une majorité peut-être, l'État n'a pas de raison d'être ou est un fardeau. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de formes de gouvernance non étatiques efficaces. Pour bien des gens, la famille, le clan, la tribu²⁷ ou d'autres réseaux sociaux, y compris, de plus en plus, les groupes religieux, passent avant tout. La force de l'Afrique réside dans ces réseaux. Les Africains survivent – et certains prospèrent – en dépit de la faiblesse des revenus et du manque d'emplois dans l'économie formelle. Les réseaux créent un capital social, ce qui est essentiel dans les stratégies de survie. Il s'agit là d'un élément difficile à quantifier dans les statistiques économiques. Il existe un réseau complexe de relations sociales qui fournissent le capital de démarrage des petites entreprises, offrent des prêts sans intérêt en cas d'urgence, règlent les notes d'hôpital et permettent aux enfants d'aller à l'école. On pourrait citer beaucoup d'autres exemples, dont certains présentent autant d'inconvénients que d'avantages. Par exemple, les ressources et les délais nécessaires pour harmoniser les relations socio-économiques peuvent entraver la collaboration professionnelle. Ceci pourrait expliquer pourquoi, à l'exception des exploitations agricoles familiales, peu de petites entreprises africaines survivent à la mort de leurs fondateurs. De même, la collaboration professionnelle est souvent entravée par les relations sociales complexes qui soutiennent les entreprises économiques²⁸.

32 Ces réseaux sociaux définis culturellement révèlent un souci du développement humain en rapport direct avec le chapitre 6 de ce rapport. De l'extérieur, la complexité et l'opacité de nombreux réseaux peuvent être perçues comme une forme d'anarchie. En réalité, il existe une structure. Il est souvent possible de parler d'auto-organisation, par exemple dans les organisations locales d'agriculteurs, de femmes et d'étudiants. Dans tous les cas, les réseaux montrent que les gens réagiront et participeront à des activités s'ils y voient un intérêt et une direction. Non seulement ces réseaux peuvent réussir là où l'État central échoue, mais ils ont également le potentiel de servir de fondations dans le difficile processus de construction d'États efficaces. En d'autres termes, la capacité africaine d'opérer par ce qui semble être une anarchie doit être transformée en agent du changement²⁹.

3.4.4 L'importance croissante des réseaux religieux

33 La diversité que nous avons évoquée dans cette section, alliée à la fragmentation géographique et administrative héritée de l'époque coloniale, a créé des difficultés importantes dans la construction des nations en Afrique. Le nationalisme qui s'est manifesté à l'époque de l'indépendance ou avant, dont l'État africain dépend, semble aujourd'hui en grande partie épuisé (sauf, peut-être, en Afrique australe). La religion vient combler le vide.

34 Les réseaux religieux semblent attirer un public de plus en plus nombreux, notamment là où l'État est perçu comme incapable d'assumer ses fonctions. Alors que certains annonçaient un déclin mondial inévitable de la religion au XXe siècle, les Africains se convertissent en grands nombres au christianisme et à l'islam. De même, les mouvements religieux africains syncrétiques, y compris les groupes néo-traditionnels tels que les sociétés d'initiation, semblent connaître un regain d'intérêt en Afrique. L'association apparente de certains politiciens avec ces sociétés religieuses ou avec d'autres rend compte de l'influence de ces groupes³⁰.

35 L'importance de la religion en Afrique n'est pas nouvelle. La plupart des habitants du continent s'adonnent à une forme de pratique spirituelle de temps à autre et beaucoup affirment adhérer à des organisations religieuses formelles. Mais la croissance de la religion en Afrique aujourd'hui englobe une des périodes d'expansion du christianisme les plus actives au monde, en particulier des églises pentecôtistes évangéliques. Bien que des statistiques fiables pour l'Afrique soient difficiles à obtenir³¹, en raison surtout du caractère politiquement sensible de ces questions, l'adhésion à une forme ou une autre de christianisme augmenterait de peut-être 2 ou 3 % par an. L'islam est également en expansion, en particulier semble-t-il la forme wahhabi puritaine de l'islam (à laquelle des musulmans comme des non-musulmans se convertissent), ce qui résulte en partie des relations entre l'Arabie saoudite et le Nord du Nigeria et d'autres pays d'Afrique³².

36 Les croyances, les mouvements et les réseaux religieux franchissent la limite entre l'expérience matérielle et l'expérience spirituelle. Ils touchent tous les aspects de la vie des gens, y compris leur vie sociale, économique et politique³³. En effet, nombre d'Africains s'associent volontairement à des réseaux religieux pour des raisons qui vont au-delà de l'aspect strictement religieux. La religion donne les moyens de comprendre et de s'adapter aux conflits et à des tragédies telles que le SIDA. Elle est la langue de l'espoir et des aspirations. Ces réseaux permettent également à l'Afrique de participer à la mondialisation. La confrérie mouride islamique du Sénégal, qui gagne du terrain, possède un réseau international, dont les membres envoient des fonds importants au pays³⁴. L'Arabie saoudite et les États du golfe Persique font désormais partie du réseau commercial africain et sont aussi devenus des destinations pour les travailleurs immigrés africains. Les systèmes culturels et politiques africains sont touchés par la croissance des mouvements islamiques soutenus par des États étrangers, ce dont il résulte des transformations sur le marché, au niveau du travail et de l'idéologie³⁵. Autre exemple : pour certaines femmes du Nord du Nigeria, la loi de la Shari'a permet d'accéder beaucoup plus facilement au divorce que le droit civil ou le droit traditionnel³⁶. Au Congo, l'église catholique est la seule organisation nationale cohérente raisonnable et elle fait même office de bureau postal en l'absence de service des postes national opérationnel. Les gens peuvent se rendre à une église catholique dans une partie du Congo et y déposer des messages qui seront transmis à d'autres personnes vivant dans d'autres endroits du pays. En Éthiopie, le gouvernement a obtenu une décision du patriarche de l'Église orthodoxe éthiopienne autorisant les agriculteurs à travailler pendant 160 jours auparavant considérés comme des fêtes religieuses au cours desquelles le travail était vu comme un péché. La productivité agricole aurait depuis augmenté de plus de 20 % par an³⁷.

37 Outre leurs fonctions plus larges, les organisations religieuses jouent depuis longtemps un rôle important dans le développement de l'Afrique, y compris dans des domaines tels que l'éducation, la santé, les services sociaux, etc. Dans la majeure partie de l'Afrique rurale, les chefs religieux sont liés à leurs communautés par des rapports de confiance puissants et de longue durée. Ils connaissent les langues et les cultures locales et les relations entre les sexes, et nombre d'entre eux sont en mesure de toucher directement des zones rurales très reculées. Ils ont un public nombreux et régulier et une grande influence sur les pratiques et la moralité sexuelles. Il en va souvent de même pour

les praticiens de la médecine traditionnelle. Les guérisseurs traditionnels répondent à certains des besoins médicaux et éducatifs de 80-85 % de la population d'Afrique subsaharienne³⁸, ce qui leur confère une influence et une portée plus grandes que les praticiens ayant suivi une formation plus moderne³⁹. L'Organisation mondiale de la santé a recommandé que la médecine traditionnelle soit officiellement reconnue et légalisée par les gouvernements nationaux et intégrée dans les systèmes médicaux nationaux⁴⁰. Par exemple, il est clair que les guérisseurs traditionnels et les chefs religieux devraient être impliqués dans les stratégies africaines de prévention et de traitement du VIH/SIDA. Le traitement antirétroviral à lui seul ne peut pas suffire à prévenir ou résoudre les multiples aspects de cette maladie.

38 La communauté des donateurs s'est récemment montrée soucieuse « d'exploiter » les influences positives des réseaux religieux et traditionnels pour le développement, notamment pour faire passer des messages dans le domaine de la santé⁴¹. Toutefois, en réfléchissant à la manière dont ces services peuvent être fournis par le biais de ces réseaux, il importera de les voir comme complétant les systèmes nationaux et comme leur étant liés. Cela dit, les donateurs devront considérer les organisations religieuses comme des partenaires égaux plutôt que comme de simples moyens de faire passer leurs messages de santé. Pour comprendre comment la religion structure la vie en Afrique, les donateurs devront adopter des démarches totalement différentes.

39 Les États aussi peuvent s'inspirer de la religion. Par exemple, bien que la perception des impôts soit un problème important pour de nombreux États africains, les réseaux religieux en Afrique survivent généralement entièrement à partir des dons de leurs membres, des pauvres pour la plupart. Ceci montre que les organisations religieuses bénéficient d'une loyauté marquée et d'un degré de crédibilité et de responsabilité que nombre de gouvernements ont du mal à susciter⁴².

40 De toute évidence, la religion n'a pas toujours une influence positive. Les mouvements religieux peuvent faire naître la passivité et le fatalisme chez leurs adhérents, ce que la croyance en une divine Providence miraculeuse ou en des esprits malveillants peut renforcer. Un agriculteur qui fait une bonne récolte peut se voir accusé d'avoir recours aux esprits pour connaître la prospérité au détriment de ses voisins, ce dont il peut résulter une culture du type « nous sommes tous pauvres ensemble, alors débarrassons-nous de ceux qui s'en sortent ». Certaines croyances religieuses contribuent à la propagation du VIH/SIDA, par exemple lorsqu'elles s'opposent au port du préservatif. Bien que certains médicaments traditionnels soient efficaces, la croyance aux causes surnaturelles de la maladie peut amener le malade à rechercher des médicaments surnaturels qui pourront s'avérer néfastes⁴³. La religion peut également entraîner la fraude, la criminalité, la violation des droits de l'homme et l'extrémisme.

41 Les accusations de sorcellerie sont une manifestation particulière d'un point de rencontre entre l'expérience matérielle et l'expérience spirituelle. Il peut être difficile ou « politiquement incorrect » de parler de la sorcellerie en tant que manifestation du mal jugé venir d'une source humaine⁴⁴. Cependant, les conséquences pour ceux qui sont accusés de sorcellerie sont claires, allant des « villages de sorciers » non dangereux de la province de Limpopo en Afrique du Sud aux enfants victimes de la chasse aux sorcières dans la République démocratique du Congo, en passant par le meurtre des vieilles femmes accusées de sorcellerie en Tanzanie et au Mozambique⁴⁵. La difficulté pour les décideurs consiste à trouver un équilibre entre la protection de la liberté religieuse et la prévention des persécutions, lesquelles sont inacceptables quels que soient leurs motifs.

42 Pour s'attaquer à ces questions, il faudra parvenir à une compréhension informée des influences religieuses et investir les ressources nécessaires pour y parvenir. La participation et le dialogue à l'intérieur de chaque religion et entre les religions seront essentiels à cet égard.

S'il est vrai que la construction des nations est un des plus grands défis auxquels les gouvernements africains se trouvent confrontés, il y a des enseignements à tirer des expériences et des différentes formes d'identité offertes par la religion. Ce qui est indubitable c'est que, pour reprendre l'expression de Michael Walton, « la religion peut être bonne ou mauvaise pour le développement en Afrique, mais elle ne peut être ignorée »⁴⁶.

3.5 L'héritage culturel

43 Le thème abordé jusqu'à présent dans ce chapitre n'est pas ce que la plupart des gens entendent par « culture ». Comme nous l'avons vu au départ, le terme « culture » est plus souvent utilisé pour désigner des produits culturels tels que la littérature, la musique, la danse, l'art, la sculpture, le théâtre, le cinéma et le sport. Toutes ces activités peuvent être sources de bienfaits économiques, tout comme elles peuvent être sources d'identité et de fierté. La tradition orale, les rituels et les autres manifestations de ce que l'on appelle « l'héritage culturel intangible » méritent une mention particulière ici. La grande richesse des cultures africaines contemporaines ne fait aucun doute. Les artistes, les musiciens, les romanciers et les cinéastes du continent continuent à séduire le public international et à remporter des prix internationaux, leur influence étant multipliée par les activités de la diaspora. L'Afrique est également compétitive à l'échelon mondial dans des sports tels que le football et les épreuves de fond⁴⁷.

44 Pour l'essentiel, cette créativité trouve ses origines au niveau communautaire. Tandis que des organisations tentent d'apporter une aide à des programmes artistiques communautaires et à des systèmes innovants tels que l'éducation sanitaire par la musique et le théâtre⁴⁸, la grande majorité des nouvelles formes de créativité culturelle en Afrique se sont développées seules, en dépit des indicateurs économiques et sociaux décourageants du continent, bien que certains – voyant dans les belles peintures murales et l'art de la rue de Freetown un sous-produit de la guerre en Sierra Leone – aient laissé entendre que la crise pourrait inspirer l'innovation artistique⁴⁹.

45 Les bienfaits économiques de ces produits culturels sont devenus évidents. Les gouvernements africains ont répondu en créant des structures fiscales, de copyright et de propriété intellectuelle. La protection des droits de propriété intellectuelle est examinée au chapitre 8. Par exemple, la contribution des donateurs a abouti à l'octroi par la Banque mondiale d'un prêt d'environ 5 millions d'USD en faveur du Sénégal, affecté au développement de l'industrie de la musique⁵⁰. S'appuyant sur tout ceci, et sur la faune abondante de l'Afrique et sur la beauté de ses paysages, le tourisme a également été identifié par beaucoup, y compris l'OMC, comme pouvant contribuer au développement socio-économique.

46 Les expressions de la culture peuvent également avoir des avantages non économiques évidents. Le sport, par exemple, a joué un rôle d'éducation, des messages éducatifs relatifs au VIH/SIDA ayant été inscrits sur des ballons de foot⁵¹. La Coupe du monde de 2010, qui se déroulera en Afrique du Sud, offrira une autre occasion de faire progresser les objectifs de développement par le biais du sport.

47 Les dirigeants africains, par le biais du NEPAD/UA, ont identifié la culture comme un domaine d'activité important. Le document de base du NEPAD de 2001 a abordé spécifiquement la question de l'importance du tourisme en Afrique. Il a établi un plan d'action touristique, qui a été approuvé par l'UA en 2004, dans lequel le rôle de l'écotourisme et du tourisme culturel pour l'Afrique est reconnu. L'UA a fait figurer la culture dans les six domaines d'action prioritaires de son plan d'action 2004-2007 de son cadre stratégique. En 2006, l'UA lancera un programme spécial afin de soutenir la production cinématographique, organisera des festivals et des expositions et diffusera les

œuvres artistiques des Africains. Au-delà des possibilités commerciales, de telles opérations devraient offrir des bienfaits éducatifs énormes en renforçant la sensibilité culturelle en Afrique.

3.6 La culture et la politique de développement

48 La Commission approuve et soutient sans réserve la priorité accordée par le NEPAD/UA à la culture. Nous voyons également très favorablement les nombreuses formes dynamiques d'échanges culturels entre pays et entre communautés dont nous avons pris connaissance dans le cadre de notre consultation. Mais la Commission aimerait voir beaucoup plus d'initiatives de ce type. Nous voulons que la culture devienne un élément inhérent de toutes les stratégies de développement, pas seulement en termes de produits culturels, mais également dans la définition des termes du débat sur la culture et des mesures qui s'ensuivent. La culture devient une manière de travailler en même temps qu'un but en soi.

49 Notre analyse des cultures africaines dans ce chapitre montre la différence qui résulte de la prise en compte des questions culturelles dans les idées sur le développement en Afrique. Mais nous entrevoyons un risque réel : une prise en compte insuffisante de la culture dans l'élaboration des politiques, combinée aux chocs culturels immenses dus à la création d'une génération d'orphelins par le VIH/SIDA, risque de submerger nombre des mécanismes collectifs de survie qui font partie des cultures de l'Afrique. Parmi ceux-ci, citons les filets de sécurité traditionnels que sont les réseaux familiaux et sociaux, ainsi que la transmission d'une génération à l'autre des valeurs et de l'éducation.

50 Pour cette raison, une urgence culturelle sous-tend les résultats de nos travaux tout au long de ce rapport et la dimension culturelle fait partie des arguments invoqués pour les mesures que nous proposons dans les chapitres qui suivent. En plus des domaines couverts par ce chapitre, ceci vaut tout particulièrement lorsqu'un sens de l'identité et de la responsabilité partagées culturellement déterminé est nécessaire pour favoriser une gouvernance locale, nationale et internationale efficace, ainsi que pour nos arguments sur le développement humain et sur la manière d'obtenir une participation efficace au développement. Il convient également de noter que le rôle de la culture dans le développement est relativement moins étudié en Afrique que, par exemple, dans la majeure partie de l'Asie. Les efforts en vue de remédier à cette situation devraient s'inscrire dans le développement de l'enseignement supérieur en Afrique, question abordée au chapitre 6.

51 Trois exemples pris à la base nous aideront à illustrer l'urgence de mesures tenant compte de la culture.

52 Comme nous l'avons déjà indiqué, la médecine moderne seule ne suffira pas pour lutter contre le fléau du SIDA en Afrique. La médecine moderne est essentielle, bien évidemment, mais elle ne suffira pas. Il est nécessaire de comprendre que, à côté des explications médicales ou biologiques d'une maladie, de nombreux Africains recherchent une explication spirituelle ou culturelle. La réduction de la transmission du VIH/SIDA repose en grande partie sur les attitudes culturelles. L'assimilation de cette réalité suppose un processus bidirectionnel, comme l'a montré un atelier organisé par l'UNESCO en Angola avec des jeunes d'origines ethniques diverses. Le but de l'atelier était de discuter des normes traditionnelles relatives à la sexualité, des réactions sociales vis-à-vis des personnes atteintes du VIH/SIDA, des connaissances actuelles sur la transmission et la prévention et des pratiques culturelles susceptibles de contribuer à la propagation du VIH. Mais, ce faisant, les animateurs de l'atelier sont parvenus à une nouvelle compréhension de pratiques culturelles telles que les rites d'initiation, le tatouage, les pratiques de frères

de sang, la circoncision, les moyens de couper le cordon ombilical, la polygamie et le mariage traditionnel et les pratiques de guérison. Les participants ont longuement discuté des valeurs culturelles et des pratiques associées à la virginité, à l'utilisation du préservatif, à la monogamie, etc. Des débats de ce type ont aidé les personnes extérieures qui avaient conçu les programmes d'éducation et de sensibilisation à comprendre pourquoi ces derniers n'avaient pas entraîné la réduction des niveaux de prévalence escomptée ou une plus grande utilisation du préservatif. Il est apparu clairement que les méthodes d'éducation avaient été faussées par les valeurs et normes culturelles à propos de la sexualité, lesquelles avaient été ignorées ou sous-estimées par les stratégies de santé⁵².

53 Le domaine de la paix et de la sécurité est un autre exemple. Comme nous le verrons dans ce rapport, les dimensions politiques et économiques des conflits interagissent avec les différences sociales à l'intérieur des sociétés et les modifient. Le Rwanda est un exemple parmi plusieurs de pays où les différences « ethniques » entre Hutu et Tutsi ont dans une grande mesure été façonnées par l'expérience coloniale de la fin du XIXe siècle et du XXe siècle⁵³. Les possibilités qu'ont les chefs de manipuler et d'accentuer les identités jusqu'à la destruction ressortent clairement des conflits dans toute l'Afrique. Les efforts globaux en vue de résoudre les conflits doivent tenir compte de ces dynamiques.

54 Le secours alimentaire offert pendant les famines constitue le troisième exemple de l'importance de la compréhension des cultures locales. Une analyse de la famine soudanaise de la fin des années 1990 montre que les agences d'aide n'avaient pas tenu compte des comportements de distribution alimentaire dictés par la culture. Les agences ciblaient les enfants et les personnes âgées souffrant le plus de malnutrition jusqu'à ce qu'elles remarquent que l'aide alimentaire était confiée aux anciens du clan qui la redistribuaient à toutes les familles et non pas à ceux qui étaient le plus dans le besoin. Les travailleurs humanitaires ont changé de méthode de distribution afin d'éviter de passer par les chefs locaux mais les gens remettaient toujours leurs rations aux anciens. Le résultat est que l'ampleur de la famine n'a été visible que lorsqu'elle a atteint des proportions quasi-dévastatrices⁵⁴. Les travailleurs humanitaires ont peut-être eu l'impression que la façon de faire des autochtones, issue de leurs réflexes culturels, n'était pas celle qui faisait le meilleur usage de l'aide, mais ils en ont conclu que, en cas de famine, il est essentiel d'adopter une démarche pragmatique tenant compte des comportements culturels. Dans le cas cité, il a en définitive fallu une opération de secours alimentaire colossale étalée sur deux ans pour nourrir tous ceux qui étaient dans le besoin.

55 La prise en compte des facteurs culturels peut faire une différence énorme dans un large éventail de sujets touchant aux politiques de développement. Notre objectif n'est pas de créer une fausse dichotomie entre l'économie et la culture, mais seulement de noter, comme le fait Ian Linden, que :

« Au niveau matériel le plus simple, avoir des broyeurs de maïs abordables, l'électricité, des produits pharmaceutiques – voire des lave-linge dans des pays « à revenus moyens » – n'entre pas dans un espace conceptuel portant l'étiquette « croissance économique » différent d'un espace « développement humain et social », pas plus que de vouloir plusieurs femmes, enfants et clients, des relations denses de réciprocité fondées sur la confiance et l'affiliation religieuse, une langue religieuse pour parler d'injustice économique et une idée implicite de l'économie morale. »⁵⁵

56 L'enseignement général que l'on peut tirer est que les prescriptions extérieures ne réussissent que lorsqu'elles sont adaptées aux manières de voir africaines. Elles échouent lorsqu'elles ignorent, ou ne comprennent pas, les croyances culturelles des personnes à qui elles sont censées s'adresser. Dans les chapitres qui suivent, nous réfléchirons à des manières de tenir compte de ces réalités pour élaborer des mesures. Pour commencer,

notre recommandation est que la communauté internationale doit reconnaître la nécessité de faire un plus grand effort pour comprendre les valeurs, les normes et les allégeances des cultures de l'Afrique et faire preuve de plus de souplesse, d'ouverture d'esprit, de volonté d'apprendre et d'humilité dans ses politiques. Une telle approche sera un signe de respect envers les Africains, qui doivent être associés à cette entreprise. Elle aura en outre plus de chances de donner les résultats que les donateurs attendent.

Chapitre 4

Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités

Résumé

Des États efficaces, c'est-à-dire des États capables de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, de fournir des services à leurs citoyens et de créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la croissance, sont les fondements du développement. En l'absence de progrès dans le domaine de la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité. S'il est vrai que les choses se sont améliorées dans beaucoup de pays d'Afrique, la faiblesse de la gouvernance et des capacités a été la cause centrale des problèmes de l'Afrique au cours des décennies passées.

L'amélioration de la gouvernance, et de la démocratie, relève avant tout des pays d'Afrique et de leurs citoyens. L'amélioration prend du temps et suppose un engagement. Mais il y a aussi des mesures que les personnes extérieures peuvent prendre pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance et ne pas lui nuire. Deux domaines sont essentiels : la **capacité** (c'est-à-dire la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques) et la **responsabilité** (c'est-à-dire la façon dont l'État rend des comptes à ses citoyens). Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- offrir un soutien politique et financier marqué aux **organisations panafricaines et régionales**, en particulier l'Union africaine et son programme NEPAD ;
- modifier le **comportement des donateurs**, afin qu'ils soutiennent pleinement une **stratégie nationale** complète de développement des capacités ;
- développer les **compétences et les connaissances des professionnels** et revitaliser l'enseignement supérieur en Afrique, en particulier dans le domaine des sciences, de l'ingénierie et de la technologie ;
- élargir la participation et renforcer les institutions qui améliorent la responsabilité, y compris **les parlements, les autorités locales, les médias et la justice** ;
- renforcer la **transparence** des revenus et des budgets, notamment dans les pays riches en ressources naturelles, ce qui est également une excellente manière de contribuer à la prévention des conflits ;
- s'attaquer à la **corruption** et procéder au **rapatriement des actifs volés aux États** ;
- améliorer la qualité et la gestion des **données**.

Une liste complète des recommandations de la Commission à propos de la gouvernance et du développement des capacités graphique à la fin de ce chapitre.

1 Les pauvres des bidonvilles, qui sont obligés de vivre avec des montagnes de débris qui ne sont jamais ramassés et qui sont porteurs de maladies, des égouts ouverts et de l'eau sale et chère. Les agriculteurs qui ne peuvent pas vendre leurs produits parce que la route menant au marché est impraticable à la saison des pluies. Les dispensaires qui n'ont pas de médicaments et les écoles qui n'ont pas d'enseignants. Les investisseurs, nationaux et étrangers, qui choisissent de placer leur argent – qui pourrait servir à la création d'emplois et à la croissance – ailleurs. Les fonds qui disparaissent de budgets nationaux déjà réduits. Les citoyens ordinaires qui vivent dans la menace mais qui ne peuvent pas faire confiance à la police pour les aider. Les tensions et les conflits violents entre communautés. Voilà ce qui se passe lorsque les gouvernements ne protègent pas les libertés et les droits de l'homme, ne fournissent pas de services publics efficaces répondant aux besoins élémentaires et ne répondent pas équitablement aux besoins de chaque tranche de la société. Des études récentes montrent un rapport étroit entre l'amélioration de la manière dont les États gouvernent et les progrès du développement, que ce soit en termes de revenu par habitant, de mortalité infantile ou d'analphabétisme¹. Les implications de la mauvaise gouvernance et des conflits pour le déclin économique sont visibles du Liberia à la Côte d'Ivoire, en passant par le Zimbabwe. Mais, lorsque la gouvernance s'améliore et que les conflits sont résolus, des transformations telles que celles visibles du Mali au Mozambique, en passant par l'Ouganda, se produisent également.

2 Le renforcement des États, en vue de les rendre efficaces et en mesure d'assumer leurs fonctions, constitue donc le fondement de notre rapport. Si l'Afrique ne fait pas d'efforts concertés à cette fin, nous pensons que toutes les autres réformes, du commerce international, de la dette et de l'aide, aussi essentielles soient-elles, n'auront qu'un impact limité.

3 L'environnement dans lequel ces progrès doivent s'accomplir est difficile, et le VIH/SIDA ne facilite pas les choses. Cette épidémie pourrait nuire à la capacité de gouvernance efficace dans les pays les plus touchés en frappant le personnel essentiel, les fonctionnaires et les forces armées. Le SIDA peut également nuire au progrès démocratique par son impact sur les élus, les ministères et l'électorat. Si les stratégies de réponse au VIH/SIDA ne sont pas intégrées aux stratégies de gouvernance et de sensibilisation du public, une bonne partie des progrès potentiellement possibles ne seront pas accomplis.

4 Il existe plusieurs mesures pratiques que les gouvernements africains, avec le soutien de la communauté internationale, doivent prendre pour améliorer la gouvernance politique et économique. Ils doivent également éviter d'adopter des politiques qui nuisent à l'État. Citons par exemple l'obligation d'obtenir des permis inutiles, qui décourage les investisseurs et qui peut permettre à des fonctionnaires de bénéficier personnellement d'allocations discrétionnaires. L'amélioration de la *capacité* de l'État de concevoir et de mettre en œuvre de bonnes politiques et de bons services et de gérer ses partenaires du développement, ainsi qu'une amélioration de la *responsabilité*, c'est-à-dire de la manière dont l'État répond de ses politiques et de ses actes envers l'ensemble de ses citoyens, jouent un rôle essentiel. Les mesures prises dans d'autres domaines auront une influence favorable à cet égard. Par exemple, le renforcement de la *transparence* – ouverture sur la manière dont les politiques sont adoptées et mises en œuvre – aide les citoyens à obliger leurs gouvernements à leur rendre des comptes et renforce leur capacité de jouer un rôle dans le processus de décision. La lutte contre la *corruption*, y compris par le renforcement de la transparence, améliorera les services en réduisant le détournement des ressources. L'amélioration de la qualité et de la disponibilité des données permettra de disposer d'informations plus fiables sur lesquelles baser les politiques, ainsi que de suivre et de mesurer les résultats. La construction d'États efficaces suppose des progrès importants dans tous ces domaines.

5 Les données disponibles montrent que la situation s'est améliorée. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique qui paraîtra bientôt – grande étude couvrant 28 pays entreprise par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en vue de mesurer les progrès accomplis dans le sens de la bonne gouvernance, politique et économique, en Afrique – montre que la gouvernance s'améliore dans l'ensemble et que la situation sur tout le continent est nettement différente de ce qu'elle était il y a dix ans². Il fait ressortir des développements positifs dans quatre domaines : la démocratisation croissante du continent, les tentatives de plus en plus nombreuses de faire participer au processus politique nombre des groupes traditionnellement exclus, l'amélioration des systèmes de responsabilité et l'amélioration des niveaux généraux de gestion économique.

6 Il existe toutefois des variations importantes et certains pays ont nettement moins progressé que d'autres. Les résultats les moins bons proviennent des pays en conflit. Dans certains cas, il y a un décalage entre la rhétorique et le moment où des mesures concrètes sont prises. Par exemple, bien que la plupart des gouvernements aient signé les principaux traités internationaux, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son protocole facultatif³, beaucoup ne les ont pas encore transférés dans le droit national, pour pouvoir les mettre en œuvre efficacement. Comme le Rapport sur la gouvernance en Afrique le souligne également, la plupart des pays présentent toujours des faiblesses au niveau de l'efficacité des services gouvernementaux, du contrôle de la corruption, de la transparence et de la responsabilité de la fonction publique, et de la décentralisation efficace des structures gouvernementales⁴. D'autres améliorations s'imposent également dans la gestion des budgets et des ressources publiques⁵ et au niveau du renforcement de la suprématie du droit.

4.1 Les organisations panafricaines

7 Les dirigeants africains ont commencé à travailler en plus étroite coopération afin de s'attaquer à ces problèmes et à se demander mutuellement des comptes sur les progrès accomplis. En 2002, ils ont créé l'Union africaine (UA) dans le but de promouvoir l'intégration économique, sociale et politique en Afrique, ainsi que la paix et la sécurité. Quand elle sera pleinement en place, l'UA aura plusieurs organes et agences, dont le Parlement panafricain (créé en 2004 pour débattre des questions concernant l'ensemble du continent) et un tribunal des droits de l'homme.

8 Un des résultats tangibles du travail du NEPAD/UA est le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), adopté par l'UA en juillet 2002 dans le but de promouvoir la bonne gouvernance⁶. Les contrôles du MAEP couvrent la gouvernance politique et économique (y compris des questions telles que l'indépendance du judiciaire et la transparence du processus budgétaire), ainsi que la gestion des entreprises (codes et normes comprises) et le développement socio-économique. Vingt-quatre pays, soit à peu près 75 % de la population de l'Afrique, ont à ce jour souscrit au MAEP. Quatre pays sont actuellement en train de subir un contrôle par leurs pairs⁷. Un résultat essentiel de ce processus est le développement d'un programme d'action national, en vue d'identifier les priorités d'un pays et d'évaluer les mesures qui s'imposent, calendrier et estimation des coûts à l'appui, pour remédier aux problèmes, y compris l'insuffisance des capacités, qui ont empêché les progrès. La pression exercée par les pairs crée une incitation puissante pour les pays participants à tenir compte des résultats du contrôle : les rapports sont examinés par les chefs d'État et les gouvernements des pays participants avant d'être officiellement et publiquement présentés à des organes régionaux importants. Des contrôles de suivi (effectués tous les deux à quatre ans) permettent de faire le point sur les progrès accomplis.

9 Toutes ces organisations et initiatives sont relativement nouvelles. Leurs ressources financières (apportées par les gouvernements participants) sont limitées, tout comme leurs ressources humaines. Dans de nombreux domaines, il est encore trop tôt pour voir les résultats de leurs actions. Toutefois, les interventions de l'UA et des communautés économiques régionales (CER) dans les conflits en Afrique (cf. chapitre 5) permettent déjà de se faire une idée de la valeur pratique et du potentiel d'une approche à orientation fortement régionale et panafricaine. **Recommandation : les pays développés devraient apporter un soutien marqué – politique et financier – aux efforts de l'Afrique en vue de renforcer les organismes et les programmes régionaux et panafricains, y compris le MAEP.** La nature précise de ce soutien variera en fonction de l'institution, mais ses éléments communs pourraient être les suivants : participation active au dialogue en tant que partenaires (au Forum des partenaires de l'Afrique, par exemple), renforcement de la capacité institutionnelle, y compris en matière de recherche et d'analyse, par le financement (afin de compléter celui apporté par les États membres) du programme de transformation des institutions de 50 millions d'USD de l'UA et des 15,5 millions d'USD dont le Fonds de dépôt du MAEP a besoin pour 2005-2007, échanges d'experts et financement de programmes opérationnels⁸ d'une manière qui permette à l'organisation de décider de ses propres priorités et de les gérer – en d'autres termes, alignée sur les stratégies de l'organisation, et non pas sur les préférences, les priorités et les procédures particulières des donateurs, et coordonnée entre les donateurs de manière à éviter de faire perdre du temps à des fonctionnaires déjà au maximum de leurs capacités. Le cas échéant, la communauté internationale devrait soutenir, au niveau national, les réponses des pays au travail de ces institutions. Par exemple, elle devrait être prête à aider les pays à régler les frais de participation aux contrôles MAEP et à contribuer au financement des programmes d'action qui résultent de leurs recommandations.

4.2 La capacité d'agir

10 La faiblesse des capacités institutionnelles empêche l'État d'assumer ses responsabilités de manière efficace, qu'il s'agisse de planification et de budgétisation, de gestion de l'aide au développement, de prestation de services ou de suivi et d'évaluation des progrès accomplis.

11 La faiblesse des capacités est un problème majeur dans la plupart des pays africains. Tous les niveaux du gouvernement sont concernés et le problème s'accroît dans les zones urbaines, où la population est déjà en train de doubler et continuera à doubler tous les dix à vingt ans. Les conflits violents ont sérieusement nui aux capacités dans de nombreux pays, tout comme le VIH/SIDA⁹.

12 Essayer de répondre aux besoins énormes de renforcement des capacités aura des répercussions majeures sur tous les autres domaines couverts par notre rapport, qu'il s'agisse du renforcement de la sécurité et de la suprématie du droit, de la lutte contre la corruption, de l'amélioration de la prestation de services et de l'environnement de travail des entreprises ou de l'atténuation des contraintes qui limitent la capacité des gouvernements d'absorber des niveaux plus élevés d'aide au développement. Les mesures de renforcement des capacités devraient donc être jugées particulièrement prioritaires¹⁰.

13 De nombreuses tentatives de réforme du secteur public et d'amélioration de ses capacités ont été faites, avec le soutien des donateurs. Plus du quart de l'aide bilatérale versée à l'Afrique est directement affectée au développement des capacités¹¹. Cependant, plusieurs évaluations récentes montrent que les résultats ont souvent été médiocres¹².

14 Il y a plusieurs raisons à cela. Les réformes ont souvent été menées au coup par coup, sans stratégie globale. Elles n'ont pas été vues comme un élément essentiel d'un

processus politique plus large et les gouvernements africains ne se sont pas pleinement engagés à les mener ou ne leur ont pas accordé une importance suffisante. Elles n'ont pas été suffisamment axées sur les questions de comportement, qui peuvent avoir un effet destructeur, même au sein d'une structure formelle. Souvent, il s'agissait de réformes à trop court terme. En outre, une importance insuffisante a été accordée au contrôle de l'impact des réformes.

15 Par ailleurs, de nombreux donateurs ont apporté une aide d'une manière néfaste pour la capacité nationale. Au lieu de développer les capacités des ministères africains, ils ont insisté sur la création d'unités de mise en œuvre de projets, qui ont souvent eu pour effet de démunir les gouvernements de leurs employés les plus qualifiés. Les agences d'aide ont également surchargé les gouvernements¹³ en leur imposant de contraintes procédurales, comptables, de communication de rapport et de surveillance ne tenant pas compte des pratiques budgétaires et comptables nationales. L'aide liée – aide au développement versée à condition qu'elle soit utilisée pour l'achat des produits des pays donateurs – a élevé le coût des biens et des services et n'a pas développé la capacité du secteur privé des pays africains de faire concurrence dans la fourniture de ces biens et services¹⁴. Tout ceci a laissé aux gouvernements africains le sentiment d'avoir plus de comptes à rendre aux donateurs qu'aux représentants des institutions nationales et qu'à leurs citoyens.

16 Si l'on veut renforcer les capacités, cela doit changer. Les gouvernements africains ont la responsabilité première. Ils devraient, dans le cadre de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté, établir une stratégie de développement des capacités globale qui soit adaptée à la politique économique de leurs pays¹⁵, qui porte sur tous les niveaux de l'administration (autorités locales comprises) et qui tienne compte des connaissances indigènes. Cette stratégie devrait identifier les contraintes (à l'intérieur du secteur public comme à l'extérieur), les mesures nécessaires pour les surmonter et les domaines dans lesquels un soutien extérieur peut s'avérer utile. Une fois cette stratégie élaborée, des programmes d'action, résultant des contrôles MAEP, pourraient remplir cette fonction.

17 Les gouvernements africains devraient ensuite gérer le soutien des donateurs en faveur de leurs stratégies. En Afrique du Sud, une unité d'assistance technique a été créée au sein du ministère des Finances, en vue de travailler au développement des capacités. Elle est dotée de personnel sud-africain. Ses activités sont axées sur la réponse à la demande et sur le développement des capacités indigènes, en ayant recours au soutien et aux assistants techniques locaux et internationaux. Récemment, le secrétariat du NEPAD s'est montré intéressé de reproduire ce modèle dans d'autres pays afin de surmonter les problèmes de coordination et de contrôle de la qualité.

18 Des programmes régionaux – tels que la Fondation pour le développement des capacités en Afrique (ACBF)/le Partenariat pour le développement des capacités en Afrique (PACT) et les Centres d'assistance technique régionaux d'Afrique (AFRITACS) – ont également un rôle important à jouer dans l'offre d'une assistance technique à l'échelon régional et de programmes de développement des capacités.

19 Recommandation : les gouvernements africains devraient établir des stratégies de développement des capacités complètes. Les donateurs devraient investir dans ces stratégies, en veillant à ce que leurs efforts soient parfaitement alignés sur ces stratégies au lieu de suivre propres priorités et procédures, qui sont peut-être différentes. Ils doivent également apporter un financement à long terme prévisible et souple pour aider les gouvernements africains à planifier à plus long terme qu'à l'heure actuelle. Par exemple, sans un apport de capitaux prévisible et la possibilité d'utiliser l'aide au développement pour les dépenses courantes (salaires, etc.), les gouvernements hésiteront à engager des enseignants ou des infirmières.

20 Dans ce cadre, des mesures dans trois domaines spécifiques permettraient de s'appuyer sur les capacités actuelles afin de les renforcer : les compétences professionnelles et le leadership ; les incitations ; et l'équipement et les infrastructures, y compris les technologies de l'information et de la communication (TIC).

4.2.1 Compétences professionnelles et leadership

21 Du personnel professionnel qualifié est essentiel pour toutes les formes de développement. L'offre de services de santé et d'éducation, etc., en dépend. Il est essentiel d'avoir du personnel qualifié pour la collecte et la gestion des données ainsi que pour l'évaluation et l'élaboration de bonnes politiques fondées sur des données fiables sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Il est essentiel d'avoir du personnel qualifié pour mettre en œuvre ces politiques et pour surveiller leur application. Il est nécessaire d'avoir du personnel compétent sur les plans scientifique et technique pour identifier les possibilités résultant de l'innovation et des découvertes scientifiques et pour élaborer une politique efficace dans des domaines tels que les sciences, le commerce et la gestion des ressources. Ces compétences particulières sont essentielles pour la performance et l'innovation, dans le secteur privé en particulier. L'Afrique manque de personnel qualifié dans tous ces domaines et une des principales raisons de cette pénurie est la fuite d'une bonne partie du personnel qualifié africain vers le monde développé. Environ 70 % du personnel médical du Ghana formé dans les années 1990 est parti¹⁶ et, d'après les estimations, il y a plus de scientifiques et d'ingénieurs africains en activité aux États-Unis que dans toute l'Afrique¹⁷.

22 Cette pénurie commence au niveau de l'enseignement supérieur, qui devrait être la pépinière de talents dans le continent a besoin. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent également améliorer la responsabilité du gouvernement et renforcer la participation et la citoyenneté. Outre la formation de personnel qualifié, ils mènent des recherches et des analyses indépendantes à l'appui d'un débat animé qui peut considérablement améliorer l'efficacité de la politique gouvernementale et d'autres services.

23 Mais nombre des établissements d'enseignement supérieur d'Afrique sont toujours en état de crise. Ils manquent d'infrastructures physiques : l'accès à Internet, les bibliothèques, les manuels scolaires, l'équipement, les laboratoires et les salles de classe. Bien que construite avec une capacité de 13 000 étudiants, l'université sénégalaise Cheikh Ata Diop en accueille actuellement plus de 23 000¹⁸. Ils manquent de ressources humaines (enseignants, maîtres de conférence, etc.) et de systèmes administratifs et de gestion. Des conditions peu favorables, la fuite des cerveaux ainsi que le VIH/SIDA épuisent la capacité et les facultés vieillissent. (Nous examinerons au chapitre 6 des réponses à la pénurie actuelle d'enseignants.) Pourtant, la demande d'enseignement supérieur augmente : en 2000, le Nigeria n'a pu accepter que 12 % des candidats qualifiés¹⁹. Touchée par ces pressions et par un manque de financement, la capacité de recherche des établissements africains baisse. La capacité qui existe n'est pas utilisée efficacement, car la collaboration est limitée, et les ressources humaines et financières sont disséminées.

24 Les membres de la diaspora africaine contribuent depuis longtemps au développement de la capacité dans leurs pays d'origine, par des activités telles que la création d'infrastructures et d'institutions et l'organisation de conférences. Cependant, il est essentiel de faire un meilleur usage de leur potentiel énorme. Par exemple, il faudrait faire davantage appel à des expatriés compétents pour former les ressortissants africains dans le cadre de programmes d'échanges, y compris par le biais du projet Transfert de connaissances par les réseaux d'expatriés du PNUD. Il serait également possible d'encourager la création de liens entre les entreprises ou les universités d'Afrique et leurs pays de résidence.

25 L'Association des universités africaines (AUA), l'Association sud-africaine des présidents d'université et l'Association des universités du Commonwealth (ACU) ont élaboré un programme de partenariat de dix ans, « Revigorer les universités », de portée panafricaine, auquel participent des parties prenantes africaines et internationales importantes. Son programme en neuf points vise à s'attaquer aux plus grands défis auxquels le système d'enseignement supérieur de l'Afrique se trouve confronté. Un financement de 500 millions d'USD par an serait nécessaire pour déployer le programme. **Recommandation : la communauté internationale devrait s'engager, en 2005, à verser 500 millions d'USD par an pendant 10 ans afin de revitaliser les établissements d'enseignement supérieur en Afrique.**

26 En plus de cela, il est impératif d'adopter des mesures spécifiques en vue de renforcer la capacité scientifique, technologique et d'ingénierie de l'Afrique. Les compétences et les connaissances scientifiques permettent aux pays de trouver leurs propres solutions à leurs propres problèmes et entraînent des changements radicaux dans différents domaines, allant de la santé à l'alimentation en eau, en passant par l'assainissement et l'énergie, sans oublier les nouveaux défis de l'urbanisation et des changements climatiques. En outre, ce qui est fondamental, elles libèrent le potentiel d'innovation et de progrès technologique qui peut accélérer la croissance économique et aider un pays à entrer dans l'économie mondiale.

27 La capacité scientifique existe en Afrique, dans une certaine mesure. Le Consortium de recherche économique africain (Afrique subsaharienne), le Service des sciences biologiques pour l'Afrique orientale et centrale (Kenya), CIDA City Campus (Afrique du Sud), l'Institut de Science et de Technologie de Kigali (Rwanda) et le partenariat universitaire pour les sciences, les lettres et l'ingénierie (Afrique centrale et orientale) ne sont que quelques exemples parmi plusieurs des excellents centres, instituts, universités et partenariats qui existent. Toutefois, la capacité scientifique globale est limitée et restreinte à quelques régions. En 2000, plus de 60 % des dépenses totales consacrées par l'Afrique à la recherche ont été effectuées en Afrique du Sud²⁰ et il existe des régions, telles que le grand bassin du Congo, où la science est pour ainsi dire absente. Le fossé scientifique entre l'Afrique et le reste du monde se creuse et continuera à se creuser si l'on ne fait rien.

28 Les centres d'excellence scientifique peuvent servir de tremplin pour le développement de la capacité scientifique. Par exemple, les instituts indiens de technologie, qui sont maintenant des institutions de premier ordre au plan mondial, ont apporté une contribution fondamentale au développement scientifique et industriel de l'Inde²¹.

29 Pour être efficaces en Afrique, les centres d'excellence doivent avoir plusieurs caractéristiques essentielles. Il peut s'agir aussi bien de centres de recherche physiques que de réseaux virtuels compétitifs au plan international. Il doit s'agir de centres régionaux, car nombre de pays africains n'ont pas les moyens de se lancer dans la recherche. Ils doivent créer les partenariats public-privé ou les « centres d'innovation » qui sont essentiels pour encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la diffusion des technologies. Ils doivent également s'engager avec les communautés locales, le gouvernement, la diaspora africaine et les partenaires internationaux afin d'assurer que la science sort du laboratoire pour améliorer la vie quotidienne et que l'Afrique participe à la communauté mondiale du savoir.

30 Le développement d'une trentaine de centres d'excellence régionaux dans les domaines de l'environnement, de la physique, de la médecine et des sciences sociales est nécessaire, en s'appuyant sur les centres qui existent déjà dans la mesure du possible et en créant de nouvelles capacités dans les autres cas. Le développement d'instituts de technologie qui figureraient en haut du système d'enseignement et de recherche dans chaque région d'Afrique subsaharienne devrait être un aspect essentiel du programme. Le financement

devrait être déployé de manière échelonnée, avec un budget révisable de cinq ans. Le programme devrait supposer des partenariats public-privé et rassembler les gouvernements et les établissements de recherche d'Afrique et des pays industrialisés. **Recommandation : la communauté internationale devrait, en 2005, s'engager à verser jusqu'à 3 milliards d'USD²² en 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie, y compris des instituts de technologie africains.**

31 L'UNESCO et le NEPAD/UA devraient constituer un groupe de travail de haut niveau chargé d'élaborer, d'ici à décembre 2005, un programme de mise en œuvre détaillé, s'appuyant sur la localisation des capacités scientifiques et technologiques établie par le NEPAD/UA. Les donateurs internationaux, les partenaires de pays du sud tels que l'Inde et le Brésil, la Banque mondiale et d'autres parties prenantes nationales et régionales devraient y participer. Une amélioration de la coordination en Afrique devrait s'accompagner d'une plus grande coordination entre les donateurs internationaux. Le programme doit être déployé de manière à exploiter les forces actuelles, à combler les lacunes et à veiller à ce que les investissements dans le capital physique et humain soient étalés de manière logique. Une approche stratégique et cohérente est d'une importance capitale.

32 Ces initiatives devraient être étroitement liées aux idées proposées au chapitre 7 dans le but d'étendre la recherche agricole, l'innovation et le développement, et de promouvoir la participation des pauvres à la croissance.

33 En plus de professionnels qualifiés, l'Afrique a besoin de dirigeants. Des dirigeants de poigne, déterminés à changer les choses, sont un des principaux moteurs du progrès. Le développement des capacités des dirigeants à tous les niveaux et dans tous les domaines, sur le plan politique, au sein du secteur public, dans le monde des affaires et dans la société civile, est essentiel au développement durable tiré par l'Afrique. Nos propositions de renforcement de l'enseignement supérieur contribueront au développement des dirigeants. De brefs programmes de formation, des séminaires et des ateliers, des programmes d'échange et l'amélioration des réseaux, le mentorat et l'accompagnement jouent également un rôle, tout comme les partenariats sud-sud et nord-sud avec les universités et la société civile plus généralement²³.

4.2.2 Incitations

34 D'après les estimations, l'Afrique dépense 4 milliards d'USD par an pour le recrutement de quelque 100 000 expatriés qualifiés²⁴ appelés à remplacer les nombreux professionnels ou cadres africains qui possèdent des compétences vendables sur les marchés internationaux et qui n'ont pas résisté à la tentation d'immigrer. D'après une étude de la Banque mondiale, environ 70 000 experts et spécialistes africains hautement qualifiés quittent leur pays chaque année pour travailler à l'étranger, dans des pays plus développés bien souvent²⁵. Le problème du recrutement, de la fidélisation et de la motivation du personnel qualifié est particulièrement grave dans le secteur public.

35 Trouver du personnel désireux de travailler dans des zones reculées ou difficiles, et le conserver, constitue un problème particulier. D'après une étude réalisée au Malawi, 25 % des enseignants qui ont commencé à travailler dans les zones rurales en janvier 1999 étaient partis en octobre de la même année²⁶. Les dynamiques des sexes ont un impact : en Afrique, il est généralement accepté que les enseignantes ne devraient pas être séparées de leurs maris/partenaires. De même, envoyer de jeunes enseignantes, même célibataires, dans des endroits reculés les isole sur le plan social et ce n'est pas la meilleure manière de pousser les femmes à rester dans la profession.

36 Quelle est la solution ? Une meilleure rémunération, basée sur les résultats, pourrait améliorer le statut et la motivation des enseignants et ainsi amorcer un processus de

changement. Des incitations financières et d'autres formes de motivation, telles qu'une promotion accélérée et la participation à des ateliers de formation réguliers, en particulier pour ceux qui travaillent dans des zones reculées ou dans des bidonvilles (où les problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel sont les plus sérieux) pourraient s'avérer utiles, tout comme des mesures visant à faciliter le travail (amélioration des infrastructures, etc.). Cela pourrait encourager la diaspora à rentrer en Afrique pour y utiliser ses compétences. Cependant, tout cela aura un impact significatif sur les finances publiques, qui sont déjà très réduites. Il faudra les augmenter. En attendant, ces mesures ne seront prises que si elles bénéficient d'un soutien externe. Au cours des cinq à sept années qui viennent, les donateurs, en collaboration étroite avec les gouvernements africains, devraient axer le financement de l'assistance technique sur des programmes d'amélioration des salaires²⁷, notamment pour les compétences prioritaires qui sont difficiles à recruter ou à conserver, qu'il s'agisse de personnel local ou expatrié, membres de la diaspora compris. Les programmes pourraient être liés à un certain nombre de principes, par exemple : une journée de travail entière pour le salaire d'une journée entière, la responsabilité envers les communautés locales et la tolérance zéro en matière de corruption. Par ailleurs, le soutien des donateurs doit être prévisible, bien que limité dans le temps et dégressif à partir d'un certain stade, afin que les gouvernements africains puissent prendre la relève lorsque les autres réformes commenceront à produire l'augmentation nécessaire de la croissance.

37 La pression des communautés locales constitue un autre moyen d'améliorer les services. La pression peut venir des individus, de groupes informels tels que des parents agissant ensemble ou d'organisations formelles, dans la société civile, le secteur privé ou les structures tribales traditionnelles. Ceci peut avoir pour effet de motiver les prestataires de services, en augmentant la valeur perçue de leur travail ou leur sentiment qu'ils ont des comptes à rendre sur leurs prestations.

38 Les services publics sont également fournis au niveau local par des organisations qui opèrent en dehors du système de l'État, en particulier les réseaux et les groupes religieux. Ces organisations ont souvent une couverture géographique plus grande que l'État et il semble tout à fait justifié d'y avoir recours, à condition qu'elles complètent l'État (par exemple en adhérant à des normes similaires) au lieu de lui faire concurrence.

39 Cette approche semble particulièrement appropriée dans les États fragiles – ceux qui sont en conflit ou qui en sortent – où l'administration est si faible qu'il est impossible de travailler avec elle. Les donateurs devraient travailler au niveau communautaire, avec les groupes religieux et d'autres prestataires privés, ainsi qu'avec l'administration locale, en vue de fournir des services de base tels que l'éducation. Ces projets doivent être axés sur le développement des capacités et ceux qui les gèrent doivent rendre compte de leurs résultats à la population locale de manière à ce qu'ils puissent être intégrés dans les systèmes étatiques à l'avenir. Les questions plus larges d'assistance aux États faibles et en situation d'échec sont examinées au chapitre 9.

4.2.3 Équipements et infrastructures, TIC comprises

40 Les fonctionnaires ne peuvent pas travailler correctement et efficacement sans équipements de base : outils de tenue de dossiers, fichiers, systèmes comptables et systèmes de gestion du personnel. La dotation en équipement est actuellement très variable. Beaucoup n'ont même pas de systèmes téléphoniques en état de marche. Cela doit changer si l'on veut que le potentiel de l'informatique soit pleinement exploité.

41 La gouvernance en ligne²⁸ a un rôle particulièrement important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité administrative, dans le développement de l'innovation technique

et pour rendre le processus de gouvernance plus transparent, responsable et ouvert à la participation de tous. Des programmes stratégiques de gouvernance en ligne ont été mis en place récemment dans des pays tels que l'Égypte, le Kenya, le Sénégal, le Mozambique et l'Afrique du Sud et il existe un large éventail de projets de gouvernance en ligne relativement réussis en Afrique, dont le portail fiscal camerounais, par exemple. Les utilisateurs trouvent sur ce site des données et des conseils fiscaux, des informations instantanées sur les procédures de paiement et de remboursement des particuliers comme des entreprises, ce qui empêche les fonctionnaires corrompus de faire payer ces informations.

42 Cependant, tous les projets de gouvernance en ligne menés en Afrique ne sont pas des réussites. Il est rare que le passage à la gouvernance en ligne s'effectue sans heurt dans un pays, mais il existe deux obstacles de plus en Afrique : le manque d'infrastructures informatiques (cf. chapitre 7) et de connexion de masse à l'Internet, et le manque de ressources de bureaucrates qui n'ont pas à rendre compte de leurs actes. Un bon point de départ pourrait être que plusieurs gouvernements africains pilotent le développement de stratégies de gouvernance en ligne avant de diffuser les bonnes pratiques ainsi développées à un deuxième groupe de pays. La communauté internationale devrait soutenir ces efforts et consolider et élargir la formation sur la gouvernance en ligne offerte aux fonctionnaires africains.

4.2.4 Suivi du développement des capacités

43 Ce qui est mesuré et suivi donne généralement des résultats. La mise en place d'un cadre explicite de suivi des résultats d'activités bien définies sera essentielle pour l'amélioration de l'efficacité du développement des capacités. Certains instruments pouvant être utilisés à cette fin sont déjà en place. Les enquêtes de suivi réalisées dans le cadre de l'initiative PPLE permettent d'évaluer l'efficacité de la gestion des finances publiques. Des chartes de service clientèle, qui supposent une évaluation des prestations des services publics au moyen de cartes de pointage, ont été développées en Tanzanie. Le développement de cadres nationaux cohérents permettant de surveiller l'efficacité des États sera important pour la réussite du MAEP en tant qu'instrument de pression par les pairs. Il est également nécessaire que les donateurs et les gouvernements africains procèdent à des contrôles mutuels, en vue d'évaluer le caractère approprié des programmes et de définir des critères d'évaluation de l'impact. Nous y reviendrons au chapitre 10.

4.3 La responsabilité

44 La responsabilité, ou l'obligation de rendre compte, est le deuxième domaine sur lequel nous souhaitons axer notre réflexion. La responsabilité est fondamentale à la légitimité d'un État ainsi qu'à la liberté et aux droits de l'homme de ses citoyens. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui constitue le cadre de promotion et de protection des droits de l'homme, indique que chaque citoyen aura un droit d'accès égal aux services publics du pays²⁹. Les gouvernements doivent répondre de leurs actes devant tous leurs citoyens, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables, et ne doivent pas répondre aux seuls intérêts de l'élite ou de groupes particuliers (y compris les donateurs), de partis ou de tribus. La responsabilité envers tous les citoyens est également une condition préalable à la stabilité politique et au développement efficace. Les bonnes intentions ne suffisent pas. Des mécanismes doivent être en place pour permettre à tous les citoyens de se faire entendre, pour surveiller la manière dont les gouvernements répondent suite à ce qu'ils entendent et pour faire respecter les droits des citoyens ordinaires. Dans cette section, nous abordons le thème de la participation, avant

d'examiner les principaux mécanismes de la responsabilité : les structures constitutionnelles, les parlements et les processus politiques ; les médias ; le système de la justice ; l'administration locale, les chefs traditionnels, le monde des affaires, la société civile et les syndicats.

4.3.1 La participation

45 Les politiques échouent souvent parce qu'elles sont élaborées sans compréhension réelle de la situation locale, du peuple ou de l'histoire. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, ceci est particulièrement important en Afrique en raison de la diversité du continent. Le terme « participation » a plusieurs sens, mais il s'agit essentiellement de permettre aux citoyens de faire connaître leur point de vue et de participer aux décisions qui ont un impact sur leur vie. De toute évidence, chacun a une idée plus claire des problèmes et des possibilités de sa communauté que les personnes extérieures. Bien que, dans le passé, la participation ait été associée aux projets de développement communautaire, la participation des Africains s'impose de manière générale, du projet à l'échelon national ou international. Permettre aux gens de se faire entendre peut aboutir à la transmission de messages imprévisibles et souvent contradictoires, mais cela peut aider les décideurs à adopter des politiques en connaissance de cause et contribuer à l'amélioration de la responsabilité et de la prestation de services.

46 La participation à la décision est depuis longtemps une caractéristique de nombreuses sociétés africaines. Cependant, les Africains parviennent rarement à se faire entendre dans le secteur du développement, y compris dans les processus internationaux. Ceci est dû en partie à l'arrogance des experts étrangers ou des élites nationales qui « savent mieux » et en partie aux pressions institutionnelles pour obtenir des résultats rapides, consensuels et anticipés.

47 Dans une démarche participative, les plus puissants ont souvent tout intérêt à maintenir le statu quo ainsi que l'éducation et une influence nécessaires pour garantir qu'ils se feront entendre. Une participation intelligente est un phénomène politique qui nécessite que ceux qui prennent traditionnellement les décisions cèdent une partie de leur contrôle et entendent des opinions avec lesquelles ils ne sont pas forcément d'accord ou qu'ils n'écoutent pas nécessairement d'habitude, y compris celles des femmes et des jeunes.

48 Le désaffranchissement social, le manque d'assurance et le manque de respect envers les normes sociales et les normes régissant les relations entre les sexes empêcheront de manière disproportionnée certaines personnes de se faire entendre. Les problèmes logistiques empêcheront également les plus pauvres de participer et feront obstacle à la participation des personnes inaccessibles ou mobiles, telles que les peuples indigènes, les populations pastorales et les réfugiés.

49 Pour abolir les obstacles à l'intégration totale, il ne suffira pas de veiller à ce qu'un quota de membres de certains groupes soit physiquement présent aux débats. Les institutions internationales, les décideurs et les élites devront remettre en question leurs manières de travailler. Ils devraient envisager de recourir à des moyens d'expression différents : les langues africaines, les médias traditionnels tels que les stations de radio locales et les nouvelles formes de TIC. Tout ceci suppose inévitablement des considérations d'ordre pratique, logistique et culturel.

50 Les gouvernements africains et la communauté internationale devraient baser le changement politique sur la recherche participative au sens large. La participation devrait avoir lieu à tous les niveaux et à tous les stades du processus politique, y compris pendant les phases de suivi et d'évaluation. Les autorités locales constituent un bon point d'entrée pour le débat démocratique. Il faudrait investir dans l'expertise locale ou régionale au lieu de faire appel à des experts externes. Les décideurs devraient prévoir de

longs délais pour la participation et veiller à ce que les moins puissants soient en mesure de s'exprimer. Les animateurs devraient être formés à la négociation et à la communication et avoir connaissance des rapports de force et des normes régissant les relations entre les sexes localement.

4.3.2 Les structures constitutionnelles, les parlements et les processus politiques

51 Un État puissant émane et dépend d'une constitution légitime qui équilibre les intérêts de tous ses citoyens et qui sépare les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif. Dans de nombreux cas, cet équilibre a disparu à l'indépendance et l'exécutif détient tous les pouvoirs³⁰. Le peuple n'ayant pas participé à l'élaboration de la constitution, cette dernière ne bénéficie d'aucune légitimité populaire dans de nombreux pays.

52 Les constitutions perdent de leur force lorsque les dirigeants cherchent à rester au pouvoir au-delà du mandat qu'elles prévoient. Plusieurs facteurs peuvent pousser les dirigeants à souhaiter rester plus longtemps que prévu au pouvoir. Citons par exemple : la croyance qu'il n'y a pas de successeur adéquat, la crainte de perdre l'immunité, la crainte de perdre des revenus et les inquiétudes pour l'avenir. Une solution pourrait consister à accorder une retraite et à attribuer des fonctions clairement définies aux présidents sortants – un « héritage présidentiel ». Les pressions qui pèsent sur les constitutions s'atténueraient s'il incombait aux électeurs de décider du renouvellement ou du non-renouvellement du mandat de leurs dirigeants.

53 L'Union africaine devrait s'attaquer à ces questions dans le cadre de ses efforts actuels en vue de promouvoir la bonne gouvernance et de résoudre les conflits. Les gouvernements africains devraient revoir leurs constitutions et la communauté internationale devrait être prête à les y aider sur les plans financier et technique.

54 La démocratie a gagné du terrain en Afrique. Un élément essentiel du processus démocratique est l'élection qui, dans de nombreux cas, suppose la participation de parlements indépendants de l'exécutif et dont la mission consiste à légiférer dans l'intérêt du peuple, à contrôler le budget et à surveiller les institutions publiques. D'après le Rapport sur la gouvernance en Afrique, moins de la moitié des personnes interrogées dans 15 pays africains sur 28 ont considéré leur corps législatif dénué de toute influence externe et seulement le quart environ des personnes interrogées ont dit juger les performances de leur parlement bonnes³¹. Dans de nombreux pays, les bas niveaux d'éducation ou de formation des législateurs limite leur capacité de travailler efficacement. La position des femmes au sein des gouvernements est problématique. De nombreux gouvernements d'Afrique se sont efforcés, de manière concertée, d'accroître la sensibilisation à l'importance de la participation des femmes : l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Rwanda³² et le Mozambique ont des taux de représentation des femmes au parlement plus élevés que la plupart des pays développés. Mais la plupart des pays sont loin d'être parvenus à l'égalité des sexes à tous les niveaux du processus de décision politique, ce en dépit du fait que la corruption recule, que le nombre de sièges parlementaires occupés par des femmes augmente³³ et que de nombreux Africains estiment que les députées ont plus de chances d'écouter les besoins élémentaires des communautés et d'y répondre³⁴. Hommes ou femmes, les parlementaires ont besoin d'enrichir leurs connaissances et de développer leurs capacités pour pouvoir s'attaquer aux problèmes d'inégalité des sexes – y compris la refonte de la réglementation relative à l'impôt foncier et aux droits de succession et des lois ou pratiques coutumières qui établissent une discrimination contre les femmes – et pour intégrer les questions d'égalité des sexes dans les politiques sectorielles et les processus budgétaires. **Recommandation : les parlements des pays développés et des pays en voie de développement devraient établir des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le**

parlement panafricain. Pour des résultats optimum, ces partenariats devraient aller au-delà des échanges de courte durée, des conférences et des visites d'études. Il devrait en effet s'agir de partenariats à plus long terme, à finalité pratique, reposant sur l'apprentissage mutuel, par exemple dans des domaines tels que la consultation avec tous leurs électeurs³⁵. Ces partenariats pourraient englober une formation à l'utilisation efficace des processus parlementaires, la mise à disposition de ressources et de compétences dans le domaine des TCI et l'échange d'expériences pratiques. Nous recommandons également que les parlements des pays développés se demandent si leurs propres structures institutionnelles facilitent le travail à l'échelon international.

4.3.3 Les médias

55 Le droit à la réception d'informations et à la liberté d'expression est prévu dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³⁶. Ce droit doit être respecté. Les médias ont une fonction éducative et constituent une source d'informations essentielle pouvant contribuer à la réalisation des OMD, promouvoir la transparence de la gouvernance³⁷ et, par leur comportement équilibré, contribuer à la prévention des conflits. Des médias diversifiés peuvent avoir des bienfaits considérables : ils sont dans l'intérêt du développement.

56 En Afrique, la circulation de l'information s'effectue par différents médias, y compris les médias établis comme la radio, les moyens de communication traditionnels tels que la chanson et le conte, et les nouvelles technologies telles que la téléphonie mobile. Les médias privés et les ondes libéralisées sont en augmentation. Par exemple, on dénombre actuellement au Mali 30 journaux privés, 147 stations de radio locales indépendantes, sept stations de radio publiques et une chaîne de télévision³⁸. En Ouganda, les villages qui avaient dix stations de radiodiffusion communautaires en 1985 en ont 300 ou plus aujourd'hui³⁹. Cette expansion rapide n'a pas été sans créer des problèmes. Par exemple, les journalistes ne sont pas toujours bien formés, les normes professionnelles sont médiocres et l'autorégulation fait défaut. En outre, une bonne partie des médias africains restent contrôlés par l'État ou lui appartiennent. La monopolisation des médias par un groupe, y compris l'État, nuit à la liberté des médias et à la confiance populaire et ouvre la voie à la distorsion et à la rumeur.

57 Les journalistes africains devraient adopter une autorégulation et une déontologie rigoureuses pour permettre aux médias de jouer leur rôle d'observateur public et de générateur du changement. En outre, l'environnement politique doit être favorable à des médias diversifiés, pluralistes et libres, avec un équilibre entre les médias publics, privés, communautaires et locaux⁴⁰. Le NEPAD/UA devrait encourager les gouvernements africains à éliminer toutes les restrictions actuellement imposées aux médias de masse, promouvoir l'adoption de cadres compétitifs autorisant les investissements dans une infrastructure de diffusion diversifiée et développer des cadres juridiques et des environnements réglementaires transparents et souples en coopération avec la société civile. Ils devraient renforcer leurs relations avec la société civile et les médias indépendants.

58 Les médias africains gagneraient à avoir un point de référence régional ou continental⁴¹. Bien que certains organismes chargés des médias existent au niveau régional, ils sont peu nombreux et ont tendance à ne couvrir que certains aspects particuliers des médias. Le Media Institute of Southern Africa (MISA), par exemple, fait du bon travail, mais est principalement axé sur la promotion de la liberté des médias. Une approche panafricaine pourrait augmenter le niveau de financement, assurer la coordination et être garante d'une approche holistique en vue d'inclure les différents aspects des médias. **Recommandation : les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé, avec le**

soutien des gouvernements, devraient, créer un consortium de partenaires, en Afrique et ailleurs, afin d'apporter les fonds et l'expertise nécessaires pour créer un instrument de développement des médias en Afrique. Déjà, certaines organisations se montrent favorables à un consortium de ce type⁴². Le consortium devrait travailler avec les administrations centrales africaines, les institutions indépendantes et la société civile afin d'offrir un soutien à long terme au renforcement de la capacité des médias⁴³ et à la réalisation de programmes en appuyant la réforme réglementaire, la formation⁴⁴ et la conduite d'études de marché et d'audience⁴⁵.

59 Les donateurs ont eu tendance à voir le soutien aux médias comme un élément « annexe » aux autres programmes de développement, tels que les initiatives dans le domaine de la santé. Bien que ces derniers soient importants, le secteur des médias a également besoin d'être soutenu. Nous insistons auprès des donateurs pour qu'ils augmentent sérieusement le financement apporté aux médias indépendants d'Afrique et aux gouvernements qui promeuvent la liberté des médias. Il convient également de renforcer les infrastructures de communication, comme expliqué au chapitre 7.

60 Des médias africains plus efficaces aideront le reste du monde à avoir des perceptions plus justes du continent. À l'heure actuelle, la plupart des médias des pays développés ne couvrent pas beaucoup l'Afrique ou la couvrent de manière déséquilibrée. Nous demandons aux médias de faire plus pour que le public des pays développés comprenne ce qui se passe en Afrique, en surveillant leur couverture de l'Afrique et en coproduisant davantage de programmes avec des professionnels africains⁴⁶. L'Internet permet à chacun de trouver lui-même ses informations et les publics des pays développés semblent de plus en plus avides d'informations sur l'Afrique. Les médias africains ont besoin d'être soutenus pour mieux servir les publics en dehors du continent par l'Internet.

4.3.4 Le système de la justice

61 Le rôle du système de la justice, qui englobe les juges et les avocats, la police et le personnel pénitentiaire, est de garantir les droits et de faire respecter la loi de la même manière pour toutes les couches de la société. C'est ce qui maintient la cohésion d'un État en tant que dispensateur de la justice et gardien de la paix et de la sécurité pour tous. Sans maintien de l'ordre efficace, les citoyens ordinaires souffrent de la violence, de la criminalité et de l'insécurité. Sans système de tribunaux opérationnel, les investisseurs ne peuvent pas être certains d'obtenir que leurs contrats soient exécutés⁴⁷. Pour jouer leur rôle, toutes les sections du système de la justice doivent être impartiales, avoir suffisamment de ressources et être indépendantes du gouvernement. Pourtant ce n'est pas le cas : il n'y a pas assez de ressources et trop peu de personnes ont suivi une formation professionnelle, ce qui continue à nuire à la performance, tout autant que l'intimidation politique et la corruption. Par exemple, la Sierra Leone (qui a une population de près de 6 millions d'habitants) n'a que 125 avocats, dont 95 % sont basés à Freetown⁴⁸. Les affaires ne sont acheminées au tribunal que lentement. Dans certains cas, cela peut prendre trois à quatre ans⁴⁹.

62 Il peut-être difficile d'accéder à la justice, surtout pour les pauvres qui ne bénéficient d'aucun soutien financier et qui n'ont pas accès aux débats législatifs ni aux principaux rapports dans les langues locales. L'instauration de comités d'aide juridique peut contribuer à combler ces lacunes, tout comme le feraient des ressources pour la traduction en termes simples des lois et des débats pour le citoyen moyen. Les mesures que nous proposons dans le domaine de l'enseignement supérieur peuvent contribuer au développement des capacités dans le secteur de la justice. La formation du personnel des tribunaux, des officiers de police et du personnel pénitentiaire s'imposera également. En plus du financement et de la formation, les gouvernements africains devraient prendre

des mesures pour garantir le mandat des juges, mettre en place des systèmes de gestion de dossiers informatisée et renforcer les commissions de surveillance judiciaire.

4.3.5 L'administration locale, les chefs traditionnels, les milieux d'affaires, la société civile et les syndicats

63 La délégation de pouvoirs et de services publics à l'administration locale peut constituer un moyen efficace de rapprocher les politiciens et les décideurs des usagers et de rendre ces services plus efficaces⁵⁰. Cela peut renforcer la capacité de tous les citoyens, en particulier les groupes exclus, de participer au processus décisionnel. Cependant, au niveau local, les institutions et les mécanismes de développement de la participation sont souvent faibles, ce dont il résulte une prestation de services de médiocre qualité, notamment lorsque les systèmes de gestion financière et les structures de surveillance réglementaire sont peu développés. Il est donc nécessaire de développer la capacité des fonctionnaires des administrations locales en vue de rendre la gestion transparente et démocratique. En outre, les réformateurs ne devraient pas considérer qu'il est toujours mieux d'apporter des changements à court et moyen terme. Des stratégies de rechange devraient être envisagées pour le renforcement de la responsabilité, tout comme des partenariats avec le secteur privé et la société civile pour la prestation des services.

64 Les chefs traditionnels peuvent, dans certains cas, assurer la liaison entre le peuple et le gouvernement. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il existe en Afrique des formes de gouvernance efficaces qui sont des hybrides de formes de gouvernement traditionnelles et d'influences plus occidentales. Il peut en résulter une forme de responsabilité qui suscite la loyauté et qui soit capable d'offrir le type de gouvernance dans les gens ont besoin.

65 Les groupements professionnels, les syndicats et les autres organisations non gouvernementales (ONG) peuvent souvent parler au nom d'une communauté, surtout lorsque les personnes ont du mal à se faire entendre ou ne souhaitent pas prendre la parole. Le nombre des organisations de la société civile a considérablement augmenté au cours des 10 années passées, en réponse à la suppression des restrictions. En Tanzanie, par exemple, on dénombrait plus de 9 000 organisations civiques enregistrées en 1999, contre 168 en 1990⁵¹. Les organisations de la société civile sont de plus en plus vues comme des partenaires crédibles, mais certaines souffrent toujours de l'insuffisance de leurs capacités, du manque de transparence et du manque de responsabilité, notamment lorsque leurs activités sont influencées par le programme de leurs fondateurs. Elles devraient bénéficier d'un soutien, y compris de la part de leurs homologues à l'extérieur de l'Afrique, afin de les aider à développer leurs ressources humaines et leurs capacités institutionnelles.

66 Les syndicats en Afrique ont un rôle particulièrement important à jouer pour aider ceux qui sont en activité ou qui recherchent du travail à faire valoir leurs droits et pour créer une société civile florissante dans laquelle les citoyens peuvent participer aux décisions touchant à la vie économique. En Afrique comme ailleurs, les citoyens aspirent à des emplois décents, bien rémunérés, avec de bons systèmes de santé et de sécurité. La législation du travail peut y contribuer.

4.4 La transparence

67 La transparence est un élément essentiel de la gouvernance. Dans un contexte d'ouverture à propos des politiques et des décisions, il est plus facile d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actes. Les ressources et les capacités existantes ont plus de chances d'être mieux utilisées. Les ressources risquent moins d'être distribuées de manière inéquitable, ce qui pourrait être source de tensions ethniques et

accroître les risques de conflits violents ou laisser les pauvres et les personnes marginalisées dans le besoin. Il est plus difficile pour les personnes corrompues de détourner des fonds. Enfin, un meilleur accès aux informations relatives aux activités du gouvernement renforce la capacité du public de participer au processus décisionnel en se faisant entendre. Au total, les citoyens ont davantage le sentiment de compter et la volonté de s'engager.

68 La transparence budgétaire est un des domaines les plus essentiels dans lesquels la transparence peut favoriser l'amélioration de la gouvernance. Les citoyens ont un droit d'information sur la manière dont les budgets sont dépensés⁵². En l'absence de transparence budgétaire, l'inefficacité, l'inégalité et la corruption ne sont pas détectées. La transparence budgétaire est particulièrement importante lorsque les recettes sont conséquentes, ce qui est le cas des sommes énormes que certains pays africains tirent de leurs ressources naturelles. Nous nous pencherons plus en détail sur certains des problèmes de gouvernance qui se présentent dans ce domaine dans la section suivante.

4.4.1 La gestion des revenus des ressources naturelles : les industries extractives

69 De nombreux pays d'Afrique ont la chance de posséder des ressources naturelles abondantes, qui font vivre des millions de personnes. Ces ressources ont également le potentiel de tirer la croissance économique et le développement humain. Mais ce potentiel n'est pas souvent réalisé. Comme le montre la table 4.1, nombre des pays d'Afrique qui dépendent le plus des ressources naturelles sont mal placés sur le plan du développement humain.

Tableau 4.1 Dépendance vis-à-vis des ressources naturelles et classement à l'IDH*

Pays ou région	Part en % des produits de base dans :		Classement à l'IDH* (2002)
	Exportations (2000)	PIB (2000)	
Guinée équatoriale	91,8	89,0	109 (sur 177)
Angola	92,6	81,6	166
Congo	97,5	79,1	168
Gabon	86,6	62,4	122
Guinée-Bissau	99,7	50,9	172
Nigeria	98,1	50,1	151
Afrique (moyenne)	78,6	21,2	
Tous les pays en voie de développement	30,6	9,6	
Pays développés	15,8	2,6	
Monde	21,4	4,3	

*Le PNUD classe les pays de 1 (niveau le plus élevé) à 177 en fonction d'un ensemble de trois indicateurs : l'espérance de vie, l'instruction mesurée par les taux d'alphabétisation et de scolarisation et le niveau de vie mesuré par le PIB par habitant et le pouvoir d'achat. Les classements à l'IDH de 2000 ne sont pas disponibles.

Source : Annuaire des produits de base 2003 de la CNUCED ; Rapport sur le développement humain du PNUD, 2003

70 Cela est dû, en partie du moins⁵³, à la mauvaise gestion et au détournement des recettes et à la corruption, qui sont rendus possibles par un manque d'ouverture à propos de la manière dont les revenus tirés des ressources naturelles sont utilisés. Par exemple, il y a tout lieu de croire que, dans de nombreux pays en voie de développement riches en pétrole, ces ressources n'enrichissent que l'élite au pouvoir. Pour la grande majorité de la population, elles semblent souvent ne faire qu'aggraver la pauvreté, la corruption, la dégradation de l'environnement et l'instabilité politique qui en découle⁵⁴. Un manque de transparence de la part de tous les acteurs (les gouvernements, les sociétés d'exploitation nationales et étrangères et les investisseurs) peut contribuer au problème.

71 C'est de toute évidence à l'État qu'incombe la responsabilité de gérer les ressources naturelles. Mais la communauté internationale a également un rôle à jouer en maintenant des niveaux élevés de gouvernance. Si elle le fait dans ses propres activités et l'exige dans les activités d'intervenants du secteur privé tels que les multinationales actives dans les pays en voie de développement, elle sera mieux placée pour encourager des niveaux élevés similaires dans la manière dont les pays africains gèrent les revenus qu'ils tirent de leurs ressources naturelles.

72 Les gouvernements des pays développés font déjà de gros efforts dans ce domaine. Les pays du G8 et de l'Union européenne accordent une priorité élevée à la nécessité de renforcer la transparence dans le secteur des industries extractives. Cette volonté ressort clairement de la déclaration du G8 sur la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence faite à Évian en 2003⁵⁵, de la directive sur la transparence adoptée par l'Union européenne à la fin de l'année 2004⁵⁶ et des contrats de transparence conclus entre le G8 et quatre pays en voie de développement au sommet de Sea Island en 2004⁵⁷. Les engagements de principe devraient maintenant aboutir à des mesures concrètes.

73 Les gouvernements des pays développés devraient prendre des mesures vigoureuses pour promouvoir la divulgation des revenus auprès de toutes les entreprises qui exercent leurs activités à partir de leurs territoires. Nombre de ces entreprises divulguent déjà beaucoup d'informations détaillées sur leurs activités dans les pays en voie de développement. Les autres devraient faire de même. En l'absence de législation régissant les activités des multinationales du secteur de l'extraction, des codes et des normes devraient être utilisés pour imposer des normes de conduite. Des « citoyens ordinaires » comme les actionnaires et les consommateurs des pays développés peuvent faire beaucoup pour persuader les entreprises de maintenir des niveaux élevés de gestion sociale et économique. Les actionnaires jouent un rôle direct dans la politique des entreprises et l'on peut citer de nombreux exemples où des campagnes organisées par la société civile et des actions des consommateurs telles que le boycottage ont entraîné des changements pratiques⁵⁸. Là encore, l'accès à des informations fiables sur les activités des entreprises rend la surveillance possible et augmente la portée de la bonne gouvernance.

Recommandation : les gouvernements, les actionnaires et les consommateurs des pays développés devraient faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités avec plus de transparence dans les pays en voie de développement et pour qu'elles adhèrent aux codes et normes de déontologie internationaux.

74 Une initiative prometteuse a vu le jour dans ce domaine : l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE). L'ITIE est un accord entre plusieurs parties prenantes selon lequel les sociétés d'exploitation pétrolière, gazière et minière s'engagent publiquement à divulguer tous les paiements qu'elles effectuent aux gouvernements des pays en voie de développement et les gouvernements s'engagent à publier toutes les sommes reçues. Les informations publiées font l'objet de contrôles indépendants et le rôle de la société civile à cet égard est clair. En effet, elle participe activement à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance du processus de divulgation. Cette initiative est en cours de mise en

œuvre dans neuf pays, dont quatre en Afrique (le Nigeria, le Ghana, la République du Congo et São Tomé e Príncipe)⁵⁹. Plusieurs autres pays africains ont manifesté leur désir d'y souscrire dans un avenir proche⁶⁰.

75 L'ITIE est une initiative relativement récente : elle a été lancée en 2002. Il lui manque encore des consignes de mise en œuvre claires (elles sont en cours d'élaboration) et une manière de valider si elles ont été intégralement suivies. Il s'agit toutefois d'un premier grand pas en avant potentiel vers une plus grande responsabilité et une meilleure gestion des ressources naturelles de valeur. Parmi ses points forts, citons sa nature participative et le fait qu'elle rende la divulgation des revenus obligatoire pour toutes les sociétés actives dans un pays dont le gouvernement a souscrit à l'ITIE, y compris les entreprises nationales, ce qui égalise le terrain de jeu.

76 Il est donc conseillé que le plus grand nombre possible de pays riches en ressources naturelles souscrivent à l'ITIE et qu'ils s'engagent à fond dans le processus afin d'assurer sa soutenabilité à plus long terme. La communauté internationale devrait les y aider en promouvant l'ITIE en tant que cadre mondial de transparence des revenus tirés des ressources naturelles auprès des gouvernements africains, des organisations régionales du continent et du NEPAD/UA, lequel pourrait peut-être intégrer les principes de l'ITIE dans les critères de transparence du MAEP. Il convient d'accorder une attention toute particulière aux pays riches en ressources qui sortent d'un conflit. Dans ces cas-là, les mesures de transparence devraient être intégrées au processus de rétablissement de la capacité de l'État de percevoir des revenus.

77 Il importe également de veiller à créer les capacités nécessaires pour que chaque partie puisse participer au processus. Dans la plupart des pays, ce besoin est particulièrement marqué au sein de la société civile, qui a besoin de développer sa capacité d'interpréter les informations divulguées et d'y réagir⁶¹. Tout ceci se produira plus rapidement si ces systèmes sont soutenus par les pays développés, tant sur le plan politique que financier.

78 Recommandation : la communauté internationale devrait accorder un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait appuyer le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités des fonctionnaires comme de la société civile, en contribuant au fonds fiduciaire multidonateur de l'ITIE.

4.4.2 Les autres secteurs des ressources naturelles

79 De nombreux pays dépendent lourdement des ressources naturelles bien qu'ils n'aient pas de grandes réserves de pétrole ou de minerais⁶². Comme le montre la tableau 4.1, les économies africaines tirent en moyenne plus de 21 % de leur PIB des produits de base contre, d'après les estimations, 5 % pour l'Asie du Sud et de l'Est⁶³. **Recommandation : des principes de transparence tels que ceux de l'ITIE devraient être étendus à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche.**

La sylviculture

80 Les forêts jouent un rôle central dans la vie de millions d'Africains et leur gestion durable est essentielle à la protection de leurs moyens d'existence, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre la désertification⁶⁴. Les pays africains ont déjà indiqué qu'il

s'agit pour eux d'une priorité. Ils se sont politiquement engagés à renforcer la capacité de faire respecter la loi sylvicole, notamment en ce qui concerne l'exploitation illégale et le commerce illégal du bois et des ressources de la faune et de la flore⁶⁵.

81 Aujourd'hui plus que jamais, il est impératif que les pays riches soutiennent ce processus, tant pour assurer la protection des forêts que pour permettre aux gouvernements des pays en voie de développement de percevoir les recettes fiscales de l'exploitation commerciale auxquelles ils ont droit et dont ils ont besoin pour financer les investissements dans la santé, l'éducation, les infrastructures, etc. **Recommandation : les pays importateurs de bois devraient veiller à ne pas faire la négoce de produits forestiers acquis illégalement et devraient acheter uniquement du bois et des produits forestiers d'origine légale.** En guise de preuve de la légalité, des programmes de certification ou de licence (tels que ceux, par exemple, qui sont actuellement élaborés dans le cadre du programme de partenariat volontaire de l'Union européenne sur le respect de la loi, la gouvernance et le commerce des produits forestiers) devraient être mis en place.

82 Si la légalité devrait être l'exigence de base pour tous les produits forestiers négociés, la gestion durable des forêts est un autre objectif particulièrement important. Là encore, des programmes de certification peuvent contribuer à garantir que le bois provenant de forêts durables se voit accorder la préférence sur les marchés internationaux. En Afrique, très peu de forêts bénéficient d'un certificat de soutenabilité, mais certains gouvernements font de gros efforts pour changer les choses. La communauté internationale et le secteur privé peuvent faire beaucoup pour soutenir ce processus. Les importateurs devraient accorder la préférence aux entreprises capables de prouver qu'elles exploitent des forêts durables et la communauté internationale devrait travailler avec les partenaires en Afrique pour augmenter les surfaces de forêts certifiées. Afin que les pays qui travaillent dans le sens de la gestion durable des forêts ne soient pas exclus du commerce international, il convient d'adopter une démarche progressive en matière de preuves de soutenabilité, la légalité devant être l'obligation minimum⁶⁶.

83 Les entreprises ont également un rôle important à jouer. Les entreprises d'exploitation de bois du monde développé devraient travailler avec leurs partenaires des pays africains en vue de rendre leurs activités plus transparentes, de promouvoir la gestion durable des forêts, d'être plus utiles aux communautés locales et de lutter contre la pauvreté en investissant davantage dans la transformation des produits forestiers. Elles devraient adopter des politiques responsables en matière d'achats, alignées sur les politiques de marchés publics des gouvernements. Toutes les parties intéressées, en particulier les populations locales, doivent être en mesure d'influencer la gestion des forêts. Ceci supposera plusieurs choses : la production et la diffusion rapides d'informations accessibles sur la législation, les politiques et l'attribution de concessions ; la surveillance, par un organe indépendant, du développement et de l'application du droit sylvicole ; la protection des droits des groupes vulnérables, tels que les peuples indigènes, qui ont besoin d'accéder aux informations relatives à leurs droits à l'eau, à la terre et aux forêts en tant que moyens d'existence et à leurs droits à une compensation lorsque cet accès se trouve menacé par des activités commerciales ou pour des raisons environnementales. Il est également capital de reconnaître le rôle plus large des forêts en tant que réservoirs de biodiversité, sources de denrées alimentaires et de combustible et protectrices des bassins versants⁶⁷.

La pêche

84 La pêche est un autre secteur particulièrement important pour beaucoup de pays africains. Ce secteur connaît toutefois des problèmes sérieux : le manque de cohérence politique entre les intervenants internationaux, l'effet dommageable des subventions à la

pêche locale⁶⁸ et la perte de revenus importants due à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée⁶⁹. Le manque d'informations sur la valeur des stocks de poissons, les droits d'accès et les revenus qui en sont tirés ne font qu'aggraver les problèmes de gestion de ce secteur. Un autre fait est préoccupant : le manque d'ouverture à propos des conditions selon lesquelles les pays africains autorisent les flottes internationales à pêcher dans leurs eaux. Pour de nombreux pays côtiers, les contrats de royalties représentent une source de revenus majeure⁷⁰, mais le processus de délégation manque particulièrement de transparence et aboutit souvent à des conditions qui ne sont pas jugées favorables aux pays africains. Les questions de soutenabilité de la pêche et de gestion des stocks de poissons sont de toute évidence préoccupantes, mais le manque à gagner important l'est tout autant car les sommes en question auraient pu être consacrées au développement.

85 Les pays côtiers africains pourraient tirer de nettement plus grands avantages de ces contrats de royalties⁷¹ et ils auraient probablement beaucoup à gagner d'une plus grande transparence du processus de négociation de ces contrats avec les tiers. Pour sa part, la communauté internationale pourrait prendre des mesures pour veiller à ce que les négociations soient transparentes et accessibles. Les pays développés devraient promouvoir la transparence et la responsabilité dans les secteurs des ressources naturelles tels que la pêche, y compris dans la négociation des autorisations de pêche internationales et dans la gestion durable des stocks de poissons. Les droits des pêcheurs locaux devraient être spécifiquement pris en compte.

4.4.3 Le rôle des institutions financières internationales

86 Les institutions financières internationales (IFI) peuvent jouer un rôle précieux dans la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des revenus tirés des ressources naturelles. Elles peuvent montrer l'exemple en maintenant des niveaux élevés de gouvernance et de transparence dans leurs propres activités. Mais elles sont également bien placées pour persuader les gouvernements des pays en voie de développement, ainsi que les sociétés qui exercent leurs activités sur leurs territoires, d'adopter des normes élevées similaires. La valeur de la participation des IFI à des projets de grande échelle n'est généralement pas purement financière. En fait, leur contribution financière est souvent assez modeste. En revanche, leur appui confère de la crédibilité à un projet et encourage les investisseurs du secteur privé à se charger de l'essentiel du financement. Cette influence majeure permet aux IFI de pousser toutes les parties travaillant sur des projets de grande échelle dans le domaine des ressources naturelles à gérer les revenus tirés du projet de manière transparente et responsable et d'exiger des niveaux de gouvernance sociale, environnemental et économique élevés.

87 Les IFI contribuent également à l'amélioration de la gouvernance en définissant des normes et en créant des références utilisables par le secteur privé dans ses activités avec les pays en voie de développement. Par exemple, les Principes de l'Équateur, ensemble de normes destinées à « promouvoir une gestion responsable de l'environnement et un développement socialement responsable » collectivement adopté par un groupe de 10 banques privées en 2003⁷², sont modelés sur les consignes de la Banque mondiale et de l'IFC concernant la bonne gestion environnementale et sociale. La Banque mondiale et le FMI ont pris des mesures vigoureuses récemment en vue de promouvoir la transparence dans les projets de grande échelle touchant aux ressources naturelles. La réponse de la Banque mondiale au Bilan des industries extractives⁷³ et le Guide de la transparence des revenus tirés des ressources actuellement élaboré par le FMI⁷⁴ insistent tous les deux sur la nécessité de la transparence des revenus et des bonnes pratiques fiscales. Les pays donateurs devraient faire pression pour que tous les établissements bancaires multilatéraux et toutes les banques de développement régionales actifs en Afrique exigent

des niveaux élevés de transparence dans toutes leurs activités de prêt, d'aide au développement et d'assistance technique pour les projets touchant aux ressources naturelles menés dans des pays en voie de développement.

4.5 La corruption

88 La corruption est un dérivé de la mauvaise gouvernance. Elle se manifeste de nombreuses manières, dont certaines ont été décrites dans la section précédente. La corruption a lieu à la base le plus souvent et pèse sur la vie quotidienne des gens. Par exemple, des pots-de-vin doivent être versés à des bureaucrates ou bien les pauvres ne reçoivent pas les services auxquels ils ont droit. L'effet destructeur de la corruption nuit à tous les efforts d'amélioration de la gouvernance et d'encouragement du développement. Les augmentations majeures du financement des infrastructures que nous recommandons au chapitre 7 doivent s'accompagner de nettes améliorations de la gouvernance. De nombreuses conventions et initiatives ont été adoptées pour lutter contre la corruption. Citons par exemple la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1999) (la « convention de l'OCDE contre la corruption »), la Déclaration des Nations unies contre la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales (1998) et la Convention des Nations unies contre la corruption (2003). Mais la persistance du problème nous amène à penser que ces conventions ne sont pas toujours efficacement appliquées. Il est temps que la communauté internationale passe des paroles aux actes.

89 Si une plus grande transparence au niveau des budgets et des revenus aidera considérablement à limiter les possibilités de corruption, cela ne suffira pas. Les gouvernements africains devraient, avec leurs partenaires du développement, élargir leur analyse des moyens de lutter contre la corruption à tous les niveaux. Par exemple, il faudrait recourir aux coalitions du changement et faire participer des acteurs non gouvernementaux. Dans un premier temps, il faudrait s'efforcer de lutter contre la corruption dans les secteurs où elle est la plus présente, comme, par exemple, dans le secteur lucratif des ressources naturelles, sur lequel nous nous sommes déjà penchés, et dans le domaine des marchés publics.

4.5.1 La corruption et les marchés publics

90 Les marchés publics – manière dont les gouvernements achètent des biens et des services – souffrent particulièrement gravement de la corruption. L'abus de ce système prend de nombreuses formes. Bien que les contrats du secteur public soient largement attribués dans le cadre de soumissions cachées, des pots-de-vin – désignés par des euphémismes tels que « primes de signature » – peuvent être demandés ou proposés, ce dont il résulte que l'offre acceptée n'est pas la meilleure disponible. Il arrive que les devis soient trafiqués de manière à comporter des frais non réels. Ce ne sont pas seulement les hommes politiques et les fonctionnaires qui créent le problème. Ce sont également les banquiers, les avocats et les comptables, ainsi que les ingénieurs qui travaillent dans le cadre de contrats publics.

91 Le secteur de l'ingénierie et de la construction internationale est un des secteurs où il est fait le plus grand usage des pots-de-vin. Le secteur des travaux publics et de la construction figurait en tête de liste de l'étude sur les payeurs de pots-de-vin menée par l'organisme de surveillance de la corruption Transparency International auprès de chefs d'entreprises de 15 marchés émergents et publiée en 2002, ce qui permet de conclure que ce secteur est probablement le plus corrompu⁷⁵. D'après les experts, la corruption systématique peut renchérir de 25 % le coût des marchés publics, ce dont il résulte souvent

des constructions de qualité inférieure et des achats inutiles. L'indice de perception de la corruption le plus récent de Transparency International indique que, sur les 4 trillions d'USD dépensés chaque année dans le monde en marchés publics, quelque 400 milliards d'USD sont perdus en pots-de-vin⁷⁶ (la responsabilité sociale des entreprises est abordée au chapitre 7). Dans la mesure où il s'agit de fonds publics, cela signifie que des ressources importantes qui pourraient être utilisées pour l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté sont gaspillées. Bien sûr, le problème de la corruption des marchés publics n'est pas unique à l'Afrique. Mais dans des pays où les ressources sont très limitées, elle a un effet particulièrement dommageable sur l'ensemble de la population.

92 Recommandation : la communauté internationale devrait encourager des politiques plus transparentes dans le domaine des marchés publics en Afrique comme dans le monde développé, notamment dans les secteurs de la construction et de l'ingénierie. Elle devrait également renforcer les instruments internationaux de lutte contre la corruption qui existent déjà. Par exemple, il faudrait ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption, comme recommandé plus loin, et les pays qui exercent des activités commerciales en Afrique devraient adhérer plus largement à la Convention contre la corruption adoptée en 1999 par l'OCDE. Les gouvernements devraient également prendre des mesures vigoureuses pour encourager les sociétés immatriculées sur leurs territoires à adhérer aux différentes consignes internationales qui existent, celles de l'OCDE relatives aux entreprises multinationales⁷⁷ par exemple, afin de lutter contre les pratiques commerciales corrompues dans les pays en voie de développement.

93 La technologie peut également être utile dans la lutte contre la corruption et les politiques de marchés publics inefficaces. Les procédures d'appel d'offres en ligne peuvent être conçues de manière à être plus ouvertes et plus faciles à surveiller que les appels d'offres « sous pli fermé » traditionnels, ce qui peut rendre l'attribution d'un contrat à des soumissionnaires non compétitifs ou peu scrupuleux beaucoup plus difficile. Ce type de procédure présente également d'autres avantages : il réduit la paperasserie et est généralement moins cher et plus facile à utiliser. Par conséquent, il est plus facile pour les petites entreprises d'y participer.

4.5.2 Les agences de crédit à l'exportation

94 Les agences de crédit à l'exportation (ACE) sont des organismes soutenus par l'État qui offrent des prêts, des garanties, des crédits et des assurances aux entreprises privées immatriculées sur leurs territoires qui investissent ou se lancent dans des transactions commerciales avec les pays en voie de développement, en particulier ceux jugés présenter des risques politiques et financiers élevés. Collectivement, les ACE constituent actuellement la plus grande source de financement public au monde pour les projets du secteur privé⁷⁸. Elles jouent un rôle essentiel dans le soutien aux investissements directs étrangers dans les pays en voie de développement. Parce que les ACE ont tendance, comme les IFI, à intervenir dès les premières phases des projets de grande échelle, nombre de projets ne verraient pas le jour sans leur soutien.

95 Les ACE sont par conséquent particulièrement bien placées pour exiger des niveaux de gouvernance élevés dans les projets auxquels elles participent. Cependant, dans le passé, elles n'ont pas su utiliser cet atout unique pour encourager une meilleure gouvernance. D'une manière générale, il ne leur était pas demandé de veiller à ce que les projets qu'elles financent répondent à des critères minimums sur le plan environnemental, social ou du développement⁷⁹. Les ACE ont également tendance à fonctionner de manière extrêmement peu transparente⁸⁰. Des progrès ont été accomplis dans l'établissement de normes communes et dans la promotion des meilleures pratiques, telles que les approches communes de l'OCDE sur l'environnement et les crédits à l'exportation officiellement

soutenus⁸¹, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les choses. Les ACE sont des organisations concurrentielles. Par conséquent, les mesures d'amélioration de la gouvernance adoptées dans ce secteur s'appliqueront de manière égale à chacune d'elles ou ne serviront qu'à créer un avantage concurrentiel pour celles qui ne respecteront pas les normes plus élevées. **Recommandation : les pays développés devraient encourager leurs ACE à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsque qu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement. Les pays développés devraient également procéder à la mise en œuvre intégrale de la Déclaration d'action concernant la corruption et les crédits officiellement soutenus à l'exportation, approuvée⁸² par les membres du groupe des pays industrialisés, l'OCDE⁸³.** La Déclaration d'action impose la mise en œuvre de mesures visant à décourager la corruption (par exemple, inviter les exportateurs demandant un crédit à l'exportation à déclarer que ni eux ni leurs agents n'emploieront de moyens condamnables). Elle impose également aux signataires de refuser les demandes de crédit lorsque la corruption est manifeste et de prendre les mesures qui s'imposent si le recours à des pratiques condamnables est décelé ultérieurement.

96 Suite à la Déclaration d'action de l'OCDE, un article « Meilleures pratiques » a imposé des normes encore plus élevées pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Si l'on veut sérieusement s'attaquer à la corruption, les membres de l'OCDE devraient adopter et appliquer ce document aussi. En outre, nous aimerions que le groupe de travail de l'OCDE sur les crédits à l'exportation et les garanties de crédit⁸⁴ publie des chiffres sur le nombre de demandes refusées pour cause de corruption, afin que la communauté internationale puisse déterminer si ces mesures volontaires donnent des résultats suffisants.

4.5.3 Les actifs volés

97 Un problème spécifique qui affecte particulièrement gravement l'Afrique est l'acquisition illicite de biens publics. L'ampleur du problème est énorme : d'après un rapport de la Communauté européenne, les actifs africains volés détenus dans des comptes en banque à l'étranger équivalent à plus de la moitié de la dette externe du continent⁸⁵. Dans les cas les plus extrêmes, les montants détenus dans des comptes privés à l'étranger s'élèvent à plusieurs milliards de dollars. Les pays riches ont reconnu l'importance du problème et ont pris des engagements, tels que ceux pris par les pays du G8 à Kananaskis en juin 2002⁸⁶, mais les sommes volées qui ont été retournées aux pays africains sont encore relativement réduites. **Recommandation : les pays et les territoires dotés de centres financiers importants devraient, d'urgence, prendre toutes les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour rapatrier les fonds et actifs obtenus illégalement. Nous demandons aux pays du G8 de prendre des engagements spécifiques à cette fin en 2005 et de présenter leur rapport sur les progrès accomplis, et sur les sommes rapatriées, en 2006.** Nous allons maintenant nous pencher sur les obstacles que ceci suppose généralement.

98 La difficulté sous-jacente est que les systèmes juridiques utilisés pour procéder au rapatriement et au recouvrement sont fondamentalement conçus pour gérer des demandes présentées par un pays développé à un autre. Bien souvent, les systèmes judiciaires africains ne sont pas en mesure de répondre aux critères de quantité et de qualité des pièces à présenter. Les pays développés doivent donc aider les pays africains à développer la capacité et faire preuve de la volonté politique de surmonter ces obstacles.

99 Des progrès notables ont été accomplis récemment grâce au travail d'organismes internationaux et d'organes de réglementation, notamment après qu'il a été reconnu que des fonds blanchis étaient utilisés pour financer des activités terroristes telles que celles du 11 septembre 2001. De nombreux pays ont maintenant intégré des dispositifs de contrôle dans

leurs systèmes juridiques. Mais la mise en œuvre n'est pas toujours efficace, notamment lorsque différentes parties de l'administration sont impliquées (les ministères des Finances et de la Justice, les organes de réglementation financière, les organismes chargés de l'application de la loi, etc.). Il convient de procéder à la recherche et au retour des actifs volés avec la même vigueur que celle dont les autorités ont fait preuve pour élaborer des dispositifs de contrôle contre le financement du terrorisme – ce qui a abouti à la préparation de consignes internationales⁸⁷, d'une législation modèle et de programmes d'assistance technique. Voler des milliards de dollars à un pays africain nuit aux normes et entraîne l'effondrement des services publics, ce qui peut avoir un effet aussi dévastateur qu'une attaque terroriste.

100 Des mesures concrètes ne permettraient pas seulement de rendre des sommes importantes aux budgets de plusieurs pays africains, mais elles enverraient également un puissant message dissuasif à tous ceux qui envisagent de recourir à la corruption. Des mesures s'imposent dans plusieurs domaines liés : l'adoption de mesures pour empêcher le vol d'actifs à la source, l'amélioration des systèmes permettant d'identifier les fonds qui ont été acquis illégalement, le renforcement du pouvoir des autorités de geler et de confisquer les actifs pendant toute la durée de l'enquête et la création d'instruments de remise des fonds aux pays auxquels ils ont été votés. Les gouvernements africains ne sont pas parvenus à récupérer les actifs volés en raison des obstacles auxquels ils se sont heurtés dans chacun de ces domaines. C'est pourquoi il faut agir sur tous les fronts à la fois, tant dans les pays dans lesquels les centres financiers se trouvent que dans les pays d'Afrique, qui doivent être en mesure d'aider à l'identification des vols.

Prévention

101 D'après un rapport récent, environ 18 milliards d'USD ont été blanchis en Afrique orientale et australe en 1999.⁸⁸ Ce chiffre couvre les revenus blanchis du trafic de drogue et d'autres délits, pas seulement de la corruption. Il est possible que certains aient été liés au financement du terrorisme. Pour lutter contre cela, et pour répondre aux demandes de renseignements financiers sur les actifs volés, les pays africains ont besoin d'une législation appropriée et d'institutions financières puissantes. La communauté internationale devrait accorder la priorité au soutien à la construction de ces dernières, en offrant des conseils d'expert. Elle pourrait par exemple proposer des cours de formation aux enquêteurs financiers, mettre à disposition des mentors et renforcer ou créer des organismes régionaux africains associés au Groupe de travail d'action financière.⁸⁹

Gel et confiscation

102 La plupart des grands centres financiers possèdent une législation et une réglementation autorisant le gel et la confiscation des actifs dans le cadre d'enquêtes criminelles, mais il arrive souvent que les actifs ne puissent pas être gelés avant un stade avancé de l'enquête, ce qui laisse au coupable le temps de transférer l'argent volé ailleurs. Afin de réduire ce risque, des modifications devraient être apportées à la législation afin d'autoriser le gel des actifs à un stade beaucoup plus précoce d'une enquête criminelle⁹⁰.

103 Il est également probable que les États disposant de systèmes sophistiqués pour le contrôle du blanchiment de fonds remarquent des irrégularités financières dans le compte d'un client étranger que le pays d'origine n'a peut-être pas décelées. Tous les pays devraient échanger des informations avec les autorités nationales africaines sur les transactions suspectes effectuées sur les comptes bancaires des Africains (et des membres de leurs familles et de leurs proches collaborateurs) qui occupent, ou qui ont occupé, une position importante au sein de l'administration. Ils devraient également les aider à présenter une demande d'aide juridique mutuelle⁹¹, sans laquelle la procédure ne peut généralement pas avancer.

104 La nécessité de recourir à la procédure criminelle est un autre obstacle de taille. La plupart des pays développés appliquent le principe de la double criminalité, ce qui signifie qu'ils ne peuvent mener d'enquête sur des activités que si ces dernières sont reconnues constituer un crime dans les deux pays. De même, aucune condamnation ne peut être prononcée si l'accusé est décédé (ce qui est souvent le cas des dirigeants africains dans ce type de situation). Une manière de résoudre le problème consiste à prendre des mesures contre le produit du crime plutôt que contre son auteur (saisie sans condamnation). Certains pays ont récemment adopté une législation allant dans ce sens et sont ainsi parvenus à récupérer des actifs volés. Tous les centres financiers qui n'ont pas procédé ainsi devraient adopter et appliquer une législation permettant de confisquer des actifs sans qu'une condamnation criminelle soit nécessaire.

105 Il arrive souvent que les membres de la famille de l'accusé fassent appel contre l'ordre de confiscation et de rapatriement des fonds obtenus illégalement. Cela aussi peut sérieusement ralentir le processus et cette tactique est parfois utilisée pour gagner du temps. De toute évidence, il importe de protéger le droit d'appel des citoyens. Cependant, il faut tenir compte des droits des deux parties. En effet, l'équilibre actuel est tellement faussé qu'il en est inefficace. Les pays développés devraient réfléchir à des manières de réduire le nombre d'appels autorisés dans chaque affaire⁹². Un autre obstacle sérieux est l'application de l'immunité politique aux dirigeants en exercice et à leurs familles⁹³. Les pays africains devraient limiter l'application de l'immunité⁹⁴ et engager des poursuites criminelles chaque fois qu'il y a corruption avérée.

Rapatriement

106 Il convient de faire la différence entre les fonds détournés et le produit d'un autre crime (y compris la corruption). Les fonds détournés doivent être rapatriés dans le pays d'origine, comme le prévoit la convention des Nations unies contre la corruption. Dans d'autres cas, il est difficile de déterminer à qui les fonds devraient être retournés, car il n'y a pas de « victime ». L'utilisation qui est faite des fonds est alors source de préoccupation : plusieurs mécanismes ont été utilisés pour garantir la transparence du déploiement des fonds rendus. Citons par exemple un contrat établi d'un commun accord et un fonds de dépôt⁹⁵. Une autre possibilité consiste à créer un fonds géré par un tiers. Le mécanisme le mieux adapté variera d'une situation à l'autre. L'essentiel est de parvenir à un accord mutuel avant que les fonds ne soient rapatriés. Les centres financiers devraient se mettre d'accord sur un mécanisme mutuellement acceptable pour le retour et la surveillance de l'utilisation des fonds.

107 La volonté de s'attaquer à ces problèmes gagne du terrain. Mais la première étape consiste à ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUC). Signée en décembre 2003, cette convention est le premier acte juridique international reconnaissant la nécessité pour tous les États de s'engager à rapatrier les actifs (cf. article 57)⁹⁶. Pour entrer en vigueur, la CNUC doit être ratifiée par 30 pays. À la fin de l'année 2004, un seul pays de l'OCDE l'avait ratifiée. **Recommandation : tous les pays devraient ratifier et appliquer la Convention des Nations unies contre la corruption en 2005**⁹⁷.

4.6 Le renforcement de la qualité et de l'utilisation des données

108 Un élément qui ressort de notre analyse des questions de gouvernance et de capacité est l'importance de disposer d'informations fiables et d'une bonne communication. L'information peut être un fabuleux moteur du changement dans tellement de domaines. Elle est également nécessaire pour le suivi et la mesure des

résultats et des performances. Elle est le fondement des sociétés transparentes, informées et ouvertes, capables de débattre, de décider et de mettre en œuvre des réformes réussies, de mesurer leur impact et d'obliger leurs gouvernements à répondre de leurs actes.

109 De nombreux pays ont reconnu la nécessité d'avoir des données de meilleure qualité pour élaborer leurs politiques de lutte contre la pauvreté et de développement économique et humain. Les données actuellement disponibles sont donc plus nombreuses et de meilleure qualité qu'il y a cinq ans et, pour faciliter la compréhension des dimensions de la pauvreté, certains indicateurs sont désormais désagrégés par lieu et par sexe. Mais, en dépit d'améliorations, la qualité des systèmes de données nationaux reste insuffisante dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Seulement un tiers environ des pays ont une stratégie de développement statistique national et très peu seulement sont en mesure de désagréger les statistiques de développement urbaines et rurales. Trop souvent, des données sociales, économiques et environnementales importantes – y compris, par exemple, des données sur le sexe ou le groupe ethnique – ne sont pas disponibles ou ne sont pas fiables. Même quand des données existent, elles sont souvent mal diffusées et utilisées. Il est rare que les gouvernements africains et les autorités locales aient accès à des outils de planification modernes tels que les systèmes d'information géographique ou les utilisent.

110 Les donateurs ont reconnu l'importance de soutenir le développement des systèmes de données et plusieurs initiatives ont été lancées à cet effet⁹⁸. Un plan d'action pour les statistiques⁹⁹ a été approuvé à la table ronde de la Banque mondiale sur la « gestion axée sur les résultats » de Marrakech, qui s'est tenue en février 2004. Il s'agit d'un plan en six points s'attaquant aux questions de développement de la capacité statistique, avec des actions au niveau national et international¹⁰⁰. À cet égard, il convient de tenir compte de deux éléments essentiels : il faut d'une part aider les pays à développer des stratégies nationales de développement statistique (qui analyseraient les points forts et les points faibles actuels et détermineraient les besoins et les priorités du pays en matière de données, en tenant compte de tous les principaux producteurs et utilisateurs) et de l'autre accroître le financement du développement de la capacité statistique. **Recommandation : il est essentiel de disposer d'informations fiables pour pouvoir adopter des politiques éclairées et les mettre en œuvre de manière efficace. Les donateurs devraient verser les sommes supplémentaires requises pour aider l'Afrique à améliorer les systèmes de collecte et d'analyse statistique, en vue de remplir les critères normalement considérés comme le minimum acceptable (soit environ 60 millions d'USD de plus par an, d'après les estimations).** Ils devraient également soutenir le développement de la capacité d'utiliser des systèmes d'information modernes tels que le système d'information géographique.

111 Même lorsque des données sont disponibles, elles ne sont pas souvent utilisées dans les processus décisionnels, ce dont il peut résulter de mauvaises décisions. Les gouvernements doivent encourager les responsables à prendre des décisions en connaissance de cause, en recherchant activement des données et des analyses sur l'impact des options politiques. Les analyses d'impact social et d'impact sur la pauvreté, ainsi que les évaluations environnementales stratégiques, sont de plus en plus utilisées pour évaluer l'impact des grandes décisions politiques sur les pauvres et sur les autres groupes vulnérables avant que les décisions finales ne soient prises. Il s'agit d'outils utiles à cet égard.

4.7 Conclusion

112 Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, la bonne gouvernance sous-tend le développement dans tous ses aspects et son impact se fait sentir dans tous les domaines. Il s'agit d'un domaine dans lequel les pays africains doivent avoir l'initiative. Il y a toutefois un certain nombre de mesures pratiques et efficaces que la communauté internationale peut prendre pour les aider. Ces mesures ont été indiquées tout au long de ce chapitre. Des ressources sont nécessaires pour certaines d'entre elles. D'autres supposent un changement de politique, de comportement et de pratique. C'est seulement en agissant sur ces deux fronts que la communauté internationale pourra aider les pays africains à apporter les changements nécessaires pour connaître la stabilité et la croissance et pour faire reculer la pauvreté.

Recommandations sur la gouvernance et le développement des capacités

La mauvaise gouvernance a nui au développement de nombreuses parties de l'Afrique jusqu'à aujourd'hui. La mauvaise gouvernance peut se caractériser, par exemple, par de mauvaises politiques gouvernementales et un climat politique et économique qui décourage les investissements. Elle peut également prendre la forme de la corruption et de systèmes bureaucratiques sur lesquels le public n'a aucun droit de regard et qui ne répondent donc pas de leurs actes devant le public. Il peut également s'agir d'un manque d'obligation de rendre compte et de la faiblesse des mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre et de faire valoir leurs droits : les parlements, les médias et le système de la justice.

Dans de nombreuses régions d'Afrique, l'insuffisance des capacités de l'administration centrale et territoriale ainsi que les difficultés à recruter du personnel qualifié et à le garder équipé et motivé se trouvent au cœur du problème de la gouvernance. Les organisations régionales et panafricaines du continent, y compris l'Union africaine et son programme NEPAD, qui sont si importants pour l'avenir de l'Afrique, ont également besoin d'être renforcés.

Investir dans le développement des capacités

- Les pays développés devraient vigoureusement soutenir – politiquement et financièrement – les efforts accomplis par l'Afrique pour renforcer les organismes et les programmes panafricains et régionaux, y compris le mécanisme africain d'évaluation par les pairs.
- Les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies de développement des capacités complètes. Les donateurs devraient investir dans ces stratégies, en veillant à ce que leurs efforts soient parfaitement alignés sur ces stratégies au lieu de suivre leurs propres procédures et priorités, qui sont peut-être différentes.
- Des professionnels qualifiés sont essentiels à l'amélioration des compétences administratives et techniques qui font si gravement défaut en Afrique. La communauté internationale devrait s'engager, en 2005, à verser 500 millions d'USD par an, pendant 10 ans, pour revitaliser les établissements d'enseignement supérieur africains et jusqu'à 3 milliards d'USD sur 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie, y compris des instituts de technologie africains.

Augmenter la responsabilité et la transparence

- Les parlements des pays développés et d'autres pays en voie de développement devraient créer des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le parlement panafricain.
- Les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé, avec le soutien des gouvernements, devraient former un consortium de partenaires, en Afrique et ailleurs, afin de fournir les fonds et l'expertise nécessaires pour créer un instrument de développement des médias en Afrique.

- Les gouvernements, les actionnaires des entreprises et les consommateurs des pays développés devraient faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités avec plus de transparence dans les pays en voie de développement et pour qu'elles adhèrent aux codes et normes de déontologie internationaux.
- La communauté internationale devrait offrir un soutien politique et financier marqué à des programmes tels que l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) afin de renforcer la transparence des paiements versés aux gouvernements et reçus par les gouvernements et elle devrait encourager son acceptation par tous les pays africains riches en ressources. Elle devrait soutenir le développement de critères et d'un moyen de valider la mise en œuvre de l'ITIE et soutenir et financer le développement des capacités des fonctionnaires comme de la société civile en contribuant au fonds de dépôt multidonateur de l'ITIE.
- Les principes de transparence tels que ceux de l'ITIE devraient être étendus à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche.
- Les pays importateurs de bois devraient veiller à ne pas faire le négoce de produits forestiers acquis illégalement et devraient acheter uniquement du bois et des produits d'origine légale.

Lutter contre la corruption

La corruption est un problème généralisé auquel de nombreux dirigeants africains se trouvent confrontés. Ils doivent redonner la preuve de leur volonté politique de lutter contre la corruption à tous les niveaux de l'économie et de la société. Nombre de pays d'Afrique se sont déjà attelés à la tâche. Une plus grande transparence de la part des gouvernements africains facilitera le processus. Mais la lutte contre la corruption suppose de s'attaquer à ceux qui offrent des pots-de-vin comme à ceux qui les reçoivent.

- Les pays développés devraient encourager leurs agences de crédit à l'exportation à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsqu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement. Les pays développés devraient également appliquer intégralement la Déclaration d'action sur la corruption et les crédits officiellement soutenus à l'exportation, approuvée par les membres du groupe des pays industrialisés, l'OCDE.
- Les pays et les territoires dotés de centres financiers importants devraient, d'urgence, prendre toutes les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour rapatrier les fonds et les actifs publics obtenus illégalement. Nous demandons aux pays du G8 de prendre des engagements spécifiques en 2005 et de présenter leur rapport sur les progrès accomplis, et sur les sommes rapatriées, en 2006.
- Tous les États devraient ratifier et appliquer la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption en 2005 et encourager des politiques de marchés publics plus transparentes en Afrique comme dans le monde développé, notamment dans les domaines de la construction et de l'ingénierie.

Renforcer les systèmes d'information

- Il est essentiel de disposer d'informations fiables pour élaborer des politiques en connaissance de cause et fournir des services efficaces. Les donateurs devraient verser les sommes supplémentaires requises pour aider l'Afrique à améliorer ses systèmes de collecte et d'analyse statistique, en vue de remplir les critères normalement considérés comme le minimum acceptable (soit, d'après les estimations, environ 60 millions d'USD de plus par an).

Chapitre 5

La paix et la sécurité : une nécessité

Résumé

Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans **augmentation des investissements dans la prévention des conflits**, le développement en Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide du développement que les Africains attendent. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité, mais beaucoup d'autres mesures directes devraient être prises pour renforcer la prévention des conflits :

- Renforcer **la capacité des États et des sociétés d'Afrique de prévenir et de gérer les conflits** en s'attaquant à leurs causes premières et en prenant des mesures pour que l'aide contribue de manière plus efficace à l'instauration d'une paix durable, en améliorant la gestion des revenus tirés des ressources naturelles et en luttant contre le commerce des petites armes et des « ressources sources de conflits » ;
- Renforcer **la capacité des organisations régionales africaines et de l'ONU de prévenir et de résoudre les conflits par, par exemple, des systèmes d'alerte rapide plus efficaces, la médiation et les opérations de maintien de la paix**. Nous proposons à cette fin d'allouer un financement souple pour aider l'Union africaine et les organisations régionales à améliorer leurs capacités et activités de base ; et de soutenir la création d'une Commission de construction de la paix de l'ONU ;
- Améliorer la coordination et le financement de **la consolidation de la paix post-conflit et du développement**, pour éviter que les pays qui sortent d'un conflit violent n'y retombent.

Une liste complète des recommandations de la Commission dans le domaine de la paix et de la sécurité graphique à la fin de ce chapitre.

1 Peu d'Africains peuvent se permettre de partager le point de vue selon lequel la prévention des conflits en Afrique est une cause perdue.

2 Les conflits violents ont tué et déplacé plus de personnes en Afrique que sur n'importe quel autre continent ces dernières décennies. Cela a fait progresser la pauvreté et l'exclusion, a nui à la croissance et au développement et a privé de nombreuses personnes de leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité prévu à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹.

3 Les consultations que nous avons menées en Afrique montrent qu'il existe un désir puissant de voir davantage de mesures prises pour prévenir l'émergence, la progression et la réémergence des conflits violents². La responsabilité de la paix et de la sécurité incombe en premier lieu aux gouvernements africains, mais il ne fait aucun doute pour la Commission qu'il est essentiel que les pays développés interviennent pour faire de ce désir

une réalité. Les politiques commerciales, économiques et de développement du monde développé, ainsi que sa participation au commerce des petites armes et des « ressources sources de conflit », ont contribué à l'instabilité de l'Afrique. Les pays développés ont, à ce jour, toujours accordé la priorité à la réaction plutôt qu'à la prévention. Souvent, ils ont réagi « trop peu, trop tard ». Les mesures militaires ou humanitaires de réaction sont nécessaires pour empêcher le bilan des victimes de s'alourdir en cas d'urgence, mais, même dans le meilleur des cas, elles permettent seulement de maîtriser la situation, pas de la résoudre. Il est nécessaire d'investir dans d'autres outils, tels que le développement, la capacité régionale et nationale africaine de gérer les conflits, la médiation et la consolidation de la paix, pour parvenir à résoudre les conflits actuels et prévenir les conflits futurs. En l'absence d'un tel investissement, la demande de mesures de réaction, telles que l'intervention militaire, ne peut qu'augmenter.

4 La communauté internationale possède actuellement une possibilité exceptionnelle de changer d'approche dans le soutien aux efforts africains de promotion de la paix et de la sécurité. Certains gouvernements et dirigeants africains ont négligé la sécurité de leurs populations et eu recours à la division et à la violence pour parvenir à leurs fins politiques. En outre, comme la crise de Darfur le montre, il reste des problèmes énormes sur le continent. Mais, ces dernières années, des progrès ont été accomplis dans le sens de la paix et de la sécurité en Afrique, et la volonté politique croissante des gouvernements et organisations d'Afrique de prendre l'initiative dans la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent est manifeste. Plusieurs mesures timides ont été prises en vue de mettre fin à certaines des guerres civiles les plus atroces du continent, telles que celle de l'Angola, de la Sierra Leone, de la République démocratique du Congo (RDC), de la Somalie et du Soudan. L'Union africaine (UA) a commencé à mettre en pratique le concept de « non-indifférence », qui reconnaît la responsabilité des États membres de promouvoir la sécurité humaine. Des organisations régionales, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), jouent un rôle actif dans la réponse à l'instabilité dans leurs régions.

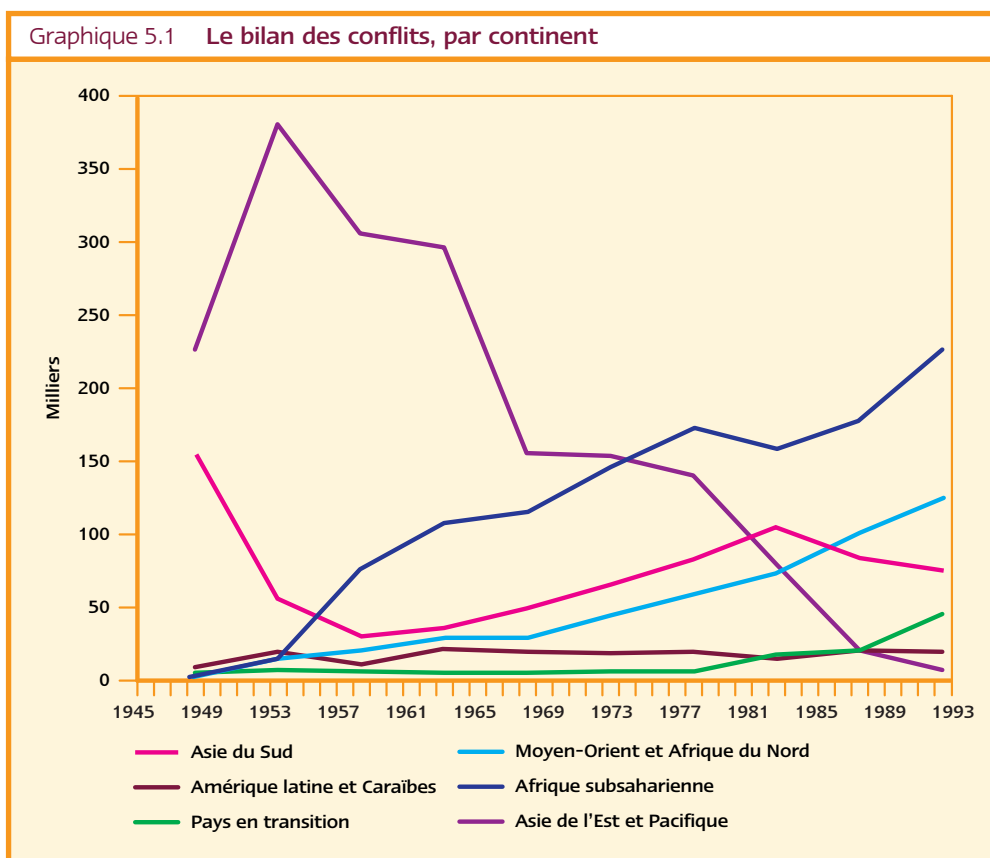
5 Le processus de mise en pratique des recommandations présentées par le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement³ en 2005 offre à la communauté internationale une excellente occasion d'agir sur nombre des questions soulevées dans ce chapitre.

6 Le fait que les pays développés n'aient pas accordé la priorité à la prévention dans le passé s'explique en partie par le « facteur CNN » : l'importance accordée à certaines urgences par les médias fait pression sur la communauté internationale pour qu'elle y réponde – en y gagnant quelques bons points politiques. Les mécanismes de promotion de la surveillance, de la mesure et de la responsabilité à propos des engagements pris par les pays développés (cf. chapitre 10) sont par conséquent essentiels pour créer la pression nécessaire pour que les recommandations présentées dans ce chapitre soient mises en œuvre.

5.1 L'importance de la prévention

7 **Les pays africains et les pays développés devraient investir dans la prévention des conflits violents en Afrique.** La prévention des conflits peut être définie comme l'adoption de mesures visant à mettre fin à l'émergence, à la progression et à la réémergence des conflits violents⁴.

8 La prévention est capitale pour plusieurs raisons. Premièrement, les conflits violents causent une souffrance humaine énorme et refusent à de nombreux Africains leur droit le plus fondamental : le droit à la vie et à la sécurité. Comme le montre la graphique 5.1, les conflits violents ont fait plus de victimes en Afrique que sur n'importe quel autre continent ces dernières décennies.



Source : ministère britannique du développement international, 2001

9 L'Afrique affiche également le taux le plus élevé, et de loin, de déplacements forcés au monde : 13 millions de déplacés internes et 3,5 millions de réfugiés, soit plus du double du nombre absolu en Asie, dont la population est pourtant plus de cinq fois plus élevée⁵.

10 Une bonne partie de ces décès et de ces déplacements résulte des guerres civiles longues et violentes qui touchent de nombreux pays d'Afrique. D'après les estimations, 4 millions de personnes ont perdu la vie à la suite directe ou indirecte de la guerre civile et du maintien de l'insécurité dans la RDC depuis 1998⁶. Aucune guerre n'a fait un bilan aussi lourd depuis la Seconde Guerre mondiale⁷. Les coups d'état, l'instabilité politique et les éruptions de violence localisées ont affecté beaucoup d'autres pays. Au Nigeria, par exemple, au moins 10 000 personnes ont perdu la vie entre 1999 et 2003 en raison de la violence localisée continue et des combats courts mais brutaux au sein des communautés⁸. L'absence généralisée de systèmes juridiques et de maintien de l'ordre efficaces contribue aux crimes violents et à l'insécurité dans beaucoup d'autres endroits. Ceux qui souffrent le plus sont les pauvres et les personnes vulnérables, dont nombre de femmes et d'enfants, lesquels sont recrutés, de force bien souvent, dans des groupes armés où ils deviennent des enfants soldats, des porteurs ou des esclaves sexuels⁹.

11 Deuxièmement, les conflits violents et l'insécurité nuisent gravement au développement. Ils accentuent la pauvreté, réduisent la croissance¹⁰, le commerce et les investissements, et détruisent les infrastructures vitales¹¹ et le « capital humain » par les décès, les blessures et les déplacements. Les conflits violents encouragent des niveaux de dépenses militaires élevés, ce qui réduit les ressources disponibles pour le développement¹². Les conflits violents contribuent à la propagation de la malnutrition et des maladies infectieuses, y compris le

VIH/SIDA, en raison de l'effondrement des services, du mouvement rapide des réfugiés et des déplacés internes et de l'utilisation du viol comme arme de guerre¹³.

12 Troisièmement, une fois déclenchés, les conflits violents peuvent créer des tensions insolubles et continues qui sont très difficiles à résoudre. La violence aggrave la pauvreté, l'inégalité et la stagnation économique, qui peuvent à leur tour entraîner des conflits violents. L'endommagement et la destruction des systèmes de santé et d'éducation contribuent au maintien des inégalités et de l'exclusion qui alimentent les tensions. Le déplacement de grands nombres de personnes a alimenté la croissance rapide de villes telles que Kinshasa¹⁴, ce qui crée d'autres problèmes potentiels. L'effondrement des institutions, des structures sociales et culturelles, ainsi que le traumatisme créé par la violence et le déplacement, approfondissent le ressentiment et les divisions, ce qui augmente les risques de conflits futurs. Ainsi, les pays qui ont connu une guerre civile ont plus de chances de reconnaître la violence à l'avenir¹⁵. En outre, la violence dans un pays peut être source d'instabilité dans les pays voisins et accentuer les pressions sur les ressources de ces derniers par les déplacements de réfugiés. Parce qu'ils affaiblissent les États, les troubles internes peuvent créer un environnement favorable aux organisations terroristes internationales.

13 Quatrièmement, il revient plus cher pour la communauté internationale de réagir aux conflits que de les prévenir. Quand elle réagit à une crise, la communauté internationale a tendance à le faire en déployant des troupes de maintien de la paix ou en apportant une aide humanitaire¹⁶. Cela coûte cher. Le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU en Afrique de juillet 2004 à juin 2005 s'élève à 2,86 milliards d'USD¹⁷. L'Afrique a reçu environ 7 milliards d'USD d'aide humanitaire entre 1995 et 2001, dont une grande partie a été envoyée en réponse à des conflits violents, et quatre des 10 premiers pays au monde à toucher l'aide humanitaire se trouvaient en Afrique¹⁸. En outre, la reconstruction coûte cher : d'après les estimations, à elle seule la reconstruction de la République démocratique du Congo coûtera 20 milliards d'USD¹⁹. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs études aient montré que la prévention des conflits soit d'un rapport coût-efficacité nettement meilleur que l'intervention²⁰. D'après une estimation, la prévention des hostilités en Somalie aurait coûté à la communauté internationale 1,5 milliard d'USD, par rapport aux 7,3 milliards d'USD qu'a coûté l'intervention²¹.

14 Beaucoup sont d'accord sur le fait que la prévention est souhaitable, mais affirment qu'elle n'est pas possible. Les données disponibles semblent indiquer le contraire. D'après certaines études, les mesures de prévention, à l'échelon national et international, auraient évité 25 % de conflits violents dans le monde dans la deuxième moitié des années 1990²². D'autres études montrent qu'il aurait été possible de faire plus pour éviter des crises majeures. Comme dans la plupart des grands conflits en Afrique, il y avait, bien avant le génocide de 1994, des signes évidents de risques de conflit sérieux au Rwanda : l'approfondissement de la crise économique et la montée des tensions ethniques et de la violence par exemple. Des avertissements spécifiques et détaillés à propos du génocide imminent ont été donnés peu avant le déclenchement des hostilités. Un ensemble de mesures de prévention, telles que, par exemple, un plus grand soutien à la mise en œuvre des accords de paix, allié à un soutien économique pour atténuer l'impact de la crise économique, aurait pu réduire le risque que le génocide rwandais ait lieu de jusqu'à 50 %²³.

15 Le reste de ce chapitre montre qu'il existe de nombreuses possibilités d'augmenter les investissements dans la prévention : en s'attaquant aux causes premières des conflits violents et en développant la capacité des sociétés africaines de gérer les conflits, en améliorant la capacité des organisations régionales, continentales et internationales de prévenir et de résoudre les conflits et en veillant à ce que la paix soit maintenue dans les pays sortant d'un conflit violent.

16 À tous les niveaux, les acteurs devraient promouvoir la mise en œuvre intégrale de la résolution 1325 (2000) de l'ONU sur le rôle des femmes dans les processus de paix et sur l'impact des conflits armés sur les femmes et les filles²⁴.

5.2 La construction de sociétés africaines en paix

17 Comme le montre la graphique 5.1, l'Afrique n'a pas toujours connu des niveaux de conflit aussi élevés. La violence fait irruption lorsque les mécanismes de gestion des conflits et des tensions des sociétés s'effondrent – ou ne sont pas en mesure de gérer le problème. Ainsi, la montée des conflits violents enregistrée ces dernières décennies résulte de l'augmentation des sources de tension et d'une capacité de plus en plus réduite de les gérer dans de nombreuses parties d'Afrique.

18 La seule manière de construire une paix durable consiste à s'attaquer aux sources des conflits et à renforcer la capacité de les gérer²⁵. C'est en fait aux Africains d'avoir l'initiative à cet égard, mais les pays développés doivent jouer leur rôle en remédiant à l'impact négatif de leurs politiques et de leur comportement sur le niveau de tension, et en consacrant davantage de ressources à l'atténuation des tensions et au renforcement des mécanismes de gestion des conflits.

19 Il est essentiel d'investir dans le développement, la croissance et la création d'emplois, y compris par le biais de politiques commerciales plus équitables, pour réduire les conflits violents en Afrique. D'après des études, « doubler le revenu par habitant réduit à peu près de moitié le risque de rébellion » et « chaque point de pourcentage de plus du taux de croissance réduit le risque de rébellion d'environ un point de pourcentage »²⁶. Lorsque le taux de chômage est élevé, en particulier chez les jeunes, la violence offre des possibilités économiques qui n'existent pas ailleurs²⁷. Les nombreux enfants devenus orphelins à la suite des conflits violents et du fait du SIDA risquent d'étoffer les rangs des jeunes mécontents.

20 Cependant, un développement et une croissance qui ne s'attaquent pas aux problèmes de l'inégalité et de l'exclusion ne réduiront pas les conflits violents. L'inégalité et l'exclusion sont les causes centrales des conflits violents²⁸. L'inégalité d'accès aux postes administratifs, aux services de base et aux possibilités économiques a créé des tensions entre les communautés dans de nombreux pays d'Afrique. L'identité de groupe (l'ethnicité ou la religion, par exemple) entre en jeu dans la compétition pour le pouvoir et les ressources²⁹ – et constitue la principale ligne de démarcation dans de nombreux conflits. La RDC et le Rwanda ne sont que deux exemples parmi plusieurs de pays où les tensions ethniques sur l'accès au pouvoir politique ont abouti à des conflits majeurs.

21 Les pays dont les économies dépendent d'un seul produit de base ou de quelques-uns seulement, en particulier des ressources de valeur élevée telles que le pétrole et les autres minerais, sont souvent pauvres, ont des systèmes de gouvernance faibles et moins responsables³⁰ et sont plus sujets aux conflits violents et aux chocs économiques³¹. Pour que ces pays soient moins sujets aux conflits violents, il est nécessaire de parvenir à une transparence beaucoup plus grande à propos des ressources (qui les possède et qui y a accès), ainsi qu'à une plus grande ouverture sur le montant et l'allocation des revenus générés.

22 Les revenus tirés du commerce des « ressources sources de conflit » ont été utilisés pour financer des guerres. Les « ressources sources de conflit » sont des ressources telles que le pétrole, les diamants, le bois ou le coltan³², dont les revenus permettent aux parties en guerre de poursuivre leurs activités, en achetant des armes par exemple. L'accès à ces richesses encourage les coups d'État et les rébellions et peut devenir une raison de poursuivre les hostilités. Parfois, des fonds sont obtenus non pas de la vente des ressources, mais de l'utilisation des revenus escomptés pour l'obtention de prêts ou d'autres formes de financement³³. Lorsque l'extraction et la vente des ressources

naturelles représentent une partie importante de l'économie de guerre, les guerres ont tendance à durer plus longtemps et sont plus difficiles à résoudre³⁴ – comme cela a été le cas, par exemple, en Angola, au Liberia, en Sierra Leone, en Somalie et dans la RDC. Ceci est lié au commerce illégal des armes, aux systèmes de transport clandestins, au blanchiment de l'argent et aux réseaux criminels³⁵.

23 Les tensions sur l'accès à la terre, les droits de pacage, l'eau, les forêts, les stocks de poissons et d'autres ressources vitales ont également joué un rôle central dans les conflits violents en Afrique. Les conflits entre les pâtres et les cultivateurs sur l'accès à la terre sont sources de violence localisée dans de nombreuses parties d'Afrique, mais il arrive souvent qu'ils débordent des frontières et dégèrent en conflits plus importants. Par exemple, de tels litiges ont contribué à la violence actuelle à Darfur, au Soudan. En Côte d'Ivoire, la montée des tensions locales à propos de l'utilisation des terres, liées à la migration et à l'identité nationale, a contribué à l'instabilité nationale. Les ressources communes en eau peuvent créer des tensions entre les pays, comme cela a été le cas dans le bassin du Nil (cf. chapitre 7) et ailleurs, et l'accès à des ressources minérales précieuses alimente les combats dans la région des Grands Lacs.

24 La prolifération des petites armes et autres armes légères est un autre facteur auquel il faut s'attaquer. Dans certains endroits d'Afrique, il est possible d'acheter des Kalachnikov AK-47 au prix de 6 USD seulement³⁶. La disponibilité de cette arme n'est pas en soi une cause d'instabilité, mais elle a prolongé des conflits et les a rendus plus meurtriers. D'après les estimations, les petites armes et autres armes légères font plus de 300 000 victimes chaque année, principalement dans les pays les plus pauvres du monde³⁷. Ces armes sont également utilisées dans les crimes violents³⁸ et dans les violations des droits de l'homme.

25 Les conflits sont souvent déclenchés par des événements ou des crises spécifiques : des élections controversées, des crises politiques, des coups d'État et les actes de dirigeants politiques ou l'impact de chocs économiques et de politiques³⁹. Il arrive parfois que ces facteurs proviennent de pays voisins. Par exemple, les réfugiés et les combattants armés du génocide rwandais ont contribué à la violence dans l'est de la RDC. Le mouvement des armes au-delà des frontières et le soutien direct aux rébellions de la part des gouvernements voisins peuvent également alimenter les conflits internes⁴⁰.

26 La gouvernance peut également constituer un facteur déterminant dans la probabilité qu'a un pays de connaître des conflits violents⁴¹. L'État a pour responsabilité de veiller à la sécurité de ses citoyens. De nombreux États africains ont du mal à développer leur légitimité et leurs capacités depuis l'indépendance et se trouvent aux prises avec le legs politique colonial et l'impact des politiques des grandes puissances pendant la guerre froide. Plusieurs des facteurs sources de conflits violents (la pauvreté, la dépendance vis-à-vis des ressources et la prolifération des petites armes, etc.) ont également nui à la capacité de gestion des conflits des États. Plusieurs pays africains ont évité la guerre civile et les grands conflits⁴², en dépit du fait qu'ils sont soumis à la plupart des facteurs sous-jacents qui font naître des conflits violents ailleurs. Mais de nombreux autres États africains ne sont pas parvenus à gérer les conflits ni à assurer la sécurité de leurs populations. Beaucoup ont une capacité de gestion des conflits très réduite. Certains dirigeants et gouvernements ont directement contribué à des conflits violents en négligeant la sécurité de leurs citoyens et en essayant d'accéder au pouvoir par la violence.

27 Pour construire des États efficaces et responsables qui représentent les besoins de leurs citoyens et y répondent, il est par conséquent essentiel d'améliorer la gestion pacifique des conflits. En même temps, les communautés locales sont souvent les premières à intervenir dans la gestion des conflits, par le biais des mécanismes de règlement des différends formels, traditionnels et religieux. Le rôle des femmes est de plus en plus reconnu, ainsi que la

nécessité de faire participer d'autres acteurs essentiels, dont les jeunes. Ces mécanismes d'intervention « à la base » doivent également être compris et soutenus.

28 Tous les thèmes abordés dans ce rapport ont un rôle essentiel à jouer dans la résolution des causes des conflits et dans le développement de la capacité locale et nationale de les gérer – en promouvant la gouvernance intégratrice et efficace et une société civile puissante ; le développement, le commerce, la croissance et la diversification économique ; en remédiant à l'exclusion par le développement humain et la participation ; et en prenant des mesures d'atténuation de l'impact des crises économiques. Nous décrivons d'autres mesures essentielles à la prévention des conflits ci-dessous.

5.2.1 Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents et la promotion de la sécurité

Recommandation : pour que l'aide joue un rôle plus efficace dans la réduction des conflits, tous les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devraient obligatoirement utiliser des évaluations de réduction des risques de conflits violents et d'amélioration de la sécurité humaine, lorsqu'ils formulent leurs stratégies d'assistance régionales et nationales⁴³. Un engagement en ce sens devrait être pris au sommet consacré au bilan des objectifs du Millénaire de l'ONU, en septembre 2005, et sa mise en œuvre devrait être suivie et évaluée par le biais du mécanisme de contrôle par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) et d'autres mécanismes.

29 L'aide au développement donne la possibilité de s'attaquer aux causes premières des conflits violents en promouvant la croissance et la lutte contre la pauvreté et en remédiant aux inégalités et aux exclusions. Toutefois, une aide au développement qui a pour effet de renforcer les causes premières des conflits violents (l'exclusion, l'inégalité, la mauvaise gouvernance, etc.) ou qui n'en tient pas compte, risque fort d'aggraver la situation. Par exemple, si l'aide renforce des dirigeants ou des gouvernements qui n'ont pas à rendre compte de leurs actes et qui excluent certains groupes religieux ou ethniques, cela aura pour effet d'alimenter les causes premières des conflits violents. L'aide au développement a accentué les tensions ethniques au Rwanda avant le génocide⁴⁴. Il est également arrivé que des projets et des programmes soient à l'origine de troubles parce qu'ils renforçaient ou exacerbèrent les inégalités au niveau local⁴⁵.

30 Le problème est que les acteurs du développement refusent souvent de reconnaître que leurs politiques d'aide et leurs fonds ne sont pas neutres : ils ont un impact politique même si leurs objectifs sont sains sur le plan économique et du développement. Il peut également leur arriver de ne pas comprendre et de ne pas tenir compte des réalités des pays dans lesquels ils interviennent. Par exemple, les principaux donateurs qui sont intervenus en Côte d'Ivoire, au Rwanda et au Zaïre dans les années 1990 n'ont pas tenu compte des signes manifestes d'instabilité imminente. En outre, le soutien à la gestion des conflits et à la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité (maintien de l'ordre compris) n'est généralement pas jugé prioritaire, alors qu'il ne fait aucun doute que la sécurité est essentielle au développement. Le soutien insuffisant accordé à ces programmes a été particulièrement préjudiciable à la consolidation de la paix post-conflit. Sans soutien à la réforme du secteur de la sécurité et au maintien de l'ordre au niveau national, la capacité élémentaire de maintien de la paix nécessaire existera pas.

31 Certaines mesures limitées ont été prises pour s'attaquer à ces problèmes. Nombre des organisations mentionnées dans la recommandation ci-dessus ont développé des outils d'évaluation des conflits. Le soutien des donateurs en faveur de la prévention des conflits, de la sécurité et des programmes de réforme du secteur de la justice a également augmenté⁴⁶. Certains programmes de développement ont également été adaptés de

manière à tenir compte du problème des conflits. Par exemple, ayant découvert qu'un de ses programmes agricoles contribuait directement au conflit entre les agriculteurs et les pâtres dans le nord du Nigeria, la Banque mondiale a eu recours à l'analyse des conflits pour améliorer la deuxième phase de son programme afin que ce dernier soutienne les mécanismes de gestion des conflits locaux⁴⁷.

32 Les progrès sont toutefois encore très limités et souvent confinés à des programmes menés dans des pays déjà en conflit plutôt qu'à ceux qui risquent d'entrer en conflit. Lorsqu'elles sont réalisées, les évaluations de conflit n'aboutissent pas toujours à des mesures concrètes.

33 Il sera difficile d'accomplir beaucoup plus sans promouvoir un changement fondamental dans la manière dont la sécurité et les causes des conflits sont traitées dans les politiques et programmes de développement. Exiger une meilleure analyse des risques de conflit violent et de l'état actuel de la sécurité humaine dans la formulation des stratégies d'aide régionale et nationale permettrait d'obtenir que ces questions reçoivent l'attention qu'elles méritent. Les évaluations devraient être axées sur les risques potentiels découlant de l'inégalité, par exemple, ainsi que sur les conflits actuels. Elles doivent s'intéresser à la manière de promouvoir la sécurité à partir d'une situation de violence et de crime de bas niveau et à la manière d'éviter la menace de grands conflits violents, y compris par un plus grand soutien à l'amélioration de l'efficacité des systèmes de justice et de maintien de l'ordre.

34 Tous les donateurs doivent se sensibiliser davantage à ces questions. Certaines organisations, telles que les Nations unies, l'Union européenne et certains donateurs bilatéraux, ont peut-être un plus grand rôle à jouer dans le soutien direct à la réforme du secteur de la sécurité ou à la prévention des conflits. D'autres, telles que les institutions financières internationales (IFI), doivent se concentrer davantage sur l'impact de leurs principaux programmes au lieu de développer de nouvelles activités. La dimension régionale de nombreux conflits en Afrique signifie que les stratégies à ce niveau ont un rôle particulier à jouer. Au niveau régional et national, les initiatives de réduction de la violence visant la société civile et la base doivent être soutenues.

35 Les États membres devraient également appuyer les réformes de l'ONU visant à établir une relation de travail étroite entre les acteurs du développement et les acteurs de la sécurité de l'ONU, comme proposé par le Groupe de haut niveau des Nations unies⁴⁸. L'établissement d'une carte des exclusions proposé par le NEPAD/UA constitue également un point de départ important pour l'amélioration de l'impact de l'aide au développement sur les causes des conflits en Afrique (cf. chapitre 6).

5.2.2 Le contrôle des armes

Recommandation : à titre de priorité et au plus tard en 2006, la communauté internationale devrait entamer des négociations sur le traité international relatif au commerce des armes (TCA)⁴⁹.

Recommandation : la communauté internationale doit également adopter des accords plus efficaces et exécutoires sur le commerce territorial et extraterritorial des armes⁵⁰, ainsi que des normes communes de surveillance et de mise en oeuvre. Ces accords pourraient être intégrés à un TCA complet.

36 Les accords actuels relatifs au contrôle des petites armes et des armes légères comportent plusieurs lacunes importantes et il existe des obstacles notables à leur mise en œuvre efficace, que de nombreux pays, sociétés et négociants exploitent. Par exemple, en dépit des mesures prises par la communauté internationale pour limiter l'importation d'armes au Soudan pendant la crise de Darfur, certains pays et négociants continuent à

exporter des armes vers le pays, y compris des armes qui peuvent être utilisées pour la répression interne ou la guerre. Plusieurs des plus grands fabricants, exportateurs et négociants d'armes travaillant avec l'Afrique se trouvent dans les pays du G8 et de l'UE⁵¹. En d'autres termes, si la volonté politique existe dans ces pays, les accords de contrôle et les autres mesures pourront avoir un impact.

37 Il semblerait qu'un nombre croissant d'États reconnaissent la nécessité de prendre des mesures plus efficaces pour lutter contre la prolifération des armes. En Afrique, par exemple, certaines organisations régionales ratifient actuellement des accords de contrôle des armes plus rigoureux ou ayant force d'obligation⁵² et de nombreux gouvernements africains essaient actuellement d'améliorer le contrôle des armes déjà en circulation dans leur pays. Globalement, le soutien en faveur d'un TCA en tant que cadre législatif international et une possibilité d'action cohérente contre la prolifération des armes dans les pays à risque d'instabilité augmente⁵³. Un TCA établirait un mécanisme juridique international sans équivoque pour empêcher le transfert des armes susceptibles d'être utilisées dans des conflits violents, pour la violation des droits de l'homme, le terrorisme ou d'autres abus graves contraires au droit international.

38 En 2005, une des priorités des pays du G8 et de l'UE devrait être de faire naître un consensus derrière l'idée d'un TCA et de développer les critères de ce dernier. Outre l'amélioration du contrôle des transferts légaux, un accord sur les contrôles communs du négoce pourrait constituer un pas en avant important. En 2006, la conférence de bilan des Nations unies consacrée aux petites armes créera une occasion importante de définir des consignes internationales sur les transferts, le trafic et le négoce des armes.

39 Les négociants d'armes jouent un rôle majeur dans la fourniture d'armes aux zones de conflit en Afrique. Plusieurs rapports des Nations unies sur les sanctions ont souligné le rôle de ces intermédiaires. Plusieurs pays, tels que les États-Unis, la Belgique, l'Estonie et la Finlande, ont des dispositifs de contrôle généraux du négoce, activités extraterritoriales comprises, mais ailleurs ces dispositifs sont faibles et bien souvent ne couvrent pas les aspects extraterritoriaux.

40 D'après les données disponibles, le transport des armes illégales vers l'Afrique et à l'intérieur de l'Afrique continue par transport maritime, aérien et terrestre⁵⁴. Les gouvernements du G8 et de l'UE devraient prendre l'initiative pour encourager des contrôles plus stricts ainsi qu'une amélioration de la surveillance et de l'application de la réglementation actuelle. La réglementation du transport pourrait être resserrée par la création d'un système d'enregistrement des transitaires (listes blanches/noires internationales de sociétés, etc.) ou par une surveillance plus rigoureuse des règles d'assurance dans le secteur de l'aviation. Cela ne sera efficace que si un effort concerté est accompli pour renforcer le partage d'informations à l'échelon international et que la surveillance est envisagée de manière plus pro-active.

41 Les pays donateurs devraient également soutenir les gouvernements africains dans le renforcement de la capacité nationale et régionale de surveiller la conformité, de faire respecter les règles en vigueur et de gérer les stocks actuels au moyen de programmes de gestion des PAAL pratiques et bénéficiant d'un financement suffisant. En outre, ils doivent activement promouvoir l'intégration de programmes de déminage dans les efforts de reconstruction post-conflit et de consolidation de la paix à l'échelon régional.

5.2.3 La gestion des ressources naturelles

Recommandation : afin d'accélérer l'adoption de mesures de contrôle du commerce des ressources naturelles utilisées pour financer les guerres, la communauté internationale devrait :

- **se mettre d'accord sur une définition commune des « ressources sources de conflits », devant être approuvée mondialement par le biais des Nations unies ;**
- **créer un comité d'experts permanent au sein de l'ONU chargé de surveiller les liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents et la mise en œuvre des sanctions. Le comité d'experts devrait être habilité à recommander des mesures coercitives au Conseil de sécurité de l'ONU.**

42 Au chapitre 4, nous proposons plusieurs manières de renforcer la gestion des ressources naturelles, dont le soutien en faveur de l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) et l'application des principes de transparence à d'autres secteurs des ressources naturelles, tels que la sylviculture et la pêche. Ces recommandations visent également à s'attaquer au problème du rôle des ressources naturelles dans les conflits en Afrique. Par conséquent, **afin d'atténuer le rapport entre les ressources naturelles et les conflits violents en Afrique, la communauté internationale devrait soutenir les recommandations relatives au renforcement de la transparence présentées au chapitre 4.**

43 La communauté internationale dispose de plusieurs instruments pour empêcher le commerce des « ressources sources de conflit » – ressources utilisées pour financer les guerres – dont les sanctions visant des personnes, des produits ou des régimes, les programmes de certification et la création de comités d'experts chargés d'enquêter sur les activités commerciales illégales dans les zones de conflit. Un exemple de réponse internationale à l'abus des ressources naturelles pour alimenter et financer la guerre est le programme de certification du processus Kimberley, initiative dans laquelle les gouvernements, les industriels et les ONG ont uni leurs forces pour freiner le mouvement des « diamants sources de conflit »⁵⁵.

44 Il est difficile de prendre des mesures plus efficaces pour empêcher le commerce des ressources sources de conflit en raison du fait qu'il n'existe pas encore de définition de ces ressources reconnue au plan international⁵⁶. Cela signifie que chaque produit et chaque type d'abus doivent être envisagés séparément, de manière ad hoc. Il a fallu deux ans et plusieurs résolutions de l'ONU pour mettre en place le processus Kimberley⁵⁷. Une définition commune des ressources sources de conflit, avec des critères clairement définis permettant de déterminer quand des ressources deviennent des ressources utilisées dans les conflits, dispenserait d'avoir un programme séparé pour chaque produit⁵⁸. Les mesures internationales visant à stopper le commerce des ressources sources de conflit pourraient alors entrer en jeu dès qu'il existe des preuves convaincantes que les revenus tirés de l'extraction d'une ressource particulière dans un pays donné sont utilisés pour le financement de conflits violents. La communauté internationale devrait accorder la priorité au processus d'élaboration d'une définition commune des ressources sources de conflit, et le financer. Cette définition pourrait être intégrée à une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité de l'ONU, afin de maximiser son impact international.

45 Un autre obstacle est le manque de volonté politique de veiller à ce que les sanctions internationales soient appliquées et de punir ceux qui ne les respectent pas. De même, la surveillance et la mise en application des recommandations par les comités d'experts sont souvent faibles⁵⁹. Reconnaisant ces problèmes, le Groupe de haut niveau des Nations unies a suggéré un certain nombre de mesures que la communauté internationale devrait prendre pour améliorer l'efficacité des sanctions⁶⁰. (Voir l'annexe 1 pour le texte des recommandations du Groupe de haut niveau des Nations unies à propos des sanctions.) La communauté internationale devrait soutenir la mise en œuvre de ces mesures afin d'améliorer l'efficacité des sanctions internationales.

46 Il est possible d'améliorer la surveillance et l'application des sanctions par la création d'un organisme permanent attaché au Conseil de sécurité de l'ONU, habilité à enquêter

sur les délits et à les sanctionner⁶¹. Les comités d'experts de haut niveau des Nations unies créés ces dernières années se sont heurtés à des obstacles logistiques et bureaucratiques importants lors de leur établissement. En outre, leurs mandats étaient seulement temporaires⁶². Un comité d'experts permanent permettrait de conserver les connaissances institutionnelles nécessaires à la conduite des enquêtes et serait en mesure de répondre plus rapidement aux situations de conflit complexes et évoluant rapidement. Cet organisme permanent pourrait également être chargé d'analyser le rapport entre les ressources naturelles et les conflits violents.

5.2.4 Les activités des entreprises dans les zones de conflit

Recommandation : les pays de l'OCDE devraient promouvoir le développement et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises exerçant leurs activités dans des zones présentant des risques de conflit violent, en vue de leur intégration aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

47 Une des répercussions de l'instabilité est la baisse des investissements nationaux et étrangers. Le chapitre 7 comporte des propositions visant à y remédier, au moyen d'un fonds de garantie pour les investisseurs actifs dans les pays touchés par des conflits.

48 Cependant, bien que ces investissements soient souvent désespérément nécessaires, les entreprises activement engagées dans ces pays peuvent également avoir un effet négatif sur la paix et la sécurité. En ayant recours à des sociétés de gardiennage privées peu recommandables ou en s'assurant les services de groupes armés pour protéger leurs installations, les multinationales contribuent à l'insécurité générale⁶³. Il existe un autre facteur perturbateur : l'embauche d'un nombre disproportionné de personnes d'une catégorie socio-économique précise ou d'un groupe ethnique précis, ou l'offre « d'aide au développement » à certaines communautés particulières⁶⁴. Dans d'autres cas, les entreprises contribuent plus directement à alimenter les guerres en versant, par exemple, des sommes importantes aux gouvernements ou aux seigneurs de la guerre et en aidant des régimes corrompus ou oppressifs à rester au pouvoir. Il arrive parfois que ces paiements servent directement au financement des conflits. Certaines entreprises font également le trafic des armes⁶⁵.

49 Beaucoup de ces actes constituent une violation du droit international⁶⁶. Mais les entreprises commettent beaucoup d'autres actes qui ne peuvent pas être qualifiés de délits ni être contrôlés par les voies réglementaires actuelles mais qui n'améliorent pas la situation. Plusieurs normes et codes de conduite essaient actuellement de combler le vide juridique, dont les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁶⁷. Bien que ces principes directeurs soient facultatifs, les gouvernements de l'OCDE sont tenus de les promouvoir et de veiller à ce qu'ils soient respectés⁶⁸. Le G8 s'est déjà engagé à « encourager l'adoption de principes facultatifs de responsabilité sociale des entreprises par les sociétés actives dans le développement des ressources naturelles de l'Afrique »⁶⁹. Cette obligation doit maintenant être appliquée.

50 Cependant, les principes directeurs actuels ne couvrent pas suffisamment les activités économiques dans les zones présentant des risques de conflit violent ou se trouvant déjà en situation de conflit violent. Les principes directeurs à l'intention des entreprises ont besoin d'être revus en tenant compte des zones de conflit, en indiquant les meilleures pratiques actuellement en place en matière de sécurité, de transparence et de modalités de péréquation des recettes. Ces principes directeurs devraient viser à aider les entreprises à éviter les risques potentiels que suppose l'exercice d'activités dans de tels environnements, et ainsi leur permettre d'investir avec plus d'assurance. Ils devraient insister sur l'importance de recourir à l'analyse des conflits et aux évaluations de risques pour éviter de

créer ou d'aggraver les conflits. Les mécanismes de mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE par le biais des points de contacts nationaux (PCN) devraient être renforcés, par exemple par l'établissement de PCN dans les pays d'Afrique riches en ressources, comme l'ont recommandé des participants aux consultations régionales de la Commission. En outre, comme nous l'avons souligné au chapitre 4, les actionnaires possèdent une influence considérable qu'ils peuvent exercer pour faire respecter les codes et les normes. Les consommateurs possèdent également un grand pouvoir de persuasion pouvant pousser les entreprises à adopter des politiques éthiques.

51 De toute évidence, les principes directeurs seuls ne suffiront pas. Il faudra qu'un organisme soit chargé de surveiller leur efficacité, en dissuadant clairement les intervenants de ne pas les respecter⁷⁰. Il pourrait s'agir d'une autre fonction du **comité d'experts permanent du Conseil de sécurité de l'ONU** chargé de surveiller différentes questions relatives aux ressources sources de conflit et à leur commerce, dont nous avons recommandé la création ci-dessus. Cet organisme devrait également avoir pour mission de veiller à ce que les entreprises ne tournent pas les principes directeurs en les interprétant de manière délibérément étroite⁷¹. Il pourrait également jouer un rôle dans la surveillance des activités des entreprises non immatriculées dans les pays de l'OCDE.

5.3 Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits violents : alerte rapide, médiation et maintien de la paix

52 Lorsque les mécanismes locaux ou nationaux échouent, les organisations régionales et internationales ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention et la résolution des conflits violents et la protection des civils.

53 Partout dans le monde, l'intégration régionale et les organisations régionales jouent un rôle dans la promotion de la paix et de la sécurité. Par exemple, la création et l'élargissement de l'Union européenne ont été vus comme une source de stabilité en Europe. En 2001, l'UE, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'OTAN ont mené plusieurs interventions, dont des opérations de médiation et de maintien de la paix préventives, qui ont empêché l'escalade des conflits dans l'ex-république yougoslave de Macédoine⁷².

54 Les efforts continentaux et régionaux jouent un rôle de plus en plus important dans la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique. Au niveau continental, l'Union africaine a créé un Conseil de la paix et de la sécurité et envisage de créer un système d'alerte rapide continental et un dispositif de médiation continental, ainsi qu'une Force d'intervention africaine (FIA) chargée d'opérations de maintien de la paix. Bien que ces mécanismes n'en soient qu'au début de leur développement, l'UA a déjà montré sa volonté d'agir en déployant une opération de soutien de la paix à Darfur, au Soudan, et en promouvant l'intervention dans des crises en Côte d'Ivoire, dans la région des Grands Lacs et en Somalie.

55 Les communautés économiques régionales (CER) africaines ont également fait preuve d'une volonté d'intervenir dans les conflits de leurs régions⁷³. La CEDEAO est intervenue dans plusieurs conflits régionaux au cours des 10 années passées, y compris au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Son homologue en Afrique orientale, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (AIGD), a dirigé les efforts de médiation lors des conflits du Soudan et de Somalie. L'Afrique du Sud a été à la tête des efforts régionaux de négociation d'un accord de paix dans la RDC. En 2004, des intervenants africains et internationaux ont essayé de faire progresser la paix dans la région des Grands Lacs en organisant une conférence réunissant tous les principaux acteurs, à Dar es Salam.

56 Les efforts régionaux n'aboutissent pas toujours et ont parfois créé des problèmes, tels que la violation des droits de l'homme et le pillage des ressources⁷⁴. Les voisins ne sont pas toujours des intervenants impartiaux. En outre, comme toute autre institution multilatérale, l'UA et les CER dépendent de la volonté et de la capacité de leurs États membres. L'efficacité des efforts régionaux dépend de l'engagement envers la paix et la sécurité de leurs membres, et varie selon que ces organisations prennent ou non les mesures nécessaires pour garantir l'efficacité de leurs activités. L'expérience récente montre qu'une amélioration de la rapidité et l'efficacité de réponse s'impose.

57 Ainsi, ces organisations n'offrent pas une solution complète aux conflits violents en Afrique. Cependant, la promotion des « solutions africaines » se justifie en partie par l'histoire récente, qui a montré à plusieurs reprises que les États et les organisations d'Afrique ont plus de chances de faire preuve de la volonté politique de résoudre les crises que les intervenants non africains.

58 Néanmoins, la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales incombe toujours à l'ONU, qui continue à jouer un rôle de premier plan à cet égard⁷⁵. L'ONU doit parvenir à jouer son rôle de prévention et de résolution des conflits violents de manière plus efficace lorsque les efforts régionaux ne suffisent pas. Elle doit également fournir un cadre clair pour les efforts des organisations régionales.

59 L'ONU, l'UA et les CER se trouvent confrontées à plusieurs difficultés dans la prévention et la résolution des conflits violents. Les organisations africaines doivent faire face à des contraintes considérables en termes d'infrastructures et de ressources financières et humaines pour agir efficacement⁷⁶. Les mécanismes d'anticipation et de prévention de la violence sont sous-développés et font l'objet d'investissements insuffisants. Pour l'ONU, jouer un rôle plus important dans la prévention présente de nombreux problèmes, dont le manque d'accès à du personnel qualifié et à des analyses fiables.

60 Comment ces organisations peuvent-elles améliorer leur capacité de prévention et de résolution des conflits violents ? La prévention efficace des conflits violents suppose la capacité de détecter l'urgence, ainsi que la volonté et les moyens d'intervenir. Les « **systèmes d'alerte rapide** »⁷⁷, les évaluations de risque et les missions d'enquête peuvent être utilisés pour améliorer les informations sur les risques de conflit. Un système d'alerte rapide est plus efficace lorsqu'il repose sur une compréhension précise et commune des situations particulières et de leurs dynamiques et lorsqu'il est lié à un choix d'options d'intervention rapide. Le Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE a été cité comme exemple de mécanisme efficace établissant le lien entre l'alerte rapide et l'action⁷⁸.

61 Il existe de bonnes raisons de penser qu'une augmentation des investissements dans des outils d'intervention non militaires serait particulièrement bénéfique pour le renforcement de la capacité de toutes ces organisations de prévenir et de résoudre les conflits violents efficacement – et la réduction de la demande d'opérations de maintien de la paix à plus long terme⁷⁹. **La médiation** a également prouvé son utilité : il a été mis fin à plus de guerres par la résolution négociée ces 15 dernières années qu'au cours des deux siècles précédents⁸⁰. Cependant, la médiation en tant qu'outil de prévention et de résolution des conflits souffre d'un manque relatif d'investissement⁸¹. En raison de la nature politique des processus de paix, la médiation nécessite un soutien soutenu pour garantir que les accords de paix seront adoptés et mis en œuvre. Il est nécessaire d'investir dans la formation et le soutien afin de rendre la pratique de la médiation plus stratégique et professionnelle⁸².

62 Comme le montrent les nombreuses opérations de maintien de la paix actuellement menées par l'ONU en Afrique, une intervention militaire est parfois nécessaire pour protéger les civils et empêcher la progression et la réémergence des hostilités. Ces opérations ne peuvent se faire sans le mandat et les ressources nécessaires pour répondre aux critères

spécifiques de chaque mission⁸³. Il est arrivé que le maintien de la paix échoue dans le passé en raison de l'absence de mandat et de ressources. Par exemple, le manque de ressources et, en définitive, le retrait des forces de l'ONU au Rwanda ont contribué au génocide. Les forces militaires doivent s'appuyer sur une doctrine commune et bénéficier d'une formation efficace et de structures de commandement claires. Elles ont besoin d'être formées et gérées de manière à protéger les droits des civils, et non pas à en abuser. Les aspects non militaires des opérations de maintien de la paix doivent également être efficaces, avec une capacité de maintien de l'ordre et de gestion des crises civiles de haute qualité.

63 Le processus d'établissement de la FIA nécessitera un soutien continu en matière de planification, de logistique, de communication et de formation si l'on veut que sa capacité prévue de 15 000 effectifs soit pleinement opérationnelle en 2010. Le G8 et l'UE sont déjà actifs dans ce domaine et apportent un financement opérationnel important par le biais de la Facilité pour la paix en Afrique de l'UE. Les activités de maintien de la paix de l'ONU continueront toutefois à s'imposer dans un avenir prévisible – et les pays développés devront continuer à les soutenir efficacement. Même à pleine capacité, la FIA ne sera pas en mesure de répondre à tous les besoins de maintien de la paix de l'Afrique. À l'heure actuelle, 45 594 troupes de maintien de la paix de l'ONU sont déployées en Afrique⁸⁴. L'élaboration de plans concernant l'armée de l'UE⁸⁵ offre la possibilité de suivre les exemples positifs de l'intervention dirigée par le Royaume-Uni en Sierra Leone en 2000 et de l'opération européenne dirigée par la France (opération Artemis) dans l'est du Congo en 2003, à l'appui des opérations de l'ONU.

64 Le système de l'ONU pourrait également gérer l'**aide humanitaire** plus efficacement et les donateurs bilatéraux pourraient faire plus pour promouvoir une meilleure coordination de l'action humanitaire. Le gouvernement britannique a récemment proposé qu'un nouveau fonds humanitaire de 1 milliard d'USD par an soit créé et placé sous le contrôle du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations unies. Ceci permettrait à l'ONU d'intervenir plus rapidement et de répondre aux « urgences oubliées » — c'est-à-dire sous-financées par les donateurs bilatéraux. Ceci permettrait également à l'OCHA de jouer un plus grand rôle dans la coordination. La coordination pourrait également s'améliorer si le secrétaire général de l'ONU était en mesure d'autoriser les coordinateurs humanitaires de l'ONU à gérer les activités des différentes agences de l'ONU dans un pays donné, en s'appuyant sur des stratégies communes et sur une source de financement unique⁸⁶.

65 Nous sommes d'accord sur le fait que les mesures réactives, telles que l'intervention militaire et l'aide humanitaire, doivent être efficaces, mais la priorité doit être d'améliorer la capacité de prévenir les conflits violents et de les résoudre de manière durable. Le soutien externe dont a récemment fait l'objet la capacité de gestion des conflits de l'UA et des CER était axé sur la capacité de ces dernières d'entreprendre des interventions militaires. Le plan d'action pour l'Afrique du G8, arrêté à Kananaskis en 2002, engage le G8 à « offrir une assistance technique et financière aux pays africains et aux organisations régionales et sous-régionales en matière de prévention et de résolution des conflits ». Le plan commun du G8 et de l'Afrique adopté l'année suivante au sommet d'Évian était axé sur les opérations de soutien de la paix (maintien de la paix). Le sommet de Sea Island allait également dans ce sens.

66 Le développement de la capacité continentale et régionale de monter des opérations de soutien de la paix et de la capacité des États membres de mettre à disposition des troupes bien formées suppose un soutien continu, y compris par l'appui à la réforme du secteur de la sécurité dans les pays. Mais les donateurs doivent renouveler leurs efforts de renforcement de la capacité africaine et internationale de recourir à différents outils pour prévenir et résoudre les conflits violents. Nous axons donc nos principales recommandations sur la capacité préventive et les outils de résolution non militaires.

5.3.1 Soutien externe au système africain de paix et de sécurité

Recommandation : pour permettre à l'UA d'agir rapidement et efficacement en matière de prévention et de résolution des conflits violents, les donateurs devraient s'engager à financer au moins 50 % du Fonds pour la paix de l'UA à partir de 2005. Dans la mesure du possible, et en contrepartie de la mise en œuvre d'un système de responsabilité financière efficace par l'UA, ces contributions ne devraient pas être affectées à une fin précise et être versées ensemble chaque année. Lorsque les fonds sont versés directement aux CER, ils devraient également être coordonnés et, si possible, ne pas être affectés à une fin précise.

67 Il incombe aux États membres de veiller à ce que l'UA et les CER disposent des ressources nécessaires pour assumer leurs fonctions – et du leadership nécessaire pour développer et mettre en œuvre les mécanismes requis pour promouvoir la paix et la sécurité. Cependant, dans l'immédiat, le développement de la capacité et le financement des activités de ces organisations nécessiteront des ressources externes importantes.

68 L'UA et les CER doivent développer la capacité fondamentale de détecter l'émergence d'un conflit violent et de planifier et gérer les activités nécessaires pour y répondre, y compris les bons systèmes et les bonnes ressources humaines. Dans le cas de l'UA, la capacité du Conseil de la paix et de la sécurité, le système d'alerte rapide continental (SARC) et le Comité des sages envisagés⁸⁷, les éléments civils de la FIA et d'autres programmes du ministère de la Paix et de la Sécurité doivent être renforcés⁸⁸. Dans le cas des CER, un soutien à leur capacité de collecte et d'analyse de l'information, de médiation et de planification des opérations s'impose.

69 Comme indiqué au chapitre 4, la meilleure manière dont les donateurs peuvent soutenir cette capacité consiste à laisser les stratégies et les plans de ces organisations déterminer le programme d'action, au lieu d'insister sur des priorités et des projets séparés. Pour des propositions sur la manière d'y parvenir, **se reporter au chapitre 4, qui traite du soutien aux institutions régionales et continentales africaines.**

70 En plus de ce soutien aux capacités de base, l'UA et les CER ont besoin de ressources pour les activités de prévention et de résolution des conflits, telles que la médiation et les opérations de soutien de la paix. À l'heure actuelle, chaque fois que l'UA ou les CER ont besoin de fonds pour financer des opérations, elles doivent demander de nouveaux fonds aux donateurs internationaux. Cela signifie qu'elles consacrent un temps précieux à traiter avec les différentes initiatives des donateurs ainsi qu'à se conformer à des exigences administratives différentes pour rendre compte de l'emploi des fonds. Cela prend du temps et cela veut dire que les solutions africaines sont axées sur les intérêts des pays riches et non pas sur les propres priorités des organisations africaines. Un soutien plus souple leur permettrait de prendre l'initiative dans la prévention et la résolution des conflits violents en Afrique et de répondre plus rapidement aux besoins des États membres. Les donateurs devraient apporter un soutien à l'UA et aux CER dans la mise en place des systèmes d'administration des fonds et de reddition de comptes, selon le cas.

71 Les donateurs qui ne sont pas en mesure de verser des fonds autrement qu'en les affectant à une fin précise devraient veiller à ce que leur contribution renforce les priorités de l'organisation bénéficiaire. Les éventuelles contributions supplémentaires versées pour des opérations précises devraient être versées de manière similaire afin de permettre aux organisations bénéficiaires de gérer leurs activités efficacement.

72 Les États membres de l'ONU devraient également envisager de permettre aux organisations régionales d'accéder aux contributions évaluées de l'ONU lors de la conduite

d'opérations sous mandat de l'ONU, comme le recommande le Groupe de haut niveau des Nations unies⁸⁹.

73 En même temps, l'UA et les CER doivent également établir et mettre en œuvre les mécanismes actuels de renforcement de la capacité des acteurs locaux et de la société civile locale de prévenir et de résoudre les conflits violents. De nombreuses organisations de la société civile africaine participent à des activités pratiques de gestion des conflits et possèdent d'importants réseaux qui fournissent des informations essentielles pour les systèmes d'alerte rapide. Le développement de systèmes d'alerte rapide « de source libre » constitue une manière de mettre à profit ces connaissances et cette capacité⁹⁰. Des journalistes bien formés et fournissant des informations précises et impartiales ont un rôle à jouer dans les systèmes d'alerte rapide et la mobilisation des réponses⁹¹. L'UA et les CER doivent soutenir les capacités de développement de politiques des universités et des groupes de réflexion africains sur la paix et la sécurité. Voir le chapitre 4 pour un examen du soutien aux médias et à l'enseignement supérieur, et la section « Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents » ci-dessus, qui est consacrée au soutien aux acteurs non étatiques dans la gestion des conflits.

5.3.2 Des rôles et des responsabilités plus clairs

Recommandation : en 2005, l'ONU et les organisations régionales doivent prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et leurs responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour la prévention et de résolution des conflits. Elles doivent également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.

74 L'année 2005 offre une excellente occasion de prendre ces mesures, suite au travail accompli par le Groupe de haut niveau des Nations unies.

75 Il n'existe actuellement aucun cadre définissant de manière claire le partage des responsabilités entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en ce qui concerne la paix et la sécurité, et instituant un moyen de coordination entre elles. De même, ce qui est lié, les critères d'activation des interventions de réponse à des crises devraient être plus clairement définis. La clarification des rôles et des responsabilités, la définition de critères d'intervention et une coordination plus poussée rendraient le processus de mobilisation des interventions plus efficace. Ce processus de clarification devrait établir les moyens pratiques de mettre en œuvre les critères d'intervention humanitaire et de recours à la force ainsi définis⁹², en s'appuyant sur les principes de la « responsabilité de protéger » la vie humaine⁹³.

76 Une coordination efficace à l'intérieur du continent est également fondamentale. L'UA est actuellement en train d'élaborer des protocoles d'accord avec les CER sur leurs rôles respectifs. Ces protocoles, qui permettront également aux CER d'accéder à un financement externe plus important, devraient être finalisés et mis en œuvre d'urgence. Les donateurs devraient veiller à ce que les programmes de soutien aux organisations en question, et les activités qui en découlent, telles que la formation militaire, renforcent le partage des tâches et la coordination décidés au lieu de leur nuire.

5.3.3 Renforcement de la capacité des Nations unies de prévenir et de résoudre les conflits violents

Recommandation : en 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait instituer la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme le Groupe de haut niveau de l'ONU sur les menaces, les défis et le changement l'a proposé. Cette commission devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour

s'acquitter de sa mission de prévention des conflits violents et de coordination de la reconstruction post-conflit. (Se reporter à l'annexe 2 pour le texte intégral de la recommandation relative à la Commission de construction de la paix.)

Le Groupe de haut niveau de l'ONU a proposé qu'une nouvelle Commission de construction de la paix (CCP) soit créée au sein de l'ONU, afin de promouvoir une meilleure assistance aux pays sous pression et présentant des risques de conflit, d'organiser les efforts de prévention, de planifier et de coordonner la consolidation de la paix post-conflit et de veiller à ce que les efforts soient maintenus après les conflits. La CCP ferait appel aux États membres et aux organisations régionales concernés pour l'analyse de la situation dans des pays précis et se composerait de représentants d'IFI telles que la Banque mondiale. Pour jouer un rôle efficace en matière de prévention, la CCP devra avoir accès à la capacité améliorée d'analyse des conflits et de médiation de l'ONU, et bénéficier d'un soutien efficace de la part du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (cf. annexe 2). Un Conseil de sécurité de l'ONU plus représentatif devrait également améliorer la capacité de l'ONU de répondre aux besoins africains. Au chapitre 10, nous recommandons un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU.

77 Les États membres devraient également soutenir une réforme de la gestion et de la dotation en ressources des opérations de maintien de la paix de l'ONU afin d'accélérer le déploiement des troupes. Par exemple, ils pourraient prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation du Groupe de haut niveau des Nations unies selon laquelle « les pays développés devraient faire plus pour transformer les capacités actuelles de leurs forces en contingents adaptés aux opérations de maintien de la paix », en plaçant l'Afrique en haut de la liste des priorités de l'armée européenne⁹⁴. Les critères de déploiement de l'armée européenne doivent renforcer les accords sur la répartition des tâches entre l'ONU et les organisations régionales et sur le recours à la force. Leur rôle par rapport aux opérations menées par les Africains doit être clair.

5.4 Consolider la paix après la fin des combats

78 La moitié de tous les pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence dans les cinq ans qui suivent⁹⁵. Une consolidation de la paix post-conflit efficace est essentielle à la soutenabilité du processus de paix. Plusieurs pays africains, tels que la RDC, se trouvent actuellement confrontés au défi de maintenir des processus de paix difficiles et de les traduire dans la réalité.

79 La consolidation de la paix post-conflit est une opération complexe, qui nécessite un engagement à long terme de la part des intervenants locaux et internationaux⁹⁶. Pour réussir, elle doit s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits violents et éviter de les recréer. Les plans d'action rigides sont sans utilité, mais les enseignements tirés dans un contexte particulier doivent servir à améliorer les pratiques dans d'autres.

80 L'expérience acquise à ce jour a fait ressortir les nombreuses difficultés et demandes concurrentes que cela suppose. La sécurité doit être instaurée et cela suppose de désarmer et de réintégrer les anciens combattants et de créer un nouveau secteur de la sécurité efficace, rendant des comptes aux civils. Les programmes d'élimination des petites armes et de déminage doivent être soutenus, comme indiqué plus haut dans la section consacrée au contrôle des armes. Mais, pour que les anciens combattants, les réfugiés de retour et les déplacés internes puissent être réintégrés, les économies de guerre doivent être démantelées⁹⁷ et des possibilités non liées à la guerre doivent être créées. Mais la guerre détruit les infrastructures et les investissements qui peuvent créer ces possibilités et l'État a souvent une capacité et des ressources insuffisantes, à tel point qu'il lui est parfois difficile de payer ses fonctionnaires ou ses armées.

81 Les femmes, les enfants et les jeunes souffrent souvent le plus des conflits violents. Il arrive fréquemment que les femmes et les enfants soient recrutés, de force bien souvent, pour servir de combattants, de portiers ou de « femmes » pour les combattants. La démobilisation et la réintégration des enfants soldats, des combattantes et des « femmes » et enfants des combattants, ainsi que l'assistance socio-psychologique, doivent être pris en compte dans les programmes de démobilisation et de réintégration. L'impact de la violence sexuelle – qui est tellement répandue pendant les guerres – doit également être pris en compte. En outre, les programmes de prévention et de traitement du VIH/SIDA doivent être adaptés aux besoins particuliers des environnements post-conflit⁹⁸.

82 Les processus de paix sont fortement politiques et doivent être activement soutenus et favorisés par les acteurs locaux et internationaux. Ils n'aboutiront pas sans prise en charge locale. La contribution de groupes variés, dont les femmes et les jeunes, peut les renforcer⁹⁹.

83 La réconciliation et la réparation des violations des droits de l'homme sont essentielles à un processus de paix intelligent – tout comme la fin de l'impunité qui pourrait entraîner d'autres violations à l'avenir. L'expérience montre qu'il est essentiel d'apporter plus d'aide au secteur de la justice locale ainsi qu'aux mécanismes de réconciliation qui permettent aux personnes auparavant marginalisées de s'exprimer¹⁰⁰. Les mécanismes de réconciliation traditionnels peuvent jouer un rôle très important¹⁰¹, en particulier lorsque la capacité formelle est faible. Les mécanismes régionaux et internationaux, tels que le Tribunal criminel international, ont également à un rôle à jouer, notamment dans le cas d'affaires très médiatisées et dans la prévention des violations des droits de l'homme. Ces mécanismes doivent s'enclencher avec la rapidité qui s'impose et en tenant dûment compte du contexte local¹⁰².

84 Les contributions les plus efficaces des acteurs externes à la consolidation de la paix post-conflit sont celles qui soutiennent les processus locaux et qui tiennent compte du contexte. La communauté internationale s'est montrée très intéressée par la question de la consolidation de la paix post-conflit et a accompli des efforts en vue d'identifier les enseignements utiles qui peuvent être tirés de l'expérience passée. La difficulté consiste maintenant à mettre ces enseignements en pratique. Nous nous concentrons sur deux domaines prioritaires : la planification et la coordination, et le financement.

5.4.1 Planification et coordination

85 La coordination autour du leadership local est plus importante, mais également plus difficile, dans les pays sortant d'un conflit¹⁰³. Lorsque les acteurs nationaux et internationaux travaillent bien ensemble, comme cela a été le cas au Mozambique, la consolidation de la paix post-conflit est plus efficace¹⁰⁴. Cependant, la rivalité entre les acteurs internationaux pour le leadership, les mandats et les fonds a souvent caractérisé les interventions externes dans les environnements post-conflit¹⁰⁵.

86 La nouvelle Commission de construction de la paix (CCP) de l'ONU qui a été proposée (voir plus haut) sera chargée de la planification et de la coordination post-conflit, ainsi que de la prévention des conflits. Sa création donne l'occasion d'améliorer la mise en œuvre des meilleures pratiques. Elle devrait promouvoir le recours à des outils de coordination tels que l'analyse des conflits et les « évaluations des besoins » communes, et le Cadre transitoire axé sur résultats de la Banque mondiale¹⁰⁶, afin d'améliorer la coordination à l'intérieur des pays. Elle devrait également encourager la mise en œuvre des « bons principes d'action des donateurs » en vue de soutenir les environnements post-conflit et les États fragiles, lancés au Forum de haut niveau du Comité d'aide au développement de l'OCDE en janvier 2005 (voir également le chapitre 9).

87 L'UA peut également encourager la promotion de la coordination et l'apprentissage par l'expérience dans la consolidation de la paix post-conflit en Afrique à l'avenir. Le NEPAD/UA a déjà mené des activités à cette fin. Dans le cadre de leur soutien plus large en faveur de l'UA (voir les recommandations du chapitre 4 et ci-dessus), les donateurs devraient soutenir le développement de ce travail, selon le cas.

88 Mais aucun mécanisme ne fonctionnera si les principaux acteurs, tels que les donateurs bilatéraux et les IFI, n'ont pas la volonté de contribuer de manière active à l'amélioration de la coordination. Des mécanismes tels que le processus de contrôle par les pairs du CAD devraient évaluer la performance des donateurs dans les environnements post-conflit ainsi que dans les autres environnements fragiles.

5.4.2 Financement de la consolidation de la paix post-conflit

Recommandation : les donateurs devraient financer le règlement rapide des arriérés des pays d'Afrique sortant d'un conflit afin de permettre à ces derniers d'accéder rapidement au financement à des conditions de faveur offert par les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport relatives à la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement prévisible à long terme, sous forme de subventions, suffisant pour répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

89 Il ne peut pas y avoir de consolidation de la paix post-conflit efficace sans financement adéquat. Le versement rapide d'une aide est nécessaire pour entamer le processus de reconstruction et répondre aux besoins immédiats. Mais, contrairement à ce qui se passe avec l'aide humanitaire, l'accès rapide à une aide au développement importante est souvent problématique. Il en résulte souvent un retard du soutien international en faveur de la reconstruction et du développement à long terme. Dans certains cas, cela nuit aux opérations de maintien de la paix visant à promouvoir la sécurité immédiate car elles ne s'accompagnent pas des mesures nécessaires pour s'attaquer aux causes socio-économiques de l'insécurité continue¹⁰⁷.

90 Les pays qui sortent d'un conflit ont tendance à avoir des arriérés sur le remboursement de la dette et il leur est impossible d'obtenir des IFI un financement à des conditions de faveur important tant que ces arriérés n'ont pas été réglés. En Afghanistan, les donateurs bilatéraux ont aidé le pays à accéder plus rapidement au financement à des conditions de faveur en réglant les arriérés des deux pays et en favorisant un accord rapide sur ce financement. Les pays d'Afrique pourraient bénéficier d'un traitement similaire si les donateurs bilatéraux faisaient preuve de la volonté nécessaire. Les fonds requis pour le règlement de ces arriérés pourraient passer par la nouvelle Facilité pour les pays sortant d'un conflit créée par la Banque africaine du développement en 2004. Ce financement à des conditions de faveur devrait se présenter sous la forme de subventions plutôt que de prêts, conformément aux recommandations du chapitre 9¹⁰⁸.

91 Afin que le financement à court terme soit suffisant pendant la phase de règlement des arriérés, le Groupe de haut niveau des Nations unies a recommandé la création d'un nouveau Fonds de consolidation de la paix permanent de 250 millions d'USD¹⁰⁹. Ceci permettrait aux gouvernements des pays sortant d'un conflit de disposer d'un financement à court terme pour leurs dépenses courantes, ainsi que pour la réhabilitation et la réintégration. L'élargissement du Fonds post-conflit de la Banque mondiale, dont le montant actuel est de 30 millions d'USD seulement sur trois ans, viserait le même objectif. Nous suggérons de l'élargir progressivement : 30 millions d'USD chaque année pendant les trois prochaines années et 60 millions d'USD par la suite. L'autorisation de financer les programmes de désarmement et de démobilisation (aspects centraux de pratiquement toutes les opérations

de consolidation de la paix) sur les budgets de maintien de la paix évalués (ce que le Groupe de haut niveau des Nations unies recommande aussi) devrait également être envisagée. Les donateurs devraient accorder un soutien suffisant à la réforme du secteur de la sécurité après les conflits (voir plus haut les recommandations de la section « Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents »). Lorsque les principaux acteurs ne sont pas en mesure de s'engager dans ce secteur, ceux qui le sont devraient chercher activement à combler les lacunes.

92 Les niveaux de financement externe doivent être soutenus, car il ne fait aucun doute que c'est l'assistance à moyen-long terme qui a le plus d'impact¹⁰. Cependant, le financement en faveur des pays sortant d'un conflit baisse souvent au bout de quelques années, car d'autres « urgences » attirent l'attention des donateurs. La recommandation susmentionnée porte uniquement sur l'accès au financement au stade initial, par opposition au financement prévisible à long terme. Pour garantir des niveaux soutenus de financement, conformément aux recommandations du chapitre 9 relatives à la prévisibilité de l'aide, les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent apporter un financement prévisible à long terme aux pays qui sortent d'un conflit.

5.5 Conclusion

93 Sans des investissements nettement plus importants et plus efficaces dans la prévention de l'émergence, de la progression et de la répétition des conflits violents, l'Afrique et la communauté internationale ne peuvent pas espérer atteindre leurs objectifs de développement et les Africains continueront à être privés de leurs droits de l'homme fondamentaux. Dans ce chapitre, nous avons identifié plusieurs manières de réaliser cet investissement. Mais l'objectif de ce chapitre ne sera atteint que s'il s'accompagne de mesures de promotion de la croissance, du développement et de la bonne gouvernance. Prendre un tel engagement aura pour effet non seulement de sauver des vies et de permettre le développement, mais également de réduire les frais militaires futurs ainsi que les budgets d'aide humanitaire, de reconstruction et de maintien de la paix.

Recommandations sur la paix et la sécurité

Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans une augmentation des investissements dans la prévention des conflits, le développement de l'Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide que les Africains attendent. C'est aux Africains que la responsabilité première de résoudre les conflits en Afrique devrait incomber, mais le monde développé peut faire beaucoup plus pour renforcer la prévention des conflits. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité.

S'attaquer aux causes des conflits et développer la capacité de les gérer

- Pour que l'aide joue un rôle plus efficace dans la réduction des conflits, tous les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devraient obligatoirement utiliser des évaluations de réduction des risques de conflits violents et d'amélioration de la sécurité humaine lorsqu'ils formulent leurs stratégies d'assistance nationales et régionales.
- À titre de priorité et au plus tard en 2006, la communauté internationale devrait entamer des négociations sur le traité international du commerce des armes (TCA).
- La communauté internationale doit également adopter des accords plus efficaces et exécutoires sur le commerce territorial et extraterritorial des armes ainsi que des normes communes de surveillance et de mise en œuvre. Ces accords pourraient être intégrés dans un TCA complet.
- Afin d'accélérer l'adoption de mesures de contrôle du commerce des ressources naturelles utilisées pour financer les guerres, la communauté internationale devrait :
 - se mettre d'accord sur une définition commune des « ressources sources de conflit », devant être approuvée mondialement par le biais des Nations unies ;
 - créer un comité d'experts permanent au sein de l'ONU chargé de surveiller les liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents et la mise en œuvre des sanctions. Le comité d'experts devrait être habilité à recommander des mesures coercitives au Conseil de sécurité de l'ONU.
- Les pays de l'OCDE devraient encourager l'élaboration et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises travaillant dans des régions présentant des risques de conflits violents, devant être intégrées dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits

La communauté internationale doit honorer les engagements pris en ce qui concerne le renforcement de la capacité de maintien de la paix de l'Afrique, y compris sur le plan du soutien en matière de formation et de logistique. Mais elle doit aller plus loin et investir davantage dans des moyens de prévention efficaces et dans des moyens non militaires de résoudre les conflits.

- Pour permettre à l'UA d'agir rapidement et efficacement en matière de prévention et de résolution des conflits violents, les donateurs devraient s'engager à financer au moins 50 % du Fonds pour la paix de l'UA à partir de 2005. Dans la mesure du possible,

et en contrepartie de la mise en œuvre d'un système de responsabilité financière efficace par l'UA, ces contributions devraient ne pas être affectées à une fin précise et être versées ensemble chaque année. Lorsqu'ils sont versés directement aux CER, les fonds devraient également être coordonnés et, si possible, ne pas être affectés à une fin précise.

- En 2005, l'ONU et les organisations régionales devront prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour la prévention et la résolution des conflits. Elles devront également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.
- En 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait instituer la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme l'a proposé le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement. Cette commission devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour s'acquitter de sa mission de prévention des conflits violents et de coordination de la reconstruction post-conflit.

Consolider la paix après les conflits

Nous recommandons d'autres mesures en plus du soutien à la Commission de construction de la paix des Nations unies pour améliorer la coordination de la consolidation de la paix après les conflits, à savoir :

- Les donateurs devraient financer le règlement rapide des arriérés des pays Africains sortant d'un conflit afin de permettre à ses derniers d'accéder rapidement au financement à des conditions de faveur offerts par les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport relatives à la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement à long terme et prévisible, sous forme de subventions, suffisant pour répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

Annexe 1 : Recommandation sur le régime des sanctions, article VIII

Un monde plus sûr : notre affaire à tous – Rapport du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement

Le Conseil de sécurité doit veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées et exécutées :

- (a) En imposant un régime de sanctions, y compris les embargos sur les armes, le Conseil de sécurité devrait créer systématiquement des mécanismes de suivi et les doter des pouvoirs et des moyens nécessaires pour mener des enquêtes approfondies efficaces. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être prévues pour ces mécanismes ;
- (b) Les comités des sanctions du Conseil de sécurité devraient être priés d'améliorer les directives et procédures d'établissement de rapports afin d'aider les États à appliquer les sanctions et à perfectionner les procédures afin de tenir à jour des listes précises de particuliers et d'entités tombant sous le coup de sanctions ciblées ;
- (c) Le Secrétaire général devrait nommer un haut fonctionnaire doté de moyens d'appui suffisants qui serait chargé de permettre au Secrétaire général de communiquer au Conseil de sécurité une étude de la meilleure voie à suivre pour cibler les sanctions et aider à en coordonner l'application. Ce haut fonctionnaire aurait également pour mission de soutenir les actions en matière de respect des dispositions, de définir les besoins en assistance technique et de coordonner cette assistance, et de formuler des recommandations concernant les aménagements nécessaires pour rehausser l'efficacité des sanctions ;
- (d) Les donateurs devraient affecter davantage de ressources au renforcement de la capacité des États membres d'appliquer les sanctions dans les domaines de la loi, de l'administration, de la police et du contrôle des frontières. Ces mesures de renforcement des capacités devraient également porter sur le renforcement de l'interdiction du trafic aérien dans les zones de conflit ;
- (e) En cas de violations systématiques confirmées, le Conseil de sécurité devrait imposer des sanctions secondaires contre les auteurs de violations systématiques et organisées des sanctions ;
- (f) Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Conseil de sécurité, mettre en place un mécanisme de vérification approprié pour superviser l'administration des sanctions.

Les comités des sanctions devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

Le Conseil de sécurité devrait continuer de chercher à atténuer les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

Dans les cas où les sanctions sont assorties de listes de particuliers ou d'entités, les comités des sanctions devraient mettre en place des procédures d'examen des cas des personnes ou entités affirmant avoir été inscrites ou maintenues sur ces listes à tort.

Annexe 2 : Recommandation sur la Commission de construction de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, article XV Un monde plus sûr : notre affaire à tous – Rapport du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement

Nous recommandons que le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'article 29 de la charte de Nations unies, après avoir consulté le Conseil économique et social, crée une commission de construction de la paix.

La mission de cette commission consisterait essentiellement à déterminer quels sont les pays en difficulté et risquant de sombrer dans la déliquescence ; à organiser, en collaboration avec le gouvernement de tel ou tel pays, la fourniture d'une aide préventive afin d'éviter que le mouvement ne s'amplifie ; à aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre ; et, en particulier, à mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et à entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire.

La composition exacte de la Commission de construction de la paix, ses règles de fonctionnement et son rattachement hiérarchique restent à déterminer, ce qui devrait être fait en tenant compte des orientations suivantes :

- a) La Commission de construction de la paix devrait compter un nombre de membres raisonnablement modeste ;
- b) Il conviendrait qu'elle se réunisse selon des modalités différentes selon qu'il s'agit d'examiner des questions de politique générale ou des stratégies par pays ;
- c) Elle devrait être présidée pour une durée d'au moins un an par un de ses membres ayant reçu l'agrément du Conseil de sécurité ;
- d) Outre le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social de l'ONU devrait y être représenté ;
- e) Des représentants du pays concerné devraient être invités à assister à ses réunions ;
- f) Le Directeur général du Fonds monétaire international, le Président de la Banque mondiale et, le cas échéant, les patrons des banques de développement régionales devraient être représentés à ses réunions par de hauts responsables convenablement choisis ;
- g) Des représentants des principaux pays donateurs et, le cas échéant, des principaux fournisseurs de contingents, devraient être invités à participer à ses travaux ;
- h) Des représentants d'organisations régionales et sous-régionales devraient être invités à participer à ses travaux lorsque lesdites organisations interviennent activement dans le pays concerné.

Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Il conviendrait qu'un bureau d'appui à la consolidation de la paix soit créé au sein du Secrétariat, afin que la Commission de construction de la paix dispose des services de secrétariat voulus et que le Secrétaire général puisse intégrer les politiques et stratégies en matière de consolidation de la paix à l'échelle du système, établir les pratiques optimales et apporter un appui coordonné aux opérations hors siège.

Le Bureau devrait être doté d'un effectif d'une vingtaine de fonctionnaires d'horizons divers issus du système des Nations unies et justifiant d'une bonne expérience des aspects stratégiques et opérationnels de la consolidation de la paix. Outre l'appui apporté au Secrétaire général et à la Commission de construction de la paix, le Bureau pourrait aussi, lorsque cela lui est demandé, fournir une assistance et des conseils aux chefs des opérations de maintien de la paix, ou aux coordonnateurs résidents des Nations unies, ou aux gouvernements – s'agissant par exemple d'élaborer une stratégie en matière d'arrangements politiques de transition ou de mettre en place de nouvelles institutions publiques. Le Bureau présenterait à la Commission de construction de la paix, deux fois par an, une analyse des situations à surveiller qui l'aiderait à organiser ses travaux.

Le Bureau devrait aussi tenir des listes d'experts locaux et internationaux, singulièrement de spécialistes de l'après-conflit.

Le Bureau devrait être doté d'un conseil consultatif interinstitutions dirigé par le Président du Groupe des Nations unies pour le développement, qui veillerait à ce qu'il conduise ses activités en coopérant efficacement avec les autres éléments du système qui apportent un appui connexe.

Chapitre 6

Investir dans les ressources humaines, sans laissés-pour-compte

Résumé

Pour que le développement humain progresse de manière réelle et durable, un changement fondamental s'impose. Ce changement ne se produira que si les femmes et les hommes y participent pleinement. Le monde a pris des engagements prometteurs, dont le programme Éducation pour tous et la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU. Il est essentiel d'honorer ces engagements pour atteindre les OMD. Mais, pour cela, rien ne sert d'adopter encore d'autres initiatives concurrentes. Pour accomplir des progrès soutenus, il faut un financement qui s'aligne sur les systèmes de santé et d'éducation nationaux et qui soit harmonisé avec les autres types d'assistance et les complète. Pour utiliser de manière efficace ces nouvelles ressources importantes, il faudra accorder une attention toute particulière aux mécanismes de mise en œuvre et de surveillance des résultats et à la reddition de comptes aux communautés pauvres bénéficiaires.

Parmi les mesures pratiques envisageables, citons :

- financer une **éducation gratuite de base** pour tous les garçons et filles d'Afrique subsaharienne, qui leur soit utile dans l'Afrique d'aujourd'hui. Accorder à l'enseignement secondaire, supérieur et professionnel, ainsi qu'à la formation continue et à la formation des enseignants, l'importance qu'ils méritent dans le système éducatif global ;
- renforcer les systèmes de santé en Afrique de façon à ce que tous les citoyens aient accès aux **soins de base**. Ceci supposera des investissements considérables dans les ressources humaines, dans les services de santé génésique et sexuelle, dans le développement de nouveaux médicaments, ainsi que dans le soutien à la gratuité des soins. Grâce à des stratégies cohérentes et intégrées, cette approche pourrait effectivement permettre **d'éradiquer les maladies qui foudroient les pauvres**, comme la tuberculose, le paludisme et d'autres maladies parasitaires ;
- appliquer d'urgence la **Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU** et, en tant que priorité première, veiller à ce que les services appropriés soient accessibles à tous. Mobiliser et intégrer la réponse internationale derrière des stratégies nationales cohérentes, complètes et pourtant audacieuses qui tiennent compte des rapports de force et des problèmes d'inégalité des sexes ;
- permettre aux familles et aux communautés de continuer à protéger **les orphelins et les enfants vulnérables**, par des apports de financement prévisibles aux stratégies nationales de protection sociale ;
- honorer les engagements du **Plan d'action sur l'eau** du G8 par l'augmentation du financement alloué au programme Vision de l'eau en Afrique en vue de réduire de

75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires de base d'ici à 2015, avec une évaluation des progrès accomplis en 2007.

De toutes les questions abordées dans ce rapport, la santé, l'éducation et l'inclusion sociale sont celles qui nécessitent le plus de ressources. Nous recommandons que ces ressources soient apportées de manière prévisible, à long terme, avec une augmentation régulière soigneusement planifiée en fonction de l'amélioration de la capacité des gouvernements africains de fournir des services efficaces.

1 La sécurité humaine englobe l'ambition des hommes et des femmes de ne pas se trouver dans le besoin, d'échapper à la peur, à la maladie et à l'ignorance, et d'avoir la liberté de mener leur vie comme ils l'entendent¹. Pour y parvenir, le développement humain cherche à étendre les possibilités qui sont offertes aux personnes, afin de les aider à construire leur vie et à réaliser leur potentiel avec dignité. Le développement humain possède une valeur intrinsèque. Chacun y a droit. Mais il s'agit également d'une question d'intérêt public : le développement a une valeur pour les autres. Le développement humain est également essentiel pour le développement économique et politique de l'ensemble de la société. La santé, l'éducation et la protection sociale sont des investissements productifs non seulement pour l'individu mais également dans le capital de base d'un État, c'est-à-dire ses ressources humaines et, notamment, les enfants et les jeunes qui sont son avenir. La justice sociale exige que nous travaillions ensemble afin que ces droits de base soient une réalité en Afrique.

2 Les défis sont immenses. Au rythme actuel, les objectifs du Millénaire pour le développement (la réduction de la pauvreté de moitié, l'enseignement primaire universel et l'élimination de la mortalité infantile évitable) seront atteints en Afrique subsaharienne non pas en 2015 mais avec entre 100 et 150 ans de retard². En 2004, le SIDA a fait plus de 2 millions de victimes en Afrique subsaharienne et plus de 3 millions de personnes ont été infectées cette année-là³. La crise n'a pas encore atteint son plus haut niveau. En Afrique subsaharienne, les trois quarts des jeunes qui vivent avec le VIH/SIDA sont des femmes. Pendant ce temps, les systèmes d'éducation et de santé se sont dégradés après des années de négligence et il existe des pénuries énormes de médecins, d'infirmières et d'enseignants. Se maintenir en bonne santé est particulièrement coûteux pour les pauvres, un tiers de leurs dépenses mensuelles étant consacrées au seul traitement de la paludisme⁴.

3 Pour que le développement humain progresse réellement, un changement fondamental s'impose. Le monde a pris des engagements prometteurs, dont les objectifs du Millénaire pour le développement et le programme Éducation pour tous en 2000 et la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA à l'assemblée générale des Nations unies en 2001. Il faut honorer ces engagements. Mais pas en adoptant de nouvelles initiatives. Au lieu de cela, il faut un financement qui soutienne des stratégies cohérentes de renforcement des systèmes d'éducation et de santé adoptées par les pays concernés. Le financement des donateurs a été de courte durée, irrégulier et largement lié à l'utilisation des ressources humaines et des produits des pays donateurs. Les initiatives exclusivement axées sur des problèmes précis ont abouti à l'établissement de systèmes parallèles se faisant concurrence, ce qui amoindrit davantage encore la capacité gouvernementale. Dans des États fragiles, la coordination de l'assistance est encore plus essentielle. Nous ne demandons pas seulement une augmentation notable du financement, nous demandons également un financement prévisible et à plus long terme. Nous demandons que ces investissements augmentent à un rythme soigneusement étudié, afin que la capacité gouvernementale d'absorber le financement et d'obtenir des résultats s'améliore progressivement. Surtout, nous préconisons que l'investissement vienne à l'appui des engagements nationaux d'amélioration des services, soutienne le leadership africain et repose sur des partenariats authentiques entre les gouvernements, la société civile et la communauté internationale.

4 Mais il y a beaucoup plus à faire, et les gouvernements africains doivent continuer à montrer qu'ils sont résolus à fournir des services de qualité. Si les incitations n'ont pas pour but d'améliorer les résultats – de meilleurs services d'éducation et de santé – l'augmentation du financement n'aura qu'un impact limité. Pour améliorer la qualité de ces services et l'efficacité des investissements, il est essentiel d'obliger les services à rendre des comptes aux communautés, en les faisant participer à la conception et à la prestation des services, ou par l'intermédiaire des hommes politiques. En outre, les gouvernements doivent également, par la surveillance désagrégée, axer leur gestion sur l'obtention de résultats, afin d'améliorer davantage encore l'efficacité et d'intégrer les plus pauvres dans les services. Mais l'allocation des ressources doit être effectuée en réponse aux besoins et en fonction du potentiel d'obtention de résultats – et pas seulement en fonction des performances passées ou des relations d'aide précédentes. Les questions de responsabilité, de transparence et de capacité de prestation de service sont traitées plus en détail au chapitre 4.

5 Dans ce chapitre, nous présentons les mesures urgentes et audacieuses que la communauté internationale doit prendre pour que les choses changent réellement, ainsi que les réformes que les gouvernements africains doivent entreprendre. Nous commençons par les mesures de soutien à la nouvelle vision de l'Afrique pour l'éducation : une éducation utile et intégrant les filles comme les garçons. Nous expliquons pourquoi il importe que le soutien soit équitablement équilibré dans tout le secteur, du primaire au secondaire, sans oublier l'enseignement supérieur, l'instruction des adultes, la formation professionnelle et la formation des formateurs. Les mesures visant à renforcer l'enseignement supérieur sont décrites au chapitre 4. Dans un deuxième temps, nous présentons les mesures qui s'imposent pour consolider les systèmes de santé et éradiquer les maladies évitables. L'harmonisation et l'intégration des initiatives derrière des stratégies nationales cohérentes jouent un rôle majeur à cet égard. Dans un troisième temps, nous indiquons les mesures qui s'imposent pour parvenir à ce que trois ménages sur quatre aient l'eau et des sanitaires en 2015, par l'intégration des efforts derrière des stratégies nationales uniques et des stratégies de gestion des bassins fluviaux uniques. Tout au long de ce rapport, nous insistons sur le fait que la pandémie du VIH/SIDA appelle une réponse urgente, mais nous indiquons, dans une quatrième section, les principales mesures nécessaires pour que la campagne contre le VIH/SIDA soit cohérente et globale. Ceci suppose que les donateurs travaillent ensemble derrière les Africains afin de soutenir pleinement des stratégies locales appropriées aux rapports de forces et aux relations entre les sexes. Dans une cinquième section, nous envisageons les mesures supplémentaires qui s'imposent pour lutter contre l'exclusion et la vulnérabilité et mettre fin à ces cycles interdépendants afin de permettre aux familles et aux communautés de protéger les orphelins et les enfants vulnérables. Ces interventions devraient également réduire les inégalités entre les groupes et ainsi atténuer une des sources d'instabilité politique et de conflit. Là encore, les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à une plus grande intégration sont également envisagés dans d'autres chapitres. La protection des droits des femmes et des enfants et la reconnaissance de l'impact énorme de la pandémie du VIH/SIDA constituent les fondements de cette analyse.

6.1 Une éducation et des compétences répondant aux besoins de l'Afrique contemporaine

6 L'éducation est un droit de l'homme fondamental⁶. Il s'agit d'un moyen permettant aux personnes de se réaliser et de transmettre des valeurs d'une génération à l'autre. Elle joue également un rôle essentiel dans la croissance économique et la santé des populations. Les pays qui sont mal partis pour atteindre l'objectif de développement du Millénaire d'égalité des sexes dans l'éducation (près de la moitié de ces pays se trouvent en Afrique) auront des taux de mortalité infantile de 1,5 % plus élevés que les pays dotés de meilleurs systèmes

d'éducation et ils auront également 2,5 % plus d'enfants trop maigres⁶. D'après une étude de la Banque mondiale menée dans 17 pays d'Afrique subsaharienne, il existe une corrélation nette entre l'éducation et des niveaux d'infection au VIH/SIDA inférieurs⁷. De toute évidence, l'éducation devrait jouer un rôle puissant dans la prévention du VIH/SIDA. Prolonger la scolarisation des filles d'une année augmente leurs revenus futurs de 10-20 %⁸. Plus les enfants, les filles en particulier, restent longtemps à l'école et suivent des études plus élevées, plus ces bienfaits augmentent⁹. L'éducation présente des avantages indubitables – en termes de sécurité humaine et en tant qu'investissement de rendement très élevé.

7 « L'éducation pour tous » est le titre d'une des promesses les plus fabuleuses jamais faites par la communauté internationale¹⁰. Au Forum mondial de l'éducation qui s'est tenu à Dakar, au Sénégal, en 2000, les nations réunies se sont engagées à offrir une éducation primaire gratuite et obligatoire à tous les enfants du monde et à faire reculer de moitié l'analphabétisme des adultes d'ici à 2015¹¹, et à éliminer l'inégalité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire d'ici à 2005¹². La qualité de l'éducation devait s'améliorer, ainsi que la puériculture et l'éducation des petits enfants et la formation en dynamique de la vie des jeunes. Les pays du monde entier se sont également engagés à ce « qu'aucun pays sérieusement déterminé à réaliser l'éducation pour tous ne soit freiné dans la réalisation de cet objectif par le manque de ressources »¹³. En 2002, l'initiative « Fast Track »¹⁴ a été lancée dans le but de fournir les ressources nécessaires pour tenir cette promesse. Fast Track est un partenariat de donateurs qui se sont mutuellement engagés à accélérer les progrès dans l'éducation primaire. Cette initiative permet de disposer d'un cadre pratique, non seulement pour l'harmonisation des fonds des donateurs visant à soutenir les stratégies d'éducation des gouvernements africains, mais également pour la définition commune de la réussite des résultats obtenus.

6.1.1 Le moment est venu de tenir nos promesses

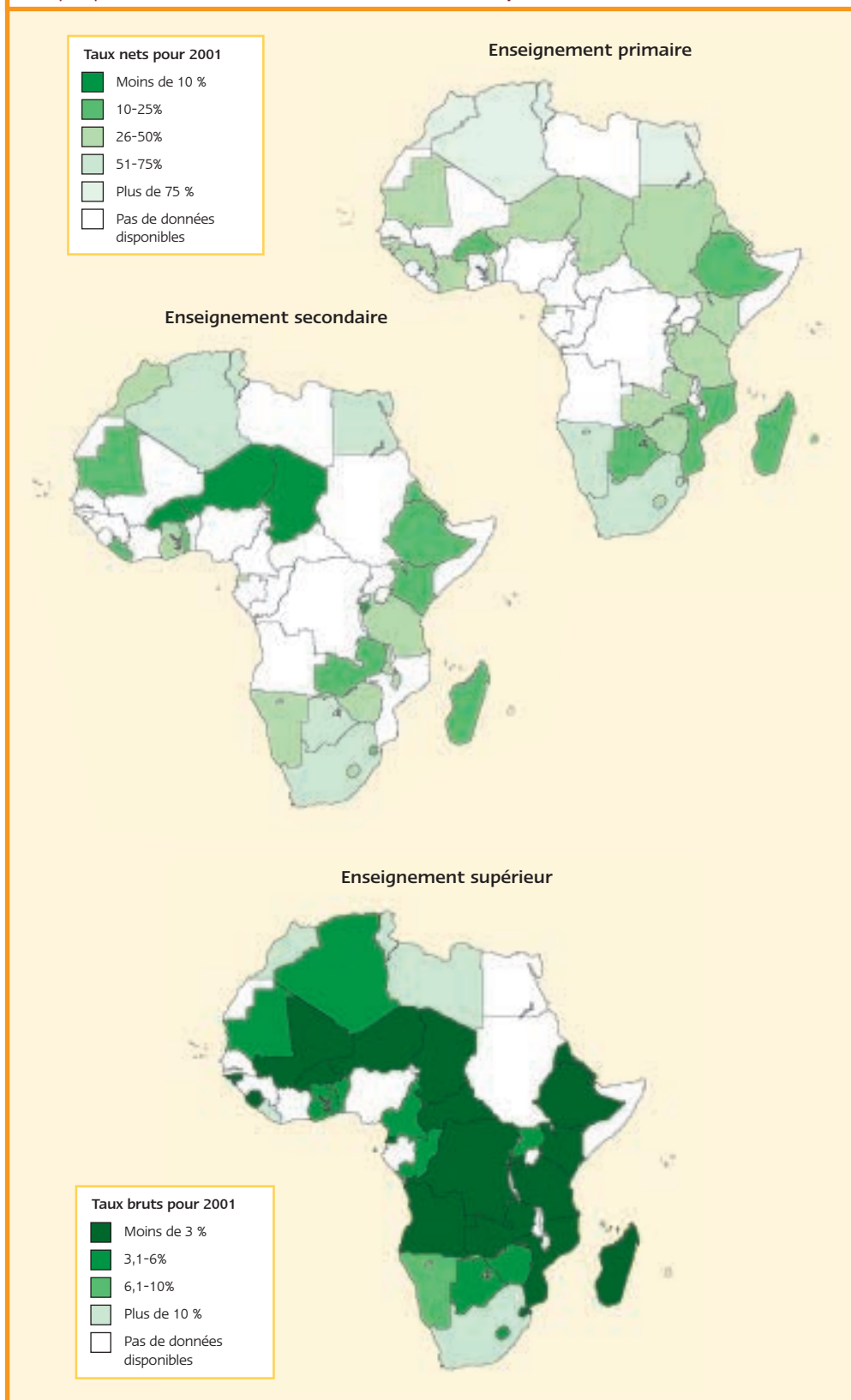
8 Six domaines nécessitent une intervention prioritaire de la communauté internationale en partenariat étroit avec les gouvernements et les acteurs non étatiques africains : l'amélioration de la planification et de l'équilibrage des ressources dans tout le secteur de l'éducation – du primaire au secondaire, sans oublier l'enseignement supérieur, l'instruction des adultes et la formation professionnelle ; le respect des engagements pris en matière d'aide et l'amélioration du leadership international et de la coordination de l'aide ; l'égalité des sexes ; la formation et la fidélisation des enseignants ; la participation des communautés et l'élaboration de programmes d'étude adaptés aux besoins actuels.

Mieux investir les ressources dans tout le secteur de l'éducation

9 L'éducation primaire s'améliore actuellement dans certains des pays les plus pauvres, au Burkina Faso, au Bénin et en Érythrée par exemple¹⁵. Ainsi, le nombre total d'enfants allant à l'école primaire en Afrique subsaharienne a augmenté de 48 % entre 1990 et 2001¹⁶. Mais les progrès de la scolarisation universelle sont irréguliers (cf. graphique 6.1). Les niveaux de scolarisation sont généralement les plus bas dans les zones rurales¹⁷ et certains groupes, tels que les filles, les enfants handicapés et les orphelins, sont marginalisés. Certaines stratégies donnent de très bons résultats, ce qui est le cas de la gratuité de l'école primaire, laquelle peut considérablement améliorer les taux de scolarisation. Mais une planification minutieuse est nécessaire pour maintenir la qualité de l'éducation afin que ces améliorations aboutissent effectivement à de meilleurs résultats éducatifs. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsqu'un engagement politique marqué existe¹⁸, ce qui montre que le changement doit venir des Africains.

10 Mais il faut faire plus pour parvenir à ce que les 40 millions d'enfants d'Afrique subsaharienne actuellement hors du système éducatif aillent à l'école¹⁹. Le soutien doit cibler les pays présentant un risque élevé de ne pas atteindre les objectifs d'éducation

Graphique 6.1 Les taux de scolarisation en Afrique



Source : Rapport de suivi mondial, UNESCO, 2004

primaire universelle et d'égalité des sexes en 2015 : au Niger, au Burkina Faso et en Angola, le nombre d'années de scolarisation escompté est en moyenne inférieur à cinq ans et, au Tchad, en Guinée équatoriale, en Guinée-Bissau, à Madagascar et au Rwanda, plus de 60 % des enfants abandonnent l'école²⁰.

11 Dans les pays où plus d'enfants vont à l'école primaire, la demande d'éducation secondaire ou de formation professionnelle est plus élevée. Dans ces cas-là, la compétition pour l'obtention de places dans les établissements d'enseignement secondaire sous-financés devient un problème²¹. Les places sont accordées de préférence aux garçons et aux enfants aisés dans les zones urbaines²². La participation à l'enseignement supérieur est également très faible : la plupart des pays ont des taux d'inscription bruts de moins de 10 % et, dans certains cas, de moins de 1 % (Tchad, Guinée-Bissau et Tanzanie). Là encore, les places sont généralement offertes à quelques privilégiés. Il importe d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur non seulement pour faciliter l'obtention d'un emploi administratif ou l'exercice d'une autre profession (et la formation des enseignants et des administrateurs dont le système éducatif a besoin à tous les niveaux), mais également pour avoir des citoyens responsables dans toute la société. En dehors de l'éducation formelle, l'apprentissage des adultes tout au long de la vie joue un rôle important dans le développement des valeurs et des compétences des sociétés. De même, il existe un rapport entre l'instruction des mères par le biais de programmes d'alphabétisation des adultes et l'amélioration de la scolarisation des enfants et de leurs résultats scolaires²³.

12 Par conséquent, en plus de la priorité de l'éducation de base, qui donne les résultats les plus équitables, l'éducation au sens large ne doit pas être négligée, fait reconnu dans le programme Éducation pour tous et ressortant de nos consultations²⁴. Nous approuvons le passage du concept conventionnel d'éducation « primaire » à celui d'éducation « de base » – définie dans la stratégie éducative du NEPAD/UA comme un cycle de neuf ans d'école primaire et de premier cycle du secondaire²⁵. Le deuxième cycle du secondaire, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur adaptés aux besoins du marché du travail de chaque pays, constituent ainsi le prolongement logique de l'éducation de base. Tous les éléments font partie d'un système complémentaire et se renforcent mutuellement. Ceci suppose une planification répandant aux priorités propres à chaque pays, mettant les réformes en place de manière progressive en fonction des besoins et allouant les ressources à l'ensemble du secteur de l'éducation.

Honorer les engagements pris et améliorer le leadership international et la coordination de l'aide

13 En dépit de la rhétorique audacieuse de la déclaration Éducation pour tous, la communauté internationale ne verse pas les fonds promis. L'aide n'a que peu augmenté. En 2001-2002, 1,2 milliard d'USD seulement a été versé par les donateurs pour financer l'éducation primaire dans le monde, dont seulement un tiers pour l'Afrique subsaharienne²⁶. Les estimations des sommes requises pour financer l'éducation primaire universelle en Afrique varient considérablement. D'après les estimations de la Banque mondiale, il faudra 1,9 milliard d'USD de plus pour 33 pays d'Afrique subsaharienne²⁷, mais ce chiffre ne tient pas compte des besoins des 15 autres pays, ni des interventions plus globales nécessaires pour améliorer la qualité que nous recommandons ci-dessous – y compris une éducation soucieuse d'intégrer les filles, tenant systématiquement compte du VIH/SIDA, qui investit dans ses enseignants, qui développe des programmes d'études adaptés et qui va au-delà du primaire. Pour l'enseignement secondaire uniquement, il faudrait 2,3 milliards d'USD par an, au bas mot²⁸.

14 Nous estimons donc qu'il manquera 7 à 8 milliards d'USD chaque année pour parvenir à un équilibre équitable dans l'offre d'éducation en Afrique subsaharienne, mais que cette somme devrait être versée sous forme d'augmentation mesurée régulière, dont le but serait

de remettre la structure de base en état dans un premier temps, de manière, par exemple, à avoir suffisamment d'enseignants et une offre équitable, ainsi que des gouvernements capables d'obtenir des résultats. **Recommandation : les donateurs et les gouvernements africains devraient honorer leurs engagements en ce qui concerne l'Éducation pour tous, afin que chaque enfant d'Afrique aille à l'école. Les donateurs devraient verser 7 à 8 milliards d'USD de plus par an, alors que les gouvernements africains développent des plans nationaux complets en vue d'offrir une éducation de qualité.** Ceci amènerait les dépenses d'éducation à une moyenne de 6 % du PIB dans chaque pays²⁹. Cela serait suffisant pour renforcer les systèmes éducatifs de manière globale et permettre à tous les enfants d'avoir une éducation de base et à la moitié de passer au secondaire. Ce financement passera en partie par l'initiative Fast Track. Il faut 1,4 milliard d'USD cette année pour les pays qui ont des plans approuvés prêts à être mis en œuvre immédiatement. Les fonds devront augmenter progressivement à mesure que l'élargissement de l'initiative Fast Track à d'autres pays d'Afrique subsaharienne s'accéléra³⁰, comme convenu à la réunion annuelle d'Éducation pour tous de 2004 et approuvé par le projet Millénaire de l'ONU. Certains de ces pays ont des plans qui attendent d'être approuvés, mais d'autres ont besoin d'un soutien supplémentaire, notamment les pays qui ne reçoivent pas un financement suffisant des donateurs³¹, les pays touchés par des conflits et ceux qui présentent des disparités importantes sur le plan de l'éducation mais qui n'ont pas de structures de bonne gouvernance³². Le droit à l'éducation devrait être reconnu même dans les États fragiles. L'équilibrage du financement global se fera par le biais des budgets nationaux.

15 Ceci ne sera efficace que si les gouvernements africains ont l'initiative et agissent vigoureusement. Le financement dépendra donc des plans d'éducation globaux adoptés pour veiller à ce que les investissements soient répartis de manière équitable et progressive dans tout le secteur. L'importance accordée à chaque élément du plan sectoriel dépendra de la situation actuelle dans chaque pays³³. Les plans devraient être axés sur la gestion en vue de résultats, ce qui suppose d'obtenir des informations permettant d'évaluer ce qui marche et d'allouer les ressources de manière appropriée. Les plans devraient être liés à des stratégies de lutte contre la pauvreté, accorder la priorité à l'éducation de base et insister fortement sur l'éducation des filles. Les gouvernements doivent également élaborer des mécanismes en vue d'augmenter la responsabilité envers les communautés, point sur lequel nous reviendrons plus loin.

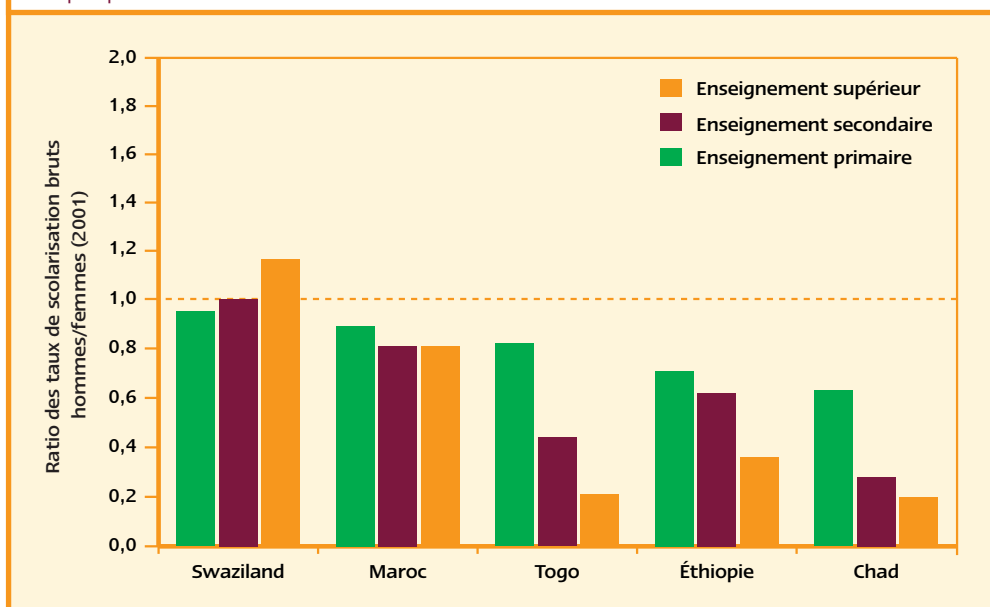
16 De même, des mesures vigoureuses de la part des donateurs s'imposent. Le financement des donateurs doit s'aligner sur les priorités nationales³⁴, dans le cadre de partenariats avec les gouvernements africains. Pour être plus efficaces, les investissements doivent également être plus souples. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les donateurs doivent apporter un financement prévisible et soutenu pour permettre aux gouvernements d'investir dans des plans à long terme ainsi que dans leurs dépenses courantes (salaires des enseignants, etc.).

17 Mais cela n'est pas encore suffisant. Pour rendre les investissements efficaces, la communauté internationale doit améliorer sa coordination sous un leadership plus vigoureux de l'UNESCO et de l'initiative Fast Track afin de parvenir à une délimitation plus claire des rôles et d'éviter ainsi la duplication d'activités. L'initiative Fast Track devrait également renforcer la représentation africaine dans ses groupes de travail ainsi que dans ses processus de planification et d'analyse.

L'égalité des sexes

18 L'éducation est un droit autant pour les filles que pour les garçons. En outre, comme nous l'avons vu plus haut, l'impact de l'éducation sur le développement est plus marqué lorsque les filles sont instruites. En particulier, l'éducation des filles contribue à la réduction de la propagation du VIH/SIDA. Elle a été vue comme un facteur essentiel de la baisse des

Graphique 6.2 Ratio de scolarisation hommes/femmes



Des ratios de scolarisation supérieurs à 1 indiquent un niveau de scolarisation des femmes supérieur à celui des hommes. Des ratios de scolarisation inférieurs à 1 indiquent un niveau de scolarisation des hommes supérieur à celui des femmes

Source : Rapport de suivi mondial, UNESCO, 2004.

niveaux de prévalence en Ouganda³⁵. L'éducation des filles constitue également un investissement indirect dans l'éducation de la génération suivante³⁶. Il est donc inacceptable qu'il y ait encore des inégalités prononcées entre les sexes dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne (cf. graphique 6.2). Nos consultations ont montré à quel point le problème est préoccupant et son importance a également été soulignée dans le projet Millénaire de l'ONU³⁷. En dépit de progrès rapides et notables accomplis dans certains pays, qui montrent ce qui est possible³⁸, le premier objectif des OMD – éliminer les inégalités entre les sexes dans l'éducation primaire et secondaire d'ici à 2005 – ne sera de toute évidence par atteint à la date prévue.

19 Des initiatives ont été lancées au niveau africain et international en vue de remédier au problème. La démarche adoptée consiste à faire connaître et à propager ce qui marche³⁹. Des investissements supplémentaires en faveur des filles s'imposent pour parvenir à l'égalité dans le domaine de l'éducation. Parmi les interventions ayant un impact notable, citons : la réduction des obstacles financiers tels que les frais de scolarité, l'offre de repas scolaires gratuits ou de subventions de scolarisation⁴⁰ et la création d'un environnement scolaire plus favorable aux filles. Ceci suppose de s'attaquer au problème de l'abus sexuel de la part des enseignants, problème d'une fréquence préoccupante⁴¹, d'installer des toilettes et d'engager plus d'enseignants. Le Niger est en train de mettre en place une stratégie innovante dans le but de favoriser la scolarisation des filles. L'objectif est de veiller à ce qu'il y ait une école et un puits dans chaque village. Ainsi, la distance que les filles doivent parcourir pour aller à l'école et le poids que certaines tâches ménagères telles que la collecte d'eau font peser sur elles diminueront. Les hommes qui épousent des mineures seront légalement contraints de verser une amende aux pouvoirs publics pour dédommager l'État de son investissement dans leur éducation⁴². **Recommandation : dans leurs plans nationaux, les gouvernements africains doivent identifier des mesures en faveur de la scolarisation des garçons comme des filles, avec l'allocation des ressources qui s'imposent. Les donateurs devraient prendre ces frais supplémentaires à leur charge.**

20 Recommandation : les gouvernements africains devraient s'engager à abolir les frais de scolarité dans l'éducation de base, ce que les donateurs devraient financer jusqu'à ce que les pays soient en mesure de régler ces frais eux-mêmes. Une telle mesure devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie cohérente pour l'éducation, séquencée de manière telle que la qualité de l'éducation ne soit pas compromise par l'augmentation considérable du niveau de scolarisation probable. L'impact de ces mesures bénéficiera à tous les enfants et en particulier aux filles : en Ouganda, la scolarisation des filles les plus pauvres a doublé lorsque les frais de scolarité ont été abolis.

Former et fidéliser les enseignants

21 Recommandation : afin d'offrir une éducation de qualité, les gouvernements africains doivent investir dans la formation des enseignants, dans la fidélisation du personnel et dans le développement professionnel. Les ratios enseignant/nombre d'enfants doivent être amenés à moins de 1 pour 40 dans l'éducation de base. Les donateurs devraient s'engager à apporter un financement à long terme prévisible à cette fin. De toute évidence, l'objectif de l'éducation pour tous ne sera jamais atteint sans investissements importants dans le recrutement, la formation, la fidélisation et le développement professionnel des enseignants, afin de lutter contre la pénurie actuelle due aux pertes occasionnées par le VIH et les démissions. Le Lesotho a seulement un cinquième des enseignants dont il a besoin et il faudrait au Ghana quatre fois plus d'enseignants pour que tous les enfants aillent à l'école⁴³. En Namibie, seulement 40 % des enseignants des écoles rurales du nord du pays sont qualifiés contre 92 % dans la capitale⁴⁴. Bien qu'il existe peu d'informations sur l'impact du VIH/SIDA sur les enseignants, les données disponibles sont préoccupantes : en Zambie, la mortalité serait de 70 % plus élevée chez les enseignants que dans l'ensemble de la population, bien que les décès ne soient pas officiellement attribués au SIDA⁴⁵. L'élargissement de la scolarisation doit impérativement s'accompagner d'une augmentation du nombre d'enseignants, à défaut de quoi les classes seront encore plus grandes et la qualité de l'éducation en pâtira.

22 Pour que le nombre d'enseignants augmente, le nombre de personnes entreprenant des études supérieures doit augmenter. Il est donc nécessaire de reconnaître l'importance d'investir dans les établissements d'enseignement supérieur en Afrique. C'est en effet dans ces établissements que les compétences et les connaissances nécessaires pour obtenir de bons résultats éducatifs seront développées. Mais, en raison de l'ampleur du problème, des mesures radicales et pragmatiques s'imposent d'urgence. Les pays dont les gouvernements sont résolus à s'attaquer au problème ont déjà adopté de telles mesures.

23 Au Burkina Faso, la pénurie d'enseignants a été déclarée une « urgence nationale ». Les pouvoirs publics sont obligés de rechercher des enseignants dans tout le secteur public tout en recrutant et formant parallèlement des enseignants de plus haut niveau⁴⁶. Au Malawi, la gratuité de l'éducation primaire déclarée en 1994 a créé une demande de nouveaux enseignants sans précédent, ce qui a également obligé les pouvoirs publics à prendre des mesures radicales. Un programme de formation des enseignants a été mis sur pied. Ce programme remplace la formation universitaire conventionnelle par un programme d'études de quatre mois suivis d'une formation sur le lieu de travail de 20 mois. Ainsi, des volumes élevés d'enseignants ont pu être formés à des coûts relativement faibles : 590 USD par enseignant formé en deux ans contre une moyenne de 2 100 USD pour un enseignant formé en trois années d'études universitaires au Ghana⁴⁷. La qualité des enseignants formés dans le cadre de ces programmes est peut-être moins bonne au départ, mais les résultats montrent qu'en ayant recours à la formation sur le lieu de travail et à des programmes d'enseignement à distance, il est possible d'innover. Les investissements directs dans la formation continue des enseignants et dans les incitations jouent également un rôle essentiel, comme nous l'avons vu au chapitre 4.

Faire participer les communautés

24 Les acteurs non étatiques, y compris les organisations religieuses, la société civile, le secteur privé et les communautés ont traditionnellement beaucoup contribué à l'éducation en Afrique. Dans certains cas, les services offerts sont excellents, mais dans d'autres (services visant souvent les personnes qui n'ont pas les moyens de régler les frais de scolarité des écoles publiques) les services offerts ne sont pas réglementés et sont de qualité inférieure⁴⁸. Afin d'améliorer la qualité de l'éducation, il est essentiel que les institutions rendent compte des résultats obtenus aux communautés et que ces dernières participent à la surveillance et à la gestion des processus d'enseignement et d'apprentissage. Au Malawi, les parents, les enseignants, les enfants et les responsables de des communautés travaillent ensemble à l'amélioration des écoles locales. L'absentéisme – des enseignants comme des élèves – a baissé. Le harcèlement sexuel des filles de la part des enseignants a également diminué, ainsi que la quantité de travail que les parents confient à leurs enfants, notamment pendant les heures d'école⁴⁹. Pour que les plans nationaux se traduisent effectivement par une offre d'éducation de qualité, il est essentiel que des mécanismes soient mis en place pour assurer la participation des communautés et des acteurs non étatiques en partenariat avec l'État.

Développer des programmes scolaires utiles à l'Afrique

25 Un autre problème qui a été régulièrement soulevé au cours de nos consultations en Afrique est le manque de programmes scolaires appropriés. Les systèmes éducatifs reposent souvent sur des programmes établis de longue date, qui sont limités aux matières théoriques conventionnelles. Ces programmes ont en général tendance à n'accorder que peu d'importance à la transmission de valeurs ou de compétences utiles dans la société de demain et ne visent pas à former des adultes en mesure de faire concurrence dans une économie mondiale en évolution constante ou de faire face à la pandémie actuelle du VIH. Un tel enseignement s'impose pourtant si l'on souhaite élever la qualité de l'éducation et augmenter le nombre de ceux qui vont jusqu'au bout de leur cursus.

26 Pour rendre les jeunes plus facilement employables, il est nécessaire de renforcer leurs compétences utiles dans le monde du travail, à savoir leurs compétences professionnelles, administratives, agricoles et informatiques, ainsi que leurs compétences créatives et analytiques⁵⁰, afin de les aider à s'adapter à l'évolution de la demande sur le marché⁵¹ (cf. chapitre 7). Mais les programmes éducatifs n'ont pas seulement pour but de favoriser les progrès économiques : les droits et les responsabilités des citoyens doivent également être enseignés. De même, il convient d'éduquer les jeunes dans un esprit d'intégration et de la lutte contre les préjugés et la discrimination. Les techniques de résolution des conflits et de réconciliation devraient être enseignées dans les programmes éducatifs, comme dans l'initiative de retour à l'école post-conflit menée par l'UNICEF au Libéria⁵². Les programmes d'enseignement devraient être conçus en tenant compte de l'histoire, des cultures et des langues de chaque région.

27 Il est essentiel de dispenser un enseignement en dynamique de la vie qui aborde des questions telles que le VIH/SIDA et l'inégalité des sexes de manière claire et globale. Les comportements à risque devraient être enseignés tôt aux enfants et il convient de développer leur aptitude à communiquer avec assurance dès un jeune âge. La jeune génération pourrait se voir offrir de grandes possibilités de lutter contre la pandémie et de s'attaquer aux préjugés si des connaissances personnalisées et adaptées et directement utiles dans la vie des enfants étaient communiquées. En Ouganda, au Kenya et au Sénégal, les problèmes du VIH/SIDA sont maintenant intégrés dans les tronc communs. L'éducation sanitaire, hygiène comprise, réduit nettement la maladie. En outre, une éducation appropriée offrira un soutien psychologique aux orphelins et aux enfants vulnérables qui connaissent la souffrance et des circonstances difficiles chez eux. Une éducation appropriée est également importante pour l'apprentissage post-scolaire. En effet, quel que soit l'âge, les compétences

utiles dans la vie professionnelle, dans la vie de tous les jours et dans la vie d'un citoyen sont essentielles⁵³.

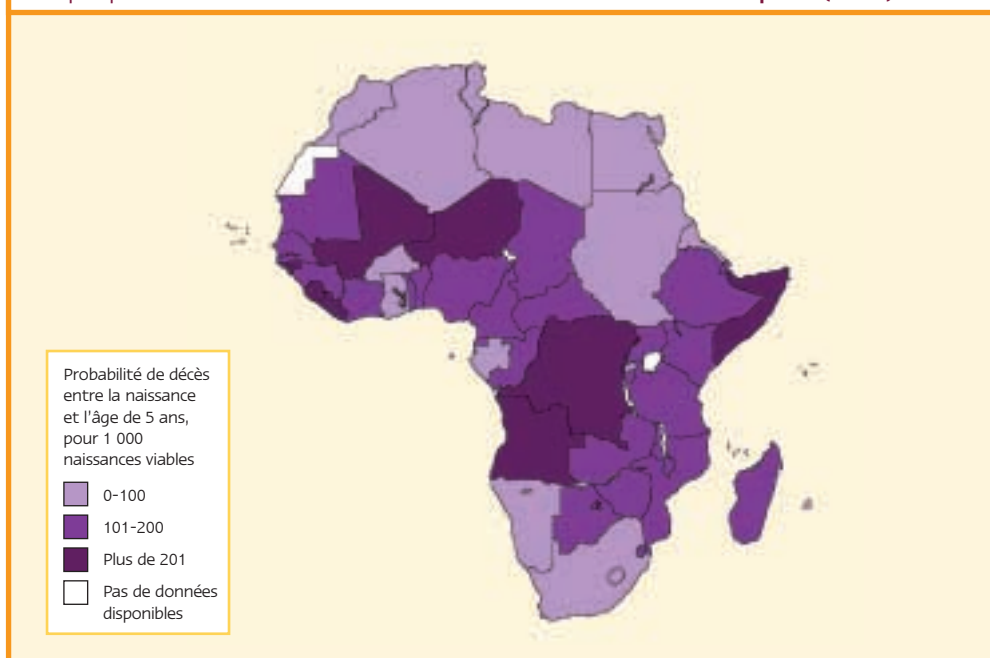
28 Afin de mieux adapter les programmes scolaires, l'Afrique devra apporter des changements à la formation des enseignants et aux méthodes d'enseignement, en mettant l'accent sur l'apprentissage actif et sur la résolution des problèmes, tout en fournissant des outils pédagogiques de qualité (manuels scolaires, ressources en ligne, etc.). Il s'agit là d'un programme ambitieux qui nécessite des investissements afin d'éviter de surcharger le système éducatif. Il y a eu de nombreuses réussites dans l'adoption d'un contenu pédagogique et de méthodes d'enseignement innovants dont il serait possible de s'inspirer. Le programme d'alphabétisation et d'éducation à distance de la Somalie, lancé en 2002, a touché plus de 10 000 personnes (dont 70 % de femmes) dans des zones rurales reculées touchées par les conflits, grâce à l'apprentissage assisté par radio. Le programme enseigne les rudiments de la lecture et de l'écriture et aborde des questions de santé communautaire, de droits de l'homme et de protection de l'environnement⁵⁴.

29 Recommandation : l'éducation devrait viser à développer des compétences utiles à l'Afrique contemporaine. Les donateurs devraient financer des réseaux régionaux en vue de soutenir les gouvernements africains dans le développement de programmes plus appropriés à tous les niveaux. Le financement devrait être utilisé pour établir et soutenir des réseaux régionaux d'apprentissage mutuel et de mise en commun efficace des matériaux en collaboration avec l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique, l'Association des universités africaines, des établissements de formation des enseignants et l'UNESCO. Un budget d'environ 2 milliards d'USD serait nécessaire à cette fin au cours des cinq prochaines années⁵⁵. Le développement des programmes d'études devrait être mené par les initiatives et les experts actuels en Afrique, tout en faisant participer d'autres réseaux et établissements d'enseignement⁵⁶ d'Afrique et d'ailleurs⁵⁷. Grâce à leur connaissance et leur compréhension des réalités locales, ces réseaux peuvent également adapter de manière appropriée les outils pédagogiques internationaux⁵⁸ afin de les rendre plus facilement accessibles aux pays en voie de développement, réfléchir à des méthodes d'enseignement innovantes (apprentissage en ligne, par radio, etc.) et adapter les outils pédagogiques dans les langues locales. Le programme pilote d'apprentissage « en ligne » du NEPAD/UA devrait être soutenu dans ce domaine⁵⁹. Les réseaux régionaux devraient également soutenir les gouvernements africains dans le développement de systèmes d'accréditation et d'assurance qualité dans l'éducation, la formation professionnelle et la formation des enseignants.

6.2 L'éradication des maladies évitables

30 Tout comme l'éducation, l'accès à des soins médicaux de base est depuis longtemps vu comme un droit de l'homme fondamental. Le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants qui souffrent et qui meurent de maladies évitables en Afrique est tout simplement inacceptable. Un enfant sur six meurt avant son cinquième anniversaire (cf. graphique 6.3), contre 1 sur 150 dans les pays à hauts revenus⁶⁰. Des interventions peu coûteuses, comme des suppléments en vitamine A, des moustiquaires traitées avec un insecticide et des sels de réhydratation permettraient d'éviter les deux tiers de ces décès. Un million et demi d'enfants meurent chaque année de maladies évitables par la vaccination⁶¹. La polio pourrait être éradiquée du continent en 2005. Nombre de personnes pourraient mener une vie plus saine grâce à des aliments de base enrichis et des suppléments en micronutriments tels que le fer, la vitamine A et le zinc⁶². Ces 20 dernières années ont également été marquées par l'émergence d'une menace considérable pour la société africaine, et pourtant évitable : le VIH/SIDA.

Graphique 6.3 Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (2003)



Source: UNICEF, 2005. The state of the world's children: Childhood Under Threat

31 Le poids de la maladie et la croissance économique sont intimement liés. Des gens en bonne santé sont plus productifs et ont plus de chance de mieux s'occuper de leurs enfants, de bénéficier de l'éducation et d'apporter une contribution à la société. Par exemple, il a été montré la vermifugation des enfants réduit l'absentéisme scolaire des élèves d'un quart⁶³. Les niveaux de revenus des pays sérieusement touchés par le paludisme équivalent au tiers des pays équivalents non concernés par le paludisme et augmentent de 1,3 % de moins par personne par an. Au Kenya, cela se serait traduit par une augmentation des revenus de 50 % depuis 1970⁶⁴.

32 Pourquoi ne fait-on donc pas plus ? Parce que les sous-investissements énormes, alliés à des réponses non systématiques à certaines maladies et à un financement imprévisible, ont amené les services médicaux au bord de la faillite. Les pauvres sont les plus touchés. Soit les centres médicaux sont trop loin, soit ils n'ont pas de personnel. Bien souvent, le personnel médical n'a pas de moyen de transport pour se rendre chez les patients⁶⁵. Souvent, les fonds disponibles ne sont pas équitablement répartis entre les services qui touchent les personnes pauvres et ceux qui touchent les personnes aisées⁶⁶.

33 Pour s'attaquer à ce problème, il est urgent d'investir dans la remise en état et le développement des systèmes médicaux. Les dirigeants africains ont indiqué leurs priorités dans une stratégie relevant du NEPAD/UA⁶⁷. Grâce à un effort concerté de renforcement des systèmes médicaux et aux bonnes ressources, nombre de maladies⁶⁸ pourraient être effectivement éradiquées en dix ans et la progression de la tuberculose et du VIH pourrait se stabiliser. Mais tout cela nécessite un renforcement des services médicaux par un financement adéquat des stratégies africaines, à un rythme prévisible, en vue de gérer la crise des ressources humaines, de développer les systèmes d'information et de gestion et d'avoir un approvisionnement prévisible et abordable en médicaments et d'autres infrastructures physiques. Cela suppose également une plus grande cohérence dans la manière dont les donateurs et les partenariats médicaux globaux (coalitions internationales s'attaquant à une maladie ou un groupe de maladies) soutiennent les services médicaux dans les pays, une intégration des initiatives, un partenariat avec les gouvernements

africains et des investissements dans la prévention. Cela suppose une harmonisation dans le cadre des stratégies nationales, par des accords de financement et de surveillance communs par exemple.

34 Dans la section suivante, nous nous intéressons tout d'abord aux signes de progrès. Dans un deuxième temps, nous examinons les quatre priorités de la reconstruction du système médical, avant d'aborder la nécessité d'augmenter le financement et d'en améliorer la qualité en vue de soutenir les pays dans le renforcement de leurs systèmes médicaux. Enfin, nous nous penchons sur l'intégration des initiatives visant des maladies précises.

6.2.1 Qu'est-ce qui donne des résultats ?

L'engagement politique de l'Afrique

35 L'engagement politique de l'Afrique en faveur de la santé augmente et doit être soutenu. En 2001, les chefs d'État africains se sont engagés à allouer 15 % de leurs budgets nationaux à la santé⁶⁹. Entre 2001 et 2002, 45 % des pays africains ont augmenté leurs budgets de santé, la RDC, la Gambie, la Mauritanie, le Sénégal et le Burkina Faso ayant procédé à des augmentations impressionnantes qui amènent leurs dépenses de santé à plus de 10 % des dépenses publiques⁷⁰. Cependant, comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, même le fait d'atteindre cet objectif ne génère pas suffisamment de ressources pour le système médical à l'heure actuelle, car les économies sont réduites et les recettes fiscales faibles – une moyenne de 2,5 % du PIB est consacré à la santé publique en Afrique subsaharienne, contre une moyenne mondiale de 5,4 %⁷¹. Il est toutefois essentiel d'accompagner une augmentation du financement de l'amélioration de la qualité des services médicaux par un engagement en faveur de l'amélioration de la gestion des services, en obligeant ces derniers à rendre compte de leurs actes aux citoyens – soit directement soit par l'intermédiaire des hommes politiques. Ces deux avantages résultent de la surveillance des progrès accomplis et de l'évaluation de l'efficacité de l'augmentation des ressources⁷².

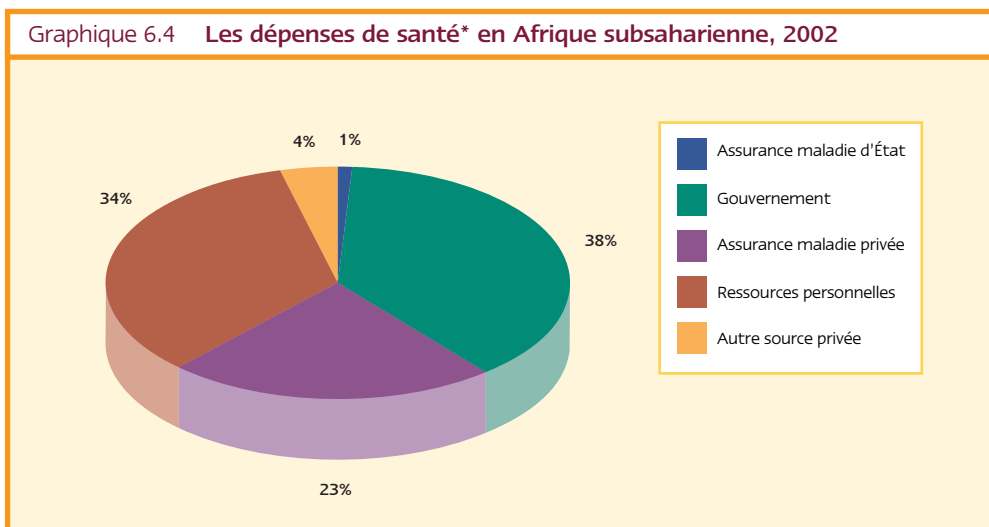
36 Les chefs d'État africains et leurs ministres de la Santé ont adopté la Stratégie pour la santé du NEPAD/UA en 2003, laquelle énonce les priorités pour l'établissement d'un système de santé robuste et soumet la performance des différents pays et des communautés économiques régionales à une surveillance dans le cadre du processus de contrôle par les pairs (présenté au chapitre 4). L'Organisation mondiale de la santé (OMS) s'est dite favorable à cette démarche et travaillera en partenariat avec le NEPAD/UA en vue d'offrir une assistance technique. Le maintien d'un leadership marqué sera essentiel à la mise en œuvre de cette vision africaine de systèmes de santé plus robustes.

L'engagement des communautés

37 Les programmes qui confèrent aux citoyens un plus grand pouvoir dans l'amélioration des systèmes médicaux locaux se sont avérés très prometteurs. Les organisations non gouvernementales ont joué un rôle central dans le développement de la participation des communautés. Cependant, l'impact est le plus grand dans les pays procédant à une intégration avec les systèmes de santé publique. La radio, la télévision et d'autres modes de communication publique (cf. chapitre 4) peuvent jouer un rôle majeur dans la prévention de la maladie ainsi que dans l'augmentation de la demande de soins de santé, par exemple en encourageant les jeunes à obtenir des soins de santé sexuelle et génésique. Citons par exemple le Forum des jeunes Zambiens qui a fait campagne sur les questions de santé génésique et obtenu une place au Conseil national du SIDA⁷³ et le développement des programmes touchant à la santé sur les radio FM en Ouganda, qui a été lié à la baisse de la prévalence du VIH⁷⁴. Les gouvernements africains devraient permettre aux communautés de participer à l'amélioration des services de santé et pousser ces derniers à rendre davantage compte de leurs actes.

6.2.2 Les priorités de santé

38 Un aspect important de la construction de systèmes de santé est de les rendre capables d'innover dans le but d'améliorer l'efficacité des traitements et des soins⁷⁵. Une analyse plus poussée de la meilleure manière de soutenir le développement des systèmes de santé s'impose. De nouvelles stratégies seront nécessaires en réponse à l'évolution des tendances des maladies infectieuses⁷⁶. Des mesures radicales s'imposent. En effet, la crise du SIDA dans certaines parties d'Afrique augmente la demande de soins médicaux tout en semant la maladie et la mort chez les professionnels chargés de dispenser ces soins. Le renforcement de l'ensemble des systèmes de santé tourne autour de quatre priorités :



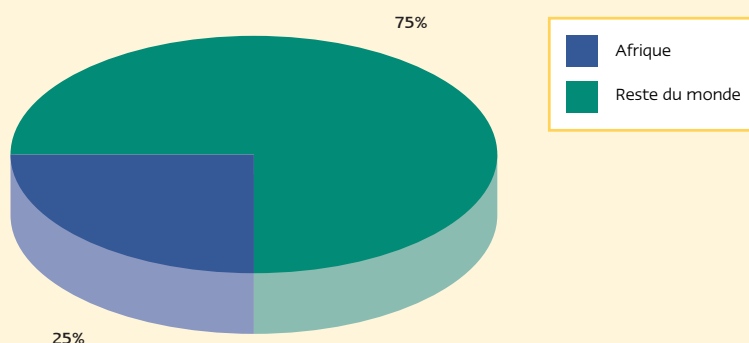
*Les dépenses totales se sont élevées à 21,6 millions d'USD, dont 1,456 million d'USD de sources extérieures. Les taux de change annuels moyens ont été utilisés dans l'estimation des valeurs en USD.

Source : bureau Comptes de santé nationaux, service du Financement des systèmes de santé, OMS

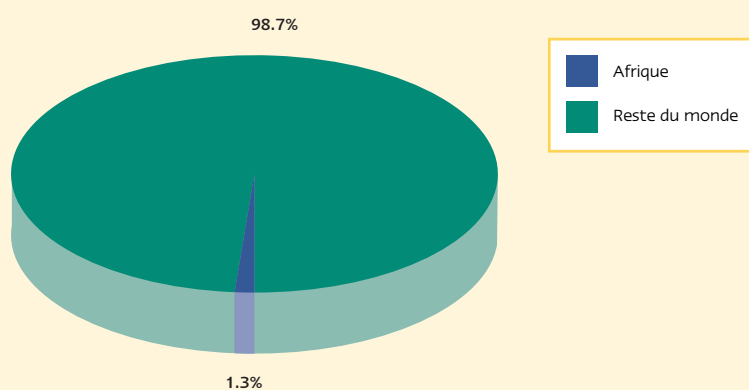
39 Les systèmes de santé risquent de se désagréger irrémédiablement. Dans les pays à hauts revenus, les dépenses de santé s'élèvent à plus de 2 000 USD par personne par an⁷⁷. En revanche, en Afrique en 2001, elles se sont en moyenne situées entre 13 et 21 USD par personne⁷⁸, dont 38 % seulement étaient des dépenses publiques⁷⁹ (cf. graphique 6.4). 34 % correspondaient aux dépenses personnelles des malades. Ces frais font plonger certains dans la pauvreté. La Commission pour la macro-économie et la santé a recommandé que les dépenses passent à 34 USD par personne d'ici à 2007 et à 38 USD d'ici à 2015 en Afrique subsaharienne et que cette augmentation soit principalement le fait des dépenses publiques⁸⁰. Il s'agit du montant minimum pour fournir les soins et les traitements de base pour les principales maladies contagieuses (VIH/SIDA, tuberculose et malaria), ainsi que pour les maladies de la mère et des jeunes enfants. Une telle augmentation est nécessaire parce que les gouvernements n'ont pas, dans le passé, accordé la priorité au secteur de la santé ou parce que les dépenses n'ont pas augmenté avec la population. Les pays africains doivent continuer à accorder la priorité aux dépenses de santé et à augmenter le niveau de leurs dépenses à long terme. Si la croissance se poursuit au niveau actuel et que l'assiette fiscale s'élargit, les pouvoirs publics pourront se permettre ce niveau de dépenses à long terme⁸¹. En attendant, les donateurs devraient accorder des niveaux de financement nettement supérieurs, en concluant des partenariats avec les gouvernements, à un rythme prévisible, en vue de réparer les systèmes de santé qui sont en train de s'effondrer. Les programmes axés sur la lutte contre des maladies précises devraient également être intégrés au niveau national et s'aligner sur les priorités nationales.

Graphique 6.5 Le personnel médical en Afrique

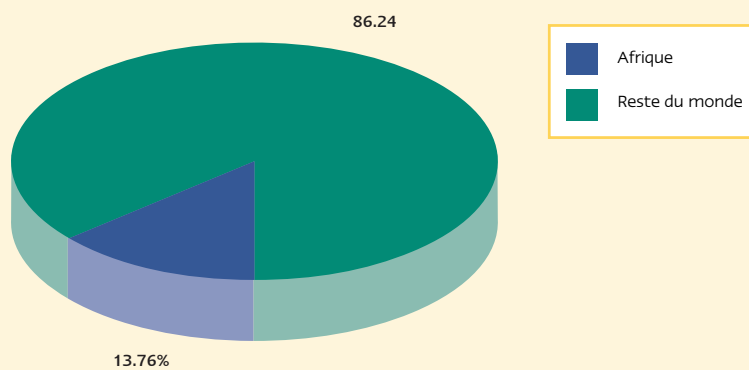
Graphique 6.5a Part de l'Afrique dans le fardeau des maladies du monde



Graphique 6.5b Part de l'Afrique dans le personnel médical mondial



Graphique 6.5c Part de l'Afrique dans la population mondiale



Source : OMS 2004

La crise du personnel médical

40 La formation et la fidélisation des médecins, infirmières et autres professionnels de la santé ont été très négligées dans le développement des systèmes de santé⁸² (cf. graphique 6.5). Il ne s'agit pas seulement d'une pénurie d'effectifs. Il y a en effet tout lieu de penser que la qualité et la productivité du personnel médical se sont détériorées dans le temps. Nombre des professionnels les plus compétents ont été attirés à l'étranger. D'après l'UA, les pays à bas revenus perdent 500 millions d'USD par an d'investissements dans la formation du personnel médical⁸³. Certains de ceux qui sont restés en Afrique ont quitté le service public et le secteur de la santé. Non seulement les emplois sont meilleurs ailleurs, mais aussi certains facteurs rendent leur travail comparativement moins intéressant⁸⁴. Les conditions de travail leur semblent toujours plus pénibles. Ils ont souvent l'impression de ne pas avoir la formation, le soutien, les médicaments ou l'équipement dont ils ont besoin pour bien travailler. Ils ont l'impression que les salaires proposés ne sont pas à la hauteur de leurs compétences ou de leurs efforts. Il n'est donc guère étonnant qu'ils se sentent frustrés et décident de partir. Mais il y a d'autres contraintes. Le SIDA fait peser un poids supplémentaire sur le personnel médical tant dans la vie privée que dans la vie professionnelle. De nombreux pays ont aboli les règles empêchant le personnel moins qualifié de réaliser certaines tâches dont ils peuvent se charger en toute sécurité.

La construction des systèmes d'information et de gestion

41 La capacité de l'Afrique de mesurer la santé des pauvres est extrêmement limitée, tout comme sa capacité de mesurer ce qui marche. Le développement de systèmes d'information et de gestion de la santé est essentiel pour que les services soient en mesure de rendre des comptes aux communautés, ainsi que pour l'amélioration des résultats (gestion en vue de résultats de développement), mais a été faussé par le fait que les donateurs surveillent séparément les différents programmes non coordonnés de lutte contre des maladies précises⁸⁵. En outre, les priorités définies par les donateurs et par les organisations multilatérales ne correspondent pas toujours aux réalités locales. Il est essentiel que les initiatives s'alignent sur les priorités africaines. Il en va de même pour le développement de la capacité d'utiliser les technologies de l'information, qui peut réduire le coût des soins médicaux de 30 à 40 %⁸⁶. En Tanzanie, un projet de participation communautaire axé sur la gestion en vue de résultats grâce à de meilleurs systèmes d'information a abouti à une baisse de 46 % de la mortalité infantile⁸⁷. Le développement de processus de surveillance, par exemple par le biais de l'initiative ESTHER (Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau), en vue de prévenir l'accroissement de la résistance virale est également important. De nombreux services médicaux étant fournis en dehors du secteur public et payés par les patients eux-mêmes, les gouvernements africains ont besoin d'informations fiables pour améliorer la coordination et définir des normes de partenariat médical. Cela est également nécessaire pour développer la capacité des principales sources de soins médicaux : les dispensaires et les guérisseurs traditionnels. Le recours aux médecines traditionnelles est très fréquent, mais on dispose de peu d'informations sur leur efficacité et il reste beaucoup à faire pour mieux les comprendre et les réglementer⁸⁸.

Le renforcement des infrastructures : les médicaments et les produits essentiels

42 L'accès fiable à des tests de diagnostic, à des médicaments, à des vaccins et à des produits de santé génésique (préservatifs, etc.) sûrs, efficaces et abordables, ainsi que leur bonne utilisation, sont essentiels à la santé et constituent une fonction essentielle d'un système de santé efficace. D'après les estimations, près de la moitié de la population d'Afrique n'a pas régulièrement accès aux médicaments essentiels⁸⁹. La distribution et la gestion efficaces des produits de santé sont indispensables pour améliorer l'accès et font partie du processus de renforcement du système de santé. Le prix peut constituer un autre

obstacle majeur à l'accès. L'amélioration des systèmes d'achat, y compris la plus grande disponibilité des informations sur les prix et la référence à des listes de médicaments essentiels régulièrement mises à jour, peuvent avoir un impact considérable. Nombre de personnes obtiennent des médicaments par le biais du secteur privé. Il convient donc d'adopter des stratégies en vue de limiter les majorations de prix excessives et de promouvoir de bonnes pratiques de prescription. Un plus grand soutien s'impose pour accroître la capacité des autorités réglementaires nationales de surveiller et de garantir l'utilisation de médicaments de qualité.

43 Ce n'est pas tout. À bien des égards, l'Afrique se trouve confrontée à un manque d'options de diagnostic, de prévention ou de traitement efficaces. L'Afrique représente seulement 1,1 % de la valeur totale du marché mondial des produits pharmaceutiques⁹⁰. Ceci explique pourquoi un grand nombre de sociétés pharmaceutiques n'accordent pas la priorité aux besoins médicaux des Africains. Un plus grand financement public s'impose pour soutenir la recherche et le développement pour les maladies qui affectent l'Afrique. La Commission pour la macro-économie et la santé a estimé qu'il faudra consacrer 3 milliards d'USD de plus dans le monde à la recherche et au développement pour lutter contre les maladies des pauvres.⁹¹ Il faudrait par exemple développer la capacité africaine en travaillant directement avec les établissements de recherche africains, par exemple dans le cadre du Partenariat de recherche et de développement de produits pour l'Afrique. Cela devrait s'inscrire dans une stratégie d'investissement plus large dans la capacité scientifique, d'ingénierie et technologique de l'Afrique (cf. chapitre 4). Les sociétés pharmaceutiques possèdent des compétences et une expertise essentielles et devraient être associées à ces efforts. Il faudrait inciter le secteur privé à investir dans la lutte contre les maladies qui affectent l'Afrique. Des incitations fiscales peuvent réduire le coût de la recherche pour les entreprises et des engagements d'achat par anticipation de certains produits prioritaires futurs, une fois qu'ils seront développés, peuvent garantir un marché et la rentabilité des investissements dans la recherche.⁹² Les gouvernements africains devraient amener leurs dépenses nationales dans le domaine de la recherche et du développement à au moins 2 % des budgets nationaux⁹³.

Recommandation : les donateurs devraient créer des incitations pour favoriser la recherche médicale adaptée aux besoins de l'Afrique. Ils doivent établir des contrats d'achat anticipé de médicaments. Ils devraient augmenter le financement direct de la recherche effectuée par l'Afrique, sous la coordination des communautés économiques régionales et en collaboration avec les partenariats médicaux mondiaux.⁹⁴ Parmi les priorités, citons : le développement de microbiocides, de diagnostics et de médicaments pour la tuberculose, de vaccins contre le SIDA et le paludisme, ainsi que des incitations pour la production de moustiquaires durables traitées contre le paludisme, de médicaments antirétroviraux pédiatriques et de médicaments contre le paludisme, sans oublier des médicaments pour les maladies parasitaires.

44 Les brevets sont importants pour l'innovation parce qu'ils protègent les investissements réalisés dans la recherche et le développement. Mais l'Afrique n'a pas les moyens d'acheter des médicaments chers. L'accord ADPIC de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁹⁵ prévoit des dispositifs importants qui peuvent être utilisés pour accéder aux médicaments, y compris par le biais d'une licence obligatoire⁹⁶ permettant aux producteurs locaux de fabriquer des médicaments protégés par des brevets. En août 2003, l'OMC a accepté de permettre aux pays qui ne sont pas en mesure de fabriquer ces médicaments sur leur territoire d'obtenir une licence les autorisant à les faire fabriquer dans un autre pays doté de cette capacité⁹⁷. Bien que l'impact de cette mesure ne soit pas encore connu, elle devrait faciliter l'accès à des médicaments moins chers. Cependant, certains reprochent à ce système de licences d'être compliqué et source de pertes de temps. Il convient donc d'étudier plus soigneusement la question. Nous recommandons que le G8 et les autres donateurs aident les pays en voie de développement à faire un usage efficace de ADPIC et de ses dispositifs par un soutien

financier, technique et politique. En outre, les pays développés devraient s'engager à ne pas faire pression au niveau bilatéral pour obtenir des mesures allant au-delà de ADPIC.

45 Étant donné l'étroitesse des marchés africains et la capacité limitée des pays africains, une « approche régionale » pourrait répondre aux difficultés de mise en œuvre des dispositifs ADPIC ainsi qu'aux autres obstacles à un plus grand accès aux médicaments. Nous recommandons que les donateurs soutiennent les pays en voie de développement dans leurs efforts visant à recourir aux groupements régionaux pour améliorer la capacité de réglementation et de fabrication de médicaments et de gestion de la propriété intellectuelle.

46 Les sociétés pharmaceutiques peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'accès aux médicaments dans les pays en voie de développement. À long terme, il est impératif de développer des marchés viables dans les pays en voie de développement. Les sociétés pharmaceutiques peuvent y contribuer en établissant une tarification différentielle pour les médicaments, selon laquelle les médicaments seraient vendus pratiquement à prix coûtant, avec des conditions limitées⁹⁸. Nous recommandons que le G8 et les autres donateurs soutiennent les efforts de développement d'un cadre mondial facilitant une tarification différenciée volontaire généralisée, durable et prévisible de la part des sociétés pharmaceutiques.

6.2.3 Une autre manière de travailler

47 L'approche globale des donateurs est une des causes de la mauvaise gestion dans le domaine de la santé. Certains donateurs financent des médicaments génériques, d'autres des médicaments de marque. Par conséquent, les pays sont obligés d'établir des règles de prescription pour deux médicaments en parallèle. Nombre de partenariats médicaux mondiaux exigent le recours à une approche différente et à un organisme de coordination différent. Pourtant, s'ils travaillaient ensemble, ils pourraient jouer un rôle majeur dans l'harmonisation du financement des donateurs. Certains donateurs préférant ne pas financer les pouvoirs publics, les pays africains voient les agences d'aide et les ONG établir des systèmes parallèles et attirer le personnel le plus qualifié au détriment du secteur public. Il n'y a pas suffisamment d'incitations réelles pour amener la communauté internationale à se mettre d'accord sur des solutions stratégiques rapides. Les progrès s'accomplissent donc lentement. Cela coûte des vies sur le terrain. Mais les donateurs créent d'autres problèmes aussi. Ils ne tiennent pas leurs promesses de financement. Par exemple, ils n'ont décaissé que 11 milliards d'USD sur les 17 milliards d'USD promis en 2000 pour les services de santé sexuelle et génésique. En outre, ils apportent des fonds à court terme, ce qui empêche les gouvernements de prendre des engagements à long terme parce qu'ils savent qu'ils ne seraient pas en mesure de se charger des dépenses courantes si le financement cessait au bout d'un ou deux ans. Bien que les pays aient besoin d'assistance technique dans le domaine de la santé, les donateurs ne versent toujours pas à l'Organisation mondiale de la santé le financement des activités de base prévisible qui lui permettrait de faire son travail efficacement. Elle a besoin de 150 millions d'USD de plus par an.

48 Cette Commission est convaincue que tant que des systèmes médicaux de qualité ne seront pas en place, il ne sera pas possible de gérer correctement les problèmes du VIH/SIDA et d'autres maladies graves telles que la tuberculose et le paludisme. La communauté internationale devrait soutenir des mécanismes intégrés et coordonnés de financement des stratégies africaines d'amélioration des systèmes de santé. Il en découle trois grandes recommandations, à savoir :

49 **Recommandation : tout d'abord, les gouvernements africains devraient investir dans la reconstruction des systèmes de prestation de services de santé publique. Les donateurs devraient apporter 7 milliards d'USD sur cinq ans à cette fin, dans le cadre de la Stratégie pour la santé et du Programme initial d'action du NEPAD de l'Union**

africaine. Initiative africaine, le Programme initial d'action est un plan catalyseur à court terme, destiné à construire et rénover les bases des systèmes de santé de manière cohérente. Son objectif est de remédier aux années de négligence et d'approches conflictuelles décrites plus haut. Comme l'initiative Fast Track adoptée dans le domaine de l'éducation, qui repose sur les principes du partenariat entre les donateurs et les pays à bas revenus, la responsabilité mutuelle et la gestion en vue des résultats, le Programme initial d'action cherchera à soutenir les priorités des gouvernements en ce qui concerne le renforcement des systèmes de santé et l'harmonisation de l'aide, ce qui augmentera l'efficacité de l'utilisation des ressources futures. Le Programme initial d'action sera coordonné dans le cadre d'un partenariat formel entre le NEPAD/UA et l'Organisation mondiale de la santé et cherchera à rallier d'autres agences en vue d'intégrer et d'harmoniser les approches. Le partenariat développera des lignes directrices pour les partenariats médicaux mondiaux et les donateurs veilleront à s'aligner sur les priorités de santé nationales définies par les États africains, avec un processus de surveillance commun. D'après le NEPAD/UA, la construction de ces bases coûtera environ 7 milliards d'USD sur cinq ans. 85 % des fonds seraient versés directement aux pays et le reste serait consacré à des projets régionaux et continentaux, tel qu'un « observatoire des systèmes de santé africains », en vue de suivre les progrès accomplis, de diffuser les meilleures pratiques et de définir les priorités en matière de recherche dans le domaine de la santé. Les programmes de consolidation des systèmes de santé de certains pays bénéficient déjà d'un soutien direct de la part des donateurs. Le partenariat entre le NEPAD/UA et l'OMS sera axé sur les pays qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant de la part des donateurs, y compris par un mécanisme de décaissement rapide des fonds. L'engagement réciproque des gouvernements sera d'augmenter leurs niveaux de financement, d'atteindre les objectifs de gestion de la santé et d'élaborer des mécanismes pour travailler avec les prestataires non étatiques, financement et réglementation compris. Dans les États fragiles, une approche unifiée et cohérente serait également développée. Ce partenariat travaillera également avec les unités de santé des communautés économiques régionales en vue de développer la capacité régionale africaine de réglementation et de production de médicaments et d'achat en gros de médicaments et de gérer ADPIC aux niveaux régionaux.

50 Recommandation : deuxièmement, les donateurs et les gouvernements africains devraient investir d'urgence dans la formation et la fidélisation du personnel afin de pouvoir disposer d'un million de professionnels de la santé en plus en 2015. Les gouvernements africains et les donateurs devraient veiller à ce que le personnel médical de l'Afrique subsaharienne triple, en formant et en fidélisant un million de professionnels de plus en dix ans⁹⁹. Ceci supposera des efforts soutenus des deux côtés¹⁰⁰, de la part des gouvernements africains qui devront développer des programmes d'investissement radical comme de la part des donateurs qui devront apporter un financement prévisible d'environ 0,5 milliard d'USD en 2006 puis environ 6 milliards d'USD chaque année d'ici à 2011¹⁰¹. L'OMS devrait diriger ces efforts au niveau mondial afin d'assurer la coordination et de veiller à ce que toutes les parties prenantes agissent de manière efficace. Ceci suppose une collaboration marquée en vue de veiller à ce que l'assistance technique dans cet effort soit harmonisée avec le renforcement global du système de santé (comme décrit dans la recommandation ci-dessus) et avec la réforme générale du secteur public. Si les pays ont déjà adopté des plans dans le domaine des ressources humaines, ces derniers devraient être identifiés et recevoir un soutien immédiat de la part des donateurs, par le biais des mécanismes de financement en place, y compris le soutien budgétaire et les partenariats médicaux mondiaux. Mais des stratégies doivent également être adoptées pour les États fragiles, en tenant compte des problèmes créés par le manque de responsabilité des prestataires de services envers les usagers du fait des schismes ethniques, religieux, linguistiques et sexuels. Les plans de ressources humaines devraient également prévoir une amélioration des salaires et des conditions d'emploi du personnel de gestion et de santé du secteur public dans le but de

fidéliser le personnel et de lui donner accès à des possibilités de développement professionnel. Le NEPAD/UA réfléchit actuellement à des méthodes innovantes de formation et d'accréditation du personnel médical¹⁰². Les stratégies régionales et nationales doivent reconnaître le rôle majeur du secteur privé et du secteur bénévole dans la prestation des services de santé et prévoir les mouvements naturels des professionnels de santé à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public. Enfin, les pays donateurs doivent indiquer avec plus de transparence où leurs professionnels de santé ont été formés. Mais, au lieu de limiter l'embauche, ils devraient encourager la réciprocité en soutenant la formation et la fidélisation dans les pays d'origine.

51 Ces deux propositions de financement consolideront les bases des systèmes de santé et permettront aux financements supplémentaires d'accélérer la réalisation des OMD dans le domaine de la santé.

52 Recommandation : troisièmement, les gouvernements africains devraient affecter 15 % de leurs budgets annuels à la santé, comme ils s'y sont engagés, et adopter des stratégies pour la prestation efficace des services de santé. Afin de régler les sommes manquantes, les donateurs devraient augmenter les fonds qu'ils allouent au soutien de ces stratégies de 10 milliards d'USD par an immédiatement et augmenter leur contribution de manière à atteindre 20 milliards d'USD par an d'ici à 2015. Les fonds devraient être principalement versés aux budgets nationaux. Ce niveau de financement permettrait d'offrir des services de santé de base, dont le traitement et la prévention de la tuberculose et de le paludisme, et d'effectuer des interventions au niveau de la santé maternelle et des maladies de l'enfance. La Commission pour la macro-économie et la santé donne l'estimation la plus récente et la plus complète des fonds manquants dans le domaine de la santé en Afrique subsaharienne. Ce chiffre est de 18,7 milliards d'USD par an d'ici à 2007 puis de 27,5 milliards d'USD par an d'ici à 2015. Nous avons toutefois dû apporter quelques changements à cet égard. Le coût du VIH/SIDA est considéré séparément et ce chiffre a été réduit en conséquence. En plus de cela, ces estimations ne tiennent pas compte d'un certain nombre de coûts, par exemple le coût total du personnel médical supplémentaire, des incitations à la recherche, de la propagation des services de santé sexuelle et génésique et du traitement de la tuberculose eu égard à la pandémie du VIH/SIDA, des développements récents du traitement et de la prévention de le paludisme, de la propagation de la prévention des maladies parasitaires et des déficiences en micronutriments ainsi que du financement insuffisant alloué à la vaccination. Le coût de chacune de ces interventions supplémentaires se situe à entre 1 et 3 % du total nécessaire – personnel médical exclu – qui, comme indiqué sur ci-dessus, s'élève à entre 1 et 6 milliards d'USD. Par conséquent, l'investissement total recommandé pour la santé s'élève à 20 milliards d'USD de plus par an – ce qui, là encore, ne tient pas compte du coût de la réponse à la crise du VIH/SIDA.

53 Ce financement devrait s'ajouter au renforcement des systèmes de santé décrit ci-dessus et progresser en même temps que lui. Ainsi, il sera possible de construire des fondements solides pour les systèmes de santé de base et de réduire nettement la mortalité et la maladie d'ici à 2015. De toute évidence, pour atteindre ces niveaux, les ministères de la Santé et des Finances devront prendre des engagements à long terme pour augmenter les dépenses actuelles¹⁰³. Pour ce faire, ils devraient être en mesure de compter sur les engagements à long terme des donateurs et sur la prise en compte des budgets nationaux globaux par le FMI et la Banque mondiale dans leurs discussions. À mesure que les systèmes gouvernementaux et la capacité des pouvoirs publics se développeront, une stratégie cohérente, estimations de coût à l'appui, constituera la base de financement et de gestion en vue de résultats du développement. Lorsque les gouvernements seront disposés à adopter des mesures pour renforcer la transparence et la responsabilité, nous préconisons que 90 % de ce financement supplémentaire soient fournis par le biais du soutien budgétaire direct, y compris par les partenariats médicaux mondiaux.

Autres interventions dans les systèmes de santé

54 Recommandation : lorsque les gouvernements africains adoptent un système de gratuité des soins dans le cadre de la réforme, les donateurs devraient s'engager à long terme à apporter le financement manquant jusqu'à ce que les pays puissent prendre ces frais à leur charge. De nombreux gouvernements d'Afrique ont essayé de développer des programmes d'assurance collective pour la santé, en vue de réduire le poids financier pour l'État. Il s'est avéré très difficile de mettre en place les modalités institutionnelles de ces programmes pour les rendre équitables. Le ticket modérateur est un autre système qui a été essayé pour partager les coûts. Dispenser les plus pauvres du règlement des frais s'est avéré un échec. Afin de réduire le poids de la maladie à long terme, il importe de toucher l'ensemble de la population. Cette Commission recommande donc que les gouvernements optent pour la gratuité des soins. En Ouganda, la gratuité des soins s'est traduite par une augmentation de 120 % de l'utilisation des services médicaux et a permis de réduire les dépenses de santé des plus pauvres de 13 %, qui ont également récupéré 50 % du bénéfice¹⁰⁴. En outre, un nombre élevé d'usagers recourant aux services, une dynamique de changement et de réforme est en train de naître¹⁰⁵. Mais, afin de rendre les gouvernements africains en mesure d'adopter un tel système, les donateurs devront garantir un financement compensatoire prévisible à long terme jusqu'à ce que les pays soient en mesure de se charger eux-mêmes des frais supplémentaires. La gratuité des soins a coûté 8,9 millions d'USD en Zambie, 32,8 millions d'USD au Kenya et 31,3 millions d'USD en Tanzanie. Cela permettrait de couvrir le service actuel. Cependant, une fois la gratuité des soins adoptée, la demande augmentera et le système médical aura besoin de ressources supplémentaires, notamment pour les transferts directs aux établissements médicaux.

55 Recommandation : les donateurs devraient financer entièrement le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Les donateurs devraient canaliser une partie suffisante du nouveau financement pour la santé par le biais du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, en vue d'apporter les ressources manquantes au cycle de financement de 2005 et de verser l'intégralité des 3,2 milliards d'USD nécessaires en 2007¹⁰⁶. Le Fonds mondial estime que, d'ici à 2010, il sera en mesure de canaliser efficacement 7-8 milliards d'USD de financement pour la santé, dont 60 % iraient à l'Afrique. En outre, il est essentiel d'apporter un financement suffisant à l'OMS pour ses activités de base, afin de la rendre en mesure d'apporter une assistance technique aux pays africains. Les donateurs devraient, au cours des trois années qui viennent, passer du système actuel de réapprovisionnement du Fonds mondial, qui permet aux donateurs de verser des sommes de manière irrégulière, à un système plus prévisible. Le Fonds mondial devrait augmenter la représentation africaine au sein de son comité d'examen des propositions de projet et faire appel à des experts en santé publique pour améliorer le travail qu'il a entrepris dans le domaine de la santé. Il devrait également décaisser les fonds plus rapidement et amener son cycle de subventions à 10 ans. Enfin, le Fonds mondial et les autres principaux donateurs, y compris la Banque mondiale, doivent indiquer clairement aux bénéficiaires potentiels qu'ils financeront les dépenses courantes afin de soutenir le renforcement des systèmes de santé, les salaires du personnel médical par exemple. Le Fonds mondial devrait veiller à adopter des modalités de financement appropriées afin d'améliorer les soins de santé dans les États fragiles.

56 Recommandation : les donateurs devraient s'engager à financer entièrement l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) par le biais de la Facilité de financement internationale pour l'immunisation¹⁰⁷. Ils devraient également honorer les engagements pris dans le cadre de l'initiative d'éradication de la polio afin d'éradiquer la polio d'ici à 2005. Un investissement important en faveur de l'Afrique de 500 millions d'USD par an pendant 10 ans par le biais de GAVI aura un impact immédiat sur la mortalité infantile, stimulera le processus de renforcement des

systèmes de santé mené par les pays tout en accélérant le développement des vaccins nécessaires à l'avenir. Ce niveau d'investissement sauverait la vie de plus de cinq millions d'enfants et pourrait empêcher la mort de plus trois millions d'adultes¹⁰⁸. L'Initiative d'éradication de la polio estime qu'il manquera 0,6 milliard d'USD sur quatre ans pour éradiquer la polio en 2005 et empêcher sa réémergence.

57 Nous recommandons que les agences d'aide et de développement veillent à ce qu'il existe des centres de services médicaux fiables dans les situations d'urgence et de conflit, y compris des services de santé sexuelle et génésique. Le droit à la santé devrait être reconnu même dans les États fragiles. La guerre et les conflits créent des conditions favorables à la violence sexuelle et à la propagation du VIH/SIDA¹⁰⁹ (cf. chapitre 5).

6.2.4 Intégration des réponses au poids de la maladie

58 Les problèmes spécifiques associés au contrôle et à l'éradication efficace d'une maladie ont abouti à l'adoption d'un certain nombre d'initiatives mondiales dans le domaine de la santé, qui ont chacune mis en place de nouveaux mécanismes de coordination, de financement et de surveillance. Comme expliqué plus haut, ceci n'a pas été sans créer de nouveaux problèmes, ces systèmes parallèles se faisant concurrence. Nous examinons ci-dessous la difficulté que suppose l'intégration des diverses réponses aux maladies dans les systèmes de santé.

Le VIH/SIDA

59 La nécessité urgente d'avoir des systèmes de santé en bon état de fonctionnement est particulièrement visible dans le contexte de la crise du VIH/SIDA. La pandémie du SIDA a un impact énorme et elle affecte l'Afrique de manière disproportionnée. L'ampleur de la crise est telle que nous avons décidé de lui consacrer une section séparée dans ce chapitre (section 6.4). Mais, en termes de réponse médicale, il est essentiel que le traitement et les soins liés au VIH/SIDA soient fournis par les systèmes de santé et non pas par d'autres systèmes parallèles qui nuiront aux soins de santé en Afrique¹¹⁰. Nous réfléchissons ci-dessous à la manière de mettre fin à la séparation actuelle entre les services consacrés au VIH/SIDA et ceux consacrés à la tuberculose et à la santé sexuelle et génésique.

La tuberculose

60 Environ 70 % des 14 millions de personnes au monde qui ont le VIH et la tuberculose (lesquels sont souvent liés) se trouvent en Afrique, où la tuberculose progresse au rythme de 4 % par an et constitue désormais l'infection la plus souvent contractée par les sujets séropositifs. L'intégration du traitement du VIH/SIDA et de la tuberculose permettrait de réduire l'impact de la tuberculose chez les personnes atteintes du VIH/SIDA et de réduire l'impact du VIH chez les tuberculeux¹¹¹. Les gouvernements africains doivent veiller à adopter des programmes participatifs de lutte contre la tuberculose et le VIH. **Recommandation : la stratégie « deux maladies, un patient » de l'Organisation mondiale de la santé devrait être soutenue dans le but de prodiguer des soins intégrés dans le traitement de la tuberculose et du VIH.** L'allocation de 0,25 milliard d'USD par an aux programmes participatifs de lutte contre la tuberculose et le VIH permettrait d'assurer que tous les tuberculeux se voient offrir des examens et des conseils non obligatoires et que tous les séropositifs subissent des examens et se fassent soigner contre la tuberculose.

Le paludisme

61 En dépit de certains progrès, le paludisme continue à présenter un défi réel : on dénombre en effet 400-500 millions de crises chez les enfants chaque année en Afrique. Le paludisme est la maladie parasitaire mortelle la plus fréquente chez les enfants africains bien

qu'elle soit largement évitable et pour ainsi dire complètement soignable. Les frais liés à le paludisme et le manque à gagner en termes de PIB privent l'Afrique de 12 milliards d'USD chaque année¹¹². Les nouvelles technologies (médicaments à base d'artémisinine, etc.) se sont avérées avoir un impact réel et puissant. Une impulsion forte en vue de contrôler les porteurs de maladies telles que le paludisme est à la fois rentable et soutenable, notamment lorsque la fourniture de moustiquaires est intégrée dans le cadre d'autres programmes de santé publique tels que la vermifugation¹¹³, la vaccination et l'amélioration de l'écoulement des eaux. Soutenir la capacité de l'Afrique de développer et de produire ses propres moustiquaires traitées avec un insecticide durable augmenterait l'offre et renforcerait les économies locales. La garantie d'achat de moustiquaires du Fonds mondial en Tanzanie a encouragé les investissements externes dans la fabrication de moustiquaires. D'après Roll Back Malaria, il faudra 1,8 milliard d'USD chaque année pour le traitement et la prévention des femmes enceintes et des enfants. Ces coûts sont compris dans le chiffre de financement total indiqué ci-dessus. **Recommandation : les gouvernements africains et les donateurs devraient travailler ensemble afin de faire en sorte que chaque femme enceinte et chaque enfant disposent d'une moustiquaire traitée avec un insecticide durable et de des médicaments efficaces pour soigner le paludisme.**

Les autres maladies de la pauvreté

62 D'autres maladies parasitaires causent des souffrances généralisées, réduisent la productivité économique et empêchent les enfants d'aller à l'école¹¹⁴. La schistosomiase, un parasite intestinal, affecte 164 millions de personnes en Afrique¹¹⁵. Il existe des solutions simples et rentables pour de nombreuses maladies parasitaires, qui touchent largement les pauvres (la schistosomiase se soigne avec des médicaments qui coûtent 25 cents US par enfant¹¹⁶), mais elles ne sont pas employées. De même, la réduction de la déficience en vitamines et en minéraux par des suppléments et fortifiants revient peu cher mais a un impact énorme. Pour le Consensus de Copenhague (2004) et le projet du Millénaire de l'ONU (2005), il s'agit là d'une solution rapide et rentable. À elle seule, la supplémentation en vitamine A peut réduire la mortalité infantile de 23 %¹¹⁷. Les gouvernements africains et les partenariats médicaux mondiaux doivent veiller à ce que le traitement et la prévention des maladies parasitaires et la supplémentation en micronutriments soient intégrés aux campagnes de santé publique. Par exemple, la vermifugation organisée dans les écoles pourrait être étendue aux enfants qui ne vont pas encore à l'école et aux femmes enceintes par le biais de traitements réguliers, de l'amélioration de l'alimentation en eau et de l'assainissement, ainsi que par des stratégies de contrôle vectoriel. **Recommandation : les donateurs devraient veiller à ce que le traitement et la prévention des maladies parasitaires et des carences en micronutriments soient suffisamment financés. Les gouvernements et les partenariats médicaux mondiaux devraient veiller à ce que cela soit intégré dans les campagnes de santé publique d'ici à 2006.** Le coût des programmes de chimiothérapie nécessaires pour les 500 millions de personnes (d'après les estimations) souffrant d'une ou plusieurs de cinq maladies parasitaires¹¹⁸ s'élèverait à 0,2 milliard d'USD par an, pendant cinq ans. Ce chiffre passerait ensuite à 0,1 milliard d'USD par an à titre de maintien. L'enrichissement en micronutriments coûterait aux donateurs 0,2 milliard d'USD par an pour la protection complète contre les carences en vitamines et en minéraux de 380 millions de femmes et enfants africains à risque – y compris par le soutien aux programmes d'alimentation scolaire¹¹⁹.

La santé sexuelle et génésique et les droits

63 Les niveaux de mortalité maternelle en Afrique sont les plus élevés au monde. Plus de 250 000 femmes meurent chaque année des complications d'un accouchement ou d'une grossesse, contre 1 500 en Europe¹²⁰. Jusqu'à 19 % d'entre elles meurent des suites d'un avortement pratiqué dans de mauvaises conditions de sécurité¹²¹, ce qui ne fait qu'augmenter

les risques d'infection au VIH. Au cours des 10 années qui viennent, l'Afrique aura atteint son nombre record de femmes enceintes. Sans un plus grand accès à la contraception, aux soins prénataux, à des maternités professionnelles, à des services d'avortement sans risque et à des soins post-avortement, le nombre de décès augmentera. En dépit de cela, moins de la moitié des engagements financiers internationaux pris en faveur du droit à la santé sexuelle et génésique au Caire en 1994 ont été suivis d'effet¹²². Ceci a de sérieuses conséquences sur l'amélioration de la santé publique et sur la lutte efficace contre le VIH/SIDA.

64 Les gouvernements africains doivent accorder la priorité à la santé sexuelle et génésique dans leur vision des systèmes de santé¹²³ et intégrer les traitements et les soins relatifs au VIH/SIDA dans cette vision, comme indiqué dans l'appel à engagement de New York de l'ONU¹²⁴. En effet, certains donateurs ne sont pas en mesure de financer ces services. Ceux qui le sont devraient compenser et compléter leur financement de manière telle que des services de santé sexuelle et génésique soient offerts et que le traitement du VIH/SIDA y soit intégré. Par exemple, il faudrait augmenter la disponibilité des préservatifs, des accouchements assistés, des soins obstétricaux d'urgence et des systèmes d'aiguillage vers les services appropriés et améliorer les services d'avortement sans risque¹²⁵. Pour tout complément d'information sur la réponse au VIH/SIDA, prière de se reporter à la section 6.4. Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUP) devrait travailler en étroite collaboration avec le NEPAD/UA et l'OMS pour veiller à ce qu'une stratégie de santé sexuelle et génésique claire soit intégrée au Programme initial d'action du NEPAD/UA. **Recommandation : les gouvernements africains doivent donner la preuve concrète de leur détermination à promouvoir le droit des femmes et des hommes à la santé sexuelle et génésique.** Les gouvernements doivent assumer la responsabilité de mettre fin aux préjudices et à la discrimination sexuelle associés aux services de santé sexuelle et génésique. Cela supposera de travailler en partenariat avec la société civile, en particulier les chefs religieux et traditionnels. **Recommandation : les donateurs devraient faire le maximum pour permettre l'accès universel à des services de santé sexuelle et génésique.** D'après le FNUP, il faudra 300 millions d'USD de plus par an pour combler les lacunes en termes de produits de santé génésique. Les frais supplémentaires liés à la prévention du VIH sont couverts au point 6.3 ci-dessous.

6.3 Étendre l'alimentation en eau et l'assainissement

65 L'accès à l'eau est un droit et un besoin fondamental. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a récemment déclaré que « le droit de l'homme à l'eau est indispensable pour vivre dans la dignité humaine. Il s'agit d'une condition préalable à la réalisation de tous les autres droits de l'homme »¹²⁶. Il fait systématiquement partie des trois ou quatre priorités des pauvres en Afrique, en particulier des femmes et des filles qui assument la responsabilité d'aller chercher l'eau dont les ménages ont besoin et de la gérer.

66 Parmi les engagements internationaux pris à cet égard, citons les objectifs du Millénaire pour le développement dont le but est de réduire de moitié le nombre de personnes sans accès durable à de l'eau salubre et à des sanitaires de base d'ici à 2015. Le problème de l'eau et de l'assainissement a également été souligné dans l'appel urgent à une amélioration des bidonvilles lancé au Sommet mondial sur le développement soutenable en 2002. Les dirigeants africains ont également développé la Vision de l'eau en Afrique, projet plus ambitieux qui vise à réduire de 75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires d'ici à 2015 et de 95 % d'ici à 2025. Cependant, en dépit de l'insistance sur l'eau au forum de Kyoto et au sommet d'Évian du G8, si les niveaux d'engagement actuel se maintiennent, l'objectif de développement du

Millénaire relatif à l'eau ne sera pas atteint avant 2050 et celui relatif à l'assainissement ne le sera qu'en 2100 au plus tôt.

67 La raison à cela est que le secteur d'eau, dont l'assainissement relève, a été négligé dans le passé par rapport à d'autres secteurs. Le problème n'a pas été abordé de manière suffisamment sérieuse ou régulière dans les documents de stratégie de lutte contre la pauvreté¹²⁷. La responsabilité de l'eau est souvent partagée entre plusieurs ministères, ce qui rend difficile l'adoption d'une approche stratégique cohérente dans ce secteur. L'aide en faveur de ce secteur a baissé de 25 % depuis 1996 et elle est mal ciblée¹²⁸. Le coût de la négligence, qui est cumulatif, est maintenant mieux compris que dans le passé.

68 Une alimentation en eau pratique et sans risque, ainsi qu'un assainissement amélioré, sont des conditions préalables à l'amélioration de la productivité et de la qualité de vie des pauvres. L'eau est essentielle pour atteindre les autres OMD, tels que la lutte contre la pauvreté, l'éducation et l'égalité des sexes. Le consensus de Copenhague (2004) a indiqué que les projets d'alimentation en eau et d'assainissement font partie des dix manières les plus rentables de faire progresser le bien-être mondial. Par exemple, doter les écoles de toilettes appropriées est une condition préalable à l'éducation des filles dans certains pays ; porter de l'eau sur de longues distances et attendre au point d'eau fait perdre du temps et de l'énergie, notamment pour les femmes et les enfants, au détriment des activités familiales, de l'éducation et du travail productif, et l'irrigation est et sera de plus en plus une condition préalable à l'augmentation de la production alimentaire nécessaire pour nourrir la population croissante de l'Afrique¹²⁹.

69 Les bienfaits pour la santé de l'accès à de l'eau salubre et à des sanitaires adéquats et l'attention accordée au traitement des eaux usées sont également clairs. L'eau insalubre et les sanitaires de mauvaise qualité sont à l'origine de vers intestinaux, du choléra, de la cécité par trachome et de diarrhées (cf. section 6.3). Se laver les mains réduit les cas de diarrhée de 40 %, ce qui est positif sur le plan de la santé comme sur celui de l'éducation¹³⁰. Sans eau propre, le traitement antirétroviral des personnes atteintes du VIH/SIDA est moins efficace. L'ONU estime à 22 milliards d'USD les avantages économiques annuels totaux de la réalisation de l'objectif de développement du Millénaire relatif à l'alimentation en eau et à l'assainissement en Afrique¹³¹.

70 La gestion efficace des ressources en eau est essentielle à la fourniture soutenable des services d'alimentation en eau et d'assainissement en Afrique. La variabilité climatique extrême associée à la demande croissante en eau, à la détérioration de la qualité de l'eau et aux problèmes transfrontaliers créés par la plupart des bassins fluviaux d'Afrique présentent des défis considérables. En même temps, dans la plupart des villes d'Afrique, plus de 50 % de l'alimentation en eau est gaspillée ou non comptabilisée. Une approche stratégique globale du secteur de l'eau axée sur la gestion intégrée des ressources en eau s'impose donc. Cela suppose une coopération régionale à propos des ressources en eau transfrontalières, une amélioration de la gestion de l'eau en vue de répondre à des besoins concurrents, ainsi qu'un accroissement et une meilleure gestion des investissements portant sur les infrastructures d'eau (cf. chapitre 7). Tous ces problèmes ont été pris en compte dans le Plan d'action sur l'eau du G8 arrêté à Évian en 2003.

71 Les organisations des bassins fluviaux d'Afrique ont besoin du soutien des donateurs. L'Initiative du bassin du Nil est un bon exemple de coopération dans le domaine du développement des ressources en eau d'un bassin fluvial qui joue également le rôle de catalyseur dans l'intégration régionale. Son but est de réduire la pauvreté par l'utilisation équitable des eaux du Nil. Parmi ses avantages, citons la préservation de l'environnement, la prévention des inondations, l'accroissement de la production alimentaire, la disponibilité énergétique et la réduction des tensions politiques. Nous demandons aux donateurs de soutenir davantage les organisations des bassins fluviaux en Afrique. Nous recommandons

que les donateurs financent le développement des capacités dans tous les bassins et la préparation d'une première série de programmes d'investissement dans l'initiative du bassin du Nil. Dans un premier temps, un financement de 60 millions d'USD sera nécessaire. Grâce à ce financement, l'intégration économique sera soutenue, ce dont il pourra résulter des avantages importants en termes de stabilité politique.

72 L'année 2005 marque le début de la deuxième Décennie de l'eau de l'ONU. Un renouvellement de l'engagement en faveur de l'alimentation en eau et de l'assainissement s'impose. **Recommandation : à partir de 2005, les donateurs doivent inverser le déclin de l'aide consacré à l'eau et à l'assainissement, afin de permettre aux gouvernements africains d'atteindre l'objectif Vision de l'eau en Afrique, à savoir réduire de 75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires d'ici à 2015. Le G8 devrait, d'ici à 2007, présenter son rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur l'eau du G8 arrêté en 2003.** Le financement du secteur de l'eau fait partie du financement des infrastructures de 10 milliards d'USD proposé au chapitre 7. La conférence de Paris prévue en mars 2005 fournit aux donateurs une occasion immédiate de donner la preuve de leur engagement dans ce secteur. Mais il importe de veiller à ce que les gouvernements et les donateurs travaillent ensemble en vue d'harmoniser les activités futures et de se concentrer sur les pays qui en ont le plus besoin. Les fonds et la capacité sont actuellement répartis dans une variété d'initiatives en faveur de l'eau¹³², ce qui augmente les frais de transaction. Le Conseil des ministres africains de l'eau (AMCOW) est le mieux placé pour coordonner ces efforts et pourrait présenter son rapport officiel sur les progrès accomplis au Forum des partenaires de l'Afrique. Afin d'améliorer l'efficacité au niveau des pays, les donateurs doivent adopter une approche sectorielle et renforcer la coordination sectorielle globale. Cela devrait se faire par le biais du soutien budgétaire en faveur d'une seule stratégie nationale, avec un seul organisme coordinateur et un seul cadre de surveillance¹³³. Les gouvernements africains doivent veiller à faire participer un grand nombre de parties prenantes, y compris des membres des secteurs ruraux et urbains, des pauvres, des femmes et des hommes, différents niveaux et services de l'administration, la société civile et le secteur privé. Ils devraient également veiller à ce que la stratégie d'alimentation en eau et d'assainissement soit entièrement intégrée aux politiques de développement et de protection de l'environnement plus larges au niveau des pays, avec une allocation de fonds en vue de maximiser les résultats.

6.4 Le VIH/SIDA : honorer les promesses

73 Contrairement à toutes les autres épidémies de l'histoire, le SIDA est une des crises les plus violentes que le monde ait jamais connu. Plus dévastateur que la peste et que la grippe espagnole, le SIDA est unique en ce que les victimes ne sont pas sélectionnées au hasard. Cette épidémie porte le visage d'une jeune femme, ce qui n'est nulle part aussi vrai qu'en Afrique, où près de 60 % des personnes atteintes du VIH/SIDA sont des femmes.

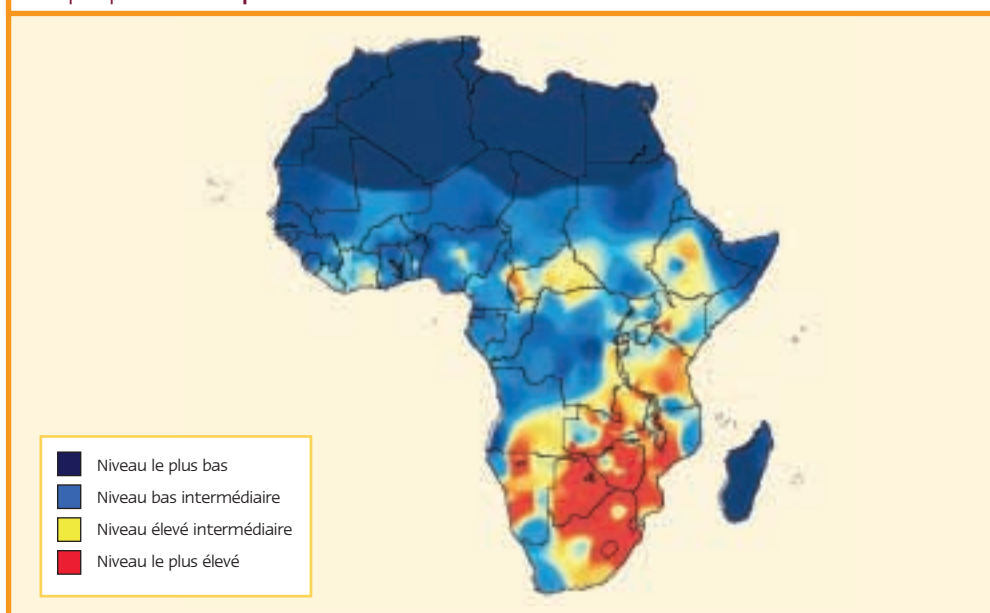
74 Seulement une personne sur sept dans le monde vit en Afrique et c'est pourtant là que vivent les deux tiers des personnes atteintes du VIH/SIDA (cf. graphique 6.6). En outre, en dépit des efforts accomplis à ce jour, les taux de prévalence continuent à augmenter globalement. Avec plus de trois millions d'infections l'année dernière seulement, la pandémie n'a pas atteint son point culminant. Aussi tragique que le tsunami de l'Asie du Sud de 2004 ait été, le bilan du SIDA en Afrique subsaharienne l'an dernier a été aussi élevé que celui de huit tsunamis de l'Asie du Sud combinés (2,3 millions de victimes). L'an dernier, le nombre d'enfants morts du SIDA en Afrique a atteint le demi-million et le nombre d'orphelins du SIDA augmente : les projections pour 2010 permettent de penser que le nombre va plus que doubler par rapport à ses niveaux de 2000 et atteindre près de 19 millions. La crise des

orphelins du SIDA en Afrique augmente le nombre déjà considérable d'orphelins sur le continent et fait peser un poids de plus sur les ménages, et les grands-parents en particulier.

75 Le silence qui entoure la maladie parce qu'elle est sexuellement transmissible et parce que les symptômes n'apparaissent pas immédiatement crée des difficultés uniques (cf. graphique 6.7). Le SIDA est une menace exceptionnelle en Afrique aujourd'hui et appelle une réponse mondiale sans précédent.

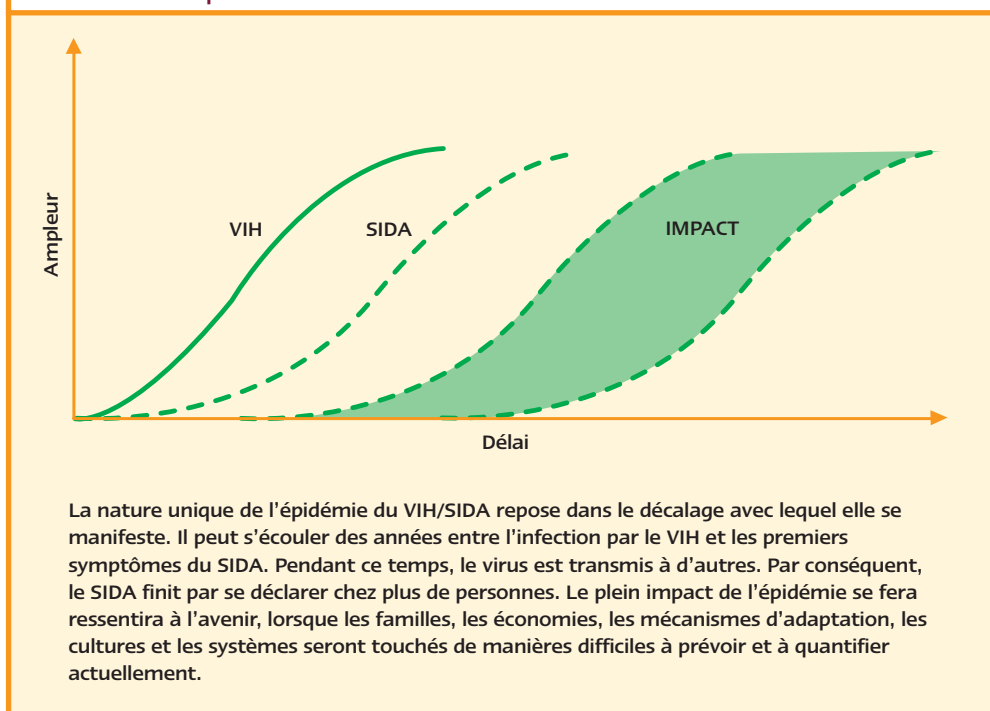
76 La prise en main de la situation sur le continent a été variable, mais dans certains pays les dirigeants ont pris des mesures radicales inspirées. La réponse progressiste du Sénégal a permis d'arrêter la propagation du SIDA avant qu'elle n'atteigne des proportions épidémiques exponentielles. Les principaux facteurs qui expliquent la réussite sénégalaise sont les suivants : un système politique stable, l'adoption rapide d'une législation sur l'industrie du sexe et la détermination du gouvernement à maintenir les taux de prévalence au-dessous de 2 %. L'Ouganda est probablement parvenu à maîtriser la propagation et la généralisation de l'épidémie grâce à la poigne de ses dirigeants, une éducation globale faisant passer un message clair (ABC – Abstain or delay sex, Be faithful, use a Condom : Abstenez-vous ou attendez, soyez fidèles et portez le préservatif) et incitant chacun à en tenir compte dans ses activités quotidiennes.

Graphique 6.6 La prévalence du VIH chez les adultes



Source : Adapté de ESRI/CIA

Graphique 6.7 Morbidité et mortalité du SIDA et délai d'impact après l'infection par le VIH



Source: Adapté de Barnett and Whiteside, 2002

77 Le leadership panafricain s'est manifesté avec l'Initiative présidentielle de l'UA, AIDS Watch Africa, et la stratégie de lutte contre le SIDA du NEPAD/UA. Ces deux initiatives bénéficient du soutien des chefs d'État africains et sont susceptibles de devenir des éléments d'une seule et même stratégie menée sous les auspices de l'Union africaine. Avec le soutien et les campagnes de l'UA et des autres organisations panafricaines, les chefs politiques et religieux de l'Afrique ont de réelles possibilités de définir et de diriger la réponse exceptionnelle nécessaire pour arrêter la progression de ce virus dévastateur – en rompant le silence et en mettant fin aux préjugés.

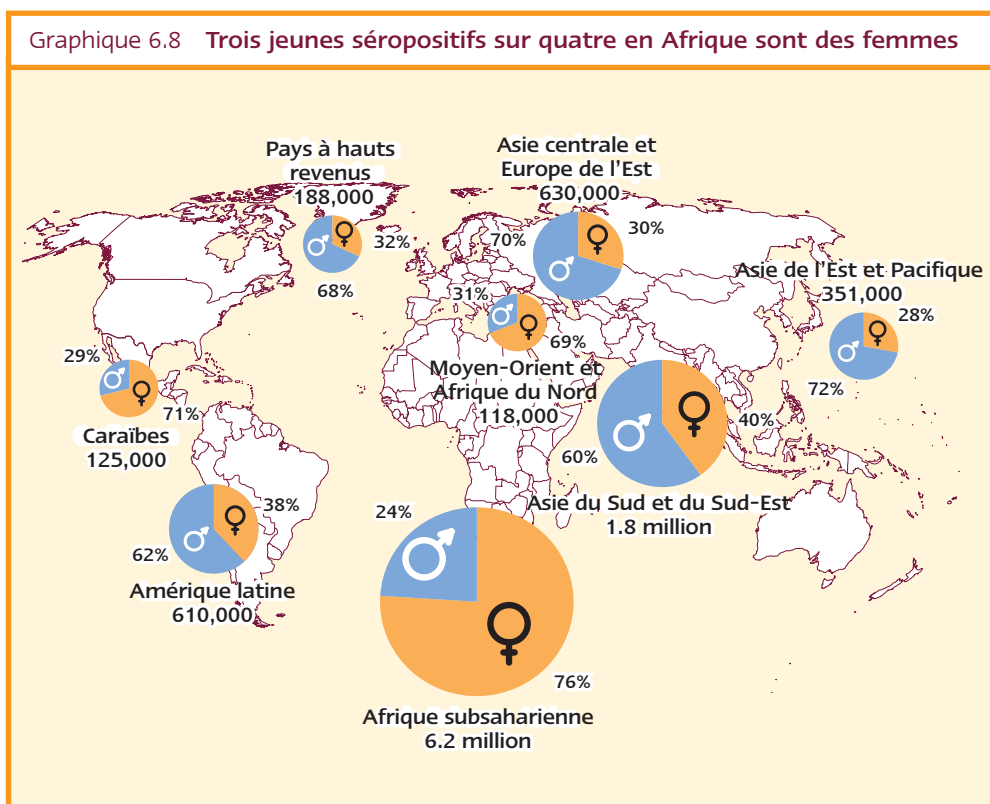
78 Dans cette section, nous nous intéressons à certains des défis créés par la pandémie et à la manière dont elle est inextricablement liée à la pauvreté et à l'impuissance. La réponse globale qui s'impose est esquissée dans les différents chapitres de ce rapport et dans les autres sections de ce chapitre. Ici, nous mettons en avant les mesures nécessaires pour accélérer le progrès : premièrement, afin de faire parvenir les ressources à tous les intervenants sur le terrain, deuxièmement, pour une coordination plus efficace des mesures et, troisièmement, pour suivre le progrès de différents acteurs. La réaction à la pandémie du VIH/SIDA a été jugée être une priorité première dans toutes nos consultations, par les jeunes comme les entreprises, en Afrique et ailleurs.

6.4.1 La nature de la pandémie

79 Le SIDA n'attaque pas qu'une personne. Il attaque trois générations : la personne atteinte du VIH/SIDA, les enfants en vie et les enfants qui naîtront avec le virus, sans oublier les grands-parents qui se trouvent contraints de s'occuper des enfants et d'assurer une production alimentaire plus importante, ce pour quoi leur âge avancé ne les prédispose guère¹³⁴. Il inverse le développement et détruit le tissu social. Ce faisant, il a des répercussions aujourd'hui et à l'avenir qui sont actuellement difficiles à prévoir ou quantifier.

80 En Afrique subsaharienne, la pandémie est pire en Afrique australe et orientale : les taux de prévalence chez les adultes vont de moins de 1 % de la population au Sénégal et en Mauritanie à plus de 25 % au Swaziland, au Botswana et au Lesotho¹³⁵. Mais ils varient également à l'intérieur de chaque pays. Dans certains endroits, les taux sont plus élevés dans les zones urbaines. Dans d'autres, les poches de pauvreté sont particulièrement touchées, dans les bidonvilles par exemple.

81 Le VIH/SIDA touche les femmes de manière disproportionnée en Afrique. Les femmes sont biologiquement beaucoup plus sensibles aux infections. Leur activité sexuelle commence plus tôt, leur statut économique et social est inférieur et leur dépendance économique marquée. Elles ne sont pas en mesure de négocier des rapports sexuels sans risque et font l'objet de niveaux de violence et de discrimination plus élevés¹³⁶. De même, le VIH/SIDA touche de plus en plus, et de manière disproportionnée, les jeunes, qui comptent pour 50 % de toutes les nouvelles infections. Près des deux tiers des séropositifs/sidéens du monde entier âgés de 15 à 24 ans se trouvent en Afrique¹³⁷. À cet âge les femmes ont trois fois plus de chances d'être infectées que les hommes (cf. graphique 6.8). Une des raisons à cela est que les jeunes femmes ne peuvent pas exiger le port du préservatif d'hommes plus âgés. Dans les zones rurales du Zimbabwe, les taux de prévalence du VIH chez les jeunes femmes (de 15 à 19 ans) étaient deux fois plus élevés que ceux des femmes dont les partenaires ont plus de cinq ans de plus¹³⁸. En Afrique du Sud, les deux tiers des jeunes sexuellement actifs n'avaient pas porté de préservatif au cours de leurs derniers rapports sexuels¹³⁹.



Source : reproduit avec l'aimable autorisation de l'UNICEF/ONUSIDA, 2004

82 La transmission sexuelle du VIH nous amène inévitablement à tenir compte des traditions et des rapports de force ancrés (y compris les hommes qui ont plusieurs partenaires, le recours des routiers et des combattants à des travailleurs sexuels, ainsi que l'héritage des femmes). La lutte contre la maladie dépend de la capacité des cultures et des religions de faire face aux questions de sexualité – en Afrique et chez les donateurs. Les stratégies sont inefficaces lorsqu'elles ne tiennent pas compte de l'importance de l'accouchement dans le statut d'adulte des femmes ou de la virilité chez les hommes. Elles ne le seront pas non plus si elles ne s'attaquent pas au problème de l'impuissance des femmes à exiger des rapports sexuels protégés : elles ne peuvent pas garantir la fidélité de leur mari ni négocier le port du préservatif ou l'abstinence. Le taux d'infection est actuellement dix fois plus élevé chez les femmes mariées que chez les femmes célibataires au Kenya et en Zambie et, dans les zones rurales de l'Ouganda, 88 % des jeunes femmes séropositives/sidéennes sont mariées¹⁴⁰.

83 L'impact du VIH/SIDA se fait sentir au cœur même d'un pays – par la perte des adultes productifs. Si le traitement ne s'étend pas nettement, 19 pays perdront 10 % de leur main-d'œuvre d'ici à 2015. Dans quatre pays, la perte sera de plus de 30 %¹⁴¹. Le fonctionnement de certains États commence à être perturbé – par la perte de soldats, de personnel médical, d'enseignants et de planificateurs. Lorsqu'ils tombent malades, les adultes actifs deviennent de plus en plus dépendants et, parallèlement, le commerce et la productivité agricole s'en ressentent. Le SIDA ajoute des charges sur les bulletins de salaire et chaque fois que le SIDA fait une victime, les excédents alimentaires baissent d'environ 60 %¹⁴². L'économie est affectée par une réduction du PIB de jusqu'à un point chaque fois que 10 % de la population adulte est infectée¹⁴³. D'après une étude récente, dans les pays où les taux de prévalence des adultes sont supérieurs à 20 %, le PIB baisse de 67 % au bout de 20 ans en raison de l'impact du SIDA¹⁴⁴. La performance économique stagnera et sera dépassée par le coût accru de la pandémie du SIDA.

84 Le SIDA nuit également aux stratégies d'adaptation traditionnelles des ménages, ce qui rend l'ensemble de la population plus vulnérable¹⁴⁵. Par exemple, ceux qui font une bonne récolte prêtent à ceux qui en font une mauvaise, mais lorsque la productivité baisse, les excédents baissent et les prêts baissent. Les ménages touchés par le VIH économisent et investissent moins et les enfants sont retirés de l'école¹⁴⁶. Comme indiqué plus haut, la crise des orphelins s'accroît et, en Zambie, un enfant sur trois sera orphelin en 2010¹⁴⁷. 90 % des orphelins sont – encore – pris en charge par la famille étendue, mais il est peu probable que les familles soient en mesure d'absorber le problème qui s'aggrave sans soutien. Certains enfants ont moins de chances d'aller à l'école et risquent beaucoup plus d'être exploités en tant que prostitués, enfants soldats, enfants de la rue et travailleurs domestiques¹⁴⁸. La section suivante (6.5) identifie la façon d'atténuer les impacts du VIH/SIDA et d'aider les familles et les communautés à s'occuper des orphelins et des enfants vulnérables.

6.4.2 Les réponses inefficaces au SIDA

85 Cela fait un quart de siècle que le SIDA fait des ravages, mais le monde n'a pas agi suffisamment tôt, suffisamment rapidement ni à une échelle suffisamment grande face à ce défi grandissant. Il devient donc de plus en plus urgent d'adopter des mesures coordonnées et rapides. En effet, l'ampleur du problème posé par le SIDA a été jugée par certains égale aux problèmes des armes nucléaires et du réchauffement de la planète¹⁴⁹. Mais il y a eu des retards et la prise en main globale aux niveaux les plus élevés du gouvernement et de la société civile fait défaut. Cela est en partie dû aux préjugés associés à la maladie. Le silence prévaut alors même que des discussions ouvertes et des interventions sont tellement nécessaires.

86 Jusqu'à il y a peu, le traitement du VIH/SIDA ne figurait pas haut dans la liste des priorités des donateurs, mais les niveaux de financement globaux ont triplé en trois ans¹⁵⁰.

D'après les estimations de l'OMS, 4 millions de personnes avaient besoin de traitement en Afrique et seulement 1 % étaient soignées en 2002. L'objectif de 3x5 a été établi afin de créer un élan : le but était de parvenir à fournir un traitement antirétroviral à trois millions de personnes dans le monde d'ici à 2005, dont deux millions en Afrique. Les progrès ont été limités : 8 % de ceux qui avaient besoin d'un traitement le recevaient à la fin de l'année 2004. Il faut faire beaucoup plus. Pourtant, cet effort risque de faire passer le traitement pour la principale réponse et de « médicaliser excessivement » le SIDA. Pour s'attaquer au VIH/SIDA, une réponse holistique au traitement, à la prévention et aux soins tenant compte du contexte social et culturel au sens large et soutenue par des systèmes de santé opérationnels s'impose. En effet, lorsque les normes culturelles ne sont pas prises en compte dans les stratégies de prévention du VIH/SIDA, le taux de prévalence continue à augmenter¹⁵¹.

87 Des engagements par étapes ont été pris dans le cadre de la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA à la session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies (SSAGNU) sur le VIH/SIDA en 2001¹⁵², mais ce ne sont pas suivis d'actions efficaces. Il est essentiel que la communauté internationale apporte un financement suffisant dans les pays afin d'atteindre les objectifs fixés, et que le rôle des agences soit défini et que ces dernières adoptent des procédures communes. Surtout, il devrait y avoir une complémentarité des politiques entre elles. Ainsi, si certains donateurs ne sont pas en mesure de financer les services de santé sexuelle, d'autres devraient s'en charger. Et si certains donateurs préfèrent financer par le biais des ONG plutôt que par le biais des gouvernements, leur contribution devrait s'inscrire dans un programme global de manière à ce qu'ils ne financent que les ONG s'inscrivant dans une stratégie plus large, sans essayer de tout financer par les ONG ni nuire aux systèmes nationaux de santé et d'éducation.

6.4.3 Une meilleure méthode

88 Nous pouvons changer le cours des choses. Nous pouvons progresser dans la lutte contre le SIDA. Mais pour parvenir à la réponse stratégique globale nécessaire, les donateurs doivent changer la manière dont ils interviennent et les gouvernements africains doivent multiplier leurs efforts. **Recommandation : la communauté internationale doit parvenir à un accord mondial en 2005 en vue d'harmoniser la réponse actuellement disparate au VIH/SIDA, en soutenant des stratégies audacieuses, complètes et tenant compte des rapports de forces entre les hommes, les femmes et les jeunes adoptées par les gouvernements africains.** Ces efforts devraient être menés sous les auspices du programme sur le VIH/SIDA des Nations unies (ONUSIDA) et en collaboration étroite avec l'Union africaine et prendre la forme d'actions claires, concrètes, de haut niveau, avec un calendrier à l'appui pour donner un sens à la politique des « Trois Un » arrêtée au plan national (une agence de coordination, une stratégie et un cadre de surveillance). Le « quatrième un », un fonds commun, devrait également être mis en pratique. Ce cadre établirait une répartition du travail entre les agences de développement en vue de réaliser les aspirations de la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU. Pour cela, il faudrait un plan d'action dont la mise en œuvre serait suivie et établir des objectifs pour des agences spécifiques¹⁵³. L'ONUSIDA devrait être chargé de travailler avec des agences de premier plan à l'élaboration d'un état d'avancement de l'harmonisation et de la réponse au VIH/SIDA devant être présenté dans le cadre du processus de communication des résultats annuels de la SSAGNU.

89 La nature sans précédent et l'ampleur de l'urgence signifient que les dépenses consacrées au VIH/SIDA devraient être considérées comme s'ajoutant à l'aide officielle au développement normale. **Recommandation : comme prévu dans la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU, les gouvernements africains et la communauté internationale devraient travailler ensemble, d'urgence, en vue de faire du droit à la prévention, au traitement et aux soins une réalité. Les donateurs devraient répondre aux besoins immédiats et augmenter leur contribution d'au moins 10 milliards d'USD par an**

pendant cinq ans. À l'heure de la mise sous presse¹⁵⁴, l'ONUSIDA estime que les besoins financiers non satisfaits pour les programmes de prévention, de traitement et de soin dans toute l'Afrique subsaharienne entre 2005 et 2007 se situent entre 5,2 milliards d'USD et 11,3 milliards d'USD. Ce chiffre ne couvre pas le soutien plus large aux orphelins et aux enfants vulnérables, qui est indiqué ci-dessous¹⁵⁵. Le coût actuel de l'offre d'un ensemble de services de prévention, de traitement et de soins appropriés s'élèverait à environ 10 milliards d'USD en 2007. Ce chiffre augmentera en même temps que la demande en traitement antirétroviral¹⁵⁶. Surmonter le problème de la capacité d'absorption afin d'offrir des services appropriés pour le traitement du VIH/SIDA doit être la première priorité des gouvernements et des donateurs. Pour cela, les gouvernements devront investir dans les systèmes de santé et d'éducation, rendre davantage compte de leurs actes et développer leur capacité de jouer leur rôle. Pour leur part, les donateurs devront accroître l'harmonisation, la complémentarité et la prévisibilité du financement. Cette Commission prend note du rôle de meneur joué par l'OMS et d'autres pour aider les pays d'Afrique les plus pauvres à développer leurs capacités d'absorption. Les coûts indiqués ne comprennent pas les frais nécessaires pour augmenter les incitations en faveur de la recherche dans le domaine des vaccins et des microbiocides et de la production d'antirétroviraux pédiatriques (cf. section 6.2), lesquelles devraient être accélérées – comme convenu par les ministres des Finances du G7 en février 2005¹⁵⁷.

90 Grâce à ce financement supplémentaire, les gouvernements africains, la société civile et les agences de développement seront mieux en mesure de faire du droit des Africains à la prévention, au traitement et aux soins une réalité¹⁵⁸. Les efforts déployés dans ces trois domaines doivent être correctement équilibrés. En outre, la priorité doit être accordée à l'intégration des personnes les plus touchées : les enfants, les jeunes et les femmes¹⁵⁹. Grâce à ce financement, des programmes pourraient être lancés à une échelle suffisante pour stabiliser l'épidémie et freiner l'augmentation du nombre d'orphelins. Cependant, même si les niveaux d'infection de la population croissante de l'Afrique stagnent, le nombre réel de séropositifs/sidéens augmentera. Par conséquent, une intervention urgente et durable est d'une importance capitale.

91 Cela suppose de développer les services de santé sexuelle et génésique chargés du dépistage et du traitement antirétroviral, de lutter contre les infections opportunistes, d'offrir des soins palliatifs, de lutter contre les infections sexuellement transmissibles et contre la malnutrition¹⁶⁰. Cela suppose de proposer régulièrement des dépistages du SIDA au lieu de seulement répondre à la demande¹⁶¹. Cela suppose d'atteindre l'objectif 3x5 puis d'étendre le traitement à tous ceux qui en ont besoin d'ici à 2010 (grâce à l'augmentation du financement¹⁶²) afin de freiner l'augmentation du nombre d'orphelins et de donner aux gens plus de raisons de connaître leur statut. Cela suppose de s'attaquer rapidement aux problèmes de l'utilisation et de la disponibilité de préservatifs pour hommes et pour femmes. À l'heure actuelle en Afrique, moins de 10 préservatifs sont disponibles pour chaque homme sexuellement actif par an. Ce chiffre doit être amené à 250¹⁶³. Cela suppose de diffuser les interventions dont l'efficacité est prouvée afin d'amener le risque de transmission du VIH de la mère à l'enfant à 2 % seulement¹⁶⁴. Cela suppose de répondre aux besoins uniques des 3 millions d'enfants séropositifs, tant en leur dispensant des soins médicaux et des conseils qu'en développant d'urgence des traitements antibiotiques et antirétroviraux pédiatriques. Cela suppose également d'investir dans de meilleures manières de prévenir la transmission – en accordant la priorité au développement de gels et de crèmes microbiocides pour les femmes, en accélérant la recherche d'un vaccin contre le VIH et en mettant à disposition des préservatifs pour femmes de meilleure qualité et moins chers.

92 Cela suppose également que les messages de prévention des campagnes de sensibilisation au SIDA abordent les questions essentielles de l'identité, du pouvoir et des préjugés et touchent les groupes exclus¹⁶⁵. La réponse doit être axée sur les personnes les plus touchées, à savoir les jeunes et les femmes. Il convient de saisir chaque occasion d'atteindre et de surpasser l'objectif de la SSAGNU de réduire de 25 % le nombre d'infections chez les

jeunes d'ici à 2010. La Coalition mondiale des femmes contre le SIDA doit être soutenue dans ses priorités, qui sont de réduire la plus grande vulnérabilité des femmes et des filles à l'infection et d'alléger le fardeau des soins qui pèse sur elles. Les partenariats avec des chefs religieux et des guérisseurs traditionnels ont permis d'obtenir des résultats dans le développement de réponses efficaces reposant sur une compréhension des contextes culturels, des rapports de forces et des relations entre les sexes¹⁶⁶ (cf. chapitre 3). Il convient d'insister tout particulièrement sur la participation des personnes qui vivent avec le VIH/SIDA, des veuves et des orphelins du SIDA, des enfants, des personnes plus âgées, des hommes qui ont des rapports sexuels avec des hommes et des autres groupes vulnérables¹⁶⁷ dans l'élaboration de politiques de lutte contre le VIH/SIDA, de messages de santé et de stratégies de lutte contre les préjugés. Le sport, la radio, le cinéma et d'autres médias populaires auprès des jeunes devraient être largement utilisés pour les inciter à se mobiliser.

93 Dans de nombreux endroits, les dirigeants africains ont élaboré des réponses au VIH/SIDA et il convient de soutenir leurs efforts. Ceux qui ne l'ont pas encore fait devraient s'y atteler de suite. Nous recommandons que les donateurs apportent un soutien budgétaire à l'initiative présidentielle AIDS Watch Africa de l'UA et à la stratégie de lutte contre le SIDA du NEPAD/UA afin de définir et de mobiliser la réponse dans les domaines de la prévention, du traitement et des soins et d'atténuer l'impact du VIH/SIDA. Ces réponses devraient être financées par le soutien budgétaire à l'UA. La Commission sur la gouvernance et le VIH/SIDA de la CEA¹⁶⁸ présentera son rapport en 2005 et ses recommandations devraient également être intégrées dans cette stratégie. Les pays d'Afrique peuvent également travailler ensemble en vue de promouvoir la production, l'achat et la distribution de médicaments à l'échelon régional, d'interpréter les ADPIC (cf. section 6.1) et de mettre les informations et les enseignements tirés de l'expérience en commun.

94 Afin que la réponse au VIH/SIDA soit intégrée aux autres stratégies, nous recommandons d'aider l'ONUSIDA à développer des systèmes d'accréditation des compétences en matière de VIH/SIDA au sein des agences internationales, des entreprises et des pays. L'ONUSIDA doit veiller à ce que tous les acteurs, tant au sein du gouvernement, de la société civile que du secteur privé, luttent activement contre la pandémie¹⁶⁹. Grâce à un système d'accréditation tel qu'ISO ou Investors In People, l'ONUSIDA peut encourager la diffusion et l'adoption des bonnes pratiques et veiller à ce que les réponses individuelles soient conformes aux stratégies globales, par exemple en ce qui concerne le renforcement des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale. La surveillance des résultats sera essentielle. L'encouragement de programmes de lutte contre le VIH/SIDA jouera un rôle crucial à cet égard dans toutes les moyennes et grandes organisations, comme nous le verrons plus en détail au chapitre 7¹⁷⁰. Ceci aura pour effet de consolider des processus tels que le Document de consensus pour une action commune.

6.5 Lutter contre l'exclusion et la vulnérabilité

95 Beaucoup de personnes sont vulnérables aux périodes de pauvreté. Il suffit d'une crise pour qu'elles passent de la survie à la faim et la destitution. Il peut s'agir d'une crise générale causée par un changement environnemental ou économique ou par la mauvaise gouvernance. Les conflits et l'instabilité des cours des produits agricoles en sont deux exemples fréquents en Afrique. Il peut également s'agir d'une crise personnelle due à la maladie, la vieillesse, le handicap ou un décès dans la famille. Le VIH/SIDA constitue de plus en plus une source de crise. Une personne sur six est chroniquement pauvre, ce qui veut dire qu'elle ne peut pas s'en sortir grâce à ses propres ressources¹⁷¹. En outre, ce type de pauvreté se transmet d'une génération à l'autre, lorsque les parents ne peuvent pas investir dans la nutrition, la santé ou l'éducation de leurs enfants.

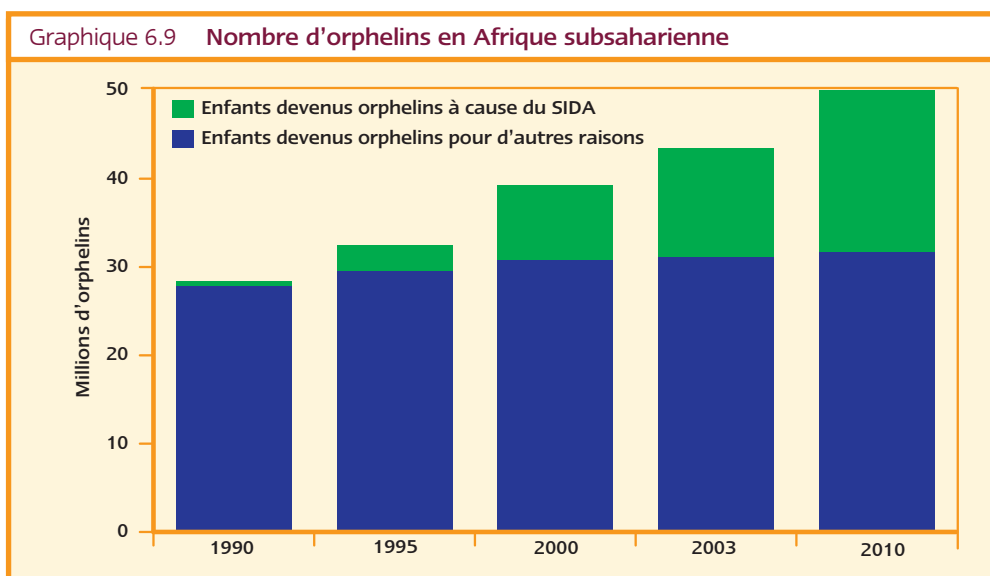
96 Mais certains groupes particuliers souffrent plus que les autres, parce qu'ils ne sont pas en mesure d'accéder aux services officiels ou au soutien informel. Certains ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits, voire de demander réparation par le biais du système de la justice. Cette discrimination a des conséquences sur leur bien-être général et leur productivité ainsi que sur la cohésion d'une société. De telles différences peuvent créer des tensions, voire être sources de violence, comme cela a été le cas lors du conflit rwandais¹⁷². Certains groupes excluent les autres des processus de décision et des services sciemment, en vue de renforcer leur pouvoir. D'autres sont exclus lorsque ceux qui sont au pouvoir ne remettent pas en cause les traditions, en ce qui concerne les relations entre les sexes par exemple. L'inversion de cette tendance au moyen de politiques d'intégration – mesures vigoureuses, investissements régionaux ou campagnes d'information sur les droits – a été tentée en vue de renforcer la cohésion sociale et de faire en sorte que chacun puisse réaliser son potentiel. La déclaration des naissances est une étape essentielle pour bénéficier de la citoyenneté et des droits qui en découlent. Pourtant, deux naissances sur trois ne sont pas déclarées en Afrique subsaharienne¹⁷³.

97 L'importance des politiques d'intégration des femmes, des jeunes, des handicapés et d'autres groupes est ressortie à plusieurs reprises au cours de nos consultations. La protection sociale est nécessaire pour permettre aux hommes et aux femmes souffrant de pauvreté chronique ou d'exclusion d'investir dans leur santé ou leur éducation, voire dans leur entreprise. Elle complète les investissements dans la santé et l'éducation, en ce qu'elle aide les plus pauvres à supporter les frais liés à ces services. Elle rend les citoyens mieux en mesure de gérer le risque et de faire face aux chocs. Dans les pays d'Afrique où l'impact du VIH/SIDA renforce chaque jour la pauvreté, le fondement même de la société africaine – la famille, la communauté ou le clan – est surchargé au point de ne plus pouvoir faire face¹⁷⁴. La protection sociale est nécessaire pour alléger le poids de ces problèmes et garantir la survie de ces systèmes. Si les familles ne peuvent plus s'occuper des orphelins, l'impact sur les sociétés de la non-transmission des connaissances, des valeurs et des croyances sera prononcé et durable¹⁷⁵. La protection sociale peut favoriser la cohésion sociale en offrant aux personnes un bénéfice tangible de leurs relations avec l'État et en réduisant l'exclusion dont certains groupes font l'objet. Elle rend davantage de personnes en mesure de devenir des citoyens épanouis et productifs.

98 Nous examinons ci-dessous quelques-uns des groupes dont la vie pourrait être transformée par la protection sociale. Dans un deuxième temps, nous présentons des interventions de protection sociale particulièrement réussies. Enfin, nous identifions des mesures permettant de soutenir le développement de stratégies nationales d'intégration sociale.

6.5.1 Qui est exclu et qui est vulnérable ?

99 Deux groupes particulièrement importants, les femmes et les jeunes, ne constituent pas des minorités. Les femmes sont à la tête d'un ménage sur cinq. Elles assurent 80 % de la production agricole et l'intégralité de la production des ménages¹⁷⁶. Pourtant, elles sont systématiquement exclues des institutions et ont moins de possibilités de toucher des revenus¹⁷⁷. Elles consacrent plus de leur temps à s'occuper des autres et ont moins de chances d'aller à l'école. Elles font l'objet de harcèlement et de violence et perdent leurs biens en cas de veuvage¹⁷⁸. L'émancipation de la femme est leur droit. Il s'agit également d'une condition préalable au développement et à la croissance, comme nous l'avons vu ailleurs dans ce rapport. Les femmes ont un rôle fondamental à jouer dans l'investissement dans les enfants. Les femmes ont tendance à consacrer une partie plus importante des revenus placés sous leur contrôle aux besoins du ménage, ceux des enfants notamment, que les hommes¹⁷⁹. Les études montrent que, en Afrique du Sud,



Source : UNICEF, 2004. *Children on the Brink*

une pension « améliore la situation nutritionnelle des enfants (en particulier les filles) lorsqu'elle est touchée par une femme et non pas par un homme »¹⁸⁰.

100 L'Afrique est également le continent ayant la plus grande proportion de jeunes. Des économies stagnantes, avec un taux de chômage élevé et le fléau du VIH/SIDA, ont laissé cette grande génération particulièrement vulnérable. Et cette vulnérabilité est particulièrement évidente dans les bidonvilles, où le taux de chômage des jeunes s'élevait à 38 % en Éthiopie en 1999 et à 56 % en Afrique du Sud en 2000¹⁸¹. La question de la création de possibilités pour les jeunes est envisagée au chapitre 7. L'urbanisation rapide fait également apparaître un nombre grandissant d'enfants des rues. Par exemple, à Nairobi, ils sont passés de 4 500 à 30 000 en l'espace de trois ans¹⁸². Beaucoup d'entre eux sont également orphelins¹⁸³. La crise grandissante des orphelins est un des défis les plus difficiles qui surviennent. On dénombrait 43 millions d'orphelins en Afrique en 2003, soit un tiers de plus qu'en 1990. Beaucoup deviennent orphelins à la suite d'un conflit et de plus en plus en raison du SIDA. Ils seront 50 millions en 2010¹⁸⁴ (cf. graphique 6.9).

101 À côté des femmes et des jeunes, d'autres groupes sont particulièrement vulnérables ou exclus. Les 25 millions d'adultes et d'enfants séropositifs/sidéens en 2004 sont vulnérables à la pauvreté et, en raison des préjugés attachés à la maladie, sont exclus du soutien local¹⁸⁵. Les personnes âgées représentaient 5 % de la population en 2000, chiffre qui se situera à environ 10 % en 2050. Dans les pays touchés par le VIH/SIDA, de plus en plus de personnes âgées s'occupent de leurs petits-enfants¹⁸⁶.

102 On recense 50 millions de handicapés en Afrique subsaharienne¹⁸⁷. En Ouganda, les handicapés ont 38 % plus de chances d'être pauvres que les autres, ce qui ne tient pas compte des frais supplémentaires liés au fait d'être handicapé¹⁸⁸. Les handicapés ont besoin qu'on les aide à faire valoir leur droit de participation à la société et à mener une vie productive. D'après la Fédération tanzanienne des organisations de handicapés, « les gens sont handicapés par leur société et non pas par leur handicap. C'est la société qui leur ôte leurs capacités, pas les choses »¹⁸⁹. Parmi les autres personnes souvent considérées comme exclues, citons : les peuples indigènes et les groupes de minorités ethniques, à tel point parfois qu'ils sont considérés ne pas avoir de droits, comme cela est le cas des Batwa des Grands Lacs¹⁹⁰.

6.5.2 Les interventions de protection sociale

103 La protection sociale préemptive coûte moins cher que la réaction à une crise. Par exemple, en Zambie, 19 millions d'USD par an sont nécessaires pour distribuer des subventions dans tout le pays aux personnes qui s'occupent des enfants vulnérables. Il s'agit de personnes âgées dans la majorité des cas. Frais administratifs compris, cela représente un total de 100 USD par ménage par an, ce qui est plus économique que les 250 USD par ménage qui seraient nécessaires pour offrir une aide alimentaire de valeur inférieure aux 6 USD par mois¹⁹¹. Si la protection sociale protège les biens d'une famille au lieu de les éroder en cas de choc, le ménage sera en mesure de reprendre une activité productive plus rapidement une fois la crise passée. De nombreux mécanismes d'adaptation ont des conséquences à long terme : opter pour des activités à moindre risque et à moindre rendement, vendre des biens de production ou réduire l'alimentation au point d'entraîner une réelle malnutrition et ne pas aller à l'école ou à l'hôpital pour des raisons de coût¹⁹². En Ouganda, au Kenya, en Tanzanie et au Malawi, les plus pauvres optent pour des cultures à moindre risque qui sont trois à six fois moins productives que celles choisies par les personnes plus aisées¹⁹³.

104 Bien que certaines formes de protection sociale ne soient pas coûteuses, d'autres peuvent faire pression sur les finances publiques et doivent donc être examinées avec soin, car il existe des différences énormes entre les options et les implications de chaque besoin ont besoin d'être comprises et débattues. Cela dit, même celles qui nécessitent plus de ressources s'avèrent très rentables, car à long terme elles réduisent les coûts et augmentent la croissance. Elles méritent plus d'attention que celle qui leur a été accordée dans les analyses passées du développement en Afrique. Cela n'a jamais aussi vrai qu'à la lumière de la pandémie du VIH/SIDA, où il convient de veiller tout particulièrement à alléger le fardeau des femmes et à ce que les orphelins et les enfants vulnérables reçoivent un soutien approprié.

105 Chaque pays doit prendre l'initiative et élaborer son propre ensemble d'interventions en fonction de son contexte, mais il existe cinq catégories de protection sociale qui peuvent s'avérer efficaces lorsqu'elles appuient des stratégies familiales et communautaires constructives¹⁹⁴ :

La protection des droits

106 La protection des droits des citoyens peut transformer leur vie et leur permettre de saisir des possibilités et d'amoinrir l'impact du VIH/SIDA. L'amélioration des droits de propriété de la femme et de l'enfant lorsqu'ils deviennent veufs ou orphelins peut réduire la destitution et par conséquent leur éviter de se retrouver dans des bidonvilles et de recourir à la prostitution. En Namibie, près de la moitié des veuves ont perdu du bétail et du matériel agricole à la suite de litiges avec leurs beaux-parents après la mort de leur mari¹⁹⁵. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les veuves perdent tous leurs droits de cultiver la terre de leurs maris¹⁹⁶. Les droits de propriété confèreraient également aux femmes un plus grand contrôle sur les moyens de production (chapitre 7). Le Rwanda est à l'avant-garde dans le domaine des droits d'héritage des femmes¹⁹⁷.

107 De plus grands progrès sont accomplis lorsqu'une législation renforcée est allée à des campagnes de sensibilisation à l'assistance juridique et à l'aide judiciaire¹⁹⁸. La violence envers les femmes est beaucoup trop répandue. L'Afrique du Sud réalise des progrès notables par, par exemple, l'application de lois imposant le renvoi des enseignants qui abusent sexuellement des filles. La simplification de la déclaration des naissances, allée à des campagnes de déclaration rétrospective, permettrait à tous les hommes et à toutes les femmes de faire valoir leurs droits en tant que citoyens. La décriminalisation du travail sexuel favoriserait la prévention, la détection et le traitement du VIH¹⁹⁹.

Les tremplins

108 Les programmes visant à aider les pauvres à trouver un emploi donnent de bons résultats lorsque les bénéficiaires savent clairement qu'ils y ont droit. Il peut s'agir de programmes qui garantissent un certain nombre de jours d'emplois dans le développement des infrastructures, à un niveau légèrement moins élevé que le marché. Citons par exemple le programme de garantie d'emploi de Maharashtra, en Inde, qui met également une crèche à disposition, ce qui permet aux femmes de participer sur un pied d'égalité avec les hommes²⁰⁰. Les programmes qui développent les compétences des citoyens les rendent plus facilement employables. Les programmes peuvent également servir à renforcer les institutions communautaires, comme cela est le cas au Mali²⁰¹, et à sensibiliser les nations aux droits ou aux risques du VIH, comme en Zambie²⁰². Au Sénégal, certains programmes aident les enfants des rues à évaluer leurs propres besoins d'éducation et d'emploi²⁰³. L'entrée sur le marché du travail est également couverte au chapitre 7.

Les transferts de fonds

109 Les subventions pour garde d'enfant, les prestations d'invalidité, les pensions et autres transferts directs peuvent être utilisés même dans les pays dotés d'infrastructures insuffisantes et n'ayant pas une grande capacité de fournir des services ou ne souhaitant pas se lancer dans des réformes. En Zambie, les subventions pour garde d'enfant susmentionnées permettent aux personnes (des personnes âgées pour la plupart) qui s'occupent d'enfants vulnérables de toucher 6 USD par mois. Ce programme a eu pour effet d'amener le taux de scolarisation à 90 % et d'améliorer la nutrition²⁰⁴. Les subventions pour garde d'enfant conditionnelles, c'est-à-dire imposant la scolarisation ou des consultations médicales (PROGRESA, Bolsa Escola, PETI, etc.), ont eu un impact considérable en Amérique latine : le taux de scolarisation a augmenté, la maladie et la malnutrition ont reculé²⁰⁵. Les pensions sociales (universelles et non contributives) ont augmenté les investissements dans l'éducation et la nutrition des enfants en Namibie et en Afrique du Sud, où environ un tiers des pensions sont consacrées à l'éducation des petits-enfants. Sans pensions, le fossé entre les plus pauvres et le seuil de pauvreté en Afrique du Sud serait de 81 % plus important²⁰⁶.

Les transferts en nature

110 La gratuité de l'éducation et de la santé de base est possible. Il en va de même pour les repas scolaires. Il a été prouvé que le passage à la gratuité de la santé et de l'école primaire (cf. sections 6.1 et 6.2) augmente le nombre de pauvres ayant recours à ces services. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, la gratuité de l'école primaire peut presque doubler la participation des filles les plus pauvres²⁰⁷. Les repas scolaires, avec des rations à emporter à la maison, préparés à l'aide de produits achetés localement²⁰⁸, augmentent la participation des filles et des garçons, améliorent leur nutrition et réalisent le droit de l'enfant à la nourriture. L'enrichissement des denrées alimentaires et leur commercialisation permettraient de réduire la maladie chez les femmes et les enfants (cf. section 6.2). Les suppléments alimentaires pour les personnes atteintes du VIH/SIDA constituent également un élément important de leur traitement.

Le soutien communautaire

111 Les programmes visant à faire participer les communautés à la protection et à l'autonomisation des familles vulnérables se sont avérés très efficaces dans toute l'Afrique. Il peut s'agir de soins pratiques, d'informations à propos des droits ou de soutien psychosocial aux orphelins²⁰⁹. En Tanzanie et en Ouganda, les « comités de l'enfance vulnérable » stimulent le soutien communautaire en faveur des enfants vulnérables et de leurs familles. Au Kenya et en Éthiopie, les groupes communautaires ont travaillé avec les chefs religieux et traditionnels dans le cadre de campagnes réussies en faveur de l'élimination de la violence à l'égard des

femmes. Au Kenya et en Ouganda, des volontaires communautaires aident les familles en crise à identifier les réseaux de soutien plus larges.

6.5.3 Élaboration de stratégies de lutte contre l'exclusion et la vulnérabilité

112 Tous ces mécanismes, y compris la prestation de services de santé et d'éducation de base dont nous avons traité dans les sections précédentes, augmentent les investissements dans les actifs des ménages. Ils réduisent la vulnérabilité et l'exclusion en mettant fin aux processus qui font plonger les gens dans la pauvreté et les excluent de l'économie, de la politique ou de la société. Ces stratégies peuvent avoir pour objectif d'atténuer les impacts du VIH/SIDA, de réduire les conflits et d'atténuer la vulnérabilité aux chocs économiques ou naturels. Ces aspects sont également couverts aux chapitres 5, 7, 8 et 9.

113 Ces interventions ont reçu moins d'attention en Afrique qu'en Asie ou en Amérique latine. Chaque pays doit élaborer sa propre stratégie d'intégration sociale, processus qui est maintenant enclenché. Les parlementaires africains et européens ont, dans la déclaration de Cape Town (septembre 2004), pris l'engagement de plaider en faveur de la protection des orphelins et des enfants rendus vulnérables par le VIH/SIDA²¹⁰. La Tanzanie, l'Ouganda et le Ghana ont déjà entrepris des analyses détaillées de la vulnérabilité et de l'exclusion dans leur pays et les résultats de ces analyses sont actuellement utilisés pour l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et autres politiques. Seize pays d'Afrique ont également développé des stratégies nationales en faveur des enfants orphelins ou vulnérables. Nombre d'autorités locales ont adopté des stratégies communautaires pour la prise en charge des orphelins. Ces initiatives africaines doivent être soutenues. Un bilan des prestations de services dans les pays en conflit et sortant d'un conflit souligne que ce type d'analyse désagrégée s'impose dans les États fragiles aussi. Les solutions peuvent être très simples. Citons par exemple le positionnement des toilettes à des endroits centraux bien éclairés dans les camps de réfugiés ou dans les bidonvilles afin de réduire l'abus sexuel des filles.

114 Mais, à ce jour, les donateurs ont eu tendance à financer des projets de protection sociale à court terme, de petite échelle et souvent complexes. Pour que la protection sociale ait un impact réel, ces projets doivent être à une échelle suffisante et par conséquent simples. Ils doivent avoir un impact élevé et par conséquent être audacieux. Les gouvernements africains ont besoin de soutien à long terme prévisible de la part des donateurs afin de pouvoir se charger de ce type de dépenses courantes.

115 Il doit y avoir une meilleure coordination et un accord clair sur les rôles en Afrique et au plan international. L'UA, son programme NEPAD et la CEA ont tous des initiatives dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les relations entre les sexes. Le PNUD pourrait être bien placé pour assumer la coordination d'agences internationales telles que l'UNICEF, l'OIT, la Banque mondiale, UN HABITAT, et, par le biais de leur fonds de lutte contre la pauvreté, soutenir le financement dans les pays qui ne bénéficient pas d'un soutien bilatéral suffisant.

116 **Recommandation : les donateurs devraient soutenir le programme NEPAD de l'Union africaine en ce qui concerne le développement d'un cadre de promotion des droits et de l'intégration et aider les pays à élaborer des stratégies de protection sociale d'ici à 2007.** Si peu a été accompli dans le domaine de la protection sociale en Afrique à ce jour qu'il s'agit de la priorité première. Grâce à une subvention de 2 millions d'USD en tant que capital de lancement, il serait possible d'acquérir une plus grande expérience et compréhension de l'Afrique, ce qui permettrait d'adopter des stratégies nationales de protection sociale en connaissance de cause. En collaboration avec d'autres institutions panafricaines, telles que la Commission des affaires sociales de l'UA et l'Institut du développement et de l'égalité des sexes en Afrique de la CEA, le NEPAD/UA développera un cadre de promotion de l'intégration et des droits s'inspirant d'autres analyses et bonnes

pratiques pertinentes²¹¹. Le NEPAD/UA dirigera l'élaboration d'une position commune sur ce qui est nécessaire pour atteindre les OMD en Afrique en 2005 – y compris les interventions de protection sociale. En collaboration avec les agences internationales compétentes, le NEPAD/UA aidera les pays africains à entreprendre une analyse de vulnérabilité et d'exclusion et à élaborer des stratégies nationales d'intégration, en les guidant pour parvenir à des interventions simples et audacieuses qui donnent des résultats. Les stratégies nationales actuelles en faveur des enfants orphelins et vulnérables devraient s'inscrire dans le cadre de ce travail.

117 Recommandation : les gouvernements africains devraient développer des stratégies de protection sociale pour les orphelins et les enfants vulnérables, en soutenant leurs familles étendues et leurs communautés. Les donateurs devraient s'engager à apporter un financement à long terme prévisible pour ces stratégies en versant 2 milliards d'USD par an immédiatement, puis 5-6 milliards d'USD par an d'ici à 2015. Suite à la recommandation qui précède, les donateurs devraient financer ces stratégies nationales de protection sociale dans la mesure où elles sont crédibles. Ces stratégies doivent comporter des mécanismes clairs de transfert des ressources aux ménages et aux communautés afin de soutenir la protection de l'enfant, avec des droits clairement définis et des processus garantissant la transparence et la responsabilité envers les communautés. Les stratégies nationales devraient également être structurées de manière à ce que le financement augmente progressivement à mesure que leur mise en œuvre et leur efficacité deviendront manifestes, afin de renforcer la confiance des gouvernements comme des donateurs. Le financement des donateurs devrait être fourni de manière bilatérale par le biais d'un fonds commun et de manière multilatérale par le biais du fonds pour la pauvreté du PNUD afin de soutenir les États fragiles et d'autres pays qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant de la part des donateurs. Les agences doivent travailler en coordination afin de garantir que des mesures harmonisées sont prises dans le domaine de la protection sociale en s'alignant sur les stratégies nationales et en utilisant le cadre de promotion des droits et de l'intégration du NEPAD/UA pour la surveillance commune.

118 Nous recommandons un versement initial de 2 milliards d'USD par an d'ici à 2007, passant à 5-6 milliards d'USD par an d'ici à 2015, car nous ne pensons pas qu'un financement de cette importance puisse être utilisé efficacement immédiatement. Il s'agit de montants indicatifs et le financement devrait augmenter avec les preuves des résultats obtenus et de l'impact des ressources supplémentaires. Les résultats potentiels des interventions simples et audacieuses mentionnées ci-dessus comprendraient 40 millions de subventions de 6 USD par mois par enfant et par personne handicapée, ce qui coûterait 3 milliards d'USD par an. Il en résulterait une amélioration de la nutrition, un recul de la maladie et un plus grand recours aux services éducatifs²¹². D'après l'UNICEF, avec 1,7 milliard d'USD par an, les 5 millions d'enfants les plus vulnérables d'Afrique bénéficieraient de tous les services de base : la santé, l'éducation, l'alimentation ainsi que le soutien psychosocial et communautaire²¹³. Avec 4,4 milliards d'USD, l'UNICEF estime que les 15 millions d'enfants identifiés comme orphelins ou sur le point de le devenir et se trouvant dans le besoin pourraient être soutenus. Les premiers 500 millions d'USD supplémentaires destinés à l'accroissement progressif de ces services constituent une priorité essentielle en 2005²¹⁴. Des engagements à long terme s'imposent également immédiatement pour les 16 plans nationaux en faveur des enfants orphelins et vulnérables déjà élaborés, qui coûteraient en moyenne 30 à 40 millions d'USD par an chacun. Ces plans sous-estiment probablement ce qui sera nécessaire, mais constituent un point de départ important. **Recommandation : les donateurs et les gouvernements africains devraient appuyer et mettre en œuvre le cadre de protection, de soin et de soutien des orphelins et enfants vulnérables des Nations unies.**

119 Recommandation : les donateurs et les gouvernements africains devraient offrir un soutien budgétaire direct aux organisations panafricaines afin de les aider dans leur

travail de protection des droits de la femme et de l'enfant. Les gouvernements africains doivent honorer les engagements progressistes et prometteurs pris dans la déclaration solennelle des chefs d'État africains sur l'égalité des sexes, ce qui inclut la mise en œuvre de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. La société civile africaine et les gouvernements ont également identifié des mesures spécifiques au cours de la réunion Pékin+10 de 2004 tenue en Afrique. Les donateurs et les gouvernements africains devraient accorder un soutien financier et non financier à la Direction du développement et de l'égalité des sexes de l'UA, au NEPAD/UA et au Centre africain du développement et de l'égalité des sexes de la Commission économique pour l'Afrique.

6.6 Conclusion

120 Le bien-être et le développement de toutes les personnes possède une valeur intrinsèque. La déclaration du Millénaire présente l'engagement ferme de la communauté internationale de travailler ensemble en vue de réaliser le droit à un niveau de vie de base pour tous. Les progrès sont mesurés au moyen d'un certain nombre d'objectifs, dont : l'éducation primaire pour tous, l'élimination de l'inégalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, la réduction de moitié du nombre de personnes sans accès à de l'eau salubre, la réduction de la mortalité maternelle et infantile et l'interruption et le début de l'inversion de la propagation du VIH. Ces objectifs ne seront pas atteints sans un renforcement des systèmes gouvernementaux ni sans leur dotation en ressources afin que les services de base puissent être fournis. Les mesures indiquées dans ce chapitre nécessitent des ressources supplémentaires importantes. Mais, pour les utiliser efficacement, un changement fondamental dans la manière dont les donateurs et les gouvernements africains travaillent ensemble s'impose.

121 Six thèmes reviennent constamment dans ce chapitre. Premièrement, les gouvernements africains doivent développer des stratégies cohérentes intégrant différentes initiatives et ressources afin de maximiser leur impact. Deuxièmement, les donateurs et les partenariats mondiaux doivent harmoniser et coordonner leurs procédures, afin d'alléger la charge administrative pour les gouvernements africains et d'éviter la duplication. Troisièmement, les donateurs et les partenariats mondiaux doivent apporter un financement à long terme prévisible, et dans l'idéal versé dès maintenant, sous forme de soutien budgétaire. Quatrièmement, un cadre de surveillance s'impose pour permettre aux gouvernements africains d'améliorer leurs prestations ainsi que pour permettre aux gouvernements comme aux donateurs de voir l'impact des fonds mis en jeu. Cinquièmement, une augmentation réfléchie mais marquée du financement s'impose, étalée dans le temps de manière à assurer le renforcement des fondements des systèmes gouvernementaux et augmentant à mesure que l'efficacité des ressources sera démontrée. Enfin, il y a l'obligation primordiale de la responsabilité envers les pauvres.

122 Le développement n'aura pas lieu si les femmes et les groupes vulnérables ne sont pas équipés de la capacité de réduire leur pauvreté et de participer pleinement à la société, à la politique et à l'économie. Il existe beaucoup d'informations sur les réformes qui donnent des résultats et à quel moment – mais des innovations s'imposent toujours ainsi que des efforts supplémentaires pour garantir que les services touchent les plus pauvres et les exclus.

123 Les recommandations faites dans ce chapitre auraient des impacts profonds :

124 Dans le domaine de l'éducation, une augmentation annuelle totale de 7 à 8 milliards d'USD par an pour l'ensemble des recommandations permettrait à tous les enfants d'Afrique subsaharienne, les garçons comme les filles, de recevoir une éducation de base les dotant des compétences nécessaires dans le monde d'aujourd'hui. La moitié de ces enfants passeraient au secondaire. En outre, l'enseignement supérieur et la formation

professionnelle, ainsi que l'instruction des adultes et la formation des formateurs, bénéficieraient du soutien approprié dans le système éducatif global (l'enseignement supérieur est couvert au chapitre 4). Grâce à cet investissement dans tout le secteur, non seulement les OMD relatifs à l'éducation et à l'égalité des sexes seraient atteints et les autres auraient plus de chances de l'être, mais en outre les engagements du programme plus large et plus progressiste Éducation pour tous seraient honorés.

125 Les résultats du programme d'action audacieux proposé dans le domaine de la santé seraient considérables. Grâce aux 20 milliards d'USD supplémentaires par an, la gratuité des systèmes médicaux serait en place d'ici à 2015 et permettrait d'atteindre 60 à 70 % des OMD relatifs à la mortalité infantile et 70 à 80 % de ceux relatifs à la mortalité maternelle. De tels systèmes sont une nécessité absolue si l'on veut atteindre les OMD relatifs au traitement de la tuberculose, de le paludisme et du VIH/SIDA²¹⁵. L'immunisation permettrait de sauver la vie de 5 millions d'enfants et de 3 millions d'adultes. Cinq cent millions de personnes cesseraient de vivre sous la menace de maladies parasitaires. Tous les hommes et toutes les femmes d'Afrique auraient accès aux services de planning familial et de santé génésique dont ils ont besoin. Les scientifiques accéléreraient la recherche de vaccins contre le paludisme et le VIH/SIDA. La polio serait éradiquée en 2005. Il sera possible d'atteindre tous ces objectifs si les donateurs apportent un financement à long terme prévisible et si les gouvernements africains adoptent des stratégies intégrées cohérentes.

126 Les résultats de l'inversion de la diminution de l'aide en faveur de l'alimentation en eau et de l'assainissement seraient également considérables. Au chapitre 7, nous indiquons nos recommandations en vue de combler l'insuffisance du financement d'infrastructure en Afrique. D'ici à 2015, cela permettrait à 75 millions de personnes d'accéder au service d'eau et à des sanitaires. En apportant un financement suffisant pour atteindre les OMD relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement en Afrique, 173 millions de cas de diarrhée seraient évités chaque année, 456 millions de journées productives seraient gagnées chaque année, 1,6 milliard d'USD de frais de traitement seraient évités chaque année et 99 milliards de journées d'écoles serait gagnées²¹⁶.

127 En consacrant au moins 10 milliards d'USD de plus chaque année au VIH/SIDA d'ici à 2010, des progrès réels seraient accomplis dans le respect de la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU, en ce qui concerne le droit des Africains à la prévention, au traitement et aux soins. Toutes les personnes ayant besoin d'un traitement le recevraient et un traitement antirétroviral pédiatrique pourrait être offert à 3 millions d'enfants atteints du VIH/SIDA. Faire reculer la date à laquelle les enfants perdent leurs parents permettrait de réduire les niveaux d'orphelins escomptés de 5 %. Mais, en plus des ressources, les donateurs et les agences internationales devraient travailler de manière harmonisée et complémentaire afin de veiller à ce que tous les aspects d'une stratégie nationale de lutte contre le SIDA soient correctement soutenus. En outre, les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies d'intégration de la réponse au VIH/SIDA dans les systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale, avec des messages de prévention appropriés remettant en question les rapports de forces et les relations entre les sexes.

128 Les interventions de protection sociale transformeraient la vie des femmes et des enfants grâce aux droits de propriété et d'héritage et à la protection contre la violence. Les 5 millions d'enfants les plus vulnérables et les 40 millions de ménages chroniquement pauvres qui s'occupent d'orphelins et d'autres enfants vulnérables seraient soutenus au moyen de programmes communautaires et de subventions, lesquelles pourraient être liées à des conditions de scolarisation et de consultation médicale. Grâce aux 5 à 6 milliards d'USD, les cycles interdépendants de pauvreté et d'exclusion dans lesquels des millions de personnes se trouvent pris seraient rompus, ce qui empêcherait le transfert de la pauvreté des parents à l'enfant et ce qui atténuerait les répercussions profondes du SIDA et des conflits.

Recommandations sur l'intégration : investir dans les ressources humaines

Rien ne peut remplacer l'augmentation importante des ressources qui s'impose après des années de sous-investissement chronique dans l'éducation, la santé et la protection sociale.

Pour que ces nouvelles ressources importantes soient utilisées de manière efficace, il faudra des plans complets de mise en œuvre et de suivi des résultats. À cette fin, les gouvernements africains doivent continuer à renforcer la gouvernance et veiller à faire participer les citoyens ordinaires et les communautés locales aux décisions de développement. Pour sa part, la communauté internationale doit tenir ses promesses. Les gouvernements africains comme les donateurs internationaux doivent faire en sorte que les possibilités soient ouvertes à tous.

Éducation

- Les donateurs et les gouvernements africains devraient honorer leurs engagements en ce qui concerne l'éducation pour tous afin que chaque enfant d'Afrique aille à l'école. Les donateurs devraient verser 7-8 milliards d'USD de plus par an, alors que les gouvernements africains développent des plans nationaux complets en vue d'offrir une éducation de qualité.
 - Dans leurs plans nationaux, les gouvernements africains devraient identifier des mesures en faveur de la scolarisation des garçons comme des filles, avec l'allocation des ressources qui s'impose. Les donateurs devraient prendre ces frais supplémentaires à leur charge.
 - Les gouvernements africains devraient s'engager à abolir les frais de scolarité dans l'éducation de base, ce que les donateurs devraient financer jusqu'à ce que les pays soient en mesure de régler ces frais eux-même.
 - Afin d'offrir une éducation de qualité élevée, les gouvernements africains devraient investir dans la formation des enseignants, la fidélisation du personnel et le développement professionnel. Les ratios enseignants/nombre d'enfants devraient être amenés à moins de 1:40 dans l'éducation de base. Les donateurs devraient s'engager à apporter un financement à long terme prévisible à cette fin.
 - L'éducation devrait viser à développer des compétences utiles pour l'Afrique contemporaine. Les donateurs devraient financer des réseaux régionaux en vue de soutenir les gouvernements africains dans le développement de programmes plus appropriés à tous les niveaux.

Santé

- Les gouvernements africains devraient investir dans la reconstruction des systèmes de santé publique. Les donateurs devraient apporter 7 milliards d'USD sur cinq ans à cette fin, dans le cadre de la Stratégie pour la santé et du Programme initial d'action du programme NEPAD de l'Union africaine.
- Les donateurs et les gouvernements africains devraient investir d'urgence dans la formation et la fidélisation du personnel afin de pouvoir disposer d'un million de professionnels de la santé en plus en 2015.

- Les gouvernements africains devraient affecter 15 % de leurs budgets annuels à la santé, comme ils s'y sont engagés, et adopter des stratégies d'amélioration de l'efficacité de la prestation des services de santé. Afin de régler les sommes manquantes, les donateurs devraient augmenter les fonds qu'ils allouent au soutien de ces stratégies de 10 milliards d'USD par an immédiatement et de 20 milliards d'USD par an d'ici à 2015. Les fonds devraient être principalement versés aux budgets nationaux.
- Lorsque les gouvernements africains adoptent un système de gratuité de soins dans le cadre de la réforme, les donateurs devraient s'engager à long terme à apporter le financement manquant que cela suppose jusqu'à ce que les pays puissent prendre ces frais à leur charge.
- Les donateurs devraient financer entièrement le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.
- Les donateurs devraient s'engager à financer entièrement l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) par le biais de l'instrument de financement de l'immunisation. Les donateurs devraient également honorer les engagements pris dans le cadre de l'initiative d'éradication de la polio afin d'éradiquer la polio en 2005.
- La stratégie « Deux maladies, un patient » de l'Organisation mondiale de la santé devrait être soutenue dans le but de prodiguer des soins intégrés dans le traitement de la tuberculose et du VIH.
- Les gouvernements africains et les donateurs devraient travailler ensemble pour parvenir à ce que chaque mère enceinte et chaque enfant disposent d'une moustiquaire traitée avec un insecticide durable et de médicaments efficaces pour soigner la paludisme.
- Les donateurs devraient veiller à ce que le traitement et la prévention des maladies parasitaires et des carences en micronutriments soient suffisamment financées. Les gouvernements et les partenariats médicaux mondiaux devraient veiller à ce que cela soit intégré aux campagnes de santé publique d'ici à 2006.
- Les gouvernements africains doivent donner la preuve concrète de leur détermination à promouvoir le droit des femmes et des hommes à la santé génésique et sexuelle. Les donateurs devraient faire le maximum pour permettre l'accès universel aux services de santé génésique et sexuelle.
- Les donateurs devraient créer des incitations pour favoriser la recherche médicale adaptée aux besoins de l'Afrique. Ils doivent établir des contrats d'achat anticipé de médicaments. Ils devraient augmenter le financement direct de la recherche effectuée par l'Afrique, sous la coordination des communautés économiques régionales et en collaboration avec les partenariats médicaux mondiaux.

Eau et assainissement

- À partir de 2005, les donateurs doivent inverser la déclin de l'aide consacrée à l'eau et à l'assainissement afin de permettre aux gouvernements africains d'atteindre l'objectif de la Vision de l'eau en Afrique, à savoir réduire de 75 % le nombre de personnes qui n'ont pas accès à de l'eau salubre et à des sanitaires d'ici à 2015. Le G8 devrait, d'ici à 2007, présenter son rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur l'eau du G8 arrêté en 2003.

VIH/SIDA

- La communauté internationale doit parvenir à un accord mondial en 2005 en vue d'harmoniser la réponse actuellement disparate au VIH/SIDA, en soutenant les stratégies audacieuses, complètes et tenant compte des rapports de forces entre les hommes, les femmes et les jeunes adoptées par les gouvernements africains.
- Comme convenu dans la déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA de la SSAGNU, les gouvernements africains et la communauté internationale devraient travailler ensemble, d'urgence, en vue de faire du droit à la prévention, au traitement et aux soins une réalité. Les donateurs devraient répondre aux besoins immédiats et augmenter leur contribution d'au moins 10 milliards d'USD par an avant cinq ans.

Protection des plus vulnérables

- Les gouvernements africains devraient élaborer des stratégies de protection sociale pour les orphelins et les enfants vulnérables, en soutenant leurs familles étendues et leurs communautés. Les donateurs devraient s'engager à offrir un financement à long terme prévisible pour ces stratégies en versant 2 milliards d'USD par an immédiatement, puis 5-6 milliards par an d'ici à 2015.
- Les donateurs devraient soutenir le programme NEPAD de l'Union africaine en ce qui concerne le développement d'un cadre de promotion des droits et de l'intégration et aider les pays à élaborer des stratégies de protection sociale d'ici à 2007.
- Les donateurs et les gouvernements africains devraient appuyer et mettre en œuvre le Cadre de protection, de soin, et de soutien des orphelins et des enfants vulnérables des Nations unies.
- Les donateurs et les gouvernements africains devraient offrir un soutien budgétaire direct aux organisations panafricaines afin de les aider dans leur travail de protection des droits de la femme et des enfants.

Chapitre 7

Opter pour la croissance et la lutte contre la pauvreté

Résumé

Pour lutter contre la pauvreté, il est essentiel que la croissance s'accélère et que les pauvres participent à cette croissance. Les propositions contenues dans ce rapport – sur les infrastructures, le climat des investissements, la gouvernance, la paix et la sécurité, le commerce, le développement humain, la culture, l'environnement et la qualité de l'aide – devraient à la fois favoriser la participation et contribuer nettement à une accélération de la croissance durable, et à l'augmentation de l'emploi et des investissements. **L'objectif devrait être de parvenir à un taux de croissance moyen de 7 % d'ici à la fin de la décennie et de le maintenir à ce niveau par la suite.** Des taux de croissance de cet ordre ont été obtenus dans toute l'Asie et dans certaines parties d'Afrique et sont réalisables sur l'ensemble du continent, mais seulement si les obstacles que sont la faiblesse des infrastructures et le climat défavorable aux investissements sont surmontés, afin de libérer l'esprit d'entreprise des Africains. Ceci supposera les mesures suivantes :

- **Doubler les dépenses d'infrastructure** en Afrique, avec une augmentation initiale du financement apporté par les donateurs de 10 milliards d'USD par an jusqu'en 2010 et, sous réserve d'une évaluation des progrès accomplis, une nouvelle augmentation en vue d'amener le financement à 20 milliards d'USD par an dans les cinq années qui suivent. Cela supposera une gestion et une préparation minutieuses afin d'éviter la corruption et l'escalade des coûts. Cet investissement devrait couvrir des projets allant des routes rurales, à l'irrigation de petite échelle, en passant par l'amélioration des bidonvilles, la construction de grandes routes régionales et les grands projets d'électrification.
- Le secteur public et le secteur privé doivent travailler ensemble en vue d'identifier les obstacles à un **climat favorable aux investissements**, avec le soutien extérieur pour financer les interventions nécessaires.
- Favoriser les **petites entreprises** en les aidant à accéder aux marchés, au financement et aux réseaux d'entreprise, en accordant une importance particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'aux exploitations agricoles qui constituent une source d'emplois très importante en Afrique.
- Le **monde des affaires** doit apporter une contribution à chacun de ces domaines ainsi que d'autres domaines indiqués dans le présent rapport, en travaillant en partenariat les uns avec les autres, avec les donateurs, avec les gouvernements nationaux et avec la société civile, dans le cadre d'un changement radical dans la manière dont il participe au processus de développement.
- Veiller à ce que la **soutenabilité de l'environnement** soit prise en considération dans les interventions des donateurs et gérer et développer la capacité d'adaptation de l'Afrique aux changements climatiques.

Une liste complète des recommandations de la Commission dans le domaine de la croissance figure à la fin de ce chapitre.

7.1 Introduction

« Nous, les Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine... craignons que, aux taux de croissance actuels, l'Afrique risque de ne pas atteindre les OMD... [Nous sommes] convaincus qu'un niveau de croissance économique élevé et soutenu est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour réduire la pauvreté. »

Sommet extraordinaire de l'UA sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, Burkina Faso, septembre 2004¹

« La lutte contre la pauvreté est directement liée à la croissance économique et nécessite de permettre aux Africains de devenir les acteurs de leur propre développement. »

Professeur Wiseman Nkuhlu, Président du comité de direction du NEPAD²

« Il n'y a pas de pauvreté d'effort en Afrique, il y a une pauvreté d'opportunités. »

Juan Somavia, Directeur général, Bureau international du Travail³

1 Ce chapitre porte sur les mesures permettant d'élever le taux de croissance de l'Afrique et de permettre aux pauvres d'y participer. Les données disponibles – provenant d'Afrique comme d'autres régions, y compris l'Asie de l'Est et du Sud – montrent que l'accélération de la croissance économique en Afrique est d'une importance fondamentale pour la lutte contre la pauvreté. Mais la croissance permettra de réduire la pauvreté plus rapidement si les pauvres sont mieux en mesure d'y participer.

2 En effet, il est de plus en plus admis que nous devons reconnaître et soutenir l'esprit d'entreprise des Africains, des exploitations agricoles familiales aux grandes entreprises sans oublier les petites entreprises. Cela suppose de créer un climat favorable aux investissements. Cela suppose d'abolir les obstacles à la subsistance, pour les pauvres en particulier : l'inadéquation de l'irrigation ou du transport pour les agriculteurs, les difficultés d'accès au financement, à l'information et aux compétences dont les petites entreprises ont besoin pour se développer, etc. Cela suppose de rendre les entreprises africaines en mesure de percer sur les marchés mondiaux, défi dont l'ampleur ressort clairement lorsque l'on met en parallèle la stagnation économique relative de l'Afrique avec les progrès de l'Asie. En outre, cela suppose de rendre les pauvres en mesure de façonner leur propre existence, y compris en investissant dans leur santé et leur éducation, de s'attaquer au chômage des jeunes et d'abolir les obstacles économiques et les inégalités auxquelles les femmes se trouvent confrontées. En résumé, selon l'expression du professeur Nkuhlu du NEPAD, cela suppose « de donner aux Africains les moyens de devenir des créateurs de richesse »⁴.

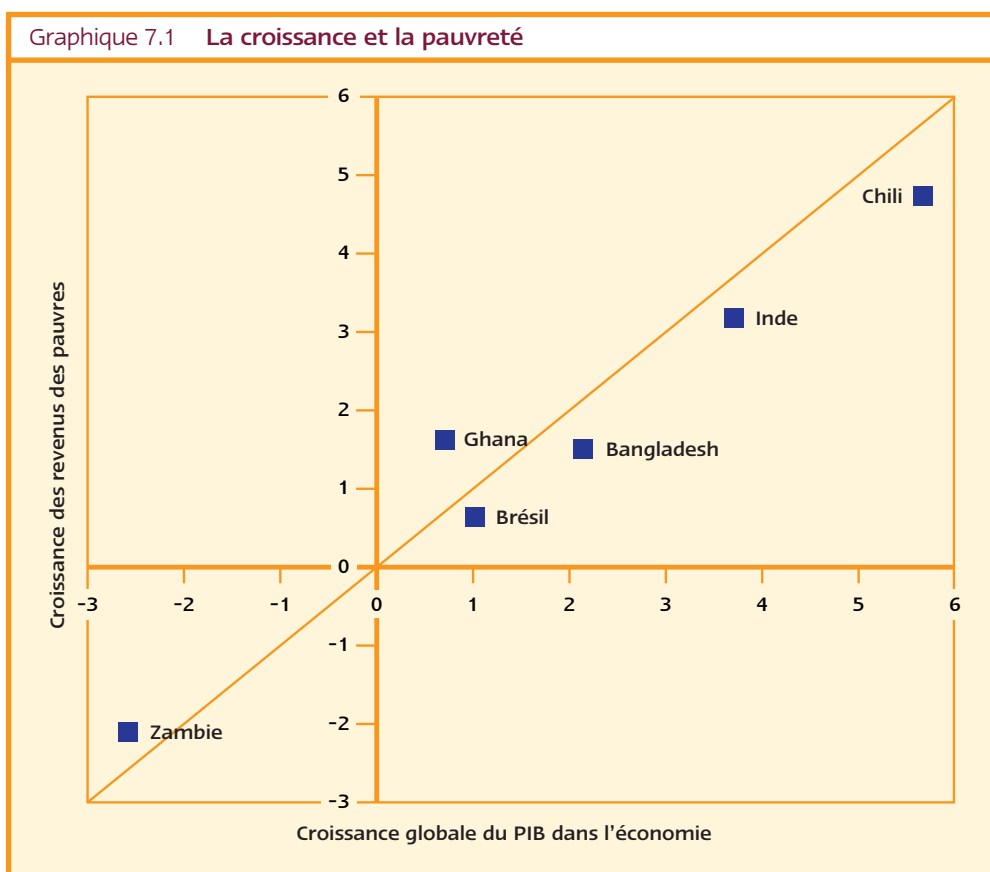
3 L'ensemble de propositions présenté dans ce chapitre est destiné à **soutenir l'esprit d'entreprise des Africains** par l'investissement dans les **infrastructures** et la création du **climat favorable aux investissements** nécessaire pour la croissance, en vue d'encourager les petites entreprises, en insistant sur les jeunes et les femmes. L'accent est mis sur l'agriculture et le développement rural, ainsi que sur la nécessité de s'attaquer au problème de l'urbanisation rapide. Nos propositions dans les domaines des infrastructures, du climat des investissements, de l'agriculture et du développement rural sont couvertes à la section 7.3 sur les politiques de croissance, tandis que celles relatives aux petites entreprises et à l'amélioration de la participation des jeunes et des femmes sont couvertes à la section 7.4 sur les politiques de participation à la croissance. L'importance

de la **soutenabilité de l'environnement**, et nos recommandations dans ce domaine, sont envisagées à la section 7.5. Le **monde des affaires** peut contribuer de manière pratique à chacun de ces domaines, dans le cadre d'un changement radical de la manière dont il participe au processus de développement, comme expliqué à la section 7.4.3.

4 Avec les propositions contenues dans les autres chapitres du présent rapport – y compris sur le commerce, la gouvernance, la paix et la sécurité, le développement humain, la culture et la qualité de l'aide – nos recommandations devraient permettre aux pays d'Afrique subsaharienne **d'atteindre et de maintenir des taux de croissance de 7 % d'ici à 2010**, les niveaux actuels se situant à près de 3 %. À ce taux de croissance, la taille des économies doublera en 10 ans, ce dont il résultera une accélération puissante du progrès dans le sens des OMD. Ce niveau de croissance a été atteint et soutenu dans les pays d'Afrique subsaharienne qui ont adopté des politiques de croissance efficaces, tels que l'Ouganda et le Mozambique. En outre, beaucoup d'autres (24 en 2003) atteignent déjà des taux de croissance de 5 % ou plus⁵.

La croissance et la pauvreté en Afrique subsaharienne

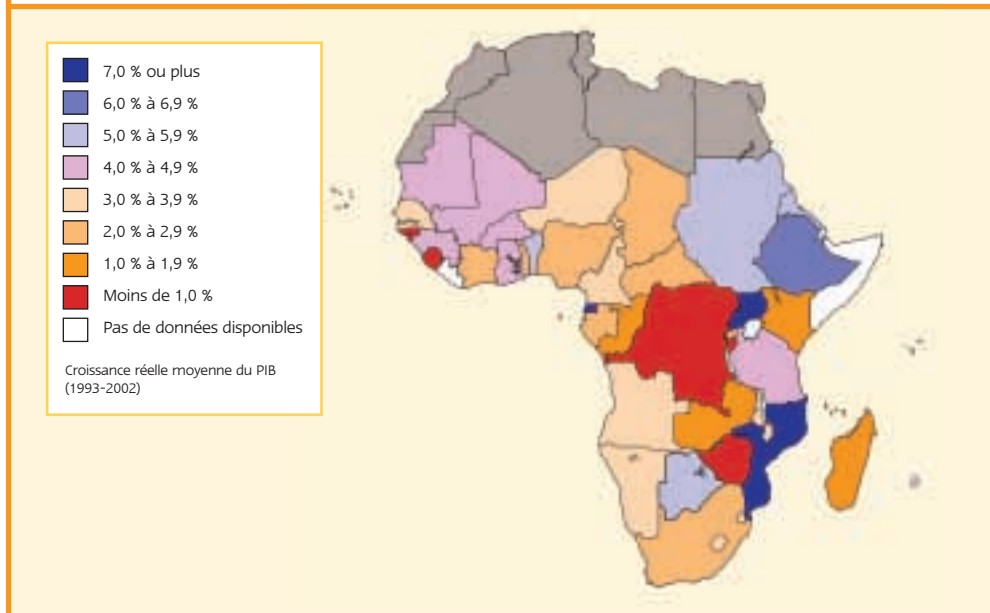
5 L'Afrique est la région la plus pauvre au monde⁶. Ces 30 dernières années, en moyenne, les revenus de ses habitants n'ont pour ainsi dire pas augmenté. Dans tous les pays et à l'intérieur du pays, le message est clair : sans croissance économique, l'Afrique ne peut pas accomplir de progrès majeurs dans la lutte contre la pauvreté (graphique 7.1).



Les pays ayant des taux de croissance globale supérieurs ont également enregistré une croissance des revenus des pauvres plus élevée. Les points au-dessus de la ligne à 45° indiquent que les revenus des pauvres augmentent plus vite que les revenus moyens.

Source : ministère britannique du développement international, 2004b

Graphique 7.2 La croissance dans les pays d'Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale, 2004c

6 Ces 10 dernières années environ, la croissance a été possible en Afrique. Pendant cette période⁷, 16 pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré des taux de croissance moyens supérieurs à 4 %. Dix d'entre eux ont enregistré des taux supérieurs à 5 % et trois des taux supérieurs à 7 %⁸ (cf. graphique 7.2). Il existe des pays très performants dans toute la région : le Mozambique dans le sud, le Bénin à l'ouest et l'Ouganda à l'est.

7 Cependant, bien que de nombreux pays d'Afrique aient dans le passé réussi à connaître des périodes de croissance rapide, peu d'entre eux ont été en mesure de soutenir la croissance aux niveaux nécessaires pendant de longues périodes⁹. D'après une étude réalisée conjointement par la Banque africaine du développement, le Consortium africain de recherche économique, la Coalition globale pour l'Afrique, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque mondiale il y a cinq ans, « il faudra tout simplement un taux de croissance annuel de 5 % pour empêcher le nombre de pauvres d'augmenter... [et]... pour réduire de moitié la pauvreté grave d'ici à 2015, il faudra un taux de croissance annuel de plus de 7 %, ainsi qu'une distribution plus équitable des revenus »¹⁰.

8 L'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté est beaucoup plus important lorsque les pauvres peuvent participer au processus de croissance. Les données disponibles montrent qu'il existe un rapport étroit entre la croissance et la réduction de la pauvreté¹¹. Plusieurs économistes ont tenté de quantifier cet impact positif¹² et en sont venus à la conclusion que chaque fois que de la croissance économique augmente de 1 %, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté (1 USD par jour) devrait baisser de 2 à 3 %¹³.

9 Mais ces estimations masquent de grandes différences entre les pays¹⁴. Dans certains, il y a une différence marquée entre le niveau de croissance et le niveau de développement général : la Guinée équatoriale était placée 103 rangs plus bas en termes de développement humain en 2002 (les critères utilisés étant l'espérance de vie, l'alphabétisation des adultes, le taux de scolarisation et les revenus moyens) qu'en termes de croissance – ce qui peut s'expliquer par la mauvaise gestion de sa richesse en pétrole considérable¹⁵. Parmi les autres pays peu performants à cet égard, citons : le Botswana (67 rangs plus bas), l'Afrique du Sud (66), le Gabon (50), la Namibie (48) et l'Angola (38)¹⁶.

10 Une distribution fortement inégale des revenus réduit considérablement l'impact positif de la croissance sur la pauvreté¹⁷. L'inégalité est particulièrement élevée au Lesotho, au Botswana, en Sierra Leone, en République Centrafricaine, au Swaziland et en Afrique du Sud. Mais elle atteint son niveau le plus grave en Namibie, qui possède un des niveaux d'inégalité les plus élevés au monde¹⁸. Au Ghana et en Ouganda, la distribution relativement égale des revenus a permis à la croissance d'être plus étroitement liée à la réduction de la pauvreté¹⁹.

11 Dans le passé, certains ont parlé d'effet de « diffusion » pour indiquer que les pauvres bénéficieraient automatiquement de la croissance. C'était la mauvaise manière d'envisager le problème. Le fait est que la croissance crée des possibilités. La difficulté consiste à faire en sorte que les pauvres puissent participer à ces possibilités. Cela suppose une intervention de la part du gouvernement. Le renforcement des actifs des pauvres (leur capital humain, tels que la santé et les compétences, leur capital physique, tel que la terre et les biens, l'accès au financement et l'environnement naturel) leur permet de participer plus efficacement aux marchés²⁰, tandis que l'environnement économique, juridique et de gouvernance façonne les possibilités qui s'offrent à eux²¹.

12 Il est important d'investir dans la protection sociale pour réduire le niveau de risque et de vulnérabilité. Cela suppose, par exemple, d'améliorer le droit de la femme et de l'enfant à la propriété, d'aider les pauvres à obtenir un emploi, d'effectuer des transferts de fonds tels que des subventions pour handicapés et des pensions, d'adopter la gratuité des services de santé et d'éducation de base et des programmes amenant les communautés à participer à la protection des familles vulnérables. Si les biens d'une famille sont protégés par la protection sociale au lieu d'être érodés en cas de choc, ce ménage sera en mesure de reprendre une activité productive plus rapidement une fois la crise passée (cf. chapitre 6). La forte croissance enregistrée au Mozambique ces dernières années, alliée à la politique de dépenses sociales ferme du gouvernement, a permis à la pauvreté de passer de 80 % au début des années 1990 à 54 % en 2002²².

7.2 Les moteurs de la croissance

7.2.1 La gouvernance et la géographie : les moteurs fondamentaux de la croissance

13 Depuis longtemps, les économistes envisagent la croissance en termes d'accumulation de capital physique et humain, d'une part, et en termes de productivité avec laquelle les facteurs de production (la terre, le travail et le capital) sont utilisés de l'autre. La chute de la croissance africaine après 1973 est attribuée à l'effondrement de ces deux facteurs²³.

14 Ces 10 dernières années, l'attention s'est tournée vers des questions encore plus fondamentales. Pourquoi certains pays enregistrent-ils une accumulation de capital plus rapide et des taux de croissance de la productivité supérieurs aux autres ? Qu'est-ce qui permet à un pays de maintenir un taux croissance, une fois la croissance démarrée ? Les réponses ont tourné autour des institutions²⁴ – en particulier celles liées à la gouvernance, y compris la paix et la sécurité²⁵, et du cadre économique (et géographique²⁶), en particulier l'impact de la géographie tropicale particulière et en grande partie enclavée de l'Afrique, sur l'agriculture et les frais de transport. La gouvernance et la géographie ont façonné les incitations, les possibilités et les contraintes pesant sur le secteur privé (des petites exploitations agricoles aux grandes entreprises), ainsi que le niveau de productivité et d'innovation de l'économie. Pour des raisons de gouvernance et de géographie, les problèmes de l'Afrique, qui résultent en partie de son histoire coloniale, sont graves et c'est à ce niveau que la politique doit être axée si l'on veut que la croissance s'accélère et se maintienne.

15 Ni la gouvernance ni la géographie ne sont irrémédiables. Il existe de nombreuses manières pour un pays d'améliorer la gouvernance et pour les personnes extérieures de l'y aider, comme indiqué au chapitre 4. Le chapitre 5 sur la paix et la sécurité examine la façon dont les gouvernements peuvent augmenter la sécurité humaine, qui est tellement liée à la croissance et à la pauvreté²⁷. Les problèmes de la géographie peuvent être surmontés ou atténués par des investissements d'infrastructure, la bonne gouvernance et la coopération régionale pour empêcher les barrières politiques de devenir des barrières économiques. Le Botswana est un cas intéressant à ce sujet : ce pays connaît une croissance parmi les plus rapides de la région depuis quarante ans bien qu'il s'agisse d'un pays enclavé et dépendant des ressources naturelles²⁸. Le Botswana vit également sous une menace énorme pour la croissance et le développement en Afrique subsaharienne : l'impact du VIH/SIDA (cf. section 7.2.3.1 et chapitre 6). Près de 40 % des 15-49 ans étaient infectés en 2003²⁹.

7.2.2 Stratégies de croissance des pays

16 Les circonstances, la géographie et les richesses naturelles des pays varient considérablement et il n'existe pas de voie ni de modèle unique pour la croissance (cf. encart 7.1). La voie suivie, et par conséquent les priorités en termes de politique et d'investissement, varient selon que les pays sont ou non riches en ressources naturelles et selon qu'ils sont bordés de côtes ou enclavés³⁰. Certains pays d'Afrique choisiront la voie de l'industrie manufacturière pour parvenir à une plus grande prospérité. Tel a été le cas en Asie de l'Est et à l'Île Maurice en Afrique. D'autres choisissent la voie des ressources naturelles : le Chili et, en Afrique, le Botswana ont montré que cela est possible. La plupart des pays, y compris la Chine au début des années 1980, et l'Inde au début des années 1970, ont connu une augmentation de la productivité agricole avant de voir les taux de croissance de l'industrie s'accélérer³¹.

17 Quel que soit le moteur de la croissance, une vision à long terme est essentielle³². En particulier, la promotion de la diversification économique à l'intérieur de chaque secteur et entre les secteurs est essentielle pour que les pays deviennent moins vulnérables aux chocs externes et parviennent à une croissance soutenue. Il est tout aussi important pour les gouvernements africains de s'inspirer des meilleures pratiques pour promouvoir la participation des pauvres à la croissance (sujet abordé à la section 7.4. encart 7.1, en prenant l'exemple du tourisme en Éthiopie).

Encart 7.1 Les possibilités de croissance en Afrique, secteur par secteur

Les ressources naturelles

Les pays en développement riches en ressources naturelles ont, d'une manière générale, connu une croissance nettement moins bonne que les pays qui ne possèdent pas une telle richesse³³, en raison d'une mauvaise intégration au reste de l'économie, de la mauvaise gouvernance, de la corruption et des conflits. La croissance lente n'est toutefois pas un résultat inévitable pour les économies en développement riches en ressources naturelles. Comme le montre l'exemple du Botswana et de l'Afrique du Sud, lorsque des politiques appropriées sont en place, les ressources naturelles peuvent être sources de prospérité et pas nécessairement une « malédiction ». D'autres pays d'Afrique riches en ressources naturelles pourraient connaître une réussite similaire en adoptant une gestion prudente des ressources tirées de leurs richesses. Citons par exemple le Nigeria depuis qu'il a signé, il y a peu, l'Initiative de transparence des industries extractives (cf. chapitre 4), et le Tchad, dans le cadre de son programme de gestion des revenus tirés du pétrole. L'énergie hydraulique et au gaz pourrait également tirer la croissance en Afrique. Dans certains pays d'Afrique, la République démocratique du Congo en particulier, les ressources hydrauliques sont énormes mais très peu exploitées : la RDC possède le rendement hydroélectrique potentiel le plus élevé au monde après la Chine et la Russie, pourtant, 2 % seulement de ce potentiel ont été exploités à ce jour. Le Mozambique est devenu un grand exportateur d'électricité. Des « méga-projets » dans l'industrie du gaz sont prévus en Afrique australe et occidentale.

L'agriculture

L'expérience des pays d'Asie du Sud et d'Amérique latine nous amène à penser que, avec des politiques appropriées, les économies d'Afrique qui dépendent des produits de base ont, comme eux, le potentiel de se diversifier et d'améliorer leur agriculture pour connaître une croissance rapide³⁴. Ces pays peuvent opter pour l'industrialisation basée sur les produits de base et axée sur les exportations (comme cela a été le cas en Indonésie ou en Malaisie) ou pour la diversification au sein du secteur primaire (voie suivie par le Chili, le Costa Rica et la Colombie). Le Kenya, l'Ouganda et l'Éthiopie ont choisi d'opter pour la diversification en se spécialisant dans des exportations agricoles non traditionnelles, dans les secteurs en expansion rapide des fleurs coupées et de l'horticulture par exemple. L'expansion rapide de la pêche et des exportations de produits de la pêche au Sénégal, en Tanzanie, au Kenya et en Ouganda constitue un autre exemple important de ce qui peut être fait dans ce secteur. Il est également possible de miser sur le commerce régional. Le Mali, par exemple, pourrait devenir un grand exportateur de riz de la région Afrique occidentale avec une irrigation réussie. La question de l'agriculture est examinée plus loin dans la section 7.3.3 de ce chapitre.

L'industrie manufacturière

Le passage d'une industrialisation axée sur l'exportation et reposant sur les ressources naturelles à des activités à valeur ajoutée supérieure ne s'est que très rarement produit en Afrique. En même temps, la modeste industrie manufacturière africaine de substitution des importations connaît un déclin depuis 20 ans, parce qu'elle est axée sur une demande interne faible et qu'elle n'est pas compétitive au plan international. De toute évidence, lorsque la croissance des économies africaines sera enclenchée, la demande en produits manufacturés locaux décollera. Cependant, certains estiment que

Encart 7.1 Les possibilités de croissance en Afrique, secteur par secteur (suite)

la production manufacturière axée sur le marché local bénéficiera de la croissance au lieu de la tirer. L'industrie manufacturière peut toutefois devenir un moteur de la croissance, si l'Afrique perce sur les marchés mondiaux. Il est également possible d'élargir le commerce régional des produits manufacturés, bien que cela implique inévitablement que certaines industries se délocalisent. Mais, tout d'abord, les salaires et les autres coûts devront s'aligner sur ceux des principaux concurrents en Asie et en Amérique latine. Le coût des affaires a souvent été trop élevé en Afrique, que cela soit dû à l'insuffisance des infrastructures, à une réglementation excessive ou à la corruption. Là encore, un ensemble adapté de politiques macro-économiques et de réformes structurelles peut s'avérer utile. Madagascar et l'Afrique du Sud ont enregistré une croissance rapide des exportations de produits manufacturés ces dernières années et la Côte-d'Ivoire était un grand exportateur de produits manufacturés vers la sous-région avant la guerre. Une stratégie d'expansion de l'industrie manufacturière ne donnera pas d'excellents résultats partout, mais elle peut aboutir dans certains pays. Plusieurs pays ont profité de l'accès privilégié aux marchés des pays développés, tels que le Lesotho, qui est devenu le plus grand exportateur de vêtements vers les États-Unis grâce à la loi américaine sur les possibilités et la croissance en Afrique³⁵.

Les services

Le rôle premier des services, qu'ils soient publics ou privés, est de soutenir les activités d'autres secteurs. La croissance du secteur privé en Afrique ne s'accéléra pas tant que des services essentiels, tels que la banque et la santé, ne se seront pas développés. En même temps, certains services, tels que le transport et le commerce, donnent de particulièrement bons résultats lorsque l'économie prospère, par exemple lorsque les pays ont des récoltes exceptionnelles. Les télécommunications sont devenues un moteur de la croissance de premier ordre dans de nombreux pays d'Afrique, suite à la déréglementation et à la révolution des télécommunications intervenue dans les pays de l'OCDE ces dernières années. Plus généralement, les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent devenir un puissant moteur de croissance : aux États-Unis, les TIC auraient compté pour un point de pourcentage dans l'augmentation du taux de croissance annuel du PIB à la fin des années 1990³⁶. Les pays qui disposent d'une main-d'œuvre peu qualifiée abondante sont maintenant bien placés pour prendre en charge des services off-shore. On dénombre plus de 400 centres d'appels en Afrique du Sud, qui emploient 80 000 personnes³⁷. Des centres d'appels ont également été ouverts dans d'autres pays, tels que le Sénégal et le Ghana, l'année dernière. Le tourisme constitue une source majeure de devises étrangères pour bien des pays africains, notamment à l'est et au sud. Il s'agit également d'un outil puissant pour lutter contre la pauvreté, des réseaux se créant au sein de l'économie locale. Pourtant, l'instabilité politique, les problèmes de sécurité et l'insuffisance des liaisons aériennes ont considérablement freiné le développement du tourisme de masse en Afrique. Le tourisme pourrait devenir un moteur de croissance essentiel dans les pays d'Afrique pacifiques si les infrastructures étaient mises à niveau et si les entreprises locales, y compris les petites exploitations agricoles, étaient en mesure d'y participer. En Éthiopie, le gouvernement promeut actuellement un programme intitulé Paradigme du tourisme en Éthiopie, en tant que modèle de lutte contre la pauvreté par le tourisme.

7.2.3 Les principaux défis

18 Plusieurs facteurs importants menacent les bienfaits de la croissance au niveau du développement. Ils ont également des implications sérieuses pour les stratégies de croissance future. Deux d'entre eux sont évoqués ici, à savoir le VIH/SIDA et l'urbanisation. Un troisième, la dégradation de l'environnement, est envisagé à la section 7.5.

7.2.3.1 L'impact économique du VIH/SIDA

19 Une étude réalisée pour la Commission pour l'Afrique a fait ressortir les effets dévastateurs du VIH/SIDA sur les personnes, les entreprises et les économies³⁸. Il ressort également de nos consultations avec le monde des affaires³⁹ et la société civile que ce problème constitue un défi majeur. Nous y revenons plus en détail au chapitre 6, où nous examinons également le rôle du secteur privé dans la réponse au VIH/SIDA.

20 La majorité des personnes qui vivent avec le VIH/SIDA sont dans leurs années de productivité économique. Il s'agit souvent de personnes qui font vivre une grande famille. Cela signifie qu'un grand nombre de personnes qui contribuaient auparavant à l'économie ne sont plus en mesure de le faire, ce qui a un impact grave sur les familles. En 2003, 7,6 % de la population d'Afrique subsaharienne âgée de 15 à 49 ans était infectée par le VIH/SIDA, mais les taux d'infection sont beaucoup plus élevés en Afrique australe : 39 % au Swaziland, 37 % au Botswana, 29 % au Lesotho et 25 % au Zimbabwe⁴⁰. Les répercussions probables sur l'économie sont claires. D'après une étude récente, dans les pays où les niveaux de prévalence sont supérieurs à 20 % chez les adultes, le PIB baissera de 67 % au bout de 20 ans en raison de l'impact du SIDA⁴¹.

21 L'impact sur le monde des affaires a été illustré par différentes études menées au niveau des entreprises. Une de ces études, menée en Afrique du Sud, au Botswana et en Zambie, a évalué 34 entreprises employant 44 000 personnes : 16-17 % d'entre elles étaient séropositives. D'après une étude réalisée par la Coalition des entreprises sud-africaines contre le VIH/SIDA, 40 % des représentants des entreprises ont confirmé avoir déjà remarqué une baisse de la productivité de la main-d'œuvre ou une augmentation de l'absentéisme chez le personnel. Si les répercussions sont importantes sur les grandes entreprises, elles le sont encore plus sur les petites entreprises, notamment celles du secteur informel. Les petites exploitations agricoles d'Afrique australe ont été sérieusement touchées par un déclin de la productivité allant jusqu'à 60 % chez les ménages dont un ou plusieurs membres sont atteints du VIH/SIDA, ce dont il résulte une augmentation de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté dans la région⁴².

7.2.3.2 Le développement urbain⁴³

22 L'Afrique change. L'Afrique est le continent qui connaît l'urbanisation la plus rapide au monde. L'urbanisation y est en effet deux fois plus rapide qu'en Amérique latine et en Asie, avec un taux de croissance urbaine annuel proche de 5 %. Près de 40 % de la population, soit environ 300 millions d'Africains, vivent actuellement dans des villes, contre moins de 30 % en 1980. Si les tendances actuelles se maintiennent, ce chiffre passera à 50 % au cours des 25 prochaines années.

23 L'avenir du continent est étroitement lié au développement et à la gestion de ses villes. En 1960, Johannesburg était la seule ville d'Afrique subsaharienne à avoir une population de plus d'un million. D'ici à 2010, il pourrait y en avoir au moins 33. Alors que dans le monde développé l'urbanisation était liée à un accroissement de la productivité agricole et de l'industrialisation, cela n'est malheureusement pas le cas en Afrique. La migration est alimentée par un échec des politiques agricoles ou des conflits régionaux, mais il n'y a pas d'industrie source d'emplois dans les villes.

24 Cette forme d'urbanisation prématurée signifie que les villes africaines ne servent pas de moteur du développement économique reliant les marchés locaux et internationaux et qu'elles n'attirent pas les investissements industriels. Les municipalités manquant de personnel formé et de ressources, il n'est guère étonnant que les villes d'Afrique ne puissent pas être des centres de possibilités et de créativité.

25 Au lieu de cela, l'urbanisation de la pauvreté est en train de devenir un problème majeur. Environ 72 % de la population des villes d'Afrique vit dans des bidonvilles. Ces personnes sont définies comme des ménages qui n'ont pas accès à de l'eau salubre ou à des sanitaires, qui n'ont aucune garantie d'occupation de leur logement, pas de logement durable ni d'espace habitable suffisant⁴⁴. Dans de nombreux pays très pauvres, ce chiffre atteint plus de 80 %. Près de la moitié des populations urbaines du Tchad et d'Éthiopie vivent dans des bidonvilles. Ces personnes vivent sous la menace constante de l'éviction et leurs conditions de vie sont rendues plus difficiles encore par le fait qu'elles n'ont pas accès aux services d'infrastructure. En 1998, les branchements d'eau s'élevaient à 19 % dans les établissements informels, contre 48 % dans l'ensemble des zones urbaines. Ceci a un impact direct sur le développement humain. Par exemple, dans les bidonvilles de Nairobi, il y aurait environ 90 morts de nourrissons pour 1 000, contre 76 dans les zones rurales et 57 dans le reste des zones urbaines. En Afrique du Sud, l'incidence du VIH/SIDA est proche de 30 % dans les bidonvilles, contre environ 16 % dans les zones urbaines formelles.

26 L'absence de plans nationaux du logement et du développement urbain a abouti à une pénurie de plusieurs millions de logements en Afrique. Le marché n'a pas été en mesure de satisfaire les besoins, notamment en raison du fait que plusieurs établissements de prêt immobilier ont fait faillite sous la pression des ajustements structurels. Réflétant les inquiétudes à propos du problème de l'urbanisation rapide, un des OMD porte spécifiquement sur l'amélioration des bidonvilles (objectif 7, but 11). Les ministres africains du Logement et du Développement urbain ainsi que le NEPAD/UA ont demandé de plus grands investissements dans l'infrastructure urbaine. Des investissements énormes s'imposent pour améliorer l'offre de logements et de services abordables. En même temps, l'ampleur de la pauvreté urbaine exclut les approches conventionnelles pour le logement des pauvres. En réponse, l'assemblée générale de l'ONU a demandé à UN-HABITAT, agence de l'ONU chargée des établissements humains, d'aider les gouvernements africains à gérer le processus d'urbanisation et, plus précisément, à renforcer les services de prêt immobilier pour les pauvres.

27 UN-HABITAT a donc créé la Facilité d'amélioration des bidonvilles. Cette initiative soutiendrait l'émergence de mécanismes de garantie de prêt appropriés aux niveaux national et municipal afin d'aider les personnes et les communautés pauvres à accéder au financement national pour le développement de sites, de services et de logements. La facilité n'accorderait pas de prêts, mais elle offrirait une assistance technique afin d'aider les communautés pauvres à préparer des projets aptes à bénéficier d'un concours bancaire⁴⁵ et fournirait aux municipalités et aux groupes d'habitations le capital de démarrage nécessaire pour établir des garanties de prêt immobilier. Cette initiative nécessitera 250 millions d'USD par an les cinq premières années.

28 L'urgence des problèmes de l'urbanisation en Afrique est telle que le présent rapport la prend très au sérieux. L'effet de l'évolution démographique sur la pauvreté est examiné au chapitre 1. Les implications de l'accélération de l'urbanisation sur la culture sont envisagées au chapitre 3. La nécessité d'une plus grande participation démocratique au niveau des autorités locales est considérée au chapitre 4. La nécessité urgente de d'offrir une garantie d'occupation de logement en tant qu'élément essentiel de l'amélioration des bidonvilles est examinée à la section 7.3.3. Enfin, les possibilités de soutenabilité environnementale offertes par les villes bénéficiant d'une planification intelligente sont décrites à la section 7.5. Le rôle essentiel des petites villes dans l'encouragement des marchés et du commerce est examiné au chapitre 8.

7.3 Les politiques de croissance

29 Nos propositions sont axées sur une stratégie de croissance tirée par le secteur privé. Mais c'est à chaque pays qu'il incombe d'élaborer sa propre stratégie sectorielle, selon son évaluation de ses moteurs de croissance. La bonne stratégie variera d'un pays à l'autre. Pour certains il s'agira d'une stratégie axée sur l'exportation de produits manufacturés. D'autres opteront pour la diversification et se lanceront dans l'exportation de produits agricoles non traditionnels de valeur supérieure.

30 Ce qui est clair, c'est que le secteur privé, y compris les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises et les exploitations agricoles familiales, joue un rôle central dans la croissance et la lutte contre la pauvreté. Le défi qui se présente à l'Afrique subsaharienne consiste à libérer son potentiel entrepreneurial en améliorant son climat des investissements. C'est ainsi que la croissance s'est accélérée en Chine et en Inde et il n'y a aucune raison pour que l'Afrique ne puisse pas suivre la même voie.

31 Cependant, il est également clair que le secteur public crée un environnement favorable à la croissance en veillant à ce que la gouvernance et les infrastructures qui sous-tendent le climat des investissements soient en place. Ainsi, la promotion de la croissance ne se résume pas à la question secteur privé contre secteur public. La question est plutôt : comment le secteur public et le secteur privé peuvent-ils, par leur interaction, déclencher la croissance ?⁴⁶

32 Si l'on veut encourager la croissance, il faut reconnaître que le rôle de l'État est important et nécessite des ressources, y compris pour la santé, l'éducation et les infrastructures. La priorité doit être de renforcer la capacité des gouvernements de promouvoir la croissance à long terme, d'encourager la restructuration économique, la diversification et le dynamisme technologique, de créer un climat favorable aux investissements, de mettre en place et d'entretenir les infrastructures nécessaires, soit directement soit en partenariat avec le secteur privé, de fournir des services publics et de mettre en œuvre une planification urbaine et rurale intégrée.

33 Dans cette section, nous présentons trois ensembles de propositions de mesures en vue d'améliorer l'environnement de la croissance en Afrique, à savoir : le climat des investissements (section 7.3.1), les infrastructures (section 7.3.2), l'agriculture et le développement rural (section 7.3.3). Ces propositions auront également un impact positif sur la compétitivité internationale de l'Afrique⁴⁷ et, tout comme les propositions mises en avant au chapitre 8, sur sa capacité de percer sur les marchés mondiaux.

7.3.1 Le climat des investissements

34 L'Afrique subsaharienne souffre de la faiblesse des investissements nationaux et étrangers, d'une fuite des capitaux importante et d'envois de fonds réduits, par rapport aux autres pays en voie de développement. À 18 %, le ratio investissements/PIB de l'Afrique se situe au-dessous de la moyenne de 24 % pour tous les pays en voie de développement et il s'agit du chiffre le plus bas de toutes les régions en développement⁴⁸. Seulement 6 à 7 % des investissements directs étrangers (IDE) et environ 5 % des envois de fonds aux pays en voie de développement sont destinés à l'Afrique subsaharienne⁴⁹. D'après les estimations, environ 40 % de la richesse privée est détenue à l'extérieur de l'Afrique, contre 3 % pour l'Asie du Sud⁵⁰.

35 L'Afrique est un continent qui attire peu les investissements, ni des Africains eux-mêmes ni des investisseurs étrangers. Le défi consiste à créer un environnement dans lequel les Africains souhaitent investir dans leurs exploitations agricoles, leurs entreprises, leurs pays et leur continent et qui attire davantage les investissements étrangers.

36 L'importance de ce que l'on appelle le « climat des investissements » et de ce que les gouvernements nationaux, les pays développés, le monde des affaires et la société civile peuvent faire pour l'améliorer, est de plus en plus reconnue. Comme dans la plupart des pays en voie de développement, l'essentiel des investissements en Afrique sont des investissements intérieurs (80 % environ contre 20 % d'investissements étrangers)⁵¹. Cela signifie que l'accent doit être mis sur le climat des investissements intérieurs. Mais si le climat des investissements est suffisamment bon pour attirer les entreprises nationales, il attirera également plus d'investissements étrangers et d'envois de fonds.

37 Un engagement a été pris dans le Plan d'action pour l'Afrique du G8⁵², arrêté au sommet du G8 de Kananaskis en 2002 et renforcé au sommet du G8 de Sea Island en 2004, en vue de soutenir l'amélioration du climat des investissements, en reconnaissance de son importance pour la croissance. Tel est également le thème dominant du Rapport sur le développement mondial 2005, « Un meilleur climat d'investissement pour tous »⁵³. D'après le rapport, l'amélioration du climat des investissements peut nettement accélérer la croissance économique. Il indique qu'il est particulièrement important pour beaucoup des plus pauvres de parvenir à créer un climat des investissements favorable à l'agriculture et aux zones rurales.

38 Les bienfaits d'une amélioration du climat des investissements peuvent être profonds : en Ouganda, qui a entrepris une réforme générale du climat des investissements, le PIB a augmenté d'environ 7 % par an en 1993-2002⁵⁴, ce qui a amené la part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté de 56 % en 1992 à 35 % en 2000⁵⁵. En Tanzanie, une amélioration du climat des investissements explique la croissance la plus rapide du pays en 15 ans⁵⁶. Au Mozambique, les améliorations du climat des investissements ont amené une multiplication par deux des investissements privés en tant que part du PIB entre 1998 et 2002⁵⁷. Une étude portant sur 10 pays, dont 7 pays d'Afrique subsaharienne (le Ghana, le Kenya, le Malawi, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie) a établi le rapport entre une augmentation de la croissance de 2,4 à 4,8 points de pourcentage et une amélioration des droits de propriété, de la justice commerciale et de la déréglementation⁵⁸.

39 Il en va de même dans d'autres régions. Une étude réalisée à propos de l'Inde a conclu que « si chaque... État pouvait adopter les meilleures pratiques de l'Inde en termes de réglementation et d'infrastructures, la croissance de l'économie devrait s'accélérer d'environ deux points de pourcentage, et de 3,2 points de pourcentage dans les pays au climat peu favorable »⁵⁹. En Chine, l'amélioration des droits de propriété, qui a commencé dans l'agriculture il y a 25 ans, a contribué à sortir 400 millions de personnes de la pauvreté⁶⁰. En Ukraine et ailleurs, les réformes du climat des investissements ont entraîné une croissance de l'emploi située entre 15 et 35 %⁶¹.

40 Mais il reste beaucoup d'obstacles aux investissements en Afrique, qui augmentent le coût et le risque des affaires. Différents problèmes liés à la gouvernance, dont la transparence, la responsabilité et l'efficacité des gouvernements, figurent en tête de liste des sondages réalisés auprès des investisseurs⁶². Ils ont également été identifiés comme des priorités par le Groupe de contact des entreprises de la Commission pour l'Afrique, groupe d'investisseurs ayant une expérience poussée de l'investissement en Afrique⁶³. L'imprévisibilité politique et l'instabilité macro-économique figurent parmi les principales préoccupations⁶⁴. L'amélioration de la prévisibilité politique peut avoir pour effet d'augmenter les investissements de jusqu'à 30 %⁶⁵.

41 D'autres facteurs importants liés à la gouvernance sont identifiés dans les études et les sondages. Citons par exemple : la qualité et la responsabilité des systèmes de gestion des finances publiques, la prévisibilité et la transparence des impôts⁶⁶, la nature de la réglementation commerciale, le niveau de corruption et un système judiciaire efficace et équitable⁶⁷. Une législation et des politiques de la concurrence robustes, avec des

institutions solides pour les mettre en œuvre, sont essentielles à l'amélioration de la productivité et à la promotion de l'innovation, ainsi qu'à l'amélioration des prix⁶⁸. L'instabilité politique, les conflits et la criminalité constituent également des problèmes majeurs pour les investisseurs⁶⁹. Comme nous le verrons plus loin, ces facteurs sont encore plus importants dans les pays qui sortent d'un conflit, ce qui rend difficile d'attirer les investissements privés nécessaires. La gouvernance est examinée plus en détail au chapitre 4, alors que le thème de la paix et de la sécurité est abordé au chapitre 5.

42 La faiblesse de la gouvernance s'est également traduite par une mauvaise prestation de services, les problèmes de l'éducation, de la santé et des infrastructures ayant été cités comme des problèmes majeurs lors de nos consultations avec le monde des affaires. Étant donné l'importance des lacunes de l'Afrique en matière d'infrastructures, et l'ampleur du défi que cela représente, nous nous pencherons sur la question séparément à la section 7.3.2. Les propositions de renforcement des systèmes de santé et d'éducation sont présentées au chapitre 6.

43 La faiblesse de la gouvernance constitue également un problème d'un autre point de vue. Dans de nombreux pays à croissance élevée (la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, Taiwan, Singapour et, en Afrique, le Botswana et l'Ile Maurice), l'État a joué un rôle important et actif : en attirant les investissements, en encourageant la restructuration, la diversification et le dynamisme technologique, en dynamisant la productivité, la compétitivité et les exportations, et en garantissant la croissance à long terme. Bien que tous aient promu des droits de propriété efficaces, le respect des contrats et une politique macro-économique saine, ces différents pays ont adopté des approches déterminées par le contexte pour une large part. Dans tous les cas, l'État a joué un rôle important⁷⁰, en cherchant à donner libre cours à l'esprit d'entreprise privé.

44 Dans le cas de l'Ile Maurice, une stratégie axée sur les exportations, basée sur une zone de traitement des exportations, a été associée de manière très réussie à un niveau élevé de protection du commerce pour les industries nationales jusqu'au milieu des années 1980. De même, le Botswana a allié un environnement « favorable au marché » à des interventions importantes de l'État dans certains domaines⁷¹. Une leçon importante à tirer de ces cas est que la qualité de l'intervention gouvernementale compte et que, par conséquent, la capacité des gouvernements compte aussi. Par conséquent, les politiques passées qui ont nui à la capacité des gouvernements doivent être évitées. Les gouvernements et les donateurs doivent adopter une démarche originale et souple pour promouvoir la croissance à long terme, avec une combinaison de politiques parfaitement adaptée au contexte national.

45 De nombreux obstacles à l'investissement en Afrique sont exagérés en raison de « l'afro-pessimisme ». L'Afrique est souvent vue comme un grand pays à risque⁷², sans que sa diversité soit comprise, en raison de l'image négative transmise par les médias et d'un manque de connaissance précise des différents pays chez les investisseurs. Mais le climat des investissements tel qu'il est perçu est aussi important que le climat des investissements réel. Par conséquent, si l'on souhaite encourager les investissements, il importe de corriger les perceptions négatives.

46 Les petites entreprises souffrent tout particulièrement du mauvais climat des investissements⁷³. L'accès au crédit et aux autres services financiers est important pour la croissance et les investissements. Pourtant, peu de petites entreprises et peu de particuliers sont en mesure d'obtenir l'accès dont ils ont besoin. Pour la majorité des pauvres, ceci est en partie dû à l'absence de droits de propriété : un titre de propriété officiel pour les habitations et les terrains est souvent exigé en tant que garantie pour l'octroi d'un prêt commercial⁷⁴. Plus généralement, des droits de propriété efficacement appliqués jouent un rôle important dans la réduction des frais et des risques

d'investissement⁷⁵. Seulement 1 % des terres en Afrique subsaharienne ont été officiellement enregistrées avec des titres de propriété et celles qui l'ont été appartiennent le plus souvent aux catégories à hauts revenus⁷⁶. Par exemple, Dar es Salam a reçu plus de 200 000 demandes pour des terrains entre 1990 et 2001, mais seulement 8 000 de ces terrains environ ont été officiellement alloués. La situation est aggravée par l'absence, dans de nombreux pays d'Afrique, de mécanismes de financement des logements.

47 Recommandation : les gouvernements africains doivent libérer l'esprit d'entreprise poussé des africains. Pour les y aider, les gouvernements donateurs et le secteur privé devraient coordonner leurs efforts derrière la Facilité d'amélioration du climat des investissements (FCI) proposé par le programme NEPAD de l'Union africaine. Cela nécessite le versement en sept ans de 550 millions d'USD de la part des donateurs et du secteur privé en vue d'identifier et de surmonter les obstacles aux affaires.

48 De toute évidence, c'est aux gouvernements africains qu'il incombe de définir leurs priorités et de prendre des mesures en vue d'améliorer le climat des investissements. Par le biais du NEPAD/UA, notamment dans le contexte du MAEP, un processus, d'initiative africaine, est actuellement en cours en vue d'identifier les priorités et de diffuser les meilleures pratiques dans toute la région. La FCI est une initiative soutenue par et soutenant le NEPAD/UA visant à faire travailler les entreprises et le gouvernement ensemble à l'identification et à l'abolition des principaux obstacles. La FCI apportera une assistance technique aux gouvernements pour les aider à améliorer le climat des investissements à l'appui de l'objectif du NEPAD/UA de « faire de l'Afrique un endroit encore plus propice aux affaires ».

49 La FCI, qui complète les efforts actuellement déployés en Afrique, est une initiative africaine en mesure de s'attaquer à de nombreux obstacles aux investissements de manière dynamique. Elle possède la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité sectorielle et nationale de la région, et est tirée par le secteur privé. Ce système de subventions indépendant, proactif et réceptif associera des ressources provenant du secteur privé comme de la communauté des donateurs : 550 millions d'USD seront nécessaires en sept ans. La majeure partie des ressources devra provenir des donateurs, mais l'objectif est que la part du secteur privé soit importante. Le niveau des ressources devrait augmenter dans le temps, sous réserve d'un bilan⁷⁷. Les donateurs devraient se tenir prêts à coordonner leurs efforts derrière les actions identifiées et nombre d'entre eux ont déjà fait part de leur intérêt de financer la facilité. Le Groupe de relations d'affaires a conseillé de soutenir la FCI, laquelle a reçu un accueil favorable dans toutes nos consultations avec le secteur privé⁷⁸.

50 D'après les estimations, la FCI financera plus de 300 projets, principalement dans les 24 pays africains signataires du MAEP. Elle interviendra sur les questions mises en lumière par le MAEP, les rapports de la Banque mondiale relatifs aux évaluations du climat des investissements et des affaires, et d'autres processus. Elle s'appuiera également sur les analyses du Fonds de développement pour les entreprises en Afrique proposé (section 7.4.1) et de l'Initiative de développement soutenable des entreprises (section 7.4.3).

51 La FCI aura les objectifs suivants : adopter des politiques, une législation et une réglementation appropriées, garantir une mise en œuvre des politiques et une administration plus efficaces et plus favorables aux entreprises, faciliter l'amélioration du soutien et des services au secteur privé, stimuler le dialogue entre le secteur privé et le gouvernement dans le cadre de la réforme du climat des investissements, priorités d'infrastructure comprises, en renforçant le rôle du secteur privé par des mécanismes tels que les chambres de commerce, les fédérations d'employeurs et les comités d'investissement⁷⁹. La facilité s'attaquera également à des questions telles que l'administration des entreprises, le crime, la sécurité, la corruption, le VIH/SIDA et le paludisme, en insistant particulièrement sur la réponse du secteur privé à ces défis.

52 Elle soutiendra également le renforcement des marchés financiers et la promotion de l'intégration des marchés des capitaux régionaux, en encourageant la normalisation de la réglementation financière et le partage des capacités réglementaires entre les pays, en augmentant l'accès aux informations sur les crédits et en simplifiant les systèmes de transfert des envois de fonds. Le rôle que les bureaux de crédit peuvent jouer dans la stimulation de l'offre de crédit en servant les petites entreprises pouvant justifier de leurs résultats financiers a également été souligné par les participants à nos consultations⁸⁰. Dans le cadre des efforts de promotion de l'amélioration de l'accès au crédit et aux services financiers, la FCI investira dans l'amélioration des informations sur la demande de services financiers et sur les lacunes de l'offre. Ceci aidera les établissements financiers à identifier les possibilités de nouveaux marchés et aidera les gouvernements à s'attaquer aux obstacles politiques à l'élargissement de l'accès aux services financiers officiels. Par exemple, la FCI pourrait soutenir l'élargissement des enquêtes d'accès et d'utilisation Finscope⁸¹ dans toute l'Afrique en vue de combler cette lacune.

53 La FCI se lancera dans de grands programmes en vue de s'attaquer aux questions touchant aux droits de propriété, en rendant les registres plus efficaces, en mettant à la disposition des gouvernements une expertise sur les questions juridiques et la rédaction législative et en tenant compte du rôle meneur joué par le gouvernement dans ces changements.

54 Surtout, la FCI essaiera de remédier aux perceptions négatives en accordant une publicité importante aux réussites dans le domaine des investissements, y compris par le biais de campagnes médiatiques faisant connaître les réussites africaines. Elle pourrait également compléter le travail accompli dans le domaine des systèmes de notation⁸² (par exemple : initiatives du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) auprès de Standard and Poor⁸³ et du ministère d'État américain auprès de Fitch⁸⁴), y compris en soutenant les pays qui se trouvent en « phase préparatoire » à l'adoption du système de notation.

55 Ces projets se dérouleront sur sept ans et, selon l'effet des améliorations du climat des investissements dans le passé, soutiendront la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois, les investissements privés et la croissance économique.

56 Comme indiqué plus haut, le risque et le coût des affaires sont particulièrement élevés dans les pays qui sortent d'un conflit. En outre, il est absolument essentiel de rétablir la croissance rapidement dans ces pays pour éviter qu'ils ne retombent dans la violence. Les investissements privés jouent un rôle majeur à cet égard et l'assurance du risque politique (ARP) fournie par l'Agence de garantie des investissements multilatéraux (AGIM) de la Banque mondiale, qui propose des assurances aux investisseurs privés, peut s'avérer utile à cet égard. D'après ses statuts actuels, la AGIM ne peut accorder d'assurance du risque politique qu'aux investisseurs étrangers. Pourtant, dans une situation post-conflit, les investisseurs nationaux jouent, normalement, un rôle particulièrement important. Bien que d'autres facteurs dominent, notamment le risque commercial, les investisseurs nationaux pourraient avoir un intérêt particulier à se protéger contre le risque d'expropriation auquel ils sont particulièrement exposés. L'objectif serait de concevoir une facilité de garantie post-conflit afin d'offrir une assurance aux investisseurs nationaux et étrangers pour les protéger des risques politiques.

57 Recommandation : les pays développés devraient soutenir un fonds de l'Agence de garantie des investissements multilatéraux, l'agence publique mondiale de gestion de risque, en vue d'assurer les investisseurs nationaux et étrangers dans les pays qui sortent d'un conflit en Afrique. Le soutien devrait également être étendu aux investisseurs nationaux de toute l'Afrique subsaharienne.

58 La AGIM utiliserait une contribution des donateurs de 80 millions d'USD pour créer un fonds de 500 millions d'USD couvrant la liste des 16 pays d'Afrique touchés par les conflits établie par la Banque mondiale⁸⁵, avec la possibilité d'inclure les pays entrant en conflit à l'avenir. Les agences de crédit à l'exportation officielles, les assureurs privés et la AGIM contribueraient à l'assurance parallèlement au fonds. Environ 60 projets d'entre 5 et 15 millions d'USD seraient assurés, ce qui permettrait d'effectuer 60 nouveaux investissements qui n'auraient pas lieu autrement. Les projets d'investissement seraient soigneusement sélectionnés parmi ceux qui ont le plus grand impact sur le développement. Naturellement, il convient de noter que l'offre d'une assurance pour les investissements n'est qu'un élément de l'effort beaucoup plus large nécessaire pour augmenter les flux d'investissements, y compris par le biais de la modification du climat des investissements soulignée plus haut.

59 De tels services font également défaut dans d'autres pays d'Afrique. À plus long terme, la AGIM devrait chercher à élargir son champ d'action aux investisseurs nationaux dans le but de couvrir tous les pays d'Afrique (qui ne sont pas en situation de conflit).

7.3.2 Les infrastructures⁸⁶

60 L'insuffisance des infrastructures constitue un obstacle majeur à l'accélération de la croissance et à la lutte contre la pauvreté⁸⁷. En Ouganda, le coût du transport ajoute l'équivalent d'une taxe de 80 % sur les exportations de vêtements⁸⁸. Dans certaines régions d'Afrique, les agriculteurs perdent la moitié de ce qu'ils produisent par manque d'entrepôts post-récolte adéquats⁸⁹. Dans toute la région, les femmes et les filles doivent actuellement parcourir 6 kilomètres à pied en moyenne pour aller chercher de l'eau⁹⁰. La vie des habitants des bidonvilles est rendue plus pénible encore par le manque d'infrastructures : par exemple, 7 % seulement ont accès à des égouts⁹¹, ce qui pèse sur les budgets de santé et fait perdre des heures de travail. D'après certaines estimations, augmenter les infrastructures de 1 % pourrait ajouter 1 % au niveau du PIB⁹². Mais, dans certains cas, l'impact est beaucoup plus grand. Ainsi, l'investissement Mozal au Mozambique a permis au pays de doubler ses exportations et a ajouté 7 % à son PIB, tout en créant de nouveaux emplois et, grâce à son programme de liaison et d'autonomisation des petites et moyennes entreprises, a permis de passer des contrats avec de nombreuses entreprises locales et de les former⁹³.

61 Les infrastructures constituent un élément vital du climat des investissements⁹⁴, en ce qu'elles réduisent le coût des affaires et donnent accès aux marchés. Elles sont essentielles au progrès de l'agriculture, jouent un rôle majeur dans le commerce et l'intégration, permettent de compenser l'impact de la fragmentation politique et des perturbations géographiques et sont indispensables pour permettre à l'Afrique à percer sur de nouveaux marchés. En outre, elles sont fondamentales pour le développement humain, y compris en ce qui concerne l'offre de services d'éducation et de santé aux pauvres. Les investissements d'infrastructure présentent également un potentiel non exploité énorme en termes de création d'emplois productifs⁹⁵.

62 L'augmentation des investissements en faveur des infrastructures régionales, nationales, urbaines et rurales a été jugée nécessaire par tous les participants à nos consultations. Au cours d'une réunion récente des ministres des Finances africains, les infrastructures ont été identifiées comme la priorité première pour la promotion de la croissance⁹⁶. Ils ont également souligné l'importance des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour la compétitivité et la productivité. Les TIC sont en train de transformer le continent⁹⁷. En 2001, l'Ouganda est devenu le premier pays d'Afrique à avoir plus de téléphones mobiles que de téléphones fixes. Le marché du téléphone mobile dans la région (Afrique du Sud exclue) est passé de moins de 20 000 usagers en 1993 à, d'après les estimations, 18,2 millions en 2003⁹⁸. Les bénéfices des TIC sont considérables : elles permettent aux écoles de se connecter à

l'Internet⁹⁹, aux communautés rurales éloignées d'obtenir des conseils médicaux urgents par téléphone¹⁰⁰ et aux agriculteurs d'accéder à des informations sur les cours¹⁰¹. En outre, il semblerait qu'elles permettent de réduire de moitié le coût des envois de fonds¹⁰².

63 Pourtant, en dépit de ces avantages évidents, les gouvernements africains et les partenaires du développement ont considérablement réduit, dans les années 1990, la part des ressources allouées aux infrastructures¹⁰³, ce qui montre qu'elles occupent une priorité moindre dans les discussions de politique¹⁰⁴. Rétrospectivement, cela a été une erreur politique grave de la part de la communauté internationale, qui a nui aux perspectives de croissance et fait prendre un retard considérable dans le domaine des investissements, retard qui, pour être rattrapé, nécessitera des mesures vigoureuses pendant une période prolongée.

64 Cette erreur de politique est fondée sur un nouveau dogme qui dominait dans les années 1980 et 1990, affirmant que les infrastructures seraient désormais financées par le secteur privé. Partout dans le monde en développement, et notamment en Afrique, le secteur privé a peu de chances de financer plus du quart des principaux besoins d'investissement d'infrastructure¹⁰⁵. Entre 1990 et 2002, sur des investissements d'infrastructure totaux de 150 milliards d'USD, les engagements privés relatifs aux infrastructures en Afrique subsaharienne représentaient seulement 27,8 milliards d'USD, et les deux tiers de ce montant (18,5 milliards) étaient destinés aux télécommunications¹⁰⁶. Naturellement, cela s'applique aux grands opérateurs privés du secteur : les petits opérateurs privés, tels que les opérateurs de transport d'eau et les opérateurs de kiosques à eau informels¹⁰⁷, ont de fait assumé un rôle plus important tandis que le secteur public se retirait et que les grands opérateurs privés ne se manifestaient pas.

65 Le fait que l'importance de la croissance pour la réduction de la pauvreté ait été perdue de vue, et que les complémentarités importantes entre les investissements d'infrastructure et les secteurs sociaux n'aient pas été reconnues, a également contribué à la baisse des dépenses d'infrastructure et au peu d'importance accordée aux infrastructures dans de nombreuses stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

66 Les estimations des besoins au-delà des dépenses actuelles dépendent des objectifs, des évaluations de la situation actuelle et des estimations de coûts. Mais il ne fait aucun doute que les besoins actuels sont très importants. D'après une étude récente de la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne devra consacrer environ 5 % de son PIB aux investissements d'infrastructure et 4 % à l'exploitation et à la maintenance entre 2005 et 2015¹⁰⁸. Cela signifie que des dépenses supplémentaires de l'ordre de 20 milliards d'USD par an seront nécessaires¹⁰⁹.

67 Recommandation : l'Afrique a besoin de 20 milliards d'USD de plus par an en investissements dans les infrastructures. Pour les y aider, les pays développés devraient verser 10 milliards d'USD de plus par an jusqu'en 2010 et, après un bilan des progrès accomplis, 20 milliards d'USD de plus par an pendant les cinq années qui suivront. Ces fonds devraient soutenir les infrastructures prioritaires régionales, nationales, urbaines et rurales de l'Afrique, des routes rurales et de l'amélioration des bidonvilles aux TIC et aux infrastructures nécessaires pour faciliter une plus grande intégration des régions de l'Afrique et permettre à l'Afrique de percer sur les marchés mondiaux. Ceci équivaut à au moins un doublement des dépenses d'infrastructure¹¹⁰. Nous ne pensons pas qu'une augmentation de 20 milliards d'USD puisse être absorbée efficacement au cours des cinq prochaines années. La priorité consiste à verser les 10 milliards d'USD supplémentaires par an, en utilisant les institutions en place, tout en améliorant la capacité locale de gérer une augmentation des ressources, puis en faisant le point sur la possibilité d'une augmentation future.

68 Le financement supplémentaire soutiendrait les priorités régionales, nationales, urbaines et rurales identifiées par le NEPAD/UA, les communautés économiques régionales (CER), les

gouvernements nationaux, les autorités locales et les municipalités, le secteur privé et les pauvres, et devrait éviter de financer des projets de prestige, lesquels se sont si souvent transformés en gouffres financiers dans le passé. Une part importante du financement supplémentaire devra être investie dans l'amélioration de la capacité du secteur public (au niveau régional, national et municipal) afin que l'augmentation des flux puisse être gérée efficacement et afin de couvrir les dépenses courantes.

69 Le financement devrait couvrir différents projets d'infrastructure, des investissements soutenant la croissance de l'agriculture et des agro-industries (routes d'accès rural, irrigation, etc.) aux grands projets d'électrification, sans oublier les ports et les infrastructures régionales. De même, il importe d'investir dans l'amélioration des bidonvilles, dans l'énergie, dans la gestion des ressources en eau, dans l'alimentation en eau et l'assainissement, car il s'agit là de priorités pour les pauvres dans la plupart des pays, notamment les femmes et les filles.

70 En raison de l'échelle de l'expansion nécessaire, seule une petite fraction pourra être financée par les finances publiques africaines à court terme (cf. chapitre 9). L'expérience nous amène à penser que seule une part réduite proviendra des grands opérateurs du secteur privé, à moins que les pays donateurs n'acceptent de les soutenir par des garanties ou d'autres programmes d'assurance. Avec le temps, grâce à la croissance économique et aux améliorations du climat des investissements, il est possible que le financement provienne de plus en plus des finances publiques nationales, du secteur privé et des redevances des usagers (lorsque cela est approprié et équitable).

71 L'ampleur des investissements nécessaires dans le domaine des infrastructures et leur rôle dans la promotion de la croissance justifient une accélération du versement de l'aide dès maintenant (ou « front-loading », étant donné les frais de départ élevés et les avantages économiques et sociaux importants qui en résulteront sur plusieurs années. Nous pouvons nous faire une idée très approximative de la croissance possible et de l'impact sur la pauvreté d'un investissement d'infrastructure de cette ampleur. Des investissements continus sur 10 ans, s'élevant progressivement à 10 milliards d'USD au total d'ici à 2008 et à 20 milliards d'USD d'ici à 2013, pourraient amener le niveau du PIB en 2015 à près de 4,5 % au-dessus de ce qu'il serait autrement. Ceci aboutirait, d'ici à 2015, à un niveau de pauvreté de près de 2,5 points de pourcentage plus bas qu'il ne le serait autrement, soit environ 20 millions de personnes. Ces chiffres reposent sur des hypothèses, dont le profil des dépenses¹¹¹.

72 Il est également possible d'obtenir une indication approximative de ce que ces ressources permettraient d'obtenir, en effectuant des hypothèses à propos de l'allocation entre les infrastructures régionales et nationales et entre les secteurs. De toute évidence, c'est aux Africains qu'il revient de prendre les décisions aux niveaux local, sectoriel, national et régional. Les chiffres et la distribution des investissements présentés ici sont fournis à titre purement indicatif. En supposant que des ressources supplémentaires puissent être obtenues du secteur privé, les ressources totales pourraient, au niveau régional, fournir près des trois-quarts du financement nécessaire pour le Plan d'action à court terme du NEPAD/UA (lequel couvre l'énergie, le transport, les TIC, ainsi que l'eau et l'assainissement)¹¹².

73 En plus de cela, au niveau national, cela pourrait permettre, d'ici à 2015, la création d'environ 15 millions de branchements électriques, ainsi que 150 000 kilomètres de routes, 3 000 kilomètres de voies ferrées, le service d'eau et des sanitaires pour 75 millions de personnes et environ 60 millions de branchements téléphoniques (bien que, de toute évidence, dans le cas des télécommunications, les gouvernements doivent avoir pour priorité de créer le cadre réglementaire nécessaire pour attirer les opérateurs privés, ce qui pourrait considérablement augmenter le nombre de connexions¹¹³). En outre, cela permettrait un élargissement considérable de l'irrigation : les terres d'assolement irriguées pourraient ainsi

augmenter de 50 % d'ici à 2010 et doubler d'ici à 2015 (cf. section 7.3.3). Ceci laisserait suffisamment de ressources pour financer la Facilité d'amélioration des bidonvilles d'UN-HABITAT, laquelle nécessite 250 millions d'USD par an pendant cinq ans (cf. section 7.2.3.2)¹¹⁴.

74 De toute évidence, les besoins d'investissement seront nettement plus élevés si l'on essaie de combler les lacunes des infrastructures de l'Afrique¹¹⁵ – par exemple en s'attaquant de manière plus globale à la souffrance humaine des habitants des bidonvilles dans le contexte de l'urbanisation rapide de l'Afrique, dont le coût pourrait à lui seul être supérieur à 10 milliards d'USD par an¹¹⁶, et dont l'importance a été soulignée par la conférence ministérielle africaine sur le logement et le développement urbain¹¹⁷. Il en va de même si l'on essaie de combler les lacunes au niveau des réseaux de routes d'accès et de routes rurales : la Commission économique pour l'Afrique estime que la densité de ces derniers doit au minimum tripler¹¹⁸, ou si l'on essaie de rattraper le retard numérique et d'investir les ressources dans les TIC nécessaires pour permettre à l'Afrique de participer pleinement à l'économie mondiale de la connaissance, ce qui constitue une priorité dans les plans d'infrastructures du NEPAD/UA. Nous estimons par conséquent qu'il est important de passer aux 20 milliards d'USD par an à moyen terme pour aider à satisfaire ces besoins.

75 Le nouveau financement doit être utilisé en tenant compte des leçons du passé qui ont entraîné une nette amélioration du taux économique de rendement des projets d'infrastructure¹¹⁹. En particulier, le financement devrait : soutenir les frais d'exploitation et de maintenance, ainsi que les innovations institutionnelles telles que celles qui font participer les usagers à la maintenance et à la prestation de services, veiller au respect des pratiques de bonne gouvernance et de transparence dans le domaine des marchés publics, afin de lutter contre les niveaux actuellement élevés de corruption¹²⁰ (cf. chapitre 4), développer la capacité nationale, municipale et régionale de planifier et de mettre en œuvre des projets dans le respect des bonnes pratiques économiques, sociales et environnementales¹²¹, afin d'avoir des services d'infrastructure efficaces, et travailler avec le secteur privé, y compris les petites et moyennes entreprises¹²² et soutenir l'accès des pauvres aux services, y compris par une plus grande application de « l'aide basée sur les résultats » en utilisant des subventions ciblées pour étendre les services dans les communautés pauvres¹²³. Lorsque le secteur privé participe directement à l'offre, des investissements devraient être consacrés au développement de la capacité des usagers, y compris les pauvres, d'exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses actes.

76 Le financement devrait également soutenir une approche pragmatique de la participation du secteur privé qui reconnaisse les rôles dans lesquels le secteur privé peut ajouter le plus de valeur, le plus souvent en tant qu'entrepreneur des secteurs de la construction, de la fourniture et de la maintenance. Il faudrait également exploiter les initiatives actuelles pour attirer les investissements du secteur privé qui font tellement défaut, telles que la Facilité de conseil en matière d'infrastructures publiques et privées¹²⁴, l'Unité d'investissements d'infrastructure municipaux¹²⁵, le travail de la Société financière internationale et les programmes du Groupe de développement des infrastructures privées¹²⁶. Ces derniers devraient travailler avec les gouvernements nationaux et municipaux pour améliorer le climat des investissements, développer des projets commercialement viables et apporter un financement, y compris sous forme de financement de la dette à long terme, et des garanties pour couvrir les risques de financement en devise locale.

77 L'importance du développement et de la promotion de partenariats public-privé pour les infrastructures ressort clairement des consultations de la Commission avec le monde des affaires¹²⁷. La nécessité pour les gouvernements de veiller à ce que l'environnement réglementaire soit en place pour faciliter les investissements du secteur privé dans les TIC a également été soulignée. L'importance d'une approche coordonnée à l'échelle du continent en matière de TIC, qui rassemble les donateurs, les gouvernements et le secteur privé en vue d'améliorer la connectivité de l'Afrique, a également été soulignée.

Les approches novatrices du secteur privé à propos de la réponse aux besoins d'infrastructure des pauvres – l'électrification rurale par exemple – constituent un des objectifs de l'initiative de développement soutenable des entreprises, dont le soutien est proposé à la section 7.4.3. La participation du secteur privé à la définition des priorités d'infrastructure est également un des objectifs de la FCI.

78 Le manque de projets pouvant bénéficier d'un concours bancaire ne contribue pas à attirer les investissements privés, au contraire. Le fonds devrait soutenir l'élargissement de la facilité de préparation de projets d'infrastructure du NEPAD¹²⁸, dont la gestion serait assurée par la Banque africaine de développement et d'autres initiatives similaires¹²⁹. De toute évidence, il s'agit d'un problème auquel les projets publics se trouvent également confrontés. Par conséquent, le développement de la capacité du secteur public est également essentiel (cf. chapitre 4).

79 En plus du financement supplémentaire, un changement s'impose dans la manière dont les donateurs travaillent, y compris par l'adoption d'un nouveau cadre d'amélioration de la coordination des donateurs, une amélioration de la manière dont ils travaillent aux niveaux sous-national et régional, un bilan des procédures de marchés publics afin d'assurer que ces dernières sont ouvertes à la participation du secteur privé, notamment les petites entreprises, dans le cadre d'un éloignement par rapport à l'aide liée, et un financement plus prévisible. Le financement des infrastructures devrait être pour l'essentiel accordé au moyen de subventions, étant donné l'importance des installations disponibles pour les pauvres et l'importance d'éviter l'accumulation future de dettes. Les responsables des donateurs au niveau national devraient s'efforcer d'autonomiser les acteurs locaux : une fois des mécanismes de surveillance en place, tels que des évaluations et des audits réguliers, les donateurs devraient résister à la micro-gestion dans la mise en œuvre de projets, étant donné l'impact que cela peut avoir sur l'efficacité.

80 Pour leur part, les gouvernements africains doivent reconsidérer la priorité qu'ils accordent aux infrastructures dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. Ils doivent insister suffisamment sur la maintenance continue des infrastructures, s'engager à travailler avec le secteur privé et avec les pauvres à la détermination des priorités d'infrastructure, créer un climat favorable aux investissements afin d'attirer les investisseurs du secteur privé et prendre l'initiative dans la lutte contre la corruption dans le secteur des marchés publics.

81 Nous suggérons deux possibilités pour l'administration des fonds, bien qu'un mélange des deux soit également possible. La première option consiste à créer une nouvelle facilité au sein de la Banque africaine de développement¹³⁰ – principale agence chargée du développement des infrastructures en Afrique et désignée première agence de promotion des programmes d'infrastructure du NEPAD/UA. Le secteur privé pourrait participer à la gestion des fonds et un comité d'examen pourrait examiner les grands projets. La deuxième option consiste à répartir les fonds entre plusieurs institutions : la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Société financière internationale et d'autres agences multilatérales et bilatérales, dans le cadre d'un effort d'amélioration de la coordination. Les deux options sont présentées en annexe.

7.3.3 L'agriculture et le développement rural

82 Par le biais du NEPAD/UA et des CER, les chefs d'État et les ministres de l'Union africaine ont indiqué reconnaître le rôle crucial de l'agriculture¹³¹. En Afrique subsaharienne, l'agriculture représente au moins 40 % des exportations, 30 % du PIB¹³², jusqu'à 30 % des revenus en devises étrangères et 70 à 80 % des emplois¹³³. L'accélération de la croissance de l'agriculture est essentielle pour une croissance soutenue et la diversification

industrielle de l'ensemble de l'économie¹³⁴. Dans les zones urbaines et rurales, les pauvres, en particulier les femmes, dépendent directement de l'agriculture pour leurs revenus et leur sécurité alimentaire¹³⁵.

83 Cependant, le potentiel agricole de l'Afrique est limité par tout un ensemble d'obstacles et de goulets d'étranglement¹³⁶, dont des difficultés climatiques et des problèmes agro-écologiques très variés, ainsi que le déclin, après la fin après les années 1980, des investissements dans les infrastructures rurales, les petites villes marchandes et les villages qui relient les marchés locaux à l'économie globale. La mauvaise infrastructure des transports ruraux et l'incapacité des autorités locales des petites villes rurales de fournir les services nécessaires augmente le coût de la livraison des entrants aux agriculteurs et de l'accès des produits aux marchés. La croissance de l'agriculture se trouve également limitée par le régime commercial international (sur lequel nous reviendrons au chapitre 8)¹³⁷. En outre, les agriculteurs se trouvent confrontés à des problèmes énormes d'insectes nuisibles, de mauvaises herbes et de maladies qui frappent les cultures et le bétail. Dans de nombreuses parties du continent, la distribution inéquitable des terres et l'insécurité de leur occupation décourage les investissements et nuit à la subsistance des pauvres¹³⁸.

84 Le décollage de la croissance de l'agriculture en Afrique nécessitera un ensemble de mesures susceptibles de répondre aux problèmes et possibilités susmentionnés et s'appuyant sur les réussites agricoles de l'Afrique. La plupart de ces réussites résultent de mesures visant à augmenter la production et à atténuer la vulnérabilité, la volatilité et le risque dans ce secteur. Par exemple, le développement et la diffusion de variétés de maïs modernes à haut rendement¹³⁹, l'élargissement de la production horticole et de fleurs en vue de l'exportation vers les marchés européens¹⁴⁰, la croissance des petites exploitations laitières au Kenya, qui inspire des innovations similaires en Tanzanie et en Ouganda¹⁴¹ et l'amélioration de la production de manioc et de riz en Afrique occidentale suite aux incitations politiques en faveur des marchés de petits exploitants et, plus récemment, les croisements en vue de produire un nouveau riz à haut rendement pour l'Afrique (NERICA)¹⁴².

85 À l'appui du cadre global de développement de l'agriculture en Afrique du NEPAD/UA¹⁴³, les pays développés devraient appuyer des mesures d'amélioration de la production et du rendement de l'agriculture africaine, axées sur : l'irrigation et les infrastructures post-récolte, la recherche, l'innovation et le développement, la sécurité des droits à la terre et des droits d'occupation des terres, ainsi qu'une stratégie bien planifiée d'urbanisation qui reconnaisse le rôle des petites villes dans l'encouragement de la croissance et du commerce par le développement des marchés locaux et régionaux. Les pays développés devraient soutenir le développement des capacités des administrations nationales et locales de manière à les aider à servir de liaison efficace entre le secteur de l'agriculture et les marchés locaux et régionaux. Nous nous pencherons plus en détail sur les questions commerciales au chapitre 8. L'importance des investissements dans les réseaux de routes d'accès et de routes rurales a déjà été mentionnée. Il en va de même pour la nécessité de créer un climat favorable aux investissements pour l'agriculture et les zones rurales, ce qui est le but de la facilité d'amélioration du climat des investissements proposée.

86 Le développement rural dépendra également d'institutions agricoles efficaces appartenant aux agriculteurs eux-mêmes, sans interférence de l'État. Le renouveau du mouvement coopératif agricole indépendant en Afrique devrait être favorisé. Nous reviendrons sur le thème des organisations agricoles au chapitre 8.

L'irrigation et les infrastructures post-récolte

87 À peine 4 % des terres d'assolement en Afrique subsaharienne sont irriguées, contre 40 % en Asie du Sud¹⁴⁴. Ces 10 dernières années, la superficie irriguée a lentement

progressé, à un rythme situé entre 0,5 et 0,7 % par an. La pauvreté peut être de 20 à 30 % inférieure dans les zones où une grande partie des terres sont irriguées¹⁴⁵. L'agriculture qui bénéficie seulement des eaux de pluie est beaucoup plus sensible aux variations climatiques marquées qui affectent la région (cf. section 7.5). Grâce à l'irrigation, l'intensité des récoltes¹⁴⁶ peut augmenter de 30 %.

88 Recommandation : dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures destinées à promouvoir le développement agricole et rural, l'Afrique doit doubler la surface des terres arables irriguées d'ici à 2015. Les donateurs doivent l'y aider, en visant dans un premier temps à financer une augmentation de 50 % d'ici à 2010, en mettant l'accent sur l'irrigation de petite échelle¹⁴⁷. Cela devrait permettre d'avoir 5 à 7 millions d'hectares de terres d'assolement d'irriguées en plus d'ici à 2010, ce qui coûterait environ 2 milliards d'USD par an¹⁴⁸. D'après les travaux réalisés en Tanzanie en vue d'augmenter la productivité du riz, cela augmenterait les rendements de 5 % en moyenne, le prix des récoltes de 7 % et la location des terres irriguées de jusqu'à 40 % par an.

89 Des systèmes et des technologies de micro-irrigation appropriés sont déjà utilisés en Afrique australe et orientale et il ne devrait pas être impossible de les étendre à une surface plus grande et à un plus grand réseau de producteurs dans ce délai. Il est possible d'augmenter l'irrigation sans trop désavantager les autres usagers de l'eau, comme examiné au cours de la première Conférence panafricaine de partenariat et de mise en œuvre relative à l'eau qui s'est tenue à Addis-Abeba en 2003, grâce à des stratégies de gestion des ressources en eau intégrées, des programmes de micro-irrigation, la récolte de l'eau au niveau local et la gestion de l'eau transfrontalière (cf. chapitre 6).

90 Les infrastructures post-récolte sont également essentielles. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les pertes post-récolte s'élèvent en moyenne à 50 % environ pour les fruits, les pommes de terre et les légumes, contre 25 % dans l'ensemble des pays en voie de développement¹⁴⁹. Ceci nuit à la sécurité alimentaire et financière des petits exploitants et des pauvres. Par conséquent, nous préconisons aux pays de s'attaquer au problème des pertes post-récolte, y compris par l'amélioration des infrastructures d'entreposage, de transport rural et d'énergie. D'après les estimations, pour le maïs par exemple, avec un budget situé entre 30 et 50 millions d'USD sur 10 ans, les économies possibles en termes de rendement s'élèveraient à 480 millions d'USD par an¹⁵⁰.

Une recherche, une innovation et un développement efficaces

91 L'efficacité de la recherche, de l'innovation et du développement¹⁵¹ tirés par les besoins des agriculteurs et gérés par les Africains eux-mêmes a baissé ces 20 dernières années¹⁵². Une revitalisation de l'agriculture devrait comprendre des innovations institutionnelles appropriées à chaque localité, faisant participer les petits exploitants et les autres parties prenantes.

92 Nous insistons auprès de la communauté internationale pour qu'elle soutienne les efforts d'augmentation des investissements et des innovations dans l'agriculture en Afrique en finançant une augmentation majeure des services de recherche et de développement en Afrique au cours des 10 prochaines années. Ce soutien pourrait être canalisé par le biais des organismes de recherche, des universités et des centres d'excellence régionaux. D'après le NEPAD/UA¹⁵³, les besoins se monteraient à 1,6 milliard d'USD par an, en plus des 340 millions d'USD par an pour le groupe de consultation sur les centres de recherche agricole internationaux¹⁵⁴. Nos propositions relatives à l'enseignement supérieur, à la science et à la technologie figurent aux chapitres 3 et 4.

93 Nous recommandons également un soutien en faveur de l'échange de connaissances et d'innovations agricoles entre l'Afrique et l'Asie. Bien que la révolution verte de l'Asie ne

puisse pas être entièrement reproduite en Afrique¹⁵⁵, les partenariats de recherche sud-sud innovants lancés récemment, tels que ceux qui ont donné naissance au nouveau riz pour l'Afrique, montrent les avantages de tels partenariats. Le potentiel qu'ils présentent n'est pas pleinement exploité à l'heure actuelle. L'accent devrait être mis sur la production et l'utilisation de variétés à haut rendement, résistantes aux stress et nutritives, tels que le maïs de qualité riche en protéines et la patate douce jaune riche en vitamine A.

La sécurité des droits d'occupation et des droits fonciers

94 La réforme foncière est un sujet intensément politique et la plupart des donateurs se sont retirés de la question ces dernières décennies. Mais, avec seulement 1 % des terres officiellement enregistrées en Afrique subsaharienne¹⁵⁶, elle est d'une importance tellement fondamentale dans la vie de la majorité des pauvres en Afrique qu'il est impossible de l'ignorer. L'objectif devrait être de fournir aux pauvres, notamment aux femmes et aux plus vulnérables, une forme de garantie de l'occupation des terres et, par conséquent, une incitation à investir. Au Burkina Faso, où les femmes ont des droits fonciers plus sûrs que dans d'autres pays d'Afrique, la productivité des agricultrices est nettement plus élevée¹⁵⁷. Une certaine forme de garantie d'occupation pour les habitants des bidonvilles pourrait contribuer à inciter les donateurs, le secteur privé et les gens eux-mêmes à investir dans les infrastructures et les logements. Des progrès technologiques tels que les systèmes d'information géographique et l'informatisation des dossiers ont réduit les problèmes techniques et renforcé la transparence et la responsabilité. Mais peu d'autorités locales, si tant est qu'il y en ait, ont accès à cette technologie.

95 L'enregistrement et la sécurité de l'occupation des terres ne devraient pas automatiquement devenir l'équivalent des systèmes d'attribution de titres officiels courants dans les pays développés. D'une manière générale, ce type de système serait plus approprié dans les zones urbaines¹⁵⁸. Étant donné la nature fortement politique de cette question, le dialogue public est essentiel. Les systèmes devraient être fondés sur la légitimité politique et sociale locale et permettre de disposer de méthodes de gestion des conflits et des litiges adaptées à la culture locale. La facilité d'amélioration du climat des investissements proposée permettrait de progresser dans ce sens. Les donateurs devraient également soutenir le programme de gestion des biens et des terres de l'ONU.

7.4 Politiques de participation à la croissance

96 La croissance fera reculer la pauvreté plus rapidement si les pauvres sont mieux en mesure de participer à la société et à l'économie. Les mesures proposées dans le domaine de la gouvernance (chapitre 4), de la paix et de la sécurité (chapitre 5) et du développement humain, y compris la santé, l'éducation et la protection sociale (chapitre 6), joueront un rôle majeur dans la formulation des possibilités de participation des pauvres. Il en va de même pour les propositions présentées plus haut dans ce chapitre. Il est essentiel de soutenir l'agriculture, en raison de son importance pour la subsistance des pauvres, notamment les femmes.

97 Dans cette section, nous examinons plus en détail la question de la participation et présentons nos propositions pour encourager les micro-entreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises (section 7.4.1) et promouvoir l'emploi (section 7.4.2). La promotion des possibilités pour les femmes et les jeunes doit faire l'objet d'une attention particulière. Les grandes entreprises nationales et étrangères ont un rôle essentiel à jouer dans nos domaines d'action prioritaires, thème abordé à la section 7.4.3.

7.4.1 Le développement des petites entreprises

98 La lutte contre la pauvreté par la croissance nécessite une focalisation sur le secteur privé indigène qui, en Afrique subsaharienne, est composé d'une myriade de micro-entreprises, de petites et moyennes entreprises, et d'exploitations agricoles familiales, lesquelles sont les plus nombreuses. Pour donner des résultats, la lutte contre la pauvreté devra reposer sur des solutions les aidant à prospérer et à se développer. Ensemble, elles constituent la principale source d'emplois et de possibilités économiques, comme l'a vivement souligné la Commission de l'ONU sur le secteur privé et le développement, coprésidée par Paul Martin et Ernesto Zedillo¹⁵⁹.

99 Nombre de ces entreprises sont exploitées de manière informelle¹⁶⁰. En moyenne, l'économie informelle en Afrique subsaharienne représente 78 % des emplois non agricoles, 61 % des emplois urbains et 92 % des nouveaux emplois¹⁶¹. Bien qu'une réalité quotidienne pour la majorité des gens, les activités de l'économie informelle contribuent à moins de la moitié du PIB¹⁶². La raison à cela est que la majorité des acteurs actifs dans l'économie informelle sont pris au piège d'activités peu productives, avec des revenus bas et souvent irréguliers. Le coût est énorme pour la subsistance des gens, mais également pour les économies d'Afrique : cela fait perdre un à deux points de pourcentage au taux de croissance chaque année¹⁶³. Les groupes et les personnes marginalisées, dont les immigrants, les handicapés et les jeunes des villes, sont concentrés dans cette partie non réglementée de l'économie.

Créer un environnement favorable aux petits entrepreneurs

100 L'Afrique a besoin d'un secteur des petites entreprises robuste et dynamique, qui opère dans l'économie formelle et qui contribue aux discussions de politique. Un des principaux messages de la Grande Table organisée par la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba en octobre 2004 est que chaque gouvernement d'Afrique devrait élaborer une stratégie de développement des petites entreprises, soit dans le cadre de sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, soit en parallèle¹⁶⁴.

101 En raison de leurs ressources limitées, les petites entreprises souffrent plus que les grandes de la faiblesse du climat des investissements¹⁶⁵. Une des principales responsabilités des gouvernements d'Afrique consiste à créer un environnement favorable au secteur privé et nous avons élaboré une proposition visant à soutenir la facilité d'amélioration du climat des investissements du NEPAD/UA pour les y aider. Pour l'économie informelle, cela commence par accorder aux petites entreprises une participation au processus politique¹⁶⁶ et garantir et étendre leurs droits sur les biens (y compris la terre et les locaux commerciaux)¹⁶⁷.

102 Les gouvernements africains doivent également travailler en partenariat étroit avec la société civile, avec les entreprises établies (nationales et étrangères) et la communauté internationale en vue d'adopter des mesures spécifiques pour le développement des petites entreprises et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit également d'une des recommandations faites par le projet Millénaire en 2005¹⁶⁸. Le rôle des autorités locales est également essentiel pour garantir un accès équitable aux biens et services à l'appui des petites entreprises dans les zones rurales et urbaines.

103 Les femmes jouent un rôle majeur dans l'économie informelle, en grande partie en raison de la discrimination sexuelle qui les empêche de trouver un emploi dans le secteur formel. Dans certains pays d'Afrique, les femmes comptent pour 80 % de la production agricole et près de 100 % de la production des ménages¹⁶⁹. Au Bénin, par exemple, les commerçantes représentent 92 % de l'emploi informel total. Dans les bidonvilles, où les ménages dirigés par des femmes dominent, ce sont les femmes qui se chargent de trouver un emploi et d'élever les enfants, souvent dans les conditions les plus difficiles.

104 Pourtant, les femmes chefs d'entreprise en Afrique font l'objet de discriminations énormes en ce qui concerne l'accès aux biens économiques et sociaux, y compris les droits fonciers et l'éducation¹⁷⁰. Un des domaines prioritaires définis par l'UA est l'autonomisation de la femme¹⁷¹. Parmi les mesures recommandées, citons : l'amélioration de l'accès de la femme à la formation aux compétences commerciales de base et aux possibilités commerciales et l'application d'une législation garantissant les droits fonciers, de propriété et d'héritage des femmes. Nous soutenons vivement ces recommandations. Elles sont essentielles non seulement pour l'égalité des sexes et la lutte contre la pauvreté, mais également pour le développement d'un secteur privé dynamique et varié. L'accès des filles à l'éducation est envisagé au chapitre 5.

Liens aux marchés et besoins de financement

105 Dans la plupart des pays d'Afrique, la demande nationale est faible et les possibilités commerciales peu nombreuses. Mais, même lorsque de telles possibilités existent, les petites entreprises ne sont pas toujours en mesure d'en tirer parti : elles sont limitées par un manque d'accès au financement, au savoir-faire commercial et à l'information, ainsi qu'aux infrastructures et à la technologie – ce que l'on peut globalement qualifier de mauvais « liens aux marchés ».

106 Les petites entreprises ne peuvent pas se développer dans l'isolement. Elles ont besoin d'accéder à un ensemble de services financiers et non financiers pour tirer parti des possibilités commerciales. L'accès au crédit est une difficulté à laquelle de nombreuses petites entreprises se trouvent confrontées, en particulier les agriculteurs. Les institutions micro-financières (IMF), des susus au Ghana aux tontines dans des pays francophones tels que le Cameroun, se sont développées grâce au travail de pionnier d'organisations non-gouvernementales¹⁷². Mais il reste énormément à faire dans ce domaine. Les niveaux d'exclusion financière – nombre de personnes n'ayant pas accès à un compte en banque – peuvent atteindre 90 % dans certains pays d'Afrique¹⁷³. L'assemblée générale de l'ONU a désigné l'année 2005 comme l'année internationale du micro-crédit¹⁷⁴. L'importance de la micro-finance a également été évoquée à Sea Island au cours du sommet 2004 du G8¹⁷⁵. Nous nous réjouissons de cela et insistons sur l'importance de tous les aspects du financement (crédit, épargne, dépôts, assurance et mécanismes de prêt immobilier pour les pauvres) pour le développement réussi des entreprises en Afrique. Les gouvernements devraient encourager le développement des différents intermédiaires financiers proposant des produits financiers variés aux pauvres, pas seulement des prêts¹⁷⁶.

107 Les IMF ne peuvent suffire à résoudre les problèmes. Les banques et les autres institutions financières, nationales et internationales disposent de ressources nettement supérieures pour relever le défi du financement des entreprises et proposer des systèmes de financement innovants¹⁷⁷. Dans ce domaine, il est nécessaire de s'appuyer sur les efforts de partenariat actuellement déployés entre les IMF et les banques commerciales, comme cela se fait déjà dans certains pays, tels que la Guinée et la Tanzanie¹⁷⁸.

108 Les pays d'Afrique ont également besoin d'un cadre réglementaire qui soutienne la micro-finance et son intégration dans le secteur financier¹⁷⁹. La nécessité d'une réforme globale du secteur financier a déjà été examinée plus haut et il s'agit d'un des objectifs de la facilité d'amélioration du climat des investissements proposée.

109 L'approfondissement des marchés financiers est un exemple de la manière dont les liens aux marchés peuvent aider les petites entreprises à se développer. Mais d'autres relations commerciales sont tout autant essentielles à l'accroissement des possibilités pour les petites entreprises. Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, les infrastructures jouent un rôle essentiel pour permettre aux entreprises d'accéder aux marchés et de tirer le meilleur parti des possibilités commerciales. Pour les agro-industries,

les routes rurales, l'irrigation et les infrastructures post-récolte sont particulièrement importantes. L'accès des petites entreprises aux marchés devrait être une priorité pour le financement des infrastructures supplémentaires proposé.

110 Les petites entreprises se heurtent également au manque d'accès aux services commerciaux, y compris à la formation à la planification commerciale. En outre, il leur est difficile d'accéder aux informations sur les tendances commerciales et les possibilités. À cet égard, les téléphones mobiles présentent un intérêt potentiel énorme, les agriculteurs ayant déjà recours à cette technologie pour accéder à des informations sur les cours¹⁸⁰.

111 Les grandes entreprises nationales et étrangères peuvent jouer un rôle important pour aider les petites entreprises à surmonter la faiblesse des liaisons commerciales, en raison des relations commerciales qu'elles entretiennent avec elles¹⁸¹. Elles ouvrent de nouvelles possibilités commerciales aux petites entreprises en ayant recours à elles pour la fourniture ou la distribution de leurs produits. Mais nombre d'entre elles leur apportent également un soutien financier et technologique et les aident à acquérir des compétences commerciales¹⁸². Le document « Partenariats pour le développement des petites entreprises » commandé par l'ONU¹⁸³ examine les meilleures pratiques, en Afrique et ailleurs. Le Groupe de contact des entreprises a élaboré une proposition bienvenue pour soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) : un « passeport pour PME » qui aidera les petites entreprises à accéder au financement et aux connaissances commerciales¹⁸⁴.

112 Recommandation : les pays développés devraient créer un Fonds de développement pour les entreprises en Afrique (FDEA)¹⁸⁵ de 100 millions d'USD afin de soutenir les initiatives du secteur privé qui contribuent au développement des petites entreprises, en les aidant à accéder aux marchés. Ce fonds encouragera de nouveaux partenariats dans les secteurs financiers et non financiers et contribuera aux objectifs de l'Union africaine de promotion de la création d'emplois pour les jeunes et de l'esprit d'entreprise chez les femmes.

113 Les pays développés devraient soutenir et encourager la participation directe des entreprises nationales et étrangères, y compris les banques et les autres institutions du secteur financier¹⁸⁶, au développement des petites entreprises et à la lutte contre la pauvreté en Afrique, en s'appuyant sur les engagements pris à Sea Island au sommet 2004 du G8¹⁸⁷. Bien que mutuellement bénéfique à long terme¹⁸⁸, un tel engagement supposera au départ des risques que les entreprises ne seront peut-être pas prêtes à prendre.

114 En s'appuyant sur les leçons et l'expérience des fonds de ce type précédents¹⁸⁹, et d'autres interventions dans ce domaine¹⁹⁰, le FDEA cherchera à travailler avec les entreprises en vue d'accélérer le développement de possibilités commerciales rentables qui contribuent au développement des petites entreprises par le renforcement des relations commerciales¹⁹¹. Il exploitera le financement et la capacité de gestion du secteur privé en cherchant directement à surmonter les risques perçus ou réels qui découragent de tels investissements. Le secteur privé identifiera et présentera des propositions pour des projets qui ont le potentiel d'être commercialement soutenables une fois la subvention utilisée¹⁹².

115 Ce niveau de financement devrait attirer 170 millions d'USD de plus en capitaux du secteur privé, répartis sur 300 projets dans un premier temps, avec des investissements de suivi importants pour les initiatives réussies. Ceci pourrait avoir un impact direct sur des milliers de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises pendant la durée de vie du Fonds. La sélection des projets sera déterminée par leur orientation sur les petites entreprises et leur impact sur la lutte contre la pauvreté, une importance toute particulière étant accordée à la participation des femmes et à la création d'emplois pour les jeunes. Le Fonds examinera un large éventail de projets dans différents secteurs et types de relations commerciales. Le FDEA travaillera en étroite collaboration avec l'initiative Growing Sustainable Business (GSB) du PNUD (présentée à la section 7.4.3), laquelle pourrait constituer

une source importante de projets potentiels à financer et permettrait de définir l'orientation de la facilité d'amélioration du climat des investissements en connaissance de cause.

7.4.2 La promotion de l'emploi

116 La création de nouveaux emplois en Afrique dépendra principalement de l'accélération de la croissance économique. Mais la croissance seule ne créera pas toujours des possibilités d'emploi pour tous. Des mesures plus directes sont nécessaires. Dans les pays développés et émergents, la grande majorité des gens qui échappent à la pauvreté y parviennent en occupant un emploi salarié¹⁹³. Pourtant, les salariés sont une minorité en Afrique : de 8 % en République centrafricaine à 25 % en Afrique du Sud¹⁹⁴. Cela s'explique en partie par la faiblesse de l'activité économique et par le manque de possibilités d'emplois dans le secteur formel. En outre, la majorité de la main-d'œuvre nationale en Afrique, les femmes en particulier, ne sait pas suffisamment lire et compter pour occuper un emploi formel. Les associations d'employeurs ont également indiqué que l'insuffisance des compétences professionnelles (TIC comprises) constitue un obstacle majeur à l'employabilité en Afrique¹⁹⁵. Pour les nombreuses personnes qui travaillent dans l'économie informelle, la réglementation du travail et de la sécurité ne s'applique pas et le travail est souvent mal payé et saisonnier. De toute évidence, il ne s'agit pas d'une solution de remplacement idéale à l'emploi formel.

117 Ces questions nécessitent une approche intégrée des stratégies d'emploi en Afrique, en accordant une importance égale aux quatre domaines prioritaires suivants : l'esprit d'entreprise, l'employabilité, l'égalité des chances et la création d'emplois, que l'Organisation internationale du travail¹⁹⁶ et l'UA ont fait ressortir en 2004 au sommet de Burkina Faso sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté.

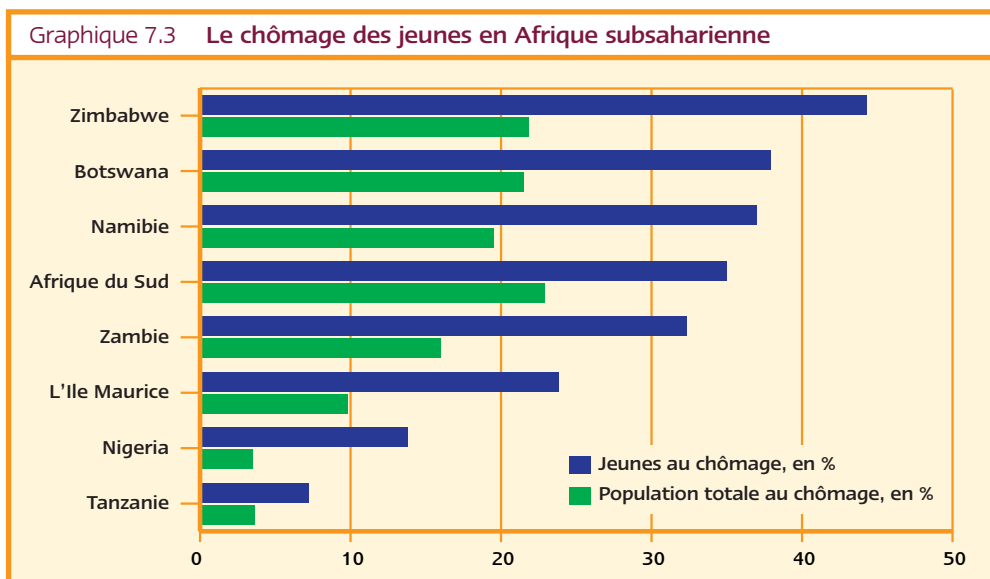
118 Tous les gouvernements africains se sont engagés à s'appuyer sur les efforts actuels pour s'attaquer au problème de l'emploi en souscrivant au plan d'action de l'UA à Burkina Faso. Mais pour ce faire, les gouvernements africains – en particulier les ministres de l'Éducation, du Travail et des Finances – auront besoin de l'aide des donateurs pour entreprendre une analyse sérieuse du marché du travail, de manière à disposer de suffisamment d'informations sur le marché du travail pour pouvoir prendre leurs décisions de politique en connaissance de cause (cf. chapitre 4). Ils devront également travailler en partenariat étroit avec toutes les parties prenantes, y compris les syndicats et le secteur privé.

Le problème de l'emploi des jeunes

119 Le problème de l'emploi des jeunes en Afrique mérite qu'on s'y attaque d'urgence. En Afrique subsaharienne, les jeunes de 15 à 24 ans représentent 36 % de la population en âge de travailler¹⁹⁷. En raison de la pression démographique, le nombre de jeunes cherchant du travail devrait augmenter de 28 % au cours des 15 prochaines années, ce qui représente environ 30 millions de personnes¹⁹⁸. En moyenne, 21 % des jeunes Africains sont officiellement au chômage, niveau plus de trois fois supérieur à celui des adultes¹⁹⁹. Des taux nationaux de plus de 30 % ne sont pas rares, comme le montre le graphique 7.3²⁰⁰. Mais ces chiffres ne révèlent qu'une partie du problème. Sans protection sociale, de nombreux jeunes (y compris des diplômés) ne peuvent pas se permettre de rester au chômage. Pour survivre, ils entrent donc dans l'économie informelle.

120 Ne pas s'attaquer au problème de l'emploi des jeunes aura de sérieuses conséquences pour l'économie et la société. Si les jeunes n'ont pas la possibilité de gagner leur vie, la pauvreté continuera à se transmettre d'une génération à l'autre. Cela aura pour effet de renforcer l'impact sur les revenus et les activités des jeunes, qui sont déjà rendus vulnérables par le VIH/SIDA, l'insécurité alimentaire et la violence. Le problème des jeunes et de l'emploi des jeunes doit être vu comme un élément

central du programme global de développement. D'après le Conseil de sécurité de l'ONU, le chômage des jeunes est lié à l'insécurité en Afrique occidentale²⁰¹. Le chômage renforce la tendance des jeunes à sombrer dans le crime et la violence. Les programmes de réintégration post-conflit en particulier doivent répondre d'urgence aux besoins des jeunes et des enfants soldats (voir le chapitre 5 sur les problèmes de l'emploi dans le cadre de la paix et de la sécurité et, plus précisément, de la démobilisation).



Source : OIT/SAMAT, document de discussion n° 14, 2000 (dernière année disponible)

S'appuyer sur les réussites récentes

121 En dépit de l'ampleur du problème, de nombreux gouvernements africains ne se sont pas attaqués au problème de l'emploi de manière explicite dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. L'importance accordée à l'emploi par les donateurs a également été particulièrement faible et irrégulière. Pourtant, les efforts pour s'attaquer au problème de l'emploi, celui des jeunes en particulier, ont augmenté ces dernières années, à la suite des engagements pris dans la déclaration du Millénaire²⁰² et du lancement du Réseau pour l'emploi des jeunes (YEN) par Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU. Cette initiative, approuvée dans deux résolutions de l'ONU, soutient et promeut les stratégies nationales en faveur de l'emploi des jeunes²⁰³.

122 Le Sénégal, un des principaux pays participant à ce réseau, a lancé un programme d'emploi des jeunes en 2001. Depuis, l'agence nationale pour l'emploi des jeunes a aidé 25 000 jeunes à rechercher un emploi, un fonds national d'aide au financement de micro-entreprises pour les jeunes (spécialement axé sur les jeunes femmes) a contribué à la création de plus de 12 000 emplois et des partenariats public-privé ont amélioré la formation professionnelle en offrant des stages en entreprise à 600 diplômés²⁰⁴. Parmi les autres pays d'Afrique subsaharienne qui se sont proposés pour préparer des plans d'action en faveur de l'emploi des jeunes, citons le Mali, le Rwanda, la Namibie et le Nigeria.

123 Comme indiqué plus haut dans la section consacrée aux infrastructures, les investissements du secteur public peuvent également avoir un effet positif sur l'emploi. Les travaux publics de construction de routes, d'amélioration des bidonvilles et d'irrigation²⁰⁵ font partie des programmes liés à l'emploi que les gouvernements africains peuvent intégrer dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Les bienfaits

sont particulièrement marqués lorsque l'employabilité à long terme est améliorée (voir également la section consacrée aux tremplins pour l'emploi au chapitre 6).

Encourager les partenariats public-privé

124 Comme cela a été vigoureusement souligné au cours du sommet 2004 sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté et au Forum des partenaires sociaux africains de Burkina Faso²⁰⁶, toutes les parties prenantes, y compris les jeunes, les employeurs, la société civile et les syndicats, doivent participer au processus d'identification des possibilités d'emploi et des candidats répondant aux profils demandés.

125 Par le biais de programmes d'apprentissage, de formation sur le lieu de travail et d'aide à la rédaction de curriculum vitae, les employeurs sont particulièrement bien placés pour aider les jeunes à se préparer aux emplois qui risquent d'être disponibles. Parmi les programmes de formation professionnelle tirés par la demande qui se sont avérés être une réussite, citons : les « plates-formes pour l'emploi » en Afrique du Sud, le programme d'apprentissage ouvert national au Nigeria et la présentation des compétences nécessaires dans les entreprises dans des établissements d'enseignement secondaire au Mali²⁰⁷. Le Groupe de contact des entreprises a également identifié la nécessité pour le monde des affaires international de travailler avec les écoles commerciales, les universités et les établissements d'enseignement supérieur locaux²⁰⁸.

126 Les grandes entreprises nationales et étrangères peuvent également promouvoir l'esprit d'entreprise en ayant recours à des petites entreprises pour la fourniture ou la distribution de leurs produits, ainsi qu'en leur proposant un mentorat et l'accès à un capital de démarrage. Tel est l'objectif du Fonds de développement pour les entreprises en Afrique proposé. Un exemple qui mérite d'être suivi est Youth Business International (YBI). Cette initiative du secteur privé a aidé 50 000 jeunes à monter une entreprise dans le cadre de 20 programmes répartis dans le monde entier²⁰⁹.

127 Recommandation : les gouvernements africains doivent être les premiers à promouvoir l'emploi des jeunes, hommes et femmes, dans leurs politiques de croissance. Les donateurs devraient aider les gouvernements africains à formuler et mettre en œuvre des plans d'action nationaux sur l'emploi par le biais du Réseau pour l'emploi des jeunes, comme le recommande l'Union africaine²¹⁰.

128 Les pays développés devraient fournir 30 millions d'USD supplémentaires sur trois ans afin d'élargir le travail du YEN à 25 pays d'Afrique subsaharienne²¹¹. Le YEN s'est donné pour objectif d'apporter une aide technique et financière à ces pays, afin de leur permettre d'élaborer des plans d'action nationaux en faveur des jeunes à la suite de consultations poussées avec les jeunes, les employeurs, la société civile et les syndicats. Les pays qui se sont déjà proposés pour préparer des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes seraient encouragés à catalyser les efforts dans les autres pays. Un tiers du financement global serait consacré au processus de politique, de consultation et de bilan. Les 20 millions d'USD restants constitueraient un financement de démarrage pour les activités, avec possibilité d'augmentation à l'avenir. Les activités seraient spécifiques aux pays et viseraient l'offre (compétence et formation adaptées) et la demande (création d'emplois). En outre, le YEN continuera à encourager le partage d'expertise entre ses membres, à coordonner un financement des donateurs, à travailler avec les CER et à construire un partenariat avec le fonds d'infrastructure (cf. section 7.3.2).

7.4.3 Ce que les entreprises devraient faire²¹²

129 C'est en contribuant à la croissance économique que le monde des affaires contribue le plus à la lutte contre la pauvreté : il crée des emplois et des possibilités économiques qui sortent les gens de la pauvreté, ainsi que les recettes fiscales nécessaires pour financer les dépenses publiques à long terme. Cependant, il est de plus en plus reconnu que la

façon dont les entreprises internationales et nationales exercent leurs activités peut avoir un impact puissant sur le degré de participation des pauvres à la croissance et sur les bienfaits qu'ils peuvent en tirer.

130 Ces questions ont été fermement inscrites à l'ordre du jour du programme de développement international au sommet mondial sur le développement soutenable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, et la réponse des entreprises au NEPAD/UA a été présentée au sommet économique de l'Afrique 2002 du Forum économique mondial²¹³. L'assemblée annuelle de cette année du Forum économique mondial, qui s'est tenue à Davos, a réinsisté sur ce thème²¹⁴. Le travail du Groupe commercial du NEPAD, le Comité de coordination économique, sociale et culturelle de l'Union africaine et le rapport King sur l'administration des entreprises en Afrique du Sud, entre autres, ont également suscité un intérêt sur le contexte africain.

131 L'impact des entreprises sur les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités est souvent abordé dans le cadre de la « responsabilité sociale des entreprises ». Pourtant, il s'agit d'une expression vague qui est souvent interprétée de façon trop étroite dans le sens de « philanthropie des entreprises ». Pour cette raison, certains des rapports les plus importants entre les entreprises et la pauvreté sont souvent ignorés. S'il est vrai que la philanthropie, sous forme d'investissements de niveau communautaire, de programmes de bénévolat du personnel et de dons de produits, a des bienfaits très réels²¹⁵, l'impact des activités principales des entreprises sur les résultats de développement est plus important encore²¹⁶. Quatre domaines sont particulièrement importants :

- L'emploi : la création d'emplois est de toute évidence une manière essentielle dont les entreprises peuvent bénéficier directement à la société. En plus du nombre d'emplois, l'engagement des entreprises à respecter des normes de travail essentielles²¹⁷ peut contribuer à la lutte contre la pauvreté par la promotion du développement économique et social au sens large²¹⁸. Ceci est important face aux pressions qui pèsent sur les pays en voie de développement de renforcer la souplesse du marché du travail en négligeant la protection du travail dans le cadre d'une mondialisation et d'une concurrence accrues²¹⁹. Les entreprises peuvent également soutenir le développement des capacités du secteur public et du secteur privé²²⁰.
- Les entreprises²²¹ : l'instauration de relations commerciales à long terme avec les micro-entreprises, les petites et les moyennes entreprises constitue une des manières les plus importantes pour les grandes entreprises de promouvoir la participation des pauvres à la croissance²²². Il s'agit là d'un des objectifs du Fonds de développement pour les entreprises en Afrique proposé. Parmi les exemples de soutien proactif, citons : l'aide financière, le mentorat et la pression sur les gouvernements nationaux pour qu'ils créent un climat d'investissement favorable aux petites entreprises²²³. Le chapitre 8 envisage le rôle des supermarchés qui s'approvisionnent en Afrique.
- Les produits : les biens et les services destinés aux pauvres sont souvent comparativement chers et de mauvaise qualité²²⁴. Un plus grand choix de produits plus abordables bénéficiera aux pauvres, notamment s'ils sont adaptés à leurs besoins²²⁵. Une meilleure gestion de l'impact des biens et services sur l'environnement est également importante (voir la section 7.5 sur la soutenabilité environnementale). Au chapitre 6, nous nous intéressons au rôle des sociétés pharmaceutiques, à la tarification des médicaments et à la recherche de nouveaux médicaments, vaccins et diagnostics.
- Les services sociaux : le paiement des impôts et la non-application du traitement fiscal particulier renforcent les recettes de l'État nécessaires pour l'offre soutenable à long terme de services publics. Les entreprises peuvent également bénéficier directement aux employés (et à leurs familles) en proposant des services d'éducation, de logement et de santé, les programmes liés au VIH/SIDA revêtant une importance particulière. Le

bénéfice est d'autant plus grand lorsque les services proposés sont adaptés aux capacités locales et les renforcent. Les entreprises peuvent également avoir une influence considérable sur les gouvernements en ce qui concerne l'allocation des dépenses publiques bénéficiant aux pauvres²²⁶. L'importance de la participation du secteur privé aux infrastructures a déjà été soulignée. Le chapitre 6 aborde le sujet dans le cadre des services de santé et d'éducation²²⁷.

132 Les entreprises peuvent également jouer un rôle important dans la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance²²⁸. La transparence des revenus est particulièrement importante dans les secteurs de l'extraction²²⁹ : les gouvernements de la Guinée équatoriale et de l'Angola, par exemple, ont fait un mauvais usage colossal des revenus du pétrole²³⁰. En revanche, le Botswana a géré de manière efficace les revenus des diamants : il les a investis au lieu de les gaspiller²³¹. Au chapitre 4, nous présentons nos propositions pour encourager tous les pays africains riches en ressources extractives à mettre en œuvre l'initiative de transparence des industries extractives. Nous encourageons vivement les entreprises à appliquer les mêmes principes de transparence et de responsabilité dans tous les secteurs, y compris ceux des ressources naturelles et de la construction.

133 Plusieurs facteurs peuvent limiter le potentiel des activités commerciales de créer des possibilités et des avantages pour les pauvres. Premièrement, citons la prolifération des codes et principes directeurs en matière de responsabilité sociale des entreprises qui peuvent masquer la comparabilité et atténuer la responsabilité et encourager une approche du type « cochez la case » tirée par les processus plutôt que par les résultats. Deuxièmement, un manque de coordination et d'alignement sur les priorités de développement nationales peut nuire à l'efficacité des efforts des entreprises. Les impacts peuvent être beaucoup plus grands lorsque les entreprises travaillent ensemble et à l'appui des initiatives nationales, aspect qui a été souligné par les participants à nos consultations avec le monde des affaires²³². Troisièmement, les approches actuelles ne tiennent pas suffisamment compte des perspectives des pays en voie de développement : les codes prescriptifs – qui reflètent les préoccupations des parties prenantes des pays développés – peuvent avoir des conséquences inattendues sur les petits fournisseurs et les exclure des possibilités commerciales s'ils ne sont pas appropriés ou s'ils sont chers.

134 Mais le tableau est positif. Il existe déjà de nombreux bons exemples de mesures efficaces. Le Forum international des chefs d'entreprise a créé un cadre utile de coordination des interventions du monde des affaires à l'appui des OMD233 et est actuellement en train de le déployer dans toute l'Afrique. La Coalition mondiale des entreprises contre le VIH/SIDA²³⁴ rassemble 180 sociétés internationales en vue de promouvoir les meilleures pratiques et programmes de lutte contre le SIDA au sein des entreprises et des communautés et d'influencer la politique publique. De nombreux autres exemples, dont le mouvement Entreprises pour la responsabilité sociale²³⁵ et le Conseil commercial mondial pour le développement durable²³⁶, ouvrent la voie en matière de participation des entreprises aux questions de développement. En outre, certaines entreprises, dont des membres du Groupe de contact des entreprises de la Commission pour l'Afrique, sont en train de développer des manières innovantes de travailler en Afrique.

135 Il est temps maintenant que d'autres se joignent aux efforts de promotion du développement et de l'élimination de la pauvreté en Afrique. Nous encourageons vivement le monde des affaires à identifier les mesures qu'il peut prendre à l'appui des actions prioritaires énoncées dans le présent rapport, non seulement sur le plan financier, mais également en élaborant des modèles commerciaux innovants et en créant de nouveaux partenariats avec d'autres intervenants du secteur privé, avec les donateurs, avec les gouvernements nationaux et avec la société civile, y compris les syndicats ; en élargissant les services d'infrastructure, les services d'habitation et autres services de base offerts aux pauvres ; en promouvant un climat favorable aux investissements qui

soutienne toutes les entreprises, même les plus petites ; en promouvant la bonne gouvernance et la transparence ; en soutenant le développement des petites entreprises et l'emploi des jeunes ; en s'attaquant au VIH/SIDA ; en faisant pression pour défendre les intérêts de l'Afrique dans les domaines du commerce, de l'aide et de l'allègement de la dette ; en s'attaquant aux vieux stéréotypes de l'Afrique – en faisant connaître les exemples d'investissements réussis.

136 Cela signifie que les entreprises doivent aller au-delà des stratégies de responsabilité sociale des entreprises axées sur la philanthropie, de manière à s'interroger de manière plus fondamentale sur la manière dont elles exercent leurs activités. Cela signifie qu'il faut déployer des efforts mieux coordonnés, axés sur les résultats et tournant autour des principales initiatives²³⁷, dont le « contrat mondial » de l'ONU²³⁸, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales²³⁹, l'initiative de comptes rendus mondiaux²⁴⁰, la déclaration tripartite de principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale du BIT²⁴¹ et la convention de lutte contre la corruption de l'OCDE²⁴².

137 L'initiative de développement soutenable des entreprises, Growing Sustainable Business (GSB)²⁴³ lancée par le PNUD, qui est étroitement liée au « contrat mondial » de l'ONU et au rapport de la Commission de l'ONU sur le secteur privé et le développement²⁴⁴, vise à promouvoir une telle approche. L'initiative négocie des partenariats permettant à des entreprises nationales et étrangères de se lancer dans des projets d'investissement soutenables et favorables aux pauvres et est actuellement en place en Tanzanie, à Madagascar et en Éthiopie. Les investissements vont des télécommunications rurales à l'électrification des campagnes, en passant par les agro-industries et l'écotourisme.

138 Recommandation : la Commission demande au monde des affaires, national et international, à modifier de façon radicale la manière dont il participe au processus de développement en Afrique. Les entreprises doivent souscrire aux principaux codes de bonne conduite sociale et environnementale, y compris dans les domaines de la corruption et de la transparence, et axer leurs efforts sur des actions coordonnées de lutte contre la pauvreté. Pour les y aider, les pays développés devraient soutenir l'initiative Growing Sustainable Business (GSB) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans la région. Pour leur part, les donateurs et les gouvernements africains doivent créer des partenariats plus efficaces avec le secteur privé.

139 Plus précisément, les pays développés devraient fournir 20 millions d'USD sur cinq ans. Ce niveau de financement permettra à l'initiative GSB de négocier plus de 100 investissements, d'une valeur de plus de 300 millions d'USD, dans 20 pays d'Afrique et dans différents secteurs, tels que les infrastructures, les services financiers et l'agriculture. Les activités – y compris la négociation, les études de faisabilité préalables et les études techniques – visent à améliorer l'offre de projets d'investissement favorables aux pauvres et susceptibles d'obtenir un concours bancaire.

140 Il existe des synergies importantes entre l'initiative GSB et les propositions relatives au Fonds de développement pour les entreprises en Afrique (FDEA) et à la facilité d'amélioration du climat des investissements. L'initiative GSB permet de canaliser les projets qui allient la rentabilité commerciale pour le secteur privé aux résultats positifs pour les pauvres. Certains de ces projets nécessiteront peut-être un partage de risque initial de la part du secteur public, objectif proposé du FDEA. En tant que tel, le FDEA constituerait une source de financement possible pour les projets d'investissement appropriés négociés par l'initiative GSB et cette dernière serait une source possible de propositions de projets devant être examinées par le FDEA. Le FDEA et l'initiative GSB seront bien placés, en raison de leur expérience, pour informer la FCI des obstacles

systématiques aux affaires et pour contribuer à la promotion d'un plus grand dialogue privé-public en vue de résoudre ces problèmes.

141 Les consommateurs et les investisseurs peuvent jouer un rôle important en encourageant le monde des affaires à intervenir de manière plus active en Afrique. La Commission voit d'un œil favorable la forte croissance du « commerce éthique », des « investissements socialement responsables » et de « l'investissement soutenable » et demande à tous les intervenants du monde des affaires et à tous les investisseurs d'adopter les principes qui les sous-tendent. Les investisseurs institutionnels – y compris les caisses de retraite africaines – devraient être encouragés à investir en Afrique. Grâce à l'amélioration du climat national des investissements que nous avons évoquée plus haut, il sera plus facile d'attirer ces investisseurs.

142 La Commission encourage vivement les pays africains, ainsi que leur secteur privé, leurs petites entreprises et leur société civile, à participer davantage au débat mondial sur la responsabilité sociale des entreprises, y compris dans le cadre du prochain bilan des principes directeurs de l'OCDE. Plus précisément, nous demandons un soutien financier en faveur d'initiatives telles que le Forum de soutenabilité des entreprises en Afrique récemment lancé²⁴⁵ et des mesures qui visent à aider les petits fournisseurs à se conformer aux codes et normes internationaux. Les entreprises africaines ont indiqué, au cours de nos consultations, que les sociétés du secteur privé des pays développés devraient créer des partenariats avec leurs homologues africains dans le domaine de la normalisation afin d'élever la qualité des exportations africaines²⁴⁶.

7.5 La soutenabilité environnementale

143 L'Afrique possède une abondance de ressources naturelles susceptible de tirer la croissance économique et le développement social : la terre, les minerais, la diversité biologique, la faune et la flore, les forêts, les poissons et l'eau, bien que ces richesses soient inégalement réparties. Dans les sondages, les pauvres insistent toujours sur l'importance de l'environnement pour leur bien-être en termes de santé, de sécurité, d'eau propre, d'assainissement, d'énergie sans risque, de logement sans risque, de sécurité alimentaire et d'accès aux facteurs de production agricoles²⁴⁷.

144 Les économies et les peuples d'Afrique sont vulnérables aux dangers environnementaux tels que les inondations et les sécheresses, dont la fréquence et le caractère extrême risquent d'être aggravés par les changements climatiques. En outre, la dégradation de nombre de ressources environnementales importantes pour les pauvres est plus rapide en Afrique subsaharienne que dans n'importe quelle autre région²⁴⁸. Parmi les problèmes dont souffre l'Afrique, citons : la dégradation des terres, la désertification, la perte de biodiversité, la déforestation²⁴⁹, le recul des terres de pâturage et des terres d'assolement, la baisse de la productivité des sols, la pollution et l'épuisement de l'eau douce. Nombre de ces problèmes sont interdépendants. Les causes sous-jacentes des problèmes environnementaux comprennent, entre autres, l'urbanisation et la croissance de la population rapides, l'expansion agricole insoutenable, la surexploitation des forêts et les droits de propriété mal définis. Ces pressions sont accentuées par des causes naturelles telles que des précipitations extrêmement variables et par des pressions plus générales telles que la faiblesse de la croissance économique globale, la faiblesse des cadres réglementaires, la capacité de réponse limitée des institutions publiques et l'effondrement de la gouvernance associé aux conflits.

145 De tels problèmes environnementaux peuvent avoir un impact sérieux sur la croissance économique et le développement social. La déforestation réduit les sources essentielles de nourriture, de combustible et de médicaments pour les pauvres des zones rurales et dégrade la biodiversité, la faune et la flore, lesquelles constituent une partie de l'avantage comparé de l'Afrique dans les secteurs du tourisme et des produits

pharmaceutiques. Plus de 70 % de la population de l'Afrique subsaharienne dépend en grande partie des forêts et des bois pour sa subsistance et les forêts satisfont 60 % de la demande énergétique de l'Afrique²⁵⁰. Le coût brut annuel de la dégradation de l'environnement au Ghana, y compris le recul des forêts, l'érosion des sols, les effets sur la santé et la dégradation des terres, a été estimé à 127 millions d'USD, soit 2 % du PIB²⁵¹. Au Mozambique, les inondations dévastatrices de 2000 ont fait 700 victimes et un demi-million de sans-abri. Les récoltes ont été détruites et les infrastructures sérieusement endommagées²⁵². Le taux de croissance économique est passé de 8 % en 1999 à 2 % en 2000²⁵³. Au Kenya, les inondations de 1997-1998 ont été immédiatement suivies par la sécheresse de 1998-2000. Les pertes de récoltes et de bétail et la réduction de la production industrielle et hydroélectrique se sont traduites par un coût économique estimé de 4,8 milliards d'USD pour la période, soit 22 % du PIB par an. Bref, le coût de l'inaction est élevé.

146 Il importe de veiller à ce que le développement de l'Afrique bénéficie aux pauvres et soit soutenable : il s'agit de répondre globalement aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. Pour y parvenir, il est nécessaire de s'attaquer aux trois piliers du développement soutenable : le développement économique, social et environnemental. Une croissance économique soutenable nécessite une utilisation prudente des ressources naturelles et une protection efficace de l'environnement. Une difficulté majeure consiste à s'attaquer à ces problèmes dans le cadre de l'urbanisation rapide : des villes bien planifiées offrent des possibilités de soutenabilité environnementale. Une gestion soutenable de l'environnement nécessite une évaluation holistique des ressources qu'un pays possède et de la manière dont ces ressources naturelles peuvent contribuer à la lutte contre la pauvreté. Cela nécessite également une meilleure gestion environnementale, par le biais d'institutions transparentes et participatives et de processus qui fassent véritablement participer les personnes concernées par le changement. Ceci s'impose aux niveaux local, national et régional.

147 Conformément aux résultats du projet Millénaire sur les progrès accomplis dans le sens de la soutenabilité environnementale, l'ONU²⁵⁴ estime que l'Afrique aura beaucoup de mal à atteindre les objectifs arrêtés au sommet mondial de 2002 sur le développement soutenable, dans des domaines tels que l'accès à l'énergie, l'alimentation en eau et l'assainissement. Des investissements considérables s'imposent dans le domaine des infrastructures physiques et institutionnelles pour parvenir à un développement soutenable.

148 La Commission demande à tous les pays d'honorer et de mettre en œuvre les accords environnementaux multilatéraux auxquels ils souscrivent, ainsi que les engagements pris au sommet mondial du développement soutenable²⁵⁵, qui complètent les objectifs du Millénaire pour le développement, y compris celui (numéro 7) relatif à la soutenabilité environnementale et tous ses objectifs constitutifs sur l'eau, l'assainissement et l'amélioration des bidonvilles (cf. chapitre 6). **Recommandation : à l'appui de l'initiative sur l'environnement²⁵⁶ du programme NEPAD de l'Union africaine, les donateurs devraient accorder une plus grande importance aux considérations environnementales dans tous leurs programmes.** Ceci suppose un tri préliminaire en vue d'identifier les possibilités environnementales et les risques suffisamment tôt et, si besoin, il faudra procéder à une évaluation environnementale complète. Les recommandations relatives aux questions environnementales devraient être intégrées aux plans des donateurs et être étroitement surveillées pendant la mise en œuvre. **Recommandation : les gouvernements donateurs et les institutions internationales, dont la Banque mondiale, le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) devraient encourager l'intégration de la soutenabilité environnementale dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des gouvernements africains. Ces dernières devraient comporter des indicateurs de suivi des performances environnementales.**

149 Les changements climatiques font peser une menace majeure sur l'avenir de l'Afrique. Certains changements rapides ont déjà été observés. Par exemple, au Sahel, les précipitations ont baissé de 25 % en moyenne en 30 ans²⁵⁷. La variabilité climatique et la fréquence et l'intensité des intempéries graves augmenteront²⁵⁸. L'Afrique risque de devenir plus sèche sous les latitudes septentrionales et australes et plus humide sous les tropiques. Il y aura des variations à l'intérieur des régions et des pays. Il est possible que l'ensemble de l'Afrique australe devienne plus sec mais certains pays seront peut-être plus humides que la moyenne. L'augmentation du niveau des mers, l'érosion côtière et les inondations auront un impact sur les communautés et les économies des côtes²⁵⁹. Les changements induits par le climat en matière de rendement des récoltes, de limites des écosystèmes et de variété des espèces affecteront considérablement la distribution et la productivité de l'agriculture. Les menaces climatiques qui pèsent sur la sécurité alimentaire, hydraulique et énergétique et l'incidence accrue des maladies à vecteur et hydriques nuiront à la capacité de l'Afrique de se développer. Au niveau mondial, 80 à 125 millions de personnes de plus risquent de souffrir de la faim d'ici à 2080. Jusqu'à 80 % d'entre elles se trouveront en Afrique en raison de la dépendance du continent vis-à-vis d'écosystèmes qui seront les premiers à disparaître²⁶⁰.

150 En dépit des menaces qui existent, la compréhension du système climatique africain est relativement limitée. Il reste beaucoup à faire pour améliorer la disponibilité et la compréhension des informations nécessaires à une planification du développement national étudiée. Ceci suppose une amélioration des systèmes de collecte et de stockage des données actuelles, de nouvelles stations de contrôle dans les zones peu couvertes et une augmentation de la prise en compte et de l'utilisation des données par les institutions africaines. **Recommandation : les donateurs devraient travailler à l'amélioration du réseau d'observation climatique par le biais du Système d'observation climatique mondial, par le soutien bilatéral et par un programme de développement des capacités coordonné entre les donateurs et les établissements de recherche africains.** Sur une période de 10 ans, le coût se monterait aux environs de 100 millions d'USD.

151 L'Afrique n'est pas à l'origine des changements climatiques, mais en est la victime. Si le réchauffement de la planète ne ralentit pas considérablement, il est clair que la viabilité de la subsistance de millions de personnes en Afrique sera compromise²⁶¹. L'atténuation des émissions de gaz à effet de serre est donc essentielle. C'est au monde développé qu'il incombe d'ouvrir la voie : en 2000, les pays du G8 ont produit 40 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde²⁶². Il faudra également mobiliser les pays appelés à avoir une demande énergétique importante à l'avenir de façon à ce que leurs besoins puissent être satisfaits de manière soutenable dans le cadre de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. **Recommandation : les pays développés devraient définir des objectifs d'augmentation de l'utilisation des nouvelles technologies énergétiques plus propres afin de stimuler le marché mondial et d'encourager les pays en voie de développement à y avoir recours.**

152 Cependant, les changements climatiques se maintiendront pendant un certain temps même si les niveaux de gaz à effet de serre sont stabilisés, en raison de l'effet de retard de systèmes atmosphériques. Dans l'ensemble, la vulnérabilité de l'Afrique aux changements climatiques est élevée et sa capacité d'adaptation réduite. La croissance économique, la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD en Afrique sont compromis. Il faut faire plus pour permettre à l'Afrique de gérer les risques liés au climat et d'apprendre à y faire face. **Recommandation : à partir de 2008, les donateurs devraient faire des facteurs de risque que sont la variabilité climatique et les changements climatiques une partie intégrante de la planification et de l'évaluation de projet. Ils devraient honorer leurs engagements de financement afin d'aider les pays africains à s'adapter aux risques et aux impacts des changements climatique²⁶³.**

Recommandations sur la croissance et la lutte contre la pauvreté

La pauvreté en Afrique continuera à augmenter si la croissance économique ne s'accélère pas – et si les pauvres ne peuvent pas y participer. Il ne devrait pas y avoir d'exclus. Les décideurs doivent toujours réfléchir à l'impact des politiques sur les pauvres. L'ensemble de propositions présenté dans ce chapitre et dans d'autres devrait permettre aux pays d'Afrique subsaharienne d'atteindre et de maintenir des taux de croissance de 7 % d'ici à 2010. Il devrait en outre favoriser la participation des pauvres aux possibilités créées par la croissance. Cela aura pour effet de favoriser la réduction de l'inégalité de revenu, laquelle peut affaiblir l'impact de la croissance sur la pauvreté.

Nos propositions à cet égard sont classées en deux catégories. La première porte principalement sur la promotion de la croissance. Une croissance plus rapide et un recul plus marqué de la pauvreté supposent des investissements importants dans les infrastructures, l'agriculture, le développement urbain, la création d'un climat favorable à l'investissement et des politiques qui tiennent soigneusement compte de l'environnement et des changements climatiques. La croissance sera tirée par le secteur privé, mais le gouvernement crée les conditions qui rendront cela possible – le défi consiste à construire un partenariat solide.

La deuxième catégorie porte sur la promotion de la participation des pauvres à la croissance. À cet égard, il conviendra tout particulièrement d'essayer d'offrir des possibilités nettement meilleures et des droits plus solides aux femmes, qui jouent souvent un rôle essentiel dans la croissance des petites entreprises. Les jeunes ont besoin d'emplois. Le monde des affaires peut également jouer un rôle dans ces secteurs.

Promoting Growth

- L'Afrique a besoin d'investir 20 milliards d'USD de plus par an dans les infrastructures. Pour l'y aider, les pays développés devraient verser 10 milliards d'USD de plus par an jusqu'en 2010 et, après un bilan des progrès accomplis, 20 milliards d'USD de plus par an pendant les cinq années qui suivront. Ces fonds devraient soutenir les infrastructures régionales, nationales, urbaines et rurales prioritaires de l'Afrique, des routes rurales et de l'amélioration des bidonvilles aux technologies de l'information et de la communication et aux infrastructures nécessaires pour faciliter une plus grande intégration des régions de l'Afrique et permettre à l'Afrique de percer sur les marchés mondiaux.
- Les gouvernements africains doivent libérer l'esprit d'entreprise poussé des Africains. Pour les y aider, les gouvernements donateurs et le secteur privé devraient coordonner leurs efforts derrière la facilité d'amélioration du climat des investissements proposé par le programme NEPAD de l'Union africaine. Cela nécessite le versement sur sept ans de 550 millions d'USD de la part des donateurs et du secteur privé en vue d'identifier et de surmonter les obstacles aux affaires. En outre, les pays développés devraient soutenir un fonds de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, l'agence publique mondiale de gestion de risque, en vue d'assurer les investisseurs nationaux et étrangers dans les pays qui sortent d'un conflit en Afrique. Le soutien devrait également être étendu aux investisseurs nationaux de toute l'Afrique subsaharienne.
- Dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures destinées à promouvoir le développement agricole et rural, l'Afrique doit doubler les surfaces de terres d'assolement irriguées d'ici à 2015. Les donateurs doivent l'y aider, en visant dans un premier temps à financer une augmentation de 50 % d'ici à 2010, en mettant l'accent sur l'irrigation de petite échelle. Parmi les autres mesures envisageables, citons :

l'amélioration du climat des investissements, les infrastructures rurales, la recherche et la propagation de nouvelles techniques agricoles, le droit à la terre et la protection de l'occupation des terres, pour les femmes notamment, et l'investissement dans les petites villes afin d'encourager la croissance des marchés locaux et régionaux.

Faire participer les pauvres à la croissance

- Les pays développés devraient créer un fonds de développement pour les entreprises en Afrique de 100 millions d'USD pour soutenir les initiatives du secteur privé qui contribuent au développement des petites entreprises en leur facilitant l'accès aux marchés. Ce fonds encouragera de nouveaux partenariats dans les secteurs financiers et non financiers et contribuera aux objectifs de l'Union africaine de promotion de la création d'emplois pour les jeunes et de l'esprit d'entreprise chez les femmes.
- Les gouvernements africains doivent être les premiers à promouvoir l'emploi des jeunes, hommes et femmes, dans leurs politiques de croissance. Les donateurs devraient aider les gouvernements africains à formuler et mettre en œuvre des plans d'action nationaux sur l'emploi par l'intermédiaire du Réseau pour l'emploi des jeunes, comme le recommande l'Union africaine.

Promouvoir le rôle des entreprises

- La Commission demande au monde des affaires, national et international, de modifier de façon radicale la manière dont il participe au processus de développement en Afrique. Les entreprises doivent souscrire aux principaux codes de bonne conduite sociale et environnementale, y compris sur les questions de corruption et de transparence, et axer leurs efforts sur l'action coordonnée dans la lutte contre la pauvreté – en travaillant en partenariat les uns avec les autres, avec les donateurs, avec les gouvernements nationaux et avec la société civile, y compris les syndicats. Pour les y aider, les pays développés devraient soutenir l'initiative de développement soutenable des entreprises, Growing Sustainable Business, du Programme de développement des Nations unies (PNUD) dans la région. De leur côté, les donateurs et les gouvernements africains doivent développer des partenariats plus efficaces avec le secteur privé.

L'environnement et les changements climatiques

- En soutien à l'initiative sur l'environnement du programme NEPAD de l'Union africaine, les donateurs devraient accorder plus d'importance à la protection de l'environnement dans tous leurs programmes. Les gouvernements donateurs et les institutions internationales, y compris la Banque mondiale, le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le PNUD, devraient encourager l'intégration de la soutenabilité environnementale dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des gouvernements africains. Ces dernières devraient comporter des indicateurs de suivi des performances environnementales.
- Les pays développés devraient fixer des objectifs d'augmentation de l'utilisation des nouvelles technologies énergétiques plus propres afin de stimuler le marché mondial et d'encourager les pays en voie de développement à y avoir recours. Les donateurs devraient œuvrer à l'amélioration du réseau d'observation climatique par le biais du Système d'observation climatique mondial, du soutien bilatéral et d'un programme de développement des capacités coordonné entre les établissements de recherche des donateurs et ceux d'Afrique. À partir de 2008, les donateurs devraient faire des facteurs de risque que sont la variabilité climatique et les changements climatiques une partie intégrante de la planification et de l'évaluation de projet. Ils devraient honorer leurs engagements de financement pour aider les pays africains à s'adapter aux risques et aux impacts des changements climatiques.

Annexe : options d'administration des fonds d'infrastructure supplémentaires

1 Notre proposition pour les infrastructures, présentée à la section 7.3.2, suppose le versement de 10 milliards d'USD de plus par an, chiffre qui passerait à moyen terme à 20 milliards d'USD. Nous proposons deux possibilités pour l'administration des fonds supplémentaires. De toute évidence, un mélange des deux serait également possible. Il est nécessaire de prendre des décisions fermes maintenant afin d'assurer que les décaissements atteignent 10 milliards d'USD d'ici à 2008.

2 La première option consiste à héberger la facilité à la Banque africaine de développement (BAD). Principale agence de développement des infrastructures en Afrique, la BAD a été chargée de la promotion des programmes d'infrastructure du NEPAD/UA. Ces cinq dernières années, ses activités dans ce domaine se sont développées conformément à l'orientation stratégique de la BAD²⁶⁴.

3 Il existe plusieurs possibilités pour la gestion d'un fonds à la BAD. L'une d'elles consiste à suivre la structure des Fonds spéciaux/de dépôt de la BAD. Dans ce cadre, la banque accepterait l'administration des ressources et servirait de fiduciaire du fonds. À ce titre, elle préparerait une filière de projets et se chargerait de la gestion financière des ressources.

4 La surveillance du fonds serait confiée au conseil d'administration, composé de 18 membres, et, en définitive, au directoire de la banque – organe de décision de plus haut niveau de la banque qui se compose de 77 ministres des Finances/du Développement/de la Coopération, de 53 pays d'Afrique et de 24 autres pays.

5 Dans un souci de rapidité du processus d'approbation, le pouvoir pourra être délégué à un comité de gestion. Dans certains cas, un organe de gouvernance séparé doté d'un comité de surveillance a été constitué, auquel participent des donateurs, chargé de définir la direction stratégique du fonds, de contrôler la filière de projets et de réaliser des états d'avancement. La constitution d'un conseil d'administration plus petit et séparé, composé de membres de la BAD et de participants étatiques, mais rendant toujours compte au directoire, est une autre possibilité, comme dans le cas du Fonds de développement africain.

6 Les ressources de la BAD ne sont jamais liées et sont toujours disponibles en vue d'une utilisation sur tout le continent. Cependant, le conseil pourra réfléchir à la possibilité d'affecter des ressources à des secteurs spécifiques ou, selon le cas, à des pays particuliers.

7 Le secteur privé pourrait participer à la gestion du fonds et un comité de contrôle pourrait se charger d'examiner les grands projets. L'établissement d'une telle facilité pourrait prendre une année, mais sachant qu'une décision pourrait être prise en 2005 et que des projets et des programmes sont déjà en cours de préparation, notamment par la BAD dans le cadre du plan d'action à court terme du NEPAD/UA, les fonds pourraient commencer à parvenir aux projets approuvés avant la fin de l'année 2006. Pour 2005, la banque envisage sept projets physiques, un projet de développement des capacités et trois études dont le montant est estimé à environ 500 millions d'USD.

8 En plus de l'expérience acquise par la BAD dans le financement des infrastructures et des services publics en Afrique²⁶⁵, l'organisation pourrait s'appuyer sur l'expérience de banques de développement telles que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne d'investissement, qui ont toutes une expérience réussie dans le domaine des infrastructures. Ces organisations pourraient également apporter une aide sur le plan de la dotation en personnel.

9 Sous réserve des progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de développement de capacité interne de la BAD, les ressources pourraient être transférées au financement des activités de base sous la forme d'une contribution spéciale limitée en faveur du Fonds de développement africain ou dans le cadre du cycle de financement de 2008. De toute évidence, il conviendra de tenir compte du fait que, à des niveaux de décaissement maximaux, le nouveau fonds représenterait une augmentation de plus du décuple des engagements annuels de la BAD dans le secteur des infrastructures²⁶⁶.

10 Les décaissements effectués d'ici à 2006 ne se situeraient probablement pas à leur « niveau normal » de 10 milliards d'USD par an, mais l'objectif devrait être de parvenir à ce niveau d'ici à 2008 environ, sous réserve de la mise en place de mécanismes efficaces et responsables de décaissement, d'achat (y compris auprès des PME) et de responsabilité sociale et environnementale.

11 Une deuxième possibilité de mise en œuvre, l'option numéro 2, consiste à répartir les fonds entre la BAD, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Société financière internationale, les agences bilatérales et d'autres parties, dans un cadre de coordination améliorée. Ce cadre pourrait aller d'un groupe de donateurs formel chargé de la coordination à une série de protocoles d'accord, mais il devrait être « léger ». Il importerait que la BAD participe à la coordination de ce cadre.

12 Ainsi, il serait probablement possible d'avancer plus rapidement et de puiser plus efficacement dans les compétences actuelles, tout en remédiant aux problèmes potentiels liés à la création d'un seul fonds que certains craignent. D'autre part, cette formule serait moins axée sur la gouvernance africaine et sur le développement des capacités à la BAD. La Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement sont déjà de grands organismes de prêt spécialisés dans les infrastructures africaines. Certains donateurs bilatéraux interviennent avec succès dans le financement d'infrastructures dans d'autres régions, comme le Japon en Asie de l'Est, et pourraient être en mesure d'avancer rapidement. De toute évidence, il existe plusieurs répartitions possibles du financement supplémentaire alloué aux infrastructures entre les mécanismes, les instruments et les donateurs.

13 Quelle que soit la possibilité choisie, il importe, pour garantir la responsabilité et l'utilisation efficace des ressources supplémentaires, d'investir suffisamment tôt dans le développement d'une base plus précise et normalisée pour les dépenses actuelles (afin de garantir que les dépenses actuelles ne sont pas simplement déplacées) et pour comparer les coûts unitaires (afin de promouvoir l'efficacité compte tenu des variations importantes qui existent entre les pays et afin d'éviter l'escalade des coûts qui pourrait résulter de l'injection de ressources considérables). Il faudra également adopter des mesures pour garantir la transparence des marchés publics, en raison des niveaux traditionnellement élevés de corruption qui existent dans ce secteur.

14 Il importe également de reconnaître la nécessité d'investir dans la capacité de mise en œuvre, afin de veiller à ce que le financement soit efficace. Ceci a des implications pour tous les principaux donateurs en ce qui concerne leurs propres personnels : l'augmentation initiale proposée de 10 milliards d'USD est à mettre en parallèle avec les engagements multilatéraux mondiaux alloués aux infrastructures en 2002 d'environ 16 milliards d'USD et avec les engagements bilatéraux de 8 milliards d'USD²⁶⁷. La nécessité de promouvoir la capacité nationale, municipale et régionale est couverte à la section 7.3.2.

15 Un financement à l'échelle appropriée pourrait être obtenu au moyen de la facilité de financement internationale proposée (cf. chapitre 9) ou par une augmentation marquée de l'aide officielle au développement. En même temps, il faudrait prendre des dispositions pour que, dans le temps et lorsque cela est approprié et équitable, par le biais des redevances utilisateurs, la contribution aux finances publiques puisse augmenter.

Chapitre 8

Accroître les échanges commerciaux et les rendre plus équitables

Résumé

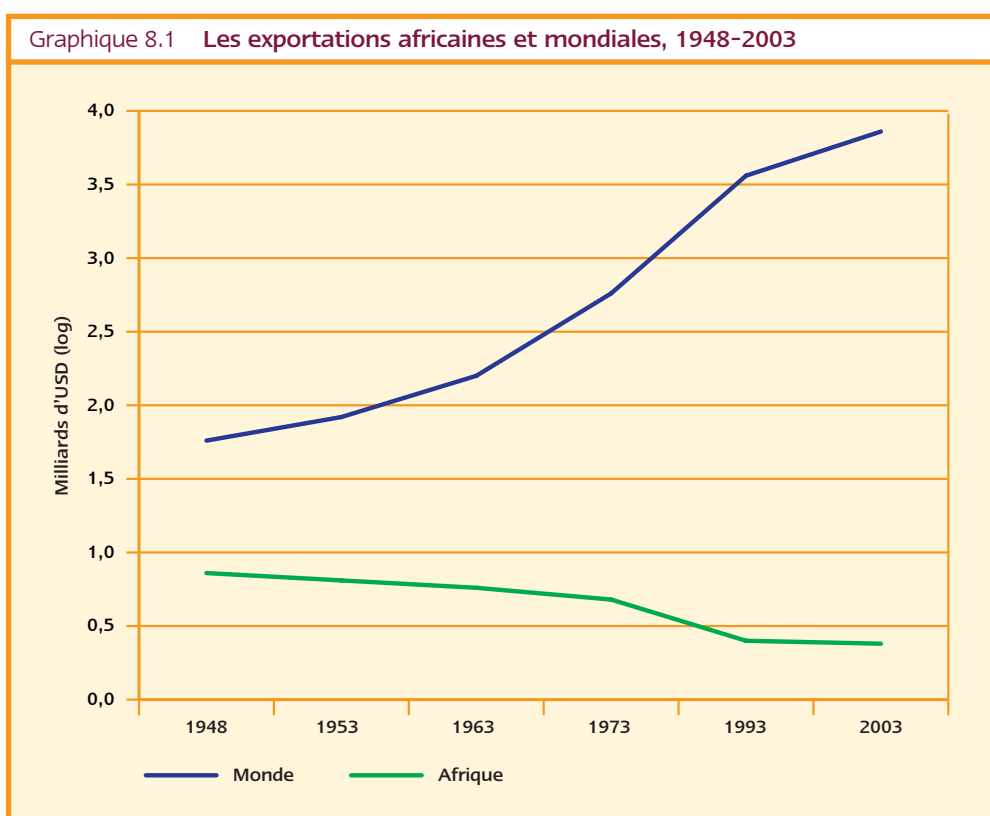
L'Afrique ne parviendra pas à connaître une croissance soutenable et à faire reculer la pauvreté, et n'atteindra pas non plus les objectifs du Millénaire pour le développement si sa part de plus en plus réduite du commerce mondial n'augmente pas. Le renforcement de la concurrence mondiale rend ce défi encore plus difficile à surmonter que dans le passé. En travaillant ensemble, les pays africains et la communauté internationale peuvent faire progresser les possibilités. Pour cela, il est nécessaire de :

- Développer **la capacité de l'Afrique de participer au commerce**. Les investissements d'infrastructure et la création d'un climat favorable au secteur privé (décrits au chapitre 7) figurent en haut de l'ordre du jour. D'autres mesures décrites ici sont axées sur la **facilitation du commerce**, y compris : la réforme douanière, l'abolition des obstacles réglementaires, notamment dans le secteur transport, l'amélioration de la gouvernance, la réforme du transport aérien et maritime et l'intégration régionale.
- Éliminer, dans les pays développés ainsi que d'autres pays en voie de développement, les **barrières douanières** qui empêchent l'Afrique de réaliser son potentiel commercial. Afin de progresser dans ce domaine, il faudra un cycle de Doha ambitieux, avec un calendrier d'actions précis, pour mettre fin aux niveaux inacceptables de protectionnisme et de subventions en vigueur dans les pays développés. Le développement doit être la priorité de tous les accords commerciaux, sans qu'aucune libéralisation ne soit imposée à l'Afrique.
- Offrir un **soutien transitoire à l'Afrique** lors de l'abolition des barrières commerciales mondiales. Premièrement, il faudra que le système actuel de préférences fonctionne de manière plus efficace – en étendant les programmes à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus et en veillant à ce que les critères de règle d'origine ne soient pas appliqués de manière restrictive. Deuxièmement, les pays riches doivent financer « l'aide pour le commerce » afin d'aider les pays concernés à assumer les coûts économiques et sociaux que suppose l'adaptation à un nouvel environnement commerce mondial.

Une liste des recommandations de la Commission relatives au commerce figure à la fin de ce chapitre.

8.1 Introduction : les bénéfices potentiels du commerce pour l'Afrique

1 Le commerce a été un des principaux moteurs de la croissance ces 50 dernières années. Alors qu'ils sortaient des ravages de la Seconde Guerre mondiale et de la crise économique et du protectionnisme des années 1930, les pays des développés ont commencé à ouvrir leurs marchés. Le commerce entre ces pays s'est rapidement développé, ce qui a contribué à la plus forte période de croissance de leur histoire. Ces 20 dernières années, la Chine et maintenant l'Inde ont connu une expansion rapide du commerce qui a contribué à l'accélération de leur croissance. Ces pays, ainsi que d'autres, ont percé sur de nouveaux marchés : 80 % des exportations des pays en voie de développement portent actuellement sur des produits manufacturés, alors que, il y a 20 ans, leurs exportations se composaient à 70 % de produits de base¹. La part des pays en voie de développement dans le commerce mondial a fortement augmenté, la part des produits manufacturés étant passée de 17 % en 1990 à 27 % en 2000².



Source : OMC, 2003

2 En revanche, ces 30 dernières années ont été marquées par la stagnation en Afrique. La composition des exportations de l'Afrique n'a pour ainsi dire pas changé et a contribué à l'effondrement de la part du commerce mondial de l'Afrique, laquelle est passée d'environ 6 % en 1980 à 2 % en 20023 (cf. graphique 8.1). Le problème se trouve aggravé par la croissance dans d'autres régions plus dynamiques qui ont réussi à se tailler une part du marché des produits manufacturés (cf. graphique 8.2 pour les exportations actuelles).

L'Afrique ne sera pas en mesure d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, ni de connaître une croissance soutenable et de faire reculer la pauvreté si le commerce n'augmente pas.

3 Il en résulte deux diagnostics très importants. Premièrement, l'effondrement de la part de l'Afrique dans le commerce mondial s'explique en partie par sa faible capacité, en termes de production et de commerce – sur les marchés des produits de base, des produits manufacturés et des services – et son manque de compétitivité. En d'autres termes, il y a des problèmes majeurs au niveau de ce que les économistes appelleraient le « côté offre », plutôt qu'au niveau du « côté demande » de l'accès au marché. Ces difficultés liées au problème de la capacité ont été renforcées par le protectionnisme honteux auquel l'Afrique se heurte sur les marchés du monde développé et la nécessité pour elle d'entrer en concurrence avec les exportations lourdement subventionnées des pays développés. Ces obstacles, ainsi que les subventions, sont totalement inacceptables. Ils sont politiquement dépassés, économiquement injustifiés, écologiquement néfastes et moralement indéfendables. Ils doivent disparaître.

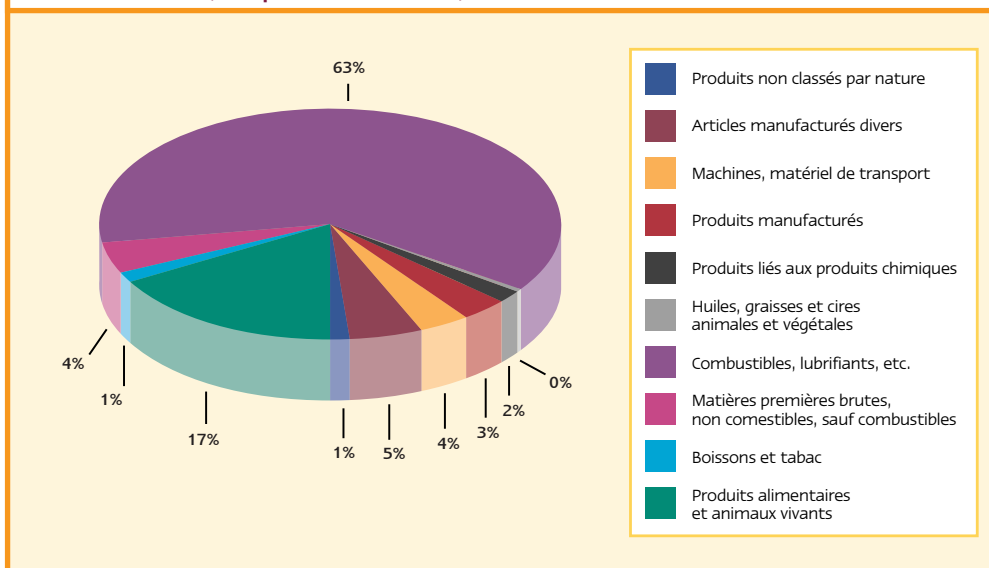
4 Deuxièmement, les progrès accomplis par d'autres pays signifient qu'il sera désormais beaucoup plus difficile pour l'Afrique de percer sur les marchés mondiaux, dans la mesure où ses concurrents d'autres pays en voie de développement ont acquis des avantages concurrentiels très nets. Dans ses efforts de rattrapage, l'Afrique se heurte à un défi toujours plus grand. En outre, l'Afrique se trouvera confrontée à des pressions compétitives croissantes à mesure que la réduction des barrières commerciales mondiales continuera à réduire la valeur des préférences dont elle bénéficie.

5 Les politiques proposées dans ce chapitre en vue de stimuler la croissance du commerce en Afrique découlent de ces deux diagnostics. Nous nous concentrons tout d'abord sur le côté offre, quatre domaines liés étant à l'origine des problèmes : la gouvernance et le climat des investissements, y compris la paix et la sécurité ; les infrastructures ; les obstacles africains et les groupements régionaux fragmentés et, enfin, les compétences et le savoir-faire nécessaires pour sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base. Ces problèmes ont été aggravés par les différentes crises économiques que l'Afrique a traversées ces dernières décennies. Les mesures à prendre dans les deux premiers domaines ont déjà été envisagées en détail au chapitre 7 sur la croissance et aux chapitres 4 et 5 sur la gouvernance et la paix et la sécurité. Les autres aspects de la politique commerciale nécessitent des interventions de la part de l'Afrique principalement, dont beaucoup sont simples à prendre et relativement peu coûteuses. Avec un soutien accru de la part des pays développés, des progrès rapides et considérables pourraient être accomplis.

6 Bien que nous ayons insisté sur l'importance de l'offre, les pays développés peuvent et devraient faire beaucoup au niveau de la demande afin d'améliorer et de stimuler les investissements et la réforme côté offre. Nous aborderons ces questions dans la deuxième partie de ce chapitre.

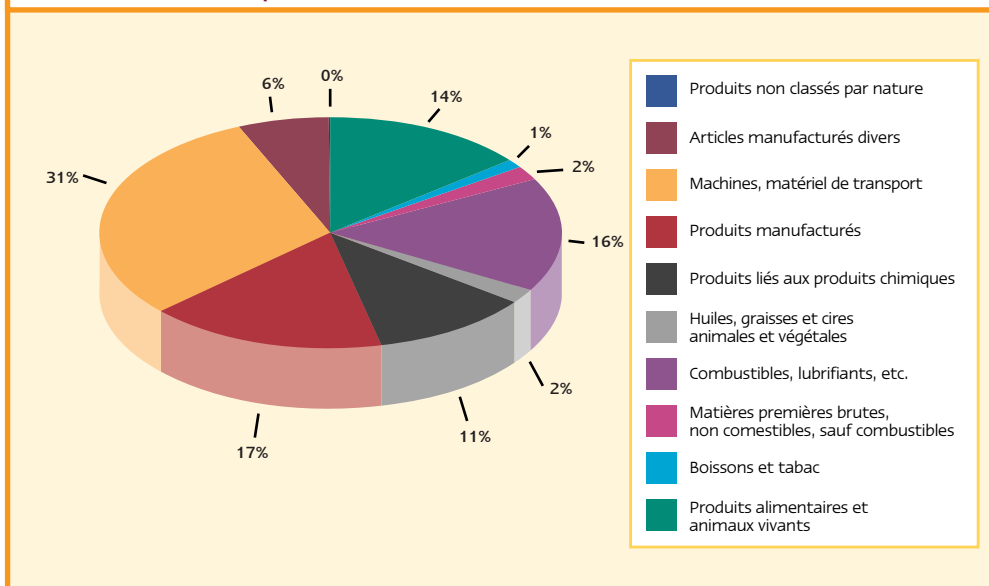
7 La demande est en grande mesure façonnée par les politiques des pays développés en matière d'accès aux marchés. Les pays riches doivent accélérer le processus de démantèlement de leurs barrières commerciales afin de donner à tous les pays en voie de développement, dont l'Afrique, la possibilité d'augmenter leurs exportations. En particulier, ils devraient cesser leurs pratiques discriminatoires à l'égard des produits dans lesquels les pays en voie de développement, y compris l'Afrique, possèdent actuellement un avantage comparé, de façon à ce que ces pays touchent une rémunération équitable de leurs exportations traditionnelles. Ils doivent cesser de subventionner leur propre production, par exemple le coton, et de déverser leurs excédents sur les marchés mondiaux. Ces mesures sont essentielles si l'on veut donner aux producteurs africains la

Graphique 8.2 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers le reste du monde (Afrique du Sud exclue) en 2003



Source : COMTRADE, ONU

Graphique 8.3 Importations du reste du monde vers l'Afrique (Afrique du Sud exclue) en 2003



Source : COMTRADE, ONU

possibilité de faire concurrence pour les produits traditionnels et nouveaux, sur les marchés africains ou ailleurs. Les pays riches doivent cesser de nuire aux perspectives de l'Afrique d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de parvenir à un taux de croissance plus élevé.

8 De telles mesures pourraient être regroupées sous l'axiome « tout d'abord, ne pas faire de mal », mais les pays développés peuvent également prendre des mesures positives en vue d'encourager l'Afrique dans ses tentatives de percée sur de nouveaux marchés. Les pays développés accordent déjà des préférences aux importations des pays les plus pauvres d'Afrique, y compris dans le cadre des programmes « Tout sauf les armes » de l'Union européenne et de la « loi sur les possibilités et la croissance en Afrique » des États-Unis. Ils devraient étendre le système des préférences des pays les plus pauvres d'Afrique aux autres pays très pauvres de la région. En outre, ils devraient faire en sorte que les préférences fonctionnent réellement. Trop souvent, elles s'en vont en fumée à cause d'une application beaucoup trop contraignante des règles d'origine et d'autres prescriptions.

9 Les préférences doivent être transitoires et temporaires. Elles visent à stimuler brièvement l'accès aux marchés tandis que les barrières commerciales sont progressivement démantelées. Elles devraient viser à renforcer la confiance des investisseurs à court terme mais elles ne doivent pas créer de privilèges à long terme sources d'inefficacité et de manque de compétitivité. Le démantèlement des barrières mondiales suppose des coûts en raison des perturbations économiques et sociales inévitables liées à l'adaptation des structures agricoles et industrielles à la nouvelle donne internationale. Là encore, les pays riches peuvent faire beaucoup pour aider l'Afrique à gérer les coûts de l'ajustement, au-delà des investissements côté offre.

10 Bien que l'Afrique se heurte à un désavantage concurrentiel important, les mesures recommandées dans ce rapport, si elles sont mises en œuvre, associées à l'augmentation du commerce mondial qui devrait suivre la libéralisation des échanges, donneront à l'Afrique une chance sans précédent d'élargir ses exportations, y compris vers les marchés en expansion rapide de l'Asie. Ces effets seront renforcés davantage encore si d'autres pays en voie de développement aident l'Afrique dans ce processus, notamment en s'ouvrant aux exportations de l'Afrique subsaharienne.

11 Cette expansion des exportations et les augmentations importantes de l'aide que nous recommandons augmenteront considérablement la capacité de l'Afrique d'importer⁴ (cf. graphique 8.3 pour les importations actuelles). L'Afrique ne peut pas fabriquer tous les produits dont elle a besoin et ne devrait pas essayer : les importations sont aussi nécessaires et désirables que les exportations pour tous les pays, en particulier les petits. Elles peuvent réduire le coût des produits consommés par les pauvres ou utilisés pour les investissements productifs.

12 Pour que ces mesures d'expansion commerciale donnent des résultats, elles doivent s'accompagner de politiques commerciales appropriées en Afrique, dont une plus grande ouverture, ce qui fait partie de la logique économique globale du commerce. Mais ce processus devra être géré soigneusement, avec un échelonnement approprié des réformes et en faisant attention aux impacts sur les producteurs et les consommateurs. L'histoire des progrès accomplis en Europe et en Amérique du Nord, et plus récemment dans les économies des tigres asiatiques, montre qu'un mélange d'ouverture et de protection ouvre un chemin géré à l'intégration mondiale⁵. En tant que telles, ces politiques ne devraient pas être dictées dans des accords commerciaux dans le cadre de négociations mercantiles ni dans le cadre de programmes de la Banque mondiale ou du FMI. Pour que le traitement spécial et différentiel⁶ fonctionne au sein de l'OMC, il faut laisser à l'Afrique la souplesse de mettre en œuvre les réformes. Il devrait s'agir d'une priorité de n'importe quel cycle de développement. L'Afrique ne devrait pas être forcée à se libéraliser. Les réformes devraient être choisies par les pays africains dans le cadre de l'impulsion forte et se voir accorder plus d'importance dans les plans de développement nationaux. Comme nous l'avons indiqué d'un bout à l'autre de ce rapport, toute tentative de dicter des politiques est non seulement inacceptable à l'égard d'un pays partenaire et souverain,

mais risque également de s'avérer inefficace en termes d'engagement réel et de réforme. Il ne s'agit de toute évidence pas de la voie à suivre.

8.2 Augmenter la capacité de l'Afrique de participer au commerce

13 Un problème majeur auquel l'Afrique se trouve confrontée est sa faible capacité de participer au commerce, en raison de sa productivité réduite et de son manque de compétitivité, problèmes résultant des crises économiques des dernières décennies. Ces problèmes se trouvent aggravés par les obstacles auxquels l'Afrique se heurte sur les marchés mondiaux, dont des niveaux indéfendables de protectionnisme et de subventions de la part des pays riches. Les sections suivantes sont consacrées aux mesures nécessaires pour augmenter les possibilités de l'Afrique de participer au commerce et abolir ces obstacles. Mais nous devons souligner que ces mesures auront peu ou pas d'impact si la compétitivité de l'Afrique ne s'améliore pas.

14 L'objectif à long terme devrait être de veiller à ce que l'Afrique parvienne à entrer en concurrence avec les autres pays sur un pied d'égalité sur les marchés mondiaux, pour un large éventail de produits et de services. Cela peut paraître irréaliste, étant donné les difficultés auxquelles de nombreux pays d'Afrique subsaharienne se trouvent actuellement confrontés, et un défi énorme pour certains pays. L'adoption vigoureuse des mesures soulignées dans le présent rapport sera essentielle à cet égard : améliorer la politique et la gouvernance en Afrique, investir dans les infrastructures de santé et d'éducation, dans la paix et la sécurité, le tout avec un doublement de l'aide et en mettant fin, une fois pour toutes, aux problèmes d'endettement de l'Afrique. L'histoire récente est encourageante. Les économies des tigres asiatiques et d'autres pays tels que la Chine et le Vietnam ont accompli des progrès énormes dans la réalisation de cet objectif, en dépit de leurs points de départ peu favorables.

Conditions préalables à la croissance et développement de la capacité de participer au commerce

15 Les conditions préalables fondamentales à une économie exportatrice dynamique et compétitive sont les mêmes que pour une économie dynamique, comme nous l'avons vu au chapitre précédent sur la croissance. La stabilité politique, la paix et la sécurité sont des conditions essentielles. Au-delà, l'habilitation du secteur privé varié de l'Afrique – des exploitations agricoles familiales aux grandes entreprises – nécessitera les mêmes conditions favorables que celles que les investisseurs recherchent partout, à savoir : des infrastructures de transport et de communication fonctionnelles, un cadre économique stable et prévisible, un environnement juridique et réglementaire habilitant, des autorités locales bien gérées et une administration publique et une prestation de services efficaces, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. L'amélioration de la gouvernance est importante, car la corruption et la bureaucratie peuvent considérablement augmenter le coût des produits et facilement rendre des produits rentables non compétitifs. Il convient de s'attaquer à tous ces éléments, afin de créer un environnement habilitant pour le secteur privé.

16 Les infrastructures constituent un élément essentiel de cet environnement. Avoir des marchés opérationnels, avec les infrastructures de transport, de communication et d'énergie nécessaires, constitue un défi de premier ordre. Des routes de plusieurs millions de dollars aux réformes peu coûteuses mais difficiles à mettre en œuvre, l'ampleur et la nature des investissements nécessaires pour surmonter les lacunes actuelles sont énormes et variées. Des investissements de cette nature sont particulièrement justifiés, du point de

vue économique. Le défi est plus grand dans les pays enclavés, où se trouvent 28 % de la population de l'Afrique subsaharienne, où le coût du transport est 50 % plus élevé et où les volumes commerciaux sont de plus de 50 % inférieurs à ceux de pays côtiers similaires⁷.

17 L'amélioration de la capacité de l'Afrique de participer au commerce dépendra de quatre domaines d'intervention : i) un environnement habitant pour le secteur privé, ii) les infrastructures, iii) la réduction des obstacles auxquels l'Afrique se trouve confrontée, iv) la diversification afin de sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base.

8.2.1 Un environnement habitant pour le secteur privé

18 La gouvernance et un climat habitant pour le secteur privé sont des thèmes abordés aux chapitres 4, 5 et 7. L'amélioration du climat des investissements a déjà stimulé la croissance et fait reculer la pauvreté dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Comme mentionné au chapitre 7, en Ouganda par exemple, un vaste programme de réformes a été entrepris au début des années 1990, ce qui a permis de stabiliser l'économie et d'augmenter la participation du secteur privé. Par conséquent, la part des investissements privés dans le PIB a plus que doublé entre 1990 et 2000⁸. Par ailleurs, la croissance impressionnante du Mozambique depuis la fin de la guerre civile en 1992 s'explique non seulement par la reconstruction post-conflit, mais également par les efforts déployés par le gouvernement pour réduire la bureaucratie tatillonne et rationaliser la réglementation. Ainsi, les investissements nationaux et étrangers ont presque doublé⁹.

8.2.2 Les infrastructures

19 Les contraintes qui pèsent sur les infrastructures sont évoquées au chapitre 7, où nous proposons une augmentation de plusieurs milliards du financement annuel des infrastructures afin de lutter contre les principaux goulets d'étranglement, y compris ceux qui nuisent au commerce et à l'intégration. Plusieurs infrastructures sont liées au commerce : les routes rurales et internationales, les voies ferrées, les ports et les aéroports, les petites villes gérées efficacement pour servir de liens entre les marchés locaux et internationaux, ainsi que les télécommunications, l'énergie et l'eau. Dans les pays enclavés, le coût du transport peut représenter les trois quarts de la valeur des exportations. Expédier une voiture du Japon à Abidjan coûte 1 500 USD, mais expédier la même voiture d'Abidjan à Addis-Abeba coûte 5 000 USD¹⁰. Les estimations actuelles du coût des investissements d'infrastructure, y compris celles résultant d'une étude récente de la Banque mondiale, nous amènent à penser qu'il sera nécessaire de prévoir des dépenses supplémentaires de l'ordre de 10-20 milliards d'USD, soit au moins deux fois les niveaux actuels¹¹. Les dépenses portuaires et aéroportuaires, entre autres, ne sont pas comprises dans ce chiffre. Par conséquent, les besoins réels seront probablement sous-estimés.

8.2.3 La réduction des obstacles au commerce en Afrique

Des politiques commerciales nationales et régionales efficaces

20 Le commerce doit devenir une plus grande priorité dans les stratégies nationales de développement et doit être correctement intégré aux autres domaines de la réforme économique¹². Les pays et les régions d'Afrique doivent élaborer une vision du commerce et développer des stratégies pour qu'elle devienne réalité. Les ministres du Commerce doivent travailler en étroite collaboration avec leurs homologues des ministères des Finances, de la Planification, de l'Agriculture et de l'Industrie afin de veiller à ce que les efforts poussés des gouvernements soient axés sur les réformes nécessaires pour garantir la croissance et le commerce, et pour garantir que la croissance et le commerce

contribuent à faire reculer la pauvreté (cf. encart 8.1). Ces efforts sont particulièrement importants pour maximiser les bénéfices d'une réforme du commerce pour les hommes et les femmes et pour garantir que les impacts, en termes d'égalité des sexes, sont compris et pris en compte et que les retombées négatives de la réforme sont gérées comme il se doit.

21 L'Afrique se heurte à de nombreux obstacles au commerce, tant sur le plan interne qu'externe, qui ne l'aident pas à sortir de la pauvreté. L'Afrique a accompli des efforts pour réduire ses propres droits de douane, soit dans le cadre d'une réforme commerciale entreprise au niveau national, soit dans le cadre des conditions imposées par les programmes du FMI et de la Banque mondiale. L'indice de restriction des échanges de la Banque mondiale¹⁴ montre que l'Afrique est relativement plus ouverte que l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine. Pour ces raisons, elle mérite plus de reconnaissance aux négociations de l'OMC pour ces réformes passées. Mais l'Afrique pourrait également faire plus pour réduire ses propres barrières douanières. Dans nombre des modèles économiques utilisés pour évaluer les bienfaits de la réforme du commerce, une grande partie des bienfaits pour l'Afrique résulte de la réduction de ses propres barrières douanières. Parce qu'elles nécessitent des ajustements, les réformes font toujours des gagnants et des perdants et de telles réformes posent deux grands défis. Les investissements importants nécessaires pour développer la capacité de produire et de vendre aideront les producteurs à bénéficier de ces nouvelles possibilités et une plus grande assistance s'imposera pour aider les pays à gérer l'ajustement (cf. section 8.3.3). Bien que les estimations tirées de ces modèles reposent lourdement sur des hypothèses et devraient être utilisées avec précaution, elles montrent les bénéfices considérables de l'ouverture à des importations moins chères, ce qui peut amplifier les bienfaits de nouveaux marchés à l'étranger. L'ouverture doit être envisagée avec précaution, secteur par secteur, étant donné l'impact potentiellement néfaste de l'ouverture aux importations agricoles subventionnées. Au minimum, la simplification des structures douanières, le « gel droits de douanes » – c'est-à-dire l'engagement de ne jamais dépasser un certain plafond – aux niveaux actuellement appliqués, et la recherche d'une plus grande harmonisation douanière permettraient d'éliminer les distorsions et se traduiraient par des gains importants pour l'Afrique en termes de revenus.

La promotion de la croissance soutenable par l'intégration régionale

22 Historiquement, le marché intérieur africain a été fragmenté par des barrières internes et externes importantes. En 1991, le traité d'Abuja a été adopté. Ce traité prévoyait un calendrier pour la création d'une communauté économique panafricaine d'ici

Encart 8.1 L'intégration du commerce au DSRP – La Tanzanie

La première DSRP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) de la Tanzanie ne portait pas sur le commerce : elle était principalement axée sur les secteurs sociaux. La deuxième version de la DSRP aborde le problème de la croissance de manière plus approfondie, en tenant compte du commerce et en établissant des stratégies et des objectifs interdisciplinaires. Par exemple, la promotion des PME est vue comme un moyen d'améliorer l'environnement du secteur privé pour la croissance, mais aussi pour le commerce. Le ministère de l'Industrie et du Commerce travaille en étroite collaboration avec le bureau du président – Planification et Privatisation – sur des politiques de promotion des PME et avec le ministère des Finances sur l'accès au crédit, la réglementation de la microfinance, les garanties de crédit à l'exportation et les PME.

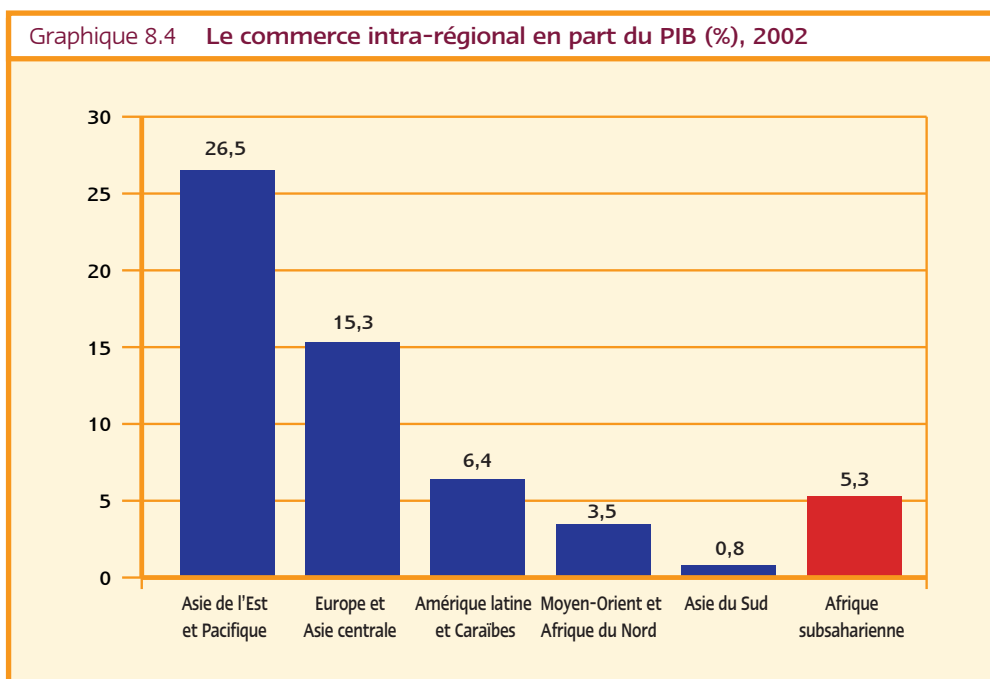
Source : ministère britannique du développement international¹³

à 2025¹⁵. Les communautés économiques régionales actuelles devaient en être le fondement. Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais la première étape doit être la création de zones de libre-échange servant de base à une plus grande intégration économique, aux niveaux régional et continental. Le graphique 8.4 montre le potentiel du commerce interrégional dans des régions plus intégrées telles que l'Asie de l'Est et le Pacifique.

23 La prolifération des groupements économiques régionaux et des protocoles sur tout le continent pose des défis énormes, caractérisés par le chevauchement des adhésions¹⁶. Des progrès ont toutefois été accomplis au cours des 10 années passées. La plupart des régions ont maintenant adopté une structure douanière externe commune (ne supposant généralement pas plus de trois ou quatre bandes), dont l'exemple le plus récent est la CEA en janvier 2005 – tandis que certaines, dont la CEMAC, l'UEMAO et les 11 pays membres de la COMESA, ont également aboli les droits de douane entre elles (cf. encart 8.2). D'après des estimations récentes de la CEA¹⁷, les gains, en termes de bien-être, de l'intégration régionale de l'Afrique subsaharienne pourraient être de l'ordre de 1,2 milliard d'USD, ce qui nous conforte dans l'idée que l'Afrique a beaucoup à gagner de sa propre libéralisation.

24 Les études menées montrent également qu'une amélioration de la coopération régionale peut contribuer à la réduction des barrières que sont le coût du transport, les « règles d'origine »¹⁸, les normes et autres obstacles réglementaires, ainsi que la mauvaise administration douanière – ce que l'on appelle le programme de « facilitation du commerce ». Progresser rapidement dans ces domaines aiderait considérablement à développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce régional et mondial. En outre, les communautés économiques régionales pourraient faire beaucoup plus pour encourager les liaisons industrielles à l'intérieur des régions et l'amélioration de la coopération dans le but de s'attaquer aux contraintes en matière d'infrastructures et de production.

25 Le développement de la capacité institutionnelle est également important. Cela suppose de développer la capacité intellectuelle et de promouvoir la recherche et l'analyse



Source : ONU COMTRADE

en vue de renforcer le débat politique et la réforme. La priorité devrait également être accordée au renforcement de la gestion des données et au développement d'ensembles de données homogènes et cohérents entre les différents États membres.

26 L'IFPRI²⁰ a identifié plus de 250 produits agricoles pour lesquels un ou plusieurs pays d'Afrique subsaharienne possèdent un avantage comparé. Un tiers de ces produits sont importés dans d'autres pays d'Afrique²¹. Étant donné qu'un quart des céréales consommées en Afrique sont importées, une augmentation du commerce intra-régional

Encart 8.2 La COMESA : les avantages de l'intégration du commerce

La zone de libre-échange de la COMESA (marché commun de l'Afrique orientale et australe) a été créée le 31 octobre 2000, avec neuf des vingt pays membres de la COMESA : Djibouti, l'Égypte, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe.

En 2004, deux autres pays – le Burundi et le Rwanda – se sont joints à eux. Les autres États membres de la COMESA, sont à des stades différents de la réduction des droits de douane : l'Angola, les Comores, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Namibie, le Swaziland et l'Ouganda. Les pays de la zone de libre-échange n'appliquent pas de droits de douane ni de quotas pour tous les produits provenant de leurs territoires, mais continuent à imposer leurs propres droits de douane sur les produits importés du reste du monde.

Les membres de la COMESA visent à intégrer leurs économies en renforçant leurs relations commerciales et d'investissement. L'objectif est de parvenir à une coopération économique totale progressivement, en commençant par une zone de libre-échange, en passant ensuite à l'union douanière, puis au marché commun et, enfin, à la communauté économique. L'union douanière, à l'origine prévue pour la fin 2004, a maintenant été reportée à 2005.

D'après une déclaration faite en 2004 par le secrétariat de la COMESA, le commerce au sein de la COMESA a augmenté de 15 % (de 4,5 milliards d'USD en 2002 à 5,3 milliards d'USD en 2003) à la suite de l'instauration de la zone de libre-échange, ce qui a renforcé la compétitivité des marchandises dans la région. La loi américaine relative à la croissance et aux possibilités en Afrique a également eu pour effet de stimuler le commerce de la COMESA : les exportations sont passées de 457 millions d'USD en 2002 à 880 millions d'USD en 2003. Jusqu'en mars 2004, les exportations au titre de la loi relative à la croissance et aux possibilités en Afrique se sont maintenues à 752 millions d'USD. La COMESA est très axée sur les améliorations de l'efficacité que l'intégration poussée permettra en termes d'augmentation de la taille du marché régional et de soutien à l'intégration avec l'économie mondiale, par exemple en entreprenant, avec les États membres, une analyse des implications du cycle de Doha et des accords de partenariat économique avec l'Europe afin que les négociations soient basées sur les informations disponibles.

Source : ministère britannique du développement international¹⁹

pourrait créer des possibilités pour les producteurs agricoles ruraux pauvres tout en contribuant à atténuer les problèmes de sécurité alimentaire de l'Afrique. Par exemple, ces 10 dernières années, le Kenya a importé des céréales d'Ouganda et de Tanzanie pendant les périodes de sécheresse.

27 Les principaux problèmes qui se posent consistent à harmoniser et à rationaliser la configuration actuelle des communautés économiques régionales²² et à déterminer à quel rythme optimiser leur rôle de fondements d'une éventuelle union continentale, comme

prévu dans le traité d'Abuja. Il existe plusieurs approches²³. Par exemple, l'initiative Cross Border a été utilisée pour accélérer l'intégration régionale dans nombre de pays de la COMESA²⁴, par le principe du « régionalisme ouvert ».²⁵

28 Les débats menés avec l'UE sur les accords de partenariat économique (APE) – cf. section 8.3 – auront également un impact sur le rythme de l'intégration régionale. À l'heure actuelle, quatre régions participent aux négociations : le centre, l'Ouest, l'Est et le Sud. La rationalisation des blocs actuels est actuellement en cours. Par exemple, la Zambie, l'île Maurice, le Malawi et le Zimbabwe négocient actuellement leurs APE par le biais de la COMESA, et non pas de la SADC.

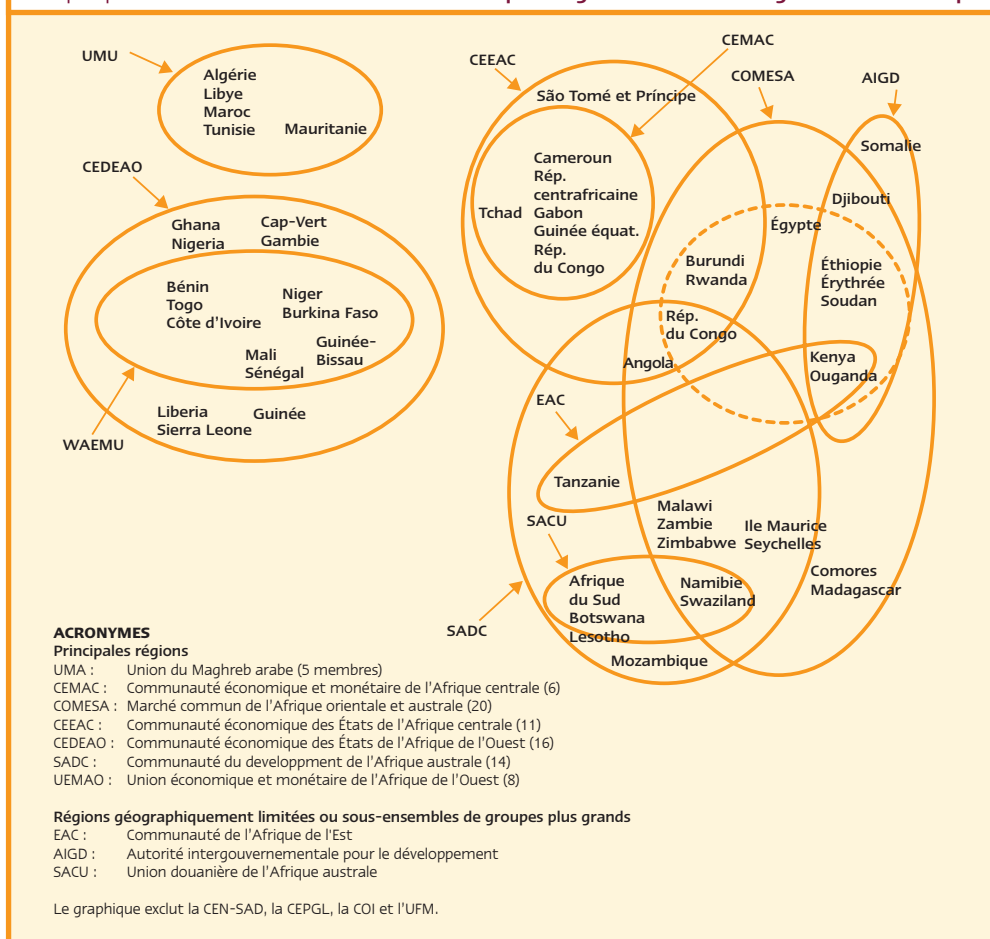
29 Différentes formes d'intégration économique régionale ont été tentées avec des degrés de réussite différents. L'expérience africaine à ce jour a montré que l'élimination des droits de douane en vue de créer une zone de libre-échange ou une union douanière est un objectif difficile à atteindre mais possible. En outre, un plus grand impact peut être obtenu en conjuguant ce processus à des mesures d'amélioration de la facilitation du commerce. Il pourrait être possible de parvenir à couvrir tout le continent dans un délai raisonnable. Une zone de libre-échange africaine permettrait de bénéficier d'une bonne partie des bénéfices d'une intégration économique poussée beaucoup plus rapidement et efficacement que l'intégration en une seule étape. Si les groupements régionaux africains harmonisent leur approche de la création de zones de libre-échange, il sera alors possible pour eux de s'unir et de former une union économique panafricaine. Certaines régions ont considérablement renforcé leur coopération ces dernières années. Par exemple, la COMESA et la SADC ont récemment décidé d'adopter une « structure douanière externe commune » et de coordonner leurs négociations avec l'UE. Pour leur part, la CEDEAO et l'UEMOA envisagent de former une union monétaire²⁶.

30 Une intégration plus poussée nécessite une harmonisation réglementaire et juridique. Il s'agit d'un processus très difficile et extrêmement exigeant en ce qu'il nécessite des compétences spécialisées et des négociations pointues. Plus il y a de pays et plus ils sont différents, plus le processus d'harmonisation est problématique. L'intégration européenne est peut-être l'union économique la plus profonde et une des plus anciennes. Même pour les États membres bien dotés en ressources ce processus a été difficile et a pris un demi-siècle. En outre, l'intégration de nouveaux États a nécessité des transferts financiers importants et une assistance technique considérable. Pour nombre de pays africains, parvenir à un tel niveau d'intégration prendra beaucoup de temps. Les pays appartenant à la zone franc (UEMOA et CEMAC) pourraient donner un bon exemple de ce qui est possible. Les membres de l'UEMOA et de la CEMAC ont la même devise, le franc CFA, dont le cours est fixé par rapport à l'euro, et leur propre politique monétaire dictée par leurs banques centrales régionales respectives. Les deux régions ont des unions douanières. Dans l'UEMOA, beaucoup a également été accompli en terme de convergence économique (avec les pays qui se sont engagés à atteindre certains objectifs de « convergence » fiscale et économique), mais également dans l'harmonisation de la réglementation commerciale et des procédures d'investissement. L'UEMOA possède également une Bourse régionale petite mais active.

Facilitation du commerce : réduire les barrières non tarifaires de l'Afrique

31 En dépit de salaires très bas, le coût et la difficulté que supposent la circulation de marchandises à l'intérieur des pays africains et entre les pays africains peuvent être beaucoup plus élevés que dans des pays plus riches, ce qui nuit à la compétitivité de l'Afrique. Les gouvernements africains font pression depuis des dizaines d'années pour amener l'OCDE à abolir ses barrières commerciales. Pourtant, nombre de leurs propres obstacles au commerce sont relativement simples et peu coûteux à abolir et peuvent, dans certains cas, faire plus de dégâts que les barrières des pays riches (cf. encart 8.3).

Graphique 8.5 Les communautés économiques régionales et sous-régionales de l'Afrique



Source : Adapté des données de la Banque mondiale

32 Le processus de réduction de ces obstacles au commerce aux frontières est ce que l'on appelle globalement la « facilitation du commerce ». Cela suppose de s'attaquer aux procédures tatillonnes de l'administration douanière, à la bureaucratie excessive, à la mauvaise gouvernance et à la corruption, au manque de cadres réglementaires transparents, au manque de systèmes automatisés et au faible niveau des capacités humaines. Les gouvernements africains devraient faire des réformes dans ce domaine une priorité extrêmement élevée, et intégrer leurs efforts derrière les stratégies nationales.

33 Dans les années 1990, le dédouanement d'un conteneur de 4 mètres aux ports d'Abidjan ou de Dakar revenait à peu près aussi cher que l'expédition de ce conteneur à un port d'Europe du Nord²⁷. L'Afrique souffre du nombre moyen de retards douaniers le plus élevé au monde. Par exemple, en Estonie et en Lituanie, le dédouanement ne prend qu'un jour. En Éthiopie, il en prend en moyenne 30. Dans un pays en voie de développement, une opération douanière moyenne suppose 20-30 parties, 40 documents, 200 informations, dont 30 sont à répéter au moins 30 fois²⁸. À cause de frais et d'inefficacités de ce type, il est extrêmement difficile de mettre les produits sur le marché à un prix compétitif. Il s'agit là de problèmes sur lesquels le secteur privé a fortement insisté au cours de nos consultations²⁹.

34 L'impact de ces réformes sur la croissance peut être très élevé. D'après une étude de l'OCDE³⁰, l'impact sur le PIB de l'Afrique subsaharienne pourrait s'élever à près de 1 %, au bas mot³¹.

Encart 8.3 Les barrières internes de l'Afrique subsaharienne

- D'après les estimations, chaque journée passée en douane ajoute jusqu'à 0,8 % au coût des marchandises.

Retard moyen dans les régions du monde (en jours) Source : CEA

Afrique	Afrique subs.	Amérique latine	Asie	Europe occidentale
11,4	12,1	7,2	5,5	3,9

- Dans de nombreux cas, le niveau effectif de protection offert par le coût du transport est supérieur à celui offert par les droits de douane. Par exemple, pour de nombreuses exportations d'Afrique subsaharienne vers les États-Unis, l'incidence des droits de douane peut être aussi faible que 0-2 % (coût des droits de douane dans la valeur des produits) mais l'incidence du coût du transport excède 10 % (coût du transport dans la valeur des produits).
- Dans une majorité de pays d'Afrique subsaharienne, les frais de transport sont deux fois plus élevés que la moyenne mondiale.
- Des obstacles informels tels que les postes de contrôle (on en dénombre un tous les 14 kilomètres entre Lagos et Abidjan) et les différences des normes entre les différentes communautés régionales (nombre d'essieux/longueur de camion autorisée : Cameroun (CEMAC) : 18 m, Nigeria (CEDEAO) : 22 m) ne font que renchérir les coûts.

Source : Hummels, CEA, Banque mondiale, CNUCED et OMC

35 Malheureusement, la facilitation du commerce a été associée à certaines des nouvelles questions inscrites à l'ordre du jour du cycle de Doha, les « questions de Singapour »³², qui ont soulevé une opposition considérable. Ces dernières ont une portée plus spécifique et plus limitée (associée aux articles V, VIII et X du GATT) que la facilitation du commerce pour le développement. Bien que les pays africains ne devraient pas se voir imposer d'obligations de facilitation du commerce qu'ils ne sont pas en mesure d'honorer, leur croissance et leur commerce bénéficieront de mesures immédiates et unilatérales telles que la publication de règles et de règlements de manière transparente et l'élimination des postes de contrôle informels sur les routes.

Le rôle de la facilitation du commerce dans l'intégration régionale

36 L'Afrique a du chemin à faire avant de pouvoir réaliser tout le potentiel de l'intégration régionale. À environ 12 % du commerce transfrontalier, le commerce intra-régional reste très faible. Une plus grande coordination entre les pays et les régions est nécessaire pour accélérer les efforts de facilitation du commerce en Afrique et atteindre le même niveau d'engagement que dans les économies de la Coopération économique de l'Asie-Pacifique (CEAP), cette dernière s'étant engagée à parvenir à une réduction de 5 % des frais de transaction du commerce d'ici à 2006³³. D'après les estimations, les gains en revenus réels annuels des économies en phase de réforme représentent actuellement une augmentation de 17,1 milliards d'USD des revenus réels³⁴. D'après une étude de la CEAP, les efforts en vue de respecter l'engagement pris à l'origine pourraient élever le PIB de l'APEC de 0,9 % (154 milliards d'USD) par an³⁵.

37 De nombreux accords relatifs aux couloirs de transport régional ne sont pas efficaces parce que les obstacles administratifs et pratiques n'ont pas été supprimés (cf. encart 8.4).

Encart 8.4 Le couloir de Trans-Kalahari (TKC)

La TKC (route reliant l'Afrique du Sud à la Namibie et passant par le Botswana) a fait l'objet d'une réhabilitation majeure en 1999, mais le trafic a atteint seulement 15 % de la capacité escomptée. En 2003, la TKC a lancé un projet pilote en vue de remplacer les différents documents obligatoires jusque là par un seul document administratif, qui a été complété par un site Web indiquant dans le détail le processus de documentation (développé par l'administration douanière de l'Afrique du Sud). Cela a abouti à une réduction du temps de traitement aux frontières, qui est passé d'une moyenne de 45 minutes à 10-20 minutes, soit une économie estimée de 2,6 millions d'USD par an (USAID).

Source : *Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale, 2005*

La taille des essieux de camions et la réglementation en matière de charge à l'essieu varient entre les pays voisins du Botswana, de la Namibie et de la Zambie. En outre, il existe trois écartements de voie en Afrique. Les régions accomplissent des progrès en vue de résoudre ces problèmes. La réduction des titres de transport requis (visas) entre les membres de la CEDEAO a considérablement facilité le transport routier³⁶.

La réforme douanière

38 Le démantèlement de certaines de ces barrières nécessite des compétences et de l'organisation. La réforme des services douaniers et portuaires peut nécessiter des contrats de gestion tels que ceux conclus entre le gouvernement mozambicain et la société Crown Agents (cf. encart 8.5).

39 La réforme douanière devrait également occuper une place importante dans les programmes de gouvernance (chapitre 4), en raison des revenus élevés en jeu et des possibilités de pots-de-vin et de corruption. Son importance a été vivement soulignée pendant nos consultations avec le monde des affaires³⁷. Le coût des retards et des pots-de-vin douaniers nuit sérieusement à la compétitivité de l'Afrique. En Côte-d'Ivoire, il faut généralement compter 400 USD pour traverser le pays en camion en raison des « frais de route » (accumulation de pots-de-vin et paiements officiels).

Encart 8.5 L'expérience du Mozambique

Après la guerre civile (1975-1994), la perception des recettes de l'État au Mozambique s'est quasiment effondrée, en partie en raison des niveaux élevés de fraude et d'évasion douanière. Près de la moitié des négociants mozambicains interrogés se sont vus demander de payer des frais qu'ils n'étaient pas tenus de régler en vertu de la loi ou de la réglementation. La plupart ont versé entre 4 et 40 USD par transaction, mais 9 % ont payé entre 40 et 400 USD. En 1996, le gouvernement mozambicain a renforcé les procédures douanières et mis en place des mesures de facilitation du commerce. La société Crown Agents a été sélectionnée pour gérer les opérations douanières, former le personnel et offrir d'autres types de services. Cent trente membres du personnel se sont vus condamner pour faute lourde. Le dédouanement des marchandises s'effectue maintenant 40 fois plus rapidement qu'avant la réforme, ce qui fait de Maputo un des terminaux les plus efficaces d'Afrique³⁸. Les enquêtes indiquent que 80 % des importations routières et 62 % des importations maritimes sont dédouanées dans les 24 heures suivant la présentation des pièces requises³⁹. Les deux premières années, bien que les importations aient diminué de 0,2 %, les recettes douanières ont augmenté de 38,4 %.

Source : *Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale, 2005*

40 L'amélioration d'une administration douanière mal gérée peut avoir un impact considérable sur le climat des investissements. Par exemple, la société Intel a décidé d'investir 300 millions d'USD dans une usine de puces au Costa Rica, juste après que le gouvernement du Costa Rica a garanti une accélération du dédouanement⁴⁰. Des frais importants peuvent être imposés aux sociétés importatrices et exportatrices et, indirectement, aux sociétés qui dépendent des importations ou des exportations de marchandises. Les retards des importations peuvent empêcher les entreprises d'adopter des processus qui dépendent de livraisons « juste à temps », ce qui élève leurs charges en les obligeant à détenir des stocks plus importants.

41 Il a été montré que les mesures de facilitation du commerce réduisent considérablement les frais et les retards douaniers, tout en augmentant également les recettes (cf. encart 8.6). Les recettes douanières peuvent fournir jusqu'à un quart des recettes de l'État en Afrique et cette dépendance est souvent citée comme un obstacle à la réduction des droits de douane. Mais dans la mesure où les droits et les taxes ne sont pas souvent perçus de manière efficace, la perception des recettes n'est pas optimisée et il arrive parfois que les frais de perception soient supérieurs aux sommes perçues. Il pourrait être tout à fait possible de réduire les droits de douane et de maintenir, voire augmenter, les recettes⁴¹.

Encart 8.6 Le projet d'administration fiscale du Lesotho (AFL)

L'objectif du projet AFL était de renforcer « la gestion fiscale soutenable, équitable et améliorée par l'AFL »⁴², en partie par la réorganisation des ministères en une seule administration fiscale.

La facilitation du commerce aux frontières a été améliorée : les temps d'attente aux frontières sont passés de deux-trois heures à une moyenne de 30 minutes pour les négociants et de 20-60 minutes à moins de cinq minutes pour les petits négociants (qui, à certaines frontières, peuvent représenter 50 % de toutes les transactions) et les consommateurs. L'égalisation des taux de TVA avec l'Afrique du Sud et d'autres arrangements ont considérablement simplifié la collecte de la TVA aux frontières.

Collecte des recettes aux frontières : les recettes ont triplé en raison de la réduction de la contrebande et de la plus grande facilité de mise en conformité. Les recettes recouvrées aux frontières sont passées d'environ 700 000 USD par mois sous le régime de la taxe de vente à environ 2,9 millions d'USD par mois depuis l'introduction de la TVA.

Seuil de paiement de la TVA aux frontières : dans un souci d'efficacité administrative, la TVA n'est pas prélevée lorsque la valeur totale des achats est inférieure à 150 rands : cela signifie que les petits négociants et les petits acheteurs peuvent passer la frontière sans passer par le dédouanement.

Source : Gouvernement du Lesotho/Ministère britannique du développement international, *South Africa LRA Output to Purpose Review*, 2003

Les services liés au commerce : aider les pays à participer au commerce

42 Ces obstacles sont aggravés par le manque de concurrence et par les distorsions de la réglementation des services, dans les domaines du transport aérien et maritime par exemple, qui augmentent considérablement les coûts. C'est au niveau des infrastructures du secteur des services liés au commerce (par exemple les télécommunications, les intermédiaires financiers et les sociétés de logistique) que les plus grands bénéficiaires existent⁴³ (cf. graphique 8.6).

43 Des défis majeurs attendent de l'Afrique dans les domaines du transport maritime, du transport aérien et des nouvelles mesures de sécurité.

44 Transport maritime : les monopoles qui existent dans le secteur du transport maritime entraînent des coûts excessifs. La déréglementation du secteur maritime qui a amélioré la concurrence entre les transporteurs pourrait réduire les frais de transport de 25-50 %⁴⁴.

45 Transport aérien : le coût du transport aérien en Afrique est plus élevé que dans d'autres pays, ce qui nuit sérieusement à la capacité de l'Afrique d'entrer en concurrence et de se diversifier, notamment en ce qui concerne les pays enclavés. Plus de 20 % des exportations africaines arrivent aux États-Unis par avion. D'après les estimations, le coût du transport aérien peut représenter jusqu'à 50 % de la valeur des exportations vers les États-Unis⁴⁵. Bien que la décision de Yamoussoukro de 1999 ait poussé à la réforme⁴⁶, la plupart des compagnies aériennes en Afrique sont toujours protégées. Le passage immédiat à un arrangement du type « ciels ouverts »⁴⁷ réduirait considérablement les frais de transport aérien. Il s'agit là d'une option relativement peu coûteuse et c'est aux gouvernements africains qu'il incombe de l'adopter.

46 Nouvelles mesures de sécurité : l'introduction de nouvelles mesures de sécurité aux États-Unis en vue de lutter contre le terrorisme dans les ports pourrait renforcer la marginalisation des pays en voie de développement. Étant donné que le commerce africain se compose à 13 % d'exportations à destination des États-Unis⁴⁸, les nouvelles mesures pourraient réduire les exportations africaines en augmentant davantage encore le coût élevé du commerce international pour la région. Les préoccupations de sécurité pourraient constituer une nouvelle barrière non tarifaire et réduire les bienfaits des systèmes de préférences tels que Tout sauf les armes et la loi américaine sur la croissance et les possibilités en Afrique. **Les pays développés devraient évaluer l'impact des nouvelles mesures de sécurité** sur les exportations africaines et soutenir les efforts de l'Afrique de mise en conformité avec les contraintes de sécurité.

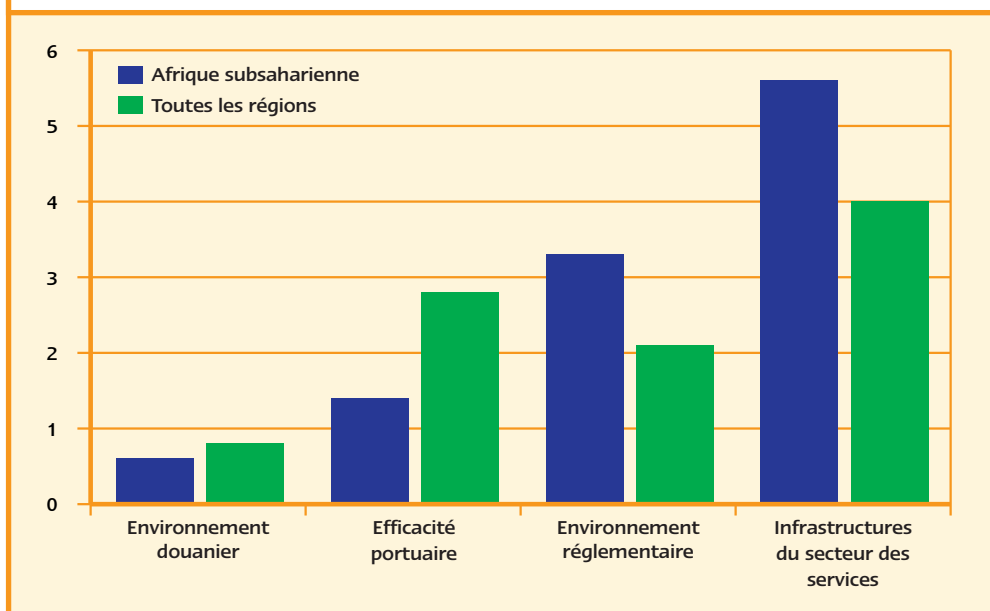
Mise en œuvre

47 Pour être efficaces, les mesures de facilitation du commerce doivent s'intégrer dans un processus de réforme nationale beaucoup plus large. Aucun ensemble de mesures ne répondra aux besoins de tous les pays. La Bolivie a financé, à partir de plusieurs sources, un projet de modernisation douanière sur cinq ans dont le coût s'est élevé à environ 38 millions d'USD (dont 25 millions d'USD pour les améliorations institutionnelles et 9 millions d'USD pour les systèmes informatiques)⁴⁹. Certains aspects de la réforme sont techniquement exigeants et nécessitent un complément de formation et des investissements d'infrastructure. Les efforts actuellement entrepris, tels que le programme ASYCUDA, présentent un potentiel énorme (le coût se situe entre 2,5 et 5 millions d'USD), mais doivent être associés à une formation des ressources humaines (préposés des douanes, par exemple). Mais d'autres aspects, au départ principalement, peuvent être couverts par les budgets de fonctionnement normaux des agences douanières. Il s'agit de mesures rapides et peu coûteuses : de simples mesures de rationalisation des infrastructures de communication permettent de s'attaquer au problème de l'inefficacité de la bureaucratie, de réduire la duplication et de normaliser la documentation. Des outils aussi simples que les centres de facilitation du commerce et l'échange de données électronique peuvent également réduire considérablement les coûts frontaliers.

Assistance technique et développement des capacités

48 L'assistance technique offerte par le Fonds de dépôt mondial du programme de développement de Doha⁵⁰ vise principalement à renforcer la capacité des responsables des pays en voie de développement de participer aux négociations de l'OMC et d'honorer les engagements pris. L'accord de l'OMC sur l'évaluation douanière (y compris la réforme

Graphique 8.6 Modification des exportations en pourcentage depuis les réformes d'amélioration du commerce



Source : Wilson et al, 2004

douanière), bien que signé par de nombreux pays, n'a jamais été mis en œuvre dans l'esprit de l'accord. D'après les estimations, sa mise en œuvre devrait coûter aux pays entre 1,6 million d'USD et 16,2 millions d'USD. Des ressources de mise en œuvre de vastes programmes de facilitation du commerce existent au sein de l'OMC, de la CNUCED, de la Banque mondiale⁵¹, de la Communauté européenne et des banques de développement régional. Mais une approche plus coordonnée entre les donateurs s'impose. Étant donné les intérêts du secteur privé⁵², il faudrait les encourager à contribuer soit financièrement, soit par l'apport d'expertise et le partage des meilleures pratiques avec les administrations douanières.

Recommandations - Développer la capacité de participer au commerce :

- L'Afrique doit augmenter sa capacité de participer au commerce. Elle doit abolir les obstacles internes qui existent entre pays africains. Les pays développés devraient soutenir l'Afrique dans ses efforts en vue de parvenir à une plus grande efficacité économique par l'intégration régionale et la facilitation du commerce aux niveaux régional et national. À ce titre, ils devraient apporter un soutien budgétaire aux institutions régionales, contribuer au développement des capacités et soutenir les efforts déployés en vue de répondre aux besoins des membres plus faibles des communautés régionales.
- Avec le soutien des pays développés, les pays africains devraient intégrer la facilitation du commerce dans leurs stratégies de développement nationales et réduire d'urgence les barrières non tarifaires en entreprenant une réforme du transport maritime et aérien, en rationalisant l'administration douanière, y compris par d'autres efforts en vue d'augmenter les recettes, en améliorant la gouvernance et en luttant contre la corruption. Ils devraient également procéder à une évaluation des domaines dans lesquels la simplification réglementaire et la

libéralisation du secteur des services pourraient être bénéfiques. Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs devrait devenir un outil permettant d'assurer que ces accords commerciaux essentiels sont mis en œuvre dans les pays africains.

- Les pays développés devraient honorer les engagements en faveur du soutien à la facilitation du commerce pris dans l'accord-cadre de l'OMC de juillet 2004, y compris en aidant les pays à s'adapter aux nouvelles règles et en atténuant les impacts négatifs possibles des nouvelles mesures de sécurité. Le Cadre intégré devrait continuer à être soutenu et être étendu à tous les pays d'Afrique à bas revenus⁵³.
- L'Afrique devrait faire plus pour améliorer l'environnement économique pour les agriculteurs et les entreprises, en s'appuyant sur d'importants investissements d'aide de la part des pays développés pour produire et vendre de manière compétitive. Le financement des infrastructures devrait être en partie consacré à l'amélioration du transport et des communications en Afrique.

8.2.4 Réduire la dépendance vis-à-vis des produits de base

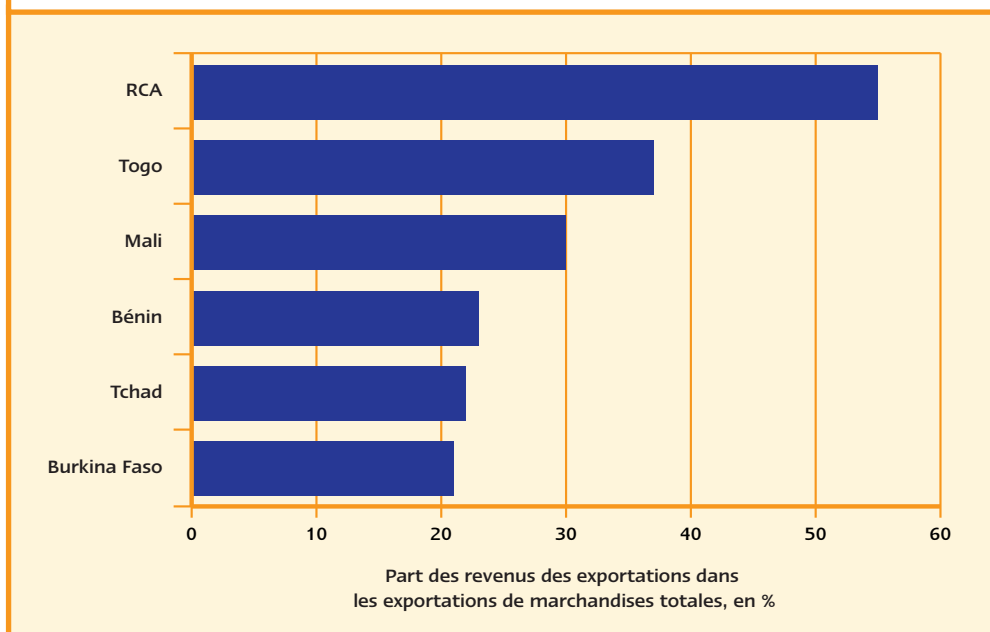
49 De nombreuses économies d'Afrique dépendent lourdement de quelques produits de base, à savoir, principalement, des cultures agricoles traditionnelles telles que le café, le coton (cf. graphique 8.7) et le sucre⁵⁴, lequel représente actuellement 50 % des exportations agricoles totales de l'Afrique⁵⁵. Par conséquent, les conditions défavorables du marché comptent beaucoup et créent un risque élevé. Un cycle de Doha ambitieux, sur lequel nous reviendrons plus loin dans ce chapitre, élargira les possibilités commerciales de l'Afrique et permettra une diversification des exportations par destination et produit, y compris dans le domaine des productions à valeur ajoutée supérieure. Mais la principale mesure politique nationale à prendre consiste à développer une base économique plus large afin de diversifier l'économie et de lui permettre de s'adapter au risque, pour qu'elle puisse gérer les fluctuations du marché. Les progrès doivent s'appuyer sur le développement d'un secteur privé dynamique et réagissant rapidement, des exploitations agricoles familiales aux grandes entreprises. Mais d'autres mesures décrites dans cette section peuvent compléter ces efforts.

50 Dix-sept des 20 articles d'exportation les plus importants pour l'Afrique (autres que des combustibles) sont des produits de base et des produits semi-finis tirés des ressources naturelles⁵⁶. De nombreux pays ont commencé à se diversifier dans d'autres secteurs, tels que la pisciculture ou les fleurs⁵⁷. En moyenne, les pays africains tirent plus de 21 % de leur PIB des produits de base⁵⁸ (combustibles compris), contre environ 10 % pour l'ensemble des pays en voie de développement et moins de 3 % pour les pays développés⁵⁹. Presque tous les pays les plus durement touchés par la baisse des cours des produits de base figurent également parmi les plus pauvres au monde⁶⁰, plus de la moitié de l'Afrique subsaharienne entrant dans cette catégorie⁶¹.

51 L'Afrique subsaharienne a souffert le plus de la baisse des termes de l'échange, que l'on peut définir comme le prix des exportations par rapport aux importations (cf. graphique 8.8). L'augmentation des quantités exportées n'a pas suffi à couvrir la perte du pouvoir d'achat des exportations de produits de base. Le prix de ces produits, tels que le café, a eu tendance à baisser en raison de la production excédentaire et de l'intensification de la concurrence mondiale. À elle seule, la baisse des cours mondiaux du café a entraîné une baisse de 40 % des termes de l'échange de l'Éthiopie, ce qui s'est traduit par une baisse du PIB d'environ 6 %⁶².

52 Les marchés des produits de base peuvent être instables, ce qui n'aide pas à distinguer les tendances à long terme des variations de cours cycliques. Cependant, le prix

Graphique 8.7 Dépendance des revenus des exportations agricoles vis-à-vis du coton, 1997/1999



Source : CNUCED

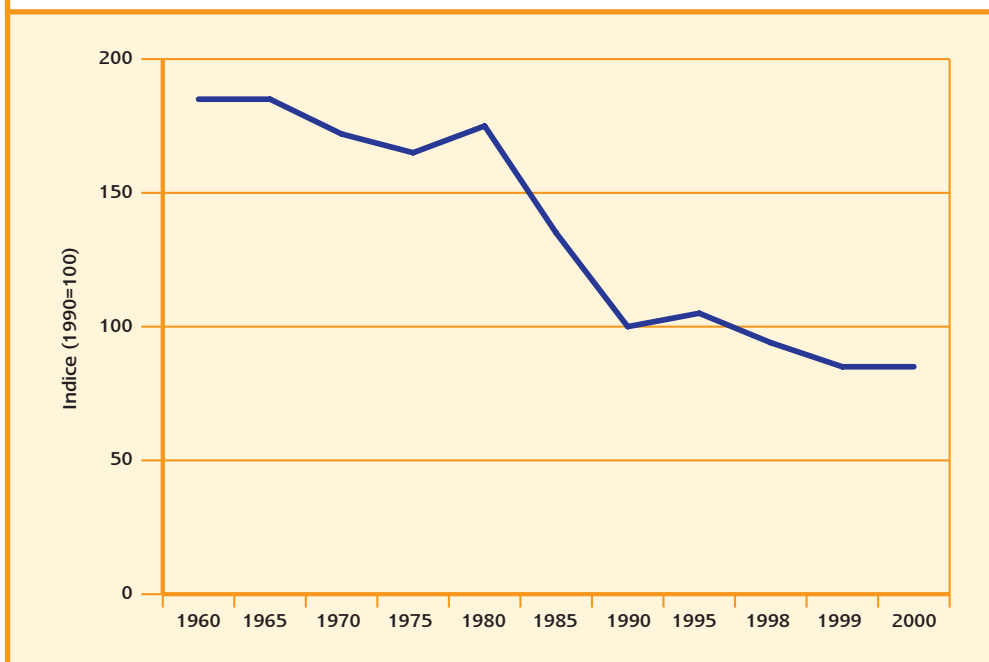
de certains produits semble connaître un déclin permanent. Par exemple, 11 pays d'Afrique subsaharienne se trouvent confrontés à des chocs « permanents » au niveau de leurs termes de l'échange⁶³. En même temps, la présence de chocs à court terme, causés par les intempéries par exemple, est une source d'instabilité supplémentaire. Bien que le pétrole joue un rôle important dans les économies africaines, on ne dénombre actuellement que neuf pays exportateurs de pétrole⁶⁴. D'après les estimations, une augmentation d'un dollar des cours internationaux du pétrole augmente les revenus pétroliers des pays d'Afrique subsaharienne exportateurs de pétrole d'environ 900 millions d'USD et augmente la facture pétrolière des pays importateurs de 200 millions d'USD⁶⁵. Le financement compensatoire peut avoir un rôle important à jouer dans l'atténuation de l'impact de l'instabilité des cours et de l'impact sur les budgets et les programmes de dépenses gouvernementaux. Cependant, les mécanismes actuels, tels que le mécanisme FLEX de l'UE, ne sont pas particulièrement efficaces. Ce qui s'impose, c'est un système de subventions à décaissement rapide qui offre un soutien à court terme afin d'amortir l'impact des chocs et de stabiliser les budgets.

53 La diversification est une stratégie à long terme qui nécessite une transformation structurelle d'une économie. Cependant, l'expérience passée montre que cela est possible, comme cela a été le cas au Chili, en Malaisie et à l'île Maurice, par exemple.

La situation actuelle au niveau international

54 La gestion des cours des produits de base est reconnue constituer un problème international depuis les années 1920. Cependant, lorsque les mesures collectives prises par la communauté internationale pour stabiliser les prix se sont avérées un échec général⁶⁶, la question de la dépendance vis-à-vis des produits de base a disparu de l'ordre du jour international. Les accords internationaux relatifs aux produits de base⁶⁷ ont été utilisés pour minimiser les effets des chocs des cours des produits de base. Les pays ont fait un

Graphique 8.8 Baisse des termes de l'échange des produits agricoles africains, 1960-2000



Source : CNUCED

grand usage des stocks de réserve ou des contingents d'exportation pour intervenir sur les marchés afin de stabiliser les cours mondiaux des produits de base et d'élever le rapport pour les producteurs de produits de base. Cependant, ces mesures ont échoué dans les années 1980 et 1990, lorsque le coût de les maintenir est devenu intenable. Ces questions ont fait l'objet d'un regain d'intérêt récemment, lorsque l'UE⁶⁸ et la CNUCED⁶⁹ ont demandé de répondre aux défis particuliers qui se présentent aux pays en voie de développement dépendant des produits de base. Le président français Jacques Chirac a renforcé cette tendance, en employant l'expression « conspiration du silence » pour décrire les mesures internationales prévalantes en la matière⁷⁰. C'est ce que nous avons cherché à faire ressortir dans tout ce chapitre. Comme la communauté internationale l'a récemment reconnu, une approche internationale intégrée et globale est nécessaire pour gérer le problème des produits de base, en particulier en raison du lien entre la dépendance vis-à-vis des produits de base et la pauvreté. Un système de déblocage de subventions en cas de choc s'impose d'urgence (cf. chapitre 9). Cependant, étant donné que la libéralisation des décennies passées a rendu les marchés plus complexes, les formes passées de coopération basées sur la stabilisation internationale des cours doivent être évitées. Suite au consensus de Sao Paulo de la CNUCED XI⁷¹, la création d'un nouveau groupe de travail composé de différentes parties prenantes et chargé d'examiner ces questions devrait être soutenue.

Des possibilités commerciales pour les petits exploitants agricoles

55 La production agricole africaine reste principalement axée sur les exportations ou l'agriculture de subsistance. D'après les analyses, les marchés des denrées de base seront les marchés agricoles qui connaîtront la croissance la plus rapide en Afrique au cours des 20 prochaines années, la valeur actuelle de la production nationale s'élevant à environ 50 milliards d'USD⁷². D'après les projections, la demande en denrées de base devrait largement dépasser la croissance des marchés d'exportation et doubler d'ici à 2015⁷³. Cela

signifie que le développement de marchés régionaux et locaux fonctionnant bien devrait être une priorité, ce qui englobe le développement d'institutions de micro-crédit, le soutien aux associations de producteurs et l'harmonisation des régimes juridiques et administratifs. L'urbanisation offre de nouvelles possibilités non seulement pour la fourniture de denrées de base mais également pour la consommation de produits transformés et de valeur plus élevée.

56 Pour que les produits de base lui rapportent plus, l'Afrique devra améliorer la productivité, la qualité et la fiabilité de l'offre et produire des produits à valeur ajoutée plus élevée, notamment par la transformation agricole. Les progrès dans ce domaine résulteront en partie de l'établissement d'un environnement habilitant pour le secteur privé, comme nous l'avons vu plus haut, mais les pays africains doivent également s'attaquer au problème de la structure de production. La structure actuelle, qui repose souvent sur les petites exploitations ou l'agriculture de subsistance, empêche les économies d'échelle. Les grandes entreprises ou les coopératives peuvent avoir accès à des services tels que la gestion du risque de prix et à des facteurs de production spécialisés qui ne sont pas accessibles aux petites exploitations. Les gouvernements et les programmes d'aide des donateurs devraient soutenir le développement d'organisations de producteurs afin de garantir les économies d'échelle et de parvenir à une organisation commerciale. Cela leur permettrait d'avoir plus de poids sur des marchés dominés par les multinationales et les agro-industries nationales. Les programmes devraient également veiller à ce que les agriculteurs aient accès à des ressources telles que les informations, le crédit et la formation nécessaire pour se diversifier et passer à des activités sources de revenus telles que l'agro-transformation et les cultures à valeur plus élevée. Le soutien à des arrangements de commercialisation efficaces dans les zones rurales où la commercialisation pourrait poser problème devrait être encouragé. Les pays développés devraient également continuer à soutenir les organismes internationaux des produits de base⁷⁴ et le Fonds commun pour les produits de base⁷⁵ afin d'améliorer la productivité et la qualité de la production de produits de base en Afrique, par exemple le programme d'amélioration de la qualité du café⁷⁶. Il est particulièrement important de prendre des mesures dans le domaine du café en raison de problèmes de surdépendance et de production excédentaire et en raison des prix très bas que des millions d'agriculteurs de l'Afrique rurale reçoivent⁷⁷. Une augmentation du financement de la part des pays développés contribuerait à augmenter la participation des groupes de producteurs au « commerce équitable ». La demande en produits portant la marque « fair trade » (commerce équitable) augmente, mais des investissements sont nécessaires pour développer la capacité des groupes de producteurs d'Afrique de répondre aux demandes exigeantes des marchés des pays développés.

57 Les marchés d'exportation offrent des possibilités très lucratives mais peuvent s'avérer très difficiles à exploiter. Les grands détaillants tels que les supermarchés européens jouent un rôle décisif dans la structuration de la production et le traitement des légumes frais exportés d'Afrique. Les 30 plus grandes chaînes de supermarchés au monde contrôlent près du tiers des ventes de produits d'épicerie⁷⁸. Leurs normes d'entreprise ou informelles⁷⁹ peuvent s'avérer encore plus rigoureuses que les normes officielles, telles que les normes sanitaires et phytosanitaires décrites plus loin dans ce chapitre, ce qui a pour effet d'exclure les petits agriculteurs et de concentrer les affaires entre les mains des grandes entreprises. En 1997, environ 70 % des revenus de l'exportation de produits horticoles de valeur élevée du Kenya provenaient des petits exploitants agricoles. En 2000, la nécessité de se conformer aux normes alimentaires internationales a réduit ce chiffre à 30 %⁸⁰. D'après les estimations, les effets de la réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments adoptée en 2005 par l'Union européenne⁸¹ pourrait coûter au Kenya plus de 400 millions d'USD par an en revenus

d'exportation perdus⁸². Si les pays d'Afrique ne se conforment pas à ces normes (voir les sections suivantes), un changement des habitudes d'achat d'autres régions, telles que l'Amérique latine, pourrait avoir lieu. Les supermarchés devraient évaluer l'impact de leurs pratiques d'achat et d'élaboration de normes sur les petits exploitants et les aider à s'intégrer dans la chaîne de l'offre. Des pratiques telles que le paiement dans les 30 jours pourrait augmenter leurs chances de survie.

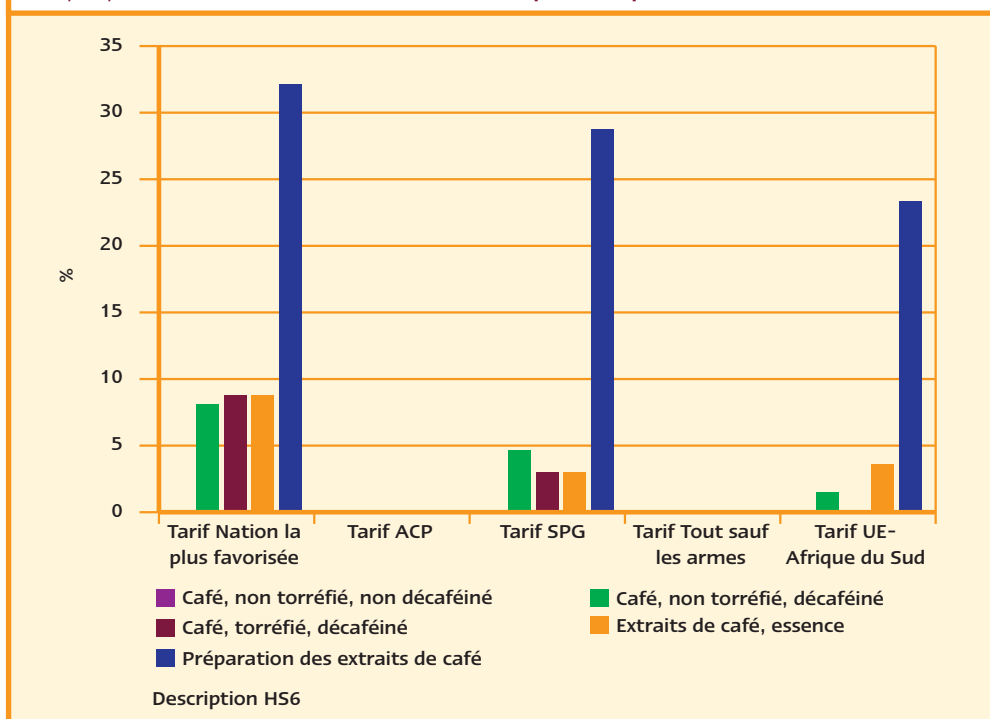
Le risque et l'incertitude

58 L'augmentation de la productivité suppose des investissements, mais les agriculteurs n'investiront pas s'ils ne sont pas absolument certains de leurs revenus. Les pays africains ont, individuellement et collectivement, essayé différentes modalités de commercialisation pour s'attaquer au problème. De nombreux offices de commercialisation d'État ont fermé parce qu'ils sont devenus insolvables ou n'ont pas offert des conditions séduisantes aux agriculteurs. Des infrastructures institutionnelles efficaces peuvent contribuer à combler ce vide et aider à gérer le risque de prix et la « découverte des prix ». Des manières novatrices d'utiliser les technologies de l'information et de la communication peuvent permettre aux petits exploitants de disposer d'informations sur les marchés, par exemple par l'utilisation des téléphones mobiles, comme cela a été tenté en Ouganda⁸³. Les gouvernements peuvent faciliter les choses en faisant exécuter les contrats afin d'empêcher les manquements et en améliorant la transparence avec laquelle ils gèrent les importations et l'aide alimentaire. Ceci aura pour effet d'améliorer les incitations et les activités des négociants privés sur le marché des denrées de base⁸⁴.

59 Les bourses de marchandises⁸⁵ peuvent surmonter les problèmes d'information et d'exécution sur le marché. Le processus de définition du prix sur ces bourses de marchandises est transparent et tiré par le marché. Elles offrent également des services tels que le transport, l'entreposage et la diffusion des informations, en plus des opérations au comptant et à terme. La Bourse sud-africaine des marchandises à terme est largement reconnue comme le mécanisme de « découverte de prix » pour le maïs dans la région de l'Afrique australe. Il pourrait peut-être être justifié de créer d'autres bourses de marchandises régionales similaires, telles qu'une bourse des marchandises de l'Afrique orientale⁸⁶.

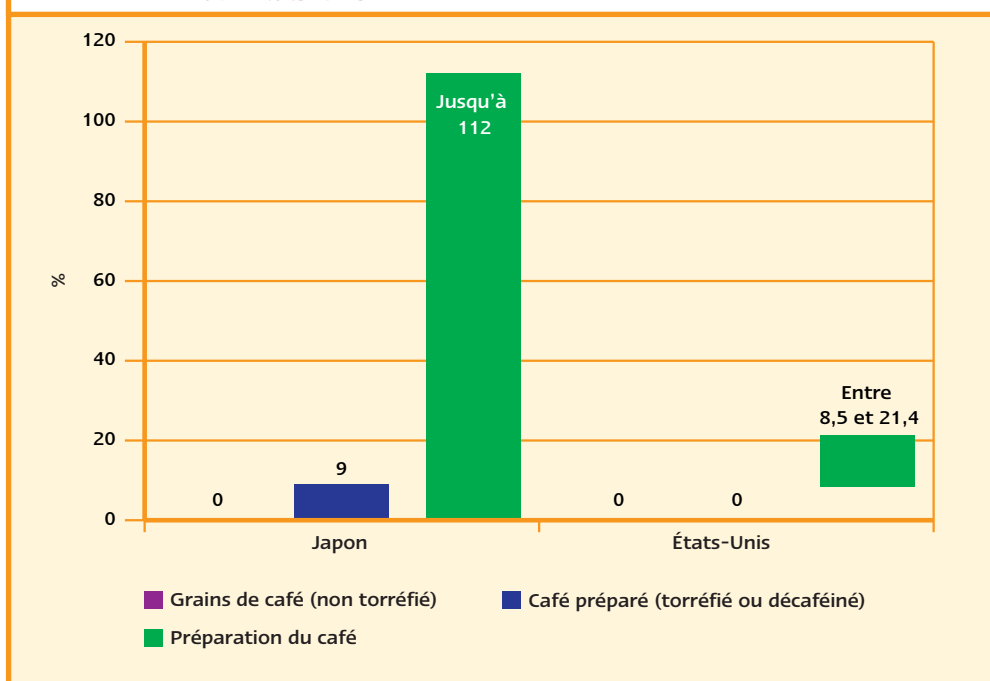
60 Les solutions basées sur le marché, telles que le projet de gestion du risque de prix des produits de base de la Banque mondiale, peuvent donner aux producteurs des pays en voie de développement accès à des produits de gestion de risque utilisés dans le monde développé et fondés sur les marchés internationaux. Les outils reposant sur le marché, bien que n'étant pas une panacée, peuvent offrir une plus grande sécurité pour un certain nombre de produits de base⁸⁷. Le marché à terme est adapté à la gestion des risques résultant des fluctuations de prix à court terme, mais pas à la gestion des chutes des cours à long terme. Certains gouvernements africains (la Côte-d'Ivoire et le Ghana, par exemple) ont vendu « à terme » leurs exportations de cacao et de nombreux pays francophones ont ainsi vendu leurs exportations de coton. Mais le recours aux instruments boursiers n'est pas répandu en Afrique. Une utilisation plus poussée des marchés internationaux du risque pourrait être une solution lorsque les secteurs financiers manquent de maturité et ne comportent qu'un nombre limité de produits financiers peu sophistiqués. Cependant, un usage répandu est peu probable sans assistance technique pour le développement de l'infrastructure et de l'expertise institutionnelles requises. La communauté des donateurs peut aider en apportant un plus grand soutien à la mise en œuvre de programmes dans ce domaine et en contribuant au développement de la capacité de gérer l'instabilité des cours des produits de base, notamment dans le cadre de programmes de développement rural.

Graphique 8.9 Échelle des droits de douane pour les produits du café dans l'UE



Source : Adapté de Bureau et al, 2004

Graphique 8.10 Échelle des droits de douane pour les produits du café au Japon et aux États-Unis



Source : Adapté de Bureau et al, 2004

Contraintes pesant sur la diversification

61 Beaucoup affirment que la structure des droits de douane dans les pays riches nuit au secteur de la transformation en Afrique. Si l'on considère les « droits liés » – droits de douane qui s'appliquent à tous les membres de l'OMC – tous les secteurs sont concernés par « l'escalade des droits de douane » (lorsque les droits de douane augmentent avec le niveau de transformation). Mais, étant donné que les exportations africaines bénéficient d'un accès « préférentiel » aux marchés (cf. section 8.3.2), elles se heurtent à une escalade des droits de douane relativement limitée sur les marchés de l'Union européenne et des États-Unis⁸⁸. Cependant, un certain degré d'escalade existe toujours lorsque les produits sont exclus des systèmes de préférences. Par exemple, sous la loi américaine sur la croissance et les possibilités en Afrique, de nombreux produits jugés « sensibles » sont exclus de l'accès en franchise de droits de douane. Ceci concerne des produits tels que l'huile de soja, le sucre et le cacao, le tabac et le coton, qui intéressent l'Afrique⁸⁹. Dans l'Union européenne, pour les pays d'Afrique ne faisant pas partie des moins avancés, les produits concernés comprennent la viande (le bœuf, le porc et la volaille), l'huile de soja, l'arachide, le sucre, le cacao, les oranges et les ananas. Les exemples les plus souvent cités pour illustrer l'escalade des droits de douane sont le café⁹⁰ et le cacao⁹¹. Cependant, l'escalade pour le café africain est évidente uniquement sous le système japonais des préférences et pour le café préparé de manière élaborée sur le marché américain (graphiques 8.9 et 8.10). Pour les produits issus du cacao, cependant, il existe des preuves d'escalade des droits de douane dans certains systèmes préférentiels au cours des derniers stades de la chaîne de transformation⁹². Ceci est particulièrement marqué avec le système japonais : les fèves de cacao entrent à 0 %, la pâte de cacao à 5 %, la pâte de cacao dégraissée à 10 %, la poudre de cacao à 13 % et le chocolat et les produits élaborés à plus de 280 %.

62 D'après les importateurs, la plus grande préoccupation n'est pas l'escalade des droits de douane, mais la nécessité de se conformer à des normes, d'obtenir des certificats d'origine et de gagner la confiance des consommateurs (nous reviendrons sur la question des normes plus loin dans ce chapitre). Cependant, s'il est vrai que l'escalade des droits de douane ne constitue pas un problème majeur, il n'y a aucune raison de ne pas éliminer les distorsions qui restent.

63 L'état du marché pour certains produits de base est également contrôlé par un petit nombre de grandes sociétés intégrées, qui récupèrent l'essentiel de la valeur d'un produit. Dans le secteur du café, par exemple, 90 % de la valeur va aux négociants, aux entreprises de transformation et aux détaillants⁹³. De nombreux pays d'Afrique se trouvent pris au piège de la production de produits à faible valeur ajoutée parce qu'ils n'investissent pas dans les équipements de transformation. Il faudrait aider les pays d'Afrique à diversifier leur production en optant pour des produits dynamiques à valeur ajoutée plus élevée, par la transformation et le passage à d'autres secteurs où ils possèdent un avantage comparé.

64 Plusieurs fonds de diversification ont été recommandés par la communauté internationale à l'appui du changement structurel des économies dépendant des produits de base⁹⁴. L'initiative de capacité de productivité africaine du NEPAD/UA est une proposition concrète plus précise, reposant sur l'avantage comparé de l'Afrique⁹⁵. Cadre politique de l'effort d'industrialisation de l'Afrique axé sur la participation du secteur privé, englobant également les questions de science, de technologie et d'innovation (cf. chapitre 4), cette initiative s'attaque aux contraintes qui empêchent les économies africaines de participer activement au commerce mondial et aux flux d'investissements et visent à réorienter la production sur des secteurs à plus grande valeur ajoutée. Les priorités sont à la fois sous-régionales et sectorielles⁹⁶. Cependant, un investissement de grande échelle s'impose car le succès dépend d'un ensemble de politiques et des infrastructures. Une facilité souple a été créée pour permettre l'obtention de fonds. L'agro-transformation a été identifiée comme une priorité sectorielle pour toutes les régions, mais étant donné les contraintes qui existent, des investissements en installations et équipements pouvant se monter à 75 millions d'USD

seraient nécessaires⁹⁷. Les pays auraient également besoin qu'on les aide à élaborer une stratégie de marketing afin de pouvoir accéder à des marchés plus récents tels que l'Inde et la Chine (un indicateur de succès potentiel pourrait être une augmentation d'au moins 50 % de la valeur des exportations de fruits transformés). Les donateurs devraient apporter au moins 70 millions d'USD⁹⁸ (prêts et garanties exclus) pour que la facilité puisse devenir opérationnelle.

8.3 Possibilités de participer au commerce

Le commerce de l'Afrique

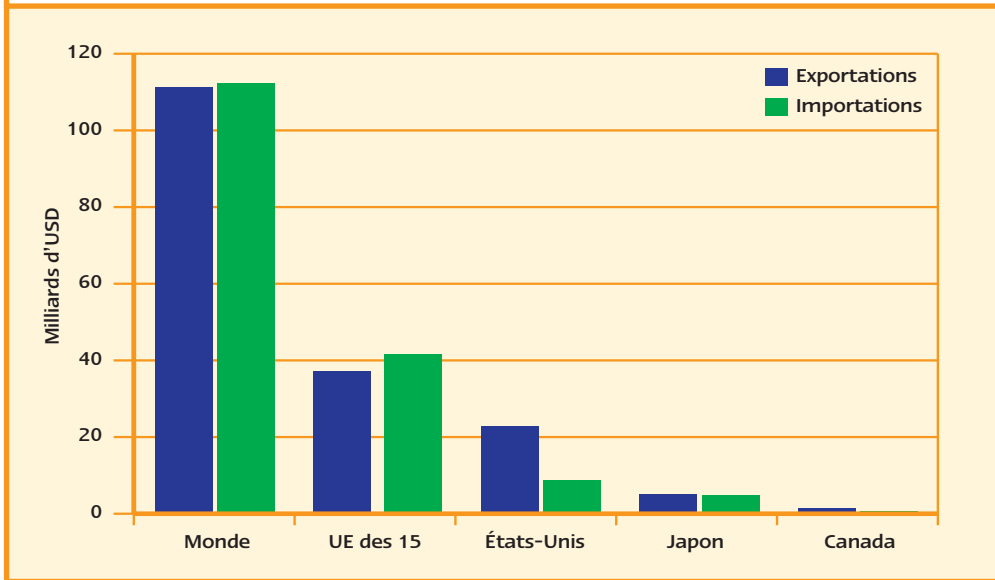
65 Dans les sections précédentes, nous avons essayé de déterminer comment développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce et de devenir compétitive sur les marchés mondiaux. Mais l'Afrique doit être en mesure d'entrer sur ces marchés dans de meilleures conditions qu'à l'heure actuelle. Les pays riches prêchent les avantages du libre-échange mais ne le pratiquent pas et cette hypocrisie nuit constamment aux progrès mondiaux dans le domaine du commerce. Dans les sections suivantes, nous expliquons comment parvenir à rendre la situation plus équitable pour le commerce africain.

66 Les accords multilatéraux fournissent le cadre principal pour les règles et les termes de l'échange. En 1945, les pays développés se sont efforcés d'éliminer les barrières commerciales protectionnistes. Jusqu'au cycle de l'Uruguay (1986-1994), les pays en voie de développement ont eu peu de poids dans les négociations commerciales et, par conséquent, les produits dans lesquels les pays pauvres sont spécialisés ont fait l'objet de très peu d'attention. Heureusement, les choses ont progressé. Le cycle de Doha de négociations commerciales mondiales axées sur le développement vise à réduire les barrières douanières et autres obstacles au commerce des produits particulièrement importants pour les pays en voie de développement. Ces négociations ont échoué au sommet ministériel de Cancun en septembre 2003, principalement parce que les dirigeants n'avaient pas suffisamment l'ambition de faire progresser le développement. Après certains retards, les négociations ont repris. L'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC a défini les paramètres globaux des négociations du sommet ministériel de Hong Kong de décembre 2005. Après l'échec de Cancun, cette année sera décisive pour l'avancement du développement aux négociations de Doha et c'est à Hong Kong que des décisions concrètes doivent être prises.

67 Du point de vue de l'Afrique, nous pensons que le cycle de Doha devrait se fonder sur les principes suivants :

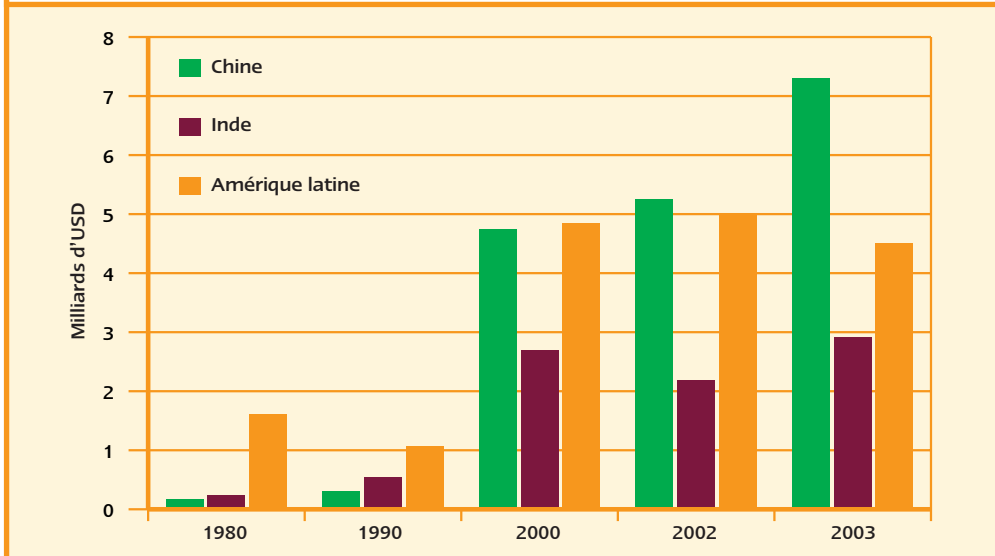
- (a) Créer un environnement commercial international plus équitable qui élimine les obstacles auxquels l'Afrique se trouve confrontée dans l'exportation de ses produits, y compris le système de préférences ;
- (b) Veiller à ce que l'Afrique puisse bénéficier d'un système basé sur les règles, y compris le soutien aux négociations commerciales⁹⁹ et à la gestion des affaires juridiques, et faciliter l'accroissement de l'adhésion de l'Afrique¹⁰⁰ (cf. chapitre 10) ;
- (c) Veiller à ce que le traitement spécial et différentiel fonctionne pour l'Afrique, en accordant la priorité au développement sans recourir aux litiges juridiques, avec une souplesse suffisante pour permettre à la réforme commerciale de se dérouler à un rythme décidé localement – et non pas imposé par la réciprocité ou les conditionnalités de politique économique des IFI – avec un séquençement approprié et dans le cadre des stratégies commerciales et de développement régionales et nationales ;
- (d) Développer un processus de décision plus transparent et intégrateur au sein de l'OMC ;
- (e) Offrir un soutien important pour aider l'Afrique à développer sa capacité de participer au commerce et à s'ajuster aux réformes commerciales.

Graphique 8.11 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers le monde et le groupe QUAD (UE, États-Unis, Canada, Japon), 2003



Source : Statistiques des directions du commerce du FMI, 2004

Graphique 8.12 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers l'Inde, la Chine et l'Amérique latine



Source : Manuel des statistiques de la CNUCED, en ligne

68 Des résultats ambitieux au cycle de Doha se traduiront par des gains importants pour les pays en voie de développement¹⁰¹. Les bénéfices pour les pays d'Afrique subsaharienne sont relativement réduits à court terme, mais augmenteront à long terme si les mesures que nous recommandons sont adoptées. À court terme, l'Afrique a besoin d'un meilleur accès, par le biais de systèmes de préférences plus efficaces – mesure relativement peu coûteuse pour les pays riches – et de recevoir une « aide au commerce » pour l'aider à s'adapter à la

réduction des obstacles commerciaux. À moyen terme, l'Afrique a besoin de développer sa capacité de participer au commerce, en bénéficiant de niveaux soutenus d'investissements d'infrastructure, entre autres, ainsi que de politiques appropriées pour élaborer et séquencer la réforme commerciale. Des niveaux élevés de soutien seront nécessaires de la part des pays développés pour aider l'Afrique dans ces domaines. Globalement, l'Afrique doit stimuler sa compétitivité afin de bénéficier le plus possible de Doha.

69 Le potentiel de bénéfices importants renforce la nécessité de rallier la volonté politique et de réussir le cycle de Doha. Les estimations des bénéfices pouvant être tirés varient, car elles se fondent sur des hypothèses différentes, mais tous ces modèles montrent que seule une libéralisation ambitieuse décidée à Doha bénéficiera vraiment à l'Afrique. Ces bénéfices seront plus grands si l'Afrique réduit davantage encore ses propres barrières commerciales à un rythme approprié et si elle parvient à progresser rapidement par rapport au programme de facilitation du commerce. Si le cycle de Doha n'est pas ambitieux, l'Afrique risque de perdre : les obstacles sérieux, en particulier pour ceux qui concernent les « produits sensibles » risquent de perdurer et la valeur des préférences dont bénéficie l'Afrique diminuera.

70 Le mauvais usage que les pays développés font de la classification « produits sensibles » pose une menace sérieuse pour Doha. D'après les estimations, si seulement 2 % des lignes tarifaires agricoles des pays développés sont classées sensibles, et reçoivent par conséquent un abattement de 15 % seulement, les trois quarts des bénéfices en termes de bien-être mondial seront perdus¹⁰².

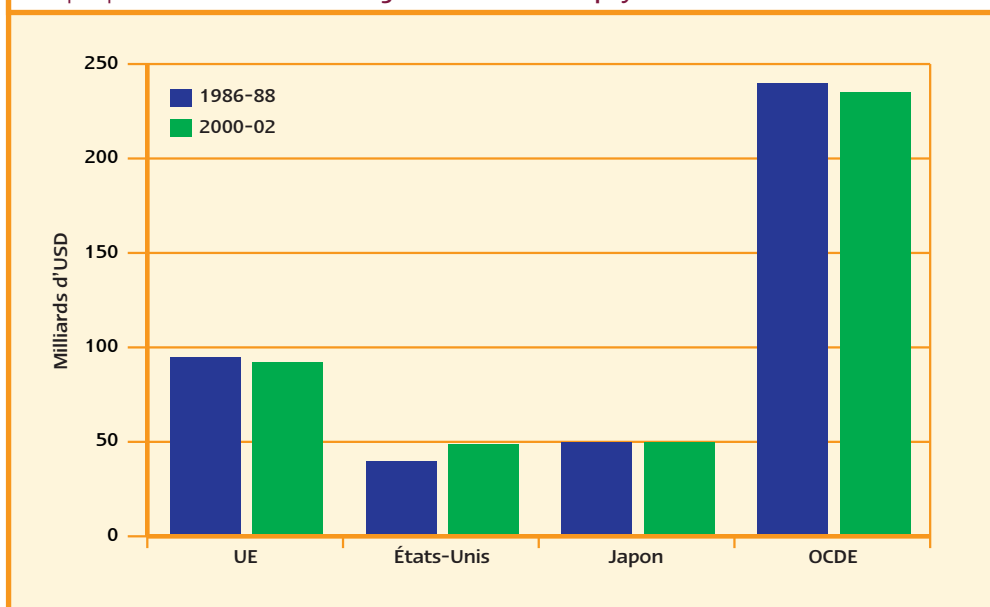
71 L'Afrique a également besoin de réduire sa dépendance vis-à-vis de ses anciennes relations commerciales avec l'Europe et de développer ses échanges avec d'autres marchés, notamment dans le sud (cf. graphique 8.11 pour une indication des progrès récents). Parce que l'Europe s'élargit et intègre des nations plus pauvres, ces rapports sont appelés à changer de toute façon. Les nouveaux marchés sont importants. Par exemple, ces dernières années, le commerce entre la Chine et l'Afrique a considérablement augmenté. En 2004, il s'élevait à plus de 20 milliards d'USD¹⁰³, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année précédente. Le commerce sud-sud augmente rapidement et plus de 40 % des exportations des pays en voie de développement sont désormais destinées à d'autres pays en voie de développement¹⁰⁴ (cf. graphique 8.12). Les États-Unis importent plus des pays en voie de développement que des pays développés et 40 % de ses exportations sont destinées aux pays en voie de développement. C'est ce que le président brésilien Lula appelle la « nouvelle géographie du commerce et de l'économie » et c'est pour cela qu'il a demandé une réduction de 50 % des droits de douane entre les pays en voie de développement¹⁰⁵.

8.3.1 L'agriculture dans le programme de développement de Doha

72 L'agriculture est le secteur le plus important pour la majorité des pays d'Afrique subsaharienne et pour la majorité de la population, comme nous l'avons vu à la section 7.3.3. La plupart des pays africains n'ont pas de minerais précieux à exploiter et seuls neuf d'entre eux sont de grands exportateurs de pétrole. Bien que le secteur de l'agriculture soit d'une valeur relativement réduite pour toute l'Afrique (par rapport au pétrole et aux produits manufacturés), il représente 70 % de l'emploi¹⁰⁶ ou plus et domine les exportations de la plupart des pays.

73 L'agriculture compte pour 30 % du PIB de l'Afrique directement, et pour une part beaucoup plus élevée si l'on inclut les activités liées à l'agriculture¹⁰⁷. Ce secteur de la production est dominé par les pauvres (voir la section consacrée à l'agriculture au chapitre 7). Par contre, l'agriculture n'est pas d'une grande importance économique pour la plupart

Graphique 8.13 Le soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE

des pays développés, où elle ne représente qu'un petit pourcentage du PIB et où seulement 5 % de la population environ dépend de l'agriculture, contrairement à ce qui se passe en Afrique. Pourtant, les secteurs agricoles de la plupart des pays de l'OCDE sont les plus lourdement subventionnés et protégés de leurs économies, et la situation n'a pas beaucoup changé au cours des décennies passées (cf. graphique 8.13).

74 Le soutien total aux agriculteurs des pays de l'OCDE en 2003 s'est élevé à 350 milliards d'USD, soit 1 milliard d'USD par jour¹⁰⁸. Sur cette somme, 257 milliards d'USD étaient consacrés au soutien aux producteurs et 52 milliards d'USD au soutien à la RD, à la formation, au marketing et à la promotion. L'essentiel du soutien aux producteurs est offert par le biais de barrières qui maintiennent les prix artificiellement élevés – environ 160 milliards d'USD – par opposition aux 97 milliards d'USD versés directement aux producteurs. L'UE, les États-Unis et le Japon représentent 90 % du soutien total dans l'OCDE et l'essentiel de ce support est destiné au lait, à la viande, aux céréales et au sucre¹⁰⁹. Ce soutien équivaut à 16 fois l'aide de l'OCDE à l'Afrique (22 milliards d'USD en 2002). Il suffirait de transférer un septième de ces ressources à l'aide pour doubler les volumes d'aide mondiaux.

75 Ces versements des gouvernements à l'agriculture coûtent très cher aux consommateurs et aux contribuables de l'UE, ainsi qu'aux agriculteurs des pays pauvres. Pire encore, ces versements vont principalement aux riches, aux entreprises et aux propriétaires. Seulement 4 % du soutien de l'UE va aux 25 % d'exploitations agricoles les plus petites. Le chiffre est à peu près le même aux États-Unis. Les 25 % d'exploitations agricoles les plus grandes reçoivent plus de 70 % du soutien, chiffre qui atteint 80 % aux États-Unis¹¹⁰. Le coût de la PAC pèse le plus sur les pauvres (les denrées alimentaires en particulier consomment relativement plus de leur revenu) : les sommes en question équivalent à plus de 1 500 USD qui s'ajoutent au budget alimentaire annuel d'une famille de quatre personnes¹¹¹. Les consommateurs des pays riches, c'est-à-dire le public, ont le plus à gagner de la cessation du gaspillage que représentent la protection et le soutien à l'agriculture.

76 Ces préoccupations ont toutes été vigoureusement émises au cours de nos cinq consultations régionales avec la société civile et le monde des affaires en Afrique et dans la majorité des soumissions que nous avons reçues sur les questions commerciales.

77 Les pays en voie de développement se trouvent confrontés à un ensemble énorme de mesures protectionnistes sur les marchés des pays développés. Parmi ces obstacles, citons des « droits de douane » élevés, taxes appliquées à la frontière sur les marchandises importées. Les droits de douane moyens appliqués sur les produits agricoles sont de 22 % dans l'UE et de 14 % aux États-Unis, soit trois à quatre fois plus que pour les produits manufacturés. En outre, les « pics tarifaires » sont beaucoup utilisés : il s'agit de droits très élevés appliqués à des produits spécifiques. Ces droits concernent plus de 40 % des lignes tarifaires agricoles dans l'UE et au Japon. Les droits de douane maximum aux États-Unis sur les fruits et les fruits secs sont de plus de 200 %. Ils sont de 300 % sur la viande dans l'UE. Les « quotas de droits » limitent le volume des importations et les « droits spécifiques » sur les « produits sensibles » sont particulièrement lourds¹¹². « L'escalade des droits de douane » constitue un obstacle dont nous avons parlé plus haut. Pour la plupart des produits subsahariens, les systèmes d'accès préférentiel réduisent l'impact de ces obstacles, sans toutefois les annuler complètement. Même avec ces systèmes, la complexité des obstacles restants nuit à l'entrée. C'est pourquoi l'élimination simple et complète de tous ces obstacles aux exportations africaines est tellement importante.

La réforme agricole aux États-Unis

78 Ces dernières années, la réforme agricole américaine a été inversée : les subventions aux agriculteurs ont augmenté après avoir baissé. La loi agricole américaine de 2002¹¹³ a institutionnalisé le soutien d'urgence aux agriculteurs américains, avec une valeur sur 10 ans de 190 milliards d'USD, soit une augmentation de 83 milliards d'USD par rapport aux programmes précédents. De même, les liens sont plus forts entre les subventions et les décisions de production. Cette approche entraîne des excédents et par conséquent le dumping de produits agricoles. La politique américaine du coton est un exemple extrême des dégâts que cette démarche cause sur les pauvres d'Afrique (voir ci-dessous la section consacrée au coton).

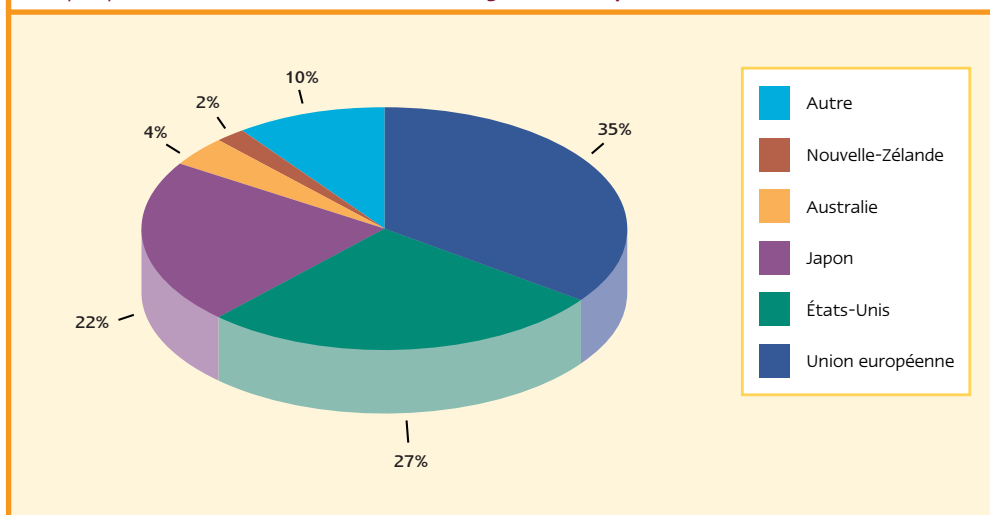
79 Les États-Unis sont également le plus grand utilisateur des crédits à l'exportation¹¹⁴, lesquels peuvent fournir l'équivalent des subventions, en partie par la réduction du coût du crédit et en partie par la réduction du risque grâce à la fourniture de garanties gouvernementales et d'assurances crédit. Ces programmes américains s'élèveraient à environ 5,5 milliards d'USD sous la loi agricole de 2002¹¹⁵. L'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC comporte un engagement d'élimination des subventions à l'exportation, mais aucune date n'a été fixée à cette fin.

80 Le soutien américain aux exportations agricoles est essentiellement un « avantage social pour les agriculteurs », mais comme en Europe, les principaux bénéficiaires de ces versements sont surtout les riches¹¹⁶. Pire encore, ce sont les pauvres consommateurs et contribuables américains qui payent cet avantage. D'après les estimations, les droits de douane coûtent à l'ouvrier américain moyen à bas revenu l'équivalent de cinq jours de revenu¹¹⁷. La loi agricole arrivera à expiration en 2007 et les négociations qui ont lieu actuellement, y compris les mesures récentes sur la réduction des versements agricoles dans le budget de 2005, donnent aux États-Unis une occasion de réformer le soutien agricole.

La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne

81 La politique agricole de l'UE est déterminée par la politique agricole commune (PAC), élaborée après la Seconde Guerre mondiale. Son objectif était de promouvoir la sécurité alimentaire en garantissant le maintien des prix agricoles à des niveaux élevés pour stimuler la production. Mais, sans une nouvelle réforme crédible de la PAC, l'Union

Graphique 8.14 Estimation du soutien agricole aux producteurs dans l'OCDE¹¹⁸, 2003



Source : OCDE, 2004b

européenne ne sera pas en mesure de contribuer utilement à un résultat favorable au développement au cycle de Doha. En outre, si l'Union européenne ne progresse pas assez à cet égard, les États-Unis et le Japon ne se sentiront pas obligés de s'attaquer à cette question politiquement sensible.

82 Comme le montre le graphique 8.14, l'UE est le plus grand protecteur de l'agriculture au monde. L'UE compte également pour 90 % des subventions aux exportations agricoles de l'OCDE. Le soutien brut des consommateurs et des contribuables aux agriculteurs représente seulement 2 % des recettes agricoles en Nouvelle-Zélande, mais environ 20 % aux États-Unis et au Canada, 35 % dans l'Union européenne et 58 % au Japon. Le Japon consacre 1,4 % du PIB au soutien agricole, l'UE 1,3 % et les États-Unis 0,9 %.

83 La PAC affecte les autres pays de plusieurs manières importantes : en augmentant la production mondiale, ce qui a fait baisser les cours mondiaux¹¹⁹ ; en élevant artificiellement les prix dans l'UE ; en excluant d'autres de ses marchés ; en subventionnant lourdement les exportations et en nuisant à la stabilité des cours mondiaux¹²⁰. Bien qu'il soit demandé à l'UE d'aider les pays lorsqu'ils se trouvent confrontés à des chocs au niveau des produits de base (cf. chapitre 9), l'UE contribue également à ces chocs par ses politiques agricoles.

84 En raison de son accès préférentiel aux marchés de l'UE, l'Afrique a, d'une certaine manière, bénéficié des distorsions de la PAC. Le bœuf du Botswana n'a pas eu à entrer en concurrence avec le bœuf d'Argentine sur les marchés de l'UE, ni le sucre de l'île Maurice avec celui du Brésil, et certains producteurs africains bénéficient des prix artificiellement élevés de l'UE : par exemple, les cours du sucre y sont près de trois fois supérieurs aux cours mondiaux¹²¹.

85 Ces avantages cesseront à mesure que la réforme du commerce mondial progressera. En définitive, la PAC et les autres mesures de protection agricole de l'OCDE diminueront et l'Afrique doit s'y préparer. En outre, si l'Afrique a bénéficié des distorsions et du protectionnisme de la PAC, elle ne s'est pas encore mesurée pleinement à l'impact du protectionnisme des pays développés sur les marchés mondiaux, parce que sa capacité d'offre est tellement réduite. Si l'Afrique produisait des quantités importantes de sucre et de bœuf de qualité exportable, elle se trouverait en lice avec les produits lourdement subventionnés de l'UE et d'autres pays développés. Si l'Afrique peut développer sa capacité

d'offre, ce qu'elle doit faire nous semble-t-il, la réforme de la PAC – comme les autres réformes agricoles de l'OCDE – deviendra vite une condition préalable pour l'Afrique. Sans réforme, les exportations africaines pâtiront de la production lourdement subventionnée de l'UE et de l'OCDE.

86 Les problèmes de la PAC ont été reconnus et l'UE a entrepris plusieurs réformes importantes et difficiles, et les progrès accomplis constituent les fondements d'autres réformes futures. Citons par exemple « Agenda 2000 »¹²² puis, en 2003, le commencement du découplement graduel des paiements aux agriculteurs de la production. Bien que le niveau global de soutien aux producteurs soit peu appelé à changer, d'après les projections de l'OCDE¹²³, la nouvelle structure devrait moins créer de distorsions sur le plan du commerce. D'autres progrès ont été accomplis lorsque l'UE a accepté de réduire les subventions aux exportations dans l'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC.

87 Nous pensons que ces réformes doivent être accélérées et que le cycle de Doha offre la meilleure occasion de le faire. Étant donné que la PAC absorbe près de 40 % (environ 40 milliards d'USD) du budget de l'UE et que l'économie de l'UE connaît une croissance de 0,8 % seulement, il est grand temps pour les gouvernements européens de se préoccuper des possibilités que ce gaspillage empêche d'exploiter¹²⁴.

Le protectionnisme à l'œuvre : le coton, le sucre, la pêche

88 Le protectionnisme du monde développé est beaucoup plus néfaste pour certains produits que pour d'autres. Le coton, le sucre et la pêche font ressortir certains des problèmes majeurs.

89 Le coton : le soutien des États-Unis à ses producteurs de coton s'élevait à 3,9 milliards d'USD en 2002, ce qui a fait baisser les cours mondiaux de 10-20 %, les pertes de revenu annuelles pour les pays producteurs de coton en Afrique occidentale étant estimées à 250 millions d'USD¹²⁵. Ce soutien devrait se maintenir à ces niveaux au cours des six prochaines années, ce qui garantit aux agriculteurs américains le double du cours mondial actuel du coton. L'UE apporte jusqu'à 1 milliard d'USD de soutien à la production de coton de l'UE. Ces versements ont des conséquences dramatiques, qui nuisent aux revenus de plus de 10 millions de personnes qui dépendent du coton en Afrique occidentale. D'après les estimations, la suppression du soutien au coton de la part des États-Unis et de l'UE devrait augmenter les exportations de coton de l'Afrique subsaharienne de 75 %¹²⁶. Les agriculteurs africains sont beaucoup plus compétitifs que leurs homologues américains et européens : ils produisent une livre de coton au prix de 21 cents au Burkina Faso, contre 73 cents aux États-Unis¹²⁷. Le Brésil, avec le soutien officiel du Bénin et du Tchad, a récemment remis en question le soutien américain au coton à l'OMC, et une décision prise en comité en septembre 2004, à laquelle le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont contribué, a statué que le soutien des Américains au coton est pour l'essentiel contraire aux règles de l'OMC¹²⁸.

90 Le sucre : le sucre est un autre produit qui est fortement protégé par des droits de douane et des quotas et qui bénéficie de subventions importantes¹²⁹. Le soutien de l'OCDE aux producteurs de sucre nationaux équivaut approximativement à la valeur totale des exportations de sucre des pays en voie de développement. D'après les estimations, un passage au libre-échange dans le domaine du sucre élèverait les cours mondiaux de près de 40 % et générerait environ 4,7 milliards d'USD pour les pays en voie de développement¹³⁰. L'UE, la plus grande coupable, paye des prix si élevés que la betterave sucrière est cultivée dans des endroits où il est économiquement irrationnel et inefficace de le faire. En outre, bien qu'elle accorde l'accès préférentiel à 1,3 million de tonnes de sucre ACP, elle procède au dumping de 4,1 millions de tonnes de sucre subventionné sur le marché mondial. Aux États-Unis, dans les années 1990, la protection de 2 300 emplois de

l'industrie du sucre a coûté 800 000 USD chacun¹³¹. Une plainte du Brésil, de la Thaïlande et de l'Australie a abouti à une décision du comité de l'OMC selon laquelle l'UE viole les règles de l'OMC en exportant des quantités excessives de sucre subventionné. La réforme du secteur du sucre dans l'UE devrait réduire les prix et les quotas de production européens. Ceci bénéficiera aux pays en voie de développement mais entraînera de graves difficultés d'ajustement pour d'autres, y compris pour le secteur du sucre de Côte-d'Ivoire et de Madagascar¹³².

91 La pêche : les exportations de fruits de mer ont gagné en importance en Afrique ces dernières années, les exportations de la SADC ayant quadruplé entre 1998 et 2001 pour atteindre le chiffre de 892 millions d'USD. En 2001, les exportations africaines vers l'UE avaient atteint 1,75 milliard d'USD¹³³. Pourtant l'UE subventionne lourdement ce secteur : environ 1 milliard d'USD par an, dont 280 millions d'USD pour les 850 bateaux pêchant en dehors des eaux européennes¹³⁴. Si l'on ajoute à cela les règles d'origine rédigées de manière perverse et particulièrement contraignante (cf. section 8.3.2), les exportations africaines vers l'UE sont encore plus compromises. Les accords de pêche qui autorisent les bateaux européens à pêcher dans les eaux africaines sont souvent très mal négociés. Ils ne rapportent que 0,8 milliard de royalties environ et les thoniers de l'UE pêchant dans cinq États d'Afrique occidentale paient moins de 1 % de la valeur des quantités pêchées à ces gouvernements (l'aspect gouvernance de ce problème est également envisagé au chapitre 4). Des appels d'offres transparents et concurrentiels, y compris des actions plus organisées au niveau régional, pourraient aider l'Afrique à bénéficier des contrats qu'elle propose. En même temps, les flottes européennes subventionnées bénéficient d'un équipement supérieur, ce qui leur permet de pêcher beaucoup plus que les bateaux africains.

La réforme agricole : la voie d'avenir pour Doha

92 Un cycle de Doha ambitieux pourrait se traduire par des gains mondiaux en termes de développement de l'ordre de 80 à 250 milliards d'USD¹³⁵, ce qui pourrait sortir 100 millions de personnes de la pauvreté¹³⁶, selon les hypothèses. Ceux qui bénéficieraient le plus sont les consommateurs des pays développés, pour qui les produits seraient moins chers, et les pays en voie de développement, en partie en raison de la réduction de leurs propres droits de douane. Les deux tiers des gains mondiaux iraient aux pays développés, qui représentent toujours la majorité du commerce mondial. Les deux tiers proviendraient de la réforme agricole, car il s'agit du marché souffrant le plus des distorsions. Mais ces gains ne se réaliseront que si le cycle de Doha est ambitieux. Pour l'Europe, les États-Unis et le Japon, les coûts réels sont faibles et les bienfaits énormes, pour les économies comme pour le public. Pour les personnes concernées, des mesures appropriées peuvent être mises en place pour s'attaquer aux problèmes environnementaux et de développement rural, en vue d'améliorer la subsistance et non pas de lui nuire.

93 Lorsque le cycle de Doha a été lancé à la fin de l'année 2001, l'objectif était de le consacrer au développement. Il devait s'agir du résultat final. Il ne s'agissait pas seulement de traiter des affaires courantes. Le sommet ministériel de Hong Kong, prévu pour la fin 2005, ne doit pas échouer, comme l'a fait celui de Cancun, par manque d'ambition ou par ignorance des préoccupations des pays en voie de développement. Les enjeux sont trop élevés, y compris la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Nombre de personnes craignent que les ambitions de développement de Doha soient trop limitées : c'est ce qui ressort de l'analyse réalisée par le projet Millénaire des Nations unies et de nos consultations avec la société civile, le monde des affaires, les experts du commerce africain, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture¹³⁷ et d'autres.

94 L'Afrique ne bénéficiera d'un cycle de Doha ambitieux que si le développement de sa capacité de participer au commerce bénéficie d'un soutien marqué de la part des pays

développés et si ces derniers l'aident à s'ajuster à la réforme du commerce. Rien de moins et l'Afrique échouera. Un manque d'ambition sur ces trois fronts – un cycle de Doha ambitieux, le développement de la capacité de participer au commerce et le soutien à l'ajustement commercial – et l'Afrique sortira de Doha non pas gagnante, mais perdante¹³⁸.

95 Si un cycle de Doha ambitieux se traduira par des bénéfices mondiaux importants, les gains immédiats pour l'Afrique subsaharienne seront assez réduits : 0,7-1,5 milliard d'USD, environ¹³⁹. La principale raison à cela est que la capacité de l'Afrique subsaharienne de participer au commerce est très faible. À court terme, elle ne peut pas faire un usage optimum de ces nouvelles possibilités. Elle le peut à long terme, avec des gains dynamiques d'environ 4 milliards d'USD, mais seulement si elle bénéficie du soutien des mesures décrites dans le présent rapport. L'histoire des négociations commerciales passées devrait nous amener à nous inquiéter : elles ont maintenu le protectionnisme des pays riches, tandis que les niveaux d'aide diminuaient et que les remboursements de la dette augmentaient.

96 Mais pour réussir ces négociations, il faudra également gérer les difficultés qui résulteront de l'ajustement nécessaire pour tirer parti des nouvelles possibilités et surmonter les difficultés, tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Des réformes importantes s'imposeront dans le secteur agricole des pays développés. Mais il ne doit pas s'agir là d'un scénario perdant-perdant. Un scénario gagnant-gagnant permettrait de rallouer les énormes ressources gaspillées en protection et en subventions à un programme ambitieux des pays développés en faveur de la protection de l'environnement et du développement rural. Ce programme s'appuierait sur les progrès actuels, par exemple en Europe, afin de réduire le soutien source de distorsions commerciales. Certaines des ressources ainsi économisées devraient être utilisées pour aider les pays pauvres, y compris en Afrique, à s'ajuster à un environnement commercial plus ouvert. En particulier, une aide devrait être offerte aux pays d'Afrique les plus touchés par la perte de valeur de leurs préférences et par la perte de recettes douanières et à ceux qui doivent faire face à une augmentation du prix des importations alimentaires.

97 Le type de cycle du développement que nous décrivons permettra à l'Afrique d'accéder à un système commercial mondial plus ouvert et lui offrira de bonnes incitations commerciales pour développer ses avantages comparatifs. Des marchés plus grands et plus ouverts dans les pays développés et en développement offriront à l'Afrique plus de possibilités. Les augmentations des cours mondiaux de certains produits qui feront suite à l'abolition des subventions et du soutien inciteront l'Afrique à exporter plutôt qu'à importer.

Les importations alimentaires

98 Dans l'ensemble, l'Afrique bénéficierait d'un environnement commercial plus équitable, mais la réduction des subventions et de la protection de l'OCDE pourrait avoir des effets négatifs à court terme¹⁴⁰. L'Afrique subsaharienne doit maintenant importer des denrées alimentaires, les importations ayant presque doublé dans les années 1990 et atteint environ 10 milliards d'USD (pêche exclue) entre 2001 et 2003. Ces importations se composent à 25 % de produits céréaliers tels que le maïs, le riz et le blé¹⁴¹. Si des progrès importants sont accomplis avec la libéralisation de l'agriculture à Doha, il est possible que les cours mondiaux des denrées alimentaires augmentent à court terme et que certains pays importateurs africains se trouvent confrontés à un problème d'ajustement considérable. À long terme, les impacts varieront en fonction de la capacité des pays de tirer parti d'un système commercial international plus ouvert et moins faussé. Le soutien en vue de faciliter la transition à court terme sera important et, là encore, comme nous l'avons vu plus haut, un large éventail de mesures est nécessaire pour développer la capacité côté offre, y compris en matière de production alimentaire, de stockage et de marchés. Certains pays auront besoin d'une aide

temporaire pour que leurs besoins alimentaires soient correctement satisfaits lorsque les prix des denrées alimentaires augmenteront.

Le commerce des biens et services non agricoles

99 La libéralisation du commerce est plus avancée au niveau multilatéral pour les produits non agricoles (Accès aux Marchés Non Agricoles – AMNA) que pour les produits agricoles. Par conséquent, les droits de douane moyens sont déjà relativement bas. Pour l'Afrique subsaharienne, les principaux problèmes qui se posent actuellement sont les suivants : l'élaboration de stratégies de fabrication et d'industrialisation adéquates, avec un échelonnement approprié de la réforme commerciale et le développement de la capacité de participer au commerce, plutôt que le simple accès aux marchés. Plusieurs de ces problèmes sont couverts au chapitre 7, ainsi que dans la dernière partie de ce chapitre.

100 Le commerce des services est limité non seulement par les droits de douane mais également par un large éventail de barrières non tarifaires et par la position politique des pays. La libéralisation du commerce des services offre des avantages potentiels aux pays africains en tant que prestataires et utilisateurs de services à forte intensité de main-d'œuvre. Cependant, il est préférable de gérer une telle libéralisation dans le cadre des stratégies de développement nationales, plutôt que par les négociations commerciales multilatérales de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ou par le biais d'accords de libre-échange. Nombre de pays d'Afrique mettront un certain temps à développer les institutions réglementaires, de concurrence, etc., nécessaires pour gérer des environnements plus libéralisés. Par conséquent, ils ont besoin de pouvoir le faire selon un calendrier approprié, de manière progressive et en s'alignant sur leurs stratégies de développement nationales. Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans ce rapport, forcer les pays pauvres à se libéraliser au moyen d'accords commerciaux n'est pas la bonne méthode pour déclencher la croissance et faire reculer la pauvreté, ni en Afrique ni ailleurs.

101 L'AGCS définit le cadre de règles juridiquement exécutoires qui régissent le commerce mondial des services par le biais de quatre « modes de prestation » : (1) les prestations transfrontalières (commerce électronique, télécommunications, etc.) ; (2) les consommations à l'étranger (tourisme, etc.) ; (3) la présence commerciale (services financiers, etc.) ; (4) le mouvement temporaire des personnes physiques.

102 Les pays développés ont traditionnellement rechigné à libéraliser le quatrième mode de prestation, à savoir le « mouvement des personnes physiques » en vue de fournir des services dans un autre pays. Ceci présente les avantages les plus évidents pour les pays en voie de développement, qui ont un avantage comparé en termes de coût de la main-d'œuvre. D'après une étude récente, si les quotas augmentaient de 3 % de la main-d'œuvre des pays développés, le bien-être mondial augmenterait de 156 milliards d'USD par an (70 % des gains résultant d'une augmentation des migrations proviendraient du mouvement d'ouvriers non qualifiés)¹⁴². Les gains pour l'Afrique pourraient s'élever aux environs de 14 milliards d'USD. À ce jour, toutefois, l'assouplissement des restrictions sur l'entrée temporaire a généralement été utilisé pour les ouvriers qualifiés, et non pas pour les ouvriers non qualifiés¹⁴³ – ce qui contribue à la fuite des cerveaux dont souffre l'Afrique. Citons, par exemple, le cas des infirmières qualifiées qui partent pour les hôpitaux des pays riches (cf. chapitre 4). Il est peu probable qu'une libéralisation complète du quatrième mode de prestation se produise et il n'est pas certain que cela soit réalisable du point de vue politique, bien que les « mouvements temporaires » présentent des avantages notables. La plupart des gouvernements de l'OCDE, leur public et leurs médias, sont extrêmement sensibles aux questions d'immigration et, depuis peu, aux questions de sécurité, bien qu'il faille noter que le quatrième mode de prestation porte sur les mouvements « temporaires », plutôt que sur l'immigration. Cependant, même des progrès réduits pourraient bénéficier à l'Afrique subsaharienne.

103 Certains pays en voie de développement ont maintenu des barrières importantes aux importations de services sur leurs propres marchés. Mais les services à forte intensité de compétences et de technologies peuvent accélérer la croissance et le développement, le secteur bancaire et celui des télécommunications étant souvent vus comme particulièrement importants dans le développement de la capacité de participer au commerce. La croissance future de l'Afrique devra reposer davantage sur les services et la fabrication. Ainsi, les obstacles aux importations de ce type risquent de nuire à la croissance future et aux perspectives de développement (cf. chapitre 7).

Les obstacles non tarifaires et les normes

104 Bien que, dans une certaine mesure, l'accès aux marchés se soit amélioré au cours des décennies passées, l'entrée sur les marchés des pays riches est devenue plus difficile pour l'Afrique en raison de nouveaux obstacles difficiles et coûteux à mettre en œuvre. Ces obstacles non tarifaires sont très préoccupants. Ils se présentent sous plusieurs formes : les quotas, qui limitent les quantités importées autorisées, les procédures administratives, les frais de douane, les taxes supplémentaires, l'inspection des expéditions, voire les restrictions monétaires (voir la section sur la facilitation du commerce). D'autres obstacles se présentent sous la forme de normes de santé et de sécurité. Dans les systèmes préférentiels, les règles d'origine constituent des obstacles non tarifaires majeurs (voir ci-dessous la section 8.3.2).

Encart 8.7 Les barrières commerciales - Les normes

Si l'UE utilisait les normes internationales, au lieu des siennes, pour les questions de traçabilité et de réglementation des résidus de pesticide dans le domaine des importations agricoles, les exportations de bananes africaines pourraient augmenter de 410 millions d'USD par an. En participant aux normes internationales, l'Afrique pourrait gagner jusqu'à 1 milliard d'USD par an en exportations supplémentaires de fruits secs et d'autres produits agricoles¹⁴⁴. Les données disponibles montrent que lorsque des normes sont édictées, des études d'impact devraient être réalisées pendant la phase de conception et après la mise en œuvre.

Parmi les nouvelles difficultés qui se présentent, citons les exigences de l'UE en termes de traçabilité des produits dans la chaîne alimentaire (réglementation CE 178/02). Bien que ces règles s'appliquent uniquement à l'intérieur de l'UE, les importateurs/distributeurs du secteur privé exigent l'adoption de systèmes de suivi et de pistage sophistiqués similaires, remontant jusqu'à l'agriculteur sur la chaîne de l'importation. Les nombreux petits exploitants qui assurent l'essentiel de la production africaine de nombreux produits horticoles n'ont pas les moyens de se plier à ces exigences.

Il est toutefois probable que la réglementation la plus récente (réglementation de l'UE relative au contrôle des aliments et des denrées alimentaires 882/04) ait le plus grand impact sur le commerce entre l'UE et l'Afrique. Cette réglementation exige que les autorités nationales des pays exportateurs garantissent que leurs systèmes de contrôle de sécurité sanitaire des aliments offriront en pratique un niveau de sécurité sanitaire des produits exportés équivalant à celui qui prévaut dans l'UE. Cette exigence aura un impact particulièrement marqué sur le secteur des plantes (celui des animaux et des poissons étant déjà étroitement contrôlé).

Source : Sources variées

105 Des normes telles que les normes sanitaires et phytosanitaires peuvent constituer de sérieux obstacles au commerce. Bien que leur effet puisse être assez accidentel, il peut être très dommageable. Les préoccupations des consommateurs des pays riches, la capacité de détection technologique accrue, etc., ont abouti à des normes sanitaires et phytosanitaires qui constituent maintenant des obstacles majeurs aux exportations africaines. Ce n'est pas le manque de volonté de se conformer à ces normes qui cause problème, ni un désaccord quant à leur raison d'être. Le problème est que les pays pauvres d'Afrique ne sont pas équipés pour répondre à ces exigences.

106 Deux mesures essentielles sont nécessaires pour aider l'Afrique. La première consiste à veiller à ce que les normes édictées ne soient pas inutilement rigoureuses, tout en veillant à ce que les besoins sanitaires et les préoccupations des consommateurs des pays développés soient pris en compte. Un « test de développement », y compris une étude d'impact, devrait être appliqué aux normes actuelles et nouvelles pour garantir que les bénéfices en termes de santé, etc. sont essentiels et que l'impact sur les pays en voie de développement est pris en compte. Les gouvernements africains devraient être consultés lors de l'élaboration de ces normes, et leur capacité de contribuer utilement au processus devrait être renforcée. La facilité de développement du commerce et des normes devrait être intégralement soutenue¹⁴⁵. Les possibilités d'harmonisation des normes devraient être étudiées afin de permettre aux exportateurs africains de mieux identifier et respecter ces normes.

107 Deuxièmement, l'Afrique aura besoin d'aide pour se conformer à ces normes. Les normes varient d'un marché à un autre et, bien souvent, le simple fait de justifier de la conformité aux normes est d'un coût dissuasif. Cela est le cas, par exemple, des normes qui régissent la qualité des produits ou des normes qui définissent les conditions sous lesquelles ils sont fabriqués. Le respect de ces normes peut également constituer une opportunité : la conformité signifie que les exportations africaines peuvent entrer sur les marchés du monde entier. La réglementation européenne récente sur les aliments et les denrées alimentaires (cf. encart 8.7) s'appliquera à partir de 2006 et nécessitera que les pays et les exploitations agricoles aient adopté une protection adéquate en matière d'hygiène, avec des normes sur la sécurité sanitaire des aliments, un organisme chargé de l'application de la loi, un organisme juridictionnel et des preuves montrant que le système fonctionne en pratique. L'Afrique aura besoin d'une aide importante pour se conformer à ces exigences et à d'autres du même type¹⁴⁶. Les investissements d'infrastructure (laboratoires, inspections, etc.) et les coûts de formation pourraient s'élever à 5 millions d'USD par pays ou plus si les implications sur la structure de production sont prises en compte. Le coût de la conformité aux normes d'hygiène européennes dans le secteur de la préparation du poisson au Kenya s'est élevé à plus de 0,5 million d'USD. Mais il serait possible de procéder à une estimation inférieure de près de 250 millions d'USD pour l'Afrique subsaharienne¹⁴⁷ – un petit investissement pour de grands bénéfices.

Les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)

108 L'accord de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), négocié au cycle de l'Uruguay, a introduit des règles relatives à la propriété intellectuelle dans le commerce international. Le NEPAD a demandé à l'OMC de veiller à ce que les pays africains reçoivent une assistance technique suffisante et des conseils pour pouvoir se conformer aux exigences de l'ADPIC¹⁴⁸. Bien que le rôle de l'ADPIC dans la prévention de l'accès aux médicaments pour les maladies mettant en danger la vie du malade soit la question la plus visible (cf. chapitre 6), la propriété intellectuelle possède un autre rapport avec le développement, par la promotion de l'innovation, des connaissances et de la créativité des pauvres¹⁴⁹.

109 Le piratage et la capacité pour les artistes de contrôler la reproduction de leurs œuvres donnent lieu à certaines inquiétudes. Par exemple, la toile de Kente est une forme

ghanéenne traditionnelle de tissage qui dépeint des événements importants de la vie et qui reflète l'histoire, la philosophie, l'éthique et les valeurs morales de la culture ghanéenne. Lorsqu'une chaîne de supermarchés américaine a reproduit les motifs de l'artiste ghanéen Gilbert « Bobbo » Ahiagble, qui œuvre à la préservation de la tradition de Kente, il n'avait aucun recours juridique dans la mesure où ses motifs ne bénéficiaient d'aucune protection juridique¹⁵⁰. Les pays développés devraient augmenter le soutien technique en faveur des pays et des régions d'Afrique afin d'étendre les droits de propriété intellectuelle aux connaissances et à l'innovation indigène.

Les accords de libre-échange (ALE)

110 Ces dernières années ont été marquées par une expansion rapide des accords de libre-échange. Il en existe plus de 170, dont certains entre des pays développés et des pays en voie de développement. Pour les pays en voie de développement, les plus grands avantages proviendront du processus multilatéral de Doha et non pas des ALE. Bien que ces derniers puissent présenter un intérêt, il importe qu'ils ne forcent pas les gouvernements des pays en voie de développement à prendre des engagements qui vont au-delà des accords multilatéraux actuels. Mais les ALE récemment négociés par les États-Unis, par exemple, comprennent des mesures visant à étendre la protection des brevets au-delà de celle convenue dans les ADPIC (également appelés « ADPIC + ») ou à assouplir les contrôles sur les comptes de capital.

111 Les pays développés devraient également veiller à prévoir suffisamment de temps et de souplesse dans les ALE pour permettre aux pays africains de s'adapter à un environnement commercial plus ouvert, en veillant à procéder de manière progressive. Les obligations réciproques devraient être réduites au minimum et ne pas s'accompagner des charges supplémentaires décrites ci-dessus. Il s'agit d'une préoccupation majeure pour l'Afrique dans le cadre des négociations de l'accord sur le partenariat économique en cours (voir plus loin). Les pays d'Afrique devraient avoir la souplesse de mettre en œuvre la réforme à un rythme approprié, conformément à leur propre stratégie de développement. La libéralisation forcée ne servira à rien. Il serait peut-être utile de revoir l'article XXIV du GATT qui pose les conditions d'une ouverture réciproque – afin que les deux parties éliminent tous les obstacles au commerce entre elles – pour le rendre mieux en mesure de répondre aux besoins des pays et régions en développement en leur accordant la souplesse de protéger certains secteurs si cela s'avère nécessaire.

Accords de partenariat économique entre l'UE et les ACP

112 L'UE négocie actuellement une série d'accords bilatéraux de ce type, les accords de partenariat économique (APE), avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces APE remplaceront les préférences de Cotonou qui fonctionnent actuellement dans le cadre d'une dérogation de l'OMC qui arrivera à expiration à la fin de l'année 2007. Mais beaucoup s'opposent aux nouveaux accords, car ils craignent qu'ils obligent l'Afrique à s'ouvrir aux exportations de l'UE, ce qui est véritablement préoccupant. La Commission européenne (CE), qui agit au nom de l'UE sur les questions commerciales, doit veiller à ce que les APE soutiennent les besoins de développement. Cela signifie : ne pas obliger les pays pauvres à se libéraliser, adopter une approche non mercantiliste, autoriser certains pays d'Afrique à étaler leurs réformes commerciales dans le temps en fonction de leurs propres plans de développement et de lutte contre la pauvreté, et offrir une assistance financière supplémentaire pour aider les pays en voie de développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour participer au commerce et s'adapter à des marchés plus ouverts¹⁵¹. Ils devraient être mis en œuvre d'une manière reflétant les principes énoncés ci-dessus et des changements devront être apportés à cette fin. En outre, les obligations réciproques ne devraient pas fausser ces principes dans la pratique : des calendriers généreux devraient être prévus pour tous les pays, de plus de 20 ans si nécessaire. Il nous

semble que mis en œuvre de cette manière, les APE créeront des possibilités fabuleuses pour l'Afrique. La CE devrait opter plus explicitement pour cette approche axée sur le développement, plutôt que de se présenter comme un « négociateur commercial » qui cherche à obtenir des concessions des pays ACP. Ceci renforcerait la confiance dans les négociations actuelles et accélérerait le progrès du développement. La CEA estime que mis en œuvre de la manière ici décrite, selon un séquençement qui offre un accès non entravé immédiat aux marchés de l'UE et un soutien marqué à l'intégration régionale et à la capacité de l'Afrique de participer au commerce, les APE pourraient se traduire par des gains atteignant 8 milliards d'USD pour l'Afrique subsaharienne, avec des gains de 1,2 milliard d'USD grâce à l'intégration régionale¹⁵².

113 La CE devrait veiller à négocier les APE en ayant pour souci d'accorder la priorité aux besoins de développement, en tenant compte des points susmentionnés. Le test de développement des APE devrait constituer un engagement franc de fournir un accès en franchise de droits et hors quotas aux groupements régionaux africains (ou sa mise en œuvre immédiate si la dérogation de Cotonou actuelle peut être modifiée), de réformer immédiatement les règles d'origine de manière à autoriser le cumul mondial et une valeur ajoutée d'un minimum de 10 % dans le pays d'origine, en vue de maximiser l'impact sur le développement des préférences (cf. section 8.3.2), d'offrir en parallèle un soutien substantiel à l'accélération de l'intégration régionale et de développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce et de veiller à ce que les obligations réciproques soient réduites au minimum et de prévoir des délais appropriés (jusqu'à 20 ans si nécessaire pour certains produits). Il pourrait s'avérer utile de revoir l'article XXIV du GATT en vue de réévaluer et de réduire les obligations réciproques prévues aux accords de libre-échange afin d'accorder la priorité aux besoins de développement. Il sera dans l'intérêt de l'Afrique de s'ouvrir aux importations de l'UE et aux autres importations régionales, de manière gérée, car des importations à meilleur marché et des transferts de technologie bénéficieraient à la croissance de l'Afrique et à la lutte contre la pauvreté. Mais ceci doit avoir lieu conformément aux stratégies de développement de l'Afrique et non pas dans les limites imposées par les accords commerciaux.

Rendre le traitement spécial et différentiel (TSD) favorable aux pays en voie de développement

114 À l'heure actuelle, les besoins des pays en voie de développement sont pris en compte par le biais du TSD qui, par la « clause d'habilitation » décidée en 1979, permet l'accès préférentiel aux marchés, une réciprocité limitée à des niveaux « compatibles avec les besoins de développement »¹⁵³ et une plus grande souplesse dans l'utilisation de la politique commerciale par les pays en voie de développement. Beaucoup considèrent¹⁵⁴ que ces approches n'ont pas vraiment permis d'atteindre les objectifs de développement. La déclaration de Doha demandait une refonte des TSD en vue « de les renforcer et de les rendre plus précis, efficaces et opérationnels »¹⁵⁵. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le cycle de Doha doit aboutir à un programme de développement. Un des principaux moyens d'y parvenir consiste à faire en sorte que les règles de l'OMC puissent fonctionner pour les pays en voie de développement. Un comité présidé par Ernesto Zedillo a été créé pour examiner le TSD des pays en voie de développement. Un des mécanismes auxquels il s'intéresse consiste à déterminer s'il faut faire dépendre le recours aux voies juridiques pour le règlement des litiges¹⁵⁶ de l'application d'un test afin de déterminer si la politique commerciale en question répond aux objectifs de développement. Ce test serait axé sur les effets nets probables de l'absence de mise en œuvre des règles de l'OMC en faveur d'une politique commerciale plus orientée sur le développement, et sur les retombées négatives, et permettra une plus grande discussion des problèmes de développement, plutôt que la simple mise en œuvre de la loi. Il existe d'autres méthodes complémentaires et nous en examinerons une, l'aide au commerce, plus loin dans ce chapitre. Nous soutenons sans

réserve les efforts de ce comité et demandons aux pays en voie de développement de collaborer étroitement avec lui et de le soutenir dans ses efforts.

Recommandations - Ambitions pour Doha :

- Les pays développés devraient veiller à ce que le développement soit la priorité urgente et absolue du cycle de Doha de négociations commerciales mondiales, afin d'aider l'Afrique, et d'autres pays en voie de développement, à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les pays développés devraient procéder comme suit : aux réunions de décembre 2005 de Hong Kong, ils doivent s'engager à éliminer immédiatement le soutien au coton et au sucre source de distorsions et s'engager à mettre fin, d'ici à 2010, aux subventions aux exportations et à toutes les formes de soutien de l'agriculture sources de distorsions. Si cet engagement était pris relativement tôt, cela stimulerait considérablement les négociations de Doha.
- Cependant, les plus grands bénéficiaires viendront de la réduction du protectionnisme. À la conclusion des négociations de Doha, les pays développés devraient se mettre d'accord sur une réduction progressive de tous les droits de douane, pour tous les pays, de manière à les amener à zéro d'ici à 2015, et sur une réduction des obstacles non tarifaires. De telles mesures coûteraient très peu, mais leurs bénéfices seraient énormes.
- Les pays en voie de développement à revenus plus élevés devraient également faire plus pour réduire leurs droits de douane.
- Les pays développés devraient accepter de ne pas invoquer les exonérations pour les « produits sensibles », dans la mesure où cela annulerait les bénéfices tirés de la réduction des droits de douane.
- Les négociations de Doha devraient se terminer au plus tard à la fin de l'année 2006 si l'on veut qu'elles fassent rapidement une différence pour l'Afrique et les autres pays en voie de développement.
- Bien que l'Afrique bénéficiera d'une réduction de ses propres droits de douane, faire du développement la priorité des négociations de Doha et d'autres négociations commerciales, y compris les nouveaux accords commerciaux de l'Europe avec l'Afrique (APE), permettra à la réforme de progresser à un rythme défini par l'Afrique, conformément à ses propres plans de développement et de lutte contre la pauvreté, sans que la libéralisation ne soit imposée par des conditions commerciales ou les conditions de l'aide. Les obligations réciproques devraient être réduites au minimum, selon un calendrier approprié, allant jusqu'à 20 ans ou plus si nécessaire. À cette fin, il pourrait s'avérer utile de revoir l'article XXIV du GATT.
- Cela nécessitera également d'adapter le traitement spécial et différentiel pour le rendre plus efficace, en faisant dépendre le recours juridique aux litiges de l'application d'un « test de développement ». Les pays africains, par exemple, auront peut-être besoin de protéger leurs producteurs agricoles nationaux au titre de la sécurité alimentaire et des revenus et du développement rural soutenable, en exonérant certains secteurs agricoles de la libéralisation.
- Les APE devraient également accorder plus clairement la priorité au développement, en s'engageant à appliquer le programme Tout sauf les armes dans toute l'Afrique subsaharienne et en réformant les règles d'origine.
- Les pays développés devraient appliquer un test de développement lors de l'élaboration des normes relatives aux produits, afin d'évaluer l'impact et de minimiser les obstacles qu'elles peuvent créer, et doter l'Afrique de ressources pour l'aider à y parvenir.

- Le transfert des ressources allouées à la protection agricole dans l'OCDE (350 milliards d'USD) au développement rural et aux investissements environnementaux devrait se traduire par des bénéfices énormes pour le public de l'OCDE et aboutir à une situation gagnant-gagnant pour les personnes concernées par la réforme. Une allocation d'un septième des budgets d'aide doublerait immédiatement les volumes d'aides mondiaux, y compris ceux destinés à l'Afrique.

8.3.2 Rendre l'accès préférentiel utile pour l'Afrique subsaharienne

Les systèmes de préférences utilisés par l'Afrique

115 Contrairement à ce que beaucoup pensent, l'Afrique bénéficie d'un accès important aux marchés du Nord par le biais d'un ensemble de systèmes de préférences. Le problème principal, dont nous avons déjà parlé, est la capacité de l'Afrique de participer au

Encart 8.8 Les systèmes de préférences utilisés par l'Afrique

L'Afrique bénéficie d'un ensemble de systèmes de préférences : le système de préférences généralisé (SPG), l'accord de Cotonou de l'UE pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la loi américaine sur les possibilités et la croissance en Afrique et plusieurs systèmes de l'UE, du Canada et du Japon ciblant les pays moins avancés (PMA). On dénombre 33 pays moins avancés¹⁵⁷ en Afrique subsaharienne et 15 pays non PMA (le Botswana, le Cameroun, le Cap-Vert, la Côte-d'Ivoire, la République du Congo, le Gabon, le Ghana, le Kenya, l'Île Maurice, la Namibie, le Nigeria, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland et le Zimbabwe). Cf. graphique 8.15.

Le système de Cotonou de l'UE : Cotonou est un système très ouvert, avec des préférences allant au-delà de celles du SPG, et avec des protocoles pour les bananes, le bœuf, le veau et le sucre. Il couvre toute l'Afrique subsaharienne à l'exception de l'Afrique du Sud.

Tout sauf les armes (TSA) : l'UE offre l'accès en exonération de droits et de quotas à tous les produits des PMA au titre de l'accord TSA, qui relève du SPG de l'UE, à l'exception des PMA. Ce système a été introduit en 2001 et est permanent. L'accès total pour les bananes d'une part et pour le riz et le sucre de l'autre, est accordé de manière progressive d'ici à 2006 et 2009 respectivement.

African Growth and Opportunity Act (AGOA)¹⁵⁸ : les États-Unis ont adopté ce système en 2000. Il modifie le SPG américain en vue de réduire les droits de douane et d'offrir un meilleur accès à certains pays d'Afrique pour un nombre limité de produits, y compris dans le secteur des textiles et des vêtements, jusqu'en 2008. En 2004, le système a été prolongé jusqu'en 2015. Les pays à bas revenu (définis par les États-Unis comme les pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 1 500 USD) peuvent bénéficier d'une dérogation aux règles d'origine restrictives. Cette loi couvre 24 PMA et 13 pays non PMA d'Afrique subsaharienne.

Le Canada : en 2003, le Canada a étendu son SPG de manière à ce qu'il couvre quasiment tous les produits des PMA, y compris les textiles et les vêtements, à l'exception d'un nombre limité de produits (les œufs, la volaille et les produits laitiers), tout en comportant des règles d'origine libérales.

Le Japon : en 2000 et en 2003, le Japon a progressivement élargi le nombre de produits industriels et agricoles des PMA bénéficiant de l'accès en franchise. Ce système couvre 31 PMA d'Afrique subsaharienne, à l'exception de Djibouti et des Comores.

Source : Brenton, 2004a, b; Stevens, 2004b et al

commerce et de bénéficier de cet accès, et de développer sa capacité de faire concurrence dans un monde sans préférences. Il est possible de faire plus pour améliorer l'aide à court terme que les programmes de préférences peuvent apporter aux exportations africaines en améliorant leur fonctionnement. En outre, comme nous le verrons dans la section suivante, il est possible de faire plus pour faciliter le passage aux marchés libéralisés.

116 Certains pays en voie de développement estiment que la valeur des préférences devrait être maintenue, en partie en conservant le protectionnisme des marchés de l'OCDE qui rend ces préférences si bénéfiques. Cependant, bien qu'un petit nombre de pays d'Afrique en bénéficieraient peut-être, la plupart seraient perdants. Il ne s'agit pas d'une bonne formule pour l'Afrique. Nous avons déjà indiqué que la réforme des marchés de l'OCDE finira par avoir lieu et que la valeur des préférences diminuera. L'Afrique devra alors entrer en concurrence sur un marché mondial. Une Afrique plus compétitive aura beaucoup plus à gagner d'un monde dénué de protection que des préférences d'un monde protégé.

117 Les systèmes d'accès préférentiel offrent aux pays en voie de développement des réductions de droits de douane supplémentaires, plus favorables que les tarifs « nation la plus favorisée » convenus à l'OMC (cf. encart 8.8).

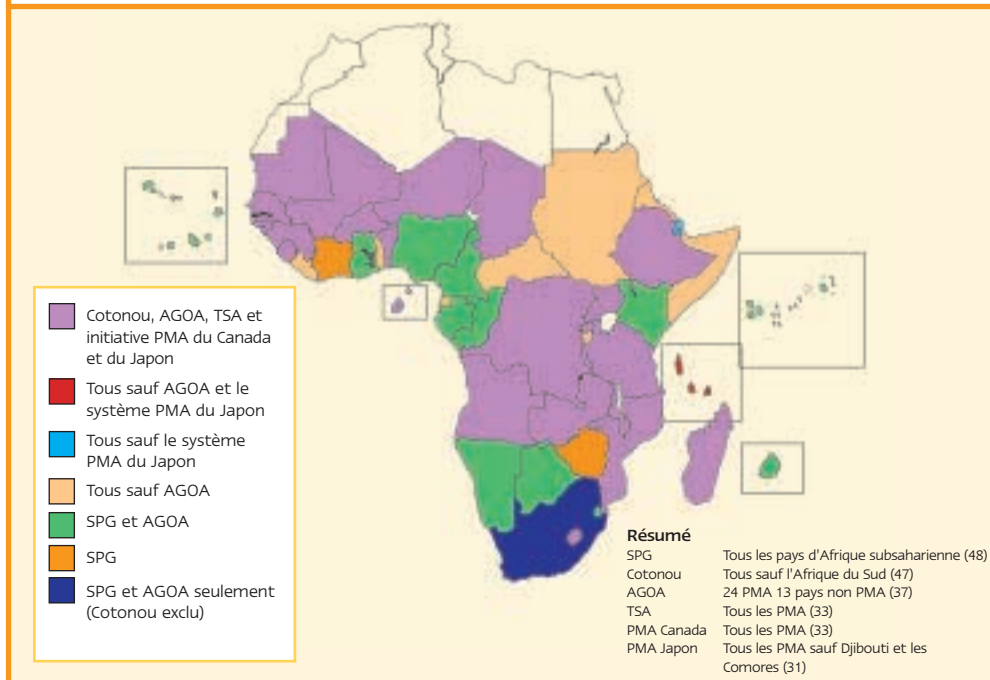
118 En raison du processus appelé « érosion des préférences », la valeur globale des préférences diminuera lorsque des réductions des niveaux de droits de douane généraux seront décidées dans toute l'OMC, lorsque les prix changeront sur les marchés intérieurs ou lorsque d'autres modalités préférentielles seront définies. À long terme, cela sera positif pour l'Afrique, car cela facilitera l'intégration de la région dans le système commercial mondial plus général, stimulera la croissance, ce qui élargira les possibilités commerciales, et mettra fin à la distorsion des incitations créée dans les pays d'Afrique par les préférences. Bien que des frais soient à prévoir à court terme, plusieurs mesures permettront de remédier à ce problème.

119 Premièrement, améliorer l'efficacité des préférences actuelles dynamiserait temporairement l'accès. Associé aux autres mesures d'accroissement de la capacité de participer au commerce décrites dans ce chapitre et dans d'autres, cet accès aiderait l'Afrique à augmenter ses exportations, à devenir plus compétitive et à se préparer à entrer en concurrence plus efficacement sur un marché mondial où les préférences seraient réduites.

120 Deuxièmement, ces mesures devront s'accompagner d'une assistance en vue de surmonter les difficultés d'adaptation résultant de l'érosion des préférences (cf. section 8.3.3) et de mettre fin à la dépendance vis-à-vis des préférences. Ces deux types d'assistance permettraient d'atténuer les craintes des pays d'Afrique qui s'opposent à la libéralisation multilatérale, en particulier le petit nombre de pays qui souhaitent que les barrières des pays développés se maintiennent afin de pouvoir continuer à bénéficier des préférences. Cette assistance pourrait gagner le soutien de l'Afrique et contribuer à faire du cycle de Doha une réussite.

121 Il y a beaucoup à gagner d'une amélioration de ces systèmes et certains ont cherché à évaluer les bénéfices d'un accès non entravé de l'Afrique subsaharienne aux marchés de l'OCDE. D'après la Banque mondiale, les gains annuels en termes de revenu se situeraient à près de 2 milliards d'USD¹⁵⁹. D'après les estimations récentes de la CEA, ils s'élèveraient à environ 4 milliards d'USD¹⁶⁰ et d'après celles de la CNUCED, ils se monteraient à 3-5 milliards d'USD, y compris une augmentation des exportations d'environ 5-10 %¹⁶¹ et une augmentation des recettes de l'État de 10 %. Bien que ces estimations reposent principalement sur des hypothèses et n'indiquent que les gains statiques¹⁶², elles montrent clairement que les gains ne sont pas négligeables. Cela coûterait aux pays développés relativement peu – quelques centaines de millions de dollars – mais les gains pourraient représenter un quart des flux d'aide actuels.

Graphique 8.15 Adhésion aux systèmes de préférences du groupe QUAD



Source : Adapté de différentes sources

122 L'accord cadre de juillet 2004 de l'OMC invitait tous les membres à donner accès en franchise de droits et hors quotas aux PMA. Il s'agit d'une première mesure que les pays développés et les économies émergentes devraient prendre immédiatement. L'élargissement de ces systèmes aux pays non PMA est plus complexe.

123 Un des problèmes qui risquent de se poser est de déterminer si l'octroi d'un plus grand accès aux pays africains à bas revenu mais non PMA est compatible avec l'OMC. La différenciation entre les pays en voie de développement n'est généralement pas considérée comme compatible avec les règles de l'OMC et accorder un plus grand accès aux pays d'Afrique à bas revenu pourrait être jugé non équitable pour les pays pauvres non africains qui n'en bénéficient pas. Cependant, les négociations de la CE à propos des APE visent à remplacer les préférences de Cotonou par des accords commerciaux compatibles avec l'OMC et, de notre point de vue, devraient aboutir à un accès du type Cotonou/TSA pour tous les pays à bas revenu d'Afrique subsaharienne. En outre, une décision récente de l'OMC prise en comité à propos du SPG de l'UE en avril 2004 a créé une ouverture pour une plus grande différenciation. Le comité a statué que les pays développés peuvent accorder des préférences différentes à différents pays en voie de développement, à condition que les pays favorisés remplissent certains critères transparents et objectifs à propos de « leurs besoins financiers, commerciaux et de développement » et que les pays « se trouvant dans une situation similaire » puissent également demander à bénéficier de ces préférences.

124 Étant donné les difficultés économiques et les problèmes de pauvreté actuels de l'Afrique, il pourrait paraître tout à fait justifié que les pays à bas revenu d'Afrique subsaharienne bénéficient d'un traitement spécial par le biais de préférences. D'après les tendances actuelles, la plupart des gens qui vivront avec moins d'un dollar par jour en 2015 se trouveront en Afrique subsaharienne où ils représenteront plus de deux cinquièmes de la population. En revanche, la part de la population se trouvant au-dessous

du seuil de pauvreté sera de 16 % en Asie du Sud et de 2 % seulement en Asie de l'Est et dans le Pacifique.

125 Les pays en voie de développement mieux lotis – le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, ainsi que la Corée, la Malaisie et d'autres – pourraient apporter une contribution en augmentant l'accès à leurs marchés. La Chine a récemment adopté un système de tarifs préférentiels avec 25 pays africains, avec des taux nuls pour 190 articles (dont des produits alimentaires, des produits textiles, des minerais et des équipements industriels), qui s'appliquera à partir du 1er janvier 2005⁶³. L'évaluation de la Banque mondiale des restrictions au commerce montre que bien que l'Afrique subsaharienne soit relativement ouverte, l'Asie du Sud et l'Amérique latine le sont moins, y compris à l'égard des pays à bas revenu. Dans un premier temps, ces pays devraient offrir l'accès en franchise de droits et hors quotas aux PMA d'Afrique.

Rendre les préférences opérationnelles

126 Ces systèmes de préférences pourraient être améliorés de quatre manières : premièrement, **en élargissant l'accès préférentiel de manière à couvrir d'autres pays d'Afrique très pauvres**. Au sommet de 2001 des pays moins avancés et à Doha, les pays développés se sont engagés à offrir l'accès en franchise de droits et hors quotas pour tous les produits à tous les PMA. De toute évidence, cet engagement n'a pas encore été honoré par les États-Unis, le Japon et le Canada et des mesures s'imposent à cet égard. Cela n'est toutefois pas suffisant. D'autres pays pauvres d'Afrique ont également besoin de cet accès pour pouvoir atteindre les OMD. L'AGOA couvre un ensemble de PMA et de pays non PMA en Afrique, tout comme le système de Cotonou de l'UE, tandis que les systèmes canadiens et européens les plus ouverts portent uniquement sur les PMA. Accorder les mêmes avantages à d'autres pays africains à bas revenu tels que le Kenya, le Ghana, le Nigeria et la Côte-d'Ivoire stimulerait grandement l'accès et favoriserait l'intégration régionale. L'élargissement de ces systèmes pourrait s'appuyer sur la décision de comité récente de l'OMC relative aux SPG de l'UE, afin de trouver des manières de procéder compatibles avec l'OMC. Il s'agit d'un moyen d'aider une région sérieusement en retard à atteindre les OMD de manière rapide et relativement peu coûteuse. Les difficultés auxquelles les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu se trouvent confrontés par rapport à ceux d'autres régions plus dynamiques sont des arguments qui pourraient être présentés à l'OMC. L'UE pourrait le faire en s'engageant par avance à accorder un accès de style TSA par le biais des APE à tous les pays d'Afrique subsaharienne et pas seulement aux PMA, lors de l'entrée en vigueur des APE en 2008. Les États-Unis pourraient apporter une aide en élargissant et en améliorant l'AGOA, et le Canada et le Japon en élargissant leurs systèmes PMA.

127 Deuxièmement, **en assouplissant les règles d'origine**. Les systèmes de préférences ont généralement un ensemble de « règles d'origine » (cf. encart 8.9) qui déterminent d'où les produits sont jugés provenir et, par conséquent, s'ils donnent droit aux préférences. Les règles d'origine indiquent également le montant minimum de transformation requis sur les importations de matières premières pour les rendre admissibles. Ces règles peuvent donner l'impression d'avoir été créées purement dans le but d'éliminer les avantages des systèmes de préférences et certains procèdent de manière extravagante pour exclure les produits : par exemple, les règles de l'UE relatives à la pêche stipulent la nationalité de l'équipage des bateaux de pêche⁶⁴.

Encart 8.9 Les barrières commerciales : les règles d'origine

Le Lesotho est une réussite qui a fait l'objet de nombreux articles, les règles d'origine libérales pour le textile prévues dans l'AGOA ayant entraîné une croissance notable de l'industrie du prêt-à-porter et contribué à la création de 40 000 nouveaux emplois. Ces gains montrent ce qui peut être accompli dans d'autres secteurs si les règles d'origine sont assouplies. Cette réussite est possible en raison du protectionnisme phénoménal qui existe dans le secteur du textile, où les préférences ont donc une valeur élevée. En 2002, les exportations du Lesotho vers les États-Unis se sont élevées à environ 321 millions d'USD, alors que les exportations vers l'UE s'élevaient à 18 millions d'USD seulement. La différence est entièrement due au fait que les règles d'origine de l'AGOA sont plus libérales et celles de l'UE plus restrictives. La principale différence est que les États-Unis autorisent le Lesotho et d'autres PMA d'Afrique bénéficiant du système à utiliser du tissu acheté dans d'autres pays du monde (« cumul mondial ») aux fournisseurs les plus compétitifs – approche normale pour les entreprises européennes, mais non autorisée pour le Lesotho par les règles européennes. D'après la AGOA, l'origine est celle du produit fini, ce qui est extrêmement utile au développement du Lesotho. Cette règle libérale doit toutefois prendre fin en 2006-2007, ce qui risque d'avoir un effet dévastateur sur le Lesotho et d'autres pays africains qui en bénéficient actuellement et un coût social élevé pour la main-d'œuvre féminine du secteur du textile. Cette règle devrait être rendue permanente.

Source : Gibbons, 2003

128 Le respect des règles d'origine du programme TSA et de la AGOA peut avoir sur le coût des exportations le même effet que des droits de douane de jusqu'à 10 %, ce qui est suffisant pour faire la différence entre la compétitivité et l'absence de compétitivité. Seulement la moitié environ des produits admissibles pour l'accès exempt de droits de douane et de quotas au titre du programme TSA de l'UE bénéficient de ce système, en partie en raison du fait que Cotonou est seulement légèrement moins généreux que TSA, en partie parce que les importateurs sont habitués à utiliser Cotonou et en partie en raison des obstacles créés par les règles d'origine¹⁶⁵. Ces règles devraient être revues de manière à ce qu'elles contribuent à la maximisation des exportations des pays, tout en veillant à éviter la fraude. Le cas du Lesotho montre ce qui peut être accompli dans un secteur. Nous recommandons que tous les pays développés autorisent le cumul mondial et stipulent un minimum de 10 % de valeur ajoutée dans le pays d'origine.

129 Troisièmement, **en augmentant le nombre de produits couverts de manière à accroître les possibilités et à éliminer les distorsions**. Nombre de produits plus sensibles sont protégés dans une certaine mesure par les systèmes de préférences. L'AGOA exclut les produits à base de viande, les produits laitiers, le sucre, le chocolat, les arachides, le tabac et certains aliments préparés¹⁶⁶. Les PMA doivent payer des droits de douane intégraux sur 16 % des gammes de produits dans le cadre du programme PMA du Japon¹⁶⁷. Le Canada exclut les œufs, la volaille et les produits laitiers. TSA exclut actuellement le sucre, le riz et les bananes.

130 Quatrièmement, **en augmentant la certitude**, car l'incertitude dissuade d'investir. Lorsqu'elles prennent leurs décisions d'investissement, les entreprises considèrent normalement le long terme. L'incertitude quant à la longévité de programmes de préférences tels que la loi AGOA ou Cotonou augmente le risque et l'incertitude quant au rendement probable, ce qui dissuade les investisseurs¹⁶⁸. La prévisibilité est importante. Les pays développés devraient surmonter ces problèmes en fixant les taux préférentiels de manière permanente dans le cadre de l'OMC.

Recommandations – Rendre les préférences favorables à l'Afrique :

Les pays développés devraient immédiatement élargir l'accès en franchise de droits et hors quotas à toutes les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu, simplifier et assouplir les conditions des règles d'origine et essayer de mieux coordonner leurs approches. Si tous les pays développés élargissaient l'accès exempt de droits de douane et de quotas à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu, les revenus annuels pourraient augmenter de jusqu'à 5 milliards d'USD en Afrique subsaharienne et cela stimulerait temporairement l'accès pour aider l'Afrique pendant la mise en œuvre des réformes de Doha. Ces mesures devraient être prises dans le cadre d'un cycle de Doha ambitieux et devraient être liées à l'OMC pour garantir la prévisibilité. Les pays développés devraient autoriser le « cumul mondial » et une valeur ajoutée minimum de 10 % dans le pays d'origine pour tous les produits.

8.3.3 Mécanismes de soutien aux ajustements commerciaux et d'atténuation de l'érosion des préférences

131 Bien que globalement avantageux pour les pays en voie de développement comme pour les pays développés, le processus de libéralisation des échanges suppose également des processus d'ajustement difficiles ainsi que des frais à court terme. Le coût de ces ajustements a donné lieu à une opposition à la réforme commerciale dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement.

132 Le coût des ajustements à court terme variera d'un pays à l'autre en Afrique, mais pourra se traduire par les problèmes suivants : baisse des exportations à court terme ; problèmes de balance des paiements, avec les répercussions que cela suppose sur le paiement de la dette ; baisse des recettes douanières (jusqu'à un quart des recettes de l'État dans certains pays¹⁶⁹) ; impact de la fin des quotas dans le secteur textile en janvier 2005 ; érosion des préférences ; impact des variations des cours mondiaux, en particulier pour les importateurs de produits alimentaires ; coût des nouveaux investissements nécessaires pour soutenir la diversification ; coût social de l'ajustement, y compris de l'impact sur l'égalité entre les hommes et femmes dans les secteurs employant des pauvres et impact d'une baisse de revenus pour certains. La baisse des revenus n'est pas sans répercussions, car elle empêche les pauvres de payer les frais de scolarité ou les soins de santé. Un soutien marqué est nécessaire pour aider l'Afrique à effectuer les ajustements nécessaires et il faudra investir lourdement dans l'aide pour permettre à l'Afrique de développer sa capacité de participer au commerce et de bénéficier d'un système commercial mondial plus ouvert.

133 D'après les calculs du Commonwealth Secretariat¹⁷⁰, les pays du Commonwealth qui dépendent actuellement des préférences (dont des pays africains tels que le Botswana, le Ghana, le Kenya, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe) perdront chaque année 1,7 milliard d'USD dans l'agriculture, le textile et le prêt-à-porter.

134 Le FMI¹⁷¹ a proposé un mécanisme d'intégration commerciale (MIC) en réponse aux problèmes de balance des paiements résultant des accords de l'OMC – dont l'érosion des préférences, l'expiration des quotas dans le secteur du textile et la modification des termes de l'échange dans le domaine alimentaire. D'après les estimations du Fonds, le Malawi, la Mauritanie, la Tanzanie, l'île Maurice et la Côte-d'Ivoire pourraient voir la valeur de leurs exportations chuter de 7 à 2 %, en supposant une baisse de 40 % des marges de préférence résultant de la réduction multilatérale des droits de douane. Le soutien à l'ajustement passerait par les facilités en place, telles que la Facilité pour la croissance et la lutte contre la pauvreté (FCLP) ou la Facilité de fonds étendue (FFE) et rendrait le financement plus prévisible. Cependant, les ressources du FMI seraient limitées en quantité

et en qualité et relativement coûteuses, et l'ajustement qui s'impose en raison des réformes entreprises par les pays n'est pas couvert.

135 Les pays de l'OCDE possèdent des systèmes de sécurité sociale bien développés et sont bien placés pour prendre en charge le coût des ajustements auxquels ils se trouvent confrontés. Cela n'est pas le cas des pays africains. Alors qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis les dépenses consacrées aux filets de sécurité sociale s'élèvent à 10,5 et 14,1 % du PIB respectivement, ce chiffre s'élève à 1,4 % en Afrique subsaharienne¹⁷². En même temps, les pays de l'OCDE seraient en mesure d'utiliser les ressources de la protection agricole pour le soutien au développement rural et aux investissements environnementaux, tout en apportant un soutien à l'ajustement à la réforme du commerce et en investissant dans la croissance rurale soutenable et l'emploi.

136 Plusieurs idées sont à l'étude en vue de résoudre le problème de l'ajustement commercial des pays en voie de développement. Le comité présidé par Ernesto Zedillo, qui s'intéresse au traitement spécial et différentiel des pays en voie de développement, évalue également la possibilité d'un soutien supplémentaire pour l'ajustement commercial et l'intégration et examine plusieurs options d'obtention de « ressources supplémentaires ». Ce travail englobe également des recommandations sur la manière la plus efficace de rendre le développement des capacités et le soutien à l'ajustement commercial opérationnels.

137 La question des ressources supplémentaires pour l'ajustement et l'intégration doit être envisagée dans le cadre des bénéfices nets globaux énormes qui résulteraient de négociations réussies à Doha. Allouer un septième des frais de la protection de l'OCDE doublerait immédiatement les flux d'aide mondiaux. La mobilisation d'un effort de soutien commercial sérieux (« l'aide au commerce » ainsi que « l'aide au développement ») aiderait non seulement la dynamique de négociation mais élèverait également l'importance du développement pour l'OMC. Le travail récemment accompli par le projet Millénaire de l'ONU recommande un « fonds d'aide au commerce », proposition que nous appuyons. À ce jour, le soutien aux pays en voie de développement a dépendu de la bonne volonté et, dans un environnement où les ressources d'aide sont limitées, les questions liées au commerce ont, à juste titre, dû rivaliser avec des secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation. Les études récentes continuent à indiquer que « l'aide au commerce » reste limitée. Par conséquent, les promesses de soutien supplémentaire au commerce doivent être crédibles¹⁷³.

138 Le groupe « Zedillo » réfléchit actuellement à plusieurs options pour trouver des ressources supplémentaires et devrait être soutenu sans réserve dans ses efforts. L'augmentation de l'assistance directe serait une des meilleures solutions, mais il en existe d'autres. Citons par exemple l'engagement du secteur privé, la facilité de financement internationale (FFI) (examinée en détail au chapitre 9) et la mise de côté d'une part des recettes douanières sous réserve des engagements de réduction pris à la conclusion du cycle de Doha. Cette dernière option propose un transfert d'une part (de 0,5 %, par exemple) des recettes douanières actuelles des pays en développés à un fonds « d'aide au commerce ». Les recettes douanières des pays de l'OCDE avoisinent actuellement les 60 milliards d'USD. Dans le cadre de la libéralisation mondiale, à mesure que les droits de douane baisseront, les niveaux de recettes baisseront, ce qui créera un cadre temporel et des incitations d'ajustement.

139 En termes de structure opérationnelle de soutien, il semble tout à fait pertinent de s'appuyer sur le Cadre intégré¹⁷⁴, en l'élargissant de manière à couvrir tous les pays à bas revenu d'Afrique (et d'ailleurs), pas seulement les PMA. Le recours au Programme d'assistance technique intégré conjoint (JITAP) de l'OMC, à la CNUCED et à l'ITC peut également être envisagé. Le Cadre intégré s'appuie sur les bonnes pratiques pour

améliorer la qualité de l'aide par le biais d'une plus grande « harmonisation » des donateurs et veiller à ce que l'aide supplémentaire soit fournie dans le cadre de la stratégie de développement globale d'un pays, mais un meilleur rapport entre les deux pourrait être établi afin d'exploiter leurs forces respectives.

Recommandations - L'aide au commerce :

Les pays développés devraient convenir, avant la fin du sommet ministériel de Hong Kong de la fin de l'année 2005, d'augmenter le soutien à l'intégration commerciale et la contribution au coût des ajustements commerciaux afin de permettre aux pays d'Afrique subsaharienne de bénéficier de l'ouverture des marchés. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans ce chapitre, une augmentation considérable des investissements d'aide s'impose pour développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce, notamment dans le domaine des infrastructures et des communications. Mais l'Afrique a également besoin qu'on l'aide à gérer l'impact de l'érosion des préférences, de la baisse des recettes douanières et des coûts sociaux, et qu'on la soutienne dans ses efforts de facilitation du commerce et de mise en conformité avec les normes. Ce soutien pourrait être fourni par le biais de mécanismes développés en 2005-2006 et mis en œuvre à partir de la conclusion des négociations du cycle de Doha sur le développement. L'accès devrait être aligné sur les plans de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté nationaux et le soutien devrait s'appuyer sur le succès du Cadre intégré plutôt que sur la création d'un nouveau mécanisme.

8.3.4 Rendre la politique commerciale compatible avec la politique d'aide

140 Il importe que les pays riches renforcent la cohérence de leurs politiques à l'égard des pays en voie de développement. Les politiques commerciales désastreuses que nous avons décrites plus haut dans ce chapitre nuisent à l'aide que les pays riches apportent en ce qu'elles sont néfastes à la croissance de l'Afrique et à ses perspectives de réduction de la pauvreté. Cependant, la politique commerciale pourrait également être rendue plus compatible avec la politique d'aide. Ailleurs dans ce rapport, la Commission propose de doubler l'aide en faveur de l'Afrique. Parce que l'aide ne peut être utilisée que pour les importations, cette proposition a des implications majeures pour le commerce de l'Afrique. Si la politique commerciale n'est pas alignée correctement sur cette nouvelle politique d'aide, une augmentation de l'aide pourrait en fait avoir des effets pervers sur la diversification des exportations.

Aide = Importations

141 En théorie, l'aide peut être utilisée pour tout : plus de médicaments dans les hôpitaux ou plus d'enseignants dans les écoles. Les médicaments seront généralement importés, mais pas les enseignants. Les médicaments importés nécessitent des devises, que l'aide apporte. En revanche, les enseignants doivent être payés dans la monnaie locale. L'aide est versée en devises étrangères et doit donc être vendue pour générer de la monnaie locale. Les pays n'achèteront ces devises étrangères supplémentaires que s'ils veulent acheter des importations supplémentaires. Ainsi, directement ou indirectement, l'augmentation de l'aide aboutit nécessairement à une augmentation des importations.

Le problème de l'appréciation des taux de change réels

142 Le problème que pose une augmentation majeure de l'aide est que les pays ne seront normalement prêts à augmenter considérablement leurs importations que si le prix des importations baisse. Lorsque les donateurs augmentent les flux de devises

étrangères, cela se produit automatiquement : la monnaie locale s'apprécie, ce qui rend les importations meilleur marché dans la monnaie locale. Il s'agit là d'une bonne chose pour les consommateurs d'importations en Afrique, qui appartiennent souvent aux catégories à revenus plus élevés, mais pas pour les exportateurs, qui voient leurs revenus baisser. En Afrique, ces exportateurs sont souvent de petits agriculteurs.

143 Non seulement cette appréciation des taux de change a des conséquences négatives en termes de distribution, mais elle nuit également à la diversification des exportations. En effet, les exportations sont soumises au droit contractuel, ce qui veut dire qu'elles concernent un éventail encore plus réduit de produits. En Afrique, l'exemple classique de ce processus s'est produit lorsque les recettes en devises tirées du pétrole ont anéanti les exportations agricoles du Nigeria. Il est essentiel d'éviter qu'une impulsion forte en matière d'aide ait de telles conséquences indésirables.

144 Certains s'imaginent parfois que les stratégies fantaisistes de la Banque centrale – la « stérilisation », pour employer le terme technique – peuvent éviter le problème. Il s'agit d'une illusion. La « stérilisation » consiste en fait à ne pas dépenser l'aide et à la laisser dormir dans les réserves de devises étrangères. De toute évidence, il ne s'agit pas de la meilleure façon d'employer l'aide. Certains pays en voie de développement craignent tellement les effets de l'appréciation des taux de change sur leurs exportations qu'ils en ont adopté une stratégie « d'aide négative ». La Chine est actuellement en train d'envoyer ce qui représente un programme d'aide énorme aux États-Unis, en accumulant un stock de bons du Trésor américains, afin d'éviter une appréciation de son taux de change.

La politique commerciale à la rescousse

145 Il existe pourtant une manière simple de concilier un doublement de l'aide avec le maintien de la compétitivité des exportations : la politique d'aide et la politique commerciale doivent travailler ensemble. Un doublement de l'aide entraînera une augmentation considérable des importations de l'Afrique. Afin d'empêcher une appréciation des taux de change, il faut une augmentation correspondante de la demande d'importations. C'est ce que la politique commerciale peut faire. En réduisant les droits de douane et autres obstacles aux importations, les gouvernements africains peuvent augmenter la demande d'importations sans diminuer les revenus des exportateurs. C'est pour cette raison que la politique commerciale est préférable à l'appréciation des taux de change.

146 En axant leurs efforts sur les obstacles aux importations, les gouvernements peuvent également être plus sélectifs dans le choix de ceux qui bénéficient de leurs politiques. Alors que l'appréciation des taux de change bénéficie aux riches, une libéralisation sélective du commerce peut être conçue de manière à bénéficier aux gens ordinaires. Par exemple, il est possible de réduire les droits de douane des bicyclettes et des camions, mais pas des voitures. Si les procédures douanières sont simplifiées pour les facteurs de production, le coût de la production diminuera, ce qui aura un effet favorable sur la création d'emplois.

Recommandations sur le commerce

L'accroissement du commerce est essentiel à l'augmentation de la croissance. La part de l'Afrique dans le commerce mondial est passée de 6 % il y a 20 ans à 2 % seulement, et l'Afrique est à la traîne par rapport à ses concurrents. L'Afrique se trouve confrontée à un énorme défi si elle veut inverser cette tendance et rattraper son retard. Les gouvernements africains doivent tirer ce processus et être libres d'élaborer leurs propres politiques commerciales. Les pays africains et la communauté internationale pourraient parvenir à relever ce défi en travaillant ensemble dans trois grands domaines : soutenir les stratégies africaines qui développent la capacité de participer au commerce, démanteler les barrières commerciales du monde riche à l'occasion du cycle des négociations commerciales mondiales de Doha et offrir un soutien temporaire pour aider l'Afrique à s'adapter à de nouveaux régimes commerciaux.

Améliorer la capacité de l'Afrique de participer au commerce

- L'Afrique doit augmenter sa capacité de participer au commerce. Elle doit abolir ses propres obstacles internes qui existent entre pays africains. Des mesures visant à faciliter les échanges commerciaux seront essentielles, y compris la réforme des douanes et autres réglementations. Elle doit renforcer ses efforts en vue de parvenir à une plus grande efficacité économique par l'intégration et par une plus grande coopération à l'intérieur des régions d'Afrique. Certaines de ces mesures seront relativement faciles à prendre et peu coûteuses.
- L'Afrique devrait faire plus pour améliorer l'environnement économique pour les agriculteurs et les entreprises et devrait être aidée à cet égard par d'importants investissements d'aide de la part des donateurs internationaux, l'objectif étant que l'Afrique puisse produire et vendre de manière compétitive. Le financement des infrastructures devrait être en partie consacré à l'amélioration du transport et des communications en Afrique, dans le but de réduire les coûts.

Améliorer l'accès de l'Afrique aux marchés du monde riche

- Les pays développés devraient veiller à ce que le développement soit la priorité absolue du cycle de négociations commerciales mondiales de Doha, au cours des réunions de l'OMC de décembre 2005, à Hong Kong. Les négociations de Doha devraient se terminer au plus tard à la fin 2006 pour pouvoir faire rapidement une différence pour l'Afrique et les autres pays en voie de développement.
- Au cours de leurs réunions de Hong Kong, les pays riches doivent accepter d'éliminer immédiatement le soutien au coton et au sucre source de distorsions et s'engager, avant 2010, à mettre fin à toute subvention aux exportations et à toute aides à l'agriculture sources de distorsions. À la conclusion des négociations de Doha, ils devraient se mettre d'accord sur une réduction progressive de tous les droits de douane, de manière à les amener à zéro en 2015, et sur une réduction des obstacles non tarifaires. Ce faisant, ils s'éviteront des dépenses inutiles énormes, ce dont leurs propres consommateurs, l'Afrique et les autres pays en voie de développement bénéficieront grandement.
- Les pays en voie de développement à revenus plus élevés devraient également faire plus pour réduire leurs droits de douane et leurs autres obstacles au commerce avec l'Afrique.

- En faisant du développement une priorité des négociations commerciales, y compris dans les nouveaux accords commerciaux que l'Europe est actuellement en train de négocier avec l'Afrique, la libéralisation ne doit pas être imposée à l'Afrique par le biais de conditions commerciales ou d'aide et les demandes de réciprocité doivent être réduites au minimum. Les pays d'Afrique doivent être laissés libres d'orchestrer leurs propres réformes commerciales, à leur propre rythme, conformément à leurs propres plans de lutte contre la pauvreté et de développement. Une aide financière supplémentaire devrait être accordée pour aider les pays en voie de développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour participer au commerce et s'adapter à des marchés plus ouverts.
- Le traitement spécial et différentiel doit être modifié de façon à mieux servir les intérêts de l'Afrique et des autres pays en voie de développement, en faisant dépendre le recours aux modalités de règlement des litiges de l'évaluation des problèmes de développement. Une révision de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs et le commerce visant à réduire les conditions de réciprocité et à mettre davantage l'accent sur les priorités de développement pourrait être utile.
- Bien que l'Afrique souhaite se conformer aux normes des pays développés en ce qui concerne les produits, elle a du mal à assumer les frais que cela suppose. Les pays riches devraient appliquer un test de développement, étude d'impact comprise, lors de l'élaboration de ces normes, afin de minimiser les obstacles qu'elles peuvent créer, et fournir d'urgence l'aide requise à ce sujet.

Aider l'Afrique à s'adapter aux nouveaux régimes commerciaux

Il faudra du temps pour que l'Afrique développe sa capacité de participer au commerce et pour que les réformes soient adoptées au cycle de Doha. Pendant cette période, l'Afrique aura besoin d'une aide temporaire pour pouvoir progresser.

- Les pays développés devraient supprimer tous les obstacles à toutes les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, en élargissant l'accès en franchise de droits et hors quotas à chacun d'eux. Cela coûtera très peu aux pays développés. Ils devraient cesser d'appliquer les règles d'origine d'une manière propre à faire obstacle aux exportateurs africains au lieu de les aider, en permettant à l'Afrique de s'approvisionner en intrants n'importe où dans le monde et en exigeant seulement qu'elle ajoute un minimum de 10 % de valeur en les transformant. Les nouveaux accords commerciaux de l'Europe avec l'Afrique doivent progresser rapidement à ce sujet. Si tous les pays développés élargissaient l'accès exempt de droits de douane et de quotas à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, les revenus annuels pourraient augmenter de jusqu'à 5 milliards d'USD en Afrique subsaharienne.
- Les pays riches devraient également aider les économies d'Afrique à s'adapter à un régime commercial mondial plus ouvert et à améliorer les avantages – et limiter les retombées – pour les pauvres.

Chapitre 9

D'où viendra l'argent : les ressources

Résumé

Afin que la croissance des revenus se rapproche plus vite de l'objectif de 7 % et que les objectifs du Millénaire pour le développement soient atteints plus rapidement, le volume et la qualité de l'aide extérieure en faveur de l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. Afin que l'aide soit absorbée efficacement, les augmentations de l'aide au cours des 3 à 5 prochaines années doivent être importantes et mesurées. Elles doivent également s'accompagner d'une amélioration continue de la gouvernance dans les pays bénéficiaires, de changements notables dans le comportement des donateurs et d'un processus d'apprentissage et d'évaluation. L'expérience passée montre que l'aide peut être mal versée et mal employée. Mais une aide plus importante et de meilleure qualité peut favoriser des changements positifs, comme le montrent les progrès réalisés récemment dans de nombreux pays d'Afrique, dont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, le Bénin, l'Éthiopie, l'Ouganda, la Tanzanie et le Mozambique.

Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- **doubler les niveaux d'aide** au cours des trois à cinq prochaines années, afin de compléter l'augmentation des niveaux de revenus nationaux résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance ;
- **financer l'augmentation de l'aide** en amenant les pays à allouer 0,7 % de leur RNB à l'aide officielle au développement, comme ils se sont engagés à le faire, en obtenant des ressources supplémentaires par le biais d'une facilité de financement internationale (FFI) et en développant des taxes internationales (une taxe sur les billets d'avion, par exemple) dont les recettes seraient consacrées au développement ;
- Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, **l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette** le plus rapidement possible. Cette décision doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de financement visant à aider ces pays, y compris ceux qui sont actuellement exclus des programmes d'allègement de la dette, à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le critère principal doit être que les fonds ainsi libérés servent au développement, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté dans les pays qui travaillent activement à l'amélioration de la gouvernance ;
- améliorer radicalement **la qualité de l'aide**, en :
 - Renforçant les processus de responsabilité envers les citoyens dans les pays bénéficiaires ;
 - Allouant l'aide aux pays où la pauvreté est la plus marquée et où l'aide peut être le mieux utilisée ;

- Offrant un soutien beaucoup plus prononcé à l'amélioration de la gouvernance dans les pays où les conditions ne sont pas actuellement favorables à une utilisation efficace de l'aide ;
- Canalisant plus d'aide sous forme de subventions, afin d'éviter l'accumulation de la dette ;
- S'alignant plus étroitement sur les priorités, les procédures, les systèmes et les pratiques des pays bénéficiaires ;
- Octroyant l'aide de manière plus prévisible et plus souple à long terme ;
- Protégeant mieux les pays contre les chocs imprévus.

9.1 Introduction

1 Dans les chapitres précédents, nous avons vu que les données disponibles et les analyses montrent qu'un effort majeur s'impose pour mettre fin aux problèmes qui ont empêché le développement de l'Afrique et la font stagner depuis longtemps. En procédant plus ou moins de la manière habituelle, il est probable que l'on obtiendra des résultats plus ou moins identiques : en d'autres termes, la stagnation continuera. Après avoir réfléchi aux difficultés qui se présentent, nous pensons qu'il est nécessaire d'augmenter les dépenses publiques, dans des domaines essentiels tels que l'éducation, la santé et les infrastructures, de 75 milliards d'USD de plus par an, par le biais d'un vaste programme d'investissements publics et de dépenses sociales dans le cadre de différentes initiatives internationales, régionales et nationales.

2 Comme la capacité de l'Afrique d'absorber un volume important de ressources supplémentaires à court terme sera probablement limitée, nous proposons, après une analyse minutieuse des questions d'absorption, de verser la moitié des dépenses supplémentaires de 75 milliards d'USD d'ici à 2010. Bien qu'environ un tiers de cette augmentation puisse, et devrait, être financé par les gouvernements africains, l'essentiel des fonds devra provenir de la communauté internationale. Nous recommandons que la communauté internationale augmente les flux d'aide annuels en faveur de l'Afrique de 25 milliards d'USD par an au cours des trois à cinq prochaines années.

3 Les principaux acteurs d'un effort aussi important seront les Africains. Les pays africains qui avancent résolument vers l'amélioration de leurs politiques et qui prennent des mesures pour élargir les sources intérieures de financement et réformer les systèmes de gestion des finances publiques devraient bénéficier d'un soutien vigoureux de la part de la communauté internationale, qui honorerait ainsi ses engagements pris à Monterrey : « aucun pays sérieusement déterminé à faire reculer la pauvreté, à faire progresser la bonne gouvernance et à faire avancer la réforme économique ne se verra refuser la chance d'atteindre les OMD par manque de ressources ». Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur l'importance du financement, mais dans le cadre de l'ensemble de mesures globales dont nous avons parlé dans les chapitres précédents. La perspective qui en découle est que, si l'aide en faveur de l'Afrique est appelée à augmenter à moyen terme parce que le versement des ressources allouées à la lutte contre la pauvreté et à la croissance sera accéléré, à plus long terme, la dépendance de l'Afrique vis-à-vis de l'aide extérieure devrait s'atténuer.

4 Dans la section suivante, nous montrons que l'Afrique a très peu de chances d'enregistrer la croissance rapide du développement financier et humain nécessaire pour arrêter ou inverser son déclin relatif sans une augmentation marquée de l'aide. Dans la

section 3, nous expliquons, justifications à l'appui, qu'une aide supplémentaire peut être utilisée efficacement. Dans la section 4, nous examinons le rapport entre une augmentation de l'aide et l'allégement de la dette. Enfin, à la section 5, nous réfléchissons aux options qui se présentent aux pays développés pour obtenir une augmentation de l'aide.

9.2 L'Afrique peut-elle financer une impulsion forte sans aide supplémentaire ?

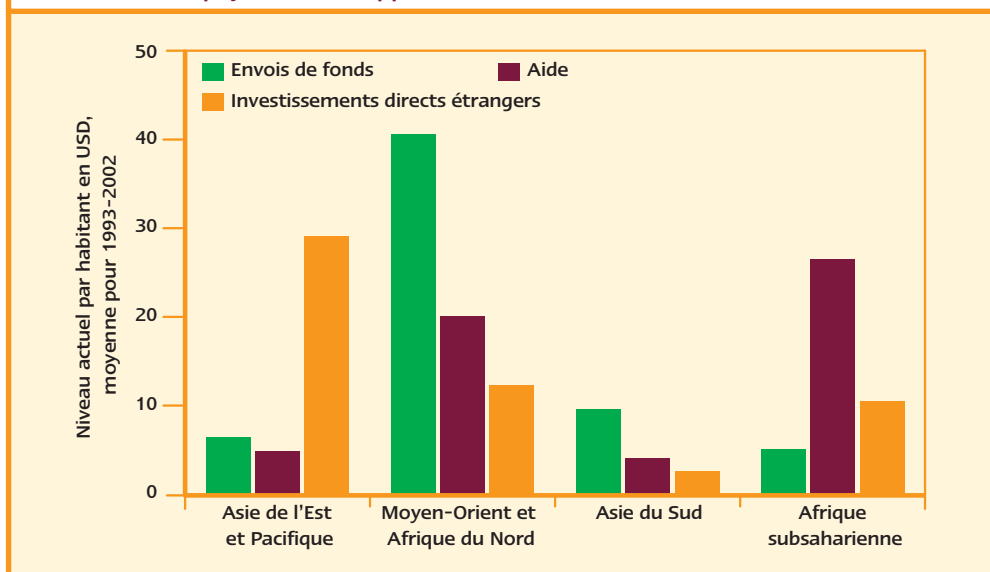
5 Comme la Chine et l'Inde l'ont montré, un pays à bas revenus peut connaître une croissance rapide sans beaucoup d'aide. En Chine, les taux d'épargne sont très élevés et le pays a réussi à attirer des capitaux privés importants, en particulier les investissements directs étrangers (IDE), tandis que l'Inde a attiré des envois de fonds conséquents (cf. graphique 9.1). L'Afrique peut-elle s'engager dans une de ces voies ?

Les IDE peuvent-ils déclencher la croissance en Afrique ?

6 L'Afrique attire déjà les investissements directs étrangers. Comme le montre le graphique 9.2, les IDE dont a bénéficié l'Afrique subsaharienne n'ont pas été insignifiants par habitant. Par rapport à la Chine, cependant, les IDE en Afrique ne sont généralement pas associés à une croissance étendue.

7 Les IDE en Afrique sont principalement axés sur les industries extractives : le pétrole et les minerais. Comme le montre le graphique 9.2, trois pays (le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Angola) dominent et bénéficient de 59 % de tous les IDE visant l'Afrique subsaharienne. Les investissements dans les industries extractives prospèrent souvent dans les situations de risque et de mauvaise gouvernance parce que les entreprises peuvent obtenir des contrats très avantageux. Par exemple, lorsque le dirigeant rebelle Jonas Savimbi a été tué, ce qui a mis fin à la guerre civile en Angola, le cours des actions des sociétés ayant

Graphique 9.1 Envois de fonds, aide et investissements directs étrangers dans les pays en développement



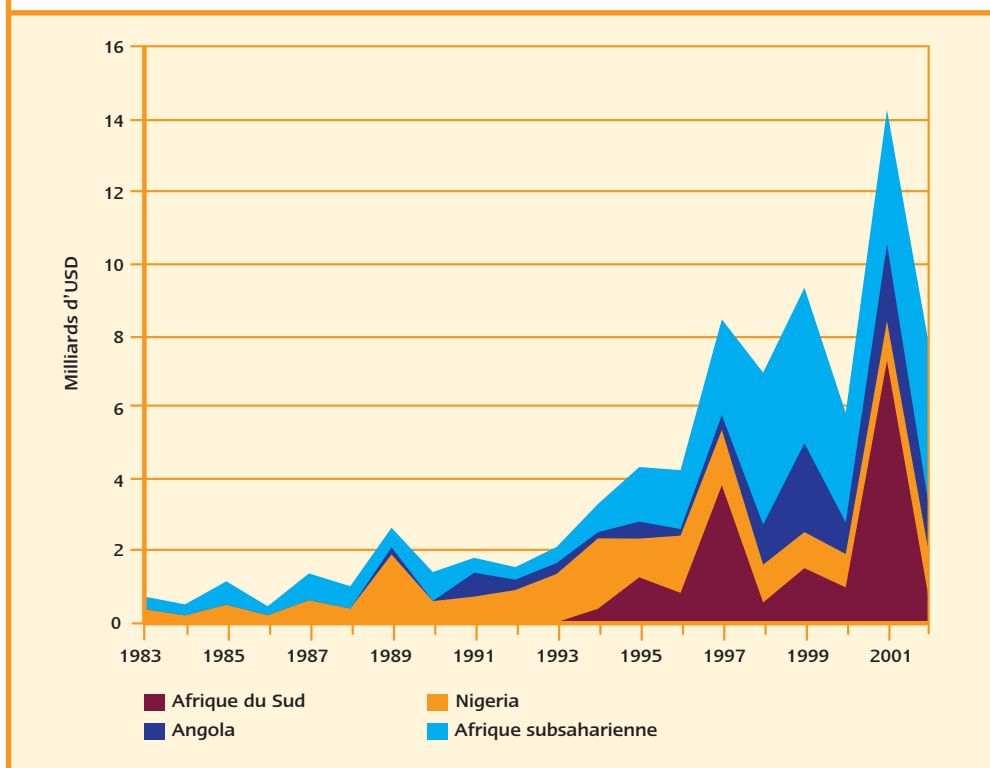
Sources : Banque mondiale, 2004a et 2004b.

des intérêts importants dans le secteur angolais du diamant a chuté¹. La guerre rapportait à ces entreprises du secteur de l'extraction. Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce rapport (chapitre 4), une stratégie de développement passant par les industries extractives est difficile et nécessite un degré élevé de transparence. C'est la raison pour laquelle la Commission demande un renforcement de l'initiative de transparence des industries extractives (chapitre 4), un accord sur une définition commune des « ressources sources de conflits » (chapitre 5) et une modification des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales afin qu'ils couvrent leur comportement dans les situations de conflit (chapitre 5). Elle recommande également que l'ONU maintienne une capacité de réserve l'autorisant à surveiller la situation et à appliquer des sanctions.

8 L'Afrique pourrait bénéficier d'un élargissement notable d'autres types d'IDE. Dans d'autres régions en développement, les sociétés internationales jouent un rôle important dans le développement d'infrastructures telles que les télécommunications, l'électricité et l'eau, bien que leur contribution au financement soit peu importante du point de vue des infrastructures prises dans leur ensemble. Cela a commencé à se produire en Afrique, bien que de manière hésitante, les principaux succès ayant été enregistrés dans le secteur des télécommunications. Surtout, les IDE sont probablement appelés à jouer un rôle majeur dans la percée de bien des pays d'Afrique sur les marchés mondiaux des produits manufacturés.

9 Les investissements dans les infrastructures et dans les produits manufacturés destinés aux exportations sont très sensibles aux risques – contrairement aux industries extractives. Les infrastructures sont nécessairement réglementés, ce qui rend ces

Graphique 9.2 Les investissements directs étrangers bruts en Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale, 2004a.

investissements sensibles aux risques politiques. Les entreprises du secteur manufacturier travaillant dans le secteur des exportations ont des marges très réduites et sont particulièrement sensibles aux augmentations, même légères, des niveaux de risque. Pour que l'Afrique attire des IDE importants dans ces secteurs, un changement radical de la façon dont le risque est perçu au niveau international s'impose. Il est possible de surmonter en partie ce problème par une amélioration des modalités d'assurance du risque politique et, au chapitre 7, nous proposons un renforcement de l'Agence de garantie des investissements multilatéraux (AGIM). Cependant, la réalité est qu'une augmentation importante des IDE a plus de chances de suivre que de devancer le financement du développement africain. Les taux de croissance devront augmenter et les risques être jugés diminuer pour que le comportement des investisseurs internationaux change de manière marquée et, là encore, il est probable que leur réaction soit décalée par rapport aux améliorations économiques.

Les envois de fonds peuvent-ils déclencher la croissance en Afrique ?

10 Les envois de fonds sont une source de financement essentielle pour les pays en développement. Au niveau mondial, ils sont passés de 20 milliards d'USD à près de 100 milliards d'USD entre 1983 et 2003, et ont depuis longtemps dépassé les flux de capitaux officiels. Ils constituent désormais la deuxième source de fonds de développement après les IDE². Leurs flux à destination des pays les plus pauvres sont contre-cycliques (ce qui n'est pas le cas des flux de capitaux privés) et sont plus stables et également répartis entre les pays. Les envois de fonds représentent donc une source de financement très intéressante. L'Afrique reçoit un volume d'envois de fonds nettement inférieur à d'autres régions en développement. Pourquoi et que faire à ce sujet ?

11 Les envois de fonds nécessitent des expéditeurs : c'est-à-dire des immigrés touchant de bons revenus dans des pays à revenus élevés. Le niveau relativement bas des envois de fonds africains s'explique de plusieurs façons. L'Afrique reçoit peu d'envois de fonds parce que, par rapport à d'autres régions, ses immigrés sont relativement peu nombreux. Les migrations internationales sont actuellement très restreintes. Telle est la grande différence entre la mondialisation du XIXe siècle et celle d'aujourd'hui. Les obstacles juridiques à la migration rendent les envois de fonds réguliers difficiles pour bien des immigrés, par les voies officielles notamment. Par ailleurs, les immigrés africains ont tendance à toucher des revenus plus faibles que les immigrés plus diplômés d'autres régions et sont par conséquent moins en mesure d'effectuer des envois de fonds. En outre, les conditions financières en Afrique ne facilitent pas toujours les choses. Le coût des envois de fonds est souvent élevé et détenir des dépôts dans le secteur financier national peut être jugé risqué. La réforme du secteur financier, l'amélioration du climat des investissements et de l'accès aux TIC pourraient par conséquent augmenter les volumes d'envois de fonds.

12 Le renforcement des réformes des secteurs de l'éducation et de la finance prendra du temps. Les envois de fonds sont pour l'essentiel proportionnels au nombre d'émigrants et ont par conséquent peu de chances de devenir aussi importants pour l'Afrique que pour l'Asie du Sud dans un avenir prévisible. Par conséquent, une réponse positive viendra probablement après un certain laps de temps, lorsque l'amélioration du climat des investissements aura commencé à prendre effet.

L'inversion de la fuite des capitaux peut-elle déclencher la croissance en Afrique ?

13 La fuite des capitaux est plus importante en Afrique que dans n'importe quelle autre région, par rapport aux richesses disponibles³. Si ces capitaux pouvaient revenir en Afrique, cela ferait une grande différence dans la capacité de l'Afrique de financer son développement. Comment s'explique la fuite des capitaux africains et comment l'inverser ?

14 Une des raisons principales est la corruption. Une mesure importante que les gouvernements des pays développés peuvent prendre est d'aider les pays africains à empêcher leurs fonctionnaires de piller les biens publics. Il importe de modifier la législation et les pratiques afin d'obliger les banques internationales à informer les autorités compétentes des dépôts litigieux qu'elles détiennent et à les rapatrier. La Commission a proposé des mesures allant dans ce sens au chapitre 4.

15 La fuite des capitaux s'explique également par le niveau d'endettement élevé. Comme nous le verrons à la section 4 de ce chapitre, un niveau d'endettement élevé signale des taxes futures élevées (les gouvernements cherchant à augmenter leurs recettes pour régler le service de la dette), ce qui à son tour pousse les gens à faire sortir leur argent du pays. Là encore, les gouvernements des pays développés peuvent jouer un rôle à cet égard, en réduisant les niveaux d'endettement.

16 Mais la fuite des capitaux s'explique également par les conditions purement nationales, telles que le niveau de risque élevé perçu et le climat peu favorable aux investissements. En Afrique, le faible niveau de sécurité des biens et des personnes dans certains pays, dû aux conflits violents et à la criminalité, a une influence à cet égard. Il est possible de remédier à ces problèmes, mais cela prendra du temps. Comme pour les IDE et les envois de fonds, l'inversion de la fuite des capitaux peut s'avérer très bénéfique, mais elle a plus de chances de résulter du développement plutôt que de le tirer. Comme nous le verrons à la section 3 ci-dessous, les données disponibles montrent que l'aide fait directement partie de la solution au problème de la fuite des capitaux.

Une augmentation de l'épargne des Africains peut-elle déclencher la croissance en Afrique ?

17 À une moyenne de 16 % du PIB, les taux d'épargne sont faibles en Afrique⁴. De toute évidence, ils devront nettement augmenter pour financer les niveaux d'investissement élevés nécessaires pour une croissance rapide soutenue. L'augmentation de l'épargne peut provenir des ménages comme des pouvoirs publics.

18 Est-ce qu'une augmentation importante de l'épargne des ménages stimulerait la croissance en Afrique ? La principale raison pour laquelle nous en doutons est que la consommation des ménages est déjà très faible : le bas niveau de consommation est la manifestation visible de la pauvreté. Pour que l'épargne des ménages parvienne à stimuler des taux de croissance élevés en Afrique, le niveau de consommation déjà faible devrait diminuer davantage encore. Une telle réduction n'est de toute évidence pas désirable. En effet, lorsque les niveaux de revenus sont bas, la distinction entre la consommation et l'investissement est floue : une réduction de la consommation de denrées alimentaires aura des répercussions sur la santé et la capacité de travailler. Par conséquent, les dépenses alimentaires peuvent être considérées comme un investissement. L'augmentation de l'épargne privée constituera une utilisation nécessaire des revenus supérieurs, mais elle découlera de la croissance des revenus au lieu de la tirer.

19 D'après les estimations disponibles pour les pays en développement, un doublement du revenu par habitant augmente l'épargne privée à long terme de 10 % du revenu

disponible⁵. Une analyse des comportements d'épargne des ménages dans les pays en développement confirme que la capacité d'épargner augmente nettement seulement une fois un certain seuil de consommation atteint⁶. L'importance d'avoir un secteur financier solide pour stimuler l'épargne ne devrait toutefois pas être sous-estimée⁷.

20 Il existe une autre solution pour augmenter les taux d'épargne nationaux : les pouvoirs publics pourraient utiliser les recettes fiscales pour les investissements publics. Pour que l'épargne publique entraîne la croissance, les pouvoirs publics devraient soit réduire leurs dépenses de consommation publique soient augmenter les recettes fiscales.

21 D'une manière générale, il est difficile de voir où les gouvernements africains pourraient se permettre une réduction notable de la consommation publique. Il serait possible de les aider à mieux gérer les questions de sécurité en vue de réduire leurs budgets militaires, mais ces dépenses sont déjà assez réduites par rapport aux normes internationales⁸. Même des réductions importantes auraient peu de chances de libérer plus de 1 % du PIB. Une grande partie des dépenses courantes est consacrée à des éléments non discrétionnaires tels que le paiement des intérêts (13,5 % des dépenses totales en 2002) et des salaires (24,2 %)⁹. Comme pour la consommation privée, l'essentiel des dépenses courantes des gouvernements africains devrait peut-être être considéré comme un investissement : les dépenses de santé et d'éducation construisent « le capital humain » et les dépenses de police et du système judiciaire améliorent le climat des investissements.

Tableau 9.1 : Recettes fiscales moyennes des administrations centrales : pays en développement 1994-1998 (en % du PIB)

Région	Taxe/PIB (en %)
Asie de l'Est et Pacifique	10,0
Amérique latine et Caraïbes	16,8
Asie du Sud	9,2
Afrique subsaharienne	19,4
Europe et Asie centrale	20,1

Remarque : il convient de noter que ces chiffres portent sur les administrations centrales. L'Inde, par exemple, a considérablement décentralisé son système fiscal et le chiffre indiqué pour l'Asie du Sud pourrait donc être inférieur à la réalité.

Source : Banque mondiale, 2004b.

22 Les gouvernements africains ont-ils la possibilité d'augmenter les recettes fiscales ? Est-ce qu'une impulsion forte des investissements publics pourrait être financée par les contribuables africains plutôt que par les contribuables des pays développés ? La comparaison entre les régions présentée dans le tableau 9.1 nous amène à penser que les recettes fiscales moyennes en Afrique sont déjà globalement en accord avec celles des autres régions en développement. En effet, étant donné les revenus relativement bas, l'effort fiscal de l'Afrique est relativement important. D'après une étude récente portant sur 120 pays sur une période de 20 ans, le ratio taxe/PIB moyen s'élève à 20 %¹⁰. En 2002, ce ratio était de 19,4 % dans les pays d'Afrique subsaharienne¹¹.

23 Dans les pays d'Afrique subsaharienne les plus pauvres, la situation est différente. Bien que les taux d'imposition soient comparables au plan international, les recettes fiscales générées ne sont pas élevées en raison de la structure des économies africaines. Une part importante du PIB estimé de l'Afrique est générée par les activités de « subsistance », telles

que la production de denrées alimentaires, de produits agricoles et d'objets d'artisanat consommés dans les ménages. De telles activités sont en soi difficiles à taxer. Le secteur « formel » de l'économie, qui est la base d'imposition normale, est souvent très réduit. En effet, à l'extrémité imposable de l'éventail d'activités, l'Afrique a des niveaux d'imposition plutôt élevés. Une indication importante de cela est qu'une part élevée de ses recettes fiscales provient des taxes sur le commerce international, dont la part est beaucoup plus élevée que dans n'importe quelle autre région¹². Ces taxes sont généralement jugées dommageables : les pays développés, bien que tirant une part nettement plus élevée de recettes fiscales du PIB, ont pratiquement éliminé les taxes sur le commerce. Augmenter davantage encore ces taxes risquerait de nuire à l'activité économique.

24 Les recettes fiscales en Afrique devront progressivement augmenter afin de financer des niveaux plus élevés de dépenses publiques. Mais pour que cette augmentation complète le processus de croissance au lieu de l'empêcher, un pays doit d'abord construire la base d'imposition de l'économie. La croissance elle-même est le facteur le plus important qui augmente la base d'imposition, mais cette dernière peut également s'élargir par le développement du secteur formel. Pendant cette « première phase », les taxes doivent rester modérées. Même lorsque le secteur formel représentera une partie plus importante de l'économie, il faut une phase de développement de la conformité fiscale et de l'intégrité du système de prélèvement de recettes¹³ au cours de laquelle des taux d'imposition modérés devraient être maintenus.

25 En résumé, il est toujours possible d'augmenter les recettes fiscales mais il n'est pas toujours conseillé de le faire. À mesure que la croissance s'enracine, que l'économie moderne se développera et que la réforme de l'administration fiscale progressera, il sera possible d'augmenter les recettes sans porter préjudice à la croissance, et les efforts soutenus accomplis en ce sens devraient se poursuivre. Si l'aide ouvre la voie, les recettes pourront suivre et en définitive la remplacer. Ainsi, il faudra compter sur l'assistance externe à moyen terme, mais à long terme cela ne sera nécessaire que si l'aide et les réformes ne parviennent pas à enclencher le processus de croissance.

Conclusion

26 Comme nous l'avons vu au chapitre 2, l'Afrique a stagné entre 1970 et 2000. Une augmentation insignifiante de l'aide ne permettra pas à l'Afrique de sortir de la stagnation. Une impulsion forte est nécessaire et une partie essentielle de cette impulsion forte doit être une augmentation majeure des investissements. Dans cette section, nous avons réfléchi à des manières de financer une augmentation majeure des investissements autrement qu'en augmentant l'aide. Nous n'avons pas trouvé d'autre solution crédible.

9.3 Comment l'aide supplémentaire peut-elle être la plus efficace ?

27 Les efforts visant à recentrer le secteur public africain sur les investissements d'infrastructure, de santé, d'éducation et de formation, et sur la stimulation des activités du secteur privé devraient dans un premier temps être financés par l'aide principalement¹⁴. Les données disponibles permettent-elles de penser que de telles dépenses seraient efficaces ? Un point de départ raisonnable consiste à déterminer dans quelle mesure l'aide a été efficace en Afrique dans le passé. Nous avons remarqué que nombre des faiblesses des programmes d'aide qui ont été identifiées peuvent être rectifiées, ce qui signifie que l'aide pourrait être nettement mieux utilisée à l'avenir qu'elle ne l'a été dans le passé. Cependant, les résultats passés constituent une référence utile.

9.3.1 Aide : bilan des réalisations

Les projets financés par l'aide en Afrique ont généralement eu un taux de rendement élevé.

28 De toutes les agences d'aide, la Banque mondiale est celle qui réalise les analyses les plus rigoureuses des rendements de ses projets. D'après ses conclusions, le taux de rendement économique moyen en Afrique a été de 22 % au cours de la période 1994-2003¹⁵. Ses projets ont également abouti à une nette amélioration en termes de durabilité et d'impact sur le développement des institutions¹⁶.

L'aide augmente l'accès à l'éducation et améliore les résultats éducatifs.

29 Le soutien budgétaire offert à la Tanzanie a permis au gouvernement tanzanien de doubler ses dépenses d'éducation par habitant, comme indiqué dans ses stratégies de lutte contre la pauvreté entre 1999 et 2003¹⁷. Cette aide extérieure, allègement de la dette compris, a permis au gouvernement tanzanien d'adopter une politique d'enseignement gratuit et obligatoire en 2002, qui a bénéficié à 1,6 million d'enfants¹⁸. L'augmentation de l'aide permet aux gouvernements de nombreux autres pays d'Afrique d'abolir les frais de scolarité dans les écoles primaires et d'élargir l'accès à l'éducation.

30 D'après une étude du service d'évaluation opérationnelle de la Banque mondiale portant sur le soutien de la Banque mondiale à l'éducation au Ghana sur une période de 15 ans, les niveaux de scolarisation ont augmenté de 10 %. La qualité de l'enseignement s'est également améliorée : auparavant, près des deux tiers des élèves sortant de l'école primaire ne savaient ni lire ni écrire (ils ne répondaient correctement qu'à un maximum de deux questions sur huit dans un questionnaire à choix multiples simple en anglais), ce chiffre n'était plus que de un sur cinq en 2003. Les bénéfices éducatifs ont été clairement liés à l'amélioration de la qualité des écoles (meilleures infrastructures), au nombre plus élevé d'enseignants formés et à la plus grande disponibilité des manuels scolaires¹⁹.

31 En Éthiopie, un soutien externe marqué en faveur du développement des infrastructures, des salaires des enseignants et de la formation des enseignants a permis au niveau de scolarisation primaire brut d'augmenter de passer de 20 % en 1991 à 63 % en 2003. Les progrès ont été particulièrement notables dans les zones rurales et chez les filles, qui représentent maintenant 40 % des élèves des écoles primaires²⁰.

32 Le soutien à la stratégie éducative de la Zambie a donné de bons résultats dans tout le secteur. Grâce à une augmentation des dépenses publiques d'éducation, qui sont passées de 2,6 à 4,3 % du PIB, l'accessibilité et la qualité de la formation traditionnelle et professionnelle s'est améliorée, tant dans les secteurs non formels que dans les jardins d'enfants et au niveau du développement de la capacité de gestion. Cette réussite s'explique par le recours à une démarche participative visant en particulier à s'attaquer au problème de l'inégalité des sexes : la scolarisation brute des filles a plus que doublé et est ainsi passée de 35 à 75 % entre 1980 et 2000²¹.

L'aide améliore l'accès aux services médicaux et les résultats de santé.

33 Grâce à l'aide, l'administration ougandaise de la santé est parvenue à rendre pratiquement tous les soins gratuits et à élargir l'accès aux services médicaux de base : depuis 2000, les consultations externes ont augmenté de 87 % et les taux de vaccination ont augmenté de 78 %²². Dans les pays touchés par les conflits, tels que la République démocratique du Congo, l'aide a touché des millions d'enfants en 2001, les efforts de vaccination ont été maintenus et le nombre des cas de polio signalés est passé de 603 à zéro en 12 mois²³.

34 Dans le secteur zambien de la santé, l'aide extérieure a permis aux dépenses publiques par habitant de passer de 10 USD en 2000 à 17 USD en 2003. La baisse des résultats semble avoir été interrompue et dans certains cas inversée, grâce à la vaccination, le recours aux contraceptifs et les soins prénataux, par exemple. La mortalité infantile (avant l'âge de 12 mois) est passée de 107 à 95 (pour 100 000 naissances) et la mortalité des moins de cinq ans est passée de 191 à 168 (pour 100 000 naissances) pendant la période 1987-1991 à 1997-2001²⁴.

35 L'éradication de la variole est, dans une large mesure, le résultat de plus de 100 millions d'USD de dépenses d'aide ciblées. Les progrès accomplis dans l'éradication de la polio sont également le fruit d'activités financées au niveau international : en 2001, plus de 575 millions d'enfants de moins de cinq ans ont été vaccinés contre la polio dans 94 pays et une bonne partie de cet effort a été financée par l'aide²⁵.

Plusieurs pays d'Afrique ont enregistré une croissance rapide et un recul de la pauvreté grâce au soutien de programmes d'aide importants.

36 Au Mozambique, dans les années 1990, lorsque l'aide représentait environ 50 % du PIB, la croissance du PIB a atteint le chiffre étonnant de 12 %. Surtout, les taux de croissance élevés du Mozambique se sont maintenus lorsque le ratio d'aide a brusquement baissé, ce qui permet de penser que l'aide a permis de jeter les fondements d'une croissance soutenable²⁶. D'après les enquêtes menées auprès des ménages, l'incidence de la pauvreté est passée de 69,4 % en 1996/1997 à 54,1 % en 2002/2003, et un nombre disproportionné de pauvres des zones rurales sont sortis de la pauvreté. Le pourcentage des ménages équipés de latrines est passé de 31 % à 41 % et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est passé de 277 à 135 pour 1 000 naissances viables entre 1994 et 2002. Entre 1999 et 2003, le nombre total d'élèves du primaire et du secondaire a augmenté de 43 %²⁷.

37 Peu de pays ont un ratio aide/PIB aussi élevé, mais il existe d'autres grandes réussites. L'Ouganda, qui a touché plus de 20 % du PIB en aide au début des années 1990, a enregistré des taux de croissance de plus de 7 % tout au long de la décennie et vu la part des personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté baisser de 20 points de pourcentage. Dans d'autres domaines, l'Ouganda a également bien progressé : le taux de prévalence du VIH est passé du niveau estimé de 20 % en 1991 à 6,5 % en 2001 et le taux de scolarisation net dans les écoles primaires est passé de 62 % en 1992 à 98 % en 2003²⁸. L'aide perçue par le Ghana au cours des 20 années passées représente environ 10 % du PIB et la croissance a atteint près de 5 % au cours de cette période. En outre, les niveaux de pauvreté sont passés de 51,7 % en 1991/1992 à 39,5 % en 1998/1999. La part de la population rurale du Ghana ayant accès à de l'eau salubre est passée de 40 % en 2000 à 47 % en 2003²⁹. Depuis le génocide d'il y a 10 ans, le Rwanda a accompli des progrès énormes : la paix est revenue, la croissance économique récente a dépassé les 6 % et l'incidence de la pauvreté est passée d'environ 70 % en 1994 à moins de 60 % en 2001, les niveaux d'aide s'étant maintenus à plus de 15 % du PIB³⁰.

Les études menées sur plusieurs pays montrent que l'aide soutient la croissance.

38 Les exemples susmentionnés sont compatibles avec les données plus agrégées. Les analyses économétriques montrent pour l'essentiel que l'aide augmente la croissance³¹. D'après une étude poussée récente³², l'aide à « impact à court terme » – c'est-à-dire le soutien budgétaire et aux programmes, ainsi que l'aide au développement des infrastructures, à l'agriculture et à d'autres secteurs de production – a augmenté la croissance en Afrique de plus de 1 %. En d'autres termes, sans aide, l'Afrique aurait connu un sérieux déclin³³. L'efficacité de l'aide ne dépend pas beaucoup de la situation de chaque pays, bien que (ce qui n'est guère surprenant) l'aide ait tendance à donner de meilleurs résultats dans les pays où les politiques, les institutions et la gouvernance sont meilleures.

L'aide augmente les investissements.

39 L'aide a un effet résolument positif sur les investissements. D'après une étude réalisée par Collier et Dollar (2004: 268), un pays en développement type (c'est-à-dire, dans cette étude, un pays touchant une aide équivalant à environ 2 % du PIB réel en parité de pouvoir d'achat et ayant adopté des politiques moyennes), 1 % du PIB d'aide en plus est associé à une augmentation des investissements bruts de 0,9 %. L'aide ne remplace pas la politique, mais la complète : dans les environnements politiques plus favorables, l'effet positif de l'aide sur les investissements est multiplié par deux.

L'aide réduit la fuite des capitaux.

40 Proportionnellement à ses richesses, l'Afrique connaît une fuite des capitaux plus importante que n'importe quelle autre région. Bien que certaines personnes accusent l'aide d'alimenter la fuite des capitaux, des études récentes montrent précisément l'inverse : l'aide réduit nettement la fuite des capitaux³⁴. L'aide augmente proportionnellement les mouvements des capitaux privés parce que ceux qui détiennent la richesse choisissent de conserver leur capital dans la monnaie locale lorsqu'ils perçoivent une amélioration du climat des investissements. Chaque dollar d'aide donne lieu à des investissements nationaux équivalents de 0,40 USD qui auraient peut-être quitté le pays autrement.

L'aide aide les pays à améliorer les institutions et la gouvernance.

41 D'après des études récentes, une aide appropriée arrivant au bon moment augmente nettement les chances d'un pays de transformer durablement ses institutions et sa gouvernance³⁵. Avec une assistance technique soigneusement étudiée et des services éducatifs allant au-delà du primaire, l'aide peut améliorer l'environnement institutionnel. Un exemple de ce processus graduel de transformation assistée par une aide appropriée est le Ghana, pays qui subissait des coups d'état à répétition et qui est devenu une démocratie avec une croissance soutenue. Un autre exemple est la transformation de l'Éthiopie au cours des 10 années passées. Les expériences du Ghana, de l'Éthiopie et du Mali sont décrites plus en détail aux annexes 1, 2 et 3 de ce chapitre.

L'aide contribue à la réduction des conflits violents et à la reconstruction des sociétés qui sortent d'un conflit.

42 L'aide peut contribuer à la prévention des conflits grâce à ses effets sur la croissance et sur le niveau de revenu, lesquels sont des facteurs de réduction des risques clé³⁶. Une aide importante et soutenue est essentielle à la reconstruction des pays qui sortent d'un conflit. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la capacité de l'aide de réaliser ce potentiel dépend du moment et du type de financement. Pour être efficaces dans la prévention des conflits, les décisions d'aide doivent s'appuyer sur une compréhension des moteurs potentiels des conflits violents dans les pays bénéficiaires, en particulier ceux qui sortent d'un conflit. Un financement rapide en vue de répondre aux besoins à court terme est essentiel mais, pour contribuer à la stabilité et au développement à long terme, l'aide doit se maintenir pendant au moins une dizaine d'années après la fin de la guerre³⁷. La coordination des donateurs est particulièrement importante pour renforcer l'efficacité dans les pays qui sortent d'un conflit. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, dans le cas du Mozambique, les réponses innovantes de la communauté internationale ont été d'une aide considérable. Le Rwanda est un autre exemple récent d'assistance post-conflit efficace. Une analyse plus poussée de ces questions figure au chapitre 5, ainsi que nos recommandations sur la manière de rendre l'aide plus efficace dans la réduction du risque de conflits violents et dans la consolidation de la paix après la cessation des conflits.

Encart 9.1 Aide, croissance et pauvreté dans un environnement post-conflit : le cas du Rwanda

Les environnements post-conflit présentent des difficultés particulières au niveau du versement d'une aide efficace. Le cas du Rwanda, qui a connu la guerre civile et le génocide entre 1990 et 1994, montre qu'un pays sortant d'un conflit peut faire un usage productif de l'aide. En outre, l'aide a été efficace non seulement du point de vue humanitaire, mais aussi en ce qu'elle a stimulé la croissance économique et réduit la pauvreté pendant une période prolongée.

Le graphique 9.3 montre que le Rwanda est parvenu à rétablir les niveaux de revenu par habitant réel d'avant le génocide en 2001. La croissance économique a été soutenue tout au long des 10 années qui ont suivi le conflit. L'aide reçue a été importante et a atteint son plus haut niveau en 1995 (54 % du PIB), mais le niveau moyen s'élève à près de 20 % pour la période 1997-2001. La gestion des finances publiques (des recettes en particulier) et la macro-économie sont généralement considérées bonnes au Rwanda.

Les études réalisées par la Banque mondiale sur les tendances de la croissance dans les pays sortant d'un conflit montrent que l'intensité de la reprise économique du Rwanda pendant les 2-3 années qui ont suivi le génocide a été plus élevée que pour les autres guerres civiles, ce en dépit de la destruction quasi totale des capitaux et du bilan des victimes extrêmement élevé³⁹. Le FMI reconnaît de plus en plus qu'il pourrait être justifié d'augmenter l'aide dans les pays qui sortent d'un conflit au-delà des niveaux qu'il considère normalement compatibles avec des politiques fiscales soutenables^{39, 40}.

La réussite de l'effort de croissance peut également être attribuée à la reconstruction rapide des principales institutions. Même si les personnes instruites étaient une cible explicite des auteurs du génocide, l'évaluation institutionnelle et politique globale du Rwanda a permis de constater une des augmentations les plus rapides de toute l'Afrique subsaharienne, le pays étant maintenant nettement au-dessus de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne.

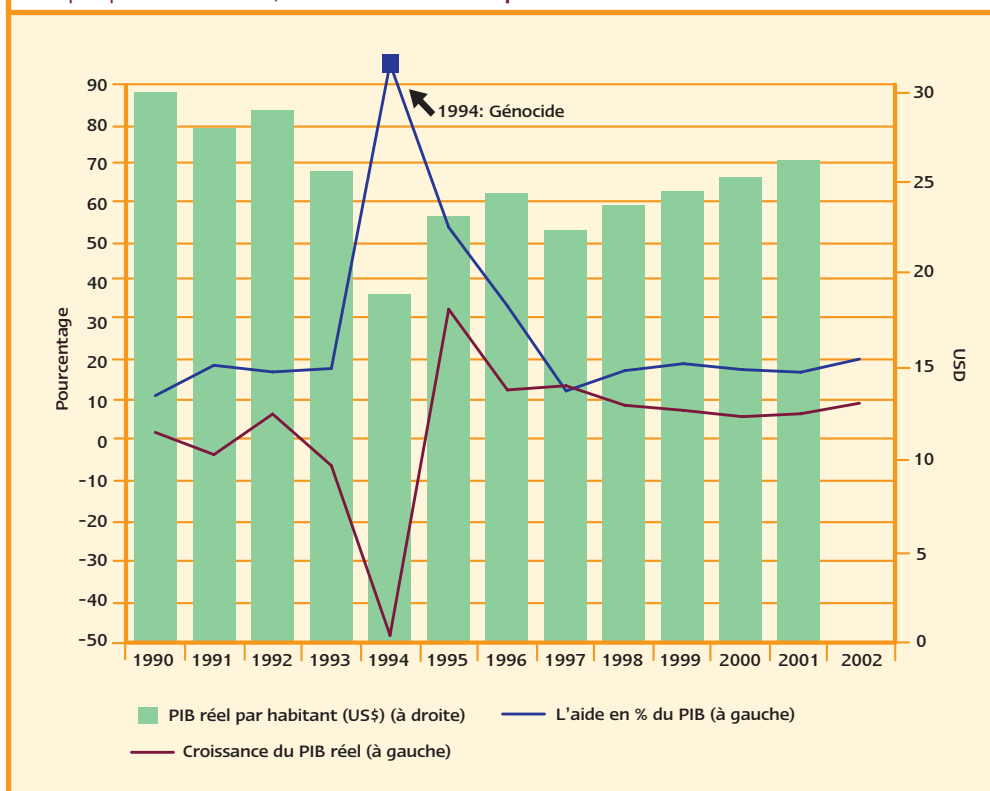
L'aide aide les pays à faire face au choc des prix à l'exportation

43 Par rapport aux autres régions, l'Afrique est beaucoup plus exposée aux variations du cours des marchandises destinées à l'exportation. Lorsque les cours s'effondrent, comme cela se produit périodiquement, les économies se contractent. Les études montrent que l'aide est particulièrement précieuse pour les économies les plus sujettes aux chocs, notamment lorsque son versement coïncide avec les chocs, car elle protège l'économie contre la contraction⁴¹.

9.3.2 Possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide

44 Les données relatives à l'efficacité de l'aide reflètent nécessairement la situation passée de l'Afrique et les pratiques d'aide passées. La croissance de l'Afrique n'a pas été vigoureuse en dépit des volumes d'aide importants versés dans le passé. Cela s'explique en grande partie par la mauvaise qualité de l'aide versée et par la mauvaise gouvernance. Les conditions nécessaires pour une utilisation plus productive de l'aide en Afrique se sont améliorées ces dernières années, ce qui autorise à penser que l'aide aurait actuellement de meilleurs résultats que dans le passé. Depuis la fin de la guerre froide, l'aide est plus explicitement versée aux pays bénéficiaires pour le financement du développement⁴². Les donateurs sont davantage axés sur la lutte contre la pauvreté, comme le montre l'allègement de la dette accordée dans le cadre de l'initiative PPTE II, la plus grande

Graphique 9.3 L'aide, la croissance et la pauvreté au Rwanda



Sources : Banque mondiale, 2004c.

sélectivité de l'aide et l'adoption de stratégies de lutte contre la pauvreté. De nombreux pays d'Afrique ont connu une période prolongée de stabilité macro-économique, de croissance économique raisonnable et d'amélioration de la gouvernance politique et économique. Les institutions régionales sont mieux en mesure de guider l'assistance de manière à améliorer les conditions d'une croissance à plus long terme.

45 En dépit de ces améliorations, le système d'allocation de l'aide aux pays africains reste désordonné, mal coordonné et vague, à un point qui devrait être jugé inacceptable. L'aide provient de nombreux donateurs, qui ont chacun des objectifs différents souvent opaques. En outre, les fonds sont fournis sous différentes formes, s'accompagnent de nombreuses conditions complexes qui sont souvent d'une valeur douteuse et sont versés aux pays de manière imprévisible⁴³. À l'heure actuelle, il est impossible d'affirmer que l'intégralité de l'aide versée l'est principalement dans le but de lutter contre la pauvreté – dans le sens des OMD par exemple. Comme l'indique Birdsall (2003), les donateurs continuent à commettre des erreurs qui, dans le meilleur des cas, réduisent l'efficacité de l'aide et, dans le pire des cas, nuisent aux perspectives de développement à long terme des pays bénéficiaires.

46 Un mécanisme est nécessaire pour permettre à un large éventail de pays de bénéficier d'une assistance appropriée et pour permettre aux pays africains de jouer un plus grand rôle dans les décisions d'allocation et dans la recommandation des critères à adopter.

Recommandation : pour améliorer la qualité de l'aide, une discussion annuelle devrait avoir lieu entre les ministres du Développement des pays de l'OCDE et les ministres africains des Finances, ainsi qu'avec les représentants de la société civile et

des organisations internationales. Ils devraient ainsi réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et formuler des suggestions en vue d'en améliorer la distribution, y compris entre les pays à bas et moyens revenus. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont plus faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des niveaux d'aide suffisants et efficaces par les canaux appropriés, en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter de nuire aux systèmes nationaux et/ou à la soutenabilité à long terme. Un mécanisme de dialogue annuel permettrait d'avoir un forum régional où différentes mesures de soutien devant être prises par la communauté internationale pourraient être examinées, y compris le volume et la forme du financement (cf. annexe 4).

47 Une étude réalisée pour la Commission a tiré les conclusions suivantes :⁴⁴

- (a) *Mauvais alignement* : l'aide est rarement alignée sur les cycles budgétaires nationaux des pays bénéficiaires. Les engagements des donateurs restent imprévisibles et sont rarement pluriannuels (bien que l'assistance multilatérale soit plus prévisible et canalisée de manière plus fiable vers les secteurs prioritaires par le biais des budgets). D'après les gouvernements africains, les ressources des donateurs ne sont pas suffisamment souples pour leur conférer la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour modifier l'allocation des fonds et faire face aux nouvelles priorités dictées par les chocs exogènes ;
- (b) *Les priorités des donateurs passent avant celles des bénéficiaires* : les conditions imposées par les donateurs (en particulier les IFI et la BAD) restent importantes et peuvent être incompatibles avec les priorités nationales de performance et de politique des pays bénéficiaires. Les pays africains ont dans l'ensemble le sentiment que les conditionnalités de politique économique se sont alourdies avec les documents de stratégie de lutte contre la pauvreté. Certains donateurs continuent à canaliser des ressources vers des projets non prioritaires (sélectionnés par les donateurs) ;
- (c) *Complexité des procédures* : dans l'ensemble, les procédures de décaissement, de compte-rendu, de surveillance et de suivi des IFI, des institutions multilatérales et des donateurs sont contraignantes et lourdes. Elles prennent beaucoup de temps et sont sources de retards.

48 Les conclusions de l'étude font ressortir les enseignements qui ont été tirés de la manière dont l'aide est versée et soulignent qu'il reste beaucoup à faire pour les mettre en pratique. En reprenant ces enseignements, nous suggérons ce qui suit :

- (a) La manière la plus efficace de verser l'aide consiste à passer par le soutien budgétaire direct (SBD). Le SBD soutient directement les priorités de développement des gouvernements et maintient les frais de transaction au minimum. Le SBD devrait être prévisible et à long terme. Il suppose également qu'une stratégie de développement très claire ait été adoptée. Il ne fonctionne que si le système budgétaire est ouvert et transparent. Les gouvernements doivent indiquer clairement de quelle manière (et avec quel degré d'efficacité) les ressources ont été utilisées, non seulement dans le but de se conformer aux obligations de reddition de comptes, mais aussi afin de faciliter la détermination des allocations futures.
- (b) Lorsque ces conditions ne sont pas entièrement remplies, l'appui aux programmes (soutien technique et financier en faveur d'un secteur particulier) peut être plus approprié. Lorsque l'environnement global est peu favorable à l'une ou l'autre de ces formes d'assistance, le soutien à des projets spécifiques peut être plus approprié. Dans la mesure du possible, nous encourageons les donateurs à passer de l'appui aux projets à l'appui aux programmes, et de l'appui aux programmes au soutien budgétaire. Dans tous les cas, chaque fois qu'une assistance aux projets est offerte, elle doit être entièrement compatible avec les priorités de développement du gouvernement.

- (c) Dans les États « fragiles », il est possible qu'aucune de ces options ne puisse être envisagée, soit parce qu'il n'existe pas de gouvernement efficace, soit parce qu'il est impossible de rendre correctement compte des ressources. Dans de tels cas, il peut s'avérer nécessaire d'offrir un soutien (provenant des gouvernements donateurs ou passant par des intermédiaires) directement aux ONG et aux organisations de la société civile (voir également la section 9.3.5).

9.3.3 Amélioration de la qualité de l'aide

49 En ce qui concerne l'influence de la qualité de l'aide sur le développement en Afrique, Elbadawi et Gelb déclarent⁴⁵ : « si la qualité de l'aide en Afrique subsaharienne augmentait de 24 % (pour atteindre le niveau moyen des pays dépendant de l'aide de l'échantillon), la croissance du PIB par habitant en Afrique subsaharienne augmenterait d'environ 1,8 % par an ». L'effet de l'amélioration de la qualité de l'aide offerte à l'Afrique subsaharienne est donc très profond. La Commission estime qu'il est à la fois faisable et important d'améliorer radicalement l'efficacité de l'aide. À cette fin, elle propose les recommandations suivantes.

50 Recommandation : l'aide versée à l'Afrique devrait principalement l'être sous la forme de subventions.

51 Les subventions présentent deux grands avantages par rapport aux prêts. Elles ne se transforment pas en problèmes d'endettement futurs et elles offrent une plus grande souplesse quant au choix du bénéficiaire. Le volume des subventions accordées à un pays ne doit être limité que par sa capacité d'absorber l'aide efficacement, alors que les prêts sont limités par des considérations de soutenabilité de la dette. Après plusieurs séries d'allègements de l'aide, il est difficile d'effectuer des calculs de soutenabilité de l'aide sérieux. La crédibilité de nouveaux prêts officiels en faveur de l'Afrique sera compromise si les créanciers comme les emprunteurs ne tiennent pas du tout compte des perspectives de remboursement. Il est préférable de faire face à la réalité que de nuire à la capacité d'emprunt de l'Afrique.

52 Les prêts sont soumis à différentes considérations, dont le statut de l'emprunteur et, en Afrique subsaharienne, cela signifie généralement que seuls les gouvernements de niveau national peuvent prétendre à un financement. Les subventions peuvent répondre à un éventail de besoins plus large. La majorité des infrastructures régionales sont mieux pourvues par des entités supra-nationales basées sur des groupements régionaux, auxquelles les systèmes multilatéraux ne peuvent pas prêter. De même, des entités sous-nationales telles que les administrations locales assument souvent la responsabilité première de la prestation de services, mais ne sont pas nécessairement considérées par les donateurs comme des entités appropriées pour contracter des dettes. Souvent, ce sont les organisations religieuses qui assurent les prestations de service les plus rentables : lorsque les systèmes gouvernementaux sont très faibles, les subventions accordées à ces organisations non gouvernementales seront probablement mieux utilisées que les prêts accordés au gouvernement.

53 La quasi totalité de l'aide bilatérale et la totalité de l'aide de la Commission européenne se présente déjà sous la forme de subventions. La principale source de prêts est la Banque mondiale. Bien que les prêts de la Banque mondiale soient consentis à des conditions de faveur, la part des subventions dans les prêts qu'elle accorde a nettement diminué en raison de la baisse des taux d'intérêt mondiaux. L'aide offerte par la Banque mondiale est plus focalisée sur les pays les plus pauvres que l'aide d'autres programmes, ce qui signifie que le système actuel aboutit à un résultat paradoxal : les prêts ont tendance à viser les pays plus pauvres alors que les subventions (d'autres donateurs) vont

aux pays moins pauvres. Il est également nécessaire d'augmenter nettement la part des subventions au sein de l'ADI⁴⁶, afin d'accorder à la Banque mondiale une plus grande souplesse dans ses décaissements. La canalisation d'un plus grand volume de ressources provenant de donateurs variés par le biais de la Banque mondiale constituerait également la manière la plus simple d'harmoniser l'aide et de renforcer son efficacité. De même, le système de l'ONU pourrait être utilisé pour canaliser davantage de ressources destinées au développement des capacités, à l'assistance technique et au renforcement des institutions. Ceci contribuerait à développer la capacité des pays d'absorber des ressources supplémentaires.

54 Recommandation : l'aide devrait être non-liée, prévisible, harmonisée et ajustée aux processus de décision et aux processus budgétaires des pays bénéficiaires. La durée de garantie de versement de l'aide devrait s'étendre en fonction de l'objectif poursuivi : par exemple, l'aide aux infrastructures et le soutien aux dépenses publiques devraient être garantis pour des durées plus longues que l'aide allouée à l'assistance technique.

55 Dans certains pays – en particulier l'Ouganda, la Tanzanie, le Mozambique, l'Éthiopie, le Ghana, le Rwanda, le Bénin, le Burkina Faso et Madagascar – les données disponibles montrent que des progrès notables ont été accomplis en termes d'efficacité du versement de l'aide, les donateurs et les autorités partenaires ayant mis en place des mécanismes formels en vue d'améliorer les pratiques et pour que l'aide appuie les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les processus budgétaires nationaux. Le versement de l'aide s'est certainement amélioré par rapport aux pratiques des donateurs des années 1980 et 1990. Pourtant, en dépit de cela, la mise en œuvre de nouvelles méthodes de versement de l'aide liées à l'initiative PPTe, aux stratégies de lutte contre la pauvreté et aux OMD conserve un aspect « business comme d'habitude »⁴⁷. Les progrès sont irréguliers et, comme le montre l'annexe 6, la pratique consistant à « lier » l'aide à certaines conditions reste omniprésente. D'après les estimations, elle aurait réduit la valeur de l'aide en faveur de l'Afrique en 2002 de 0,7 à 1,3 milliard d'USD⁴⁸. La plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne ne possèdent pas une stratégie d'aide et de financement externe globale qui offre un cadre complémentaire aux stratégies de lutte contre la pauvreté et aux OMD. Une telle stratégie pourrait considérablement améliorer l'efficacité du partenariat entre le pays et les donateurs, y compris la coordination entre les donateurs.

56 Recommandation : il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditionnalités de politique économique avec l'aide extérieure. Cela nécessite la mise en place de moyens pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes et améliorer le suivi et l'évaluation. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions chargées de la reddition de comptes en Afrique, et non pas leur nuire, par exemple en aidant les pays à renforcer les codes et normes internationaux et en évitant les lourdes complications associées à l'obligation de présenter des rapports.

57 Les conditionnalités de politique économique ont eu pour effet pratique d'obliger les gouvernements africains à rendre compte de leurs choix politiques aux donateurs. Non seulement ceci constitue un empiétement sur leur souveraineté, mais cela est également inefficace. Alors que la réduction de les conditionnalités de politique économique est désormais largement acceptée en principe, son intégration dans les pratiques quotidiennes des donateurs laisse encore à désirer. Cela ne veut pas dire que les gouvernements africains ne devraient pas avoir de comptes à rendre : pour que l'aide soit efficace, les personnes auxquelles elle est censée bénéficier (ou leurs représentants) devraient être en mesure d'obliger leurs gouvernements à rendre compte de leurs actes.

58 Les donateurs devraient donc se concentrer sur les processus qui permettent aux citoyens ordinaires d'obliger leurs gouvernements à rendre compte de leurs actes, tels que : la transparence et l'intégrité du budget, la liberté et la capacité des médias populaires, notamment la radio, d'examiner l'utilisation des ressources et le fonctionnement efficace des processus démocratiques de responsabilité (cf. chapitre 4). Lorsque ces processus sont faibles, les donateurs devraient contribuer à les améliorer, y compris en renforçant les normes et codes internationaux, et ce sans imposer des conditionnalités excessives.

59 Les institutions de développement régional sont essentielles pour l'Afrique, bien qu'elles aient été relativement sous-financées dans le passé⁴⁹. La Banque africaine de développement sort progressivement d'une période de déclin de ses performances et de ses ressources (cf. chapitre 10). Elle possède le potentiel nécessaire pour devenir une institution financière plus forte et un prestataire essentiel de financement du développement, son indice financier AAA ayant été rétabli récemment. Ses politiques sont globalement compatibles avec celles adoptées par d'autres organisations multilatérales. Il s'agit d'une institution véritablement africaine, qui possède une expérience réussie du financement d'activités variées en Afrique. Résolue à changer les choses et à surveiller les progrès accomplis, elle possède un plan d'action fiable. Elle s'est associée au NEPAD/UA et est désormais son partenaire principal et dirigera les travaux relatifs aux infrastructures. Il existe actuellement une possibilité unique d'accélérer le soutien en vue d'en faire une institution régionale encore plus efficace capable de soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté sur le plan de la programmation⁵⁰. Avec le soutien d'autres IFI et de la Commission européenne, la BAD pourrait également jouer un plus grand rôle dans le décaissement des subventions destinées à atténuer l'impact des chocs.

60 La Banque mondiale et le FMI sont les principales institutions au monde capables de relever le défi posé par la stagnation économique de l'Afrique. Bien qu'il s'agisse d'institutions aux responsabilités mondiales, elles n'ont pas accordé à l'Afrique une priorité à la hauteur du problème de plus en plus exceptionnel que constitue la stagnation du continent. Il semble tout à fait envisageable que la Banque d'investissement européenne (BIE) joue un plus grand rôle en Afrique. Nous aborderons dans le chapitre suivant la question du renforcement de l'approche stratégique et de la capacité de mise en œuvre de ces institutions.

61 Recommandation : Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à mieux gérer les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles.

62 La plupart des pays d'Afrique subissent des chocs nombreux, fréquents et graves. Les fluctuations du cours des produits de base et les autres chocs ayant un impact négatif sur les exportations constituent un problème extrêmement grave pour bien des pays dépendant des produits de base et entraînent des pertes de production importantes⁵¹. Les chocs climatiques peuvent exposer les pays d'Afrique au risque de guerre civile⁵². D'après les estimations, tous les pays où seule l'ADI intervient connaissent des chocs importants tous les 1,4 an qui ont pour effet de réduire le PIB de 4,25 %⁵³. Ces événements sont particulièrement problématiques dans les démocraties car les électeurs se trouvent confrontés à la tâche difficile de faire la différence entre les résultats qui relèvent de leur gouvernement et ceux qui sont indépendants de sa volonté.

63 Les pays d'Afrique ont du mal à faire face aux chocs, en raison de la pauvreté et de la dépendance structurelle vis-à-vis de la production et de l'exportation des produits de base (voir le chapitre 8 consacré au commerce). Pour ces raisons, une partie du risque associé aux chocs devrait être répartie au niveau international. Les chocs créent des problèmes de développement à long terme, et pas seulement des catastrophes humanitaires lorsqu'ils surviennent. Pourtant, alors que l'aide humanitaire est conçue pour répondre aux chocs, l'aide au développement y répond peu. Lorsqu'elle le fait, les données disponibles montrent qu'elle est efficace, avec des taux de rendement exceptionnellement élevés⁵⁴.

64 Étant donné la fréquence des chocs en Afrique, et parce que les réponses doivent être rapides pour être efficaces, une démarche structurée s'impose. L'indemnisation devrait être versée par le biais de subventions, dans la mesure où, dans les pays à bas revenus, la période qui fait suite à un choc n'est pas un bon moment pour augmenter les niveaux d'endettement. L'objectif du financement externe devrait être d'amortir les chocs, en permettant un ajustement graduel s'ils s'avèrent durables, et en évitant les ajustements inutiles s'ils durent peu. Le financement externe devrait donc aller en diminuant : l'aide apporterait une indemnisation importante la première année d'un choc, mais elle diminuerait progressivement environ trois ans après un choc persistant. Le financement d'amortissement des chocs viserait à stabiliser les finances publiques plutôt qu'à dédommager directement les personnes touchées. D'une manière générale, les chocs importants se répercutent dans toute l'économie et, par conséquent, une indemnisation ciblée est peu pratique, mais, en stabilisant le budget, l'aide peut contribuer à atténuer ces effets préjudiciables.

65 La principale agence possédant l'expertise macro-économique nécessaire pour concevoir une facilité de subventions d'urgence de cette nature est le FMI. Le FMI n'a pas accès aux subventions qui seraient nécessaires, mais peut fournir les signaux indiquant que l'aide bilatérale ou de l'ADI devrait être fournie et coordonnée. Ces subventions automatiques destinées à amortir les chocs faciliteraient considérablement la mise en œuvre des programmes du FMI. Étant donné la fréquence des chocs dans les pays d'Afrique à bas revenus, il existe un risque élevé qu'un programme du FMI avorte en raison d'un choc imprévu.

66 Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour une facilité d'amortissement des chocs, de façon à déclencher la réponse structurée nécessaire au plan international. Le FMI y jouerait un rôle essentiel de signalisation et de conseil. Une solution qui mérite d'être étudiée est une facilité spéciale au sein de la BAD. Cela pourrait en effet permettre une mise en œuvre plus efficace et une surveillance plus étroite en Afrique. La complémentarité avec les autres activités la BAD sera également renforcée (par exemple celles liées à sa facilité destinée aux pays sortant d'un conflit, mise en place récemment, ainsi que le travail entrepris sur la soutenabilité de la dette). Il existe d'autres possibilités : un fonds de dépôt spécial au sein de l'ONU, étant donné le rôle actuel de l'ONU dans la coordination des donateurs au niveau des pays, ou encore une facilité réorganisée au sein de la Commission européenne, qui servirait d'agence de décaissement rapide parallèlement à son mécanisme actuel d'indemnisation des pays ACP en cas de perte de revenus d'exportation. Quelle que soit l'institution chargée de la facilité, elle ne devrait pas constituer une grande entité séparée. Sa fonction devrait être d'analyser les chocs et de conseiller son conseil d'administration sur les décaissements appropriés.

67 D'après nos estimations, l'indemnisation des pays d'Afrique uniquement couverts par l'ADI pour les pertes de PIB résultant de catastrophes naturelles ou de chocs dus aux produits de base jusqu'en 2015 s'élèverait à 5,6 milliards d'USD par an⁵⁵. Sur ce montant, 2 milliards d'USD pourraient être alloués à l'amortissement des chocs liés aux produits de base, et 3,6 milliards d'USD aux chocs dus aux catastrophes naturelles. En supposant que cette facilité couvre 75 % des ressources nécessaires pour dédommager les pays des pertes de PIB résultant d'un choc particulier et qu'un choc moyen dû aux produits de base se produise deux fois tous les sept ans et qu'un choc dû à une catastrophe naturelle se produise deux fois tous les cinq ans, il faudrait 4,2 milliards d'USD par an (1,5 milliard d'USD pour les chocs dus aux produits de base et 2,7 milliards d'USD pour les chocs dus aux catastrophes naturelles). Comme les chocs dus aux catastrophes naturelles en Afrique sont déjà en partie couverts par d'autres facilités, cette facilité pourrait être axée sur l'indemnisation des pays contre les chocs dus aux produits de base, ce qui réduirait ses

frais de fonctionnement. Environ 3,8 milliards d'USD par an offriraient une protection totale contre les chocs liés aux produits de base et une protection de 50 % contre les chocs dus aux catastrophes naturelles⁵⁶.

9.3.4 L'aide : combien de plus ?

68 Recommandation : un doublement de l'aide aux pays d'Afrique subsaharienne s'impose, ce qui représente une augmentation de 25 milliards d'USD par an au cours des trois à cinq prochaines années, en complément de l'augmentation des recettes nationales résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance. Vers la fin de cette période, sous réserve des progrès accomplis, il faudrait augmenter l'aide d'encore 25 milliards d'USD de plus par an, afin de tirer parti des améliorations de la qualité de l'aide et de la gouvernance.

69 Nous avons vu que l'aide en faveur de l'Afrique a été efficace en dépit des imperfections des mécanismes de versement. Un ensemble de mesures pratiques et de nouvelles possibilités d'aide permettraient de rendre l'aide encore plus efficace à l'avenir. Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, l'Afrique doit investir aujourd'hui afin de résoudre une longue liste de problèmes de développement : le déclin de la production rurale, le problème croissant de l'urbanisation rapide qui aboutit aux bidonvilles et à la misère, les difficultés créées par la faiblesse des infrastructures et la médiocrité des réseaux de transport et de télécommunications et, enfin, le manque de services publics adéquats, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. En outre, des investissements très importants s'imposent pour mettre un frein à la pandémie du VIH/SIDA. L'accélération du versement de l'aide (ou « front-loading ») peut aider l'Afrique à procéder à ces changements.

70 En versant l'aide au début, nous pourrions investir une grande quantité d'aide extérieure dans l'immédiat plutôt que dans un avenir plus lointain. Nous pensons que cela est non seulement moralement juste, en ce que cela permettra de réduire l'ampleur et la gravité de la pauvreté d'aujourd'hui, mais que cela est également économiquement justifié, en ce que le rendement d'investissements importants sera probablement plus élevé maintenant qu'à l'avenir. D'après les études menées, les avantages sociaux et économiques des investissements financés par l'aide sont très élevés⁵⁷. Investir maintenant dans l'éducation des enfants, dans l'amélioration des niveaux de santé, dans la construction des infrastructures, dans l'amélioration des bidonvilles, dans l'alimentation en eau salubre et dans l'amélioration des conditions sanitaires est non seulement bon pour les pauvres d'aujourd'hui, mais cela établit également des fondements plus solides pour un élargissement de la croissance économique future.

Tableau 9.2a : Coût des recommandations de la Commission compte non tenu des contraintes de capacité d'absorption

Dépenses publiques annuelles supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre intégrale des recommandations de la Commission (en milliards d'USD)	75,0
Composition des recommandations de dépenses de la Commission (%)	
Gouvernance (chapitre 4)	4,0
Paix et sécurité (chapitre 5)	2,0
VIH/SIDA (chapitre 6)	13,0
Éducation (chapitre 6)	10,0
Santé (chapitre 6)	26,0
Intégration sociale (chapitre 6)	5,0
Croissance, infrastructures et commerce (chapitres 7 et 8)	27,0
Atténuation des chocs (chapitre 9)	5,0
Imprévus	7,0
Totalité des recommandations de la Commission (75 milliards d'USD) :	100,0

Tableau 9.2b : Coût des recommandations de la Commission compte tenu des contraintes de capacité d'absorption

Première étape : 2006-2010 (en milliards d'USD)*	
Dépenses publiques supplémentaires, d'ici à 2010	37,5
Financement total nécessaire	37,5
Ressources intérieures**	12,5
Aide supplémentaire (double des volumes de 2004)	25,0
Deuxième étape : 2010-2015	
La Commission recommande de passer à une deuxième étape (2010-2015) d'augmentation similaire suite à un bilan de la première étape.	

Remarques : * La ventilation entre les secteurs serait similaire à celle du tableau 9.2a.

** En supposant un taux de croissance réelle du PIB annuel de 5 % et un ratio taxe/PIB de 15,7 % (chiffres établis à partir d'une moyenne pour la période 1993-2002), les recettes fiscales supplémentaires générées au niveau intérieur en Afrique subsaharienne s'élèveraient à 12,3 milliards d'USD. Si le taux de croissance escompté de 7 % est atteint, les recettes nationales supplémentaires générées s'élèveraient à 18,6 milliards d'USD. Les revenus intérieurs s'élèveraient également grâce à l'amélioration de l'efficacité des prélèvements fiscaux. Nous supposons que ces gains atteindraient 0,5 % du PIB d'ici à 2010. Il en résulterait 1,8 milliard d'USD de plus (en supposant un taux de croissance économique de 5 %) ou 2,1 milliards d'USD de plus (si le taux de croissance escompté de 7 % se réalise). Par souci de réalisme, nous avons utilisé un montant légèrement inférieur dans le tableau ci-dessus (12,5 milliards d'USD) pour la contribution des ressources intérieures de l'Afrique subsaharienne. (Étant donné la part élevée de l'Afrique du Sud dans les principaux agrégats macro-économiques de l'Afrique subsaharienne, ces estimations excluent l'Afrique du Sud.)

Source : estimations de la Commission

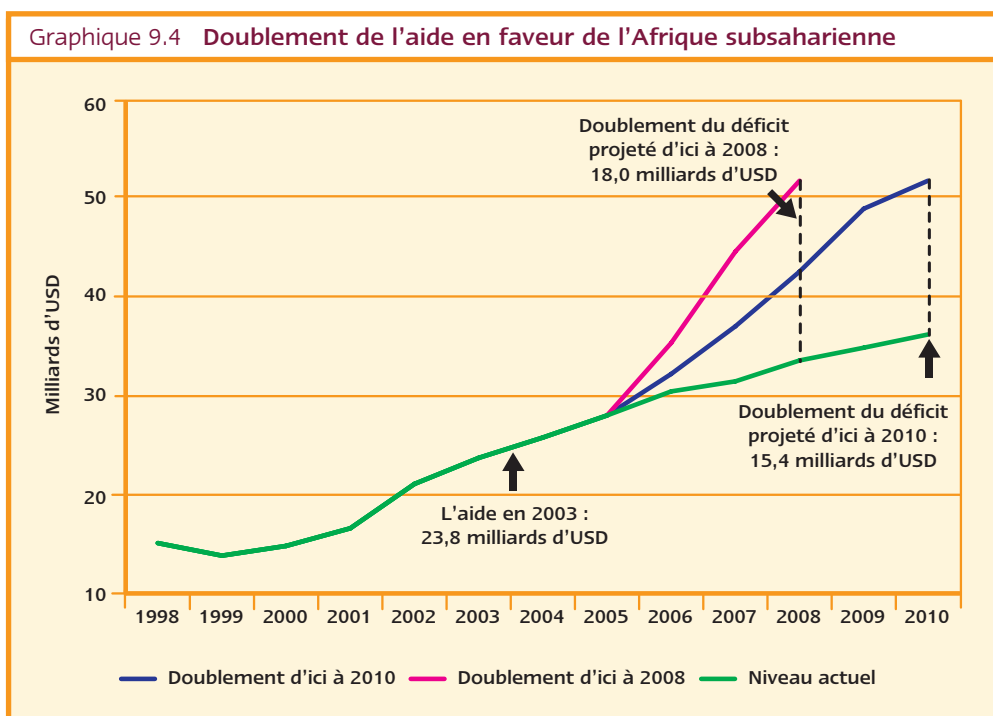
71 Prises ensemble, les recommandations de la Commission constituent un ensemble de mesures cohérent et intégré. En investissant dans l'intégralité de ces mesures, il sera possible de réaliser des avantages mutuellement bénéfiques. Ces avantages seraient perdus si les efforts d'investissement étaient accomplis au coup par coup et répartis dans le temps. En examinant les contraintes de capacité évidentes des pays pauvres, il peut à première vue sembler justifié pour les donateurs de réduire l'effort d'aide et de le diluer dans le temps. Mais si cette approche *réduit* l'efficacité globale, cela serait contre-productif et constituerait un gaspillage de l'aide utile. Les donateurs devraient par conséquent éviter de répéter les erreurs du passé lorsqu'ils se confrontent aux problèmes très réels de capacité d'absorption. Comme nous l'avons expliqué tout au long de ce rapport, une masse critique d'interventions soigneusement investies, financées par un versement de l'aide dès le départ (ou « front-loading »), améliorera les conditions sociales et accélérera la croissance. Avec le temps, cela permettra de générer les ressources intérieures nécessaires pour financer le développement et cela devrait en définitive réduire la nécessité de recourir à une aide supplémentaire.

72 Le tableau 9.2a présente les implications financières des recommandations que la Commission propose dans ce chapitre et dans ceux qui précèdent. Les priorités sectorielles mentionnées sont fournies à titre indicatif plutôt que définitif, bien qu'elles résultent d'une analyse détaillée et de nombreuses consultations. Les priorités réelles et les plans de mise en œuvre dépendront inévitablement des processus nationaux, régionaux et continentaux en Afrique. Il convient de noter que le coût total indiqué au tableau 9.2a correspond à la somme totale des recommandations de la Commission, sans tenir compte des questions de capacité d'absorption.

73 Afin d'accélérer la croissance des revenus vers l'objectif de 7 % et d'avancer rapidement vers les objectifs du Millénaire pour le développement, le volume et la qualité de l'aide extérieure en faveur de l'Afrique subsaharienne devront changer radicalement. Comme le montre le tableau 9.2a, si les recommandations de la Commission étaient intégralement mises en œuvre, sans tenir compte des problèmes de capacité d'absorption, les dépenses publiques devraient augmenter au cours de la période 2006-2010 de manière à atteindre 75 milliards d'USD de plus en 2010. Cependant, tout au long de ce rapport, nous avons insisté sur l'importance d'être mesuré dans la mise en œuvre d'un programme ambitieux, en dépit de la grande urgence des besoins. Il serait irresponsable pour la communauté internationale de ne pas répondre vigoureusement au défi énorme que représente l'accélération du développement humain en Afrique. Mais ce serait faire preuve de négligence que de s'y attaquer sans tenir suffisamment compte des contraintes de capacité en matière de planification, de budgétisation, d'administration et de gestion. C'est pourquoi nous recommandons de procéder en deux étapes (tableau 9.2b). Au cours de la première étape, qui durera de trois à cinq ans, seulement la moitié de l'augmentation prévue serait mise en œuvre et, d'après notre analyse des capacités d'absorption, cette mise en œuvre pourrait être efficace. Avant de passer à la deuxième étape, une évaluation aurait lieu, afin d'évaluer les progrès réalisés en matière de gouvernance et de qualité de l'aide. Pour qu'une telle évaluation ait du sens, il sera essentiel d'intégrer la surveillance et l'évaluation dans l'augmentation des programmes d'aide. Nous tenons compte des augmentations imprévues des dépenses des programmes dues à des augmentations de prix soudaines et prévoyons une certaine souplesse pour ajuster la taille de certains programmes si nécessaire⁵⁸. (Voir l'annexe 5 pour une ventilation plus détaillée des coûts estimés.)

74 Nous présentons ci-dessous, ainsi qu'aux annexes 1, 2, 3 et 6, l'analyse à l'appui de nos arguments selon lesquels la moitié de l'augmentation recommandée pourrait être absorbée pendant la première phase de trois à cinq ans. Pour tenter une augmentation plus rapide des dépenses, il faudrait des améliorations encore plus importantes que celles que nous escomptons dans la qualité de l'aide et la capacité des pays d'utiliser efficacement les ressources. L'augmentation prévue au cours de la période de trois à cinq ans devrait

être progressive, être justifiée par les coûts ascendants et reposer sur une analyse très minutieuse des questions d'absorption. En outre, une accélération rapide des dépenses ne sera pas nécessairement possible et a peu de chances d'être durable. La nouvelle capacité créée au cours des cinq prochaines années devrait permettre une absorption productive de niveaux de fonds plus élevés à l'avenir.



Sources : OCDE/CAD, 2004 et 2005 et estimations de la Commission

75 Au cours de la première étape, un tiers des nouvelles ressources requises devrait pouvoir provenir des pays eux-mêmes et les deux tiers de sources externes. Nous nous attendons à ce que la contribution intérieure d'un tiers soit financée par les ressources résultant de la croissance économique. Avec un ratio taxes/PIB constant de 15,7 %⁵⁹ et des prélèvements fiscaux plus efficaces, la contribution de l'Afrique subsaharienne en 2010 devrait s'élever à 12,5 milliards d'USD au moins (cf. tableau 9.2b)⁶⁰.

76 Les deux tiers restants des dépenses supplémentaires nécessaires devraient être fournis par des sources externes, à des conditions de faveur. Ces fonds externes représenteraient 25 milliards d'USD de plus au cours des trois à cinq prochaines années (2006-2008/10), soit une augmentation de 0,10 USD seulement par personne par jour en Afrique⁶¹.

77 Le doublement de l'aide proposé est réaliste et réalisable. Si la croissance projetée de l'aide en faveur de l'Afrique en 2004 et 2005 est réalisée, l'augmentation annuelle moyenne de l'aide aura été d'environ 11 % par an entre 2001 et 2005. Ce chiffre tient compte du rétablissement partiel des niveaux d'aide actuels en faveur de l'Afrique aux niveaux de 1990⁶². Comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, l'aide en faveur de l'Afrique a nettement baissé dans les années 1990.

78 Pour que l'aide double entre 2005 et 2008, l'augmentation annuelle moyenne devrait s'élever à 22,5 %. Si la période prévue pour le doublement de l'aide était prolongée jusqu'en 2010, l'augmentation serait de 13 % par an. Le doublement de l'aide que nous

recommandons est par conséquent ambitieux mais, avec un prolongement jusqu'en 2010, il ne serait que modérément plus rapide que pendant la première moitié de cette décennie. Un programme plus ambitieux serait de parvenir à doubler l'aide d'ici à 2008 (cf. graphique 9.4).

79 Ces dernières années, certains donateurs ont annoncé des augmentations importantes de leurs engagements dans le domaine de l'aide aux pays étrangers, en particulier dans le cadre des promesses faites par le G8 à Monterrey, Kananaskis et Évian. Si les donateurs honorent les engagements pris, l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne pourrait passer à 33,5 milliards d'USD en 2008 et à 36,1 milliards d'USD d'ici à 2010⁶³. Au-delà de ces promesses, le doublement des niveaux d'aide recommandé par la Commission (par rapport aux montants de 2004) supposera le versement de 18 milliards d'USD de plus par an si l'on veut y parvenir d'ici à 2008 ou de 15,4 milliards d'USD de plus par an si l'on veut y parvenir d'ici à 2010⁶⁴. Le graphique 9.4 indique l'évolution future de l'aide en fonction des engagements pris.

80 Il convient de souligner que le doublement de l'aide proposé ne doit pas se produire dans les conditions en vigueur jusqu'à présent. Nos recommandations reposent sur ce qui suit : (i) un changement radical de la manière dont les donateurs se comportent et versent l'aide, et (ii) une amélioration continue marquée de la gouvernance dans les pays d'Afrique. Avant de passer à la deuxième étape et à la mise en œuvre intégrale du programme d'ici à 2015, nous recommandons de procéder à un bilan dans cinq ans afin d'évaluer comment procéder à une augmentation de l'aide extérieure de 25 milliards d'USD par an. Nous allons maintenant nous intéresser aux dépenses prioritaires et à la manière dont le financement supplémentaire pourrait être absorbé productivement.

9.3.5 Quelles garanties avons-nous que l'aide supplémentaire sera utilisée productivement ?

81 En dépit des besoins flagrants qui existent en Afrique, il y a une limite au nombre de routes, d'écoles, d'hôpitaux et de postes d'eaux qui peuvent être construits et entretenus chaque année. Par exemple, le nombre d'experts techniques et de responsables nécessaires pour planifier et budgétiser le financement supplémentaire ne sera pas forcément disponible pour permettre une utilisation productive des ressources. Le niveau auquel les ressources peuvent être productivement absorbées dans les économies dépend des facteurs macro-économiques, institutionnels, physiques, humains, sociaux, culturels et politiques. D'après les nombreuses études et analyses crédibles disponibles, nous savons maintenant que l'efficacité de l'aide dépend de la manière dont elle est versée ainsi que de la gouvernance et des conditions prévalantes dans les pays bénéficiaires : plus ces dernières sont favorables et plus l'aide est de qualité, plus cette dernière sera efficace.

82 Les annexes 1, 2, 3 et 6 regroupent différents arguments présentés tout au long de ce chapitre à propos de l'efficacité de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne. Ensemble, ils montrent qu'il existe un cercle vertueux de mesures qui se renforcent mutuellement que les donateurs et les gouvernements peuvent prendre pour rendre l'aide plus efficace et efficiente. Cela suppose que les donateurs offrent une aide de meilleure qualité, ce qui dans la pratique signifie que les donateurs doivent modifier leur processus et leurs procédures afin de mieux les adapter aux pays bénéficiaires. En outre, cela suppose que les gouvernements bénéficiaires créent un environnement politique et institutionnel plus favorable afin d'attirer davantage de ressources pour les investissements publics et privés. Afin d'augmenter la capacité d'absorption, la gestion macro-économique doit s'améliorer, en particulier la gestion des politiques des taux de change et des politiques monétaires. Il en va de même pour la gestion des finances publiques. Les donateurs n'amélioreront pas beaucoup le versement de l'aide si la gestion

des finances publiques, l'administration publique et les systèmes de responsabilité publique des pays bénéficiaires ne s'améliorent pas non plus.

83 Dans de nombreuses parties d'Afrique, les conditions nationales et la qualité de l'aide des donateurs s'améliorent, ce qui crée les conditions nécessaires pour que l'aide supplémentaire soit bien utilisée. Cependant, il reste beaucoup à améliorer. Bien que l'alignement et l'harmonisation du soutien des donateurs se soient améliorés depuis le milieu des années 1990, les progrès sont limités à quelques réussites (cf. annexes 1, 2, 3 et 6). Les problèmes créés par la fragmentation des donateurs et la multiplicité des procédures parallèles perdurent. En outre, l'aide en excès réduit nettement sa valeur, d'environ 20 % d'après les estimations. Une aide de meilleure qualité permettrait à des institutions de gouvernance et de développement plus solides de se développer, ce qui à son tour permettrait une meilleure absorption.

84 Qu'en est-il d'une augmentation des niveaux d'aide en faveur des pays où les États et les gouvernements sont fragiles, en raison de différentes formes de conflits, d'une mauvaise gestion du secteur public et de la corruption, et où l'absorption d'une augmentation de l'aide présente des difficultés particulières ? Une étude commandée par l'OCDE/CAD montre que dans les pays où les États sont perçus comme fragiles, dont beaucoup se trouvent en Afrique subsaharienne, les donateurs ont apporté 43 % d'aide de moins entre 1992 et 2002 que ce que ces pays auraient pu absorber étant donné leurs niveaux de performance⁶⁵. Ceci nous amène à penser que ces pays n'ont pas été suffisamment aidés, ce à quoi il serait possible de remédier si les donateurs adoptaient des démarches plus innovantes dans le soutien à la réforme dans ces environnements (y compris en améliorant la coordination). Une analyse montre également que l'aide touchée par les États fragiles est deux fois plus irrégulière que celle perçue par d'autres pays à bas revenus. La négligence relative de ces pays de la part de la communauté internationale coûte cher. En effet, d'après les estimations, les pays ayant des États fragiles pour voisins subissent des pertes annuelles de l'ordre de 1,6 % du PIB⁶⁶. Les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables, ceux qui sortent d'un conflit par exemple, se trouvent également confrontés à des problèmes de développement plus importants, notamment en termes de santé et d'assainissement, de vaccination des enfants, de malaria et d'accès à l'eau potable.

85 Bien que cela soit plus complexe, les donateurs peuvent augmenter les niveaux d'aide à ces pays et contribuer à faire reculer la pauvreté. Les donateurs accordent une plus grande attention à ces problèmes car ils sont conscients du fait que s'ils ne le font pas, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de sécurité collective ne seront pas atteints. Un forum de haut niveau consacré aux États fragiles, qui s'est tenu à Londres les 14 et 15 janvier 2005, a conclu que l'inertie est nettement plus risquée que l'inaction des donateurs. Au cours de cette réunion, un projet de principes de bon engagement international a été présenté. Voir l'annexe 7 pour tous détails à ce sujet. Lorsque les conditions sont moins bonnes, par exemple dans les pays où les États sont fragiles, et lorsque les donateurs et les gouvernements ne sont pas d'accord sur les priorités politiques, il devrait quand même être possible pour les donateurs d'apporter une aide appropriée et efficace qui ne nuise pas aux systèmes nationaux ou à la soutenabilité à long terme⁶⁷. Citons par exemple :

- (a) Veiller à la transparence des informations sur les flux d'aide aux pays considérés comme ayant des États ou des gouvernements fragiles ;
- (b) Rendre l'aide plus efficace dans la lutte contre les conflits, améliorer la compréhension et l'analyse des facteurs de risque et être disposé à apporter des réponses plus appropriées au risque, par exemple en s'attaquant aux questions d'inégalité et de sécurité humaine (cf. chapitre 5) ;

- (c) Maintenir un engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les environnements difficiles et développer des manières plus innovantes d'être efficace ;
- (d) Engager les pays à plus long terme et apporter un financement plus prévisible et moins irrégulier, même en cas de menace de difficultés temporaires ;
- (e) Augmenter le financement d'environ 40 %, ce qui devrait être possible sans nuire aux normes d'allocation efficace de l'aide, comme suggéré par Collier et Dollar (2004) ;
- (f) Investir dans les interventions qui, d'après les études récentes, sont susceptibles d'aider les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables à connaître un redressement rapide. Les bénéfices de ces interventions pourraient atteindre 80 milliards d'USD⁶⁸.

86 En conclusion, notre évaluation indique que, au cours des trois à cinq prochaines années, les niveaux d'aide pourraient être doublés et utilisés productivement. Une absorption de l'aide supérieure serait possible grâce à :

- (a) La poursuite de l'amélioration du processus politique et de la gouvernance en Afrique ;
- (b) Une meilleure allocation, de manière à ce qu'un éventail plus large de pays puisse recevoir une assistance, ce par les voies appropriées : le soutien budgétaire et sectoriel si possible et les voies non étatiques si nécessaire ;⁶⁹
- (c) une aide de meilleure qualité.

9.3.6 Les systèmes de gestion des finances publiques et les efforts internationaux pour les soutenir s'améliorent-ils ?

87 Un système de dépenses publiques performant est indispensable pour renforcer l'efficacité de toutes les ressources canalisées par le système public (y compris l'aide) et renforcer la responsabilité envers les citoyens. En Afrique, l'importance de l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques est de plus en plus considérée comme essentielle à l'amélioration de l'efficacité du développement. Par exemple, le MAEP du NEPAD/UA reconnaît explicitement l'importance de l'amélioration des capacités en Afrique pour le renforcement de la gouvernance économique⁷⁰. Plus récemment, une initiative visant à faciliter l'apprentissage croisé et la diffusion de l'information sur les bonnes pratiques a été lancée⁷¹.

88 Depuis la mise en œuvre de l'initiative améliorée d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés, une part croissante de l'assistance externe a été canalisée par le biais des systèmes gouvernementaux des pays bénéficiaires. Ces fonds ont été fournis sous la forme d'un allègement de la dette et d'un soutien budgétaire sectoriel et général. Du point de vue des donateurs, cela a rendu le soutien à une amélioration de la gestion globale du budget plus important que jamais et, depuis 2001, les efforts d'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et de responsabilité se sont intensifiés dans les pays pauvres.

- (a) Ces questions suscitant un intérêt croissant, les évaluations de la manière dont les gouvernements gèrent leurs ressources se sont améliorées. Le rapport sur la gouvernance en Afrique devant être publié prochainement par la CEA montre que la gouvernance politique et économique s'est considérablement améliorée en Afrique ces dix dernières années.⁷² En outre, comme nous l'avons vu au chapitre 2, entre 1999 et 2003, les évaluations de la gouvernance réalisées par le système d'évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIP) de la Banque mondiale pour les pays d'Afrique subsaharienne se sont également améliorées. Alors que l'EPIP utilise des études prenant en compte plusieurs aspects de la gouvernance, nous disposons désormais de nouvelles données détaillées résultant d'une analyse minutieuse des

processus budgétaires nationaux réalisée en 2001 et 2004. Suite à une étude précédente réalisée en 2001, qui portait sur les niveaux de gestion des dépenses publiques dans les PPTe, un état d'avancement réalisé en commun par la Banque mondiale et le FMI pour 25 pays (dont 22 en Afrique) montre que les systèmes de gestion des dépenses publiques se sont renforcés dans plusieurs pays en 2004⁷³. Les améliorations ont été en moyenne réduites mais importantes, en raison, entre autres, de la courte durée de la période d'évaluation, et certains pays ont accompli des progrès considérables.

- (b) Les codes et normes budgétaires se sont améliorés dans plusieurs pays, à la suite directe de la mise en œuvre par les autorités des PPTe des plans d'action adoptés à la suite de la première évaluation de la Banque mondiale et du FMI en 2002⁷⁴. Chacun des pays ayant participé à l'étude de 2001 s'est engagé à mettre en œuvre des plans d'action d'évaluation. Les progrès relevés lors de l'étude de 2004 ont montré, par exemple, que les aspects de la gestion des dépenses publiques qui étaient les plus problématiques en 2002 s'étaient « considérablement améliorés, dans la plupart des cas »⁷⁵. En outre, les indicateurs de gestion des dépenses publiques s'étaient le plus améliorés dans les pays qui avaient procédé à la mise en œuvre la plus rigoureuse des plans d'action d'évaluation (par exemple le Ghana, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie).

89 En résumé, bien que les progrès accomplis varient considérablement d'un pays à l'autre, la gestion financière s'est nettement améliorée en moyenne dans cet ensemble de pays pauvres. Cette réussite s'explique par la détermination marquée des gouvernements de certains PPTe à mener des réformes, ainsi que par le soutien coordonné des donateurs aux plans d'action des gouvernements. Les réussites ont été plus prononcées lorsque les plans étaient précis et ciblés et lorsque les efforts nationaux étaient soutenus par un nombre plus réduit de donateurs.

90 Dans une section précédente de ce chapitre, nous avons noté que les ratios taxe/PIB dans les pays d'Afrique subsaharienne ne sont pas sensiblement différents de ceux d'autres pays en développement. Étant donné l'aide relativement élevée que ces pays reçoivent, cela nous amène à penser que l'aide n'a pas entraîné de diminution manifeste de la mobilisation des revenus. En outre, le tableau 9.3 montre que le critère de « l'efficacité de la mobilisation des revenus » (que la Banque mondiale utilise dans ses évaluations annuelles EPIP) a augmenté de 8 % (entre 1999 et 2003) pour 37 pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 9.3 : Amélioration de la mobilisation des revenus dans les pays en développement 1999-2003 (moyenne des résultats EPIP)

Efficacité de la mobilisation des revenus		
Catégorie	1999	2003
Tous les pays en développement	3,27	3,56
Pays à bas revenus	3,09	3,32
Afrique subsaharienne (37 pays)	3,11	3,36

Remarque : les entrées du tableau représentent la valeur moyenne pour les groupes de pays indiqués. Les évaluations sont proposées sur une échelle ascendante de 1 à 6.

Source : Base de données EPIP de la Banque mondiale et Banque mondiale et FMI, 2004

Tableau 9.4: L'impact fiscal de l'aide dans certain pays africains

L'impact fiscal de l'aide sur:			
Pays	Recettes intérieures	Budget de développement	Budget des dépenses courantes
Ghana	++	+	++
Malawi	+	++	--
Ouganda	+	++	++
Zambie	--	++	+

Symboles : ++ très positif ; + modérément positif ; - très négatif. Le « budget de développement » correspond aux investissements.

Source : Osei et al, 2003 et Fagernas et Roberts, 2004

91 Les études réalisées pour évaluer l'impact fiscal de l'aide dans des pays donnés ont montré que l'aide a, tout compte fait, eu un impact positif sur les efforts de perception de revenus. En effet, comme le montre le tableau 9.4, l'aide a eu un effet bénéfique sur les investissements publics et les budgets des dépenses courantes.

92 Un examen de l'impact fiscal de l'aide dans certains pays fait ressortir des éléments intéressants :

- Au Ghana : « il semble que l'aide ait été utilisée pour remplacer les emprunts intérieurs. Il semble également que l'aide ait été associée à un effort fiscal plus intense » ;⁷⁶
- Au Malawi : « Elle [l'aide] a également été associée à une mobilisation des ressources fiscales élevée et à des emprunts intérieurs plus faibles. (..) les entrées d'aide ont étroitement suivi les fluctuations du volume des dépenses publiques, ce qui a contrebalancé certains des effets déstabilisants des fluctuations du financement intérieur » ;⁷⁷
- En Ouganda : « les recettes intérieures estimées ont augmenté en réponse aux afflux [d'aide]. Les effets estimés des afflux d'aide sur les emprunts intérieurs ont été insignifiants, ce qui nous amène à penser qu'il n'y a pas eu de politique explicite d'utilisation de l'aide en vue de réaliser des économies fiscales mais que, par ailleurs, l'aide touchée n'a pas été utilisée comme prétexte pour renoncer au contrôle fiscal » ;⁷⁸
- Mais l'expérience n'a pas été positive partout. Par exemple, en Zambie : « les injections de financement externe ont eu... des impacts négatifs et prolongés sur les revenus intérieurs ». En outre : « en Zambie, l'aide n'a pour l'essentiel pas été utilisée pour stabiliser l'économie ni pour amortir les chocs auxquels elle a été soumise ».⁷⁹

93 Dans l'ensemble, il semble que la gestion économique se soit nettement améliorée dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne ces dernières années et que des progrès importants soient associés au soutien externe.

9.3.7 Comment l'aide supplémentaire serait-elle utilisée et à quelles fins ?

94 Ce sont les pays africains eux-mêmes qui détermineront leurs dépenses prioritaires, et à juste titre. Néanmoins, la Commission a identifié des priorités sectorielles, énumérées dans le tableau 9.2a. Dans certains cas, pour investir dans ces secteurs, il sera nécessaire

de soutenir les plans et les programmes qui existent actuellement mais qui ne bénéficient pas d'un financement suffisant⁸⁰. Dans d'autres, ce que l'on sait sur la manière d'améliorer la subsistance n'a pas encore été mis en pratique. Mais, en disposant du financement nécessaire, il serait possible de faire démarrer des projets et des programmes rapidement. Nous passons brièvement ces secteurs en revue. La ventilation présentée au tableau 9.2a correspond aux chapitres 4 à 8.

95 Bien utilisées – et la Commission pense qu'elles peuvent l'être, si l'amélioration de la gouvernance et, en particulier, de la gestion financière se poursuit – les sommes supplémentaires investies dans les infrastructures devraient permettre aux économies africaines de voir leur taux de croissance augmenter de 0,5 point de pourcentage par an. Les chocs exogènes seraient amortis plus efficacement si l'on disposait d'une facilité correctement financée à cet effet, ce qui permettrait une croissance plus continue. En outre, une augmentation des dépenses contribuerait à améliorer les résultats de l'éducation primaire et de la santé dans toute l'Afrique subsaharienne.

96 Le VIH/SIDA représente une crise spéciale, énorme et urgente, en particulier pour l'Afrique mais également pour le monde entier. Nous recommandons de consacrer au moins 10 milliards d'USD par an au VIH/SIDA. Cependant, la nature et l'échelle sans précédent de cette urgence nous poussent à penser qu'il serait nécessaire d'envisager ces dépenses comme allant au-delà des exigences « normales » de l'AOD.

97 En injectant des ressources supplémentaires maintenant, il devrait être possible d'intervenir à différents niveaux de l'administration et de l'économie. Il importe de reconnaître qu'investir dans les OMD aujourd'hui (et intensifier les efforts de lutte contre le VIH/SIDA et les maladies tropicales) développera la capacité future de l'Afrique subsaharienne d'accélérer le développement : l'Afrique possédera un personnel plus compétent pour concevoir et construire les infrastructures nécessaires, fournir les services et l'expertise de gestion pour la planification, l'organisation et la mise en œuvre des activités.

98 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous recommandons une approche en deux étapes qui permettrait une mise en œuvre mesurée de nos recommandations, financée par une augmentation progressive des ressources externes et internes. Il n'est pas facile de montrer par avance l'effet total des actions et des ressources, mais l'intégralité du programme serait axée sur les résultats suivants :

- (a) d'ici à 2010, le taux de croissance du PIB aura atteint 7 % par an ;⁸¹
- (b) d'ici à 2015, les terres cultivées irriguées auront augmenté de 5 millions d'hectares (0,5 ha/an), ce dont il résultera des gains de productivité nets de 3,4 % par an ;⁸²
- (c) d'ici à 2010, tous ceux qui ont besoin d'un traitement antirétroviral en Afrique le recevront ;
- (d) d'ici à 2010, le nombre de jeunes séropositifs aura baissé de 25 % ;
- (e) d'ici à 2010, 5 millions d'orphelins et d'enfants vulnérables auront accès aux services de base ;
- (f) d'ici à 2015, 40 millions d'allocations familiales et de prestations d'invalidité de 6 USD par moins seront versées ;
- (g) d'ici à 2015, l'éducation primaire gratuite pour tous sera devenue une réalité ;
- (h) d'ici à 2015, le taux de scolarisation brut aura atteint 50 % dans le secondaire ;
- (i) d'ici à 2015, l'accès gratuit aux services médicaux de base sera devenu une réalité ;
- (j) d'ici à 2015, le personnel médical aura triplé, ce qui signifie qu'il y aura un million de médecins et d'infirmières en plus ;

- (k) entre 2006 et 2015, grâce aux campagnes de vaccination, plus de cinq millions d'enfants (de moins de cinq ans) et cinq millions d'adultes seront sauvés ;
- (l) chaque année, 500 millions de personnes en plus suivront une chimiothérapie pour soigner les parasitoses débilantes ;
- (m) d'ici à 2006, 380 millions de femmes et d'enfants en Afrique seront protégés contre les carences en vitamines et en minéraux ;
- (n) d'ici à 2015, 95 % des femmes enceintes et des enfants auront reçu une moustiquaire traitée contre le paludisme ;⁸³
- (o) d'ici à 2015, le traitement de la tuberculose sera passé à 70 % des cas.

99 Naturellement, aucun de ces résultats n'est garanti. En fait, ces objectifs sont tous ambitieux et ils dépendent d'une augmentation du soutien de la part de la communauté internationale, de la poursuite de l'amélioration de la gouvernance et peut-être même de la chance aussi. Mais la rapidité avec laquelle de nombreux pays ont progressé au cours des 50 années passées nous laisse entrevoir des possibilités phénoménales. En outre, la gravité de la pauvreté en Afrique est telle que nous devons nous fixer des objectifs ambitieux.

100 Aux niveaux national, régional ou continental, dans plusieurs des domaines et secteurs énumérés ci-dessous, un financement supplémentaire pourrait être relativement rapidement et efficacement absorbé, c'est-à-dire au début de la première étape de notre démarche progressive. La Commission recommande à la communauté internationale d'avancer rapidement dans les domaines suivants :

- (a) en ce qui concerne le VIH/SIDA, les donateurs et les partenariats de santé mondiaux doivent modifier la façon dont ils apportent des fonds en fournissant entre 5,2 et 11,3 milliards d'USD de plus pendant la période 2005-2007 ;⁸⁴
- (b) dans le domaine de l'éducation, permettre la mise en œuvre de l'initiative Fast Track avec un financement supplémentaire (d'environ 1,9 milliard d'USD), afin de commencer une procédure intensive de recrutement et de formation des enseignants et de se préparer à un développement substantiel de l'éducation de base ;
- (c) dans le domaine de la santé, développer la capacité et les compétences des ressources humaines afin d'augmenter l'offre et la qualité des services. Ce soutien immédiat pourrait être étendu de manière à soutenir la stratégie de santé et le programme initial d'action du NEPAD/UA de renforcement des systèmes de santé de base. D'autres mesures nécessitent des ressources supplémentaires qui pourraient être absorbées rapidement, par exemple : GAVI, l'éradication de la polio et le développement de vaccins ;
- (d) dans le domaine de la protection sociale, apporter un financement pour les plans déjà bien avancés de soutien aux orphelins et aux enfants vulnérables dans 17 pays (à un coût d'environ 30-40 milliards d'USD) ;⁸⁵
- (e) dans le domaine des infrastructures, poursuivre la mise en œuvre, sous les auspices du NEPAD/UA, dans les secteurs où les organisations régionales ont adopté des plans prioritaires dont l'application a été interrompue par manque de fonds ;
- (f) dans le domaine de l'agriculture, élever la productivité agricole et réduire la pauvreté rurale, par la mise en œuvre de technologies d'irrigation à petite échelle éprouvées ;
- (g) en ce qui concerne la réduction de l'impact des chocs économiques et naturels imprévus, financer et mettre en œuvre une nouvelle facilité d'amortissement de l'impact des chocs ;⁸⁶

- (h) en ce qui concerne la paix et la sécurité, accélérer le règlement des arriérés, créer le Fonds de consolidation de la paix de l'ONU et développer le Fonds de reconstruction post-conflit de la Banque mondiale.

Est-ce qu'une aide supplémentaire nuit à la compétitivité des exportations ?

101 Comme expliqué au chapitre 8, quelle que soit la manière dont l'aide est dépensée, les fonds externes qu'elle apporte peuvent uniquement servir à acheter des importations. Par exemple, si l'aide est utilisée pour rémunérer les enseignants locaux, les dollars de l'aide sont vendus contre de la monnaie locale, dans laquelle les enseignants sont payés. Les dollars de l'aide sont vendus en grande partie parce que les pays les achètent pour acheter des importations. Une augmentation de l'aide augmente la capacité d'importer. Bien que cela puisse avoir de nombreux bénéfices, cela peut également nuire aux exportateurs. En effet, l'aide fait concurrence aux exportateurs en tant que mode de financement des importations. Une augmentation de l'aide peut entraîner une appréciation des « taux de change réels », ce dont il résulte une augmentation de la quantité de dollars pouvant être achetés dans la devise locale et, par conséquent, une réduction des revenus intérieurs des revenus des exportations en dollars.

102 Un aspect essentiel d'une stratégie de croissance viable est la nécessité pour l'Afrique de diversifier et d'augmenter considérablement ses exportations. Le comble serait que l'aide destinée à soutenir cette stratégie ait pour conséquence imprévue de rendre les exportations encore moins compétitives qu'elles ne le sont. En outre, dans une grande partie de l'Afrique, les exportateurs sont pour l'essentiel des exploitations agricoles familiales à bas revenus et, par conséquent, un impact négatif serait particulièrement grave. La manière dont les dollars tirés du pétrole au Nigeria ont sérieusement endommagé les autres exportations du pays et, par conséquent, ses agriculteurs, est un exemple du processus qu'une augmentation de l'aide doit éviter.⁸⁷

103 Si aucune mesure n'est prise pour compenser l'effet d'appréciation des taux de change, la compétitivité des exportations se détériorera sensiblement en cas de doublement de l'aide. Les banques centrales ne possèdent pas de stratégie magique pour empêcher le problème : la politique de la « protection des taux de change » parfois adoptée en Asie suppose simplement une accumulation de l'aide supplémentaire dans les réserves de devises étrangères. Dans ce cas, l'aide supplémentaire n'est pas utilisée. Il existe toutefois deux politiques complémentaires qui permettraient de préserver la compétitivité des exportations.

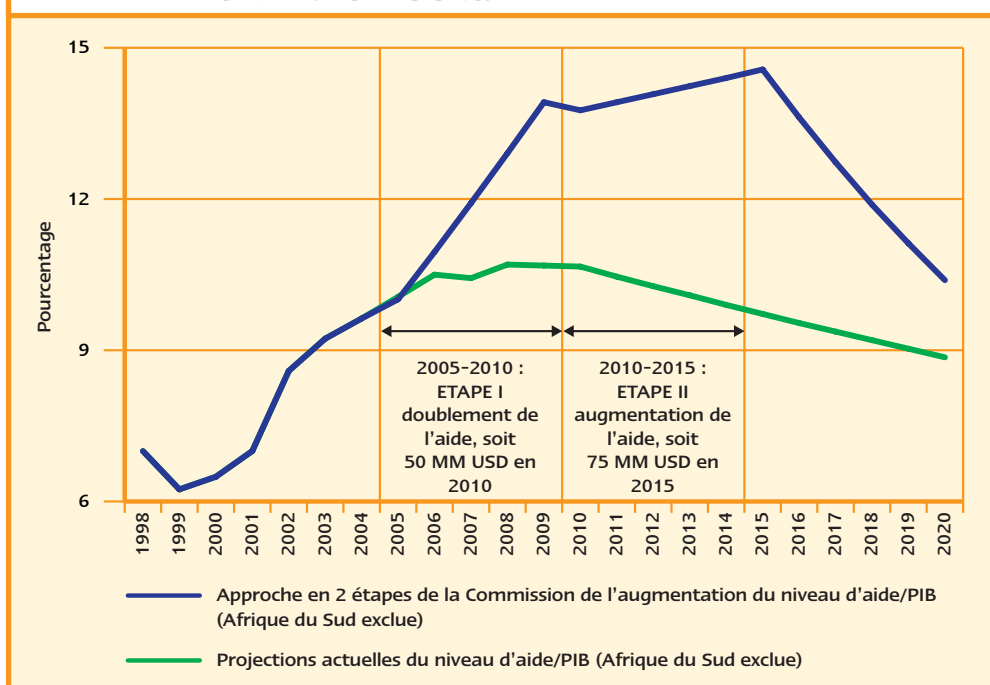
104 La première consiste à dépenser une bonne partie de l'aide dans des investissements qui diminuent les coûts pour les exportateurs. Par exemple, l'aide pourrait être consacrée à l'amélioration du transport et du fonctionnement des ports. Les dépenses les plus efficaces varieront d'un pays à l'autre, en fonction de la composition des exportations actuelles et potentielles et de la structure de leurs coûts. Cependant une réduction des coûts serait tout à fait envisageable : par exemple, les frais de transport représentent un pourcentage des exportations beaucoup plus élevé en Afrique que dans les autres régions.⁸⁸

105 La deuxième politique consiste à augmenter *la demande* d'importations d'un montant correspondant à l'augmentation de *l'offre* d'importations qu'il sera possible d'acheter avec l'aide supplémentaire. C'est exactement ce qui se passe lorsque l'aide est utilisée pour l'achat de médicaments d'importation, par exemple. Les gouvernements peuvent utiliser un autre instrument à cette fin : la politique commerciale. Les gouvernements africains ont déjà sensiblement réduit leurs barrières commerciales mais, afin de préserver la compétitivité des exportations face à un doublement de l'aide, ils devront aller plus loin. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les gouvernements africains dépendent lourdement des taxes sur le commerce pour leurs recettes. Par

conséquent, une utilisation nécessaire de l'aide pourrait être de compenser la perte de recettes résultant d'une réduction des taxes sur le commerce.

106 Les donateurs devraient probablement ne pas insister pour que chaque dollar d'aide supplémentaire soit consacré à une augmentation des dépenses publiques : la préservation de la compétitivité des exportations peut supposer d'autres priorités. La nécessité de faire correspondre une augmentation de l'aide avec une augmentation de la demande d'importations, et les implications pour les recettes fiscales, constituent un exemple des mesures coordonnées qui s'imposeront entre les gouvernements des pays développés et les gouvernements africains. En l'absence de coordination – si, par exemple, les donateurs augmentent l'aide mais que les gouvernements bénéficiaires ne modifient pas leur politique commerciale – les exportations risquent de se contracter et, pour finir, de se limiter à un éventail encore plus réduit de produits de base.

Graphique 9.5 Projections de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud exclue) selon des hypothèses de croissance économique et de flux d'aide différentes.



Remarque : pour la recommandation en deux étapes de la Commission, avec une augmentation de l'aide, l'assistance totale en faveur de l'Afrique subsaharienne en 2010 atteindrait 50 milliards d'USD (première étape). Entre 2010 et 2015, l'augmentation de l'aide se poursuivrait de manière à atteindre 75 milliards d'USD en 2015 (deuxième étape). Pendant la première étape, nous supposons que la croissance du PIB s'accélérait au point d'atteindre 7 % en 2010 et se maintiendrait à ce niveau tout au long de la deuxième étape et jusqu'en 2020. Si les tendances actuelles de la croissance et des flux d'aide se maintiennent, nous supposons que la croissance économique en Afrique subsaharienne se maintiendra autour de 4 % pendant les deux étapes et jusqu'en 2020. Dans ce cas, l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne atteindrait 36,1 milliards d'USD en 2010 et augmenterait par la suite au rythme de 2,1 % par an, conformément au taux de croissance du PIB des pays de l'OCDE.

Source : OCDE/CAD, 2004 et 2005 et estimations de la Commission

107 L'expérience récente de l'impact potentiel (négatif) de niveaux d'aide élevés sur les taux de change réels nous amène à penser qu'il est modéré⁸⁹. Les simulations réalisées pour certains pays, notamment l'Ouganda et l'Éthiopie, montrent également qu'une augmentation de l'aide à court ou moyen terme n'aurait des effets que modérément négatifs sur le secteur des exportations sous l'effet d'une appréciation des taux de change réels, qui seraient plus que compensés par les effets positifs sur l'amélioration de la productivité induits par une augmentation de l'aide (du type mentionné ci-dessus – cf. annexe 2)⁹⁰.

L'augmentation de l'aide est-elle permanente ?

108 Le terme « dépendance » vis-à-vis de l'aide sous-entend que les bénéficiaires dépendent de l'aide de manière permanente. Cela ne se produit que lorsque le processus de croissance échoue et, dans ce cas, l'aide devrait être reconsidérée. Mais, comme nous l'avons vu, l'échec du processus de croissance en Afrique ne peut pas être attribué à un dysfonctionnement de l'aide. Le graphique 9.5 présente les projections réalisées pour le ratio aide/PIB (Afrique du Sud exclue), compte tenu des recommandations de la Commission. Il montre que si les recommandations de la Commission sont mises en œuvre, le ratio aide/PIB atteindra son point culminant en 2015 et baissera assez rapidement par la suite⁹¹. Ceci fournit une illustration graphique d'une « impulsion forte » maintenue sur 10 ans. À mesure que la croissance de l'Afrique augmentera, les ratios aide/PIB diminueront et, pour finir, l'aide aussi.

109 Lorsque la croissance décolle, l'aide diminue petit à petit. C'est ce qui s'est passé partout dans le monde. Par exemple, la Corée du Sud, qui était un bénéficiaire de l'aide dans les années 1960, est devenue un apporteur d'aide dans les années 1990. En Afrique, le Botswana a connu une transformation similaire en 30 ans : pays qui dépendait lourdement de l'aide, il est devenu un pays à revenus moyens prospère (voir l'annexe 8 de ce chapitre pour de plus amples informations). Le monde se trouvera confronté à un programme d'aide permanent en faveur de l'Afrique seulement si les efforts de réforme des pays sont trop réduits et/ou mis en œuvre de manière inefficace.

9.4 Et l'allègement de la dette ?

110 **Recommandation : pour les pays d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent soit utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance. Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent, englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et du service de la dette jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale. A titre d'urgence, un dispositif de financement doit être mis en place immédiatement, afin de permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.**

111 L'initiative PPTe améliorée a eu un impact positif sur la réduction de la dette dans plusieurs pays africains. À l'heure actuelle, 27 pays bénéficient d'un allègement du service de la dette, lequel a, avec le temps, dépassé les 50 milliards d'USD. Cependant, il convient également de noter que certaines des dettes annulées au titre de l'initiative PPTe

n'auraient pas pu être remboursées. Dans ce cas, « l'allégement » n'a fait qu'alléger le créancier d'une écriture comptable imaginaire, sans libérer de ressources pour l'Afrique. L'allégement de la dette des pays pauvres très endettés était destiné à faire passer la dette d'un niveau « insoutenable » à un niveau « soutenable », c'est-à-dire à un apurement sur le bilan. Il y avait en outre une incohérence entre ce soi-disant critère d'allégement et la discussion sur la manière dont l'allégement devait être dépensé par les gouvernements⁹². Dans la pratique, les niveaux « d'endettement soutenables » qui ont été définis ne résultaient pas d'une analyse économique convaincante, bien que, pour certains pays, l'initiative PPTe améliorée ait libéré des ressources réelles pour de nouvelles dépenses. En dépit de cela, le fait que l'allégement octroyé dans le cadre de l'initiative n'ait pas été suffisamment large ou profond est largement reconnu.

112 Plusieurs pays à bas revenus d'Afrique n'ont pas pu bénéficier de l'initiative PPTe améliorée, dont le Nigeria. Certains des pays qui n'entrent pas dans cette catégorie auraient peut-être besoin qu'on allège certaines de leurs dettes « impossibles à rembourser ». Au-delà, un allégement supplémentaire pourrait être octroyé sur les dettes qui auraient pu être remboursées⁹³. Pour appuyer la réforme, les critères d'octroi d'un allégement de la dette devraient être similaires à ceux retenus pour l'aide : le transfert de ressources principal. Par rapport aux autres formes d'aide, l'allégement de la dette est particulièrement efficace en ce qu'il libère des ressources souples, non-liées, prévisibles et à long terme, pour le financement des finances publiques. Dans la pratique, Martin et al. notent que l'allégement de la dette au titre de l'initiative PPTe a présenté des problèmes qui ont nui à son efficacité et qui devraient être résolus dans les efforts d'allégement futurs au moyen d'un assouplissement des conditions et d'une plus grande participation des pays concernés au processus.

113 Par ailleurs, à l'avenir, la question de l'allégement de la dette ne devrait plus tourner autour du terme déroutant de « soutenabilité », car plus l'impossibilité de remboursement de la dette s'approfondit, plus il émane de ce terme une indication inappropriée sur l'allocation du transfert de ressources. Au lieu de cela, elle devrait être axée sur la capacité d'un pays d'employer efficacement les ressources pour la croissance et la lutte contre la pauvreté.

Tableau 9.5 : Le service de la dette total payé par les pays d'Afrique subsaharienne en 2003

(Chiffres pour 2003, en milliards d'USD)	Payé aux prêteurs bilatéraux	Payé aux prêteurs multilatéraux	Payé aux créanciers privés	Total
PPTe	1,1	1,1	0,1	2,3
Autres pays à bas revenus	1,1	0,7	1,8	3,6
<i>Dont le Nigeria</i>	0,8	0,5	0,3	1,6
Pays à moyens revenus	0,3	0,2	2,3	2,7
<i>Dont l'Afrique du Sud</i>	0	0	2,1	2,1
TOTAL	2,4	2	4,2	8,6

Source : Banque mondiale, 2004a

114 En 2003, le service total de la dette (publique) payé par tous les pays d'Afrique subsaharienne s'est élevé à 8,6 milliards d'USD⁹⁴. Sur cette somme, 2,4 milliards d'USD ont été versés aux prêteurs bilatéraux, 2 milliards d'USD aux prêteurs multilatéraux et 4,2 milliards d'USD aux créanciers privés⁹⁵. Ces montants comprennent la dette payée par les pays à bas revenus qui n'ont pas droit à un allègement au titre du programme PPTE. Le service de la dette payé par ces pays n'est pas moindre. Le Nigeria, par exemple, a payé 1,6 milliard d'USD au titre du service de la dette en 2003, soit près de 20 % du total pour l'Afrique subsaharienne (cf. tableau 9.5).

115 En raison de l'augmentation progressive du nombre de pays qui bénéficient d'un allègement de la dette bilatérale de 100 % au titre de l'initiative PPTE améliorée et de l'allègement supplémentaire accompagnateur offert par de nombreux créanciers du Club de Paris, il convient maintenant de s'intéresser au coût du service de la dette due aux créanciers multilatéraux. Les paiements du service de la dette des pays africains à bas revenus aux créanciers multilatéraux sont estimés se monter à environ 1,2 milliard d'USD en 2005. Sur ce montant, la part due par 32 pays ayant droit à un allègement au titre de l'initiative PPTE sera de 90 %⁹⁶. Les informations relatives aux PPTE confirment que le coût du service de la dette projeté reste élevé et qu'un nouvel allègement bilatéral et multilatéral permettrait aux pays de consacrer davantage de fonds à leurs priorités de lutte contre la pauvreté⁹⁷.

116 D'après des études récentes, il existe un rapport (statistique) négatif important entre les paiements du service de la dette et la croissance économique : le service de la dette est en fait une aide négative⁹⁸. Lorsque le montant de la dette est élevé, des problèmes futurs peuvent être escomptés. Par exemple, une augmentation des impôts pourra s'avérer nécessaire pour rembourser la dette. Au lieu de miser sur ces impôts futurs, les investisseurs potentiels ont tendance à chercher des fonds ailleurs. Les données disponibles montrent qu'un niveau d'endettement élevé décourage l'investissement privé et encourage la fuite des capitaux¹⁰⁰.

117 Une analyse de la dette de l'Afrique indique également qu'il est nécessaire d'accorder la priorité à l'accélération des paiements aux pays endettés afin de permettre une augmentation des dépenses consacrées aux activités allant dans le sens des OMD. Une annulation du service de la dette multilatérale de 100 % et un nouvel allègement du service de la dette bilatérale y contribueraient. Les modalités d'allègement de la dette devraient être élargies à tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels.

118 Les initiatives d'allègement de la dette actuelles ont donné (et devraient donner) un ensemble de résultats positifs. Mais une évaluation des profils d'endettement des pays africains et des effets de la non-participation des créanciers révèle plusieurs problèmes : les pays ont toujours des ratios du service de la dette élevés, l'allègement tarde à venir et l'impact des chocs externes continue à se faire sentir. Quatre pays seulement ont réussi à parvenir à un niveau d'endettement « soutenable », selon les critères étroits de l'initiative PPTE¹⁰¹.

119 D'après les estimations, si la moitié de la réduction totale du service de la dette était canalisée en faveur d'investissements publics productifs, la croissance des PPTE s'accélérait de 0,5 % par an, indépendamment des effets « dissuasifs » de la dette (c'est-à-dire le fait que le niveau élevé de la dette publique dissuade les investissements privés).¹⁰² D'après certains analystes, l'essentiel de l'allègement de la dette des PPTE étant utilisé pour financer une augmentation des investissements publics, les effets supplémentaires d'un allègement du service de la dette sur la croissance du PIB devraient s'élever à près de 1 % par an.¹⁰³

120 En plus des recommandations principales énoncées ci-dessus à propos de l'annulation de la dette, l'annexe 9 contient une autre proposition pour aider les PPTÉ à s'attaquer aux problèmes (poursuites juridiques comprises) causés par la dette due aux créanciers commerciaux et bilatéraux n'appartenant pas à l'OCDE et ne participant pas à l'initiative PPTÉ. Cette dette crée des difficultés considérables pour les PPTÉ. De nouvelles mesures efficaces, telles que celles mentionnées à l'annexe 9, y compris la mise en place d'une facilité d'assistance technique juridique à réponse rapide, contribueraient à réduire le poids de la dette évitable.

121 Limiter le montant de la dette et offrir un allègement du service de la dette jusqu'en 2015 permettraient de s'attaquer au problème du hasard moral, car il est possible que certains pays soient tentés de contracter d'autres dettes dans l'espoir qu'elles soient également effacées. Les mesures proposées ici visent à annuler la dette pour permettre aux pays de prendre un nouveau départ et à maximiser la quantité de ressources dont les pays disposent pour atteindre les OMD. Il s'agit d'une approche économiquement saine mais, pour être efficace, l'allègement de la dette doit être important, être financé par des ressources supplémentaires et être mené à bien d'une manière qui exclue tout risque que les pays accumulent d'autres dettes insoutenables à l'avenir.

122 Le coût du contrat d'allègement de la dette que nous proposons n'a pas été évalué (c'est pourquoi il ne figure pas dans le tableau 9.2a). Cependant, un allègement du service de la dette multilatérale de 100 % pour tous les pays d'Afrique subsaharienne coûterait moins de 2 milliards d'USD par an et pourrait être compris dans l'ensemble de mesures d'aide prévues à chacune des deux étapes d'augmentation du financement mentionnées ci-dessus.

9.5 Comment financer une augmentation de l'aide ?¹⁰⁴

123 **Recommandation : les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur juste contribution aux 25 milliards d'USD par an supplémentaires nécessaires pour l'Afrique. Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique devrait être financé, entre autres, par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale. Les pays riches devraient avoir pour objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide, et présenter leurs calendriers à cette fin. Il convient d'élaborer d'autres propositions réalistes en vue de recueillir d'autres fonds (par exemple en prélevant une taxe facultative ou obligatoire sur les billets d'avion).**

9.5.1 L'aide, une obligation mondiale

124 En dépit des engagements pris à Monterrey et d'autres initiatives visant à augmenter le niveau d'aide officielle au développement (à Barcelone en ce qui concerne les États membres de l'Union européenne et dans le cadre du Compte du Défi du Millénaire (Millennium Challenge Account, dans le cas des États-Unis), les OMD (à l'échelon mondial) restent sous-financés, comme le rapport sur le projet Millénaire de l'ONU le montre clairement. En outre, notre analyse a également montré l'urgence et l'ampleur des ressources supplémentaires nécessaires. Comme le tableau 9.6 l'indique clairement, même si les pays membres de l'OCDE/CAD honorent leurs engagements de Monterrey d'ici à 2006 (trouver, d'après les estimations, 19 milliards d'USD de plus au niveau mondial), il manquera encore beaucoup – en supposant, au bas mot, qu'il faille 50 milliards d'USD de plus pour atteindre les OMD à l'échelon mondial. Il faut trouver des ressources supplémentaires maintenant si nous voulons nous donner une chance d'atteindre les objectifs de 2015.

Tableau 9.6 Projections de l'AOD nette

(Milliards d'USD)	AOD actuelle	D'après les projections de l'AOD actuelle		Afrique subsaharienne – Doublement par rapport aux niveaux de 2004
	2003	2004	2006	Augmentation progressive par rapport aux niveaux de 2004 pour parvenir à un doublement sur la période 2006-2008/10
De tous les pays donateurs bilatéraux	72	78	92	
Membres du CAD (contribution multilatérale comprise) (1)	69	75	88	
Dont, G7	50	54	64	
AOD/RNB membres CAD (%) (2)	0,25	0,26	0,30	
Donateurs bilatéraux non CAD	3	3	3	
À tous les pays en développement (3)	70	76	89	
Donateurs CAD	50	54	64	
Donateurs multilatéraux	17	19	22	
Donateurs bilatéraux non CAD	3	3	3	
À l'Afrique subsaharienne (4)	24	26	30	52
Donateurs CAD	17	19	22	37
Donateurs multilatéraux	6	7	8	14
Donateurs bilatéraux non CAD	1	1	1	1

(1) Les engagements de Monterrey sont compris dans les projections établies jusqu'en 2006, lesquelles proviennent de l'OCDE/CAD (2004). Un taux de croissance similaire est utilisé pour calculer les flux d'aide pour les donateurs multilatéraux et les donateurs du CAD sous les rubriques « À tous les pays en développement » et « À l'Afrique subsaharienne ». Les flux d'aide bilatéraux ne relevant pas du CAD sont supposés rester constants pendant toute la période de projection.

(2) Le RNB est supposé augmenter au rythme de 2,1 % par an (OCDE/CAD, 2004).

(3) Il existe une différence entre l'aide officielle au développement totale versée par les donateurs et celle reçue par les pays en développement. Ceci s'explique principalement par le fait que les souscriptions de capital effectuées auprès des institutions multilatérales par les institutions bilatérales ne sont pas toujours tirées l'année où elles sont payées par les institutions bilatérales.

(4) Contributions projetées des membres du CAD/des institutions multilatérales en faveur de l'Afrique subsaharienne (pour la période 2004-2006) par rapport à la part pour 2003.

Source : OCDE/CAD, 2004 et 2005, et estimations de la Commission

125 En supposant que les pays donateurs versent, comme ils s'y sont engagés à Monterrey, 19 milliards d'USD de plus d'ici à 2006, selon la répartition actuelle, 6,6 milliards d'USD de plus iraient à l'Afrique subsaharienne (ce qui ferait passer l'aide de 23,8 milliards d'USD en 2003 à 30,4 milliards d'USD en 2006 ; voir le tableau 9.6). À moyen terme, il faudra de toute évidence trouver beaucoup plus de fonds. Un doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2004 projetés permettrait d'amener l'aide en faveur de l'Afrique à 51,5 milliards d'USD en 2008/2010.

126 Le problème de l'obtention de ressources et de la création de mécanismes permettant de la dépenser de manière efficace est celui de la poule et de l'œuf. En l'absence d'indication crédible que des augmentations majeures des ressources seront disponibles, les agences donatrices et les gouvernements bénéficiaires ne prépareront pas les systèmes de prestation. Pourtant, tant que ces systèmes n'auront pas été améliorés, les décideurs ne se lanceront pas dans de grandes augmentations des ressources. Dans une telle situation, chaque partie sensée agir finit par accuser l'autre d'inertie.

127 Pour sortir de ce cycle, les donateurs doivent s'engager maintenant, clairement et vigoureusement à augmenter les ressources à moyen terme. Comme nous le verrons plus loin, il n'est pas nécessaire de savoir quels mécanismes de financement seront en fin de compte utilisés pour prendre un tel engagement. Plusieurs options sont possibles. Face à un engagement crédible, les gouvernements africains, le FMI et les agences d'aide sauront comment s'y préparer au mieux. Par exemple, il serait possible de développer des cadres de dépenses à moyen terme pour l'intégration d'une augmentation de l'afflux de ressources. Les pays prêts et disposant de plans financiers crédibles seront les premiers à bénéficier de l'augmentation des ressources.

9.5.2 Le partage des charges par le respect de normes communes

128 Il existe une tradition durable d'accords étonnamment réussis de partage international des charges. Citons par exemple la coordination de longue date des efforts militaires par le biais de l'OTAN, qui suppose des ressources dépassant largement celles de l'aide mondiale au développement. Un élément de base du partage des charges est l'établissement de références. Pour l'aide au développement, l'ONU a adopté un objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB) pour les pays de l'OCDE. Mais soyons clairs : il s'agit là d'une charge réduite. En effet, 25 milliards d'USD par an d'aide supplémentaire en faveur de l'Afrique représentent seulement 0,1 % du PIB des pays à hauts revenus.

129 La manière la plus crédible, la plus fiable et la plus soutenable de financer les sommes manquantes pour atteindre les OMD consisterait à augmenter les budgets d'aide plus rapidement et à amener le ratio AOD/RNB à 0,7 %. Les données disponibles récentes montrent que, bien que des progrès soient accomplis, en ce que l'AOD mondiale est, en termes nominaux, passée de 52,3 milliards d'USD en 2001 à 68,4 milliards d'USD, soit 0,25 % du RNB en 2003, 87 % de l'aide ne sont pas allés aux pays qui essaient avec peine d'atteindre les OMD.¹⁰⁵

130 De plus en plus de pays annoncent des plans qui leur permettront d'atteindre l'objectif du ratio AOD/RNB de 0,7 % (dont la Belgique, la Finlande, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni). Si d'autres pays membres de l'OCDE/CAD annonçaient leurs calendriers à cet effet, il s'agirait là d'un progrès majeur. Nous insistons sur le fait que même si nous procédons aux augmentations que nous recommandons d'ici à 2015, une fois la première et la deuxième étape terminées (en supposant que la part de l'Afrique dans l'aide totale reste constante), les apports d'aide totaux des pays développés resteront nettement inférieurs à 0,7 % de leur PIB total.

9.5.3 La réallocation de l'aide en faveur de l'Afrique

131 Bien qu'il importe de poursuivre les efforts en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 %, il est peu probable qu'une augmentation notable de l'AOD se matérialise dans l'avenir immédiat. Les contraintes fiscales et politiques intérieures dans certains pays développés risquent en effet de retarder une augmentation budgétaire importante en faveur du développement. Une possibilité pour les gouvernements se heurtant à des contraintes fiscales consiste à réallouer les budgets d'aide actuels. L'aide n'a pas été bien allouée du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Historiquement, la plus grande erreur commise au niveau de l'allocation de l'aide au développement a été d'accorder une trop grande part aux pays à revenus moyens¹⁰⁶. Comme indiqué ci-dessus, bien que l'Afrique soit la seule région à bas revenus qui ne soit pas en phase de croissance, moins de la moitié de l'aide mondiale lui est destinée. Dans le cadre d'une augmentation mondiale de l'aide de 50 milliards d'USD¹⁰⁷, il semble tout à fait justifié de recentrer l'aide sur les pays à bas revenus, et sur l'Afrique en particulier, afin de financer l'impulsion forte qui s'impose pour amorcer la croissance dans la région.

9.5.4 Mobiliser des fonds pour le développement à l'aide de taxes internationales et d'autres mécanismes

132 Une source de fonds supplémentaire et potentiellement importante consiste à recourir aux taxes ou aux loteries¹⁰⁸. Par exemple, une taxe facultative pourrait être prélevée sur les billets d'avion qui tiendrait compte des coûts résultant des émissions de gaz carbonique. Par exemple, il serait possible d'imposer une taxe de 5 USD par voyageur, que ce dernier pourrait refuser de payer en cochant une case. Le fait que cette taxe soit facultative permettrait d'éviter bien des difficultés liées à l'obtention d'un accord international sur la taxe. Cela aiderait en outre les gens à assumer les conséquences de leurs actes en termes de pollution et de réchauffement de la planète.

133 Une autre solution pour trouver des fonds supplémentaires pour le développement, qui est mentionnée dans le récent rapport Landau¹⁰⁹, consisterait à allouer des droits de tirage spéciaux (DTS) conçus pour bénéficier en particulier aux pays en développement. Lorsque l'allocation actuelle des DTS a été décidée, la communauté internationale n'avait pas pleinement tenu compte de la nécessité de trouver des fonds importants pour accélérer le développement dans les pays à bas revenus. Une nouvelle allocation pour les pays en développement, ou une redistribution des DTS des pays développés, par exemple, permettrait d'obtenir 50 milliards d'USD de plus pour l'Afrique au cours des cinq prochaines années. La gestion de ces fonds pourrait s'effectuer à partir d'un compte spécial. Les fonds mis à la disposition des pays africains seraient proposés sans intérêt ou à un taux très bas sur une durée de prêt de 10 ans, et se composeraient également d'un nombre approprié de subventions de la part des pays donateurs. Il faudrait demander au FMI de fournir une évaluation de cette suggestion dans le cadre de l'examen de ses réformes institutionnelles décrites au chapitre suivant.

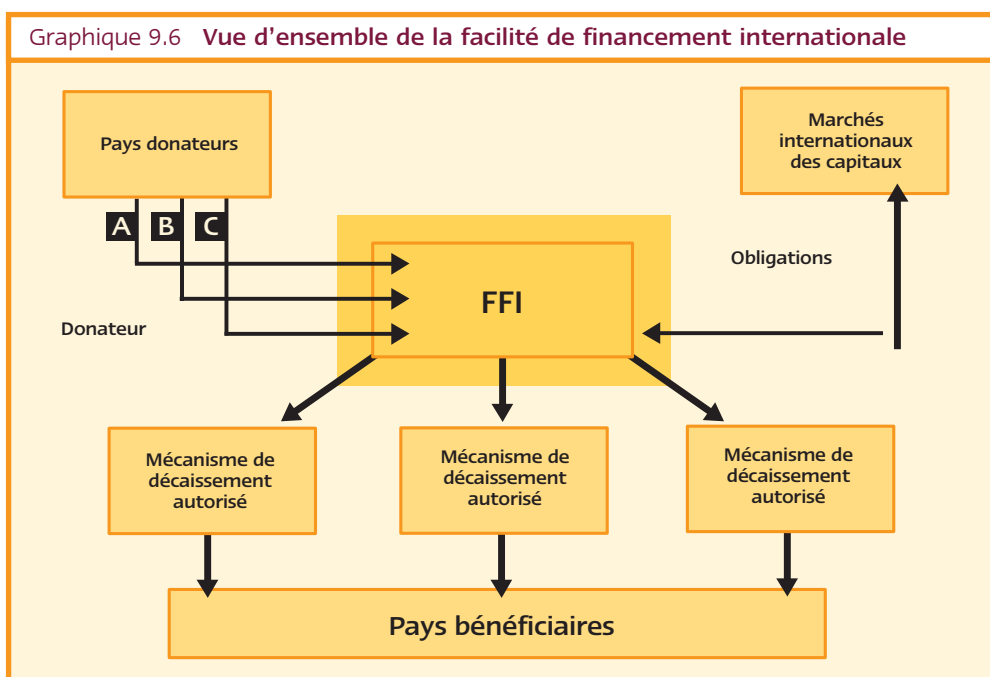
134 Plusieurs autres propositions innovantes ont été suggérées pour la mobilisation de fonds supplémentaires¹¹⁰. Une grande attention a été récemment accordée à l'examen de ces propositions, en vue d'évaluer leur viabilité de plusieurs points de vue : technique, politique, administration, gouvernance, mise en œuvre, conformité, mise en application et compatibilité avec les structures actuelles. Ces propositions étant étudiées en détail ailleurs – principalement par Atkinson (2003), Landau (2004), la Banque mondiale (2004d et 2004e) et Reisen (2004), nous ne proposons pas d'analyse détaillée de leurs avantages et inconvénients. Il conviendra d'analyser et d'évaluer la faisabilité politique, sociale et technique de taxes internationales spécifiques. Étant donné les analyses déjà disponibles,

le défi qui se présente maintenant consiste à passer des propositions concrètes aux mesures pratiques.

135 Le problème central consiste à trouver le financement nécessaire pour aider les pays d'Afrique à prendre des mesures vigoureuses au cours des prochaines années afin d'accélérer le développement. Tout au long de ce chapitre, nous avons souligné qu'il importe que ces mesures soient financées de manière efficace. Par conséquent, chaque pays donateur devrait chercher à obtenir le financement nécessaire de la manière la mieux adaptée à sa situation particulière.

9.5.5 L'accélération du versement de l'aide par le recours aux marchés des capitaux

136 Il est possible que les augmentations directes des budgets d'aide des pays donateurs et les autres modalités d'obtention de revenus durables, telles que les taxes et autres mécanismes facultatifs, ne puissent pas s'enclencher aussi vite qu'il le faudrait pour financer une impulsion forte. Afin d'accélérer le progrès à court terme, une possibilité consisterait à obtenir immédiatement des fonds sur les marchés des capitaux, en versant l'aide dès le départ sur la base des engagements d'aide futurs déjà pris par les donateurs. Les revenus nécessaires pour financer une augmentation des dépenses de 10 ou 15 ans seraient ensuite dilués dans le temps par l'emprunt. Une impulsion forte pour faire reculer la pauvreté en Afrique serait en partie financée par l'emprunt auprès des donateurs, comme cela se produit lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les dépenses, en cas de guerre par exemple. C'est exactement ce que vise la facilité de financement internationale (FFI) proposée, et nous recommandons sa mise en œuvre immédiate¹¹. Ensemble, l'augmentation des revenus dans les pays développés, le rapprochement de leurs ratios aide/PIB vers l'objectif de 0,7 % et l'amélioration de la situation dans certains pays bénéficiaires de l'aide permettront de maintenir les flux en faveur de l'Afrique tant que cela sera nécessaire, au-delà de 2015.



Source : Ministère britannique des Finances, 2004

137 Si elle était mise en œuvre par tous les pays, la FFI fournirait 50 milliards d'USD de plus par an d'aide au développement jusqu'en 2015, ce qui permettrait de disposer des fonds nécessaires pour atteindre les OMD d'ici à 2015. Basée sur les engagements à long terme et ayant force d'obligation des donateurs, la FFI permettrait de trouver des fonds sur les marchés des capitaux internationaux par l'émission d'obligations. Les porteurs des obligations seraient remboursés par les paiements futurs des donateurs. La facilité ne nécessiterait pas d'augmentation des budgets d'aide des gouvernements donateurs : elle repose sur les engagements d'aide supplémentaire pour l'avenir que de nombreux pays ont pris, en particulier ceux qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,7 %.

138 La FFI n'est pas une solution visant à aider les gouvernements donateurs à atteindre plus vite l'objectif d'AOD/RNB de 0,7 %. Elle se fonde en effet sur les engagements futurs d'augmentation de l'aide. Cependant, pour réduire la pauvreté de moitié et atteindre les OMD, un accroissement du financement au cours des 10-15 prochaines années est nécessaire pour compléter les autres changements radicaux, sur les plans de la gouvernance, du commerce et de la sécurité. Comme les contraintes fiscales peuvent empêcher les donateurs d'augmenter leurs budgets d'aide à court terme, la FFI constitue une option intéressante pour augmenter substantiellement les niveaux mondiaux d'aide à mesure que d'autres changements se produiront, de manière à ce qu'ils puissent ensemble avoir un impact concerté sur la lutte contre la pauvreté. En outre, de notre point de vue, le financement supplémentaire constitue un aspect essentiel d'une impulsion forte pour l'Afrique.

139 Le versement de l'aide dès le départ par le biais de la FFI permettra aux pays de réaliser les investissements dans la croissance économique à court terme qui sont essentiels pour faire reculer la pauvreté et leur donner une chance d'atteindre les OMD. S'ils y parviennent, les besoins d'aide diminueront à l'avenir. Les engagements pluriannuels à long terme que les donateurs prendraient par le biais de la FFI, conformément à un ensemble arrêté de principes de haut niveau visant à garantir l'efficacité de l'aide, devraient augmenter la prévisibilité et la stabilité de l'aide et ainsi permettre aux pays bénéficiaires de réaliser des investissements soutenables.

140 La FFI ne chercherait pas à devenir un nouvel organisme de décaissement de l'aide avec de nouveaux critères que les pays en développement devraient respecter et ne créerait pas une nouvelle bureaucratie de l'aide. Pour décaisser l'aide, elle utiliserait les mécanismes en place qui ont été testés et éprouvés, et dont l'efficacité a été montrée. Par exemple, il est envisagé que la FFI ait recours à un mélange d'agences et de mécanismes bilatéraux et multilatéraux éprouvés (cf. graphique 9.6).

141 En résumé, la FFI devrait : offrir la prévisibilité à long terme, garantir le respect des engagements ayant force d'obligation, ne pas créer de contraintes administratives (bien que les structures de gouvernance soient toujours à l'examen) et compléter l'AOD actuelle. La FFI permettrait à la communauté internationale de trouver les 50 milliards d'USD qui manquent au niveau mondial pour atteindre les OMD, dont la moitié, à savoir 25 milliards d'USD, devrait aller à l'Afrique. La FFI présente un intérêt particulier pour les pays donateurs qui n'ont pas encore atteint les niveaux d'AOD de 0,7 % du PIB ou plus, car elle fournirait l'augmentation immédiate nécessaire tandis que les pays continueraient à progresser pour atteindre l'objectif. Il est impressionnant de voir que les pays nordiques qui ont déjà atteint l'objectif de 0,7 % ou plus aient manifesté leur soutien en faveur de la FFI.

Recommandations sur les ressources

Pour élever le taux de croissance en Afrique, et pour accomplir de réels progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le volume et la qualité de l'aide extérieure versée à l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. L'aide à l'Afrique subsaharienne devrait augmenter de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années. Cette augmentation doit s'accompagner d'un changement radical dans le comportement des donateurs et dans la façon dont ils offrent leur assistance, et par une amélioration marquée et continue de la gouvernance dans les pays africains. Nous savons que, dans ces circonstances, cette augmentation de l'aide pourra être utilisée efficacement. Des ressources supplémentaires devraient être trouvées de plusieurs manières différentes, y compris par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.

Qualité de l'aide

- Pour améliorer la qualité de l'aide, une discussion annuelle devrait avoir lieu entre les ministères du Développement des pays de l'OCDE et les ministères des Finances africains, ainsi qu'avec les représentants de la société civile et des organisations internationales. Ils devraient ainsi réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et formuler des suggestions en vue d'en améliorer la distribution, y compris entre les pays à moyens et bas revenus. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont plus faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des niveaux d'aide suffisants et efficaces par les voies appropriées, en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter de nuire aux systèmes nationaux et/ou à la soutenabilité à long terme.
- L'aide devrait être non-liée, prévisible, harmonisée et ajustée aux processus de décision et aux processus budgétaires du pays bénéficiaire. La durée de garantie de versement de l'aide devrait s'étendre en fonction de l'objectif : par exemple, l'aide destinée au soutien aux infrastructures et aux dépenses publiques devrait être garantie pour des durées plus longues que l'aide versée au titre de l'assistance technique.
- L'aide versée à l'Afrique devrait principalement l'être sous la forme de subventions.
- Il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditionnalités de politique économique avec l'aide extérieure. Cela nécessite la mise en place de moyens pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes, et améliorer le suivi et l'évaluation. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions chargées de la reddition de comptes en Afrique et non pas leur nuire, par exemple en aidant les pays à renforcer les codes et les normes internationaux et en évitant les lourdes complications associées à l'obligation de présenter des rapports.
- Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à mieux gérer les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles.

Volume de l'aide

- Un doublement de l'aide à l'Afrique subsaharienne s'impose, ce qui représente une augmentation de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années, en complément de l'augmentation des recettes publiques résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance. Vers la fin de cette période, sous réserve d'un bilan des progrès accomplis, il faudrait augmenter l'aide d'encore 25 milliards d'USD par an, afin de tirer parti des améliorations de la qualité de l'aide et de la gouvernance.

Allègement de la dette

- Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation de 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent soit utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance.
- Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et le service de la dette jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale.
- À titre d'urgence, un dispositif de financement doit être mis en place immédiatement afin de permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.

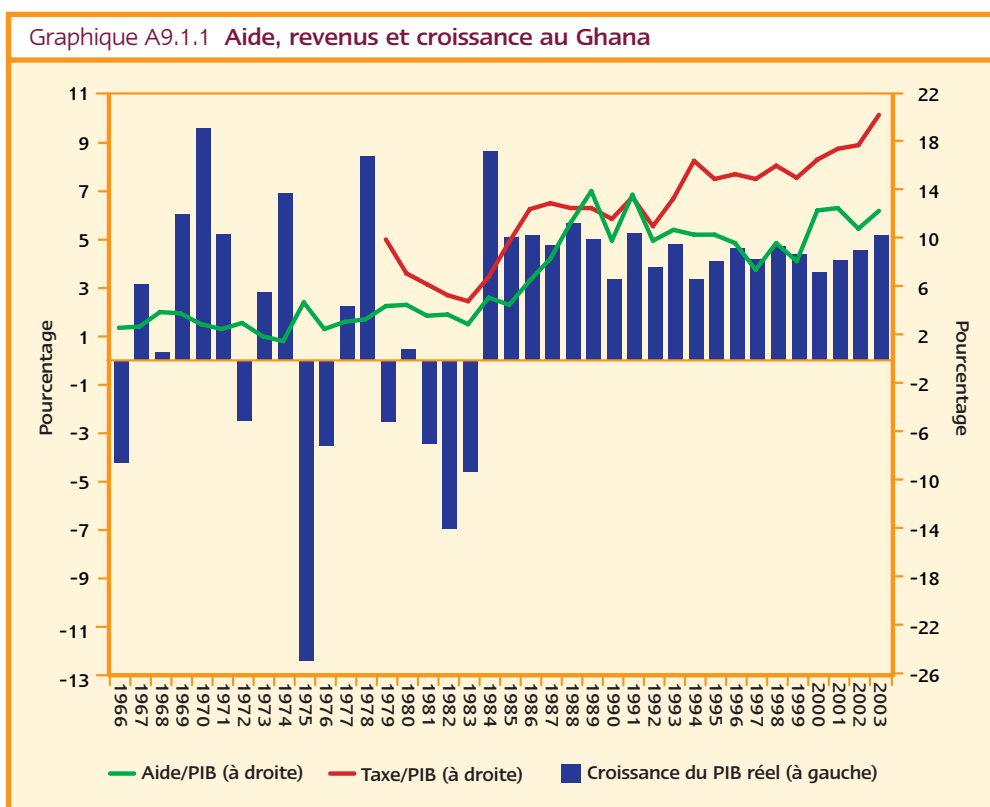
Mécanismes de financement

- Les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur juste contribution aux 25 milliards d'USD par an supplémentaires nécessaires pour l'Afrique.
- Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique devrait être financé, entre autres, par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.
- Les pays riches devraient avoir pour objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide, et présenter leurs calendriers à cette fin.
- Il convient d'élaborer d'autres propositions réalistes en vue de recueillir des fonds supplémentaires (par exemple en prélevant une taxe facultative ou obligatoire sur les billets d'avion).

Annexe 1 : Augmentation de l'aide en faveur du Ghana

Performances récentes et besoins

1 La performance économique du Ghana depuis le début des années 1980 a été raisonnablement bonne et stable. Comme le montre le graphique A9.1.1, la croissance moyenne du PIB réel entre 1966 et 1983 a été de moins de 1 %, alors qu'elle a atteint 4,7 % et a été beaucoup plus stable entre 1984 et 2003¹. Il semble que l'aide ait considérablement aidé le gouvernement ghanéen à effectuer ce redressement.



Source : Indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2004

2 Les résultats d'une étude réalisée par Lloyd et al (2001) montrent que les réformes politiques mises en œuvre après 1983 ont permis d'améliorer l'efficacité de l'aide et des autres investissements publics et ont contribué à l'augmentation des exportations². Les auteurs insistent sur le rôle important joué par l'aide dans ce changement. D'autres études, réalisées avec des techniques d'estimation différentes, aboutissent à des résultats similaires : « l'aide a financé une augmentation des importations, des investissements et des dépenses publiques et a par conséquent contribué positivement à la croissance »³. D'après une étude de la Banque mondiale faisant autorité, l'interaction bénéfique entre les améliorations de la gouvernance et l'augmentation des flux d'aide est très nette⁴. Dans l'ensemble, les niveaux de pauvreté sont passés de 51,7 % en

1991/1992 à 39,5 % en 1998/1999. D'autres indicateurs sociaux se sont également améliorés. Par exemple, la part de la population rurale ayant accès à de l'eau salubre est passée de 40 % en 2000 à 46,6 % en 2003⁵.

3 À la fin des années 1990, en raison des pressions créées par les élections et par des chocs défavorables, une nouvelle procédure de macro-stabilisation s'est avérée nécessaire. Depuis, toutefois, les progrès ont été bons.

4 Une étude d'évaluation des besoins réalisée dans le cadre du projet Millénaire a conclu que, pour atteindre les OMD, il faudrait 52 USD par habitant de financement externe d'ici à 2006, chiffre qui passerait à 70 USD d'ici à 2015⁶. Au niveau des dépenses d'aide consacrées aux activités liées aux OMD, cela supposerait plus du doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2002.

Tableau A9.1.1 Aide, croissance et pauvreté au Ghana

	Croissance du PIB réel (%)	Aide (MM USD 2003)	Aide/PIB (%)	Govt Revenue/GDP (%)	Dépenses publiques/PIB (%)	Dépenses publiques par habitant (USD)	Aide réelle par habitant (USD)	Population au-dessous du seuil de pauvreté (%)
1999	4,4	500	7,9	16,4	24,3	79,9	26,0	39,6
2000	3,7	791	12,1	17,7	29,8	99,7	40,4	37,5
2001	4,2	840	12,3	18,1	30,4	104,2	42,2	35,3
2002	4,6	757	10,6	18,0	28,6	100,8	37,4	33,1
2003	5,2	907	12,1	18,1	30,2	109,5	43,8	30,8
2004	5,0	979	12,4	18,2	30,6	114,2	46,3	28,6
2005	5,0	1 057	12,8	18,3	31,0	119,1	49,0	26,6
2006	5,0	1 196	13,7	18,3	32,1	126,7	54,3	24,8
2007	5,0	1 353	14,8	18,4	33,2	135,0	60,1	23,1
2008	5,0	1 530	15,9	18,5	34,5	144,0	66,6	21,5
2009	5,0	1 731	17,2	18,6	35,8	153,7	73,8	20,0
2010	5,0	1 958	18,5	18,7	37,2	164,3	81,8	18,6
2015	5,0	1 784	13,2	19,1	32,3	164,3	67,2	13,0
2020	5,0	1 472	8,5	19,6	28,1	164,3	50,0	9,1
2025	5,0	970	4,4	20,0	24,4	164,3	29,7	6,3

Hypothèses : taux de croissance du PIB de 5 % (objectif de la Facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté), doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2004 entre 2006 et 2010, les dépenses par habitant restant constantes par la suite, croissance de la population de 2,1 % et élasticité de la pauvreté par rapport au PIB de -1. L'aide plus les recettes publiques sont supposées être égales aux dépenses publiques.

Source : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2004 et estimations de la Commission

5 Le tableau A9.1.1 présente un doublement progressif de l'aide en faveur du Ghana par rapport aux niveaux de 2004, entre 2006 et 2010, les dépenses publiques par habitant restant constantes par la suite. Il ressort clairement du tableau que lorsque l'aide baisse (par rapport au PIB), le financement provenant de l'augmentation des revenus intérieurs prend la relève, tandis que les dépenses par habitant restent constantes.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

6 Entre 1993 et 2002, la croissance économique au Ghana a atteint une moyenne de 4,3 % et le PIB réel par habitant a modérément augmenté. Le Ghana a connu des chocs importants au niveau des termes de l'échange ces 10 dernières années. Par exemple, les cours du cacao ont atteint leur niveau le plus bas en 27 ans en 2000, alors que les cours du pétrole ont augmenté⁷. À partir de 2001, le nouveau gouvernement s'est lancé dans un nouveau programme de réforme ambitieux et les principales variables macro-économiques se sont nettement améliorées ces trois dernières années⁸.

7 Dans le cadre de la politique d'auto-évaluation du gouvernement ghanéen, une évaluation du pays a été réalisée par Standard and Poor's. Le résultat, publié en septembre 2003, indiquait que le Ghana avait obtenu la note B+, ce qui était tout à fait honorable par rapport au B+ du Sénégal et au B du Maroc, bien que le Botswana ait obtenu une meilleure note. En décembre 2004, une évaluation réalisée par Fitch a confirmé la notation à long terme du pays. Cette dernière s'accompagnait du commentaire suivant : « Le pays a atteint un degré impressionnant de stabilité macro-économique avant les élections du mois prochain ». D'après les prévisions actuelles, le déficit fiscal de 2004 devrait s'élever à 2,3 % du PIB, par rapport à la valeur budgétisée de 1,6 %. Par rapport aux années électorales précédentes, ce niveau de déficit, tant en termes de volumes que d'écart, semble nettement plus réduit⁹.

8 Bien que les volumes d'aide entre 1984 et 2002 aient été supérieurs à ceux de la période 1966-1983, les flux d'aide ont été plus irréguliers¹⁰. Entre 1999 et 2003, les décaissements d'aide totaux sont passés d'un niveau élevé (environ 15 % du PIB) à un niveau réduit de 5 %. Au cours de cette période, le soutien aux projets semble avoir été plus irrégulier que le soutien budgétaire. Depuis la création en 2003 du processus de soutien budgétaire multidonateur, qui regroupe tous les donateurs participant au soutien budgétaire, le soutien budgétaire est plus prévisible et moins irrégulier – bien que la période d'évaluation soit trop courte pour permettre de tirer des conclusions définitives.

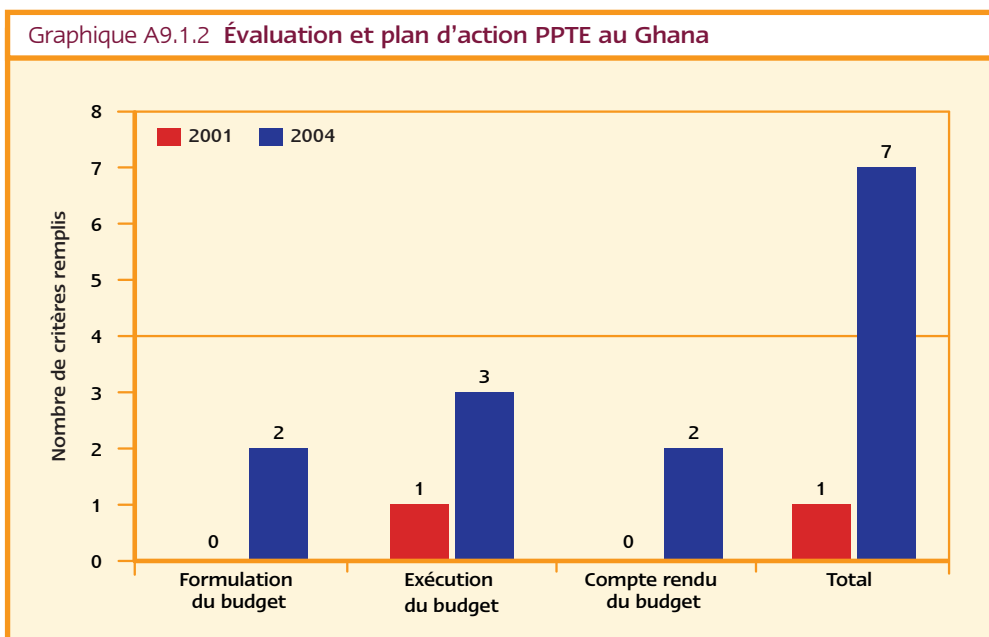
9 Néanmoins, une relation vertueuse se renforçant mutuellement semble résulter d'un ensemble de processus liés : l'amélioration de la gestion macro-économique et de la gestion des finances publiques, la stratégie de lutte contre la pauvreté du Ghana, l'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE, la facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté du FMI et le programme de soutien budgétaire multidonateur. Il semblerait que ce dernier ait :

- (a) entraîné un soutien budgétaire plus stable, qui a aidé le gouvernement ghanéen à améliorer la gestion macro-économique et qui a autorisé une réduction marquée des emprunts nationaux, lesquels sont passés de 5 % du PIB en 2002 à près de 0 % ces deux dernières années. Dans le passé, le gouvernement ghanéen avait augmenté les emprunts nationaux pour compenser l'insuffisance du soutien budgétaire (ou les chocs dus aux termes de l'échange) afin de maintenir les niveaux de dépenses ;
- (b) permis aux autorités d'augmenter la part du budget consacrée aux dépenses de lutte contre la pauvreté ;
- (c) permis une libération plus rapide des fonds pour le fonds commun de l'assemblée régionale, qui constitue le principal mode de transfert de l'administration centrale à

l'administration territoriale pour le financement des projets de développement à petite échelle ;

- (d) renforcé le rôle du ministère des Finances par l'établissement de contrôles comptables et financiers dans la gestion des fonds importants générés par le soutien budgétaire et l'initiative PPTTE ;
- (e) encouragé plus de missions communes et réduit les obligations de présentation de rapports pesant sur les gouvernements ;
- (f) permis au Ghana de maintenir un niveau soutenable de dette extérieure après avoir atteint le point d'achèvement en 2004¹¹.

10 Le Ghana a accompli des progrès remarquables dans l'amélioration de son système de gestion des finances publiques. Cela s'explique en partie par le fait que le gouvernement ghanéen a accordé une plus grande priorité aux réformes de la gestion financière, mais l'allégement de la dette au titre de l'initiative PPTTE et le programme de soutien budgétaire multidonateur ont également eu un rôle à jouer à cet égard. L'évaluation de suivi des dépenses réalisée en 2004 au titre de l'initiative PPTTE a montré que le Ghana a obtenu la note de 7 sur 16, ce que la Banque mondiale et le FMI jugent important pour parvenir à une bonne gestion des dépenses publiques (cf. graphique A9.1.2). Étant donné que le Ghana avait obtenu la note de 1 sur 15 en 2001, lors d'une évaluation précédente, l'amélioration enregistrée en si peu de temps est considérable¹². Dans son Rapport 2004 sur le respect des normes et des codes – Module Transparence fiscale, le FMI a également noté que « ces dernières années, le Ghana a accompli des efforts considérables pour améliorer la transparence fiscale » et que, en outre, « le Ghana respecte déjà les normes du code de transparence fiscale à de nombreux égards »¹³.



Source : Banque mondiale, FMI et gouvernement ghanéen, 2004

11 Ces 10 dernières années, le ratio aide/PIB a atteint 10 % en moyenne au Ghana. Bien que la dépendance vis-à-vis de l'assistance externe soit relativement élevée, elle ne l'est pas extraordinairement par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Le graphique A9.1.1 montre que si l'effort fiscal au Ghana était faible avant 1983, les niveaux d'aide élevés qui ont suivi n'ont pas eu d'effets préjudiciables à cet égard. En effet, les recettes fiscales ont considérablement augmenté : elles sont passées de 4,6 % du PIB en 1983 à 20,8 % en 2003, ce en dépit de la baisse des taux d'imposition qui s'est produite pendant la première décennie de la réforme. La création de l'Autorité fiscale ghanéenne a également joué un rôle essentiel dans cette évolution¹⁴.

12 Les flux d'aide élevés à destination des pays à bas revenus risquent d'entraîner une appréciation des taux de change réels, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la compétitivité des exportations. Dans le cas du Ghana, toutefois, d'après Sackey (2001), il semblerait que les flux d'aide aient entraîné une dépréciation. Ceci s'explique en grande partie par l'impact bénéfique de l'aide sur la croissance, associé à une amélioration du climat général des investissements et du climat politique¹⁵.

Conclusion

13 En raison des développements favorables survenus au Ghana, un doublement de l'aide en faveur du Ghana au cours des trois à cinq prochaines années contribuerait à accélérer le développement et permettrait au pays de se rapprocher plus rapidement des OMD. Les principales clés de la réussite semblent être les suivantes : une gestion saine de la macro-économie et des finances publiques, un engagement marqué envers la croissance et la lutte contre la pauvreté et une aide de meilleure qualité.

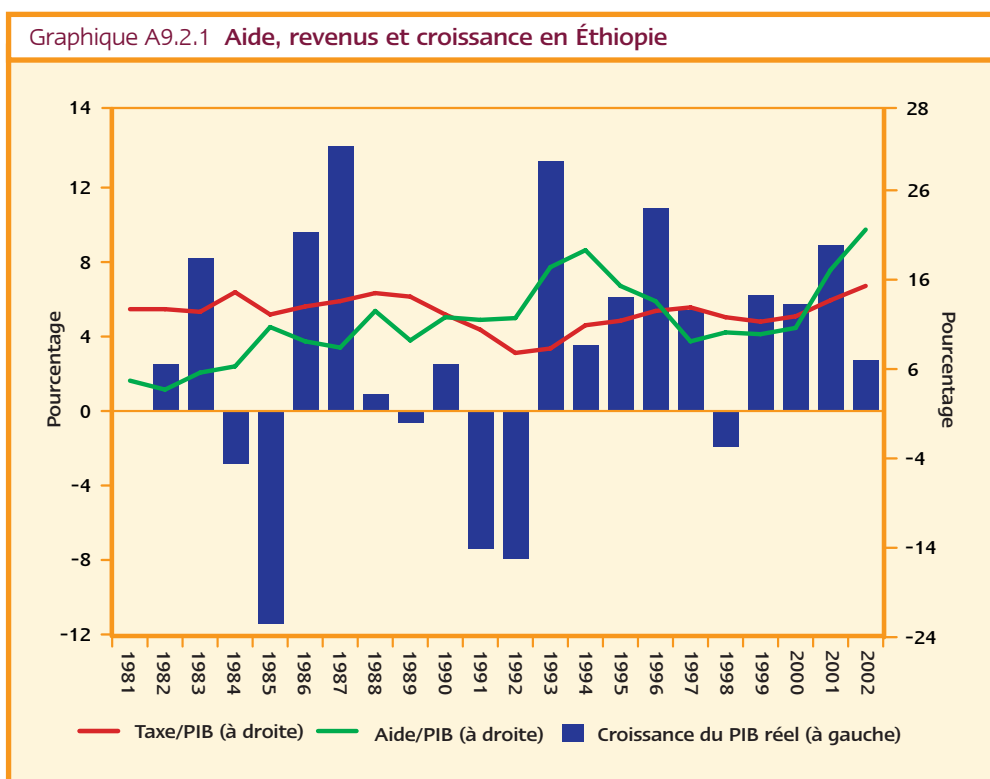
Annexe 2 : Augmentation de l'aide en faveur de l'Éthiopie

Performances récentes et besoins

1 L'Éthiopie est un des pays les plus pauvres d'Afrique et du monde en développement. Sa population a doublé en 30 ans. Elle s'élève actuellement à 67 millions et continue à augmenter rapidement. En dépit de la très bonne croissance économique des années 1990 (cf. graphique A9.2.1), le revenu réel par habitant est à peine supérieur à ce qu'il était dans les années 1970. Il se situe actuellement à 110 USD par an environ¹⁶.

2 Le pays dépend lourdement de la production de produits de base et est vulnérable aux fluctuations extrêmes, qu'il s'agisse du climat, des termes de l'échange ou des conflits. En 2002/2003 par exemple, les conditions alimentaires précaires ont subi de plein fouet les effets de la grande sécheresse. Il en a résulté une baisse du PIB de 3,8 %. Cependant, la croissance a vite redémarré et a atteint 11,6 % en 2003/2004, grâce à la reprise du secteur agricole¹⁷.

3 Bien que le potentiel pour une croissance économique dynamique existe, qui permettrait au pays de se diversifier progressivement et de moins dépendre de l'agriculture, ce potentiel n'a pas encore été réalisé. Plus de 85 % de la population dépend toujours de l'agriculture pour vivre. De même, la production agricole représente plus de 40 % du PIB total.



Source : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2004

4 Néanmoins, ces deux dernières années, les progrès ont été encourageants. Entre 1993 et 2002, la croissance économique a atteint 6 %, contre 0,5 % au cours des 10 années précédentes, bien qu'elle ait été relativement instable pendant les années 1990. Le ratio aide/PIB est passé de 10 % dans les années 1980 à 12,9 % dans les années 1990. Les perspectives d'une augmentation importante de l'aide semblent très prometteuses. Il serait possible pour l'Éthiopie d'absorber un doublement de l'aide au cours des trois-cinq prochaines années. Nous indiquons pourquoi ci-dessous.

5 Les progrès sociaux accomplis en Éthiopie ont été bons. Entre 1995 et 2000, les estimations du recul de la pauvreté vont de 1 à 5 % par an¹⁸. Le taux de scolarisation dans les écoles primaires a augmenté de 14 % par an entre 1997/1998 et 2000/2001. Le premier Programme de développement des services médicaux (1997/1998 - 2001/2002) a doublé la couverture de la vaccination et réduit la menace et les décès liés aux principales maladies infectieuses. Enfin, le premier Programme de développement du secteur routier a élargi le réseau routier de 30 %¹⁹.

6 Plus récemment, en 2002/2003, les dépenses réelles d'amélioration des routes ont augmenté de près de 40 %, alors que les dépenses publiques agricoles ont progressé d'environ 33 %. Depuis la fin de la guerre avec l'Érythrée, le budget de la défense a baissé de 2,7 % entre 2002 et 2003.

7 Si les tendances actuelles se maintiennent, il semble peu probable que l'Éthiopie atteigne les OMD. Le tableau A9.2.1 présente les estimations de la Banque mondiale des sommes nécessaires pour atteindre les OMD²⁰. Les ressources manquantes pour atteindre tous les objectifs obligeraient à amener l'AOD à 30,7 % du PIB²¹.

Tableau A9.2.1 **Ressources externes nécessaires en Éthiopie pour atteindre les OMD en 2015 (en % du PIB)**

	Budget du programme Réduction de la pauvreté et développement soutenable 2002	Ressources nécessaires pour le programme Réduction de la pauvreté et développement soutenable 2005	Ressources nécessaires pour atteindre les OMD 2015*
Dépenses axées sur la lutte contre la pauvreté	19,4	27	38,5
Dépenses non liées à la lutte contre la pauvreté	15,2	12,2	12,2
Dépenses totales	34,6	39,2	50,7
<i>dont immobilisations</i>	13,0	16,0	22,9
Recettes intérieures fiscales et non fiscales	23,0	23,0	23,0
Sécurité alimentaire (non liée aux OMD)			3,0
Ressources externes nécessaires	11,2	16,2	30,7

Source : Tableau 6, Banque mondiale, 2004

8 L'aide nette par habitant en Éthiopie était de 19 USD en 2002. Ce chiffre est plus faible que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (28 USD, d'après les estimations) et beaucoup plus faible que les montants touchés par d'autres pays tels que la Tanzanie (35 USD), le Rwanda (44 USD) ou le Mozambique (112 USD)²².

9 Dans son dernier Article IV et dans son bilan sur la Facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté, le FMI présente un scénario dans lequel l'aide serait doublée dans le but d'atteindre les OMD. L'augmentation estimée de l'assistance se présenterait sous la forme de subventions afin de maintenir la soutenabilité de l'aide extérieure. Avec l'augmentation envisagée, l'aide atteindrait 6 milliards d'USD d'ici à 2015²³. L'assistance supplémentaire permettrait aux dépenses de lutte contre la pauvreté par habitant de passer de 19,5 USD en 2003/2004 à 78,4 USD en 2015/2016.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

10 Ces 10 dernières années environ, la macro-économie éthiopienne a été stable et bien gérée²⁴. Les flux d'aide ont augmenté régulièrement. Ces augmentations ne semblent pas avoir eu d'effet négatif sur la compétitivité des exportations résultant d'une appréciation des taux de change réels²⁵. Si les augmentations de l'aide peuvent être utilisées pour atténuer les goulets d'étranglement côté offre et pour augmenter la productivité, il devrait être possible à moyen-long terme de contrer les effets négatifs sur la compétitivité des exportations qui pourraient résulter d'une appréciation des taux de change réels due à l'aide.

11 Comme pour la gestion des dépenses publiques, la dernière évaluation de suivi des dépenses réalisée dans le cadre de l'initiative PPTE a indiqué que l'Éthiopie a obtenu huit bonnes notes en 2004 contre six en 2001²⁶. D'après une évaluation récente du risque fiduciaire entreprise pour le ministère britannique du Développement international (DFID), « dans l'ensemble, les systèmes de gestion des finances publiques en Éthiopie ne présentent pas de risque fiduciaire notable ou important »²⁷. Le soutien des donateurs à l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques en Éthiopie est assez bien rationalisé. Il est également prévu que l'Éthiopie soit un des premiers pays à être évalué selon une nouvelle procédure d'évaluation coordonnée qui a été développée récemment pour un consortium de donateurs par le secrétariat de la Banque mondiale chargé de la responsabilité financière et des dépenses publiques.

12 Étant donné la population de l'Éthiopie et les niveaux de pauvreté globaux, la capacité institutionnelle du gouvernement central est remarquablement élevée. Cependant, la capacité est limitée au niveau sous-national (Foster, 2003). La stratégie de lutte contre la pauvreté du pays (programme de lutte contre la pauvreté et de développement soutenable) insiste sur l'importance de la décentralisation pour le développement de la capacité et pour la mise en œuvre satisfaisante des plans de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement éthiopien a accordé une grande importance à la nécessité de développer une capacité suffisante et a mis sur pied un programme national de développement de la capacité.

13 La dette extérieure totale de l'Éthiopie s'élevait à 5,9 milliards d'USD à la fin de l'année 2002, dont 51 % étaient dus à des créanciers multilatéraux et 46 % à des créanciers bilatéraux. L'Éthiopie a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et a bénéficié d'un allègement supplémentaire (« apport complémentaire ») important en 2004²⁸. Néanmoins, le fardeau de la dette continue à peser lourd et le problème est aggravé par la vulnérabilité continue de l'économie aux chocs externes²⁹. Pour aider l'Éthiopie à mieux gérer sa dette extérieure, les institutions financières internationales ont demandé aux donateurs de soutenir les efforts de réforme de l'Éthiopie, au moyen de subventions principalement³⁰.

14 Comme le montre le graphique A9.2.1, la part des taxes dans le PIB en Éthiopie n'est pas réduite et l'effort fiscal national s'est accentué dans les années 1990. Les flux d'aide soutenus n'ont pas eu un impact négatif sur l'effort fiscal du pays.

15 Bien que la qualité de l'aide soit actuellement nettement supérieure en Éthiopie que dans d'autres pays, il serait possible de faire plus pour soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. La présence d'un cadre commun pour l'offre d'un soutien budgétaire général et l'accélération du versement des fonds des donateurs au niveau sectoriel augmente davantage encore les perspectives de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Conclusion

16 L'exemple de l'Éthiopie montre que, dans un environnement où la paix prévaut et où les autorités se sont efforcées d'élaborer une stratégie solide de lutte contre la pauvreté, il a été possible pour les donateurs d'apporter une aide plus volumineuse et de meilleure qualité. À mesure que les progrès se poursuivront, les perspectives d'une augmentation notable des niveaux d'aide semblent possibles et en fait désirables si un effort sérieux est accompli pour atteindre les OMD. D'après Foster (2003), il serait réaliste de doubler l'aide en faveur de l'Éthiopie au cours des cinq prochaines années³¹. En 2002, l'Éthiopie a touché 1,3 milliard d'USD d'aide extérieure. Une réallocation de l'aide en faveur de l'Éthiopie selon les critères de performance actuels de l'ADI supposerait une augmentation d'environ un milliard d'USD.

Annexe 3 : Augmentation de l'aide en faveur du Mali

Performances récentes et besoins

Le PIB a atteint une moyenne de 5,5 % en 1996-2002

1 Doté d'un régime démocratique, le Mali est un pays enclavé qui dépend lourdement de la production et de l'exportation de produits de base. Il est le plus grand producteur de coton d'Afrique subsaharienne. Son économie est vulnérable aux chocs externes. Néanmoins, le pays a bien progressé sur le plan économique : le taux de croissance moyen du PIB réel s'est élevé à 5,5 % par an entre 1996 et 2002 et le PIB par habitant a augmenté de 2,7 % chaque année (cf. graphique A9.3.1). Le taux de croissance a atteint 6,1 % en 2003, en raison de récoltes de coton et de céréales (riz compris) exceptionnelles³². Compte tenu de la crise politique qui sévit en Côte-d'Ivoire, principal partenaire économique et régional du Mali, la bonne performance économique du Mali est remarquable.

2 Le secteur minier du Mali s'est également développé ces cinq dernières années. La production d'or a plus que doublé en 2001 et les exportations d'or représentent maintenant la plus grande source de devises étrangères. Les codes d'investissement et d'exploitation minière ont été revus et le pays a attiré une participation étrangère importante depuis qu'il a obtenu l'accès préférentiel aux marchés américains dans le cadre de la loi américaine sur les possibilités et la croissance en Afrique. La capacité de production de textile du Mali devrait doubler d'ici à 2005 en raison des investissements nationaux et étrangers élevés. Des sociétés pétrolières ont obtenu des autorisations d'exploration en 2004.

Certains OMD, notamment dans le domaine de l'éducation, pourraient être atteints en 2015

3 En dépit de la bonne croissance économique, les indicateurs sociaux révèlent un ensemble de problèmes : en 2002, 64 % de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté, l'espérance de vie à la naissance était de 52 ans, la mortalité infantile était de 113 pour 1 000 naissances viables et le taux d'analphabétisme des adultes s'élevait à 55 %. Grâce à ses politiques actuelles, le Mali pourrait atteindre au moins un objectif dans chacune des catégories des OMD (la pauvreté, l'éducation, la santé et l'environnement). Mais s'il améliorait ses politiques, il pourrait atteindre tous les objectifs de pauvreté et d'éducation d'ici à 2015³³.

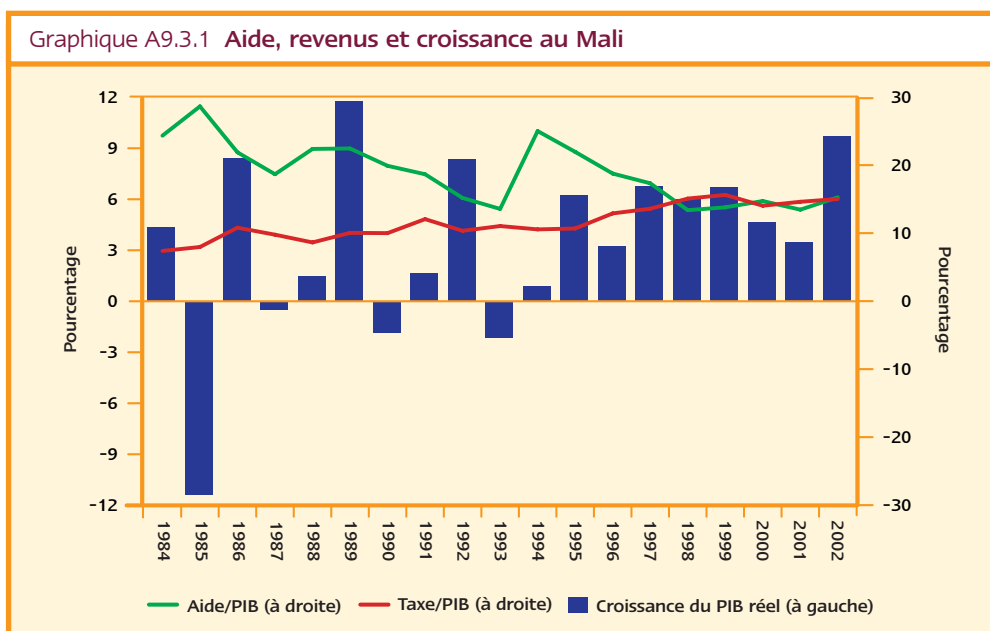
4 Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Mali, qui a été terminé en mai 2002, indique les ressources nécessaires jusqu'en 2005 et classe les priorités dans trois grandes catégories :

- le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation ;
- le développement humain soutenable et l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base ;
- le développement des infrastructures de base et le soutien aux secteurs productifs.

5 L'état d'avancement annuel du DSRP, publié en juillet 2004, montre que des améliorations ont eu lieu dans les secteurs de l'éducation et de la santé. La couverture

médicale est passée de 41 % en 2001 à 44 % en 2004 et le niveau de scolarisation brut global dans les écoles primaires est passé de 58,1 % en 2000 à 64,3 % en 2004. La part des dépenses courantes de santé et d'éducation dans le budget de l'administration centrale a également augmenté entre 2001 et 2003 : elle est passée de 27,0 à 30,3 % pour l'éducation et de 10,0 à 10,8 % pour la santé.

6 Comme le montre le tableau A9.3.1, les projections établies pour le financement des objectifs du DSRP pour la période 2002-2005 reposent sur une augmentation supposée du financement interne grâce à la mobilisation des ressources intérieures (de 10 % par an). Le



Source : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2002

Tableau A9.3.1 Financement intérieur et extérieur du DSRP du Mali (en millions d'USD)

	2002	2003	2004	2005	2002-05
Financement extérieur programmé	349	392	401	410	1 552
Financement extérieur supplémentaire	88	126	131	145	490
Financement extérieur total	437	519	532	555	2 043
Recettes fiscales	648	718	804	898	3 068
Recettes non fiscales	47	47	47	47	189
Financement intérieur total	695	765	851	946	3 257
Financement total	1 133	1 284	1 383	1 500	5 300
Financement extérieur total (%)	39%	40%	39%	37%	39%
Financement intérieur total (%)	61%	60%	62%	63%	62%

*Remarque : le taux de change utilisé est le suivant : 510 F CFA = 1 USD

Source : gouvernement malien, 2002

financement externe devrait contribuer en moyenne à 38,5 % des besoins de financement totaux, qui sont estimés à 2,7 milliards de francs CFA (5,3 milliards d'USD)³⁴.

Les donateurs se sont engagés à verser 2,4 milliards d'USD pendant la période 2004-2007

7 Les ressources provenant de l'aide sont cruciales pour le Mali. Les flux nets d'AOD en 2002 se sont élevés à 472 millions d'USD, soit 15,3 % du PIB du pays. En mars 2004, les donateurs réunis en table ronde – la première depuis 1998 – ont renouvelé les engagements pris en faveur du DSRP. Un total de 2,4 milliards d'USD ont été promis pour la période 2005-2008.

8 La mise en œuvre des programmes des donateurs a bien progressé, dans le domaine de la construction de routes notamment. Le Mali a bénéficié d'une aide importante pour la construction de l'axe routier Bamako-Sénégal. Il s'agit d'un des projets d'infrastructure à court terme du NEPAD. Plusieurs sections du projet ont été achevées.

9 Le Mali a atteint le point d'achèvement au titre l'initiative PPTTE améliorée en février 2003. Cela lui a permis de bénéficier d'un allègement de la dette total de 675 millions d'USD. Par conséquent, environ 30-40 milliards de francs CFA de ressources intérieures ont été libérés chaque année et peuvent être consacrés aux secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

La performance du secteur public s'est améliorée

10 Dans le cadre d'une initiative du PNUD, le Mali a reçu sa première notation financière en 2004. Standard & Poor's a attribué au Mali la note B. La discipline budgétaire a été maintenue et le FMI a jugé sa gestion macro-économique saine³⁵. Le déficit budgétaire est passé de 3,7 % du PIB en 2002 à 0,7 % du PIB en 2003. Grâce à des prélèvements plus efficaces, les recettes totales ont augmenté de 17 % et s'élevaient à 21,4 % du PIB en 2003. 112,4 milliards de francs CFA, soit 21 % des recettes totales, les subventions ont également considérablement augmenté. Côté dépenses, les dépenses en immobilisations ont été inférieures à celles prévues et sont évaluées à 201,6 milliards de francs CFA, alors que les dépenses courantes ont augmenté modérément de 2,5 %, ce qui rend compte de la détermination du gouvernement de contrôler les dépenses non essentielles.

11 L'appartenance du Mali à la zone franc CFA a également contribué au maintien de la discipline fiscale. Les emprunts publics directs sont limités à moins de 20 % des recettes de l'année précédente (les avances directes par la banque centrale régionale remplacent maintenant les bons du Trésor) et l'UEMAO a également établi un certain nombre de critères de convergence des performances, que les États membres sont censés respecter. Ces critères sont les suivants : l'équilibrage du budget, le contrôle de l'accumulation des arriérés intérieurs et/ou extérieurs, la réduction de la dette publique totale en vue de l'amener à moins de 70 % du PIB, le maintien de la masse salariale à moins de 35 % des revenus, le financement d'au moins 20 % de la part des investissements publics du gouvernement par les recettes fiscales et l'augmentation des recettes fiscales en vue de les amener à au moins 17 % du PIB.

12 Le Mali a atteint tous les objectifs de l'UEMAO, à l'exception d'un seul, en 2003. Les réformes fiscales en cours sont restées axées sur l'intensification de l'effort fiscal intérieur (la TVA a été introduite en avril 1999) et sur l'amélioration de l'administration douanière. Les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB ont nettement augmenté ces 10 dernières années et sont passées de 10,6 % du PIB en 1994 à 15,0 % en 2002. Le gouvernement est également déterminé à augmenter l'allocation des dépenses en faveur des secteurs prioritaires.

13 La lutte contre la corruption est également restée une des grandes priorités du gouvernement malien. Dans son rapport 2003, l'organisme de surveillance de la corruption Transparency International (TI) a pour la première fois évalué le niveau de corruption perçu du Mali. Le Mali a obtenu la note de 3,0 sur 10 (selon ce barème, 0 signifie « complètement corrompu » et 10 « non corrompu ») et a été classé au 78^e rang des 133 pays compris dans l'étude (son voisin la Côte-d'Ivoire occupe le 118^e rang).

La capacité de mise en œuvre se renforce

14 Le gouvernement malien a également accompli des progrès importants dans la mise en œuvre de mesures visant à améliorer sa capacité de soutenir plus efficacement les efforts de développement et de lutte contre la pauvreté³⁶.

15 En matière de planification, le gouvernement malien a introduit une nouvelle classification budgétaire en avril 2003, conformément aux exigences de l'UEMAO. Il en résulte une plus grande transparence des plans de dépenses à moyen terme du gouvernement. Un cadre de dépenses à moyen terme pour les secteurs de l'éducation et de la santé a également été adopté.

16 Le programme de décentralisation du Mali a considérablement avancé depuis son lancement à la fin des années 1990. Des élections locales ont eu lieu en 2004 et une législation a été adoptée en vue de transférer la responsabilité décisionnelle en matière de santé, d'éducation et d'eau aux collectivités locales. Les bureaux régionaux de l'administration centrale ont été renforcés afin d'aider les autorités locales à s'adapter à leurs nouvelles responsabilités. Ainsi, 46 centres d'assistance ont été créés pour aider les autorités locales sur les questions techniques et financières.

17 Si la mise en œuvre du DSRP a bien progressé, certaines faiblesses ont été mises en lumière. Citons, par exemple : les retards de mise en œuvre d'un mécanisme d'évaluation et de surveillance, la faiblesse des liens entre les programmes budgétaires du gouvernement et les objectifs du DSRP et le manque de coordination entre les programmes sectoriels du gouvernement central et ceux des collectivités locales.

La coordination des donateurs s'est améliorée

18 Le Mali est un pays pilote dans un exercice de l'OCDE/CAD d'amélioration de l'efficacité de l'aide. En 1998, le gouvernement a créé une commission mixte chargée de diriger la mise en œuvre du processus de réforme de l'aide³⁷. Son premier bilan, publié en 1999, fait ressortir un manque de coordination et d'efficacité de l'aide. Les choses se sont améliorées depuis, en grande partie grâce à l'adoption de la démarche du DSRP³⁸.

19 Dans le cadre du processus DSRP, le gouvernement tient des réunions régulières avec les principaux donateurs sous les auspices du Comité paritaire des partenaires du Mali. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux coordonnent également les activités chaque mois. Des améliorations remarquables ont été enregistrées dans les domaines de l'éducation et de la santé. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, un mécanisme d'accélération du financement a été établi, dont la Banque mondiale est le principal donateur. Bien que l'essentiel de l'assistance des donateurs soit établi par projet, plusieurs donateurs ont commencé à apporter un soutien budgétaire dans le cadre du processus de réforme de l'aide. En 2004, cinq donateurs bilatéraux et multilatéraux ont apporté 33,4 milliards de francs CFA au budget du gouvernement (UE : 14,5 milliards de francs CFA ; Hollande : 5,4 ; Suède : 3,6 ; France 2,3 ; Pays-Bas : 7,6).

Conclusion

20 L'aide extérieure versée au Mali n'a guère changé depuis le milieu des années 1990. Elle s'est élevée à 421 millions d'USD par an en moyenne, soit 16 % du PIB. En raison des

améliorations des politiques et des institutions, de la détermination marquée du gouvernement à réduire la pauvreté et à atteindre les OMD et de l'amélioration récente des pratiques d'aide, le Mali est maintenant mieux placé pour bénéficier d'une augmentation importante de l'aide. En outre, la mise en œuvre du DSRP a bien progressé, ce qui nous autorise à penser qu'une augmentation de l'aide sera utilisée de manière productive. Lors de leur table ronde de Genève en mai 2004, les donateurs ont renouvelé leurs promesses en faveur du Mali, ce dont il devrait résulter des flux d'AOD annuels de 800 millions d'USD par an, soit à peu près le double des montants actuellement touchés par le Mali. Il s'agit là d'une preuve de la confiance croissante dont le Mali jouit.

Annexe 4 : L'allocation de l'aide au développement pour la lutte contre la pauvreté

1 Les donateurs devraient allouer l'aide au développement dans le but de soutenir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté à long terme et, selon les résultats d'un bilan annuel des performances et du potentiel de développement, allouer les ressources de manière sélective à l'aide de plusieurs instruments de soutien. Bien qu'il s'agisse d'une mesure utile pour évaluer l'environnement institutionnel et politique d'un pays, l'évaluation politique et institutionnelle d'un pays (EPIP) de la Banque mondiale doit veiller à ce que ses critères soient objectifs et à ce que sa méthode d'évaluation soit claire, équitable et transparente.

2 Afin qu'un éventail plus large de pays africains puisse recevoir une assistance internationale appropriée, le NEPAD/UA et les agences de l'ONU devraient jouer un plus grand rôle dans les décisions d'allocation de l'aide et dans la recommandation de critères plus appropriés pour sélectionner les pays. Il est nécessaire de disposer d'un mécanisme pour veiller à ce qu'un éventail plus large de pays reçoive une aide d'un niveau et d'une nature appropriés. Ce mécanisme devrait permettre aux pays africains de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des décisions d'allocation de l'aide et dans la recommandation de critères appropriés.

3 Au chapitre 9, nous recommandons l'instauration d'un dialogue annuel entre les ministres du Développement des pays de l'OCDE, les ministres africains des Finances et des représentants de la société civile et des organisations internationales afin de réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et de faire des suggestions en vue d'améliorer la distribution. Cela pourrait permettre de disposer d'un forum régional au sein duquel débattre des mesures de soutien que la communauté internationale devrait prendre, y compris le volume et la forme du financement. (Un élargissement des « grandes tables » de la CEA pourrait être utilisé comme modèle à cette fin.)

Arguments et preuves

4 Les donateurs bilatéraux et multilatéraux utilisent différents critères pour allouer l'assistance au développement aux pays à bas revenus : la politique nationale et la performance institutionnelle (la Banque mondiale et certains donateurs bilatéraux), les relations historiques (la plupart des donateurs bilatéraux), la prévalence de la pauvreté dans le pays (l'ADI et les donateurs bilatéraux), l'influence politique (certains donateurs bilatéraux) et l'intérêt commercial (certains donateurs bilatéraux)³⁹. Ces dernières années, les donateurs ont eu davantage tendance à allouer l'aide aux pays capables d'en faire le meilleur usage (meilleures politiques et institutions) et où la pauvreté a le plus de chances de reculer⁴⁰. Les agences d'aide multilatérales sont le mieux parvenues à effectuer ce changement d'orientation. Les États-Unis sont le pays qui est allé le plus loin, avec la définition d'un ensemble transparent de critères d'admissibilité des pays, par le biais du Compte du défi du Millénaire.

5 Le processus EPIP de la Banque mondiale, bien qu'ayant ses mérites – en ce que différents critères institutionnels et de performance sont pris en compte pour évaluer l'assistance de la Banque mondiale que les pays en développement devraient recevoir – a été critiqué par les pays en développement et les ONG pour son aspect non intégrateur, ses processus non transparents et son parti pris contre la mesure des résultats⁴¹.

6 Bien que souhaitable parce que moins arbitraire, l'insistance sur la solidité des institutions et les bonnes politiques dans l'allocation de l'aide a en pratique eu tendance à ne pas offrir une assistance suffisante aux pays qui ont des institutions plus faibles et moins stables (y compris les pays sortant d'un conflit), dont la plupart se trouve en Afrique⁴². Par rapport à la majorité des pays en développement, les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables se trouvent également confrontés à des défis de développement plus importants, notamment en termes de santé, d'assainissement, de vaccination des enfants, de malaria et d'accès à l'eau potable.

7 D'après une étude réalisée pour l'OCDE/CAD, les pays qui ont des institutions plus faibles et moins stables (a) reçoivent comparativement moins d'aide ; (b) sont plus négligés que d'autres, même à l'intérieur de la même catégorie ; et (c) bénéficient de flux d'aide relativement plus irréguliers. La structure actuelle de l'aide semble favoriser certains pays – les « favoris » des donateurs – et en négliger d'autres, les « orphelins » de l'aide. Étant donné que les pays aux capacités réduites ont besoin d'une assistance externe de plus longue durée (parce que l'obtention de résultats et la génération de flux de revenus positifs nets prennent plus de temps), le sous-financement relatif des « orphelins » de l'aide doit être corrigé d'urgence.

8 L'assistance aux pays devrait tenir compte non seulement des résultats passés en termes de renforcement des politiques et des institutions, mais également des perspectives de développement. C'est ce qui est clairement ressorti de la réunion des ministres africains des Finances d'Abuja, en novembre 2004⁴³. Comme nous l'avons vu ailleurs dans notre rapport, de nombreuses interventions pourraient être mises en œuvre à court terme (et par le biais de prestataires variés), ce qui contribuerait à améliorer la vie des pauvres dans différents types de situation en Afrique.

9 Afin que le processus d'allocation de l'assistance en Afrique soit équitable et repose sur une meilleure information, les principaux représentants des pays africains devraient jouer un plus grand rôle dans le processus d'allocation de l'aide. Comme nous le montrons au chapitre 10, la structure actuelle de l'aide ne permet guère aux pays africains de participer à l'élaboration des systèmes d'allocation de l'aide et d'influencer les activités des IFI en Afrique. Un forum, auquel des hauts représentants du NEPAD/UA, des gouvernements africains, de la société civile, des organisations internationales et des donateurs de l'OCDE/CAD participeraient, devrait jouer un rôle majeur dans la correction du déséquilibre actuel. Ce processus pourrait s'inspirer des « grandes tables » lancées par la CEA.

10 La sélectivité des pays devrait être influencée par des critères transparents et clairs, et être largement soutenue par les donateurs internationaux, l'ONU et les pays bénéficiaires. Les priorités de financement devraient varier d'un pays à l'autre : dans certains, il s'agira d'œuvrer davantage au maintien de la paix et de la sécurité durables et, dans d'autres, il s'agira d'essayer de transformer rapidement la situation et de mieux préparer le pays à la réception d'un financement du développement à plus long terme. Dans d'autres encore, il s'agira d'offrir un financement harmonisé, mieux aligné sur les budgets et soutenant des stratégies vigoureuses de lutte contre la pauvreté.

Annexe 5 : Décomposition détaillée des recommandations de la Commission

1 Le tableau A9.5.1 indique ce que coûterait la mise en œuvre de toutes les recommandations de la Commission. Il s'agit d'une version plus détaillée du tableau 9.2a présenté au chapitre 9, avec une décomposition des coûts par sous-secteur.

2 Il convient de noter que ces estimations des coûts sont calculées pour l'année 2010, dernière année de la première étape que nous proposons. S'il est vrai que de nouvelles priorités apparaîtront certainement d'ici là, nous prévoyons également des économies. Par exemple, le programme d'éradication de la polio sera à court de 0,6 milliard d'USD au cours des 4 prochaines années. Si cette somme est réunie, et que la mise en œuvre du programme a lieu, il y a des chances pour que la polio soit éradiquée en 2008. Dans ce cas, le financement nécessaire pour ce programme en 2010 sera nul (c'est pourquoi, dans le tableau ci-dessous, nous faisons apparaître le chiffre de 0 milliard d'USD en regard de l'éradication de la polio).

3 La plupart des estimations sont tirées des publications et/ou des discussions que nous avons eues avec des institutions spécialisées qui ont réalisé des évaluations complètes des coûts spécifiques : le NEPAD/UA, la Banque mondiale, l'UNICEF, le BIT, l'OMS, ONUSIDA, etc.

4 Nous nous devons de souligner que les recommandations, ainsi que la décomposition sectorielle des coûts présentée dans le tableau ci-dessous, devraient être considérées comme une indication de ce qui sera peut-être mis en œuvre. Il ne s'agit pas d'estimations fermes de plans sectoriels pour l'Afrique. Les programmes et les projets qui seront effectivement mis en œuvre proviendront des initiatives et des stratégies régionales et nationales. Cependant, il existe une logique dans nos recommandations, car si elles sont intégralement mises en œuvre, les progrès devraient s'accélérer, ce qui ne serait pas possible si la mise en œuvre s'effectuait au coup par coup. De ce point de vue, le tableau A9.5.1 permet de se faire une idée globale des dépenses à envisager.

Tableau A9.5.1 **Évaluation du coût des recommandations de la Commission –
Compte non tenu des contraintes de capacité d'absorption***

	Estimation des ressources pour 2010 (MM d'USD)
Gouvernance (chapitre 4)	2,6
- Fonds de dépôt MAEP	0,01
- Programme de transformation des institutions de l'UA	0,02
- Coût des programmes pour l'UA (paix et sécurité exclues)	0,02
- Amélioration des systèmes statistiques	0,06
- Enseignement supérieur	0,50
- Science et technologie (centres d'excellence)	2,00
Paix et sécurité (chapitre 5)**	1,7
- Contrôle des armes	0,04
- Fonds de consolidation de la paix de l'ONU	0,25
- Élargissement du fonds de dépôt de reconstruction post-conflit de la Banque mondiale	0,06
- Règlement des arriérés des pays sortant d'un conflit	1,00
- Fonds pour la paix de l'UA	0,30
VIH/SIDA (chapitre 6)	10,0
Éducation (chapitre 6)	7,5
- Enseignement primaire (y compris par IFT)	3,75
- Enseignement secondaire	3,75
- Supplément pour le développement de programmes	0,04
Santé (chapitre 6)	19,6
- Renforcement des systèmes médicaux par l'OMS/le NEPAD	1,50
- Ressources humaines	5,00
- GAVI	0,50
- Éradication de la polio	0,00
- Développement de vaccins contre le paludisme et le VIH/SIDA	1,00
- Services de santé génésique et sexuelle	0,29
- Programmes pour les micronutriments et de lutte contre les maladies parasitaires et infectieuses débilantes et causant la cécité	0,30
- Programme d'intégration de la tuberculose et du VIH/SIDA	0,25
- Mesures de santé de base de la Commission pour la macro-économie et la santé	10,58
- Protection contre les carences en vitamines et en minéraux	0,14
Intégration sociale (chapitre 6)	4,0
Croissance (chapitre 7)	20,1
- Infrastructures (y compris : irrigation, eau, assainissement, amélioration des bidonvilles, transport, électrification)	20,00
- Facilité d'amélioration du climat des investissements	0,08
- AGIM	0,02
- Fonds de développement pour les entreprises en Afrique	0,01
- Réseau pour l'emploi des jeunes	0,01
- GSB	0,004
Environnement (chapitre 7)	0,01
Commerce (chapitre 8)	0,1
- Conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires	0,07
- Amélioration de la capacité de production	0,02
- Facilitation du commerce (réforme douanière comprise)	0,004
Amortissement des chocs (chapitre 9)	3,8
Financement des imprévus	5,6
TOTAL	75,0

* Il convient de noter que certains exercices de financement sectoriel extérieur effectuent déjà des hypothèses de ressources intérieures. ** Les estimations relatives à la paix et à la sécurité sont des exemples d'activités possibles et NE reposent PAS sur une « évaluation complète des besoins dans ce secteur ».

Source : estimations de la Commission

Annexe 6 : L'absorption productive de l'aide supplémentaire en faveur de l'Afrique

Définition et déterminants de l'absorption et de l'efficacité de l'aide

1 En dépit des besoins flagrants qui existent dans toute l'Afrique, il y a une limite au nombre de routes, de barrages, d'écoles et de cliniques qu'il est possible de construire et d'entretenir en une année. Par exemple, le nombre d'experts techniques et de gestionnaires nécessaires pour planifier et budgéter les fonds supplémentaires reçus ne sera pas nécessairement disponible pour permettre une utilisation productive des ressources.

2 Plusieurs facteurs – macro-économiques, institutionnels, physiques, humains, sociaux, culturels et politiques – limitent la quantité de ressources qui peuvent être productivement absorbées dans l'économie. Comme le montre le tableau A9.6.1, leur interaction à différents niveaux du contexte national peut soit limiter l'absorption des ressources soit la stimuler, selon la politique et le comportement des principaux intervenants, les gouvernements bénéficiaires et les donateurs externes en particulier⁴⁴. Ainsi, à tout moment donné, le rendement d'une augmentation de l'aide diminuera lorsque les limites dues aux contraintes de capacité se feront sentir.

Tableau A9.6.1 **Contraintes limitant l'absorption de ressources externes supplémentaires**

	Macro-économiques	Institutionnelles	Physiques et humaines	Sociales/culturelles/politiques
Macro-économie/gouvernement national	Soutenabilité fiscale et de la dette, compétitivité, maladie hollandaise.	Instruments de politique monétaire et fiscale. Gestion des taux de change.	Compétence d'administration, de gestion et de planification, techniciens formés, spécialistes sectoriels	Stable national political institutions, power-sharing mechanisms, social stability.
Instruments et mécanismes d'allocation	Relations fiscales intergouvernementales.	Gestion des dépenses publiques (préparation/exécution du budget, comptabilité, finance, audit, etc.). Capacité administrative. Cadre juridique.	Compétences de gestion sectorielle. Connectivité et réseaux de communication.	Institutions et mécanismes de partage du pouvoir.
Prestation de services/Administration locale		Institutions de l'administration locale, capacité du secteur privé.	Accessibilité des routes, contrôle de l'eau, géographie. Compétences et capacité de l'administration locale.	Normes culturelles, ethnie, caste, classe et demande des ménages. Structures de pouvoir locales.

Source : Banque mondiale, 2004:25

3 L'expression « capacité d'absorption » est généralement employée pour décrire ce problème, lequel – toutes choses étant égales par ailleurs – est particulièrement marqué dans les pays très pauvres. Selon l'environnement politique et institutionnel, la documentation récente montre que l'aide peut contribuer de manière efficace à la croissance et à la lutte contre la pauvreté et aider les pays à remédier aux contraintes évidentes qui pèsent sur la capacité⁴⁵.

4 L'efficacité et l'efficience de l'aide aux pays pauvres dépendent de trois facteurs principaux : le volume d'aide versé, la manière dont l'aide est fournie par les donateurs et la forme sous laquelle elle se présente et, enfin, la productivité avec laquelle elle est utilisée dans le pays bénéficiaire pour contribuer au développement humain, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. Les données disponibles montrent que l'efficacité de l'aide s'est renforcée ces dernières années. En effet, contrairement à il y a 15-20 ans, les politiques et la gouvernance se sont améliorées en Afrique. De même, une part croissante de l'aide est versée aux pays où la pauvreté est relativement élevée et où les perspectives de développement économique sont meilleures (selon une évaluation de la qualité de l'environnement politique et institutionnel). Le passage à une politique de versement de l'aide dans les pays où elle est plus efficace est plus marqué au sein de l'ADI que chez les donateurs bilatéraux⁴⁶. La qualité de l'aide s'est également améliorée.

5 Les données disponibles permettent de penser qu'il existe un cercle vertueux de mesures se renforçant les unes les autres que les donateurs et les gouvernements peuvent prendre pour rendre l'aide plus efficace et efficiente. Pour cela, il faut que les donateurs offrent une aide de meilleure qualité, ce qui, dans la pratique, suppose un meilleur ajustement des procédures et processus des donateurs aux circonstances des pays bénéficiaires. Cela suppose également que les gouvernements bénéficiaires créent un environnement institutionnel et de gouvernance plus favorable afin d'attirer plus de ressources pour les investissements publics et privés.

6 D'après les connaissances actuelles (voir plus loin), il semble que l'aide donne de meilleurs résultats lorsque :

- (a) elle est adaptée aux circonstances et vise à faire reculer la pauvreté et à répondre à des besoins spécifiques, tels que :
 - i. la promotion de la paix et de la sécurité, et la prestation de services essentiels aux communautés sortant d'un conflit et/ou d'années de négligence ;
 - ii. le soutien aux pays, au moyen d'une assistance plus importante et de meilleure qualité, lorsque la gouvernance et la responsabilité publique présentent des signes manifestes d'amélioration ;
- (b) sa qualité est améliorée de manière à :
 - i. réduire le poids que la gestion des relations d'aide suppose pour les pays bénéficiaires ;
 - ii. faire progresser l'alignement sur les priorités nationales et soutenir l'amélioration des systèmes en place ;
 - iii. permettre aux gouvernements dont les ressources sont limitées de disposer d'une plus grande souplesse et d'une prévisibilité accrue et leur permettre de faire progresser des réformes essentielles et d'élever les dépenses publiques ;
- (c) elle vise à soutenir le changement :
 - i. en permettant aux gouvernements bénéficiaires de mettre en œuvre des réformes qui améliorent la gouvernance et les systèmes de responsabilité

(amélioration de la budgétisation, de la gestion du secteur public et des marchés publics, de la prestation de services, de la surveillance et de la soumission de rapports, etc.) ; et

- ii. en encourageant l'investissement et en réduisant les risques commerciaux, en promouvant le développement humain et en augmentant les dépenses publiques de lutte contre la pauvreté.

Les données disponibles nous permettent de penser que l'absorption de l'aide peut être nettement supérieure lorsque les conditions s'améliorent dans un pays.

7 Les travaux récents montrent que l'aide est efficace dans différentes situations. L'absorption de quantités d'aide supérieures est plus probable lorsque l'environnement politique est mieux et/ou s'améliore. Dans de tels cas, un point de pourcentage d'aide en plus (par rapport au PIB) augmente le taux de croissance économique de 0,6 point de pourcentage en un an en moyenne. Lorsque l'environnement politique n'est pas exceptionnellement bon ou mauvais, une augmentation minimale de l'aide peut générer 0,4 % de croissance économique en plus. Lorsque l'environnement politique est défavorable, il est possible d'obtenir le même effet, bien que son impact soit moins marqué : il en résulte une augmentation de 0,2 % du taux de croissance⁴⁷.

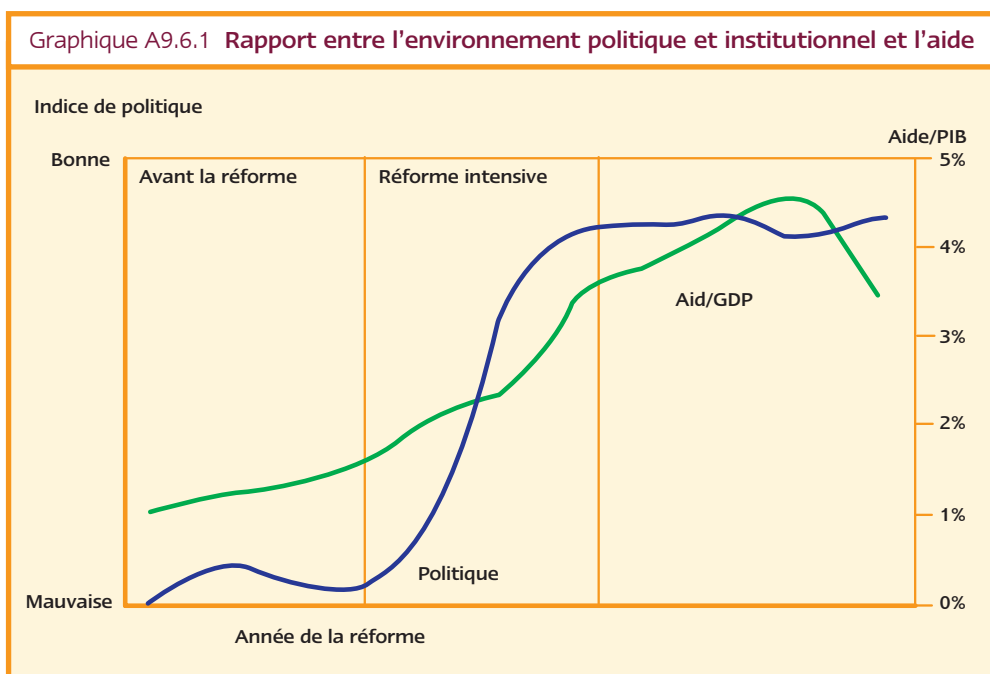
8 Bien que les études montrent que l'aide est efficace dans tous les environnements politiques, il semble que son rendement aille en diminuant. En d'autres termes, l'absorption productive de l'aide n'est pas infinie. Au-delà d'une certaine part du PIB, selon le contexte, le rendement finit par diminuer à mesure que les flux d'aide augmentent, et pour finir le rendement devient négatif⁴⁸.

9 Une étude récente réalisée par Clemens, Radelet et Bhavnani (ci-après « CRB ») du Centre for Global Development, établit la distinction entre les effets des différents types d'aide sur la croissance économique⁴⁹. Les effets positifs sur la croissance de certains types d'assistance (que CRB appelle « aides à impact court » parce que leurs effets sur la croissance se matérialisent en quatre à cinq ans) s'avèrent nettement plus élevés que ceux d'autres formes d'aide (par exemple l'assistance technique à long terme). L'aide à impact court englobe : le soutien budgétaire et le soutien à la balance des paiements et les investissements dans les secteurs des services publics, des routes, du transport, de la finance, de l'énergie, de l'agriculture et de l'industrie. Ces formes d'aide, ainsi que d'autres, bénéficient directement au développement humain en ce qu'elles permettent aux gouvernements d'améliorer le niveau et la qualité des services publics, dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

10 Les estimations de CRB prévoient un effet positif mais décroissant sur le taux de croissance. L'effet marqué sur la croissance est manifeste dans toutes les observations. Toutefois, comme CRB l'indique, la qualité des politiques et des institutions affecte la puissance du lien entre l'aide à impact court et la croissance, bien que ce rapport soit moins sensible que d'autres études ne l'indiquent.

11 Au-delà des considérations de croissance économique, l'aide aux gouvernements à court de ressources a pour but d'améliorer la santé, l'éducation et les services sociaux, et de faire reculer la pauvreté directement. Comme le montre le tableau A9.6.1, si l'absorption de l'aide en vue d'une amélioration du développement humain peut être limitée par de nombreux facteurs, à court terme, les facteurs techniques et institutionnels ont plus de chances d'empêcher une augmentation rapide. Si la gouvernance et le climat des investissements s'améliorent, une augmentation importante et soutenue de l'aide dans tous les pays africains devrait être possible.

12 Le rapport entre l'environnement politique et institutionnel et l'aide est complexe, comme le montre le graphique A9.6.1, qui présente le lien entre le volume d'aide fourni dans trois pays qui ont entrepris des réformes réussies : le Vietnam, le Ghana et l'Ouganda⁵⁰. Le graphique montre que lorsque les conditions d'un pays sont plus faibles, les donateurs apportent une assistance relativement plus réduite. Une fois les réformes enclenchées, la quantité d'assistance externe visant à les soutenir augmente, ce qui permet également de montrer aux citoyens les bénéfices des réformes.



Source : Collier et Dollar, 2004⁵⁰

13 Dans de nombreux pays d'Afrique, une augmentation marquée de l'assistance programmée a fait suite à des périodes où des montants d'aide relativement réduits étaient offerts par les donateurs sous forme d'assistance technique et de conseils politiques. Une augmentation rapide de l'assistance en faveur de différents pays, sous forme d'aide aux programmes générale et sectorielle et de soutien budgétaire, n'est devenue possible qu'une fois que les gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre un grand programme de réformes. Dans les pays où la gouvernance et la responsabilité publique sont faibles, où il y a peut-être des différences de perspectives politiques et où les conditions sont moins favorables à la réception d'un montant important d'aide programmée, les études récentes montrent que les donateurs peuvent augmenter l'assistance et la verser de manières promouvant le développement soutenable (voir plus loin).

Les données disponibles permettent de penser que lorsque les interventions des donateurs s'améliorent, l'absorption et l'efficacité de l'aide peuvent augmenter.

14 Les modalités de versement de l'aide par les donateurs font une grande différence dans la manière dont l'aide est absorbée et utilisée. Une aide de meilleure qualité est une aide qui : (a) est alignée sur les politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté des pays ; (b) utilise les systèmes nationaux et les soutient ; (c) est coordonnée et harmonisée avec les autres donateurs ; (d) est versée de manière prévisible à long terme, et (e) ne perturbe pas les pratiques budgétaires annuelles.

15 Les études montrent que plus l'aide est de meilleure qualité, plus elle a de chances d'être utilisée pour soutenir des politiques efficaces et promouvoir une amélioration de la gouvernance et de la responsabilité envers les citoyens. De même, la modification de l'environnement institutionnel qui en résulte permettra une meilleure absorption de l'aide. Une aide de meilleure qualité permet à des cercles vertueux de se développer dans les pays : au départ, un volume d'aide plus important (et de meilleure qualité) est fourni. Il est ensuite absorbé productivement et, en fin de compte, la dépendance vis-à-vis de l'aide diminue à mesure que la croissance soutenue s'installe et que les revenus générés à l'intérieur même du pays se substituent à l'assistance externe (comme cela s'est produit au Botswana, qui a su gérer son avantage en ressources naturelles).

16 Si les pratiques d'aide ne s'améliorent pas suffisamment par rapport à ce qu'elles sont actuellement, il ne sera pas conseillé d'augmenter les flux d'aide de manière substantielle. Par rapport aux autres régions du monde, l'Afrique subsaharienne reçoit une aide de qualité nettement inférieure, situation qui perdure depuis près de 30 ans. D'après Elbadawi et Gelb (2003:53), si la qualité de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne était amenée au niveau des autres régions en développement (ce qui suppose une amélioration radicale de 24 %), le taux de croissance du PIB par habitant en Afrique subsaharienne augmenterait d'environ 1,8 % par an. Une amélioration de l'absorption de l'aide serait possible si une aide de meilleure qualité réduisait le poids des coûts de transaction sur les gouvernements, si elle réduisait nettement les niveaux de dette publique et offrait des ressources budgétaires souples pour la programmation et si elle remplaçait l'assistance technique qui, par rapport aux autres régions en développement, est fournie en proportion supérieure en Afrique subsaharienne⁵¹.

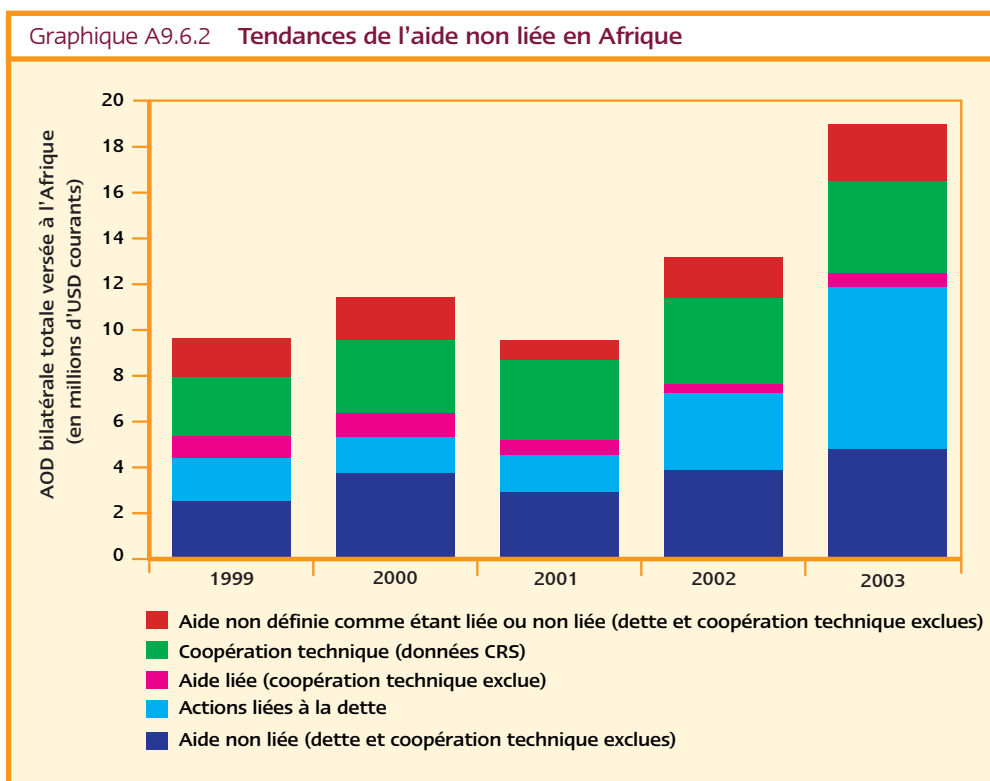
17 Les études montrent que l'aide est particulièrement efficace lorsqu'elle soutient les priorités et les efforts nationaux, de manière à : (a) accroître l'utilisation des connaissances locales ; (b) renforcer les systèmes en place (en matière de budgétisation, de surveillance et de comptabilité, de marchés publics, de contrôle, etc.) ; (c) permettre aux autorités de prendre de meilleures décisions stratégiques, et ; (d) promouvoir la responsabilité auprès des citoyens⁵². Les principes directeurs publiés par l'OCDE en matière de bonnes pratiques d'efficacité de l'aide recommandent aux donateurs de : (a) réduire le poids des transactions qu'ils imposent aux gouvernements déjà à court de ressources ; (b) canaliser l'assistance sans nuire aux processus de décision publics ; (c) renforcer les systèmes locaux, et ; (d) exercer leurs activités de manière à promouvoir la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens.

18 Lorsque l'aide est « liée », elle s'accompagne d'instructions prescrivant aux pays bénéficiaires d'utiliser l'aide pour l'achat de biens et services provenant du pays donateur. Depuis les années 1960, l'OCDE/CAD affirme que l'aide liée est inefficace et inefficente, car elle oblige les gouvernements bénéficiaires à suivre les priorités définies par les donateurs et les contraint à acheter des biens et services aux pays donateurs à des prix qui sont souvent supérieurs à ceux prévalant sur les marchés mondiaux. L'aide liée nuit à la prise en charge par les pays bénéficiaires. Comme le montre le chapitre 4, l'aide liée affaiblit le processus de décision, contourne les systèmes de responsabilité et de gouvernance locaux et retarde les réformes du secteur public. Ainsi, le degré auquel l'aide est liée est souvent considéré comme un indicateur majeur de l'efficacité de l'aide. Les pays en développement se sont constamment opposés à cette méthode et ont récemment redemandé aux pays d'y mettre fin⁵³.

19 D'après des estimations récentes, le fait de lier l'aide augmente les coûts moyens pour les bénéficiaires de 15 à 30 % et de plus de 40 % dans le cas de l'aide alimentaire. En supposant que les coûts moyens se situent aux alentours de 20-30 %, l'OCDE estime que, en 2002, l'aide liée a réduit la valeur réelle de l'aide officielle au développement bilatérale

en faveur de l'Afrique de 0,7 à 1,3 milliard d'USD. Il s'agit d'un minimum, car les frais indirects de l'aide liée ne sont pas pris en compte, par exemple ceux résultant des frais de transaction plus élevés dus au recours aux procédures parallèles d'achat, de surveillance et d'évaluation stipulées par les donateurs. Les avantages qu'il y aurait à mettre fin à cette pratique ne se limitent pas seulement aux questions de développement des capacités et d'amélioration de la performance dans le secteur public. Les études montrent que cela stimulerait le secteur privé en améliorant la concurrence. Cela laisserait également un plus grand choix sur le plan technique et permettrait d'opter pour les formules les mieux adaptées aux ressources et aux niveaux de développement technologique des pays.

20 Bien que les avantages de l'aide non liée soient connus, les donateurs ne progressent que lentement dans la modification de leurs pratiques. Comme le montre le graphique A9.6.2, bien que l'aide non liée en faveur de l'Afrique ait augmenté entre 1999 et 2003, en valeur et en part de l'aide totale, le passage à l'aide non liée est plus visible en raison de l'inclusion de l'allègement de la dette, qui n'est pas lié. En outre, pour 30 à 50 % de l'aide en faveur de l'Afrique, il est impossible de déterminer si l'aide est ou non liée en raison des informations confuses et incohérentes fournies par les donateurs⁵⁴.



Source : CEA et OCDE/CAD, 2005

21 Les données obtenues par l'OCDE/CAD montrent que, dans les pays dont les États sont perçus comme fragiles, ce qui est le cas de nombre de pays d'Afrique subsaharienne, les donateurs ont apporté 43 % d'aide en moins entre 1992 et 2002 que ce que ces pays auraient été probablement en mesure d'absorber d'après leur niveau de performance (EPIP)⁵⁵. En ce sens, ces pays ont été nettement sous-aidés, situation qui pourrait être corrigée si les donateurs adoptaient une démarche plus innovante dans le soutien à la réforme dans ces environnements (y compris par une amélioration de la coordination). Les analyses montrent

également que l'aide touchée par les États fragiles est deux fois plus irrégulière que celle versée aux autres pays à bas revenus. La négligence relative dont ces pays font l'objet de la part de la communauté internationale coûte cher. En effet, d'après les estimations, les pays voisins d'États fragiles subissent des pertes annuelles de l'ordre de 1,6 % du PIB⁵⁶. Les pays dont les institutions sont plus faibles et moins stables, par exemple ceux qui sortent d'un conflit, se trouvent également confrontés à des problèmes de développement plus importants, notamment dans les domaines de la santé et de l'assainissement, de la vaccination des enfants, de le paludisme et de l'accès à de l'eau potable.

22 Une modification importante et radicale des pratiques des donateurs permettrait à un plus grand volume d'aide d'être absorbé, et ce plus efficacement. Pour les pays pauvres, les avantages d'une aide de meilleure qualité sont considérables. Les améliorations pourraient entraîner :

- (a) une plus grande prise en charge des politiques et programmes de développement par les pays bénéficiaires et un plus grand soutien de la part des donateurs ;
- (b) une augmentation du taux de croissance du PIB par habitant d'environ 1,8 % si l'Afrique recevait une aide de la même qualité que celle offerte aux autres régions en développement ;
- (c) une réduction de la fragmentation des donateurs, ce qui entraînerait une baisse des frais de transaction pour les bénéficiaires par l'élimination des mauvaises pratiques (multiplication des procédures et pratiques parallèles imposées par les donateurs, multiplication et non coordination des missions, imprévisibilité des décaissements) ;
- (d) accroissement de la valeur de l'aide aux bénéficiaires de 20 à 30 % en moyenne grâce à l'annulation des conditions liées à l'aide (ce qui, en 2002, aurait supposé environ 0,7-1,3 milliard d'USD d'AOD en plus en faveur de l'Afrique) ;
- (e) une transposition de la responsabilité en faveur des citoyens des pays bénéficiaires et non plus principalement des donateurs ; et
- (f) une meilleure allocation mondiale de l'aide afin que les pays actuellement « sous-aidés » puissent recevoir l'assistance nécessaire pour se redresser et accomplir de plus grands progrès économiques et sociaux, et ainsi réduire les coûts débordant sur les pays voisins.

Les pratiques s'améliorent en Afrique mais les progrès pourraient être plus rapides

23 L'expérience récente montre que les pays partenaires et les donateurs peuvent améliorer la façon dont ils travaillent ensemble en vue d'augmenter les niveaux d'aide, d'améliorer l'efficacité de l'assistance des donateurs et de mettre en œuvre les stratégies de lutte contre la pauvreté plus efficacement. Dans de nombreux pays, les pratiques d'aide changent. Parmi les exemples récents, citons : le Burkina Faso, le Mali, l'Ouganda, le Mozambique, le Ghana, la Tanzanie et l'Éthiopie. Dans ces pays, les donateurs travaillent ensemble en vue de soutenir plus fermement les efforts nationaux. Les donateurs interviennent également en augmentant les niveaux d'aide. Par exemple, entre 1997 et 2002, l'aide officielle au développement nette totale en faveur de l'Éthiopie a augmenté de 138 % en termes réels, celle en faveur du Mozambique de 126 %, celle en faveur du Ghana de 40 % et celle en faveur de la Tanzanie de 39 %⁵⁷. Dans tous les cas, comme les exemples du Ghana et de l'Éthiopie le montrent (cf. annexes 1 et 2), l'augmentation du volume d'aide est allée de pair avec l'amélioration de la qualité.

24 L'initiative PPTTE améliorée a permis aux donateurs de commencer à renoncer à leurs mauvaises pratiques de versement d'aide. Les donateurs sont maintenant plus disposés à offrir une assistance programmatique à l'appui des stratégies nationales de lutte contre la

pauvreté⁵⁸. Les états d'avancement annuels de l'initiative (présentés aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI) et les travaux récents menés par l'OCDE/CAD et le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA), montrent que le soutien programmatique aux DSRP de la part de la communauté internationale commence à améliorer la qualité de l'aide, bien que les progrès ne soient pas aussi rapides qu'ils pourraient l'être⁵⁹. Les études récentes montrent que davantage de donateurs coordonnent les efforts d'aide visant à améliorer les systèmes de gestion des finances publiques des pays. Une attention croissante est accordée à l'amélioration de la prévisibilité de l'aide et, dans de nombreux cas, cela passe par les activités et les actions de plusieurs mécanismes de soutien budgétaire multi-donateur qui ont été développés dans toute l'Afrique, par exemple au Ghana, en Tanzanie, en Éthiopie, au Mozambique, au Burkina Faso, au Bénin et au Rwanda. Les donateurs ont davantage recours aux systèmes locaux pour canaliser l'aide. En outre, l'aide est de plus en plus axée sur les résultats, quoi que les progrès soient lents. Par rapport au passé, ces changements améliorent la productivité de l'aide, comme le confirment les analyses récentes de l'impact de l'aide⁶⁰. Il serait possible d'augmenter la productivité beaucoup plus encore en apportant des changements plus marqués au comportement des donateurs, comme l'analyse détaillée de l'OCDE/CAD le montre clairement⁶¹.

25 Bien que des flux d'aide supérieurs soient à n'en pas douter très bénéfiques pour les pays bénéficiaires, l'assistance pourrait être mal employée si les autorités ne gèrent pas très bien leur impact. Un problème commun qui résulte de l'augmentation des flux d'aide est l'appréciation des taux de change réels. Les données récentes montrent qu'il est possible de bien gérer les effets économiques d'une appréciation des taux de change réels due à l'aide. Pour éviter que l'aide ne crée des problèmes macro-économiques, les gouvernements devraient veiller à ce que l'aide soit investie de manière à accroître la capacité de production. Les autorités monétaires devraient intervenir pour contribuer à stabiliser la volatilité résultant des variations des taux d'intérêt et des taux de change à court terme⁶². Comme nous le voyons au chapitre 9, plus l'aide est utilisée pour l'achat d'importations et/ou pour l'approvisionnement des réserves de devises (lorsque cela est nécessaire), moins elle entraîne une appréciation des taux de change réels. (En effet, si un nombre inférieur d'unités de devises étrangères sont vendues et converties en monnaie locale, cela atténue la demande créée pour les biens et services produits localement. Il en résultera une pression moindre sur les prix à court terme en raison des approvisionnements intérieurs réduits.) À mesure que les investissements dans des infrastructures de meilleure qualité augmenteront, les frais de production et de distribution des entreprises devraient diminuer, ce qui améliorera la compétitivité des exportations et facilitera l'avènement de nouvelles périodes de croissance économique.

26 Si les ressources augmentent maintenant, il devrait être possible d'intervenir à différents niveaux du gouvernement et de l'économie. Il importe de reconnaître qu'en investissant dans les OMD aujourd'hui (et en intensifiant les efforts de lutte contre l'incidence du VIH/SIDA et l'impact des maladies tropicales), la capacité future de l'Afrique subsaharienne d'accélérer le développement augmentera. L'Afrique aura davantage de personnel qualifié pour concevoir et construire les infrastructures requises, et pour fournir les services et les compétences de gestion nécessaires pour la planification, l'organisation et la mise en œuvre des activités. Afin d'augmenter la capacité d'absorption, les pays d'Afrique subsaharienne devraient utiliser l'aide fournie de manière à améliorer l'efficacité du secteur public, en veillant à ce que des investissements appropriés soient effectués pour assurer la formation des cadres, le développement des compétences techniques et le renforcement de la qualité et de la quantité des infrastructures.

27 Dans un souci d'efficacité accrue, il est essentiel que la prévisibilité des flux d'aide futurs s'améliore, car cela permettra aux donateurs comme aux bénéficiaires de

nettement mieux planifier et gérer les ressources financières. Étant donné que les ressources externes à des conditions de faveur représentent une grande partie des recettes budgétaires des pays d'Afrique, il ne sera pas possible pour les gouvernements d'augmenter les dépenses du secteur social, en matière de santé et d'éducation par exemple, sans décaissements réguliers et garantis de la part des donateurs. Le fait que la prochaine génération de DSRP comprenne des scénarios pour atteindre les OMD devrait également contribuer à identifier les goulets d'étranglement institutionnels les plus graves compromettant la réalisation de plans plus ambitieux. Les donateurs devraient d'urgence adopter des mesures pour permettre aux pays bénéficiaires de disposer d'un financement prévisible à plus long terme.

28 Qu'en est-il d'une augmentation des niveaux d'aide en faveur des pays dont les États et les gouvernements sont fragiles, en raison de conflits, de l'absence de paix, de la mauvaise gestion du secteur public ou de la corruption et dans lesquels l'absorption d'une aide supplémentaire présente des difficultés particulières ?

29 Bien que cela soit plus complexe, les donateurs peuvent augmenter les niveaux d'aide en faveur de ces pays et contribuer à la lutte contre la pauvreté. Les donateurs s'intéressent de plus en plus à ces questions car ils savent que si l'on n'accorde pas une plus grande attention à ces pays, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de sécurité collective ne seront pas atteints. Une réunion de ministres de l'OCDE/CAD qui s'est récemment tenue dans le cadre d'un Forum de haut niveau à Londres les 14 et 15 janvier 2005 a conclu que le risque de l'inertie était beaucoup plus élevé que l'absence d'intervention de la part des donateurs. Au cours de cette réunion, un projet de Principes du bon engagement international a été adopté (cf. annexe 7 pour tous détails). Lorsque les conditions sont moins bonnes, par exemple dans les pays dont l'État est fragile, et si les donateurs et les gouvernements ne sont pas d'accord sur les priorités politiques, il devrait quand même être possible pour les donateurs de fournir une aide adéquate et efficace sans nuire aux systèmes nationaux ni à la soutenabilité à long terme⁶³, par les mesures suivantes par exemple :

- (a) disposer d'informations transparentes sur les flux d'aide aux pays considérés comme ayant des États et/ou des gouvernements fragiles ;
- (b) rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits, en améliorant la compréhension et l'analyse des facteurs de risque et en ayant la volonté d'apporter de meilleures réponses au risque, par exemple en s'attaquant aux questions de l'inégalité et de la sécurité humaine (cf. chapitre 5) ;
- (c) maintenir un engagement en faveur de la réduction de la pauvreté dans les environnements difficiles et trouver plus de manières innovantes d'être efficace ;
- (d) s'engager dans les pays à plus long terme et offrir un financement moins irrégulier et plus prévisible, même lorsque cela semble temporairement compromis ;
- (e) augmenter le financement d'environ 40 %, ce qui devrait être possible sans nuire aux normes d'efficacité de l'allocation de l'aide, comme proposé par Collier et Dollar (2004) ; et
- (f) investir dans des interventions susceptibles d'aider les pays aux institutions plus faibles et moins stables à se redresser rapidement. Les bénéficiaires de ces interventions pourraient s'élever à 80 milliards d'USD⁶⁴.

Conclusion : l'Afrique peut efficacement absorber le double de l'aide actuelle.

30 Après avoir examiné la capacité des pays d'Afrique subsaharienne d'absorber plus d'aide, en tenant compte des environnements politiques, économiques et institutionnels

variés, la Commission estime qu'une augmentation ferme et marquée des niveaux d'aide est possible. D'après notre évaluation, au cours des trois à cinq prochaines années, les niveaux d'aide pourraient être doublés et être utilisés productivement. Une absorption supérieure de l'aide devrait être rendue possible grâce à : (a) la poursuite de l'amélioration de la gouvernance et des politiques en Afrique ; (b) une meilleure allocation afin de permettre à un éventail plus large de pays de recevoir une assistance et ce par les voies appropriées ; (c) une amélioration de la qualité de l'aide.⁶⁵

Annexe 7 : Projet de Principes du bon engagement dans les États fragiles⁶⁶

1 La vision à long terme pour l'engagement international dans les États fragiles est de créer des institutions étatiques légitimes, efficaces et robustes. Les États sont fragiles lorsque les gouvernements et les structures étatiques ne possèdent pas la capacité nécessaire – et, dans certains cas, le leadership politique – pour offrir la sécurité et la sûreté publiques, la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté à leurs citoyens. Les structures de la société civile sont également importantes pour la gouvernance à long terme et peuvent jouer un rôle transitoire majeur dans la prestation de services, mais le soutien international doit avoir pour objectif à long terme de faire en sorte que les principaux organes de l'État fonctionnent de manière efficace et légitime.

2 Les États fragiles possèdent la vulnérabilité en commun mais se heurtent à des ensembles de problèmes très différents. En concentrant et en coordonnant les efforts, il est possible de créer la base d'un changement positif. L'engagement international et l'analyse doivent être adaptés aux circonstances particulières des pays, en tenant compte des différentes contraintes (capacité, volonté politique et conflits) et des besoins différents des pays qui sortent rapidement d'une situation de conflit ou de crise politique par rapport à ceux qui dont l'environnement de gouvernance se dégrade.

3 L'interdépendance des activités politiques, économiques et sociales et de sécurité devrait être reconnue et les acteurs internationaux devraient soutenir des cadres de planification unifiés pour les activités politiques, humanitaires, économiques, de sécurité et de développement au niveau des pays. Les principes SRP de la participation et de la prise en charge nationale s'appliquent dans les États fragiles mais ont besoin d'être adaptés pour tenir compte des environnements où les capacités sont faibles, des pressions immédiates pour améliorer le service et, dans de nombreux cas, de l'importance centrale des questions de politique et de sécurité. Le recours à des outils de planification intégrés simples dans les États fragiles, tels que la matrice de résultats de transition, peut contribuer à la définition et à la surveillance de priorités réalistes et améliorer la cohérence du soutien international dans les domaines de la politique, de l'économie, de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement.

4 La nature interdépendante des questions et des réponses nécessite également une cohérence politique au sein de l'administration de chaque acteur international. Ce qu'il faut, c'est une approche gouvernementale globale, à laquelle participent les personnes chargées de la sécurité et des affaires politiques et économiques, ainsi que ceux chargés de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire, tout en respectant leurs mandats respectifs.

5 L'harmonisation est une priorité stratégique pour tous les acteurs internationaux travaillant dans des États fragiles et peut s'effectuer même en l'absence de leadership gouvernemental marqué. Les principes et la pratique de l'harmonisation s'appliquent aux États fragiles, bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'utiliser des outils et des approches adaptés aux circonstances de ces États. Dans ces contextes fragiles, il importe d'insister sur la nécessité de procéder à une harmonisation en amont des analyses, d'avoir des évaluations et des stratégies communes, de coordonner les engagements politiques et d'adopter des initiatives pratiques telles que l'établissement de bureaux de donateurs communs.

6 Lorsque l'alignement traditionnel derrière les stratégies des gouvernements n'est pas possible en raison de la faiblesse de la gouvernance, les donateurs devraient quand même chercher à effectuer un alignement différent : élargir l'éventail d'acteurs nationaux participant à la définition des priorités et rechercher des possibilités d'alignement et d'harmonisation partiels au niveau sectoriel ou régional. Une autre approche consiste à recourir à l'alignement « en arrière-plan », de façon à ce que les programmes des donateurs soient aussi conformes que possible aux procédures et systèmes gouvernementaux, même sur des territoires ne relevant pas de la compétence effective du gouvernement.

7 Les acteurs internationaux devraient tout particulièrement chercher à éviter les activités qui nuisent au développement des institutions nationales, par exemple en contournant les procédures budgétaires nationales ou en offrant des salaires élevés au personnel local qui nuisent au recrutement et à la fidélisation au sein des institutions nationales.

8 Les États fragiles ont besoin d'un ensemble d'instruments d'aide, y compris, en particulier, pour les pays en phase de transition prometteuse mais à haut risque, des instruments de soutien des dépenses courantes. Les pays se trouvant confrontés à une stagnation ou à une détérioration de la gouvernance ont besoin d'instruments pour le soutien à long terme aux services de santé, d'éducation et autres services de base. Dans les États fragiles, il est particulièrement important de faire attention au séquençage et au choix des instruments employés.

9 Dans les États fragiles, l'engagement international doit s'attaquer aux problèmes des « orphelins de l'aide » et de l'irrégularité de l'aide. Dans la mesure où l'irrégularité de l'engagement (y compris en termes de volumes d'aide, d'engagement diplomatique et de présence sur le terrain) a un effet potentiellement déstabilisant sur les États fragiles, les donateurs devraient se mettre d'accord pour procéder à une analyse régulière des flux d'aide aux États fragiles et s'engager à développer un système de consultation et de coordination mutuelle avant de procéder à une réduction importante de la programmation.

10 Étant donné la faible capacité et l'ampleur des difficultés auxquelles les États fragiles se trouvent confrontés, les investissements dans l'aide, l'engagement diplomatique et les efforts de sécurité devront peut-être durer plus longtemps que dans d'autres pays à bas revenus. L'assistance aux États fragiles devrait par conséquent reposer sur des partenariats à long terme, tout en offrant la souplesse nécessaire à court terme pour saisir les occasions qui se présentent et réagir à l'évolution de la situation sur le terrain.

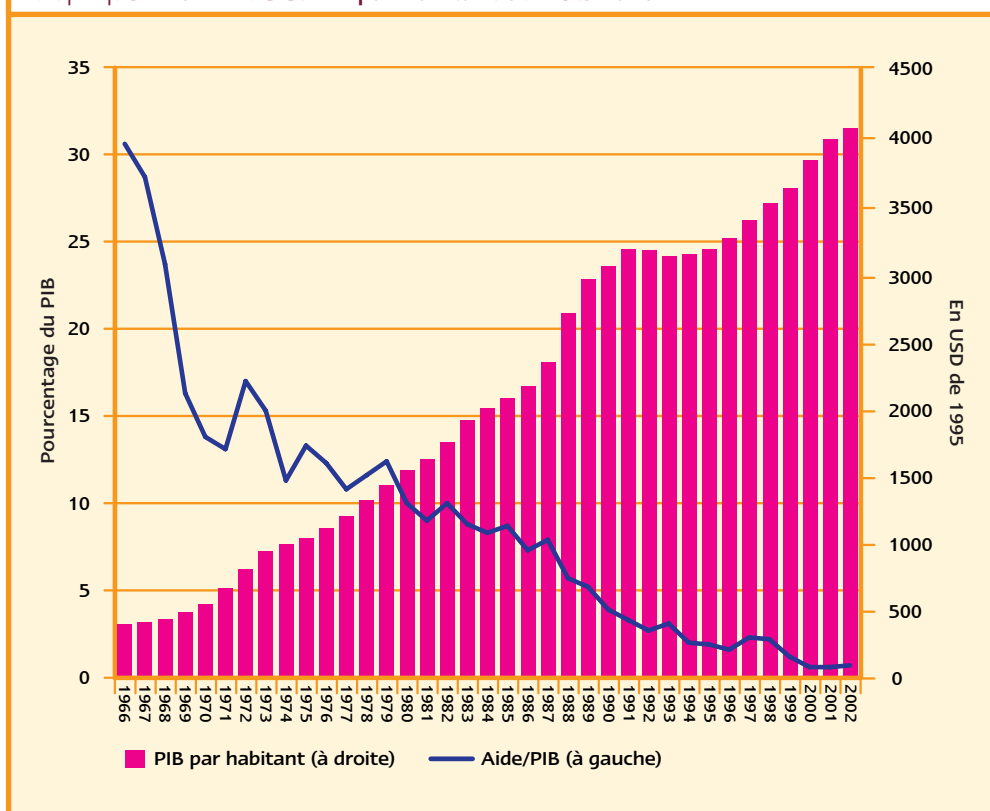
Annexe 8 : Le Botswana dépend de moins en moins de l'aide

1 « Le Botswana est une étude de cas unique de la dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique. Après avoir été un des pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide, le Botswana est devenu un pays à revenus moyens n'ayant plus besoin d'une aide extérieure importante et dans lequel les donateurs ont commencé à réduire progressivement leurs flux d'aide. »⁶⁷

2 Depuis près de 30 ans, le Botswana est un des pays en développement à la croissance la plus rapide. Dans son cas, l'aide et la croissance économique élevée sont allées de pair (graphique A9.8.1).

3 Le Botswana est parvenu à utiliser l'aide reçue exceptionnellement bien. Grâce à l'effort déterminé du gouvernement, l'aide a été intégrée dans les stratégies nationales. Le gouvernement n'a pas hésité à refuser l'aide au développement qui ne lui semblait pas correspondre aux politiques et aux priorités nationales. Dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, seuls quelques étudiants étaient allés au bout de leurs études secondaires. L'aide extérieure a donc joué un rôle majeur dans le développement de la capacité. L'assistance technique dont le pays avait grandement besoin a contribué à financer l'exploration géologique qui a abouti à l'identification de ressources minérales potentiellement considérables⁶⁸.

Graphique A9.8.1 Aide et PIB par habitant au Botswana



Sources : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale 2004 et International Development Statistics Online de l'OCDE/CAD

4 Le gouvernement du Botswana a extrêmement bien géré l'économie après l'indépendance. Le gouvernement a soigneusement rendu compte des recettes importantes tirées de l'extraction des minerais et géré les dépenses de manière intelligente. Un climat d'investissement favorable au développement du secteur privé a été instauré.

5 Le gouvernement a constamment laissé l'essentiel du développement au secteur privé, lequel a été favorisé par plusieurs mesures :

- (a) le maintien de la stabilité macro-économique ;
- (b) le maintien d'un taux de change réel constant avec les principaux partenaires commerciaux du pays ;
- (c) la gestion des relations du travail ;
- (d) le maintien de l'adhésion à l'Union douanière de l'Afrique australe et la conclusion d'accords de libre-échange avec l'UE et les États-Unis ;
- (e) l'investissement dans des institutions promouvant les intérêts du secteur privé ;
- (f) la nationalisation réduite en dehors des principaux services publics (les sociétés paragonnementales sont par conséquent peu nombreuses) ;
- (g) la canalisation de l'essentiel du crédit au secteur privé ;
- (h) la limitation des contrôles des importations et l'élimination progressive du contrôle des changes ; et
- (i) le maintien du niveau de corruption le plus faible d'Afrique (selon les critères de Transparency International).

6 Les investisseurs qui contactent l'agence de promotion des investissements ne considèrent pas les incitations fiscales et les subventions gouvernementales comme des facteurs de décision essentiels. Au contraire, ils choisissent d'investir au Botswana en raison du climat d'investissement généralement favorable qui y règne.

7 Avec le temps, les politiques du Botswana se sont avérées réussies. Le ratio importations/PIB a diminué de moitié et les exportations non traditionnelles ont connu une expansion rapide, en dépit de la concurrence acharnée de l'Afrique du Sud. En outre, l'emploi s'est développé et la pauvreté a reculé.

8 Comme le secteur du diamant n'emploie qu'environ 2 % des employés du secteur formel au Botswana, c'est par le biais du secteur public que les revenus de l'industrie du diamant bénéficient à l'économie. Ensemble, la croissance économique rapide, le développement de l'emploi dans le secteur formel et le ciblage efficace du gouvernement ont permis de faire passer le nombre de personnes vivant dans la pauvreté de 49 % en 1986 à 38 % en 1994. Qui plus est, le nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême a connu la réduction la plus importante.

9 Même si la richesse minérale du Botswana a de toute évidence joué un rôle, c'est la qualité du leadership politique et l'insistance sur le maintien d'une bonne gouvernance qui expliquent la réussite du pays⁶⁹.

Annexe 9 : Actions possibles pour un allègement de la dette plus poussé

Action 1 : l'annulation du service de la dette à 100 % d'ici à 2015

1 Annulation à 100 % du service de la dette de tous les PPTE et des autres pays à bas revenus fortement endettés d'ici à 2015. Pour les PPTE, cela supposerait :

- (a) l'annulation à 100 % du service de la dette dû avant la date de décision. Le service payé serait mis « en fidéicommiss » afin que chaque pays le touche à la date de décision, afin de relancer les dépenses liées aux OMD ;
- (b) l'annulation à 100 % du service de la dette dû entre la date de décision et le point d'achèvement ; et
- (c) l'annulation à 100 % du service de la tête dû entre le point d'achèvement et 2015.

2 Pour les pays non PPTE, les fonds pourraient être mis en fidéicommiss jusqu'à ce que ces pays aient élaboré et mis en place des stratégies de réduction de la pauvreté temporaires équivalant à celles des PPTE. Le hasard moral que les pays fassent fausse route s'ils bénéficient d'un allègement serait évité par le fait que l'aide et les programmes du FMI seraient suspendus dans ces pays.

3 L'option consistant à annuler le service de la dette à 100 % est préférable à l'annulation intégrale du capital au départ pour deux raisons principales :

- (a) parce que les gouvernements africains considèrent la liquidité de leur dette comme un obstacle au développement plus important que le problème du résidu de la dette ; et
- (b) parce qu'il s'agit de l'emploi le plus rentable des fonds lorsque les ressources sont limitées, ce qui permet de contribuer au maximum au financement des OMD. Même si des sommes suffisantes étaient disponibles pour annuler l'intégralité de la dette au départ, il ne s'agirait pas de la solution la plus souhaitable pour l'Afrique, car cela consisterait à dévier les fonds du financement des OMD dans d'autres pays pour annuler l'intégralité du service de la dette qui ne sera pas dû avant plus de 10 ans.

Action 2 : l'allègement de toutes les dettes dangereuses

4 Il importe de s'attaquer à l'élément « précaire » de la dette des PPTE qui oblige les gouvernements africains à payer de grosses sommes dès le départ et réduit ainsi les fonds disponibles pour les OMD. Il s'agit de la dette due aux créanciers commerciaux et bilatéraux n'appartenant pas à l'OCDE et ne participant pas à l'initiative PPTE. Elle fait de plus en plus l'objet de procès de la part des créanciers d'origine et de spéculateurs peu scrupuleux. Deux mesures s'imposent d'urgence :

- (a) la création d'un fonds de dépôt pour contribuer au financement de l'allègement des dettes dues par les PPTE envers d'autres pays en développement menacés d'asphyxie par endettement. Comme nous l'avons vu plus haut, cela pourrait se faire par le biais d'une échelle mobile de remise en fonction du niveau d'endettement ; et

(b) l'établissement d'un dispositif d'assistance technique juridique à réponse rapide, indépendant des institutions de Bretton Woods, pour aider les pays africains à anticiper et éviter les procès et modifier la législation nationale relative à l'allègement de la dette.

5 Ces mesures ne coûteraient pas très cher, mais permettraient de procéder à un allègement de la dette important et dans l'idéal, pourraient également être étendues à d'autres pays très endettés à bas revenus d'Afrique et d'ailleurs qui présentent une demande d'allègement de la dette.

Chapitre 10

Pour que cela devienne une réalité

Résumé

Des mesures efficaces et soutenues susceptibles de donner des résultats ne seront prises que si les pays et les institutions d'Afrique et les partenaires extérieurs de l'Afrique prennent des engagements et les honorent. Plusieurs facteurs complémentaires joueront un rôle essentiel dans l'amélioration de la mise en œuvre et l'obtention de meilleurs résultats, à savoir :

- Construire un **partenariat mondial** autour du **leadership africain** ;
- Définir un **programme d'action** clair, avec une énumération des responsabilités et un calendrier, s'appuyant sur des preuves fiables de ce qui marche et de ce qui ne marche pas ;
- Renforcer les **institutions**, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Afrique, pour les rendre **en mesure d'agir et obtenir des résultats**. Ceci suppose une réorientation des institutions financières internationales en vue de les amener à accorder une priorité plus élevée à l'accélération du développement en Afrique et à les obliger à rendre davantage compte de leurs actes, y compris envers leurs clients et leurs partenaires ;
- Veiller à ce que **l'Afrique ait plus de poids** au sein des organisations multilatérales ;
- Mettre en place des **mécanismes indépendants efficaces** afin de suivre l'avancement de la mise en œuvre et d'en rendre compte ;
- amener les citoyens et la société civile des pays développés et d'Afrique à s'engager de manière marquée et durable en faveur du développement de l'Afrique de manière à ce qu'ils fassent **pression sur les dirigeants politiques** pour qu'ils agissent.

Une liste complète des mesures que la Commission recommande pour faire du développement de l'Afrique une réalité figure à la fin de ce chapitre.

10.1 Introduction : prendre des engagements et les mettre en œuvre

1 À lui seul, notre rapport ne changera rien. Des résultats ne seront obtenus que si les hommes politiques prennent des engagements suite à nos recommandations et les font suivre de mesures saines, efficaces et soutenues. Dans le passé, il y a eu une différence énorme entre les engagements pris et l'action. Cela est visible tant au niveau des déclarations d'intention d'amélioration de la responsabilité, de la transparence et de la gouvernance prononcées par les pays pauvres comme par les pays développés qu'au niveau des engagements pris en faveur d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des pratiques et des exigences des donateurs. Un résultat qui ressort du bilan des OMD et des mesures prises pour les atteindre est que le monde, et l'Afrique en particulier, risquent

sérieusement de ne pas atteindre les objectifs déclarés au sommet du Millénaire et réaffirmés à Monterrey en 2002. Ces engagements ont été pris solennellement. Il est tout à fait inacceptable de ne pas les honorer. En tant que communauté de développement, nous nous devons de susciter maintenant les actions efficaces et durables qui permettront d'obtenir des résultats.

2 Il existe six conditions complémentaires essentielles. Premièrement, le leadership africain soutenu par un partenariat mondial efficace. Deuxièmement, un programme clair avec des mesures spécifiques, liées et assorties de délais, reposant sur des données fiables. Troisièmement, des institutions capables de mettre ces mesures en œuvre, en Afrique et ailleurs. Quatrièmement, une participation plus marquée de l'Afrique à ces organisations multilatérales. Cinquièmement, des mécanismes efficaces de surveillance, de mesure et de responsabilité. Sixièmement, l'engagement politique, en Afrique et dans les pays développés, de prendre des décisions et de s'y tenir. Nous allons passer chacun de ces aspects en revue tour à tour, mais nous nous devons de reconnaître dès le départ qu'il s'agit essentiellement d'un problème de volonté politique.

10.2 Le leadership africain et le partenariat mondial

3 Le développement de l'Afrique doit être façonné par les Africains. L'histoire montre que le développement ne se produit pas et ne peut pas se produire si les politiques sont élaborées et imposées de l'extérieur. Ce sont les actions et le leadership de l'Afrique qui joueront le rôle le plus important dans l'avancement de la renaissance africaine, l'amélioration des niveaux de vie et la poursuite de la lutte contre la pauvreté. Plus les actions entreprises par l'Afrique seront efficaces, plus le soutien extérieur sera justifié. Le partenariat doit être construit autour du leadership africain. Telle est la raison d'être du NEPAD/UA.

4 Pour être efficace, la lutte contre la pauvreté nécessitera un ensemble de mesures cohérent et ciblé s'attaquant aux obstacles qui empêchent le développement de l'Afrique depuis plusieurs décennies. Pour prendre des mesures efficaces, il faudra travailler ensemble non seulement avec les partenaires africains, mais aussi avec les donateurs et décideurs d'autres continents. La gravité de la souffrance en Afrique justifie des mesures non seulement ciblées et cohérentes mais également importantes et urgentes.

5 La création d'un partenariat de ce type pour soutenir le leadership africain n'est pas facile, mais l'Afrique a récemment accompli des progrès qui augmentent les chances de réussite. La gouvernance s'est considérablement améliorée dans nombre de pays d'Afrique, et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs constitue un outil potentiellement puissant pour maintenir cet élan. L'Union africaine et les organisations régionales africaines œuvrent à la réduction et au contrôle des conflits. Lorsque la bonne gouvernance, la paix et la sécurité existent, la croissance et le développement peuvent prendre racine. Ces progrès ont constitué les fondements de la relance du soutien externe, comme nous l'avons vu, par exemple, dans le renouvellement des engagements de financement du développement pris à Monterrey et à Kananaskis en 2002. L'histoire des dernières années montre clairement qu'il est possible d'agir en Afrique et que ces actions constituent un axe solide autour duquel mobiliser l'assistance externe. Mais ne nous leurrions pas : la faible gouvernance, la corruption et les conflits sont toujours importants dans de nombreuses parties d'Afrique. Nous pouvons et devons les atténuer et les faire disparaître.

6 Les mesures prises ces dernières années, en Afrique et à l'extérieur, n'ont toutefois pas eu l'ampleur, l'échelle et l'urgence nécessaires pour permettre de progresser dans le sens des OMD ou de connaître le type de croissance et de développement dont les pauvres d'Afrique ont besoin. Une impulsion forte réussie s'impose. Ce n'est pas en « attendant de voir » comment l'Afrique s'en sort et en faisant un petit peu plus lorsque les conditions sembleront s'améliorer que nous progresserons. La réussite de la promotion de la renaissance africaine et de la lutte contre la pauvreté qui nous semble possible si l'ensemble de mesures proposées dans ce rapport est mis en œuvre ne se matérialisera par sans engagements à grande échelle, crédibles, urgents et durables de la part de la communauté internationale. Le développement est un travail de longue haleine. La réussite nécessite une confiance mutuelle. Aussi difficiles soient-elles, les conditions n'ont jamais été aussi bonnes qu'aujourd'hui au cours des 30 années passées. Pour ne pas manquer le coche, il faut agir maintenant.

7 Ce partenariat ne se résume pas aux rapports entre l'Afrique et les pays développés. Nous voyons d'un œil favorable l'importance croissante qui est accordée à la coopération sud-sud. Ensemble, les pays en développement peuvent faire naître des changements plus efficacement (par exemple, par l'élargissement des possibilités commerciales et une meilleure harmonisation de l'assistance des donateurs), qui leur bénéficieront à tous. Les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est possèdent une expérience utile considérable dont ils peuvent faire profiter l'Afrique de manière plus systématique. Citons par exemple : la « révolution verte » sur laquelle repose la croissance de nombreux pays d'Asie, la possibilité d'un soutien direct au développement de l'enseignement supérieur et technique en Afrique et la possibilité de mettre des technologies en commun (par exemple, dans le domaine des médicaments ou de l'irrigation). Les pays développés devraient être prêts à promouvoir un renforcement de la coopération technique entre l'Afrique et les autres pays en développement et à apporter le soutien financier nécessaire à cette fin.

10.3 Des mesures claires et fondées sur les faits

8 Au cours de nos consultations, de nombreuses personnes nous ont dit : « nous savons ce qu'il faut faire, alors pourquoi est-ce que nous ne le faisons pas ? » Il y a beaucoup de bon sens dans cette question, mais passer à l'action suppose également des difficultés. Nous devons nous mettre d'accord sur ce que nous savons et sur la manière de procéder. C'est principalement pour relever ces défis que la Commission a été créée.

9 La communauté du développement a en effet beaucoup appris sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, en étudiant les réussites et les échecs du développement en Afrique et ailleurs au cours des décennies passées. Ces enseignements, et les preuves sur lesquelles ils se fondent, sont ce sur quoi les propositions contenues dans le présent rapport s'appuient. Nous ne prétendons pas tout savoir. Le développement est un processus d'apprentissage. Mais les données disponibles sont maintenant suffisantes pour nous permettre d'affirmer que le programme d'action ici proposé peut être efficace dans la lutte contre la pauvreté en Afrique.

10 Pour sortir des cercles vicieux qui empêchent son développement, l'Afrique a besoin d'un ensemble cohérent de mesures qui se renforcent mutuellement, dans plusieurs domaines essentiels. Le développement échouera en l'absence d'une bonne gouvernance et de la paix et de la sécurité. Le NEPAD/UA a joué un rôle efficace dans l'élaboration des politiques d'amélioration de la gouvernance en Afrique et l'analyse des mesures proposées ici en termes de capacité, de responsabilité et de transparence montre ce que

les pays développés peuvent faire pour soutenir ces politiques. Nous en apprenons également beaucoup non seulement sur les causes des conflits et sur la manière de les prévenir, mais également sur la manière de les résoudre. L'UA a remplacé la « non-ingérence » de l'OUA par la « non-indifférence » et commence à montrer à quel point l'ingérence peut être efficace. Là encore, l'ampleur du soutien nécessaire de la part de la communauté internationale est claire.

11 Ce qui est nécessaire pour des mesures efficaces, en association avec la bonne gouvernance et un environnement pacifique, ce sont les ressources et les systèmes qui permettront au développement de se produire. Cela suppose non seulement de prendre des mesures à l'intérieur des pays, mais également d'obtenir de l'extérieur des ressources soutenues à long terme, qui ne fassent pas peser d'autres contraintes sur des systèmes déjà surchargés.

12 Le programme que nous proposons ici constitue cet ensemble de mesures cohérent et complet nécessaire pour le développement de l'Afrique. Il repose sur des arguments et des données pratiques et analytiques, y compris sur les importantes contributions que nous avons reçues dans le cadre de nos consultations. Les soumissions écrites que nous avons reçues, ainsi que les événements et les consultations organisés à l'échelon national et régional nous ont permis de connaître le point de vue de la société civile, du monde des affaires, des intellectuels et des gouvernements de toutes les régions d'Afrique et des pays développés. Les propositions d'action qui en résultent sont suffisamment spécifiques, claires et temporellement définies pour pouvoir être surveillées et pour que les engagements soient crédibles. Nous reviendrons sur les mécanismes de surveillance des mesures et des résultats plus loin. Nous sommes convaincus que le fait de présenter notre rapport de cette manière nous interdira d'invoquer le manque de clarté comme raison de ne pas agir.

13 L'année 2005 est une année cruciale pour la mise en œuvre. Des décisions commerciales doivent être prises avant le sommet ministériel de Hong Kong qui se tiendra en décembre 2005. Pour que le doublement de l'aide soit atteint au cours des trois à cinq prochaines années et que le problème de la dette soit éliminé, les engagements relatifs à l'aide et à l'allègement de la dette devraient être pris au sommet du G8 en juillet. En ce qui concerne la paix et la sécurité, les recommandations du Groupe de haut niveau des Nations unies seront examinées au sommet du Millénaire en septembre. Dans ce chapitre, nous recommandons que les institutions mondiales préparent des stratégies de réforme en vue de les présenter cette année. Nos propositions d'action ne sont pas seulement claires, mais elles sont également calculées et temporellement définies. L'année décisive est 2005. Il faut agir avec détermination et de manière soutenue.

10.4 Les institutions de mise en œuvre

14 Il existe plusieurs institutions nationales et transnationales chargées du développement en Afrique. En outre, on dénombre de nombreuses institutions bilatérales et multilatérales sur les autres continents. Nous avons veillé à ne pas recommander la création d'un trop grand nombre de nouvelles institutions. D'une manière générale, la communauté du développement n'a pas besoin de nouvelles institutions. À mesure que les temps changent et que les circonstances évoluent, les institutions devraient être amenées à justifier de leur existence. En outre, les institutions actuelles doivent améliorer nettement leur manière de travailler, tant en Afrique qu'ailleurs. Leur point de départ devrait être de soutenir la vision que l'Afrique a de son propre développement et du leadership africain, qu'elle soit définie dans les stratégies nationales de lutte contre la

pauvreté ou dans les priorités plus larges qui sont de plus en plus définies par les communautés économiques régionales (CER) et par le NEPAD/UA.

15 Les institutions du développement commencent en Afrique. C'est globalement ce que nous avons essayé d'expliquer dans plusieurs chapitres, y compris ceux consacrés à la gouvernance, à la paix et à la sécurité, au développement humain et à l'intégration. Comme nous l'avons vu, les questions relatives à l'amélioration des institutions tournent dans une grande mesure autour de la capacité et de la responsabilité. Lorsque le soutien externe est nécessaire, il devrait être offert de manière à favoriser les processus de renforcement institutionnel en Afrique au lieu de leur nuire. Ainsi, par exemple, ce qui est particulièrement important, il devrait soutenir la construction de processus budgétaires transparents, obligeant les services budgétaires à rendre des comptes aux parlements et aux citoyens, et la création de communautés économiques régionales solides et correctement rationalisées.

16 Lorsqu'un soutien financier est offert, la manière la plus efficace de faire en sorte qu'il soutienne réellement la vision de l'Afrique, au niveau national, régional ou panafricain, consiste à le fournir sous forme de soutien budgétaire direct. Pour cela, il faut une confiance mutuelle du type décrit plus haut dans ce chapitre. Lorsque les processus internes ne sont pas encore suffisamment solides pour que cela soit approprié, le soutien devrait contribuer au développement et non pas le fausser. Par exemple, il pourrait être utile d'aider les pays à élaborer leurs propres procédures de conception de projet et de marchés publics pour les infrastructures, au lieu de mettre en place d'autres mécanismes. De même, il faudrait veiller à ce que les initiatives relatives à certaines maladies particulières contribuent à la construction de systèmes médicaux sains au lieu de lui nuire. Les initiatives de développement qui n'ont pas pour effet de créer des institutions durables ne sont pas soutenables.

10.4.1 Les institutions africaines multilatérales

17 Les institutions multilatérales, aussi bien mondiales qu'africaines, jouent un grand rôle pour l'Afrique. Nombre des actions recommandées dans ce rapport font référence aux différentes manières dont les pays développés peuvent apporter un soutien marqué à l'UA et aux institutions régionales. Nous recommandons également d'apporter un soutien vigoureux à deux autres institutions africaines multilatérales essentielles : la Banque africaine du développement (BAD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

La Banque africaine du développement

18 La Banque africaine du développement a 40 ans, mais elle commence seulement à jouer un rôle aussi important dans sa région que celui joué par la Banque interaméricaine du développement, la Banque asiatique du développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement dans leurs régions respectives. En outre, pendant la première partie des années 1990, les performances et les ressources de la BAD ont baissé à pratiquement tous les égards. Ces dernières années, la gestion et la discipline financière se sont nettement améliorées, et le 10^e réapprovisionnement de son fonds de développement pour l'Afrique (facilité de subventions et de prêts à conditions de faveur) a reflété un renforcement marqué du soutien de la part des actionnaires. L'heure est maintenant venue pour la BAD de devenir l'institution financière du développement en Afrique la plus importante. Pour cela, il faudra une vision claire, en insistant fortement sur six domaines : la gouvernance, la paix et la stabilité, le VIH/SIDA, l'agriculture, la croissance du secteur privé et l'intégration régionale et les infrastructures. Elle aura besoin d'une équipe de direction et de gestion stimulante et d'un soutien soutenu. Un nouveau président doit être désigné en 2005, ce qui créera une possibilité.

La Commission économique pour l'Afrique

19 La Commission économique pour l'Afrique est plus axée sur la politique que sur la gestion. Elle a récemment joué un rôle remarquable en fournissant des analyses pointues, claires et originales des difficultés de l'Afrique, en élaborant des politiques et en faisant intervenir des acteurs essentiels dans différents secteurs. C'est par le biais des ministres des Finances, de la Planification et des Affaires économiques de l'Afrique qu'elle intervient en matière de gouvernance. Il s'agit d'une institution panafricaine bien établie, qui a joué un rôle influent dans l'élaboration de politiques en Afrique et dans les interactions avec des organismes internationaux tels que l'Organisation mondiale du commerce. Elle montre clairement qu'il est possible d'avoir des institutions politiques efficaces et puissantes en Afrique. Étant donné son succès dans le passé, il faudrait lui apporter les ressources et le soutien nécessaires pour lui permettre de jouer un rôle encore plus important à l'avenir dans l'analyse et le débat politique en Afrique.

Recommandation : (i) les actionnaires de la Banque africaine du développement devraient viser à faire de cette dernière l'institution financière la plus importante d'Afrique au cours des 10 prochaines années. Le nouveau président devrait présenter des propositions au cours des six mois suivant sa prise de fonctions. Les actionnaires devraient vigoureusement soutenir leur mise en œuvre. (ii) Le renforcement du rôle de la Commission économique pour l'Afrique devrait faire l'objet d'un soutien marqué.

10.4.2 Les institutions mondiales

20 C'est autour des institutions financières internationales (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), de l'Organisation mondiale du commerce et de l'ONU qu'une bonne partie de l'organisation des mesures mondiales en faveur du développement tourne. Étant donné la gravité de la pauvreté en Afrique et les projections d'évolution future de la pauvreté sur le continent, ces institutions doivent accorder une priorité beaucoup plus élevée à l'accélération du développement en Afrique. Ceci suppose une réorientation marquée de leur mission et de la façon dont elles envisagent le développement. Que cela soit clair : l'impulsion forte que nous recommandons et le rôle central que ces institutions doivent jouer à cet égard ne signifient pas qu'il faut continuer comme avant à une échelle différente. Ces institutions doivent changer.

La Banque mondiale

21 La Banque mondiale est la plus grande source au monde de financement du développement. C'est en Afrique que ses interventions ont le plus de poids, parce que l'aide représente une part beaucoup plus grande des économies en Afrique qu'ailleurs : l'aide totale en pourcentage du PIB s'élève à environ 6 % en Afrique (2002), contre 1 % en Asie du Sud et 0,3 % en Amérique latine et aux Caraïbes. Pourtant, la Banque mondiale consacre une part trop importante de ses ressources et de ses efforts à d'autres continents que l'Afrique, y compris à des régions pour l'essentiel à revenus moyens telles que l'Europe de l'Est, l'Asie de l'Est et l'Amérique latine. Cela ne signifie pas que les interventions dans ces autres régions devraient être découragées. Mais il s'agit de parvenir à un équilibre, étant donné que la crise de la pauvreté dans le monde se situe actuellement en Afrique et que, si nous n'agissons pas vigoureusement, l'Afrique continuera à enregistrer une croissance beaucoup plus lente que les autres régions du monde en développement. En outre, lorsque la Banque mondiale intervient en Afrique, sa démarche est souvent considérée comme nuisible parce que trop prescriptive et elle est jugée contribuer à l'endettement des pays pauvres et avoir un impact limité sur leur développement. Que ce point de vue soit ou non justifié, le fait que la situation soit ainsi

perçue est très important. Pour ces raisons, il est essentiel que la Banque mondiale axe davantage ses activités sur l'Afrique et change sa manière de travailler. Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne dans les trois à cinq prochaines années que nous demandons, ainsi que le soutien que nous apportons au renforcement des institutions plutôt qu'à la création de nouvelles, signifient que nous recommandons au moins un doublement de l'ADI (l'Association pour le développement international de la Banque mondiale, qui offre des subventions et des prêts sans intérêt aux pays les plus pauvres), en allouant une part élevée de l'augmentation à l'Afrique. La mise en œuvre efficace et rapide de ce doublement de l'aide par la Banque mondiale nécessitera un changement radical de ses procédures. Certaines sont traitées dans les recommandations spécifiques ci-dessous. La Banque mondiale doit également examiner soigneusement ses procédures de travail et les réformer de manière à pouvoir augmenter ses activités et relever le défi. C'est à la Banque mondiale qu'il incombe de déterminer comment procéder mais ses actionnaires doivent indiquer en 2005 que c'est ce qu'ils souhaitent, pour que les résultats soient visibles au cours des trois prochaines années. Plus précisément, nous recommandons à la Banque mondiale de :

- **Recourir davantage aux subventions** : la Banque mondiale devrait continuer à recourir davantage aux subventions pour les pays pauvres, comme elle a commencé à le faire. Nombre de pays en développement relativement pauvres et très endettés ne peuvent tout simplement pas se permettre de contracter plus de prêts, même s'ils sont fortement subventionnés. Si les calculs de soutenabilité de la dette indiquent le contraire, c'est souvent parce qu'ils se basent sur des projections excessivement optimistes et parce que ces calculs ont pour objectif de gérer la dette et d'améliorer les probabilités de remboursement plutôt que de faire place au développement. Au lieu de cela, ces pays pauvres devraient recevoir l'assistance exclusivement ou presque sous la forme de subventions. La Banque mondiale a accompli des progrès importants dans ce sens ces dernières années. À la suite des décisions prises lors du réapprovisionnement ADI14, environ 30 % du soutien total de l'ADI au cours des trois prochaines années se présentera sous la forme de subventions. Nous pensons qu'il faudrait accélérer et approfondir ce processus, et l'axer sur les critères de développement plutôt que sur des ratios bancaires. Pour les pays d'Afrique les plus pauvres, ceux dont le revenu par habitant se situe à moins de 250 USD par an, l'aide devrait être intégralement versée sous la forme de subventions. Au-delà, il devrait y avoir une échelle mobile, avec pas moins de 50 % de l'aide sous forme de subventions pour les pays touchant moins de 400 USD par an par habitant, et l'objectif devrait être ajusté en fonction des circonstances (lorsqu'un pays sort d'un conflit, par exemple). Le passage aux subventions doit s'accompagner de fonds supplémentaires pour tenir compte du fait que les subventions coûtent plus cher que les prêts en termes de ressources. En outre, la Banque mondiale devrait prendre des dispositions pour veiller à faire un usage efficace de la plus grande souplesse offerte par les subventions, lesquelles ne nécessitent aucune garantie du pays et peuvent donc être accordées à des organisations non gouvernementales.
- **Encourager la transparence et la responsabilité par l'utilisation et l'allocation de l'aide** : la Banque mondiale devrait octroyer une assistance sur la base de deux conditions préalables essentielles : si le bénéficiaire s'est visiblement attaqué au problème du développement dans le passé et si l'emploi qu'il fait de l'aide et des ressources plus généralement est suffisamment transparent et responsable envers ses citoyens. La conditionnalité de l'aide a été mal vue dans le passé. Les IFI ont essayé de spécifier en détail les politiques que les pays bénéficiaires doivent adopter, même quand ces conditions sont mal adaptées au contexte politique, économique et social local et

ont peu de chances d'être mises en œuvre. Du point de vue de la Commission, il est beaucoup plus productif de se concentrer sur la transparence et la responsabilité. Cela permet en effet aux pays bénéficiaires de choisir leur propre mode de développement – l'histoire montre qu'il s'agit de la méthode la plus efficace – tout en augmentant en même temps la probabilité que le choix soit effectué par l'ensemble de la société plutôt que par une poignée de dirigeants. Les politiques et stratégies de développement adoptées en commun ont plus de chances d'être stables et prévisibles et, par conséquent, de contribuer à la création d'un climat plus favorable aux investissements. Telles sont les considérations sur lesquelles l'approche adoptée dans les stratégies de réduction de la pauvreté sur lesquelles le soutien externe se fonde.

- **Rendre les flux d'aide plus prévisibles** : tout en s'appuyant sur des critères de responsabilité et de transparence, la Banque mondiale devrait prendre des engagements à plus long terme en ce qui concerne les versements de l'aide, en augmentant la prévisibilité des flux. À l'heure actuelle, l'incertitude qui entoure les décaissements d'aide futurs réduit la capacité des gouvernements bénéficiaires d'effectuer des investissements à plus long terme. La Banque mondiale est consciente du problème et s'est efforcée d'améliorer les choses, mais elle doit faire beaucoup plus. Le risque est que, après avoir reçu un engagement, un pays bénéficiaire adopte des politiques ou des pratiques que la Banque mondiale juge défavorables au développement. Mais ce risque sera atténué par deux facteurs : la transparence et la responsabilité et le fait que le pays bénéficiaire sache qu'il peut s'adresser à la Banque mondiale s'il a besoin d'aide à l'avenir. Bien qu'une part de risque soit inévitable, ce risque nous semble réduit par rapport aux avantages que présente le renforcement de la prévisibilité et par rapport aussi au risque de rendre l'aide improductive par des conditions contraignantes. Les engagements à plus long terme présenteront le grand avantage d'être un signe de confiance et de renforcer les partenariats au sein desquels les discussions de politique peuvent s'avérer particulièrement productives.
- **Accorder une plus grande priorité à l'Afrique** : nous recommandons à la Banque mondiale de procéder à une réorientation majeure des ressources d'aide, de son budget de fonctionnement et de son personnel en faveur de l'Afrique. Provenant d'une Commission pour l'Afrique, cette recommandation peut sembler déplacée, mais une analyse minutieuse montre qu'elle est justifiée. Alors que l'Asie du Sud continue à avoir plus d'habitants vivant dans la pauvreté absolue, l'Afrique est la région où la plus grande part de la population (46 %) vit dans la pauvreté, où le nombre de pauvres augmente rapidement et où les OMD ont le moins de chances d'être atteints. De toute évidence, il s'agit de la région qui a le plus besoin d'aide. Pourtant, les incitations de la Banque mondiale sont toujours en faveur du personnel chargé de pays à revenus moyens et très médiatisés se trouvant à l'extérieur de l'Afrique. Cela doit changer et une façon de le faire consiste à procéder à un transfert de budget. Ceci pourrait contribuer à améliorer les relations entre la Banque mondiale et ses clients. On nous a dit que le personnel de la Banque mondiale laisse parfois l'impression d'être impatient et peu à l'écoute de ses clients. Dans une certaine mesure, il est possible que le personnel soit soumis à des délais serrés et ait besoin de faire accepter les projets et les programmes rapidement. Un transfert du budget et de la dotation en personnel en faveur de l'Afrique pourrait libérer du temps pour le personnel et contribuer à atténuer l'impatience et la rigidité perçues dont nous avons si souvent entendu parler.
- **Affecter plus de personnel aux États fragiles** : lorsque les États sont dotés d'institutions faibles ou instables, il n'est pas toujours possible ou approprié d'effectuer des injections de fonds importantes. Cependant, il est possible de contribuer au développement de l'efficacité de l'État en investissant davantage dans les ressources

humaines, par exemple en apportant un soutien et une expertise collectivement et directement. La préparation des prêts et des subventions risque de mobiliser davantage de ressources et de prendre plus longtemps que dans des États dotés d'institutions solides. Nous recommandons donc que la Banque mondiale affecte plus de personnel et de budgets de soutien aux États fragiles. Cela peut paraître facile à dire, mais nous devons d'insister sur l'importance de cette recommandation. Il est tout simplement absurde d'attendre que les États fragiles deviennent moins fragiles. Notre devoir est de contribuer à soutenir ce processus.

- **Coordonner les procédures avec les partenaires du développement** : enfin, la Banque mondiale doit améliorer la coordination de ses procédures et conditions avec les autres donateurs, y compris les agences de l'ONU, dans l'idéal sous la direction du gouvernement bénéficiaire. Les documents d'aide insistent toujours sur la nécessité de procéder à une « harmonisation de l'aide », mais les progrès sont limités. Alors que les donateurs sont contents de voir les autres harmoniser leurs procédures, ils sont moins disposés à changer les leurs pour s'adapter à celles des autres. Une solution intermédiaire consisterait à parvenir à une reconnaissance mutuelle des procédures de chacun. Cette démarche a donné de bons résultats au sein de l'Union européenne, où les États membres acceptent les procédures des autres États membres sans nécessairement exiger une harmonisation autour d'un modèle unique. Cela signifie, par exemple, qu'ils utilisent leurs rapports respectifs et réduisent ainsi l'obligation de soumission de rapport qui pèse sur les pays en développement. En tant que plus grand acteur du développement, la Banque mondiale devrait prendre l'initiative en adoptant ce modèle et en faisant preuve de souplesse dans ses procédures.

Le Fonds monétaire international

22 Comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) a joué un rôle majeur dans la vie des Africains ces 50 dernières années. Bien qu'il lui ait été demandé d'intervenir dans les situations économiques les plus difficiles imaginables, il a trop souvent été vu comme rigide, dogmatique et excessivement prescriptif. Nous pensons qu'il est possible pour le FMI d'établir une nouvelle relation avec l'Afrique, basée sur la souplesse et l'engagement constructif plutôt que sur une conditionnalité directive. Ceci aurait pour effet de guider plus utilement les pays africains dans la gestion de leurs économies et de leur laisser une plus grande marge de manœuvre pour investir dans la croissance et le développement. Pour y parvenir, nous recommandons au FMI de :

- **Axer davantage son travail sur les normes et codes de transparence fiscale** : une des manières dont le FMI peut se rendre plus utile pour les pays en développement consiste à évaluer et diffuser les informations sur l'état de leur gestion fiscale et de leurs comptes. Il le fait actuellement de manière détaillée pour les pays couverts par un programme du FMI, mais pas pour les autres. En augmentant la transparence des finances publiques, d'une manière qui autorise les comparaisons avec les autres pays, ces rapports rendraient les citoyens mieux en mesure d'obliger leurs gouvernements à leur rendre des comptes. Le FMI le fait déjà (par le biais des rapports prévus à l'article IV), mais pas à un niveau de détail suffisant. Une communication plus fréquente des informations macro-économiques s'impose, tous les trimestres par exemple, afin de permettre aux autorités nationales et aux donateurs externes de prendre des décisions de financement plus appropriées et plus éclairées. Le FMI possède un avantage comparé évident dans ce domaine par rapport aux autres institutions, et s'il développait cet aspect de ses activités, cela bénéficierait non seulement aux processus de responsabilité internes au sein des pays mais également aux évaluations externes. Une fois de bons résultats obtenus, une nouvelle forme de « surveillance améliorée »

pourrait être instaurée, que les créanciers pourraient juger suffisante pour la renégociation de la dette, à la place de programmes du FMI à proprement parler. En même temps, le FMI devrait intensifier ses efforts afin d'aider les pays à se conformer aux codes et normes de transparence fiscale et encourager les processus contribuant à la réalisation de ces objectifs.

- **Promouvoir une meilleure allocation des subventions aux pays pauvres** : le FMI devrait être chargé de l'analyse et de la communication régulière de la composition des flux d'aide allant aux pays en développement et de l'évaluation du caractère approprié de cette composition. De notre point de vue, la part des subventions dans l'aide devrait, pour les pays très pauvres, commencer très haut – à 100 % pour les plus pauvres – et ne commencer à diminuer progressivement que lorsque les pays deviennent en mesure de s'endetter. À l'inverse, il est approprié pour les donateurs de cesser d'accorder des subventions à de nombreux pays à revenus moyens, notamment ceux qui ont facilement accès au capital international. Au total, cela signifie que la part des subventions dans l'aide totale devrait passer de 100 % à zéro à mesure que les niveaux de revenu des bénéficiaires augmentent. D'une manière générale, l'aide n'est pas structurée de cette manière à l'heure actuelle et les subventions, de l'Union européenne par exemple, vont aux pays à revenus moyens alors que de nombreux pays très pauvres se trouvent toujours dans l'obligation de s'endetter. Pour chaque pays, le FMI devrait analyser si les flux d'aide totaux des donateurs sont conformes à la composition appropriée et devrait régulièrement rendre des comptes aux donateurs, par exemple lors des réunions de groupe consultatif. Cette communication d'informations régulière viserait à aider les donateurs à coordonner l'amélioration de la composition de l'aide. Trop souvent, les réunions des donateurs sont axées sur les volumes requis pour « combler les vides » plutôt que sur la composition des flux d'aide et la structure du passif d'un pays bénéficiaire.
- **Inscrire les subventions et les projets qu'elles financent « au-dessus de la ligne »** : la stabilité macro-économique, qui est essentielle à la création d'un bon climat d'investissement et à la protection des moyens de survie des pauvres, dépend lourdement de politiques budgétaires saines. Mais la manière d'élaborer des politiques budgétaires saines suppose des problèmes réels, en particulier quand il s'agit d'évaluer si un déficit donné est excessif. En ce qui concerne les flux d'aide, le FMI a eu tendance à exiger que les projets financés par l'aide soient passés en « charges », où ils créent un déficit, mais il a rechigné à comptabiliser l'aide comme une recette budgétaire, pour compenser un déficit. Pourtant, les données disponibles permettent de penser que, même sous sa forme de versement actuelle, l'aide n'est pas beaucoup moins prévisible que les recettes publiques à proprement parler et l'exclure des ressources publiques limite sérieusement les investissements de développement que le pays bénéficiaire est en mesure de réaliser. Poussée à l'extrême, cette approche, si on l'associe à une vision stricte des déficits visés, signifie qu'un pays serait forcé de verser l'aide supplémentaire dans ses réserves, ce qui l'empêcherait de la dépenser. À condition que les pays donateurs soient plus précis à propos des modalités de leur contribution sous forme de subventions, nous recommandons que le FMI change sa politique, afin de permettre à l'aide et aux dépenses qu'elle finance de figurer « au-dessus de la ligne ». Le FMI a parfois indiqué dans le passé qu'il tient compte de l'aide pour définir les déficits autorisés. Mais ce processus peut être très arbitraire. La procédure que nous proposons est plus transparente et ne nuit pas à la responsabilité d'un gouvernement envers ses citoyens.
- **Créer un plus grand espace fiscal pour les pays en voie de développement** : les gouvernements des pays en développement doivent avoir suffisamment de marge de manœuvre dans leurs budgets pour réaliser les investissements nécessaires pour le

développement et pour s'adapter aux chocs éventuels. La réalité fait peser des contraintes sur les possibilités des gouvernements : à long terme, les gouvernements ne peuvent pas dépenser beaucoup plus qu'ils ne touchent (aide comprise). Mais le FMI ne devrait pas alourdir davantage encore cette contrainte évidente et élémentaire en appliquant des règles fiscales sans fondement du point de vue analytique. Des changements s'imposent dans deux domaines essentiels. Premièrement, le FMI ne devrait pas traiter les dépenses courantes et les dépenses d'investissement de la même manière : les dépenses d'investissement constituent un investissement devant générer un résultat à l'avenir qui compensera l'endettement contracté pour le financer. Deuxièmement, le FMI devrait revoir ses limites de déficit autorisé pour les chocs et les variations cycliques. Des plafonds de déficit parfaitement justifiés lorsque l'économie est en pleine phase de croissance créent des dommages inutiles lorsqu'ils sont appliqués de manière rigide en pleine récession ou après un choc passager. Le FMI devrait tenir compte des chocs et recourir à des budgets à ajustement cyclique pour évaluer la performance fiscale d'un pays.

- **Modifier sa culture organisationnelle afin de faire preuve d'une plus grande souplesse** : les fonctionnaires africains et la société civile se plaignent depuis longtemps de la culture organisationnelle du FMI, en indiquant que l'institution fait preuve d'arrogance et d'une compréhension insuffisante de la situation des pays. Il ne fait aucun doute que le mandat du FMI l'oblige à intervenir dans des situations de crise qui nécessitent souvent des décisions difficiles et peu populaires. Nous avons entendu beaucoup de critiques à propos de sa rigidité et de son intransigeance. Précisément parce que des décisions difficiles doivent être prises, le FMI doit s'efforcer de rendre sa culture aussi respectueuse et participative que possible et faire preuve d'une plus grande souplesse dans sa démarche. C'est au FMI qu'il incombe de déterminer comment évoluer, mais son conseil d'administration devrait exiger un examen explicite et franc de la question.

L'Organisation mondiale du commerce

23 Pour que la tendance à la baisse de la part du commerce mondial détenue par l'Afrique s'inverse – ce qui est essentiel à la croissance et au recul de la pauvreté à l'avenir – l'OMC doit également procéder à une réorientation de ses activités et soutenir davantage le développement en Afrique. Comme nous l'avons vu au chapitre 8, la réussite de l'Afrique dépendra largement de l'accès aux marchés des pays développés et des pays en développement à croissance rapide, ainsi que de la capacité de la région de participer au commerce. Un aspect essentiel de l'accès aux marchés sera l'OMC et son « cycle de Doha de négociations sur le développement » qui a commencé en 2001. Il est nettement préférable que les questions commerciales soient résolues au niveau multilatéral au sein de l'OMC plutôt que par une multitude d'accords bilatéraux prêtant à confusion et souvent contradictoires. Lorsque ces accords bilatéraux existent, ils devraient être simples et n'imposer qu'un minimum d'obligations aux pays africains pauvres en termes de mesures politiques (cf. chapitre 8). L'adhésion à l'OMC devrait être nettement simplifiée pour les pays pauvres qui n'en sont pas encore membres. Trop souvent, le désir vif et compréhensible qu'a un pays pauvre d'adhérer à l'OMC est utilisé pour lui imposer tout un ensemble de conditions qui ne seront pas nécessairement d'une grande utilité pour ses problèmes immédiats, et qui risquent de faire diversion et de peser lourd sur une administration déjà surchargée. En outre, il faudrait investir davantage dans la capacité de procéder aux analyses nécessaires pour les négociations complexes et soutenir l'Afrique dans ses démarches judiciaires au sein de l'OMC, sur la question du coton par exemple. Trop souvent, les fonctionnaires n'ont pas le temps, la formation ou l'expérience nécessaires pour gérer les questions très pointues que cela suppose. Les initiatives relatives à l'enseignement supérieur décrites au chapitre 4 renforceraient considérablement leurs capacités. En outre, nous

devrions reconnaître les progrès importants qui ont été accomplis, y compris grâce au travail de la CEA et du Consortium de recherche économique africain.

24 Nous avons recommandé plusieurs manières dont le FMI et la Banque mondiale doivent modifier leurs méthodes de travail. La réforme des méthodes de travail de l'OMC et du comportement des pays développés qui en sont membres joue également un rôle central dans l'élargissement de l'accès aux marchés. L'OMC est un organisme très différent du FMI et de la Banque mondiale sur le plan des méthodes de travail. L'OMC possède un personnel administratif réduit et exerce ses activités principalement dans le cadre de négociations entre les « ambassadeurs » des pays membres. Deux questions cruciales se posent : premièrement, la manière dont ces négociations sont menées et ce qui est exigé des parties dans ces négociations ; et, deuxièmement, l'adhésion. Les pays africains sont perdants sur les deux tableaux. De notre point de vue :

- Au cours des négociations de l'OMC, les pays développés ne devraient chercher à obtenir qu'une réciprocité minimale des pays africains et des autres pays pauvres, afin de leur accorder une plus grande souplesse politique. Pour cela, il faudra améliorer le fonctionnement du traitement spécial et différentiel en faisant dépendre le recours juridique au litige d'un « test de développement ». Au cours de la réunion ministérielle qui se déroulera à la fin de cette année, les pays développés devraient faire une déclaration à cette fin et la faire suivre d'effet.
- L'adhésion à l'OMC ne devrait pas dépendre de l'acceptation de tout un ensemble de modalités complexes du type ADPIC ni d'un accord détaillé sur des services financiers ou autres. Les conditions d'adhésion devraient être simples et standard pour les pays pauvres, ce sur quoi les pays d'Europe devraient se mettre d'accord au cours de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC.

L'ONU

25 Les agences opérationnelles de l'ONU ont un rôle important à jouer, notamment en ce qui concerne le développement des capacités. D'après le projet Millénaire, bien que l'essentiel de l'assistance technique nécessaire pour aider les pays en développement à atteindre les OMD se trouve au sein des agences opérationnelles de l'ONU telles que l'OMS, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le PNUD, UN-HABITAT, l'UNICEF et le FNUP, leurs démarches incohérentes et leur comportement concurrentiel réduisent leur impact sur le terrain. Si ces agences ne sont pas bien liées aux IFI et aux donateurs bilatéraux au niveau national, la contribution qu'elles peuvent apporter sera réduite.

26 Des réformes s'imposent tant dans le mode de fonctionnement de l'ONU que dans la manière dont les donateurs lui apportent un soutien financier. L'ONU doit mieux aligner ses programmes sur les plans de développement nationaux. Elle doit consacrer plus d'efforts aux gouvernements difficiles que l'on sait pratiquer des violations des droits de l'homme ou exclure des groupes du développement en raison de leur sexe, de leur religion ou de leur origine ethnique. Elle doit faire plus pour harmoniser et coordonner les programmes de chaque agence avec les autres sections de l'ONU et avec les autres partenaires du développement. Nous envisageons la question de la coordination en vue de rendre l'aide humanitaire plus efficace au chapitre 5. En outre, l'ONU doit rendre davantage compte de ses performances au niveau des pays.

27 En contrepartie d'améliorations mesurables de l'efficacité au niveau des pays, les donateurs devraient apporter un financement des activités de base adéquat, stable et prévisible aux agences de l'ONU. Ceci devrait être sous-tendu par des rapports plus étroits entre l'efficacité et l'allocation des ressources. Les IFI et les donateurs bilatéraux doivent également s'engager à améliorer le dialogue avec l'ONU.

Recommandation : les équipes de direction de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC devraient accorder une plus grande priorité à l'accélération du développement de l'Afrique. Des propositions à cet effet devraient être présentées aux conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI (de préférence au cours des assemblées annuelles de 2005 des deux institutions, mais au plus tard à leurs assemblées de printemps de 2006) et à la réunion ministérielle de 2005 de l'OMC.

Conformément à la résolution relative aux activités opérationnelles de développement de l'ONU adoptée par la 59^e assemblée générale de l'ONU, **nous recommandons que le secrétaire général de l'ONU et le Groupe de développement de l'ONU renforcent la coordination des agences, des fonds et des programmes de l'ONU au niveau des pays, afin d'améliorer leur impact.**

10.5 Donner à l'Afrique plus de poids au sein des organisations multilatérales

28 Il est d'une importance fondamentale que les organisations multilatérales respectent véritablement le leadership africain et la vision qu'a l'Afrique de son propre développement. De notre point de vue, elles devraient être tenues de rendre davantage de comptes à leurs homologues et à leurs clients. Il existe deux domaines d'intervention prioritaires : l'évaluation, le pilotage et la modification de leurs interventions au niveau des pays, et la décision au niveau de leurs conseils d'administration. Tous deux sont importants. À l'heure actuelle, le manque de responsabilité au niveau des pays signifie que rien n'empêche le comportement arbitraire ou non coopératif et qu'il n'existe pas de recours contre lui. Nous recommandons de poursuivre la mise en œuvre de mécanismes tel qu'un groupe de surveillance mixte (gouvernements et donateurs) ou indépendant pour évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs, comme cela a été tenté avec grand succès en Tanzanie.

29 Mais, pour que la représentation et l'influence de l'Afrique progressent nettement dans les processus de décision aux conseils d'administration de ces organisations, qui ont chacune leurs propres modalités de gouvernance, il est également essentiel de renforcer la capacité de réponse. Ceci augmentera également les chances d'adoption des réformes préconisées ci-dessus. L'Union européenne possède une structure de gouvernance relativement bien équilibrée dans ses négociations avec l'Afrique, avec un conseil des ministres mixte regroupant des donateurs et des bénéficiaires, conformément à l'accord de Cotonou. Les décisions prises au sein des IFI sont dans la plupart des cas prises par leurs conseils d'administration. L'influence que l'Afrique y possède varie grandement. Au sein de la BAD, les pays africains détiennent 60 % des parts et 12 sièges sur 18 au conseil d'administration. Pour les Africains, il est clair qu'il s'agit de leur banque de développement tout comme les sud-américains ont le sentiment que la Banque interaméricaine de développement est leur banque. Les groupes de pays représentés sont d'une taille comparativement gérable : six pays en moyenne. En revanche, les pays africains ne détiennent qu'environ 4 % des parts et, sur les 24 groupes de pays représentés à la Banque mondiale et au FMI, qui comptent chacun plus de 20 membres, deux seulement sont africains. Les fonds mondiaux et les organisations non gouvernementales ont plusieurs structures de gouvernance, mais sont généralement dominés par les donateurs.

30 Ces dernières années, plusieurs propositions ont été faites pour renforcer la représentation africaine aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI, allant d'une amélioration de la capacité au sein des bureaux des administrateurs africains à une réallocation des votes de base, en passant par l'ajout de sièges aux conseils

d'administration. Parce que les règles de représentation aux conseils d'administration reposent sur des critères économiques, il est peu probable que la représentation africaine dépasse deux sièges sur 24 à court terme. Cependant, une décision pourrait être prise par consensus pour permettre la création temporaire (pour toute la période allant jusqu'à 2015), de deux postes d'administrateur supplémentaires pour l'Afrique. Ces deux administrateurs seraient chacun assistés d'un administrateur suppléant, dans chaque conseil d'administration. Cela faciliterait la tâche des administrateurs en cette période critique pour le développement de l'Afrique.

31 En outre, les principales décisions stratégiques pourraient être transférées à un « comité » dans chaque institution (décision adoptée par le FMI dans l'amendement de ses statuts en 1976 mais non suivie d'effet). Il s'agirait d'un organe de décision se composant de représentants politiques des pays membres, qui remplacerait le Comité financier et monétaire international consultatif actuel et le Comité de développement et qui aurait pour mission, entre autres, « d'analyser les développements du transfert de ressources réelles aux pays en développement ». Ceci conférerait à l'organe de direction de chaque institution une nature politique, plutôt que technocratique. Les deux présidents africains temporaires participeraient également à ces organes.

32 Il a également été demandé une plus grande ouverture dans le processus de désignation des responsables de la Banque mondiale et du FMI (et d'autres institutions internationales), lequel s'effectue, par convention, sur la base de l'allocation régionale plutôt que sur concours international ouvert. Nous appuyons ces demandes. Il s'agit là de postes très importants qui devraient être confiés aux meilleurs candidats disponibles, quelle que soit leur nationalité.

33 Un Conseil de sécurité de l'ONU plus représentatif serait plus sensible aux problèmes des régions qui, comme l'Afrique, ne sont actuellement pas représentées au sein des membres permanents, et serait plus crédible à leurs yeux. Le Groupe de haut niveau de l'ONU a élaboré deux formules d'élargissement. Toutes deux supposeraient six sièges pour chaque région du monde, dont l'Afrique. L'une d'elle suppose la création de nouveaux sièges permanents et l'autre des sièges renouvelables au lieu de sièges permanents.

Recommandations : (i) les pays d'Afrique devraient avoir un plus grand poids au sein des institutions multilatérales, principalement par une plus grande représentation aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ; (ii) le leadership stratégique et la prise de décision au FMI et à la Banque mondiale doivent relever des organes de décision des pays membres. À cette fin, un comité de prise de décision, se composant de représentants politiques des pays membres, devrait être créé dans chaque institution ; (iii) la désignation des responsables des institutions internationales devrait être décidée par concours ouvert en vue de trouver le meilleur candidat, et non pas selon la procédure traditionnelle qui limite les candidatures à certaines nationalités ; et (iv) dans chaque pays bénéficiaire, le gouvernement et les donateurs devraient former des groupes de surveillance en vue d'évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs ; (v) le Conseil de sécurité de l'ONU devrait être élargi afin que l'Afrique y soit mieux représentée.

34 Avant tout changement structurel, il est possible de renforcer l'influence de l'Afrique dans la structure actuelle du FMI et de la Banque mondiale. Comme l'expérience de la BAD le montre, la représentation seule ne suffit pas. Elle doit s'accompagner de la capacité d'assumer une représentation efficace. Des administrateurs compétents, bénéficiant d'un bon soutien technique, de leurs capitales notamment, ont des chances d'avoir un impact, tout comme la création de réseaux et la constitution d'alliances personnelles efficaces peuvent contribuer à la définition d'un programme et à l'élaboration de politiques. Un soutien technique plus important paraît tout à fait justifié, pour l'analyse politique ou la

traduction de documents dans les langues des capitales des pays représentés par exemple. Certains éléments d'un dispositif de soutien pourraient être prélevés sur le budget administratif des institutions, alors que, dans d'autres cas, le modèle d'un fonds de dépôt soutenant le travail analytique, tel que celui actuellement établi par plusieurs donateurs à la Banque mondiale et au FMI, serait approprié.

10.6 Surveillance, mesure et responsabilité

35 Pour gérer, il faut mesurer et surveiller. Pour que les citoyens du monde entier puissent exiger de leurs gouvernements qu'ils répondent de leurs actes et que les partenaires du développement soient responsables les uns envers les autres, ils doivent posséder des mécanismes raisonnablement objectifs et fiables pour surveiller les interventions menées et les résultats obtenus. Cette mesure est souvent techniquement assez difficile et nécessite des ressources. Il importe que les partenaires du développement soutiennent une surveillance objective. Cette surveillance est essentielle non seulement pour disposer des informations nécessaires pour la responsabilité politique et la gestion de base de la prestation des services, mais également pour tirer les enseignements de l'expérience et s'ajuster à l'évolution des circonstances.

36 Nous examinons brièvement certains des mécanismes de surveillance qui existent déjà. Ces mécanismes ont eu tendance à être axés sur la surveillance par les donateurs de la conformité des pays bénéficiaires (bien que le MAEP et les bilans économiques et de gouvernance de la CEA constituent des exemples bienvenus de systèmes développés par l'Afrique pour surveiller sa propre performance). Le concept de la responsabilité mutuelle nécessite que des mécanismes soient également mis en place et que la capacité soit développée afin de permettre aux pays bénéficiaires de surveiller la manière dont les donateurs tiennent leurs engagements.

37 Le Rapport de suivi mondial (RSM), préparé conjointement par la Banque mondiale et le FMI en collaboration étroite avec d'autres agences multilatérales et publié pour la première fois en 2004, fait le point sur la mise en œuvre des politiques et des mesures en vue d'atteindre les OMD et sur les résultats obtenus en termes de développement. Son objectif est d'informer la communauté internationale des progrès accomplis par rapport au programme de développement et des priorités d'action à la lumière des résultats obtenus. Il évalue les perspectives de réalisation des OMD en fonction des tendances actuelles, évalue les politiques des pays en développement, fait le point sur les politiques des pays développés et examine le rôle des agences multilatérales.

38 Le RSM est un outil précieux, mais il n'est pas axé spécifiquement sur l'Afrique et il n'a pas été rédigé en commun avec les gouvernements africains. Il n'oblige pas les donateurs à respecter des engagements précis, lesquels ont tendance, dans tous les cas, à être axés uniquement sur l'assistance au développement plutôt que sur tout l'ensemble des politiques des donateurs et à ne pas être suffisamment précis pour pouvoir être surveillés facilement. De même, de nombreux pays n'ont pas encore complètement fait leur la notion de responsabilité internationale et mutuelle, et nationale.

39 Mais les choses changent. La responsabilité mutuelle se trouve au cœur du partenariat entre le NEPAD/UA et le G8. D'une part, les pays africains se sont engagés à améliorer la gouvernance et les politiques de lutte contre la pauvreté et, de l'autre, le G8 a promis d'accorder plus d'assistance, de manière plus cohérente et d'une manière qui soutienne les progrès et les efforts accomplis par l'Afrique. Le but de la responsabilité mutuelle n'est pas de condamner en cas de problème, mais de réfléchir ensemble aux mesures à prendre et à ce qui doit être fait pour rester sur la bonne voie ou rectifier le tir.

40 Il existe plusieurs processus d'examen des performances des donateurs. Certains existent de longue date, tels que le partenariat stratégique pour l'Afrique qui est de plus en plus axé sur l'efficacité de l'aide et dont est né un mécanisme de surveillance du comportement des donateurs. Citons également les examens par les pairs réalisés entre les donateurs par le biais du CAD. Ces derniers sont publiés et font l'objet de débats, mais l'Afrique n'y participe pas suffisamment étroitement ou bien la capacité de mise en œuvre des résultats est insuffisante. Plus récemment, le Forum des partenaires de l'Afrique a mis sur pied un forum de dialogue entre le NEPAD/UA et le G8. En 2002, les chefs de gouvernement du NEPAD/UA ont demandé à l'OCDE et à la CEA d'élaborer une proposition commune d'examen mutuel de l'efficacité du développement, dont le premier rapport doit être présenté au printemps 2005. En outre, le secrétariat du NEPAD/UA a récemment fait des propositions d'examen régulier des performances de partenaires externes clé par rapport aux engagements pris et aux accords passés.

41 Tous ces mécanismes ont un rôle précieux à jouer, mais une certaine rationalisation s'impose. Un mécanisme institutionnalisé émanant de l'Afrique pour la surveillance complète des engagements des donateurs contribuerait fortement à obliger les donateurs à rendre compte de leurs actes. C'est à l'Afrique qu'il revient de prendre l'initiative à cet égard.

42 Cependant, aucun des mécanismes actuels ne rend compte de tout. D'une manière générale, ils ne mesurent pas les performances des donateurs par rapport à des engagements clairs, quantifiables et définis temporellement. C'est aux donateurs qu'il incombe de veiller à ce que leurs engagements soient transparents, clairs et mesurables. En outre, il n'existe aucun dispositif pour obliger ou encourager la mise en œuvre : l'impact de la plupart de ces mécanismes dépend actuellement de la volonté des donateurs de tenir compte de leurs résultats. Ce qui est nécessaire, c'est un dispositif qui repose sur le travail actuel mais qui ait une plus grande force obligatoire. Cette force obligatoire doit reposer sur des engagements clairs et sérieux dont la mise en œuvre, ou l'absence de mise en œuvre, est mesurée et publiée de manière très claire afin que les parlements et les peuples d'Afrique et d'ailleurs puissent vérifier s'ils sont honorés et réagir en conséquence.

Recommandation : Pour donner plus de force à nos recommandations, un mécanisme indépendant, qui reflète l'approche consultative de la Commission, devrait être établi pour surveiller les progrès accomplis et en rendre compte. Ce mécanisme pourrait, par exemple, être dirigé par deux personnalités influentes de poids au sein de la communauté internationale, dont un proviendrait d'Afrique et un autre de la communauté des donateurs, qui pourraient produire un rapport annuel succinct. Elles pourraient être assistées dans leur travail par une petite unité au sein d'une institution internationale ou africaine.

43 L'unité de soutien devrait être en mesure de s'appuyer sur les informations résultant des analyses mutuelles existantes et des données disponibles au plan national et international. Il existe en effet une grande quantité de données disponibles qu'il serait facile d'assembler et de structurer. Le rapport devrait comporter un plan en vue de remédier aux éventuels défauts et devrait être publié. Inévitablement, le rapport donnerait une « vue d'ensemble », mais il serait complété par des débats bilatéraux avec des donateurs individuels et les gouvernements africains sur les mesures à prendre. La durée de vie de l'unité de soutien pourrait être limitée à cinq ans, période au cours de laquelle les mesures à court et moyen terme devraient être mises en œuvre et une orientation serait choisie pour le long terme. Si les donateurs trouvaient cet outil utile et jugeaient intéressant d'en faire une application plus large, il serait possible de le prolonger ou de le développer.

10.7 La volonté politique

44 Il ne sera pas possible de progresser sur ces questions en l'absence de volonté politique réelle, en Afrique et à l'échelon international. Pour que les pays développés prennent des mesures vigoureuses et soutenues afin de soutenir le développement en Afrique, l'Afrique doit devenir une question de politique intérieure dans les pays développés, ce qui nécessite un leadership politique et un soutien politique. Le soutien peut provenir des parlementaires, des électeurs, des médias, du secteur privé et de l'ensemble de la société civile. Bien que toutes ces sources de pression soient interdépendantes, elles ont chacune leur propre rôle à jouer. C'est le leadership politique né sous l'influence de la société civile et des campagnes en faveur du développement qui a abouti à la création de la Commission pour l'Afrique. Les médias ont également joué un rôle important à cet égard, par exemple, grâce aux agences d'aide bénévoles et aux gouvernements qui ont soutenu les communautés touchées par le tremblement de terre et le tsunami de décembre 2004.

45 Tous ces mécanismes sont plus efficaces lorsqu'ils établissent le lien avec les individus et les organisations d'Afrique et d'ailleurs. Par exemple, le point de vue et l'efficacité des parlementaires insistant sur une action coordonnée dans les pays développés auront probablement plus de poids s'ils reposent sur les interactions avec les parlementaires d'Afrique. Les pressions du secteur privé dans le domaine du commerce, de la transparence ou du VIH/SIDA ont beaucoup plus de force lorsqu'elles résultent d'une interaction et d'un partenariat avec l'Afrique. Le partenariat ne doit pas avoir lieu simplement entre les gouvernements.

46 La Commission a reçu des contributions d'un nombre incroyablement élevé de personnes et de groupes « faisant le lien » entre l'Afrique et le reste du monde. Ces partenariats vont des initiatives caritatives individuelles aux échanges entre des organisations culturelles allant des clubs de sport aux musées, et des jumelages scolaires ou communautaires aux échanges plus institutionnalisés entre syndicats ou associations professionnelles. Le Global Social Trust du BIT, par exemple, pilote actuellement un programme au sein duquel les membres de syndicats du Luxembourg contribuent au financement de cotisations d'assurance médicale pour les pauvres du Ghana. Les possibilités sont pour ainsi dire infinies.

47 Ces liens nécessitent un financement généralement relativement réduit mais peuvent faire une différence considérable dans la vie des gens en Afrique et ailleurs. Nous en appelons aux particuliers pour qu'ils réfléchissent aux possibilités, en faisant preuve d'imagination et de respect mutuel. Une idée très prometteuse qui nous a été présentée est celle des « groupes de seniors », groupes de personnes compétentes et expérimentées dans les pays développés qui souhaiteraient mettre leur expérience à profit. Il faudrait également encourager les jeunes des pays développés à aller travailler et étudier en Afrique. Nous attendons avec impatience l'initiative de la Commission de l'Union européenne relative à la création d'un cadre européen à cette fin, ainsi que l'intégration des pays africains dans son programme Youth, en vue de faciliter ce type de service volontaire en Afrique et de le reconnaître dans les programmes d'étude.

48 Grâce à leur dévouement et à leur énergie créatrice considérables, les organisations de la société civile peuvent changer les idées et les croyances. Elles peuvent diffuser les bonnes pratiques de manière très large, en établissant des liens avec le secteur privé. Surtout, les voix individuelles et les actions de masse au niveau local peuvent faire une différence profonde. C'est pourquoi l'appel mondial à la lutte contre la pauvreté lancé en 2005 est tellement important. L'histoire montre que ce type d'action peut être très efficace. Par exemple, Jubilee 2000, initiative lancée par deux personnes, a inspiré une

pétition signée par plus de 20 millions de personnes. Un million de personnes sont descendues dans la rue dans le monde pour demander que la dette des pays pauvres soit annulée et cela a amené les gouvernements des pays développés à s'engager à annuler 100 milliards d'USD de dette. De nombreux groupes sont très enthousiastes à l'idée de partager leur expérience et leurs compétences dans tous les domaines, de la science de l'ingénierie à la création et à la gestion d'une société de taxis efficace et dynamique.

49 Les membres de la diaspora africaine influencent également depuis longtemps le développement et la politique dans leur pays d'origine. Leur intervention, large de nature, va de la préconisation à la participation à la résolution des conflits, en passant par la demande de reddition de comptes aux gouvernements africains. La diaspora peut potentiellement apporter une contribution extrêmement précieuse, y compris en termes de sensibilisation culturelle et d'engagements à long terme. Son rôle important se reflète dans le nombre croissant d'organisations de la diaspora et leurs relations de plus en plus collaboratives avec les gouvernements d'Afrique et l'Union africaine. Par exemple, certains gouvernements réfléchissent à la question de la double nationalité pour les émigrés de la deuxième et de la troisième génération et à l'octroi de droits de vote aux expatriés.

50 Le succès des actions individuelles menées localement ne se limite pas aux pays développés. Par exemple, des enquêtes menées localement sur la prestation de services (afin de déterminer l'efficacité des services publics) ont joué un rôle crucial au Ghana, au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda et au Zimbabwe en ce qu'elles ont permis d'envoyer des messages puissants au gouvernement et ont abouti à des stratégies spécifiques d'amélioration de la prestation de services. En Zambie, la société civile a joué un rôle marqué dans la campagne menée contre le troisième mandat en 2001 et a continué à faire pression sur le gouvernement actuel en matière de réforme constitutionnelle et de lutte contre la corruption, avec un certain succès.

51 De nombreuses personnes physiques et morales ont consacré de leur temps et de leur énergie pour faire part de leurs idées à la Commission, soit en participant à la série de consultations que nous avons organisées soit en nous adressant des soumissions écrites. Nous avons soigneusement étudié leur point de vue pendant l'élaboration de notre rapport. Nous invitons tous ceux qui ont contribué à notre travail à continuer à appliquer l'enthousiasme dont ils ont fait preuve pour encourager les hommes politiques et les chefs d'entreprise à maintenir l'Afrique en haut de leur ordre du jour et à travailler avec eux à son développement.

52 Nous avons indiqué que le développement de l'Afrique doit être tiré en premier lieu par les actions menées en Afrique et que le soutien extérieur fera une différence colossale. La différence dépendra de la confiance entre les partenaires et, notamment, de la possibilité pour l'Afrique de compter sur ses partenaires pour maintenir un soutien régulier à long terme. Il n'y aura toutefois pas de tribunal pour obliger les pays développés à tenir leurs promesses. Seul le leadership politique puissant et le soutien tout aussi puissant des électeurs pourront les y obliger. Ce type d'intervention va bien au-delà des réactions à une famine ou à une tragédie particulière. La société civile des pays développés qui exige des actions à long terme devra également continuer à offrir son soutien et à faire campagne.

53 Un des avantages d'un consensus politique dans les pays développés est que l'ensemble de l'appareil étatique peut être encouragé à prendre des mesures à plus grande échelle et de manière plus cohérente. Nombre des décisions prises par les pays développés qui affectent les pays en développement concernent inévitablement les ministères du Développement, des Finances, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture, des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité. La cohérence des politiques et des actions entre ces ministères est cruciale. Pourtant, ils laissent souvent

l'impression de suivre des programmes séparés. C'est aux chefs de gouvernement qu'il incombe d'exiger la cohérence nécessaire. Ainsi, les sommets du G8 et de l'Union européenne en 2005, où l'Afrique figurera au centre du programme, fourniront une occasion spéciale de pousser les administrations nationales à prendre les mesures vigoureuses et cohérentes nécessaires pour une impulsion forte pour l'Afrique.

54 La cohérence entre les différents pays ne signifie de toute évidence pas que tous doivent faire la même chose. Chaque pays a ses propres points forts, ses rapports historiques, ses responsabilités et ses contraintes. Tous les pays ne sont pas soumis aux mêmes pressions et impératifs politiques. Certains pays ont des obligations administratives ou constitutionnelles qui les empêchent de participer à certains types d'initiative. D'autres tirent de grandes connaissances ou forces de leur structure industrielle – de l'agriculture ou des produits pharmaceutiques, par exemple. D'autres encore ont plus d'expérience dans le domaine de l'eau ou des infrastructures de transport. Un plan d'action cohérent s'appuiera sur les forces des différentes institutions et compétences de chaque pays. La cohérence ne signifie pas un modèle rigide ou une voie unique. Certains pays souhaiteront participer à une impulsion forte de manière largement multilatérale. D'autres voudront s'appuyer davantage sur leurs propres institutions. L'essentiel est que les pays développés apportent les ressources nécessaires et organisent les politiques et activités liées de manière complémentaire et cohérente. La meilleure façon de le faire est en soutenant explicitement et systématiquement les efforts des pays et institutions d'Afrique.

55 En définitive, ce sont les peuples d'Afrique et les citoyens du reste du monde qui doivent insister pour que des mesures soient prises, des mesures basées sur leurs objectifs communs et sur la solidarité qui sont à la base de l'humanité commune. Nous autres commissaires avons grande confiance en le pouvoir de la solidarité et de l'humanité commune. Nous avons pu voir leur valeur en travaillant ensemble et dans nos interactions et nos consultations en Afrique et ailleurs. Ce pouvoir crée l'énergie et l'engagement dont résultera la transformation essentielle à la renaissance de l'Afrique.

Recommandations pour que tout cela devienne une réalité

Si l'Afrique veut prendre son développement en mains, elle doit pouvoir participer davantage aux décisions qui la concernent le plus directement. Elle doit mieux se faire entendre dans les forums internationaux. Enfin, elle doit être en mesure d'exercer une pression beaucoup plus forte sur le monde riche, afin de l'amener à honorer ses engagements envers les pauvres d'Afrique. Un système de surveillance indépendant doit être mis sur pied pour cela.

Renforcer les institutions multilatérales africaines

- Les actionnaires de la Banque africaine de développement devraient viser à faire de cette dernière la première institution financière d'Afrique avant 10 ans. Le nouveau président devrait présenter des propositions au cours des six mois suivant sa prise de fonction. Les actionnaires devraient soutenir avec vigueur leur mise en œuvre.
- Un nouveau renforcement du rôle de la Commission économique pour l'Afrique devrait être vigoureusement soutenu.

Changer les organisations multilatérales

Stratégie

- Les équipes de direction de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC devraient accorder une plus grande priorité à l'accélération du développement de l'Afrique. Des propositions à cet effet devraient être présentées aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI (de préférence au cours de leurs assemblées annuelles de 2005, mais au plus tard à leurs assemblées du printemps 2006) et à l'assemblée ministérielle de 2005 de l'OMC.
- Le secrétaire général de l'ONU et le groupe Développement de l'ONU devraient renforcer la coordination des agences, fonds et programmes des Nations unies au niveau national, afin d'améliorer leur impact.

Rôle

- Les pays d'Afrique devraient avoir un plus grand poids au sein des institutions multilatérales, principalement par une plus grande représentation aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI.
- Le leadership stratégique et la prise de décision au FMI et à la Banque mondiale devraient relever des organes de décision des pays membres. À cette fin, un comité de prise de décision, se composant de représentants politiques des pays membres, devrait être créé dans chaque institution.
- La désignation des responsables des institutions internationales devrait être décidée par concours ouvert en vue de trouver le meilleur candidat, et non pas selon la procédure traditionnelle qui limite les candidatures à certaines nationalités.
- Dans chaque pays bénéficiaire, le gouvernement et les donateurs devraient former des groupes de surveillance en vue d'évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs.
- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait être élargi afin que l'Afrique y soit mieux représentée.

Mise en place de mécanismes de surveillance indépendants efficaces

- Pour donner plus de force à nos recommandations, un mécanisme indépendant, qui reflète l'approche consultative de la Commission, devrait être établi pour surveiller les progrès accomplis et en rendre compte. Ce mécanisme pourrait, par exemple, être dirigé par deux personnalités influentes de poids au sein de la communauté internationale, dont un proviendrait d'Afrique et un autre de la communauté des donateurs, qui pourraient produire un rapport annuel succinct. Elles pourraient être assistées dans leur travail par une petite unité au sein d'une institution internationale ou africaine.

Glossaire

3x5

Initiative de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) visant à offrir un traitement antirétroviral à 3 millions de personnes d'ici à la fin de l'année 2005.

0,7 %

Niveau du revenu national brut (RNI) que les pays riches devraient mettre à disposition pour l'aide officielle au développement (AOD) en faveur des pays en développement, comme recommandé par la commission Pearson en 1970. En 2003, cinq donateurs seulement avaient atteint cet objectif : le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, la Finlande, l'Espagne, le Royaume-Uni, la France et la Belgique ont récemment annoncé un calendrier pour l'atteindre.

Accord de Cotonou

Accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP signé en juin 2000 à Cotonou, au Bénin. Il remplace la convention de Lomé. Son objectif principal est la lutte contre la pauvreté « par le dialogue politique, l'aide au développement et une coopération économique et commerciale plus étroite ».

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Fondement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le GATT couvre la réglementation relative au commerce des marchandises. Le GATT est le cadre principal dans lequel les autres accords (agriculture, normes sanitaires et phytosanitaires, etc.) sont adoptés. Le GATT a été créé en 1947.

Accord sur le commerce des droits de propriété intellectuelle (ADPIC)

L'ADPIC établit un cadre obligeant tous les états membres de l'OMC à avoir une législation minimum pour protéger les principales catégories de propriété intellectuelle.

Agence de garantie des investissements multilatéraux (AGIM)

La AGIM, qui appartient au groupe Banque mondiale, est une compagnie d'assurance mondiale pour investisseurs privés, qui offre également des conseils aux pays sur les investissements à l'étranger. Son objectif est de promouvoir les investissements directs à l'étranger dans les pays en développement afin de soutenir la croissance et la lutte contre la pauvreté.

Aide humanitaire

Aide temporaire visant à réduire rapidement la souffrance humaine, y compris « les objets indispensables à la survie de la population civile (denrées alimentaires, cultures, bétail, eau, installations hydrauliques et travaux d'irrigation, médicaments, objets nécessaires pour le culte religieux, vêtements, literie et abri) »¹.

Aide multilatérale

Aide canalisée par le biais d'organismes internationaux tels que les agences de l'ONU ou la Banque mondiale.

Aide officielle au développement (AOD)

Décaissements de prêts accordés à des conditions de faveur (par exemple, les intérêts dus sont inférieurs au taux d'intérêt qui serait appliqué par les marchés financiers) et de subventions par les agences officielles des membres du Comité d'assistance au développement (CAD), par les institutions multilatérales et par les pays n'appartenant pas au CAD en vue de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays et territoires des pays en développement (selon la définition donnée à la partie I de la liste des bénéficiaires du CAD). Les subventions représentent au moins 25 % des prêts accordés (calculés au taux d'escompte de 10 %).

ADI 14

La plus grande source de ressources pour l'ADI se compose des nouvelles contributions des pays donateurs, après les ressources internes. Les donateurs indiquent la somme qu'ils s'engagent à verser à l'ADI pour une période de trois ans. Le dernier réapprovisionnement (pour la période de trois ans commençant en juillet 2005 et se terminant en juin 2008), ADI 14, s'est terminé en février 2005 et a vu la plus grande augmentation des ressources de l'ADI en 20 ans.

Analyse d'impact social et d'impact sur la pauvreté

Une analyse d'impact social et d'impact sur la pauvreté suppose une analyse de l'impact des réformes politiques sur le bien-être de différents groupes de parties prenantes, en accordant une attention particulière aux pauvres et aux vulnérables. Cette analyse joue un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Elle favorise l'adoption de politiques reposant sur la connaissance des faits et encourage le débat sur les possibilités de réforme politique.

Application de la législation forestière et amélioration de la gouvernance en Afrique (AFLEG)

Processus visant à accroître l'engagement international en faveur de la lutte contre l'exploitation forestière illégale et la corruption dans le secteur forestier, en reconnaissant que les pays producteurs et consommateurs ont tous un rôle à jouer dans la réduction de l'exploitation illégale du bois et de son commerce. Le processus a été officiellement lancé à Yaoundé, au Cameroun, en octobre 2003, lorsque des représentants de 39 pays ont signé une déclaration commune énonçant leur détermination à s'attaquer au problème de l'exploitation forestière illégale (la déclaration AFLEG).

Approche sectorielle

Une approche sectorielle synthétise toutes les perspectives politiques au sein d'un secteur, présente une politique coordonnée pour toutes les activités du secteur et guide toutes les dépenses de ce secteur (gouvernements, donateurs, intervenants privés et ONG) par le biais d'une seule et même stratégie.

Assistance juridique mutuelle (AJM)

Lorsque les autorités d'un pays mènent une enquête sur un délit qui s'est en partie produit à l'étranger ou dont les preuves sont disponibles à l'étranger uniquement (coordonnées du compte bancaire d'un suspect, par exemple), elles demandent aux autorités de ce pays de les aider dans leur enquête.

Association pour le développement international (ADI)

Cette association, qui appartient au groupe Banque mondiale, a été créée en 1960. Elle accorde des prêts sans intérêts et des subventions aux pays les plus pauvres.

Assurance du risque politique (ARP)

Assurance couvrant les risques résultant des actions imprévues des gouvernements, telles que les ruptures de contrat, l'expropriation de biens, les mesures gouvernementales empêchant les transferts des devises, la guerre et les troubles publics.

Avantage comparé

Capacité de produire un bien à un coût inférieur, par rapport à d'autres biens, par rapport à un autre pays.

Banque africaine du développement (BAD)

Banque de développement multilatérale régionale, engagée dans la promotion du développement économique et du progrès social de ses pays membres régionaux d'Afrique. Ses actionnaires se composent de 53 pays d'Afrique et de 24 pays d'Amérique, d'Europe et d'Asie. Créée en 1964, elle a son siège à Abidjan, en Côte-d'Ivoire, bien qu'elle exerce actuellement ses activités à partir de Tunis en raison de l'instabilité en Côte d'Ivoire.

Banque européenne d'investissement (BEI)

La BEI, institution de financement de l'Union européenne, contribue à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des États membres. À l'extérieur de l'Union européenne, la BEI met en œuvre les volets financiers des accords conclus au titre des politiques européennes de coopération et d'aide au développement.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Cf. « Banque mondiale (Groupe) ».

Banque mondiale (Groupe)

Nom abrégé et couramment employé pour désigner la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), une des institutions de Bretton Woods. Le groupe Banque mondiale se compose de la BIRD, ainsi que de l'Association pour le développement international (ADI), de la Société financière internationale (SFI), de l'Agence de garantie des investissements multilatéraux (AGIM) et du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

Capacité

Aptitude des personnes physiques, des personnes morales et des sociétés à s'acquitter de leurs fonctions, résoudre les problèmes et définir et atteindre leurs propres objectifs. Dans le cadre du développement, le « développement des capacités » fait référence à l'investissement dans les ressources humaines, les institutions et les pratiques qui, ensemble, permettent à un pays d'atteindre ses objectifs de développement (Banque mondiale, 1997).

Climat des investissements

Le climat des investissements se compose des facteurs locaux qui façonnent les possibilités et les incitations pour les entreprises d'investir de manière productive, de créer des emplois et de se développer. Les politiques et les comportements du gouvernement jouent un rôle majeur à cet égard en ce qu'ils affectent le coût, le risque et les obstacles à la concurrence auxquels les entreprises se trouvent confrontées. Parmi les questions importantes identifiées dans les études et les enquêtes sur le monde des affaires, citons : la prévisibilité des politiques, la stabilité macro-économique, la prestation correcte des services de santé, d'éducation et d'infrastructure, la qualité et la responsabilité des systèmes de gestion des finances publiques, la prévisibilité et la transparence des systèmes fiscaux, la nature de la réglementation des affaires, le niveau de corruption, un système judiciaire équitable et efficace, un droit de la concurrence bien respecté, l'efficacité des marchés financiers, l'instabilité politique, les conflits et la criminalité.²

Club de Paris

Groupe informel de créanciers bilatéraux officiels dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et soutenables aux difficultés de paiement des pays débiteurs. Les créanciers du club de Paris peuvent accepter un rééchelonnement de la dette qui leur est due. Le rééchelonnement permet d'accorder à un pays un allègement de sa dette par le report et/ou la réduction du service de la dette.

Coltan

Le coltan (version abrégée de « Colombite-Tantalite ») est un minerai métallique, que l'on trouve principalement dans l'est de la République démocratique du Congo. Une fois raffiné, le coltan produit du tantale métallique, qui peut stocker des charges électriques élevées et est par conséquent employé dans les condensateurs qui entrent généralement dans la composition des téléphones mobiles.

Comité d'aide au développement (CAD)

Comité de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) chargé des questions de coopération au développement.

Comité des sages

Comité indépendant de personnalités éminentes dont la création est proposée au sein de l'Union africaine en vue de soutenir les efforts du Conseil de la paix et de la sécurité, notamment dans les domaines de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix.

Commission Brandt

Commission indépendante consacrée au développement international créée en 1977 par le président de la Banque mondiale, Robert McNamara. Présidée par l'ancien chancelier allemand Willy Brandt, la Commission avait pour mission d'influencer l'opinion publique afin d'amener les gouvernements à changer d'attitude et de faire des propositions dans le but de relancer les négociations entre les pays du Nord (pays riches) et ceux du Sud autour du développement mondial. Elle est à l'origine de deux rapports influents : *Nord-Sud* (1980) et *Crise commune* (1983).

Commission économique pour l'Afrique (CEA)

Créée en 1958, la CEA est une des cinq commissions régionales placées sous la direction administrative du siège de l'ONU. Elle a pour mission de soutenir le développement économique et social de ses 53 États membres, de favoriser l'intégration régionale et de promouvoir la coopération internationale pour le développement de l'Afrique.

Communautés économiques régionales (CER)

Organisations africaines multilatérales desservant chacune une ou plusieurs régions d'Afrique : l'Afrique du Nord, l'Afrique orientale, l'Afrique occidentale, le centre de l'Afrique et l'Afrique australe.

Consolidation de la paix

« Activités axées sur la création et le soutien durable en faveur d'institutions politiques, socio-économiques et culturelles viables, capables de s'attaquer aux causes réelles des conflits et d'assurer la médiation en cas de conflit social, et autres initiatives visant à créer les conditions nécessaires pour une paix durable et la stabilité. Ces activités cherchent également à promouvoir l'intégration de groupes marginalisés ou concurrents dans le reste de la société, par l'accès équitable aux processus de décision, aux réseaux sociaux, aux ressources économiques et aux informations et peuvent être mises en œuvre à toutes les étapes d'un conflit. »³

Contrats à terme sur les butins

Droits octroyés par avance d'extraire des ressources dans des zones que les rebelles espèrent capturer pendant la guerre. Les rebelles vendent ces droits pour financer leurs attaques. Uniques à l'Afrique, les contrats à terme sur les butins ont été utilisés pour déclencher au moins un conflit armé et pour en prolonger au moins trois.⁴

Contribution fixée

Contribution financière non volontaire au budget des services administratifs de l'ONU (ou de toute autre organisation internationale) qu'il est demandé à chaque État membre de verser. Elle est calculée en fonction du PNB. Elle est à distinguer des contributions volontaires au financement d'activités autres que les services administratifs que les États membres peuvent choisir de verser à des agences ou activités particulières.

Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

Généralement appelé convention de l'OCDE contre la corruption, ce traité international signé en 1997 et entré en vigueur en 1999 oblige les pays développés à criminaliser la corruption pratiquée par leurs entreprises exerçant des activités à l'étranger. Tous les pays de l'OCDE ont ratifié la convention, ainsi que cinq autres (l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili et la Slovaquie). Un système d'évaluation par les pairs permet de surveiller le respect de la convention.

Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC)

Traité international négocié entre 2001 et 2003, et ouvert à la signature en décembre 2003, sous les auspices du Bureau des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, définissant des normes mondiales de lutte contre la corruption à l'intention des gouvernements. Les principales sections couvrent les mesures de prévention, les délits qui devraient être criminalisés, la coopération internationale, y compris en ce qui concerne le rapatriement des actifs volés, l'assistance technique et le suivi.

Courtage des armes

L'organisation et la facilitation du transfert d'armes entre des fournisseurs et des acheteurs qui peuvent se trouver, sans que cela soit nécessairement le cas, à l'extérieur du pays. Le courtage des armes peut couvrir une multitude d'activités différentes, allant de la passation d'accords à l'organisation des modalités de transport et de dédouanement. Les courtiers en armes tirent généralement un grand bénéfice sans nécessairement prendre possession ou être propriétaires des marchandises dont ils organisent le transfert.⁵

Croissance économique

Augmentation annuelle de la production totale de biens et services d'un pays ou augmentation annuelle du revenu total d'un pays.

Double criminalité

Principe selon lequel un crime particulier est reconnu dans le système juridique de deux pays distincts. Par exemple, un pays reconnaîtra « l'abus de privilège » comme un délit à part entière, alors qu'un autre y verra une faute disciplinaire, mais pas un délit.

Droit de douane

Taxe imposée sur les importations par un gouvernement. Il peut s'agir d'un prix fixe par unité de produits importés (droit spécifique) ou d'un pourcentage fixe de la valeur (droit ad valorem).

Droits de tirage spéciaux (DTS)

Un droit de tirage spécial est un actif de réserve internationale créé par le FMI en 1969, afin de compléter les réserves officielles des pays membres. Les droits de tirage spéciaux sont alloués aux États membres en proportion de leurs quotas au FMI. Ils servent également d'unité de compte au FMI et à d'autres organisations internationales. Leur valeur est déterminée par un panier composé des principales devises internationales.

Économie informelle

Le concept d'économie informelle s'oppose à celui d'économie « formelle », partie de l'économie dont les activités sont enregistrées dans les comptes nationaux et qui sont soumises aux règles et réglementations imposées par le gouvernement. Par opposition, les activités économiques du secteur informel ne sont pas comptabilisées dans les comptes nationaux (c'est pour cette raison qu'elles sont souvent dites « invisibles ») et ne sont pas soumises aux règles formelles qui régissent les contrats, l'octroi de licences, le droit du travail, la communication d'informations et la fiscalité (BIT, 1984). La qualité des informations relatives à la taille, l'ampleur et la composition de l'économie informelle en Afrique est généralement très médiocre.

Éducation de base

L'UNESCO (2004) définit l'éducation de base comme « l'éventail complet d'activités éducatives, se déroulant dans des cadres différents, en vue de répondre aux besoins d'apprentissage de base définis dans la déclaration mondiale de l'Éducation pour tous [Jomtien, Thaïlande, 1990]. D'après la classification standard internationale de l'éducation, l'éducation de base se compose de l'enseignement primaire [première étape de l'éducation de base] et du premier cycle d'enseignement secondaire [deuxième étape]. Elle couvre également un large éventail d'activités publiques et privées non formelles et informelles visant à répondre aux besoins d'apprentissage de base des personnes de tous âges. Le NEPAD/UA définit l'éducation de base comme un cycle de neuf ans. »

Éducation pour tous

Le programme Éducation pour tous remonte à la conférence de Jomtien de 1990. En 2000, les pays ont renouvelé leur engagement et défini six objectifs dans le cadre d'action de Dakar (2000) : la protection et l'éducation de la petite enfance, la formation des jeunes et des adultes, l'égalité des sexes, l'éducation primaire universelle, l'alphabétisation et la qualité.

Égalité des sexes

Égalité de l'accès pour les deux sexes. Un exemple classique est la scolarisation, le taux de scolarisation des filles étant généralement inférieur à celui des garçons.

Envois de fonds

Transferts de fonds effectués par des immigrés employés ou ayant l'intention de rester employés dans un autre pays où ils se considèrent résidents.

Évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIP)

L'évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIP) évalue chaque année la qualité des performances politiques et institutionnelles des emprunteurs de la Banque mondiale dans des domaines en rapport avec la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. Ces évaluations ont commencé à la Banque mondiale à la fin des années 1970 dans le but de faciliter l'allocation des ressources de prêt.

Évaluation et plan d'action pour les pays pauvres très endettés (EPA PPTE)

L'évaluation et le plan d'action PPTE évaluent la qualité et la capacité des systèmes de dépenses publiques des PPTE et formulent des plans d'action en vue de les renforcer.

Exclusion

Refus des droits ou de l'accès aux processus de décision et aux services, y compris au système de la justice, à certains groupes. L'exclusion repose souvent sur l'identité : le sexe ou l'origine ethnique, par exemple.

Facilité de financement internationale (FFI)

Lancée en janvier 2003 par les ministères britanniques des Finances et du Développement international, la FFI est un mécanisme de financement conçu pour augmenter considérablement le financement du développement à court terme. Elle permettrait d'obtenir des fonds supplémentaires sur les marchés des capitaux internationaux par l'émission d'obligations, en fonction des engagements à long terme et exécutoires des donateurs. Les pays donateurs participants seraient tenus de rembourser les porteurs d'obligations par les versements d'aide futurs.

Facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté (FCLP)

La facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté est une facilité de prêts à taux d'intérêt réduits du FMI destinée aux pays à bas revenus. Les programmes pris en charge par cette facilité sont sous-tendus par des stratégies de lutte contre la pauvreté nationales complètes.

Fonds africain de développement (FAD)

Le Fonds africain de développement octroie un financement de développement à des conditions de faveur aux pays membres régionaux à bas revenus de la Banque africaine du développement. Ses fonds proviennent principalement des contributions et des réapprovisionnements périodiques des États participants. Le Fonds finance des projets, l'assistance technique et des études ayant pour but de promouvoir la lutte contre la pauvreté.

Fonds monétaire international

Le FMI se compose de 184 membres et a pour mission d'encourager la coopération monétaire mondiale, d'œuvrer à la stabilité financière, de faciliter le commerce international, de promouvoir un niveau d'emploi élevé et une croissance économique soutenable et de réduire la pauvreté.

Fonds de développement

Mécanisme de financement public qui octroie des subventions dans le cadre d'un processus compétitif. Les fonds sont établis pour répondre à des objectifs spécifiques, tels que l'offre de services financiers aux pauvres. Il incombe aux candidats de proposer des manières innovantes d'atteindre les objectifs du fonds. Les offres sont évaluées par rapport à des critères transparents et les candidats retenus doivent effectuer un apport de fonds égal (ou supérieur) au montant de la subvention. Ainsi, le secteur public partage une partie des risques initiaux associés aux investissements.

Formation professionnelle

Programmes ayant pour fonction principale de préparer les étudiants à l'entrée directe dans une profession ou un métier (UNESCO, 2004).

G7

Groupe de sept grands pays industrialisés : le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis.

G8

G7 plus la Fédération de Russie.

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Le groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental établi en 1999, sous les auspices du G7. Affilié à l'OCDE, son objectif est de développer et de promouvoir des politiques nationales et internationales visant à lutter contre le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme. Plusieurs organismes régionaux ont été créés sur le modèle du GAFI, y compris en Afrique.

Groupe de contact des entreprises

Groupe d'investisseurs de premier plan en Afrique, créé à la suite d'une réunion d'affaires présidée par le ministre britannique des Finances Gordon Brown à Londres, le 20 juillet 2004, afin de contribuer au travail de la Commission pour l'Afrique. Le groupe a réalisé des analyses dans plusieurs domaines : la gouvernance et la transparence, les infrastructures, le climat des investissements, les petites entreprises, le leadership et le développement des capacités, la réforme douanière, le commerce et le VIH/SIDA. Des débats sur ces thèmes ont été organisés dans toute l'Afrique et aux États-Unis. Les articles ont été soumis à la Commission en décembre 2004 et publiés sur le site Web de la Commission pour l'Afrique.

Infrastructures

Infrastructures économiques, y compris dans les domaines de l'énergie, du transport, des technologies de l'information et de la communication, de l'alimentation en eau et de l'assainissement et des autres ressources hydrauliques, et infrastructures sociales telles que les écoles et les centres médicaux.

Infrastructures post-récolte

Infrastructures de stockage, de transformation et de distribution des produits agricoles, entre la production et la consommation finale.

Initiative Fast-track (IFT)

Lancée en juin 2002 en tant que réponse pratique à l'engagement Éducation pour tous, cette initiative vise à mobiliser des ressources plus importantes et mieux coordonnées pour les pays à bas revenus qui font de réels efforts pour améliorer le système d'enseignement primaire. Reposant sur les principes du consensus de Monterrey, l'IFT est basée sur la responsabilité mutuelle : l'augmentation du soutien des donateurs en faveur de l'enseignement primaire dépend de la performance des politiques d'un pays et de son comportement responsable vis-à-vis des résultats.

Institutions de Bretton Woods

Les institutions de Bretton Woods sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (connue sous le nom de « Banque mondiale ») et le Fonds monétaire international (FMI), qui ont été créés au cours d'une réunion de 43 pays à Bretton Woods, dans le New Hampshire, aux États-Unis, en juillet 1944.

Interhamwe

Milice Hutu qui a abouti au génocide de 1994 au Rwanda et dont des membres se sont enfuis en RDC après le génocide.

Investissements directs étrangers (IDE)

Acquisitions à l'étranger par une entreprise d'actifs physiques, tels que des unités de production et de l'équipement, dont l'exploitation est gérée à partir de la société mère en dehors du pays où l'acquisition a lieu. Relèvent également de cette catégorie les fusions/acquisitions d'entreprises dans un pays avec/par des entreprises situées dans un autre pays.

Liens aux marchés

Facteurs qui permettent d'accéder aux possibilités commerciales : le financement, le savoir-faire commercial et les informations, les infrastructures et la technologie. Par exemple, les agriculteurs ont besoin de routes pour amener leurs produits sur les marchés. Les entrepreneurs ont besoin de financement pour monter leur entreprise et se lancer dans de nouvelles activités. Par les relations qu'elles entretiennent avec les petites entreprises, les grandes entreprises nationales et étrangères peuvent jouer un rôle important en les aidant à remédier à l'insuffisance des liens aux marchés. Elles leur ouvrent de nouvelles possibilités en leur confiant la vente ou la distribution de leurs produits, et peuvent également leur offrir une assistance technique financière et technologique et les aider à développer leurs compétences commerciales.

Libéralisation des échanges

Réduction des droits de douane et suppression ou assouplissement des obstacles non tarifaires.

Licences obligatoires

Autorisation accordée par un gouvernement à un autre gouvernement ou à une société de fabriquer et de vendre un produit (un médicament par exemple) sans l'accord du détenteur du brevet. Les licences obligatoires sont généralement délivrées lorsque cela est dans l'intérêt public, pour des raisons de défense ou de santé publique par exemple.

Maintien de la paix (opérations de soutien de la paix)

Le « programme pour la paix » de l'ONU définit le maintien de la paix comme le déploiement d'une présence de l'ONU sur le terrain, c'est-à-dire avec le consentement de toutes les parties concernées, ce qui suppose normalement la présence de personnel militaire et/ou policier de l'ONU ainsi que, bien souvent, des civils. Le maintien de la paix est une technique qui élargit les possibilités de prévention de conflit et de pacification⁶. Dans le présent rapport, nous employons l'expression « maintien de la paix » en tant qu'expression générique recouvrant toutes les activités de déploiement militaire et civil dans une zone de conflit, avec ou sans le consentement de toutes les parties concernées, y compris le maintien de la paix, le respect de la paix, la consolidation de la paix/la pacification et la diplomatie préventive. Certains pays et certaines organisations emploient également l'expression « opérations de soutien de la paix ».

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

Système volontaire lancé en 2002 et ouvert à tous les membres de l'Union africaine (voir plus loin), dont le but est de promouvoir l'adoption de normes de gouvernance définies d'un commun accord. Pour accéder au MAEP, un État doit signer la déclaration 2002 sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise du NEPAD et s'engager à se soumettre à des évaluations régulières réalisées par ses pairs. Les quatre premières évaluations sont en cours de réalisation.

Micro-finance

Offre de services financiers aux pauvres, y compris : crédits à petite échelle, comptes d'épargne, comptes de dépôt, services d'assurance, prêts hypothécaires favorables aux pauvres, etc.

Négoce des armes extraterritorial

Négociants d'armes agissant d'un pays autre que leur pays de résidence ou dont ils sont ressortissants.

Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)

Le NEPAD est un programme de l'UA qui a été adopté à la 37^e session de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement en juillet 2001. Sa mission est de renforcer la paix, la sécurité, la gouvernance politique et économique et l'intégration régionale.

Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

À l'assemblée générale de l'ONU en 2000, les gouvernements se sont engagés à atteindre les objectifs suivants d'ici à 2015 : l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies, la soutenabilité environnementale et le développement d'un partenariat mondial pour le développement.

Organisation mondiale du commerce (OMC)

Créée le 1^{er} janvier 1995, suite au cycle de l'Uruguay, l'OMC a remplacé le GATT en tant que fondement juridique et institutionnel du système d'échange multilatéral des pays membres. Elle pose les principales obligations contractuelles déterminant la manière dont les gouvernements élaborent et mettent en œuvre la législation et la réglementation relative au commerce intérieur. Il s'agit également de la tribune au sein de laquelle les relations commerciales entre les pays évoluent par le débat collectif et la négociation.

Organisation non gouvernementale (ONG)

Organisation n'appartenant pas à un gouvernement. Les ONG sont généralement des organisations sans but lucratif. Voir également « société civile ».

Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)

Groupe de grands pays industriels promouvant la croissance et un niveau d'emploi élevé parmi ses membres, encourageant le commerce international et contribuant au développement économique mondial.

Organisation pour l'unité africaine (OAU)

L'Organisation pour l'unité africaine a été créée en mai 1963. Son objectif était de promouvoir l'unité et la solidarité des États africains et de parler pour l'ensemble du continent. Elle a été remplacée par l'Union africaine en juillet 2002.

Orphelins de l'aide

Pays qui reçoivent un soutien des donateurs d'une petitesse disproportionnée.

PARIS 21

Réseau international de statisticiens, de décideurs politiques et d'agences de développement créé en novembre 1999 dans le but d'améliorer l'élaboration de politiques reposant sur la connaissance des faits. Ses activités tournent autour de l'amélioration de l'image des statistiques, de la promotion de l'apprentissage par l'expérience entre les pays et du développement et de la mise en œuvre des meilleures pratiques.

Parité du pouvoir d'achat (PPA)

Taux de change qui explique les différences de prix entre les pays et qui permet les comparaisons internationales de la production réelle et des revenus réels. Par exemple, 1 USD PPA offre le même pouvoir d'achat dans l'économie intérieure qu'aux États-Unis.

Partenariats médicaux mondiaux

Coalitions internationales visant à s'attaquer à une maladie ou à un groupe de maladies.

Pays ACP

Groupe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dont le partenariat avec l'Union européenne a été défini dans une série d'accords, de la convention de Lomé (1975) à l'accord de Cotonou (2000).

Pays les moins avancés (PMA)

Pays ainsi désignés par les Nations unies en fonction de trois critères : les bas revenus, la vulnérabilité économique et la faiblesse des ressources humaines (critères établis en fonction d'indicateurs de la nutrition, de l'éducation et de l'alphabetisation des adultes). Au 31 mars 2004, le nombre total de PMA était de 50 (dont 33 en Afrique subsaharienne).

Pays pauvres très endettés (PPTE)

L'initiative PPTE a été lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale. Son but est de réduire la dette excessive qui pèse sur les pays les plus pauvres du monde. L'initiative suppose l'adoption de mesures coordonnées par la communauté financière internationale, y compris les organisations multilatérales et les gouvernements, en vue d'amener à des niveaux soutenables la dette externe des pays pauvres les plus très endettés. L'initiative identifie actuellement 38 pays, dont 32 en Afrique subsaharienne, comme candidats potentiels à un allègement de la dette.

Petites armes et armes légères (PAAL)

Les petites armes « sont des armes destinées à un usage personnel et des armes légères destinées à être utilisées par plusieurs personnes membres d'une équipe. Entrent dans la catégorie des petites armes : les revolvers et les pistolets semi-automatiques, les fusils et les carabines, les fusils d'assaut, les mitraillettes et les mitraillettes légères. Sont considérées comme des armes légères : les mitraillettes lourdes, les lance-grenades montés et à monture sous-canon portatifs, les fusils portables anti-tank et antiaériens, les fusils sans récupérateur, les lanceurs portables de missiles antichar et antiaériens et les mortiers de moins de 100 mm de calibre. Les munitions et les explosifs sont considérés comme des petites armes et des armes légères... »⁷.

Produit intérieur brut (PIB)

Valeur totale des nouveaux biens et services produits une année donnée à l'intérieur des frontières d'un pays, quelle que soit la personne les ayant produits.

Processus Kimberley

Initiative regroupant des gouvernements, des industries et des ONG en vue de freiner le mouvement des « diamants sources de conflit » (diamants bruts utilisés pour financer des guerres et obtenus illégalement pour la plupart). Le programme de certification du processus Kimberley est un système volontaire qui impose des contraintes poussées aux participants, en les obligeant à certifier que les envois de diamants bruts ne comportent pas de diamants sources de conflit. Environ 98 % des diamants bruts vendus dans le monde passent par ce système.⁸

Programme de partenariat volontaire de l'UE relatif au respect de la loi sylvicole, à la gouvernance et au commerce

Plan d'action adopté par l'UE pour s'attaquer à l'exploitation illégale du bois. Ce plan d'action repose sur une proposition de conclusion de partenariats volontaires avec des pays producteurs de bois, conformément auxquels l'UE offrirait une aide au développement dans le but d'améliorer la gouvernance dans les secteurs forestiers des pays producteurs. Ceci supposera la mise en place d'un programme d'autorisations visant à vérifier la légalité du bois d'exportation. L'UE soutiendra

ce processus en refusant sur ses marchés le bois des pays partenaires qui ne s'accompagne pas du certificat de légalité requis, en vue de réduire le risque de concurrence déloyale de la part du secteur illégal.

Quad (groupe de pays)

Participants aux réunions dites quadrilatérales, auxquelles prennent part les ministres du Commerce des États-Unis, du Canada, de l'UE et du Japon, en vue de discuter des questions de politique commerciale.

Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA)

Première grande étude couvrant tout le continent visant à mesurer et surveiller « les progrès accomplis dans le sens de la bonne gouvernance en Afrique », le RGA a été réalisé par la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Des études et des enquêtes ont été menées dans 28 pays dans le cadre de cette étude. Un synopsis du rapport a été préparé pour le quatrième Forum du développement africain organisé par la CEA à Addis-Abeba du 11 au 15 octobre 2004. L'intégralité des résultats et de l'analyse de l'étude seront publiés en 2005.

Redevance

Somme prélevée aux personnes qui utilisent des biens ou services publics tels que la santé, l'éducation, l'eau et d'autres infrastructures.

Revenu national brut (RNB)

Revenu total perçu par les citoyens d'un pays, quel que soit le pays dans lequel ils exercent leurs activités. Le RNB est l'équivalent monétaire du PIB plus les revenus touchés par les résidents du pays par le biais de leurs investissements à l'étranger moins les revenus touchés par les investisseurs étrangers sur le marché intérieur.

Sécurité humaine

« La sécurité humaine devient un état global dans lequel les citoyens vivent dans la liberté, dans la paix et la sécurité et participent pleinement au processus de gouvernance. Ils bénéficient de la protection des droits fondamentaux, ont accès aux ressources et aux nécessités de base de la vie, y compris la santé et l'éducation, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé ni à leur bien-être. »⁹

Service de la dette

Somme, correspondant au remboursement du capital et des intérêts, versée en devises étrangères, en biens ou services sur la dette à long terme, plus les intérêts payés sur la dette à court terme (dette devant être remboursée avant 1 an).

Service d'évaluation des opérations (SEO)

Service indépendant au sein de la Banque mondiale rendant directement compte au conseil d'administration de la Banque mondiale. Ce service évalue ce qui marche et ce qui ne marche pas, la manière dont un emprunteur a l'intention de gérer ses activités et de mener un projet et la contribution durable de la Banque mondiale au développement global d'un pays.

Société civile

Toutes les organisations sociales autres que l'État, la famille et le marché : les associations d'entreprises, les associations d'employeurs, les syndicats, les œuvres de bienfaisance, les groupes communautaires, les associations professionnelles, les organisations de femmes, les groupes de pression, les groupes religieux, les associations commerciales, les groupes d'entraide, les groupes de loisirs, les groupes universitaires, les médias, etc.

Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP)

Lancée par les conseils de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), une stratégie de lutte contre la pauvreté devrait décrire les politiques et programmes macro-économiques, structurels et sociaux d'un pays visant à promouvoir la croissance et à faire

reculer la pauvreté, ainsi que les besoins de financement externe liés. Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont censées être préparées par les gouvernements dans le cadre d'un processus participatif faisant intervenir la société civile et les partenaires de développement, y compris la Banque mondiale et le FMI, et sont nécessaires pour permettre aux pays d'obtenir des prêts à des conditions de faveur et un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative améliorée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Subsidiarité

Le principe de la subsidiarité a pour but de veiller à ce que les décisions soient prises aussi près que possible du citoyen et de vérifier constamment si des mesures au niveau international ou multilatéral sont justifiées à la lumière des possibilités qui existent au niveau national, régional ou local.

Système de préférences généralisées (SPG)

Système par lequel les pays industrialisés à hauts revenus accordent un accès préférentiel à leurs marchés aux pays en développement.

Systèmes d'alerte rapide de source libre

Système d'alerte rapide ouvert au public, par opposition à un système fermé utilisé par une seule organisation.

Taux de scolarisation brut

Scolarisation totale à un niveau d'éducation donné, quel que soit l'âge, exprimé en pourcentage de la population de la tranche d'âge correspondant officiellement à ce niveau d'éducation. Le TSB peut être supérieur à 100 % en raison d'un début de scolarisation tardif et/ou d'un redoublement (UNESCO, 2004).

Tout sauf les armes (TSA)

Initiative de l'UE adoptée en 2001 visant à accorder aux pays moins développés un accès en franchise de droits de douane et hors quotas pour leurs exportations.

Trois Un

Politique préconisée par l'ONUSIDA selon laquelle il ne devrait y avoir qu'une seule agence de coordination, qu'une seule stratégie et qu'un seul cadre de surveillance pour lutter contre le VIH/SIDA.

Transferts conditionnels

Subventions dépendant de l'utilisation de services particuliers tels qu'une école ou un cabinet médical. Les transferts conditionnels ont eu un impact considérable en Amérique latine sur la hausse des niveaux de scolarisation et le recul de la maladie et de la malnutrition.

Transferts de fonds

Allocations familiales, rentes d'invalidité, pensions et autres transferts directs versés par l'État à certains groupes afin d'atténuer la pauvreté.

Union africaine (UA)

Organisation ayant succédé à l'Organisation pour l'unité africaine (OUA), l'UA a été créée en 2002. Son objectif est de promouvoir l'intégration économique, sociale et politique de l'Afrique, ainsi que la paix et la sécurité. Son siège se trouve à Addis-Abeba, en Éthiopie. Une fois entièrement en place, elle aura une assemblée générale, un conseil exécutif, un Parlement panafricain (établi en 2004), une Banque centrale africaine (et, finalement, une monnaie commune), un Fonds monétaire africain, ainsi que d'autres organes et agences.

Union européenne (UE)

L'Union européenne se compose de 25 États membres. Les institutions communes, y compris le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne, prennent des décisions sur différentes questions d'intérêt commun au niveau européen.

UN-HABITAT

Programme des Nations unies relatif aux établissements humains. Sa mission consiste à promouvoir l'urbanisation soutenable par la formulation de politiques, la réforme institutionnelle, le développement des capacités, la coopération technique et la préconisation, et à surveiller et améliorer l'état des établissements humains partout dans le monde.

Unités de mise en œuvre de projet

Les unités de mise en œuvre de projet sont souvent des unités autonomes qui administrent les programmes d'aide au développement. Elles sont établies lorsque les fonctionnaires en place n'ont pas la capacité d'assumer d'autres fonctions ou lorsqu'ils ne possèdent pas les compétences techniques nécessaires pour gérer ces programmes.

Vulgarisation agricole

Diffusion par le secteur public ou privé de nouvelles technologies et pratiques, d'informations et de connaissances en vue de répondre aux besoins des agriculteurs et d'améliorer la productivité et les revenus agricoles.

Vulnérabilité

Facilité à sombrer dans la pauvreté, la faim et la destitution à la suite d'une crise, en raison de l'impossibilité d'accéder aux services ou de solliciter un soutien informel.

Glossaire : Références

- 1 Conventions de Genève IV, article 23, Protocole I article 54, Protocole II articles 14 et 18, Protocole I article 69; cité d'après: Bouchet-Saulnier, F. (2002) *The Practical Guide to Humanitarian Law*, Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman et Littlefield: 332.
- 2 Définition tirée de la Banque mondiale (2004), *World Development Report 2005: A better Investment Climate for Everyone*, Washington DC: Banque mondiale.
- 3 Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (2001) *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, accessible à l'adresse http://www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_33721_1886125_1_1_1_1,00.html Paris: OCDE.
- 4 Ross, M (2003) *Natural Resources and Civil War: An Overview*, rapport préparé pour la conférence sur « The Governance of Natural Resources Revenues », Banque mondiale/PFD, Paris, 9-10 décembre 2002, accessible à l'adresse <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/WBpaper.pdf>; Collier, P et al. (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, rapport de la Banque mondiale, Oxford: Oxford University Press.
- 5 Adapté d'une définition fournie par Amnesty International UK: Amnesty International UK (2005) *Arms Brokering*, accessible à l'adresse <http://www.amnesty.org.uk/action/camp/arms/broker.shtml>. Remarque: sur le plan juridique, le négoce des armes est spécifique au pays et au contexte. Par conséquent, la pratique et sa légalité varient.
- 6 Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros Ghali (17 juin 1992) *An Agenda for Peace, A/47/277 - S/24111*, accessible à l'adresse http://www.un.org/Docs/SG/ag_peace.html
- 7 Saferworld (2005) *What are small arms and light weapons?*, accessible à l'adresse <http://www.saferworld.co.uk/whatsalw.htm>
- 8 Gouvernement canadien (2003) *Kimberley Process For Rough Diamonds - Background*, accessible à l'adresse http://mmsd1.mms.nrc.ca/kimberleyprocess/intro_e.asp
- 9 Commission sur la sécurité humaine, *Human Security*, accessible à l'adresse <http://www.humansecurity.chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>

Notes et références

Chapitre 2 : Notes

- 1 Narayan et al, 2001.
- 2 Chronic Poverty Report (CPRC), 2004/2005.
- 3 CPRC, 2004.
- 4 Barrientos et De Jong, 2004.
- 5 Cf. chapitre 6.
- 6 Assez littéralement, les filles en état de malnutrition ont plus de chances de donner naissance à des bébés de poids faible, *Ibid.*
- 7 Les deux tiers des morts d'enfants sont liées à la malnutrition. Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2002.
- 8 Au Zimbabwe, la sécheresse de 2000 a entraîné une perte de 7-12 % des gains à vie pour les enfants souffrant alors de malnutrition. Alderman et al, 2003.
- 9 Banque mondiale, World Development Indicators Online.
- 10 UNICEF et OMS, 2004.
- 11 Part et nombre absolu, mesurés en parité de pouvoir d'achat aux prix de 1993.
- 12 Ravallion et Chen, 2004. En effet, de nombreuses personnes affirment que la réduction a été beaucoup plus rapide en Inde que ce que les chiffres de la Banque mondiale indiquent.
- 13 Bien que les différences soient plus réduites lorsque nous remplaçons les taux de change standard par la parité du pouvoir d'achat pour comparer les revenus entre les pays (ce qui est, à certains égards, plus approprié bien que cela présente des difficultés en termes de données et de mesure), elles restent très importantes.
- 14 La pauvreté a augmenté en nombre absolu en Afrique entre 1981 et 2000 : elle est passée de 163,6 millions à 312,7 millions (41,6 % à 46,6 % de la population), Ravallion et Chen, 2004.
- 15 La population est inférieure à un million dans neuf pays d'Afrique. D'autres pays sont très peuplés, ce qui est le cas de l'Éthiopie par exemple (67 millions). Certains ont une densité faible (Namibie), d'autres une densité élevée (Rwanda). Certains ont des ressources naturelles abondantes (Nigeria), d'autres sont moins généreusement pourvus (Burkina Faso).
- 16 Noter que ces chiffres sont corrigés de la parité du pouvoir d'achat (PPA), ce qui signifie que la conversion de revenus en monnaie nationale en revenus en dollars tient compte du coût de la vie généralement inférieur dans les économies pauvres. Si par contre nous utilisons les taux de change du marché pour effectuer la conversion, les économies les plus pauvres d'Afrique paraissent encore plus pauvres. En Zambie, le revenu par habitant s'élevé à 160 USD seulement. En Éthiopie, il est de 100 USD.
- 17 Chiffres 2002/2003. Appleton, 2003.
- 18 Données obtenues de POVCALNET <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>. Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour, norme internationale couramment utilisée, mesuré en prix internationaux de 1993 et corrigé pour la monnaie locale à l'aide de la parité du pouvoir d'achat.
- 19 World Bank Indicators Online, 2004.
- 20 La corrélation marquée entre la croissance et le recul de la pauvreté est un résultat qui ressort de la plupart des études économétriques.
- 21 Banque mondiale, 2004a.
- 22 Stern et al, 2005.
- 23 Banque mondiale, 1999 et 2001.
- 24 Ces statistiques ne sont pas faciles à interpréter. Les chiffres servent plus à classer les pays et les régions qu'à indiquer, en pourcentage, dans quelle mesure la gouvernance est meilleure dans un pays que dans un autre. En d'autres termes, le fait de passer de 2,9 à 3,1 sur l'échelle ne correspond pas nécessairement au même degré d'amélioration que de passer de 3,1 à 3,3. Mais le fait que les notes obtenues par l'Afrique se sont régulièrement améliorées est encourageant, comme le montrent les indicateurs d'amélioration de la gouvernance d'autres institutions (y compris la Commission économique pour l'Afrique).
- 25 Herbst, 2001.
- 26 International Rescue Committee, 2003. On dénombre 13 millions de déplacés internes et 3,5 millions de réfugiés, soit plus du double du nombre absolu en Asie, dont la population est pourtant cinq fois supérieure à celle de l'Afrique (Norwegian Refugee Council, 2003 et Banque mondiale, 2003a).
- 27 Cf. chapitre 5.
- 28 De nombreux enfants sont recrutés, de force bien souvent, dans les groupes armés où ils servent d'enfants soldats, de porteurs ou d'esclaves sexuels. Les femmes sont souvent soumises à des sévices sexuels.
- 29 International Rescue Committee, 2003.
- 30 PNUD, 2003.
- 31 Banque mondiale, 2004b.
- 32 Banque mondiale, 2004b: 14.
- 33 Le rapport *Doing Business in 2004* de la Banque mondiale montre qu'une réglementation commerciale pesante compte, pour les pauvres notamment. D'après le rapport, les pays pauvres sont ceux qui réglementent le plus les affaires.

- 34 Loup, 2000.
- 35 CNUCED, 1999; Asiedu, 2002; Jenkins et Thomas, 2002.
- 36 De 1980 à 2000, les cours mondiaux de 18 produits d'exportation importants ont chuté de 25 % en termes réels.
- 37 Khor, 2004.
- 38 CNUCED, 2003.
- 39 Bien que le Chili et le Botswana aient montré qu'une stratégie de développement à moyen terme dans laquelle les ressources naturelles jouent un rôle important peut remporter un certain succès.
- 40 Limao et Venables, 2001.
- 41 Indicateurs du développement mondial, 2004.
- 42 Tibajuka, 2005.
- 43 4,87 % contre 2,5 % de croissance annuelle. Tibajuka, 2005.
- 44 Tibajuka, 2005.
- 45 Collier, Hoeffler et Patillo, 2001.
- 46 Banque mondiale, 2003b.
- 47 Base de données CAD de l'OCDE.
- 48 Banque mondiale, 2002.
- 49 Des exportations de marchandises seulement. Chiffres 2003. OMC, 2004.
- 50 Le PIB total de l'Afrique subsaharienne est légèrement supérieur à 300 milliards d'USD.
- 51 L'OIM (Organisation internationale des migrations) emploie l'expression « fuite des cerveaux » pour désigner les mouvements transfrontaliers de personnes très qualifiées qui restent à l'étranger pendant une période prolongée, en d'autres termes, celles qui possèdent ou sont en train d'obtenir un niveau d'études supérieur. L'expression « fuite du capital humain » englobe également la migration des personnes moins qualifiées.

Chapitre 2 : références

- Alderman, H, J Hoddinott et B Kinsey (2003) "Long term consequences of early childhood malnutrition", article de base du FCND n° 168, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C.
- Appleton, S (2003) "Regional or national poverty lines? The case of Uganda in the 1990s", *Journal of African Economies* 12 (4): 598-624.
- Asiedu, E (2001) *On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?* University of Kansas, Lawrence, KS, États-Unis.
- Banque mondiale (1999) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2001) *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington, DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2002) *Globalisation, Growth and Poverty*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003a) *World Bank Population Statistics*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003b) *Global Development Finance*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004a) *World Development Indicators 2004*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004b) *Gouvernement du Mozambique Review of the Economic and Social Plan for 2003*.
- Banque mondiale (2004c) *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For All*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004d) *Doing Business in 2004: Understanding Regulations*. Copublication de la Banque mondiale, la Société financière internationale et Oxford University Press.
- Banque mondiale (2004e) *Global Development Finance* Washington DC: Banque mondiale.
- Barrientos, A et J De Jong (2004) *Child Poverty and Cash Transfers*, rapport du CHIP n° 4.
- Base de données CAD de l'OCDE accessible à l'adresse <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>
- Chronic Poverty Research Centre (2004), *The Chronic Poverty Report 2004-05*, Chronic Poverty Research Centre, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Collier, P, A Hoeffler et C Patillo (2001) "Capital Flight as a Portfolio Choice", étude économique de la Banque mondiale, 15 (1): 55-80.
- CNUCED (2003) *Trade Performance and Commodity Dependence*. Economic Development in Africa. ONU Genève et Londres.
- FAO (2002) *The State of Food Insecurity in the World*, Rome: FAO.
- Herbst, J (2001) "Political liberalisation in Africa after ten years", *Comparative Politics* 33(3): 357 -375.
- International Rescue Committee et Burnet Institute (2004) *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey Conducted April - July 2002*, International Rescue Committee.
- International Rescue Committee IRC (2003) *Mortality in the Democratic Republic of Congo: results from a nationwide survey*, International Rescue Committee, New York.
- Jenkins, C et Thomas, L (2002) *Foreign Direct Investment in Southern Africa: Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation, Globalisation and Poverty*, University of Oxford, Londres School of Economics, Royaume-Uni.
- Khor, M (2004) *Break the 'conspiracy of silence' on commodities*. Global Trends, Third World Network. 30 août 2004.
- Limao, N et Venables, A (2001) "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs", étude économique de la Banque mondiale 15:451-479.
- Loup, J (2000) *The UNDP Round Tables and the Private Sector: An Issue Paper*.
- Narayan, D et P Patesch (eds) (2002) *Voices of the Poor: From Many Lands*: Copublication de la Banque mondiale et d'Oxford University Press.
- Narayan, D, R Chambers, M Shah et P Patesch (eds) (2001) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*: Oxford University Press.
- Norwegian Refugee Council (2003) *Norwegian Refugee Council Global IDP Project: International Displacement*: accessible à l'adresse <http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wCountries/Nigeria>
- Organisation mondiale du commerce (2004) *World Trade Report 2004*, Genève: OMC.
- PNUD (2003) *The Millennium Development Goals 2003 Uganda Country Report*. New York/Genève: PNUD, accessible à l'adresse www.undg.org/documents/5263-Uganda_MDG_Report__2003_.pdf

PovertyNet, Washington DC: Banque mondiale, accessible à l'adresse
http://poverty.worldbank.org/files/BPES_2003_Inglis_FMI.pdf

Ravallion et Chen (2004) "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?" *The World Bank Research Observer*, 19 (2).

Starkey et al (2002) *Improving rural mobility*. Étude technique de la Banque mondiale 525.

Stern, N, J Dethier et H Rogers (2005) *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge, Mass, MIT Press.

Tibaijuka, A (2005) *Africa on the Move: an urban crisis in the making*. Article préparé pour la Commission pour l'Afrique.

UNICEF et OMS (2004) *Meeting the Millennium Development Goals (MDG) drinking water and sanitation target – A mid-term assessment of progress*, accessible à l'adresse
<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr58/en/>

Chapitre 3 : Notes

- 1 Cf. Rao et Walton, 2004 pour une analyse des définitions de la culture.
- 2 Walton, 2004.
- 3 Huntington (2000), Landes (2000) et Harrison (2000) font la distinction entre les sociétés qui observent les cultures traditionnelles par opposition aux cultures modernes, en concluant que « les sociétés imprégnées de cultures traditionnelles ne se prêtent pas à un développement axé sur le marché et sont, par conséquent, sérieusement handicapées dans la poursuite de la croissance » (cité dans Rao et Walton, 2004:10).
- 4 Cf. Sen, 2004.
- 5 PNUD, 2004.
- 6 Smith, A. (1776) *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, cité par Sen, 2004.
- 7 Commission indépendante sur les questions de développement international, 1980:24.
- 8 Commission mondiale sur la culture et le développement, 1996:8-14.
- 9 Paragraphe 5 de la déclaration (NU, 2002). Le chapitre VII du Plan est axé sur l'Afrique et propose des objectifs dans les domaines de la science et de la technologie, de la protection et de l'application des connaissances indigènes, du tourisme soutenable respectant les cultures et les traditions locales et de l'urbanisation et des établissements humains soutenables.
- 10 Sen, 2004.
- 11 Voir par exemple : le forum en ligne de la Commission (plus de 200 contributions) ouvert en novembre/décembre 2004 ; les sondages d'opinion réalisés auprès d'Africains pour le compte de la Commission par VSO en octobre 2004 et par Globescan en 2005. Tous sont disponibles à l'adresse www.commission for Africa.org. Voir aussi les débats à l'antenne et en ligne de BBC World Service et l'enquête « Pulse of Africa » de la BBC (2004).
- 12 Cf. Chang (2002) pour de plus amples informations sur cet argument.
- 13 Pour de plus amples informations sur cette question, voir Rao et Walton (2004:9), Sen (2004:37) et Moncrieffe (2004).
- 14 Ellis et ter Haar, 2004a.
- 15 Ceux qui ont vu dans l'éthique protestante l'explication du début réussi du capitalisme en Europe du Nord ont été obligés d'étendre cette notion à toute la chrétienté lorsque l'Europe catholique a décollé, puis, à des degrés différents, à la culture japonaise, aux valeurs asiatiques, etc., à mesure que d'autres sociétés ont connu la réussite, comme l'explique Amartya Sen (2004:48).
- 16 Statistiques de Tibajjuka, 2005.
- 17 Scott et al, 2004.
- 18 Moncrieffe, 2004.
- 19 Karugire (1980:13), à propos de l'Ouganda, cité par Moncrieffe, 2004:4.
- 20 Les sondages d'opinion réalisés auprès de la population renforcent cette idée. Afrobarometer (2004) indique que les Africains sont pleins d'espoir, y compris en ce qui concerne les perspectives économiques. D'après BBC World Service (2004), 90 % des personnes interrogées ont indiqué être fières de l'Afrique et la majorité d'entre elles jugent leur pays digne d'admiration.
- 21 <http://www.maryknollafrika.org/Facts.htm>
- 22 Les différences entre les zones rurales et urbaines sont souvent particulièrement marquées, point souligné au chapitre 7.
- 23 D'après le PNUD (2004: 33 et 63), il y aurait 2 500 langues et 85 % des Africains parlent 15 langues africaines principales en tant que première, deuxième ou troisième langue. Pour tout complément d'information sur le défi présenté par la diversité linguistique du Nigeria, voir l'article de Ngozi Okonjo-Iweala, ministre nigérien des Finances, dans le journal britannique Guardian du 31 janvier 2005.
- 24 Les données provenant du Mali, du Niger, du Nigeria et de la Zambie montrent que les écoles bilingues peuvent être plus efficaces que les écoles monolingues pour renforcer la continuité des communautés et les interactions, ainsi que pour améliorer le statut des deux langues. PNUD (2004:61).
- 25 Le programme Langue locale de Microsoft développe des progiciels dans plusieurs langues africaines, dont le Kiswahili et l'Amharic. Site Web de BBC World Service, 17 juin 2004, <http://www.bbc.co.uk/worldservice/index.shtml>
- 26 IDEA (2005) montre que la participation électorale baisse en Afrique depuis le début des années 1980.
- 27 Bien que, naturellement, les membres d'un clan puissent se montrer loyaux envers un chef politique ou une élite provenant de leur propre tribu.
- 28 Comité d'études africaines, 2004. Bien que la tendance des petites entreprises à ne pas survivre à leur fondateur soit marquée en Afrique, des données sur les tendances analogues dans d'autres parties du monde seraient nécessaires pour montrer dans quelle mesure elle est propre à l'Afrique.
- 29 L'idée « d'optimiser l'anarchie » a été exprimée au cours du séminaire Nouvelle pensée de Bob Geldof, à Rome, en octobre 2004. www.commission for africa.org
- 30 Ellis et ter Haar (éds), 2004a et 2004b. Les auteurs analysent les caractéristiques de plusieurs sociétés secrètes et élitistes, et la manière dont les hommes politiques peuvent les utiliser non seulement pour faciliter leurs relations avec d'autres élites et accéder aux systèmes de protection, mais aussi pour obtenir des connaissances ésotériques de nature religieuse (2004a:8).
- 31 Les statistiques publiées indiquent que, sur une population d'environ 700-800 millions d'habitants, l'Afrique comporte environ 350 millions de musulmans, 400 millions de chrétiens et environ 100 millions d'adeptes de religions indigènes (Encyclopedia Britannica (2004), cité par Stanford University Library, accessible à l'adresse <http://www-sul.stanford.edu/depts/ssrg/africa/religion.html>).
- 32 Comité d'études africaines, 2004.

- 33 Ellis et ter Haar, 2004b.
- 34 Cheikh Anta Baboui, "Brotherhood solidarity, education and migration: the role of the Dahiras among the Murid Muslim community of New York", *African Affairs*, 101, 4003 (2002) p. 151-70; cité dans Ellis et ter Haar, 2004a.
- 35 Comité d'études africaines, 2004.
- 36 Les études menées dans le nord du Nigeria indiquent que la Shari'a, lorsqu'elle est appliquée correctement, est considérée offrir une plus grande protection aux femmes que les tribunaux civils, principalement dans les domaines du soutien aux enfants, de la protection pendant la grossesse et de l'amélioration des conséquences d'un divorce. La FOMWAN, fédération des organisations de femmes musulmanes du Nigeria, a souligné ce fait dans sa campagne. Linden (2004): Guest (2004) note la popularité initiale des tribunaux de la Shari'a lorsqu'ils ont été introduits dans le nord du Nigeria, ainsi que certaines des tensions et difficultés qui en ont résulté sur le plan de la gouvernance nationale, y compris la remise en question constitutionnelle d'une condamnation à mort par lapidation.
- 37 Exemple cité par Meles Zenawi, Premier ministre éthiopien, pendant les délibérations de la Commission.
- 38 Gbodossou, 2003.
- 39 Kelly, 2003.
- 40 Organisation mondiale de la santé, 2002.
- 41 Le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a instauré The World Faiths Development Dialogue.
- 42 Ellis et ter Haar, 2004b.
- 43 Guest 2004: 239.
- 44 Définition de la sorcellerie employée par Ellis et ter Haar, 2004a:149.
- 45 Villages de sorciers mentionnés par Ellis et ter Haar, op cit p.151 ; enfants sorciers en RDC et meurtre des « sorcières » en Tanzanie et Mozambique, accessible sur le site Web de BBC World Service, 17 janvier 2003, 29 octobre et 3 juillet 2002 <http://www.bbc.co.uk/worldservice/index.shtml>
- 46 Walton, 2004.
- 47 Par exemple, aux jeux olympiques d'Athènes 2004, des athlètes africains ont remporté les sept premières places au 10 000 mètres hommes.
- 48 Pour un exemple concernant l'Ouganda, voir FNUAP, 2004:34.
- 49 Comité d'études africaines, 2004.
- 50 Policy Sciences Center, 2004. La Banque mondiale a également indiqué qu'un déploiement est prévu au Ghana, au Mali et au Cap-Vert (Groupe Banque Mondiale, 2003).
- 51 Voir les soumissions de UK Sport (2004) et Alive and Kicking (2005), qui décrivent les programmes qui placent des messages de santé sur des ballons de football et autres équipements.
- 52 Ateliers de discussion sous-régionaux de l'UNESCO (Cuba, Thaïlande, Zimbabwe) 1999, accessible à l'adresse http://portal.unesco.org/en/ev.php+p-U_RL_ID=3315&U_RL_++DO=DO_TOPIC&U_RL_SECTION=201.html
- 53 Walton, 2004.
- 54 Harragin, 2004.
- 55 Linden, 2004.

Chapitre 3 : Références

- Afrobarometer (2004) *Document de travail n° 34*, accessible à l'adresse <http://www.afrobarometer.org>
- Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem Press.
- Comité d'études africaines, Harvard University, (2004) *Harvard Africa Initiative*, document de travail.
- Ellis, S et G ter Haar (2004a) *Worlds of Power: Religious Thought and Political Practice*, New York: OUP.
- Ellis, S et G ter Haar (2004b) *Religion and Development in Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) (2004) *Culture Matters: Working with Communities and Faithbased Organizations*, New York:FNUAP.
- Gbodossou, E et. al. (2003) *The Role of Traditional Medicine in Africa's Fight Against HIV/AIDS*, AIDS in Africa: Scenarios for the Future series, UNAIDS.
- Groupe Banque mondiale (2003) *Report of the Civic Engagement, Empowerment and Respect for Diversity (CEERD) Group, Traditional Knowledge Products Group*, Washington DC, 12-13 juin 2003.
- Guest, R (2004) *The Shackled Continent*, Londres:MacMillan.
- Harragin, S (2004) "Relief and an Understanding of Local Knowledge: the Case of Southern Sudan", dans Rao, V et M Walton (eds), *Culture and Public Action*, Stanford University Press.
- Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) (2005). *A global survey: voter turnout from 1945 to date*, Stockholm.
- Kelly, M (2003) *The Role of Religion in the HIV/AIDS Epidemic (with special reference to Christianity and Islam)*, AIDS in Africa: Scenarios for the Future series, UNAIDS.
- Linden, I (2004) *New Thinking on Africa: Seminar Paper for Discussion on Culture and Development*, article préparé pour le séminaire Nouvelle pensée de Bob Geldof, Londres, 19 juillet 2004.
- Moncrieffe, J (2004) *The Role Of Culture In Development*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- ONU (2002) *Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 20 August-4 September 2002*, document des Nations unies A/CONF.199/20, réf. E.03.II.A.I et erratum.
- Organisation mondiale de la santé, (2002) *WHO Traditional Medicine Strategy 2002-2005*.
- Policy Sciences Center (2004), *Music Industry Status report*, New Haven: Connecticut.
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (2004) *Human Development Report 2004: Cultural liberty in today's diverse world*, Programme des Nations unies pour le développement.
- Rao, V et M Walton (2004) "Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency and Development", dans Rao, V et M Walton (eds) *Culture and Public Action*, Stanford University Press.
- Rapport de la Commission indépendante sur les questions de développement international (1980) *North-South: A programme for survival*, MIT Press.
- Rapport de la Commission mondiale sur la culture et le développement (1996) *Our Creative Diversity* (version résumée), Paris, accessible à l'adresse http://www.unesco.org/culture_and_development/ocd/ocd.html.
- Scott, N et. al. (2004) *The impact of mobile phones in Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Sen, A (2004) "How Does Culture Matter?", dans Rao, V et M Walton (eds), *Culture and Public Action*, Stanford University Press.
- Sondage *Pulse of Africa* de BBC World Service (2004), BBC World Service marketing, communications and audiences.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de *Alive and Kicking*, janvier 2005.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de *UK Sport*, décembre 2004.
- Tibajuka, A (2005) *Africa on the move: an urban crisis in the making*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Walton, M (2004) *Culture and African Development*, article préparé pour le séminaire Nouvelle pensée de Bob Geldof, Londres.

Chapter 4: Notes

- 1 Kaufmann, 2003: 14.
- 2 Commission économique pour l'Afrique, 2004: iii.
- 3 Voir la proposition soumise à la consultation régionale de la Commission pour l'Afrique avec la société civile, Nairobi, 6-8 décembre 2004. Il existe d'autres instruments internationaux sur les droits de la femme, dont : les plates-formes d'action de Pékin et de Dakar, le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement et le protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et des droits de la femme en Afrique.
- 4 Le Rapport de suivi mondial 2004 tire des conclusions similaires. Il note que la performance varie considérablement, qu'il faut accélérer et approfondir la réforme dans de nombreux pays et que les insuffisances les plus graves se trouvent dans les domaines de la transparence, de la responsabilité et du contrôle de la corruption. Banque mondiale, 2004b: xvii - xviii.
- 5 Banque mondiale, 2004b: xviii.
- 6 L'objectif premier du MAEP est de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques aboutissant à la stabilité politique, à une croissance économique élevée, au développement soutenable et à une intégration économique continentale et sous-régionale accélérée par la mise en commun des expériences et le renforcement des meilleures pratiques et des solutions éprouvées, y compris l'identification des insuffisances et l'évaluation des besoins de développement des capacités.
- 7 Les quatre premiers pays devant subir un contrôle sont le Ghana, le Rwanda, Maurice et le Kenya. Le premier contrôle a normalement lieu dans les 18 mois suivant l'adhésion d'un pays au MAEP. Par la suite, sauf circonstances exceptionnelles, un contrôle périodique a lieu tous les deux à quatre ans. Le processus MAEP devrait prendre entre six et neuf mois au total. Il se compose de cinq étapes : l'analyse minutieuse de la gouvernance et de l'environnement de développement dans le pays contrôlé, la visite de contrôle sur place par l'équipe MAEP, la préparation des résultats de la mission et l'examen du projet de rapport avec des représentants du gouvernement, l'examen et l'analyse des résultats du contrôle par les chefs d'État et de gouvernement participants, et la présentation formelle et publique des rapports de contrôle.
- 8 Les pays membres constituent la principale source de financement et il n'est pas possible de chiffrer le niveau probable du financement requis des donateurs. À mesure que la capacité se développera, il est possible que les institutions élargissent leurs activités. Par conséquent, il est possible que les besoins de financement augmentent. Étant donné l'importance du renforcement du rôle des institutions régionales et panafricaines, le pré-engagement des fonds serait précieux.
- 9 La crise du VIH/SIDA a aggravé les pénuries de personnel en faisant pression sur le personnel qui succombe à la maladie. Le Malawi perd 25 % de ses infirmières chaque année, dont environ un tiers à cause du SIDA. En Zambie, en dépit du renouvellement des efforts de formation des formateurs, les enseignants meurent plus vite qu'ils ne peuvent être formés. Voir la soumission du groupe parlementaire Africa All Party, novembre 2004.
- 10 En juillet 2003, le programme de l'UA de développement des capacités de gouvernance de l'administration publique en Afrique a été jugé constituer un volet prioritaire du programme NEPAD global.
- 11 26 % de l'aide au développement étrangère bilatérale en faveur de l'Afrique subsaharienne, Afrique du Sud exclue, ont été consacrés à la coopération technique en 2002. Voir www.oecd.org/dac/stats/idsonline
- 12 Boesen, N et O Therkildsen, 2004; Boesen, N., 2004.
- 13 La Tanzanie, par exemple, prépare quelque 200 rapports différents et a reçu plus d'un millier de délégations de donateurs chaque année. Banque mondiale, 2004c: 207.
- 14 CEA/OCDE-CAD (2005).
- 15 Levy, Brian et Sahr Kpundeh, 2004.
- 16 Rapport sur l'État de l'économie ghanéenne, 2002.
- 17 Ndulu, 2004: 2
- 18 Sawyerr, 2004: 27
- 19 Sawyerr, 2004: 18
- 20 Institut statistique de l'UNESCO, 2004: 3
- 21 Banque mondiale, 2000: 6
- 22 Calculs établis sur une moyenne de 10 millions d'USD par an pour chacun des 30 centres. Dans la pratique, le financement varierait d'un centre à l'autre et dans le temps, en fonction de la capacité d'absorption et des besoins.
- 23 Le programme devrait également concorder avec les objectifs et réseaux du nouveau Conseil du leadership africain. La fondation Nelson Mandela et la fondation Mandela Rhodes pourraient également avoir un rôle important à jouer.
- 24 Banque mondiale, cité dans Organisation internationale pour les migrations, 2003.
- 25 Banque mondiale, 2002 dans International Development Select Committee, 2004.
- 26 Bennell, P, 2004.
- 27 D'après les calculs d'un comité d'experts du PNUD/UNICEF, pour le Mozambique, le transfert d'environ 100 millions d'USD par an de la dotation en personnel d'assistance technique (environ 350 millions d'USD par an au total) aux salaires nationaux permettrait aux salaires de doubler en moyenne et de financer un programme d'incitations.
- 28 La gouvernance en ligne fait référence à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour améliorer la performance des institutions publiques et les rendre plus transparentes et réceptives.
- 29 Article 13.2. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée en juin 1980 et est entrée en vigueur en octobre 1986.
- 30 Cela a été jugé nécessaire pour améliorer la mise en œuvre des projets de développement et donner de la « poigne » au président. Cela a ouvert la voie au régime autocratique pour les présidents à vie dans les États à parti unique. En outre, dans les cultures révérent les anciens et les obligations cérémoniales, un président exécutif n'est pas forcément le meilleur modèle. Il existe plusieurs autres modèles possibles, allant d'un président cérémonial assisté d'un Premier ministre exécutif chargé de la conduite au jour le jour des affaires gouvernementales à une constitution qui équilibre les pouvoirs entre le président et le Premier ministre.

- 31 Commission économique pour l'Afrique, 2004:4.
- 32 À plus de 45 %, le Rwanda affiche le pourcentage le plus élevé de femmes occupant des fonctions officielles. Voir les propositions soumises au cours de la consultation régionale de la Commission pour l'Afrique avec la société civile, Alexandrie, 14-16 décembre 2004.
- 33 Banque mondiale, 2001: 95.
- 34 British Council, 'Women in Politics and Leadership', 2003 cité dans Helen Jackson MP et. al, 2004.
- 35 Voir la soumission de l'International Development Committee des députés du parti travailliste 2004.
- 36 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 9 : 1. Toute personne a droit à l'information. 2. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.
- 37 Voir la soumission de l'OSI-AfriMAP, 2004.
- 38 Commission économique pour l'Afrique, 2004: 11.
- 39 Banque mondiale, 2002: 10.
- 40 Voir la soumission de M. Myers, 2004.
- 41 Y compris, éventuellement, des radiotélévisions ou des chaînes d'information panafricaines. Voir la soumission de Moeletsi Mbeki, 2005.
- 42 Pour un exemple, voir la soumission de BBC World Service Trust, 2005.
- 43 Ceci devrait inclure le soutien au service Médias du NEPAD/UA afin de l'aider à poursuivre son travail.
- 44 Voir la soumission de la Royal African Society, 2004.
- 45 En particulier : formation et accréditation des programmes de formation dans les réseaux régionaux ; ressources d'équipement ; stimulation de la programmation indigène africaine ; développement des services publics de diffusion et de la diffusion d'informations dans les zones rurales, aux femmes et aux jeunes ; soutien aux radios locales et aux médias dans les langues locales ; réforme juridique et réglementaire ; développement des compétences numériques pour un contenu diversifié sur Internet ; réalisation d'études de marché et d'audience en vue de disposer des données nécessaires pour rendre le contenu plus pertinent et pour cibler les recettes publicitaires et de marketing.
- 46 Voir la soumission de Sally-Ann Wilson, 2005.
- 47 Par exemple, en Angola, il faut plus de 1 000 jours et 47 procédures pour faire respecter un contrat, contre 27 jours et 14 procédures en Tunisie. (Commission économique pour l'Afrique, 2004:20).
- 48 Estimation du State Counsel du Law Officers Department de Freetown en novembre 2003, cité dans Open Society Justice Initiatives, 2004: 57.
- 49 Commission économique pour l'Afrique, 2004: 5.
- 50 Un rapport de la Banque mondiale sur la stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Ouganda indique que « la décentralisation a contribué à accélérer la mise en œuvre des subventions d'indemnisation pour permettre au district de répondre aux priorités de pauvreté identifiées localement », cité dans la soumission du Local Government International Bureau.
- 51 Commission économique pour l'Afrique, 2004:10.
- 52 IDASA (non daté). Voir <http://www.idasa.org.za/>
- 53 La mauvaise gouvernance n'est pas la seule raison pour laquelle les pays riches en ressources restent pauvres. Dans l'abondante documentation à ce sujet, plusieurs autres explications sont proposées pour le phénomène appelé la « malédiction des ressources », y compris le déclin de longue date des termes de l'échange, l'instabilité des revenus, la maladie hollandaise, l'effet d'éviction, l'augmentation du rôle de l'État et certains effets politiques et socioculturels associés à la dépendance vis-à-vis des ressources. Voir, par exemple, Sachs et Warner, 1995 ; Auty, 2001 ; Ross, 2003. Pour une vue d'ensemble de la documentation, voir Stevens, 2003.
- 54 Gary, I et TL Karl, CRS, 2003 ; voir aussi Ross, 2001.
- 55 Déclaration du G8 sur la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence, Évian 2003, accessible à l'adresse http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html. La section 6 traite de l'industrie extractive en particulier.
- 56 Pour tout complément d'information sur la directive relative à la transparence, voir http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/transparency/index_en.htm. Les sociétés du secteur de l'extraction sont traitées au paragraphe 14 de la directive.
- 57 Ces pays sont : la Géorgie, le Pérou, le Nicaragua et le Nigéria. Pour tout renseignement sur les contrats, voir <http://www.g8usa.gov/documents.htm>
- 58 Parmi les exemples mieux connus, citons les mesures prises contre Shell Oil à propos du naufrage de la plate-forme pétrolière hors service Brent Spar dans la mer du Nord et les mesures prises contre la banque Barclays parce qu'elle soutenait le régime de l'apartheid en Afrique du Sud.
- 59 Les cinq autres pays dans lesquels l'ITIE est mise en œuvre sont : l'Azerbaïdjan, la république de Kirghiz, Trinité-et-Tobago, le Pérou et le Timor-Leste.
- 60 Pour tout complément d'information sur l'ITIE, voir son site Web officiel à l'adresse www.eitransparency.org
- 61 La nécessité de développer la capacité au sein de la société civile a été soulignée dans une lettre à la Commission pour l'Afrique de la coalition Publish What You Pay, 10 décembre 2004.
- 62 Par exemple, au Burundi, jusqu'à 90 % du revenu des exportations provenaient du café, du thé et du sucre pendant la période 1990-1999. L'Éthiopie a tiré 80 % de son revenu des exportations de café, de cuir et de peau et de graines de sésame pendant la même période. São Tomé et Príncipe, qui allait devenir un grand producteur de pétrole au cours des années suivantes, comptait sur le cacao, la pêche et le café pour 81 % de ses exportations totales pendant la décennie précédente. CNUCED, 2003.
- 63 CNUCED, 2003.
- 64 Barrett, 2004.

- 65 En octobre 2001, les ministres de 31 pays d'Afrique, réunis à Yaoundé, ont signé la déclaration relative au respect de la loi sylvicole, à la gouvernance et au commerce en Afrique (AFLEG). Conçue pour relever du NEPAD, elle vise à stimuler l'engagement international, à des niveaux politiques élevés, envers le renforcement de la capacité du continent de faire appliquer le droit sylvicole dans toute l'Afrique, notamment en ce qui concerne l'exploitation illégale et le commerce du bois et des ressources de la faune et de la flore de source illégale. Déclaration ministérielle AFLEG, 2003. <http://www.illegal.logging.info>
- 66 L'expérience du développement d'une politique d'approvisionnement en bois au Royaume-Uni indique que le fait de n'acheter que du bois de source légale pourrait dans un premier temps élever les coûts d'approvisionnement d'entre 0 et 5 %, selon le produit, mais que cette augmentation devrait être temporaire et s'atténuer à mesure que le pourcentage de bois d'origine légale sur le marché mondial augmentera.
- 67 Déclaration ministérielle AFLEG, 2003.
- 68 Voir l'analyse au chapitre 7.
- 69 Voir, par exemple, la résolution A/59/L.23 de l'Assemblée générale de l'ONU de 2004, disponible à l'adresse <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N04/594/63/PDF/N0459463.pdf?OpenElement>
- 70 Les contrats de royalties pour les bateaux de pêche en Afrique sont estimés valoir 0,6 milliard d'euros. DEFRA, 2004.
- 71 Par exemple, les pays côtiers d'Afrique pourraient envisager d'utiliser leur droit, prévu par la législation internationale, d'autoriser et de contrôler la pêche dans leurs eaux en vue de récupérer le coût intégral de l'administration et de l'application de la réglementation pour la pêche soutenable, et générer des revenus pour le développement et d'autres objectifs. Il s'agit de l'exercice du « droit souverain des États souverains » dans leur zone économique exclusive, prévu aux articles 61 et 62 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1982.
- 72 À ce jour, 28 institutions, y compris la Banque d'investissement européenne et l'agence de crédit aux exportations danoise, ont adopté les Principes de l'Équateur. Pour tout complément d'informations, voir <http://www.equator-principles.com>. The. Les principes ont été bien accueillis, mais plusieurs banques signataires ont été critiquées parce qu'elles ont continué à financer des projets controversés sur le plan environnemental et social. Pour tout complément d'information, voir www.banktrack.org.
- 73 En 2004, la Banque a annoncé que, en réponse aux résultats du Bilan des industries extractives, elle commencerait à exiger la divulgation des revenus pour les nouveaux grands projets des industries extractives immédiatement et que cette exigence prendrait effet rétrospectivement dans les deux années suivantes. Elle a également appuyé l'ITIE et s'est engagée à utiliser des indicateurs de gouvernance explicites sur la qualité de la gestion fiscale, la transparence et les politiques de lutte contre la corruption, par exemple, pour déterminer si elle doit s'engager dans des projets touchant aux industries extractives. Banque mondiale, 2004a.
- 74 Le public a été invité à faire part de ses observations sur un projet de version du Guide de la transparence des revenus des ressources publié par le FMI. Voir <http://imf.org/external/n/p/sec/pr/2004/pr04274.htm>
- 75 Transparency International, 2002.
- 76 Transparency International, 2004.
- 77 Pour une analyse plus poussée et pour tout complément d'information sur les autres principes directeurs, voir la section 7.3.3 au chapitre 7.
- 78 Publish What You Pay, accessible à l'adresse <http://www.publishwhatyoupay.org/english/objectives/ecas.shtml>
- 79 Il y a des exceptions : par exemple l'agence de crédit aux exportations danoise EKF a souscrit aux principes de l'Équateur. Cf. note 72.
- 80 Voir www.thecornerhouse.org.uk. Pour connaître d'autres points de vue des ONG sur les ACE, voir également www.eca-watch.org, www.environmentaldefense.org
- 81 Adoptée par le Conseil de l'OCDE en décembre 2003, la recommandation définit des approches communes pour identifier et évaluer l'impact sur l'environnement des projets qu'elle soutient, y compris l'impact de la réinstallation involontaire, des peuples indigènes et des biens culturels. Pour tout complément d'information, voir <http://www.oecd.org/dataoecd/26/33/21684464.pdf>
- 82 Adoptée en novembre 2000 par les membres du groupe de travail de l'OCDE sur les crédits aux exportations et les garanties de crédit, OCDE 2000.
- 83 Pour une définition, voir le glossaire.
- 84 Pour tout complément d'information sur les activités du groupe de travail, voir http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34181_1_1_1_1_1,00.html
- 85 Commission des communautés européennes, dialogue sur l'Afrique de l'Union européenne, 2003: 7. À titre indicatif, le montant qui pourrait être rapatrié si les centres financiers mettaient en œuvre toutes les actions indiquées ci-dessous, le gouvernement suisse, qui a pris les dispositions nécessaires, a récemment procédé au rapatriement d'environ 700 millions d'USD de fonds d'Abacha au gouvernement nigérian.
- 86 Plan d'action pour l'Afrique du G8, juin 2002, section 2.6 : « Nous nous engageons à... intensifier la coopération internationale afin de recouvrer des actifs financiers acquis de manière illégale. »
- 87 En octobre 2001, le groupe de travail d'action financière a élaboré huit recommandations spéciales sur la lutte contre le financement du terrorisme afin de compléter les 40 recommandations actuelles énonçant les normes mondiales de lutte contre le blanchiment de fonds. Un plan d'action a également été arrêté en vue d'assurer le respect mondial de ces recommandations.
- 88 Goredema, Institute of Security Studies, République d'Afrique du Sud 2003.
- 89 Des institutions telles que la Banque mondiale et l'ONU offrent une assistance de ce type. Mais, à ce jour, leurs efforts ont surtout porté sur des pays tels que le Kenya et le Nigeria qui sont des plates-formes financières régionales, deux grands producteurs de pétrole ou de diamants ou des pays où le terrorisme est perçu comme une menace. Les autres pays d'Afrique sont donc délaissés.
- 90 Certains pays ont déjà pris les mesures appropriées. En Suisse, par exemple, il est maintenant possible de geler un compte lorsqu'il existe de bonnes raisons de le faire. Les doutes peuvent reposer sur des informations communiquées par téléphone.
- 91 Voir le glossaire.

- 92 En Suisse, par exemple, le nombre d'appels autorisés a été réduit à un, et il intervient à la fin du processus.
- 93 Voir, entre autres, le rapport sur la corruption mondiale de Transparency International, 2004: 89-91.
- 94 En Zambie, par exemple, la Cour suprême a appuyé un vote parlementaire en faveur de la levée de l'immunité de l'ancien président Chiluba en février 2003.
- 95 Un contrat déterminant les termes du retour des fonds peut être passé entre les États qui les retournent et ceux qui les reçoivent. Un fonds de dépôt, tel que celui créé au Pérou, peut être institué dans le seul but de recevoir les actifs volés retournés.
- 96 Convention des Nations unies contre la corruption, disponible à l'adresse http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf
- 97 Voir également les recommandations de la consultation régionale organisée à Nairobi.
- 98 Y compris PARIS21, réseau international de statisticiens, décideurs politiques et agences de développement qui vise à améliorer la prise de décision basée sur les données disponibles. Ses activités sont axées sur l'amélioration de l'image des statistiques, la promotion de l'apprentissage par l'expérience entre les pays et le développement et la mise en œuvre des meilleures pratiques ; le fonds de dépôt de la Banque mondiale pour le développement de la capacité statistique, qui apporte un capital de lancement pour aider les pays à élaborer et mettre en œuvre des plans stratégiques pour les plans statistiques ; STATCAP, qui fournit des fonds pour des programmes statistiques une fois que les pays ont développé des plans stratégiques statistiques ; et le système de diffusion généralisée des données du FMI, qui fournit un cadre d'évaluation.
- 99 Le plan d'action de Marrakech pour les statistiques (PAMS).
- 100 Besoins nationaux : intégrer la planification stratégique des systèmes statistiques et préparer des stratégies de développement statistique nationales pour tous les pays à bas revenus d'ici à 2006 ; commencer à préparer le recensement de 2006 ; accroître le financement du développement de la capacité statistique. Responsabilités internationales : constituer un réseau international d'enquêtes auprès des ménages ; entreprendre les améliorations urgentes qui s'imposent pour la surveillance des OMD d'ici à 2005 ; augmenter la responsabilité du système statistique international.

Chapitre 4 : Références

- Auty, R (2001) *Resource Abundance and economic development*, Oxford: Oxford University Press.
- Banque mondiale (2000) *Scientific and Technical Manpower Development in India*. Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2001) *Engendering Development*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2002) *The Right to Tell, The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004a) *Striking a Better Balance: the World Bank and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review – World Bank Group Management Response*, accessible à l'adresse <http://www.worldbank.org/ogmc/files/finaeirmanagementresponseexecsum.pdf>
- Banque mondiale (2004b), *The Global Monitoring Report*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004c), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington DC: Banque mondiale.
- Bennell P (2004) *Teacher Motivation and Incentives in sub-Saharan Africa and Asia, Knowledge and Skills for Development*, Brighton.
- Boesen, N (2004) *Enhancing Public Sector Capacity – What Works, What Doesn't, and Why: A Literature Review for the OED Evaluation of World Bank Support for Capacity Building in Africa*. Article, Washington DC: Banque mondiale.
- Boesen, N et Therkildsen, Ole (2004) *Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public Sector Capacity Development*, ministère des Affaires étrangères, Danemark.
- Chen, L et. al. (2004) "Human resources for Health: overcoming the crisis", *Lancet*, Vol. 364.
- CEA/OCDE-CAD (2005) *Improving the Quality of Aid: Issues and Challenges Ahead*, dans ECA/OECD-DAC Mutual Review of Development Effectiveness (Draft).
- Commission économique pour l'Afrique (2004) *Striving for Good Governance in Africa*, synopsis du rapport 2005 sur la gouvernance en Afrique préparé pour le quatrième forum sur le développement en Afrique, Commission économique pour l'Afrique.
- Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil, The EU Africa dialogue*, COM (2003) 316 déf., accessible à l'adresse http://europa.eu.int/lex/en/com/cnc/2003/com2003_0316en01.pdf
- Convention des Nations unies (1982) sur le droit de la mer du 10 décembre 2000, accessible à l'adresse <http://www.un.org/Depts/los/index.htm?sfgdata=4>
- Déclaration ministérielle AFLEG (2003), accessible à l'adresse <http://www.illegal-logging.info>.
- Gary, I et TL Karl (2003) *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, accessible à l'adresse http://www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report_full.pdf
- Goredema, C (ed.) (2003) *Profiling Money Laundering in Eastern and Southern Africa*, série de monographies, n° 90, Pretoria.
- Institut statistique de l'UNESCO (2001) *The state of science and technology in the world, 1996-1997*, Quebec: Institut statistique de l'UNESCO.
- Institut statistique de l'UNESCO (2004) *UIS S&T Statistics Bulletin, Issue No.1 April 2004*, Quebec: Institut statistique de l'UNESCO en collaboration avec l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS).
- International Development Select Committee (2004) *The Commission for Africa and Policy Coherence: First do no harm*, Londres: The Stationery Office Ltd.
- Joint Learning Initiative (2004) *Human Resources for Health: Overcoming the Crisis*, Harvard University.
- Kaufmann, D (2003) *Governance Redux: The Empirical Challenge*, chapitre de World Economic Forum Global Competitiveness Report 2003-04, Oxford University Press.
- Khalil-Timamy, M H (2003) *State of Science and Technology Capacity in Sub-Saharan Africa* African Technology Policy Studies Network (ATPS) Série d'articles spécialisés, n° 12.
- Levy, B et S Kpundeh (eds) (2004) *Building State Capacity in Africa: New Approaches and Emerging Lessons*, Institut de la Banque mondiale, Washington DC: Banque mondiale.
- Lewin K M et J S Stewart (2003) *Researching teacher education: new perspectives on practice, performance and policy*, Multi-site teacher education research project (MUSTER), document sur l'éducation du DFID n° 49a.
- Myers, M (2004) *The Impact of ICT on Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Ndulu, B (2004) *Human Capital Flight: Stratification, Globalization and the Challenges to Tertiary Education in Africa*, Washington DC: Banque mondiale.

OCDE (2000) "OECD Export Credit Community Agrees Co-ordinated Action to Deter Bribery in Government-Supported Export Credit Transactions", communiqué de presse de l'OCDE, accessible à l'adresse <http://www1.oecd.org/media/release/nw00-127a.htm>

Open Society Justice Initiative (2004) Justice Initiatives, *Legal Aid Reform and Access to Justice*, accessible à l'adresse www.soros.org/resources/articles_publications/publications/justice_20040225

Organisation internationale pour les migrations (2003) *Background Paper*, Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit sur la coopération en matière de transport de transit, Almaty, 28-29 août 2003.

Propositions soumises à la consultation régionale de la Commission pour l'Afrique avec la société civile, Nairobi, 6-8 décembre 2004.

Propositions soumises à la consultation régionale de la Commission pour l'Afrique avec la société civile, Alexandrie, 14-16 décembre 2004.

Ross, M (2001) *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam America, accessible à l'adresse www.oxfamamerica.org/eirexport/index.html

Sachs, J et A. Warner (1995) "Natural resource abundance and economic growth", série de documents de travail du National Bureau of Economic Research n° 5398:1-47, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Sawyer, A (2004) *Challenges facing African Universities, Selected Issues*, Association des universités africaines, accessible à l'adresse <http://www.aau.org/english/documents/asa-challenges.pdf>

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue d'*Africa All Party Parliamentary Group*, novembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Global Witness*, juillet 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Helen Jackson MP, in co-operation with supporting MPs and NGOs*, novembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Local Government International Bureau*, novembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Moeletsi Mbeki et Amadou Mahtar Ba*, janvier 2005.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue d'*OSI-AfriMAP*, décembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Parliamentary Labour Party International Development Committee*, 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Publish What You Pay coalition*, novembre et décembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Royal African Society*, novembre 2004. Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Sally-Ann Wilson*, janvier 2005.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de *Save the Children*, septembre 2004.

Soumission à la commission pour l'Afrique reçue d'*UN-Habitat: Africa on the Move, an Urban Crisis in the Making*, 2004.

Transparency International (2002) *Transparency International releases new Bribe Payers Index (BPI) 2002*, communiqué de presse accessible à l'adresse http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.05.14_bpi.en.html

Transparency International (2004) *Corruption is rampant in 60 countries, and the public sector is plagued by bribery*, communiqué de presse accessible à l'adresse http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html

Chapitre 5 : Notes

- 1 « Tout le monde a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité ». Article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée par la résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations unies du 10 décembre 1948.
- 2 En plus des nombreux événements organisés et des soumissions reçues par la Commission ou en son nom sur le thème de la paix et de la sécurité, la députée Nancy Baker s'est rendue sur place en République démocratique du Congo et en Ouganda afin de réfléchir aux problèmes particuliers des conflits. Le Centre africain d'études sur la paix et les conflits de l'université de Bradford a également organisé un séminaire d'experts sur le thème de la paix et de la sécurité à Londres. Les débats qui ont eu lieu à ce séminaire ont contribué à l'élaboration de nombre des propositions contenues dans ce chapitre.
- 3 Le Groupe de haut niveau des Nations unies a été créé par le secrétaire général de l'ONU en septembre 2003 afin de réfléchir à la manière de rendre l'ONU mieux adaptée aux problèmes de sécurité mondiaux et aux problèmes humains du XXI^e siècle. Il a présenté son rapport en décembre 2004. Ses conclusions seront reprises en 2005 et apporteront une contribution essentielle au sommet de bilan du Millénaire de l'ONU en septembre 2005.
- 4 Commission Carnegie sur la prévention des conflits mortels, 1997.
- 5 Chiffres du Conseil norvégien des réfugiés, 2004, sur les déplacements en Afrique et en Asie, et statistiques de la Banque mondiale relatives à la population.
- 6 International Rescue Committee, juillet 2004.
- 7 *Ibid.*
- 8 Institute for Peace and Conflict Resolution (IPCR) (gouvernement fédéral du Nigeria), 2003.
- 9 Pour une description percutante de l'impact des conflits violents sur la pauvreté et les droits de l'homme à South Kivu, en RDC, voir Bernard Kitambala dans Tegera, 2003.
- 10 Collier, 2004.
- 11 Par exemple, voir Stewart, 2001.
- 12 Voir Chalmers et Willets, 2003: 9 et Collier, 2003.
- 13 Pour une vue d'ensemble des questions de VIH/SIDA touchant à la paix et à la sécurité, voir Noack, 2004.
- 14 La population de Kinshasa est passée d'environ 50 000 en 1940 à près de 10 millions aujourd'hui.
- 15 Collier, 2004: 2.
- 16 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b: 3.
- 17 Englobe plusieurs opérations pour lesquelles un budget de 3-4 mois seulement a été approuvé plutôt qu'un budget d'une année entière. Service des informations publiques des Nations unies, 2004.
- 18 Development Initiatives, 2003.
- 19 Voir Chalmers et Willett, 2003.
- 20 *Ibid.*
- 21 Schnabel, 2002.
- 22 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004a. Ce chiffre porte sur les conflits dans le monde entier et pas seulement sur l'Afrique.
- 23 Chalmers et Willets, 2003.
- 24 Conseil de sécurité de l'ONU, 2000b.
- 25 Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, 1998.
- 26 Collier et al., 2003: 58.
- 27 Voir Richards, 2005 : « Au centre du conflit du Liberia se trouve une classe de jeunes marginaux qui n'ont actuellement aucune foi dans les institutions. Ils considèrent que la famille, le mariage, l'éducation, les marchés et l'administration de la justice les ont laissés tomber. Beaucoup ont préféré tenter leur chance dans des groupes militaires variés. Pour réussir, la consolidation de la paix et la reconstruction par l'autonomisation des communautés dépendra dans une grande mesure du démantèlement de ces distinctions entre les citoyens et les sujets ancrées dans les institutions. Un processus de développement véritablement intégrateur, tiré par les communautés et bien ciblé pourrait jouer un rôle essentiel dans le façonnage d'un type de société différent, mais seulement s'il intègre les groupes marginalisés et socialement exclus dans le processus de reconstruction. »
- 28 Par exemple, voir Stewart et Fitzgerald, 2001.
- 29 D'après Collier et al., 2003, la « domination ethnique » (lorsque le groupe ethnique le plus important regroupe entre 45 et 90 % de la population) augmente le risque de conflit de 50 %. Collier et al., 2003: 58.
- 30 Ross, 2003: 13.
- 31 Pour une vue d'ensemble et une analyse critique des données disponibles, voir Le Roux, 2004.
- 32 Voir le glossaire.
- 33 Dans un certain nombre de cas, les rebelles ont vendu des droits par anticipation sur les ressources dont ils espèrent s'emparer pendant la guerre, en employant les fonds ainsi recueillis pour financer leurs attaques. Ces droits sur des ressources non encore exploitées sont appelés « contrats à terme sur les butins ». Ils sont à l'origine d'au moins un conflit armé en Afrique et en ont prolongé au moins trois (Ross, 2003). Les prêts garantis par des ressources constituent une autre forme de financement reposant sur les ressources naturelles. Dans ce cas, les revenus futurs des ressources naturelles sont utilisés en garantie par l'État pour obtenir des prêts importants. Pour tout complément d'information sur les contrats à terme sur les butins et les prêts garantis par des ressources, voir Ross, 2003 et Collier et al., 2003.
- 34 Ross, 2003.
- 35 Pour une vue d'ensemble de la documentation pertinente, voir Stevens, 2003; Bannon et Collier, 2003; Ross, 2003.

- 36 Bureau of Intelligence and Research du département d'État américain, 1999. « Dans certains pays, il est plus facile et moins cher d'acheter une AK-47 que d'aller au cinéma ou de s'offrir un repas décent. »
- 37 Cross, Flew et McLean, 2004: 6.
- 38 Graduate Institute of International Studies, 2003. L'Afrique du Sud, par exemple, a un taux annuel de 30 homicides par arme à feu pour 100 000 (Graduate Institute of International Studies, 2004: 192-193).
- 39 Voir, par exemple, Secrétaire général de l'ONU, 1998; Collier, 2003.
- 40 Visite sur place de la Commission pour l'Afrique en Ouganda et en République démocratique du Congo.
- 41 Voir, par exemple, Nathan, 2004, et Joseph, 1999.
- 42 Voir Gurr et. al., 2003.
- 43 Dans le cas de la Banque mondiale, cette recommandation pourrait être mise en œuvre par la révision de ses politiques opérationnelles. La politique opérationnelle actuelle de la Banque mondiale en matière de conflits (numéro 2.30) traite de la réaction à la présence d'un conflit violent et de la reconstruction post-conflit et non pas de l'intégration de la prévention des conflits dans les politiques de la Banque. Les États membres de l'UE devraient soutenir la revigoration et l'amélioration de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne relative à la prévention des conflits (Conseil de l'Union européenne, 2001), notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'impact de l'aide au développement sur la réduction des conflits violents.
- 44 Voir Piron et McKay, 2004, et Uvin, 1998.
- 45 Voir, par exemple, IPCR, 2003.
- 46 Les critères de l'aide officielle au développement (AOD) ont été revus en conséquence. En 2004, les critères d'éligibilité pour l'AOD ont été modifiés de manière à tenir compte des dépenses consacrées aux programmes de surveillance civile des dépenses de sécurité, de l'amélioration de la surveillance du système de sécurité exercée par la société civile et de l'aide aux enfants soldats. D'autres changements proposés permettraient de soutenir la réforme du secteur de la sécurité, l'amélioration de la capacité civile dans la consolidation de la paix et les programmes sur les petites armes et les armes légères.
- 47 Voir Banque mondiale, 2003.
- 48 Ces réformes comprennent : la création d'un comité sur les aspects économiques et sociaux des menaces à la sécurité sous les auspices du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) et l'intégration des institutions financières internationales (IFI) et de l'ECOSOC au sein de la Commission de consolidation de la paix. Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b.
- 49 La convention-cadre proposée (élaborée par des avocats internationaux et principalement soutenue par des ONG internationales) sur les transferts internationaux d'armes est axée sur les engagements des États à propos du transfert international d'armes (toutes les armes, pas seulement les petites armes et les armes légères). Elle réunit les obligations actuelles des États membres résultant du droit international. Son point de départ est que des questions importantes liées telles que le courtage, la production sous autorisation et la surveillance de l'utilisation finale seront prises en compte dans les protocoles suivants. Les principes posés dans le TCA constituent le minimum à appliquer et n'interdisent pas l'application de règles nationales, régionales ou internationales plus rigoureuses. Voir le projet de convention-cadre sur le transfert international des armes, 2004. Sinon, le TCA pourrait être vu comme un régime juridique complet sur le commerce des armes, tenant également compte des questions liées au commerce plus général des armes.
- 50 Voir le glossaire.
- 51 Cross, Flew et McLean, 2004: 10.
- 52 Par exemple, en Afrique australe, le protocole de la SADC et, en Afrique orientale, le protocole de Nairobi.
- 53 Le gouvernement finlandais a joué un rôle majeur dans l'évolution de ce processus. Parmi les autres pays l'ayant soutenu, citons : la Tanzanie, le Kenya, le Royaume-Uni, etc.
- 54 Groupe parlementaire All Party sur la région des Grands Lacs, 2004.
- 55 Le programme de certification du processus Kimberley couvre désormais environ 98 % du commerce mondial des diamants. Gouvernement canadien, 2003.
- 56 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Global Witness, juillet 2004.
- 57 Voir www.kimberleyprocess.com
- 58 Un exemple de définition possible a été proposé par une ONG internationale : « les ressources sources de conflits sont des ressources naturelles dont l'utilisation ou le commerce provoque, entretient ou alimente des conflits armés qui menacent la sécurité nationale, régionale ou internationale. » Soumission de Global Witness à la Commission pour l'Afrique, septembre 2004.
- 59 Par exemple, un comité d'experts de l'ONU créé pour enquêter sur le rôle allégué d'entreprises locales et multinationales dans le conflit de la République démocratique du Congo a découvert que 85 sociétés étaient coupables de violations des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Cependant, au cours des deux années qui ont suivi la publication du rapport du comité, des mesures n'avaient été prises qu'à l'encontre d'un petit nombre d'entre elles. Voir RAID, 2004. Pour le rapport définitif du comité d'experts, voir Conseil de sécurité de l'ONU, 2001. Voir aussi APPG, février 2005 pour une évaluation de la suite donnée au rapport du comité d'experts.
- 60 Les suggestions du Groupe de haut niveau des Nations unies s'appuient sur les recommandations proposées à des réunions essentielles qui se sont tenues dans le cadre des processus d'Interlaken, de Bonn/Berlin et de Stockholm. Pour tout complément d'information, voir le gouvernement suédois, 2003.
- 61 Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de Global Witness, juillet 2004.
- 62 Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de Global Witness, décembre 2004.
- 63 Voir, par exemple, IPCR, 2003: 23. Au cours de la visite sur place de la Commission en République démocratique du Congo, nous avons entendu parler de sociétés qui louent des Interhamwe (milices armées responsables du génocide rwandais) pour faire valoir des prétentions à des droits d'exploitation des ressources.
- 64 IPCR, 2003.
- 65 Pour tout complément d'information sur ses activités dans la République démocratique du Congo, voir le Conseil de sécurité de l'ONU, 2001.

- 66 Le versement de pots-de-vin à un fonctionnaire, par exemple, est illégal dans de nombreux pays, alors que des actes tels que le déplacement forcé de populations pourrait constituer des crimes contre l'humanité ou, dans certains cas, des crimes de guerre. Lunde et. al., 2004.
- 67 Pour une analyse à ce sujet et sur d'autres principes directeurs, voir le chapitre 7.
- 68 Taylor, 2003; Lunde et. al., 2004.
- 69 G8, 2002.
- 70 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Rights and Accountability in Development (RAID), juillet 2004.
- 71 Pour une analyse détaillée des problèmes relatifs à l'interprétation des principes directeurs de l'OCDE, voir OECD Watch, 2004
- 72 Pour un résumé de la contribution de l'Union européenne, de l'OTAN et de l'OSCE à la prévention du conflit en Macédoine, voir : Ambassade allemande Washington DC: accessible à l'adresse www.germany-info.org/relaunch/info/archives/background/kosovo.html
- 73 La politique africaine commune relative à la défense et à la sécurité et adoptée à Syrte en février 2004 résume les différents éléments permanents de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique.
- 74 Voir, par exemple, la référence aux violations des droits de l'homme par les troupes de l'ECOMOG en Sierra Leone dans Amnesty International, 2000, et les obstacles et les contraintes aux interventions régionales dans Schümer, 2004 et IPA, 2001 et 2002.
- 75 La Commission pour l'Afrique a commandé un sondage d'opinion dans plusieurs pays africains qui a clairement montré le soutien dont bénéficie l'ONU dans ses efforts de rétablissement de la paix et de maintien de la sécurité sur le continent. GlobeScan, 2005.
- 76 Pour un résumé de ces questions, voir Schümer, 2004.
- 77 Les systèmes d'alerte rapide ont fait l'objet d'une attention croissante ces dernières années. Sur le terrain, certains ont tenté de développer des « systèmes d'alerte rapide » pratiques, y compris en Afrique orientale, sous les auspices de l'AIGD et, en Afrique occidentale, sous la CEDEAO. Plusieurs intellectuels réfléchissent aux types d'indicateurs que ces systèmes feraient mieux d'employer. (Pour une vue d'ensemble des systèmes d'alerte rapide, voir Bloomfield, 2004). Les données disponibles permettent de penser que la rapidité est essentielle. Plus les informations sont nombreuses et circulent rapidement, plus le risque de conflit a de chances d'être détecté tôt (soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Laurie Nathan, 2004: 6).
- 78 Plate-forme européenne pour la prévention des conflits et la transformation, 1999.
- 79 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004a: 2.
- 80 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004a.
- 81 *Ibid.*
- 82 Nathan, 2004. Voir également les recommandations du Groupe de haut niveau des Nations unies. Plusieurs soumissions, dont, par exemple, celle de l'Institute for Security Studies (ISS) en Afrique du Sud, on fait référence à la création d'un Centre pour la paix en Afrique à Durban, projet approuvé par le NEPAD visant à offrir une formation aux responsables de l'UA, des CER et des États membres ainsi que des services de gestion directe des conflits et un soutien à la création de systèmes et de structures de mise en œuvre des stratégies de gestion des conflits.
- 83 Comme recommandé par le « rapport Brahimi » (Nations unies, 2000a).
- 84 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b.
- 85 L'armée européenne est censée être un mécanisme de stabilisation ou de prévention à déploiement rapide qui serait utilisé dans les zones présentant un risque d'instabilité ou des signes d'effondrement imminent de l'État. Elle pourrait intervenir dans un large éventail de situations, théoriquement à la demande de l'Afrique, y compris dans le cadre de déploiements rapides de courte durée en vue de stabiliser des points chauds (Congo oriental, par ex.), améliorer la capacité de maintien de la paix en travaillant parallèlement aux forces de l'UA dans le cadre de missions dirigées par l'ONU/l'UA, garantir un niveau de sécurité locale élevé pendant les périodes préélectorales, mettre à disposition des forces de réserve transhorizon, etc. Elle est jugée avoir un effet multiplicateur important et un impact opérationnel sur le terrain marqué, ce qui signifie qu'elle peut envoyer un message clair aux perturbateurs potentiels du processus de paix.
- 86 Benn, 2004 et 2005.
- 87 Le Comité des sages est un mécanisme proposé au titre du protocole instituant le Conseil de la sécurité et de la paix de l'UA, qui se composerait d'un petit nombre de personnalités africaines chargées de donner des conseils indépendants et de guider sur les questions de paix et de sécurité en Afrique.
- 88 Certains ont également indiqué que la création d'une unité de médiation spécialisée afin de soutenir le Conseil de la paix et de la sécurité et le Comité des sages pourrait également contribuer à renforcer la capacité de médiation de l'UA. Voir la soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Laurie Nathan, 2004.
- 89 Les contributions évaluées sont des contributions obligatoires au budget de l'ONU devant être versées par chaque État membre. Elles sont calculées en fonction de leur PNB. Ces fonds servent au financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, mais ne sont actuellement pas mis à la disposition d'autres organisations.
- 90 Soumission à la commission pour l'Afrique reçue de l'ISS, décembre 2004.
- 91 Francis (ed.), 2005: 22.
- 92 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b: 53-58.
- 93 Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, 2001.
- 94 Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b: 58-9.
- 95 Collier, 2004: 2.
- 96 Pour une analyse des difficultés et de l'expérience de la reconstruction et de la consolidation de la paix post-conflit voir, par exemple, l'article rédigé pour la deuxième réunion de la Commission pour l'Afrique par l'ISS (Cilliers, 2004a). Voir également Collier et Hoeffler, 2002, et Addison, 2003. La Commission pour l'Afrique a pu observer nombre de ces questions directement lors de sa visite sur place en République démocratique du Congo et en Ouganda.
- 97 Sans démantèlement de l'économie de guerre, les perturbateurs tels que les seigneurs de la guerre et les entrepreneurs qui ont bénéficié de l'économie de guerre continuent à représenter une menace pour le processus de paix et de reconstruction.

- 98 Par exemple, les programmes de traitement et de prévention devraient cibler les forces de sécurité et les paramilitaires (groupe présentant des risques élevés d'infection par le VIH et particulièrement susceptible de contaminer d'autres personnes).
- 99 Cf. UNICEF, 2004: 51 sur la participation des jeunes aux initiatives de rétablissement de la vérité et de réconciliation en Sierra Leone comme exemple de leur intégration aux processus de paix.
- 100 Alexander, 2003.
- 101 Par exemple, la gacaca au Rwanda et les cérémonies de réconciliation traditionnelles dans le nord de l'Ouganda.
- 102 La visite sur place de la Commission en Ouganda et en République démocratique du Congo a montré que les deux pays ont une vision très différente de mécanismes internationaux tels que le TCI. Cela s'explique en grande partie par la nature différente des deux conflits et des points de vue locaux sur la justice et la réconciliation. Commission pour l'Afrique, 2004.
- 103 Cf. Overseas Development Institute, 2005.
- 104 Rugumamu et Gbla, 2003: 19.
- 105 Voir, par exemple, le récit de la visite sur place de la Commission pour l'Afrique en Ouganda et en République démocratique du Congo. Commission pour l'Afrique, 2004.
- 106 Le cadre basé sur les résultats de transition est « un outil de planification qui intègre les dimensions politique, économique, sociale et de sécurité du redressement ». Il vise à promouvoir la coordination des donateurs derrière les priorités définies par les gouvernements dans les environnements fragiles ou post-conflit où une stratégie de développement unique menée par le gouvernement fait défaut, une stratégie de lutte contre la pauvreté par exemple.
- 107 Voir Cilliers, 2004a.
- 108 Conformément aux propositions actuelles relatives à une future association pour le développement international, la plupart des pays sortant d'un conflit accèderont à un financement de 100 % sous forme de subventions afin d'établir le lien entre le financement par des subventions et la « menace d'asphyxie par endettement ». Association pour le développement international, 2004.
- 109 Comme recommandé par le Groupe de haut niveau des Nations unies, 2004b.
- 110 Quatre à sept ans après la fin du conflit, d'après Collier et Hoeffler, 2002.

Chapitre 5 : Références

- Addison, T (ed.) (2003) *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Alexander, J (2003) *A Scoping Study of Transitional Justice and Poverty Reduction*, article rédigé pour le ministère britannique du Développement international, Londres: DFID.
- Alexander, L et D Smith (2004) *Evidence and Analysis: Tackling the Structural Causes of Conflict in Africa & Strengthening Preventive Responses*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Association pour le développement international (2004) *Debt Sustainability and Financing Terms in IDA14: Further Considerations on Issues and Options*. Washington: Association pour le développement international.
- Austen, A et M Fischer et O Wils (eds) (2003) *Peace and Conflict Impact Assessment: Critical Views on Theory and Practice*. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management.
- Banque mondiale (18 novembre 2003) *Project Appraisal Document on A Proposed Credit to the Federal Republic of Nigeria for the Second National Fadama Development Project*. Washington DC: Banque mondiale.
- Bannon, I et P Collier (2003) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Benn, H, secrétaire d'État britannique au Développement international (2004) *Reform of the International Humanitarian System*, discours prononcé à l'Overseas Development Institute, Londres, le 15 décembre 2004.
- Benn, H (2005) *Keeping our promises: 2005 and beyond*, discours prononcé au siège de l'ONU, New York, le 16 février 2005.
- Bloomfield, D et al. (eds) (2004) *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management.
- Brown, M E et R N Rosecrance (1999) *Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Brück, T (2001) "Mozambique: The Economic Effects of the War" dans Stewart, F et V Fitzgerald (eds) (2001) *War and Underdevelopment 2*, Oxford: Oxford University Press.
- Bureau of Intelligence and Research du département d'État américain (juillet 1999) Rapport du Bureau of Intelligence and Research du département d'État américain.
- Chalmers, M et S Willett (Dec. 2003) *Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention Versus Intervention after the Onset of Violent Conflict: Phase 1 Final Report*. Bradford: Centre for International Co-operation and Security, Department of Peace Studies, University of Bradford.
- Cilliers, J (2004a) *Evidence and Analysis: Peacekeeping and Post-Conflict Reconstruction in Africa: Breaking the Conflict Trap Through Development*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Cilliers, J (2004b) *Human Security in Africa: a Conceptual Framework for Review*, monographie pour l'African Human Security Initiative.
- Collier, P (2004) *Security and Development: Issues for the UN*, article préparé pour le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement.
- Collier, P et A Hoeffler (2002) *Aid Policy & Growth in Post-Conflict Societies*, article d'étude politique de la Banque mondiale 2902 (octobre 2002).
- Collier, P et al. (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, rapport de la Banque mondiale, Oxford: Oxford University Press.
- Commission Carnegie sur la prévention des conflits mortels (1997) *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. New York: Carnegie Corporation of New York.
- Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États (décembre 2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Conseil de l'Union européenne (2001) *Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents*. Gothenburg: Conseil de l'Europe.
- Conseil de sécurité de l'ONU (2001) *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, S/2001/357*. New York: ONU.
- Conseil norvégien des réfugiés (2004) *Nigeria Information Page*.
- Conseil norvégien des réfugiés, *Norwegian Refugee Council Global IDP Project: International Displacement: A global review of trends and developments in 2003*, accessible à l'adresse <http://www.d b. idproject.org/Sites/id pSurvey. nsf/wCou ntries/N igeria>.
- « Conventions de Genève IV », article 23, Protocole I article 54, Protocole II articles 14 et 18, Protocole I, article 69, d'après Bouchet-Saulnier, F (2002) *The Practical Guide to Humanitarian Law*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman et Littlefield.

- Commission pour l'Afrique (2004) *Report of fieldtrip to Uganda and the Democratic Republic of Congo*, 24 août - 3 septembre 2004, par la sénatrice Nancy Kassebaum Baker.
- Cross, P C Flew et A McLean (2004) *Evidence and Analysis: Tackling the Availability and Misuse of Small Arms in Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Département des Nations unies sur les affaires humanitaires (20 décembre 1996) *Disarmament and Demobilisation Progress in Liberia*. New York/Genève: ONU Affaires humanitaires.
- Département des Nations unies sur l'information publique (décembre 2004) *United Nations Peacekeeping: Background Note. 1 Août 2004*, DPI/1634/Rev.42 (décembre 2004), accessible à l'adresse <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>
- Development Initiatives (2003) *Global Humanitarian Assistance 2003*.
- DFID (octobre 2001) *The Cause Of Conflict In Sub-Saharan Africa: Framework Document*. Londres: DFID.
- Dorn, A W (2002) *Early Warning: An Introduction*. Kingston, Ontario: Royal Military College of Canada. *Projet de convention-cadre sur les transferts d'armes internationaux*, 2004.
- Francis, D J (ed.) (2005) *The African Century: What can the rest of the international community do to support sustainable peace and security in Africa?* Rapport du séminaire d'une journée organisé par la Commission pour l'Afrique et l'Africa Centre for Peace and Conflict Studies, University of Bradford, Londres, 18 novembre 2004.
- FMI (juin 2003) *IMF Country Report: Democratic Republic of Congo: Selected Issues and Statistical Appendix*, rapport par pays du FMI 03/175 (juin 2003).
- GlobeScan (2005) *Africa in the New Century 2005 Survey*. Toronto: GlobeScan Inc. (non encore publié).
- Gouvernement canadien (2002) *G8 Africa Action Plan*, Kananaskis.
- Gouvernement canadien (2003) *Kimberley Process For Rough Diamonds - Background*, accessible à l'adresse http://mmsd1.mms.nrcan.gc.ca/kimberleyprocess/intro_e.asp
- Gouvernement suédois (2003) *About the Stockholm Process*, accessible à l'adresse http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/stockholm_process.htm
- Gouvernement britannique/ministère du Développement international (2001) *The Causes of Conflict in Sub-Saharan Africa: A Framework Document*. Londres: DFID.
- Graduate Institute of International Studies (GIIS) (2003) *Small Arms Survey 2003 - Development Denied*. Graduate Institute of International Studies, Genève: Oxford University Press.
- Graduate Institute of International Studies (GIIS) (2004) *Small Arms Survey 2004 - Rights at Risk*. Graduate Institute of International Studies, Genève: Oxford University Press.
- Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement (2004a) *International Response to Civil Violence: Evaluating the Response to Civil War, State Failure, Large-Scale Human Rights Abuses and Genocide*, document 2, article préparé pour la réunion d'Addis-Abeba.
- Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement (2004b) *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: ONU.
- Groupe parlementaire All Party sur la région des Grands Lacs (décembre 2004) *Arms Flows in Eastern DR Congo*. Londres: Chambre des communes.
- Groupe parlementaire All Party sur la région des Grands Lacs (février 2005) *The OECD Guidelines and the DRC*. Londres: Chambre des communes.
- Groupe des 8 (2002) *G8 Africa Action Plan*, adopté à Kananaskis 2002.
- Gurr, T R et M G Marshall et D Khosla (2003) *Peace and Conflict in 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*. Center for International Development and Conflict Management, College Park: University of Maryland.
- Hanlon, J (2004) *Is the International Community Helping to Recreate the Pre-Conditions for War in Sierra Leone?*, article présenté à la conférence « générale » de Helsinki 2004, Université de l'ONU.
- Haughton, J (mars 1998) *The Reconstruction of War-Torn Economies*, article de base du CAER II n° 23. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Hickson, C (2004) *Evidence and Analysis: Overview Paper on Strengthening Conflict Prevention*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Institut pour la paix et la résolution des conflits (IPCR) (mars 2003) *Strategic Conflict Assessment: Consolidated and Zonal Reports*. Abuja: présidence du gouvernement fédéral du Nigeria.
- International Peace Academy (IPA) (2001) *Toward a Pax West Africana: Building Peace in the Troubled Sub-region*. New York: IPA, avec la CEDEAO.
- International Peace Academy (IPA) (2002) *The Infrastructure of Peace in Africa: Assessing the Peacebuilding Capacity of African Institutions*. New York: IPA.

International Rescue Committee et Burnet Institute (2004) *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey Conducted April - July 2002*. International Rescue Committee.

Joseph, R (ed.) (1999) *State, Conflict and Democracy in Africa*. Londres: Lynne Rienner.

Kumar, K et. al. (1996) "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 4: Rebuilding Post-War Rwanda", dans *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*. Uppsala, Suède: The Nordic Africa Institute Uppsala.

Le Roux, H (2004) *Evidence and Analysis: The Role of Natural Resources in Fuelling and Funding Conflict in Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.

Lunde, L et M Taylor, avec A Huser (2003) *Commerce or Crime? Regulating Economies of Conflict*, rapport du FAFO n° 424, Programme pour la coopération internationale et la résolution des conflits. Oslo: Fafu Institute for Applied Social Science.

Madlala-Routledge, N C (2004) *Developmental Peacekeeping – What Are the Advantages for Africa?*, discours prononcé au Sommet africain sur la défense, 13 juillet 2004, Gallagher Estate, Midrand, Afrique du Sud.

Nathan, L (2004) "The Four Horsemen of the Apocalypse": the Structural Causes of Crisis and Violence in Africa, article préparé pour le Crisis States Programme, Development Studies Institute, Londres School of Economics and Political Science.

ONU (2000a) *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects: Report of the Panel on UN Peace Operations* (le « rapport Brahimi »). New York: Nations unies.

ONU (2000b) *UN Security Council Resolution 1325, S/RES/1325 (2000)*, New York: Nations unies.

ONU (2004a) *UN Appeals for More Funds to Meet Most Urgent Humanitarian Needs in Sudan*, communiqué de presse des Nations unies AFR/1015 IHA/938.

ONU (2004b) *UN Missions Summary of Military and Civilian Police*, accessible à l'adresse http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2004/November 2004_4.pdf

New York: ONU.

Noack, P (2004) *Evidence and Analysis: Current Reality of the HIV Epidemic in Africa in its Broader Context*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.

OECD Watch (2004) *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and Supply Chain Responsibility: A Discussion Paper*, accessible à l'adresse http://www.bsl.org.au/pdfs/OECD_Watch_supply_chain_discussion_paper.pdf

Overseas Development Institute (ODI) (2005), *Harmonisation and Alignment in Fragile States*, projet de rapport pour le Forum de haut niveau sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres: Overseas Development Institute.

Piron, L et McKay, A (mars 2004) *Aid in Difficult Environments: Rwanda Case Study*, article de l'Overseas Development Institute pour une étude sur les pays peu performants. Londres: Overseas Development Institute.

Plate-forme européenne pour la prévention des conflits et la transformation (1999) "Europe's Trip Wire: the Early Warnings of the OSCE's High Commissioner on National Minorities", dans *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, Utrecht: Plate-forme européenne pour la prévention des conflits et la transformation.

RAID (2004) *Unanswered Questions: Companies, Conflict and the Democratic Republic of the Congo*. Oxford: RAID.

Richards, P et. al. (2005), *Community Cohesion in Liberia: A Post-War Rapid Social Assessment*, Banque mondiale/document du PNUD sur le développement social 21: prévention des conflits et reconstruction.

Ross, M (2003) *Natural Resources and Civil War: An Overview*, rapport pour la conférence sur "The Governance of Natural Resources Revenues", Banque mondiale/PFD, Paris, 9-10 décembre 2002.

Ross, M (2004) "What do We Know about Natural Resources and Civil War?", *Journal of Peace Studies* 41(3): 337-356.

Rothchild, D (2003) "Third Party Incentives and the Phases of Conflict Prevention" dans Sriram, C L et K Wermest, From Promise to Practice. *Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

Rugumamu, S et O Gbla (2003) *Studies in Reconstruction and Capacity Building in Post-Conflict Countries in Africa: Some Lessons of Experience from Mozambique, Rwanda, Sierra Leone and Uganda*. Harare: African Capacity Building Foundation.

Schnabel, A (2002) *Challenges of Operational Conflict Prevention: From Proactive to Reactive Prevention*, présentation pour la séance sur "Systems and procedures for conflict prevention and resolution" au séminaire mondial de l'Université de l'ONU.

Schümer, T (2004) *Evidence and Analysis: African Regional and Subregional Capacity for Addressing Conflict Management*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.

- Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan (1998) *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa: Report of the United Nations Secretary-General to the Security Council*.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Global Witness, juillet 2004.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Global Witness, décembre 2004.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Laurie Nathan, *Mediation and the African Union's Panel of the Wise*, 15 juillet 2004.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Rights and Accountability in Development (RAID), *Rights and Accountability in Development*, juillet 2004.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de l'Institute for Security Studies en Afrique du Sud, décembre 2004.
- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Sybert Liebenberg, *Developmental Peacekeeping – What are the Advantages for Africa?*, 26 novembre 2004.
- Stevens, P (2003) *Resource Impact: Curse or Blessing?* Enquête sur la documentation. IPIECA, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, Dundee: University of Dundee.
- Stewart, F et V Fitzgerald (eds) (2001) *War and Underdevelopment 1: the Economic and Social Consequences of Conflict*, Oxford, Royaume-Uni: Oxford University Press.
- Taylor, M (ed.) (2003) "Economies of Conflict: the Next Generation of Policy Responses. Report of the expert consultation on conflict economies and development", *rapport du FAFO n° 436*.
- Tegera A, C Kayser et O Sematumba (eds) (2003) *Democratic Republic of Congo: Peace Tomorrow?* Goma: Pole Institute.
- UNESCO (1999) *Zanzibar Declaration: Women Of Africa For A Culture Of Peace*, Paris: UNESCO.
- UNICEF (2004) *The State of the World's Children 2005: Childhood Under Threat*. New York: UNICEF.
- Union africaine (2002) *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Addis-Abeba: Union africaine.
- Uvin, P (1998) *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Van Hoyweghen, S et J McKenna et S Smis (mars 2004) *Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention versus Intervention after the Onset of Violent Conflict: Retrospective Case Study on Rwanda 1989-2003*. Department of Peace Studies, University of Bradford.

Chapitre 6 : Notes

- 1 Ogata et Sen, 2003.
- 2 PNUD, 2003.
- 3 2,3 millions de morts et 3,1 millions d'infections. UNAIDS, 2004b.
- 4 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Medicines for Malaria Venture, 2004.
- 5 Comme énoncé dans la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU de 1948, article 26, ainsi que dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990), entrée en vigueur en novembre 1999.
- 6 Abu-Ghaida et Klassen, 2004.
- 7 Banque mondiale, 2002a.
- 8 Dollar et Gatti. Une étude réalisée par la Banque mondiale en 1999 auprès de 100 pays a montré que lorsque le nombre de femmes ayant suivi une éducation secondaire augmente de 1 %, la croissance annuelle du revenu par habitant augmente de 0,3 % (*ibid*).
- 9 Bien que les retours à l'éducation primaire soient beaucoup plus élevés pour les garçons (20 %) que pour les filles (13 %), les femmes sont plus nombreuses à retourner à l'éducation secondaire (18 %) que les hommes (14 %) (Psacharopoulos et Patrinos, 2002).
- 10 UNESCO, 2000.
- 11 Les pays ont renouvelé leur engagement énoncé dans le deuxième objectif de développement du Millénaire, à savoir permettre à tous les enfants de terminer leur éducation primaire.
- 12 Le troisième objectif de développement du Millénaire relatif à l'égalité des sexes et à l'autonomisation énonce à nouveau cet objectif, en visant à éliminer toute forme d'inégalité dans l'éducation primaire et secondaire d'ici à 2005, et à tous les niveaux de l'éducation d'ici à 2015.
- 13 UNESCO, 2000.
- 14 www1.worldbank.org/education/efafti
- 15 Avec l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, le Malawi, le Mali, le Mozambique et le Togo, ces pays ont enregistré une augmentation des taux d'achèvement des études primaires de plus de 3,5 %, soit beaucoup plus que le taux annuel moyen de 1,5 % d'amélioration pour l'ensemble des pays à bas revenus (projet Millénaire de l'ONU, 2005).
- 16 UNESCO, 2004. Le niveau global de scolarisation dans les écoles primaires en Afrique subsaharienne est passé de 62 millions en 1990 à 92 millions en 2001. Avec la croissance de la population d'âge scolaire pendant cette période, l'impact sur les taux de scolarisation a été moins marqué : de 55 % à 63 %. L'inégalité entre les sexes reste prononcée mais continue à s'atténuer lentement. En 1990, le ratio de taux de scolarisation brut femmes/hommes était de 0,83 contre 0,86 en 2001.
- 17 En Zambie, les enfants des zones rurales ont trois fois plus de chances de commencer tard (UNESCO, 2004) et le pourcentage des filles des zones rurales qui terminent leur éducation primaire est inférieur à 15 % au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée, à Madagascar, au Mozambique et au Niger (projet Millénaire de l'ONU, 2005).
- 18 Kane, 2004, projet Millénaire de l'ONU, 2005.
- 19 UNESCO, 2004.
- 20 *Ibid*.
- 21 Par exemple, en Ouganda, l'élimination des frais de scolarité dans les écoles primaires a entraîné une augmentation considérable du niveau de scolarisation, lequel a atteint près de 90 % pour les filles et les garçons (Kane, 2004). Le nombre d'enfants ayant terminé leur éducation primaire est passé de 400 000 à plus de 1 million (Lewin, 2004). Bien que de plus en plus d'enfants ayant terminé leur éducation primaire aspirent à poursuivre leurs études, le taux de scolarisation dans les écoles d'enseignement secondaire était seulement de 21,3 % en 2001, et de 19,4 % pour les filles (UNESCO, 2004).
- 22 Lewin, 2004.
- 23 Projet Millénaire de l'ONU, 2005. Des mères qui ont suivi une formation de base pour apprendre à lire et écrire dans le cadre d'un programme SOS Sahel ont été en mesure de gérer des projets micro financés, dont les revenus ont été utilisés pour envoyer leurs filles à l'école (communication personnelle de la Baronne Whittaker, membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni). Voir aussi la soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Action Aid, 2004.
- 24 L'investissement à tous les niveaux de l'éducation a fait l'objet d'un très grand soutien dans toutes nos consultations (dialogue national en Tanzanie en septembre 2004, consultation régionale en Afrique du Nord en décembre 2004) et soumissions (Council for Education in the Commonwealth en novembre 2004, UNESCO décembre 2005).
- 25 NEPAD, 2002. D'après l'UNESCO (2004), l'éducation de base est définie comme « l'ensemble d'activités pédagogiques, se déroulant dans des cadres différents, dans le but de répondre aux besoins d'apprentissage de base définis dans la déclaration mondiale sur l'éducation pour tous » (Jomtien, Thaïlande, 1990.) L'éducation de base se compose de l'éducation primaire et du premier cycle du secondaire, ainsi que d'activités informelles visant à enseigner des compétences de base à des personnes de tous âges.
- 26 Projet Millénaire de l'ONU, 2005.
- 27 Bruns et al., 2003. Des estimations mondiales sur l'éducation ont été effectuées. L'Unesco estime qu'il faudra 5,6 milliards d'USD en plus chaque année pour parvenir à l'éducation primaire pour tous et éliminer l'inégalité entre les sexes (UNESCO 2004). Le projet Millénaire de l'ONU (2005) montre que les estimations mondiales vont de 7 à 17 milliards d'USD si l'on veut placer tous les enfants dans des écoles de qualité. Les estimations supposent que les pays financeront une part importante de ces frais sur leurs ressources intérieures, soit environ 80 % du coût total de l'éducation primaire pour tous (Bruns et al 2003).
- 28 Lewin, 2004.
- 29 Cité dans le communiqué de la quatrième réunion du Groupe de haut niveau sur l'éducation pour tous, qui s'est tenu au Brésil (8-10 nov. 2004).

- 30 Cela contribuerait au financement des pays qui ont déjà des plans approuvés : le Burkina Faso, la Guinée, le Niger (plans approuvés en 2002), la Gambie, le Mozambique (plans approuvés en 2003) et le Ghana (approuvé en 2004). Cela contribuerait également au développement de l'initiative Fast Track en 2005. Parmi les pays potentiels en Afrique, citons : le Bénin, le Cameroun, le Tchad, Djibouti, le Kenya, la République du Congo, le Lesotho, Madagascar, le Malawi et le Rwanda, São Tomé et Príncipe, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie (plans non encore approuvés). Le financement de l'initiative Fast Track devra augmenter à mesure que les pays en question se développeront.
- 31 Le Fonds catalytique est un fonds de dépôt multi-donateur créé pour fournir à ces pays un financement de transition de deux à trois ans jusqu'à ce que d'autres donateurs interviennent (IFT, 2004). Ce fonds en particulier a besoin d'un plus grand soutien.
- 32 Le fonds de développement des programmes d'éducation a été créé en vue d'offrir l'expertise technique nécessaire pour préparer un plan (IFT, 2004). Le financement pour l'Afrique subsaharienne provient actuellement du fonds de dépôt norvégien pour l'éducation. Ce fonds limité devrait fusionner avec le fonds de développement des programmes d'éducation (qui reprend les principes du fonds norvégien), afin de permettre le regroupement des fonds disponibles pour l'Afrique subsaharienne.
- 33 Au Rwanda, par exemple, 37 % du budget total de dépenses courantes de l'éducation en 2003 ont été consacrés à 12 000 étudiants suivant des études supérieures financées par le gouvernement (consultation avec le ministère du Développement international, Rwanda, 2004), en dépit de retards importants au niveau de l'éducation primaire pour tous, d'après une analyse de la Banque mondiale. Ceci contraste avec la situation en Ouganda décrite ci-dessus.
- 34 À l'heure actuelle, les dépenses des donateurs du monde entier (OCDE/CAD) consacrées à l'enseignement supérieur s'élèvent à 61 %, à 10 % pour le secondaire et à 29 % pour le primaire (UNESCO, 2004). Cette allocation des fonds ne reflète pas nécessairement les priorités nationales.
- 35 Les taux de prévalence du VIH étaient inférieurs pour les filles ayant suivi une éducation primaire que pour les filles sans éducation. En outre, les filles qui avaient terminé leurs études secondaires avaient des taux d'infection de moins du quart des filles sans éducation formelle. (Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Global AIDS Alliance, décembre 2004).
- 36 Les données disponibles confirment clairement la tendance selon laquelle l'éducation d'une mère est un déterminant cohérent de la scolarisation et des résultats scolaires de ses enfants (projet Millénaire de l'ONU, 2005).
- 37 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de députés britanniques, de SARP et de SADC Youth Movement et de Save the Children, octobre 2004 ; consultation politique avec FAWE sur ce qui marche dans l'éducation des filles, juin 2004 ; projet Millénaire de l'ONU, 2005.
- 38 En 1998/1999, les taux de scolarisation étaient de 86 % pour les garçons et de 72 % pour les filles contre, respectivement 91 % et 78 % en 2001/2002 (UNESCO, 2004).
- 39 Par exemple, l'initiative des Nations unies pour l'éducation des filles et le Forum for African Women Educationalists (FAWE).
- 40 Le programme Bolsa Escola au Brésil, qui accorde des transferts de fonds moyennant la présence à l'école, a permis de réduire les abandons et de scolariser un tiers d'enfants non scolarisés auparavant (Hertz et Sperling, 2004).
- 41 Une étude réalisée en 1998 en Afrique du Sud a révélé que 33 % des viols d'enfants étaient commis par des enseignants (Jeukes, Levin, Mbananga et Bradshaw, 2002).
- 42 Communication personnelle du Premier Ministre nigérien à la Commission pour l'Afrique, 2005.
- 43 Lewin et Stewart, 2003.
- 44 Bennell, 2004.
- 45 Kelly, 2000.
- 46 Communication personnelle du ministre de l'Éducation du Burkina-Faso, 2005.
- 47 Lewin et Stewart, 2003.
- 48 Rose, 2002.
- 49 Crawford, 2004.
- 50 Consultations régionales de la Commission pour l'Afrique en Afrique du Nord en décembre 2004, dialogue national tanzanien en septembre 2004, soumissions reçues du Council for Education in the Commonwealth en novembre 2004, et Michaelowa et Ehler, juillet 2004. Partian et Dasgupta, 2004.
- 51 BIT, 2004a. En Afrique du Sud, les tribunes d'employeurs ont réussi à faire participer des jeunes et des employeurs à l'élaboration des programmes et à l'identification de stages (Jackson, 2004).
- 52 UNICEF, 2005.
- 53 Les personnes âgées, par exemple, sont souvent exclues de l'éducation sur le VIH/SIDA. Pourtant, elles jouent un rôle essentiel : elles ont souvent des enfants à charge (et jouent donc un rôle d'enseignant) (soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International, décembre 2004).
- 54 Fentiman, 2003. Programme géré en collaboration avec le fonds d'éducation en Afrique et BBC World Service Trust.
- 55 Ce chiffre est tiré d'une estimation du développement de programmes, à tous les niveaux, dans le cadre du programme Éducation pour tous en Afrique subsaharienne établi par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique.
- 56 Les universités, les centres de recherche, les ONG, les réseaux (sud-sud et nord-sud), le secteur privé, les organisations communautaires locales, les partenariats internationaux avec les écoles.
- 57 Les partenariats devraient être durables dans le temps et reposer sur l'échange mutuel (soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de VOICE International, novembre 2004).
- 58 Y compris : les outils pédagogiques des enseignants, les journaux en ligne, les archives. En Sierra Leone, le projet Knowledge Aid a pour objectif de faciliter l'accès des élèves comme des enseignants aux outils pédagogiques de haute qualité disponibles sur le Web (soumission à la Commission pour l'Afrique reçue par le Council for Education in the Commonwealth, novembre 2004).
- 59 L'initiative « écoles en ligne » du NEPAD a pour but d'équiper 600 000 écoles primaires et secondaires d'Afrique d'infrastructures TIC au cours des 10 prochaines années.

- 60 Le taux de mortalité infantile s'élevé à 175 morts pour 1 000 naissances viables en Afrique subsaharienne, contre un taux mondial de 80 morts pour 1 000 naissances viables et le taux de 6 pour 1 000 dans les pays développés (UNICEF 2005).
- 61 Par exemple, la rougeole, l'hépatite B, la fièvre jaune, la diphtérie. Chaque année, 600 000 enfants meurent de maladies contre lesquelles des vaccins existent et 900 000 meurent de maladies contre lesquelles des vaccins seront bientôt disponibles. Vaccine Fund (communication personnelle 2005). D'après GAVI (2004), 500 millions d'USD de plus par an pour l'Afrique pourraient sauver plus de 5 millions d'enfants en 10 ans.
- 62 Copenhagen Consensus, 2004.
- 63 Miguel et Kremer, 2003.
- 64 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Alex Owino, décembre 2004.
- 65 Les systèmes médicaux ont besoin d'un parc intégré de véhicules (motocyclottes, camions, ambulances side-car) et doivent offrir une formation à la maintenance appropriée à leurs employés. Lorsque de tels programmes sont mis en œuvre, les taux de mortalité et les coûts de mobilité baissent. (Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Riders for Health, 2005).
- 66 « Les plus pauvres et les plus éloignés et ceux qui sont déplacés par la guerre et par d'autres urgences sont particulièrement vulnérables (à la maladie... et ont) peu accès aux services médicaux, au personnel médical et aux mécanismes de financement » (NEPAD, 2003).
- 67 La stratégie du NEPAD/UA en matière de santé été adoptée à la première réunion des ministres de la Santé de l'UA en avril 2003, à Tripoli, et par l'UA en juillet 2003, à Maputo. Elle se compose d'un ensemble global d'orientations stratégiques pour la santé et les systèmes médicaux et de 35 projets d'un Programme initial d'action, en vue de poser des bases pour la réussite de la stratégie à moyen terme. Les pays et les CER, en tant qu'instances de mise en œuvre du NEPAD, ont pour responsabilité de veiller à son application. Les progrès accomplis par rapport à la stratégie seront examinés dans le cadre d'évaluation par les pairs.
- 68 Par exemple, l'enraiment des infections parasitaires – la filariose lymphatique (Elephantiasis), la schistosomiase (Bilharzia), l'helminthe intestinal (vers), l'onchocercose (cécité des rivières) et le trachome (conjonctivite grave) et les infections évitables par la vaccination – la rougeole, diphtérie, la coqueluche, le tétanos, la tuberculose poliomyélite.
- 69 Il y a également eu les déclarations des chefs d'État africains à Abuja et à Maputo, dans lesquelles ils ont pris des engagements sur le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria. Voir la déclaration et le plan d'action d'Abuja sur l'éradication de la malaria (2000), la déclaration et le plan d'action d'Abuja sur le VIH/SIDA, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses liées (2001), la déclaration de Maputo sur la malaria, le VIH/SIDA, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses liées (2003) et la décision de Maputo sur l'éradication de la polio (2003).
- 70 Les budgets de santé de ces pays ont augmenté de plus de 20 % et atteint plus de 10 % des dépenses publiques totales (OMS, World Health Report 2005), qui paraîtra prochainement.
- 71 Dépenses publiques en pourcentage du PIB pour 1995-2000. Rapport sur le développement du monde (2004).
- 72 Rapport sur le développement du monde, 2004.
- 73 Projet Millénaire de l'ONU, 2005.
- 74 Consultation nationale de l'Ouganda sur la Commission pour l'Afrique, janvier 2005.
- 75 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de la Londres School of Hygiene and Tropical Medicine, décembre 2004.
- 76 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Foresight, 2005.
- 77 En moyenne, 61 % des dépenses de santé en Afrique subsaharienne sont financés par des ressources privées : dépenses directes des ménages, prise en charge par l'entreprise et assurance maladie privée. (Communication personnelle, Bureau des comptes de santé nationaux/OMS, 2004).
- 78 Rapport de la Commission sur la macro-économie et la santé (OMS, 2001).
- 79 Communication personnelle, Bureau des comptes de santé nationaux, OMS.
- 80 *Ibid.*
- 81 Pal et al., 2004.
- 82 Hongoro et McPake, 2004.
- 83 Union africaine, 2003 (cité par Joint Learning Initiative, 2004). 27 000 professionnels de la santé africains très qualifiés, y compris des médecins, ont émigré entre 1960 et 1975, soit une moyenne de 1 800 par an. Ce niveau annuel est passé à 8 000 par an en 1987 et à 20 000 par an dans les années 1990. (Hongoro et McPake) La situation varie d'un pays à l'autre. Par exemple, sur une cohorte de jeunes Ougandais venant de terminer leurs études médicales en 1984, seulement 30 % travaillent à l'extérieur du pays, contre 60 % pour une cohorte de jeunes ghanéens ayant terminé leurs études médicales entre 1986 et 1995 (Dambisya, 2004). D'autres pays, tels que le Kenya, ont un excédent de professionnels de la santé formés, mais les plafonds de l'emploi dans le secteur public les empêchent d'être recrutés (consultation avec le ministre de la Santé, Kenya, 2004).
- 84 Citons par exemple une perception accrue du risque professionnel lié au VIH/SIDA, une capacité de formation inadéquate, un système d'incitations qui ne récompense pas les professionnels de la santé très performants, une réglementation qui empêche certains employés médicaux d'accomplir des tâches qu'ils peuvent accomplir en toute sécurité, et une importance insuffisante accordée aux spécialistes au sein du personnel médical. (Hongoro et McPake) En outre, les systèmes défaillants qui manquent de ressources n'attirent pas ou ne fidélisent pas les professionnels de haut niveau.
- 85 OMS, 2003, d'après les discussions du groupe de travail sur les systèmes médicaux, 2004.
- 86 Séminaire de Geldof sur les TIC, janvier 2005.
- 87 Projet TEHIP à Morogoro (IDRC, 2003).
- 88 Communication personnelle, NEPAD, et soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Save the Children.
- 89 OMS, 2004.
- 90 Ministère du Développement international 2004a.
- 91 Rapport de la Commission sur la macro-économie et la santé.

- 92 Les contrats d'achat par anticipation garantissent la taille du marché, ce qui peut inciter les sociétés pharmaceutiques à produire des médicaments. Pour le vaccin contre la malaria, la taille du marché nécessaire est de 3 milliards d'USD (CGD, 2004).
- 93 L'objectif fixé dans les OMD est de 2 % du budget intérieur et de 5 % de l'aide étrangère (Kimanani, 2004).
- 94 Le soutien serait destiné au développement de produits par des partenariats public-privé.
- 95 La déclaration de Doha de 2001 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) et la santé publique.
- 96 Les licences obligatoires autorisent la fabrication et la vente d'un produit sous brevet, ce qui limite les droits d'exclusivité du détenteur du brevet.
- 97 À l'origine, ADPIC imposait que les copies de médicaments produits sous licence obligatoire soient utilisées principalement sur le marché intérieur. Les pays dont l'industrie pharmaceutique était trop faible n'étaient pas en mesure d'utiliser les licences obligatoires et, par conséquent, d'utiliser les copies à bon marché des pays ayant délivré des licences obligatoires. Ces délégués leurs propres licences obligatoires dans le but d'exporter les médicaments produits vers les pays n'ayant pas une capacité suffisante.
- 98 Ministère du Développement international, 2002.
- 99 Joint Learning Initiative, 2004.
- 100 Un consortium de gouvernements africains, d'institutions régionales, d'organisations non gouvernementales et de donateurs a lancé un appel à l'action (Oslo, 2005) suite au Forum de haut niveau sur la santé d'Abuja (2004). Les dirigeants africains ont reconnu l'importance majeure des ressources humaines pour la santé dans plusieurs décisions et actions. Citons par exemple : la décision relative au développement des ressources humaines pour la santé, prise au sommet de Durban en 2002, la décision de tenir un sommet extraordinaire de l'UA sur cette question et la déclaration faisant de 2005 l'année du développement des ressources humaines. (Quatrième session ordinaire de l'assemblée de l'UA, 30-31 janvier 2005).
- 101 La Banque mondiale et l'OMS réfléchissent actuellement au coût que supposerait le recrutement d'un million d'employés en plus et les premières estimations indiquent qu'une injection régulière d'environ 500 millions d'USD par an serait nécessaire au départ. D'après nos estimations, à mesure que les approches se développeront et que la capacité augmentera en Afrique, ce chiffre passera à au moins 6 milliards d'USD par an.
- 102 Par exemple, avoir des groupes de personnel médical polyvalent, qui seraient tous en mesure de diagnostiquer, de renvoyer au service compétent et de procéder aux soins de base, mais ayant chacun une spécialité pour aider ses collègues. Ce personnel recevrait une formation générale et une formation sur le lieu de travail en vue d'élever progressivement le niveau d'accréditation.
- 103 Au Sénégal, pour atteindre ce niveau de financement de la santé, il faudrait consacrer 8,2 % des dépenses publiques en 2004. Ce chiffre passerait à 14,3 % d'ici à 2034, en raison de l'accroissement de la population. En Tanzanie, les dépenses passeraient de 18,5 % à 20,5 % d'ici à 2034. (Pal et al, 2004).
- 104 Yates, 2004.
- 105 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HakiElimu, décembre 2004.
- 106 Le déficit en 2005 s'élève à 900 millions d'USD. En 2007, il sera de 3,2 milliards d'USD, dont environ 60 % pour l'Afrique (estimation du Fonds mondial de février 2005).
- 107 Si possible, le financement des donateurs devrait être canalisé par le biais de la facilité de financement internationale pour l'immunisation, afin de maximiser les bénéfices de l'investissement à long terme.
- 108 Les décès d'adultes seraient dus à une maladie du foie liée à l'hépatite B. (GAVI, 2004).
- 109 International Crisis Group, 2004. La prévalence du VIH dans les armées angolaises et congolaises se situe entre 40 et 60 % (Nelufule, 2004).
- 110 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Care, décembre 2004.
- 111 L'élargissement du contrôle de la tuberculose contribue aux mesures, et en bénéficie, visant à atteindre d'autres objectifs, en particulier ceux liés à la pauvreté, à l'égalité des sexes, au VIH/SIDA et à l'accès aux médicaments essentiels.
- 112 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Medicines for Malaria Venture.
- 113 Des études récentes indiquent que les enfants qui n'ont pas de vers intestinaux ont des accès de malaria moins fréquents, tandis que l'absence d'ascaris (ver rond) réduit la probabilité des accès pernicieux de 50 %. (Speigel et al, 2003 et Le Hesran et al, 2004).
- 114 Les vers intestinaux représentent 11-12 % du poids total de la maladie pour les enfants entre 5 et 14 ans, et endommagent le foie, les intestins et les voies urinaires, tout en aggravant les effets de la malaria et du VIH. (The Lancet, 2004).
- 115 Engels et Savioli, 2004.
- 116 Il s'agit du coût actuel du médicament. (Fenwick et al., 2005).
- 117 Beaton et al, 1993.
- 118 (1) La filariose lymphatique, (2) la schistosomiase, (3) l'helminthe intestinal, (4) l'onchocercose, (5) le trachome.
- 119 Initiative relative aux micronutriments, communication personnelle 2005.
- 120 (OMS, 2004), <http://www.who.int/en/>
- 121 Thonneau, 2001.
- 122 En 1994, 179 pays ont signé un programme d'action sur 20 ans de la Conférence internationale sur la population et le développement, au Caire. Il s'agit là d'une étape importante, car le concept du planning familial a cédé la place au concept beaucoup plus large de santé génésique et de droits. La conférence a reconnu que les besoins de santé sexuelle et génésique des gens sont des droits qu'ils sont habilités à faire valoir.
- 123 Consultation avec le NEPAD, novembre 2004.
- 124 L'appel de New York en faveur de l'intégration du VIH/SIDA et de la santé sexuelle et génésique a été lancé au cours d'une consultation mondiale de haut niveau convoquée par le FNUP et UNAIDS à New York, le 7 juin 2004. Relier les services de santé spécialisés dans le VIH/SIDA d'une part et dans la santé sexuelle et génésique de l'autre signifie, par exemple, que les partenaires du développement devraient travailler avec les pays en vue d'atteindre les objectifs 3x5 et garantir l'accès

- universel aux programmes concernant la transmission de la mère à l'enfant, le traitement antirétroviral pédiatrique et les services associés, les conseils et tests facultatifs confidentiels, pour les jeunes notamment, la propagation immédiate de la fourniture de préservatifs pour hommes et pour femmes, l'incitation au développement de vaccins et de microbiocides et l'organisation de campagnes d'information du public sur la santé sexuelle et génésique, les droits et le VIH/SIDA.
- 125 Le statut juridique de l'avortement a relativement peu d'impact sur la fréquence de son utilisation pour interrompre une grossesse. Par exemple, dans certains pays où l'avortement est interdit, les taux d'avortements sont jusqu'à deux fois plus élevés que dans de nombreux pays où il est autorisé. Cependant, le statut juridique de l'avortement a un impact considérable sur les niveaux de blessure et de décès résultant de l'avortement. Ces niveaux sont beaucoup plus élevés lorsque l'avortement est interdit et par conséquent réalisé de manière clandestine, dans des conditions dangereuses. En revanche, dans les pays où l'avortement est légalisé, les décès résultant de l'avortement ont nettement diminué. Les services d'avortement légal ainsi que le conseil post-avortement ou le planning familial peuvent contribuer à empêcher des grossesses non désirées futures (ministère du Développement international, 2004c).
- 126 Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, novembre 2002. Commentaire général numéro 15.
- 127 Programme de la Banque mondiale sur l'eau et l'assainissement, 2003.
- 128 Seulement 12 % de l'aide totale allouée au secteur de l'eau en 2000-2001 est allée aux pays qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire aux pays où moins de 60 % de la population a accès à une source d'eau améliorée. La plupart des pays africains en font partie. OCDE/CAD, 2004.
- 129 Financer l'eau pour tous, Groupe de travail international sur le financement des infrastructures de l'eau, mars 2003.
- 130 OMS, 2003.
- 131 Hutton et Haller, 2004.
- 132 Par exemple, l'initiative de l'UE relative à l'eau, la facilité africaine relative à l'eau, l'initiative relative à l'assainissement et à l'alimentation en eau des zones rurales, le programme De l'eau pour les villes d'Afrique, etc.
- 133 Le gouvernement ougandais a fait de l'eau une priorité de sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et a adopté une approche sectorielle. Cette dernière est caractérisée par des consignes de fonctionnement harmonisées s'adressant aux donateurs, la définition participative des priorités sectorielles, des plans d'investissement clairs qui sont universellement connus de toutes les parties prenantes ainsi qu'un contrôle régulier et transparent de la performance du secteur. Le gouvernement s'est lancé dans une réforme de l'administration locale importante et de la prestation de services au sein du secteur privé. Leurs investissements annuels sont passés de 30 millions d'USD à 100 millions d'USD.
- 134 Au Zimbabwe, 72 % des personnes qui s'occupaient d'enfants avaient plus de 60 ans et 74 % étaient des femmes. En Afrique du Sud, les personnes âgées sont à la tête d'un ménage sur trois et 66 % de ces ménages s'occupent d'enfants. Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International (avril 2004) et de HelpAge International, (2004).
- 135 UNAIDS, 2004b.
- 136 *Ibid.*
- 137 Les jeunes de 15 à 24 ans représentent 18 % de la population en Asie du Sud-Est et du Sud-Est, 7 % en Amérique latine et aux Caraïbes, 6 % en Europe de l'Est et en Asie centrale, 3 % en Asie de l'Est et dans le Pacifique, 1 % en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et 2 % dans les pays industrialisés. *Ibid.*
- 138 *Ibid.*
- 139 *Ibid.*
- 140 *Ibid.*
- 141 BIT, 2004b.
- 142 Rosen, 2003 et Kwaramba P, 1997.
- 143 ODI, 2003.
- 144 Bell et al, 2003.
- 145 Ellis, 2003.
- 146 CHGA, 2004b.
- 147 Gouvernement zambien, 2004.
- 148 En Zambie, 71 % des enfants prostitués sont des orphelins, 56 % des enfants des rues sont des orphelins à Lusaka et 78 % des enfants travailleurs ménagers sont des orphelins en Éthiopie (Clarke, 2004). Au Congo, un cinquième des orphelins souffrent de problèmes psychosociaux (UNICEF, 2003).
- 149 Présentation publique de Peter Piot, Londres, 8 février 2005.
- 150 2-6 milliards d'USD entre 2001 et 2004. De même, en 2004, les États-Unis se sont engagés à verser 15 milliards d'USD sur cinq ans et le Royaume-Uni s'est engagé à verser 1,5 milliard de livres sur trois ans.
- 151 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Michael Walton, décembre 2004.
- 152 SSAGNU, 2001.
- 153 Y compris des agences des Nations unies, des organisations panafricaines, la Banque mondiale, la CE, les gouvernements des donateurs et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.
- 154 Il s'agit d'estimations basées sur des documents de travail qui seront finalisés pour la réunion du 9 mars.
- 155 Une partie des coûts estimés par l'UNICEF pour les orphelins et les enfants vulnérables est comprise, mais UNAIDS a exclu les services sociaux plus généraux. Dans la section suivante relative à la protection sociale, nous nous concentrons sur ce soutien général visant à atténuer l'impact du VIH/SIDA, des conflits et des autres chocs importants.
- 156 UNAIDS, 2004c.
- 157 Conclusions des ministres des Finances du G7 sur le développement, Londres 4-5 février 2005. Accessibles à l'adresse www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtstes/g7/news
- 158 La prévention, le traitement et les soins doivent être conceptualisés et être présentés comme un droit. Soumission relative au VIH/SIDA remise à la Commission pour l'Afrique par Treatment Action Campaign, UK Consortium on AIDS and International Development et Christian Aid.

- 159 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de SARPN et SADC Youth Movement 'Youth Caucus of the Commission For Africa Consultation document'.
- 160 Pour tout complément d'information, voir la soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Treatment Action Campaign, décembre 2004.
- 161 Ce que l'on appelle les conseils et les tests non obligatoires.
- 162 Avec le montant de financement inférieur d'ici à 2007, 71 % seulement des personnes ayant besoin d'un traitement le recevraient.
- 163 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Treatment Action Campaign, décembre 2004.
- 164 CHGA, 2004a.
- 165 Soumissions à la Commission pour l'Afrique reçues de Christian Aid, CARE, GADN et WomanKind.
- 166 Le projet de l'UNESCO et d'UNAIDS « A Cultural Approach to HIV/AIDS Prevention » donne des indications intéressantes qui devraient être exploitées. Le programme UN-HABITAT relatif à la sensibilisation des fonctionnaires locaux à la manière de gérer la pandémie et l'augmentation rapide des orphelins contient également des indications utiles sur la façon de faire intervenir tous les acteurs.
- 167 Y compris le service en uniforme, les populations mobiles, les travailleurs sexuels, les toxicomanes et les prisonniers.
- 168 CHGA, www.uneca.org/CHGA.
- 169 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de UK Consortium on HIV and AIDS and International Development.
- 170 La lutte contre le VIH/SIDA a été indiquée constituer une priorité première dans nos consultations avec le groupe de contact des entreprises, et l'organisation de programmes sur le lieu de travail fait partie des nombreuses recommandations faites, tout comme l'obligation de rendre des comptes sur la mise en œuvre pour les grandes entreprises.
- 171 CPRC, 2004.
- 172 Stewart, 2004.
- 173 UNICEF, 2003.
- 174 CHGA Interactive, septembre, 2004.
- 175 Par exemple, des études récentes montrent que si les enfants vulnérables ne sont pas correctement intégrés à la société, ils deviendront des outils dans les conflits et entraîneront une augmentation du crime opportuniste (Nelufule, 2004). La protection sociale visant à soutenir les familles étendues qui s'occupent d'orphelins réduira la nécessité d'avoir des orphelinats qui coûtent cher et ne répondent pas aux besoins émotionnels et psychologiques des enfants (UNAIDS, UNICEF et USAID, 2004).
- 176 Heyzer, (2003) dans la soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de GADN et WomanKind.
- 177 CEA, 2004a.
- 178 Luttrell et Moser, 2004.
- 179 Agarwal, 2005.
- 180 Duflo, 2000.
- 181 CEA, 2004b.
- 182 Africa on the move: an urban crisis in the making. Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de UN HABITAT, décembre 2004.
- 183 Clarke, 2004.
- 184 UNAIDS, UNICEF et USAID, 2004.
- 185 UNAIDS, 2004b.
- 186 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International, décembre 2004.
- 187 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Inclusion International, octobre 2004.
- 188 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de la Banque mondiale, février 2005.
- 189 Évaluation participative de la pauvreté en Tanzanie, 2002/3.
- 190 Devereux et al, 2002.
- 191 Le gouvernement zambien travaille avec GTZ et d'autres donateurs en vue d'étendre le versement des allocations de 6 USD par mois à 10 % de la population. Ce programme coûte seulement 19 millions d'USD par an pour 200 000 ménages, c'est-à-dire 100 USD par ménage. Le programme World Food a demandé 45 millions d'USD d'aide alimentaire en 2005 afin de soutenir 180 000 ménages, avec une valeur totale par ménage inférieur à celle des 6 USD par mois.
- 192 En Tanzanie, 58 % des personnes qui ne se sont pas rendues à un dispensaire quand elles étaient malades ont dit que c'était pour des raisons de coût (projet Women's Dignity, 2003).
- 193 Barrientos, 2004 et Ellis, 2003.
- 194 Attirer les stratégies informelles qui sont constructives et susceptibles de transformer les relations entre les sexes et les rapports de forces, et évincer celles qui contribuent à l'exclusion ou font peser des charges plus lourdes sur les femmes.
- 195 Kaori, 2004.
- 196 Ellis, 2003.
- 197 UN-HABITAT (2002).
- 198 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de GADN et Womankind, août 2004.
- 199 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Treatment Action Campaign, décembre 2004.
- 200 Les droits étant clairs, il a été possible de répondre à l'augmentation de la demande d'emploi en cas de choc covariant (Piron, 2004).
- 201 Au Mali, le projet d'Appui aux initiatives a insisté sur le renforcement des institutions communautaires en tant qu'objectif et moyen de maintenir les infrastructures (Marcus et al, 2004).

- 202 Un programme visant à réduire la vulnérabilité due à l'insécurité alimentaire et au VIH/SIDA en Zambie associe les allocations aux transferts de compétences et à la sensibilisation aux droits et au VIH/SIDA. (Marcus et al. 2004).
- 203 ENDA Jeunesse Action. <http://www.enda.sn/eja/>
- 204 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International, décembre 2004.
- 205 Par exemple, le programme brésilien d'éradication du travail des enfants, PETI, verse des allocations aux ménages dont les enfants vont à l'école 85 % du temps. PROGRESA, qui verse des allocations pour les enfants qui vont à l'école et au dispensaire, serait à l'origine d'une réduction de la pauvreté de 36 %, d'une amélioration de la scolarisation des filles de 0,72 an, d'une réduction du retard de croissance chez les enfants de 12-36 mois et d'un recul de la maladie de 19-25 % chez les enfants de moins de cinq ans. (Barrientos et al., 2004).
- 206 Barrientos, 2003.
- 207 L'abolition des frais de scolarité dans les écoles primaires a fait passer la scolarisation au niveau du primaire du quintile de filles les plus pauvres de 46 % à 82 %. Herz et Sperling, 2004.
- 208 Pour stimuler le marché local et assurer la valeur nutritive la plus élevée.
- 209 UNICEF 2003, soumissions à la Commission pour l'Afrique reçues de HomeStart International, septembre 2004 et de GADN et WomenKind, août 2004.
- 210 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de African European Parliamentarians for Africa (AWEPA), décembre 2004.
- 211 L'étude sur la protection sociale entreprise par l'UNICEF et SCF, l'approche basée sur les droits de l'homme développée pour le cadre d'aide au développement de l'ONU, le travail sur la sécurité humaine et sur la budgétisation sociale réalisé par le Bureau international du travail (BIT), les enseignements tirés de WB, UNDESA, SADC et de nombreuses autres agences de donateurs, ainsi que le Cadre de protection, de soins et de soutien des orphelins et des enfants vulnérables vivant dans un monde où le VIH/SIDA font des ravages.
- 212 Cependant, des prestations d'invalidité pour tous les handicapés estimés – 50 millions – d'une valeur équivalente s'élèveraient à 3,6 milliards d'USD.
- 213 Stover et al, 2005.
- 214 Estimation de l'UNICEF tirée de la réunion des partenaires mondiaux sur les orphelins et les enfants rendus vulnérables par le VIH/SIDA, décembre 2004.
- 215 Commission sur la macroéconomie et la santé, groupe de travail 5 : L'amélioration de la santé des pauvres, (coprésidents : Dr Prahbat Jha et Professeur Anne Mills).
- 216 Hutton et Haller, 2004.

Chapitre 6 : Références

Abu-Ghaida, D et S Klasen (2004) *The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*. IZA – Document de base n° 1031, février.

Agarwal, B (2005) dans *State of the Worlds Children 2005*. UNICEF.

Assemblée de l'Union africaine (2005). Quatrième session ordinaire, 30 - 31 janvier, 2005, Abuja, Nigeria. *An Interim Situational report on HIV/AIDS, Tuberculosis, Malaria, and Polio: Framework on Action to accelerate health improvement in Africa*.

Banque mondiale (2002b) *Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress towards Education For All*. Washington, DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003) *Indices du développement mondial*, 2003.

Banque mondiale (2004) *Rapport sur le développement du monde (2004), Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: Banque mondiale.

Barrientos, A (2003) *What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa*, document de travail du CPRC n° 33.

Barrientos, A (2004) *Financing Social Protection*. Document de travail pour le ministère du Développement international.

Barrientos, A et J De Jong (2004) *Child Poverty and Cash Transfers*, rapport du CHIP n° 4.

Beaton GH, R Martorelli, L'Abbé et al. (1993) *Effectiveness of vitamin A supplementation in the control of young child morbidity and mortality in developing countries*. ONU, ACC/SCN State-of-the-art Series, document de politique sur la nutrition n° 13, 1993.

Bell C, S Deverajan et H Gersbach (2003) "The long-run economic costs of AIDS: theory and an application to South Africa", *AIDS Economics*, Washington DC: Banque mondiale.

Bennell P (2004) *Teacher Motivation and Incentives in sub-Saharan Africa and Asia, Knowledge and Skills for Development*, Brighton.

BIT (2003), *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future*, Rapport et documentation d'une étude de faisabilité, Genève: BIT.

BIT (2004a) *Starting Right: Decent work for young people*, Document de travail pour la réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: la voie d'avenir, Genève 13-15 octobre 2004.

BIT (2004b) *HIV/AIDS and work: global estimates, impact response*. BIT: Genève.

Bonilla Garcia, A et J V Guat (2004) *Social protection*. BIT, Genève, novembre 2003.

Bruns B, A Mingat et R Rakotomalala (2003) *Achieving Universal Education by 2015. A Chance for Every Child*. Washington DC: Banque mondiale.

CGD (2004) *Making Markets for Vaccines: A Practical Plan*, note d'information pour le réseau sur la politique de santé mondiale de CGD.

CHGA (2004a) *CHGA Interactive Botswana Meeting Outcomes*, Commission sur le VIH/SIDA et la gouvernance en Afrique, accessible à l'adresse <http://www.uneca.org/CHGA>

CHGA (2004b) *Africa: the socio-economic impact of HIV/AIDS*, Commission sur le VIH/SIDA et la gouvernance en Afrique, accessible à l'adresse <http://www.uneca.org/CHGA>

Clarke, D (2004) *Africa's children living in a world of HIV and AIDS*. Londres: DFID.

Concern/UNICEF (2002) *Rapid Assessment of Street Children in Lusaka*, Lusaka, Zambie.

Consensus de Copenhague (2004) <http://www.copenhagenconsensus.com/>

CPRC (2004) *The Chronic Poverty Report 2004-5*. Londres: Chronic Poverty Research Centre.

Crawford S (2004) *Participatory Rights Assessment and Rights-based Development in the Education Sector Support Programme*, Le développement social CR2: Malawi.

Dambisya, Y. (2004) "The fate and career destinations of doctors who qualified at Uganda's Makerere Medical School in 1984: retrospective cohort study", *British Medical Journal* 329: 600-601.

De Waal A et A Whiteside (2003) *New Variant Famine: AIDS and food crisis in southern Africa*. *Lancet* 362: 1234-37.

Devereux, S et R Sabates-Wheeler (2004) *Transformative social protection*. Document de travail de l'IDS n° 232. Brighton: Institute of Development Studies.

Devereux, Lwanga Ntale et Sabates Wheeler (2002) *Phase 1 report: vulnerability assessment and review of initiatives. Social protection in Uganda: Study to inform the development of a framework for social protection in the context of the poverty eradication action plan*. Kampala: ministère de l'Égalité des sexes, du Travail et du Développement social.

DFID (2002) *Report to the Prime Minister of the UK Working Group on Increasing Access to Essential Medicines in the Developing World: Policy Recommendations and Strategy*. Londres: DFID.

DFID (2004a) *Increasing access to essential medicines in the developing world: UK Government policy and plans*. Londres: DFID.

DFID Zambia (2004b) *Partnership programme agreement with CARE International*. Ministère du Développement international, Lusaka.

DFID (2004c) *Reducing maternal deaths: Evidence and Action*. Londres: DFID.

Dollar, D et R Gatti (1999) dans Herz, B et G Sperling (2004) *What Works in Girls' Education: Evidence and Policies from the Developing World*. Council on Foreign Relations, New York.

Duflou, E (2000) dans Barrientos, A et al. (2004) *Child Poverty and Cash Transfers*, rapport n° 4 du CHIP. CEA (2004a) *Gender. Background paper no5 for Fulfilling Africa's Promise*. Addis-Abeba: UNECA. CEA (2004b) *Employment. Background paper no3, Fulfilling Africa's Promise*, Addis-Abeba: UNECA.

Ellis, F (2003) *Human Vulnerability and Food Insecurity: Policy Implications*, Overseas Development Group, Forum de la sécurité alimentaire en Afrique australe.

ENDA Jeunesse Action, accessible à l'adresse: <http://www.enda.sn/eja/>

Engels, D et L Savioli (2004) "Public Health Strategies for Schistosomiasis Control" dans Secor, WE et DG Colley, (eds) *World Class Parasites: Volume 10*, dans la presse.

Évaluation participative de la pauvreté en Tanzanie, 2002/3. *Tackling Vulnerability – an approach to poverty reduction*.

FAO (2003) dans Benson (2004). 2020 conférence sur l'Afrique, International Food Policy Research Institute.

FAO (2003) *The State of Food Insecurity in the World*. Rome: FAO.

Fentiman (2003) SOMDEL evaluation, International Research Foundation for Open Learning, Michael Young Centre, Cambridge.

Fenwick, A, D Molyneux et A Foster (2005) "Table of costs for effective chemotherapy programmes against parasitic and infectious debilitating and blinding diseases in sub-Saharan Africa", *The Lancet*, 19 mars 2005, dans la presse. IFT, Banque mondiale (2004) *Education for All Fast-track Initiative Framework Document*, Washington DC: Banque mondiale. GAVI (2004) *The International Finance Facility for Immunization (IFFIm)*, (Non publié document). Gouvernement zambien (2004) *Orphan and vulnerable children national strategy*. Gouvernement zambien et UNICEF ESARO. HelpAge International (2004) *Age and Security*. Londres: Help Age International.

FNUP (2002) *Maternal Mortality Update 2002: A focus on emergency obstetric care*, New York: FNUP. FNUP, UNICEF et OMS (2002) *Maternal Mortality in 2000 Estimations du FNUP*, de l'UNICEF et de l'OMS (renseignements non publiés).

Groupe de travail Millénaire de l'ONU (2004) *Draft Task Force 3 Interim Report on Primary Education*, Projet Millénaire de l'ONU, février 2004.

Groupe de travail sur les systèmes médicaux (2004) Haines A (président et auteur correspondant) Membres; Becerra F, D Berwick, Z Bhutta, M Chowdhury, D de Savigny, A Haines, A Hyder, J Lavis, P Lumbignon, A Mills, H Mshinda, R Narayan, A Oxman, D Sanders, N Sewankambo, G Tomson et C Victora. "Informed choices for attaining the Millennium Development Goals: towards an international cooperative agenda for health systems research," *Lancet* 2004; 364: 997-1003.

Herz, B et G Sperling (2004) *What Works in Girls' Education: Evidence and Policies from the Developing World*, New York: Council on Foreign Relations.

Hongoro, C, et B McPake (2004) "How to bridge the gap in human resources for health" *Lancet* 2004; 364, 1451-6.

Hutton, G et L. Haller (2004) *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*. Genève: OMS.

Inclusion International (n.d.) *Into the new millennium: Inclusion International's Millennium Goals*.

International Crisis Group (2004) *HIV/AIDS as a security issue in Africa: Lessons from Uganda*. Rapport technique n °3. Kampala/Bruxelles.

International Food Policy Research Institute (2004) *Assessing Africa's Food and Nutrition Security Situation*. 2020 Africa Conference Brief, IFPRI.

International Development Research Council (2003) "How good data helped improve child mortality in Tanzania" accessible à l'adresse <http://web.idrc.ca>.

Jackson (n.d.) "More than CSR: the role of the private sector in building youth employability" Alliance of African Youth Employability.

Jeukes, Levin, Mbananga et Bradshaw (2002), dans Leach F, V Fiscian, E Kadzamira, E Lemani dans P Machakanja (2003). *An investigative study of the abuse of girls in African schools*. DFID knowledge and research papers 54. Londres: DFID.

- Joint Learning Initiative (2004) *The JLI Strategy Report: Human Resources for Health: Overcoming the Crisis*, Boston: Harvard University Press.
- Jones, G et al. (2003), "How many child deaths can we prevent this year?" *Lancet* 352:65-71.
- Kakwani, N, A Schwarz et K Subbarao, *Living Conditions of Elderly in Africa and the Role of Social Protection*, Banque mondiale, paraîtra prochainement.
- Kane, E (2004) *Girl's Education in Africa. What do we know about strategies that work?* Série de documents de travail sur le développement humain d'Africa Region, Africa Region, Washington DC: Banque mondiale.
- Kaori, I (2004) dans UNAIDS, 2004b.
- Kelly, M J (2000) *The encounter between HIV/AIDS and education*. Harare: UNESCO.
- Kimanani, E. (2004) "A Platform for Action" (compilation des résolutions et recommandations de l'atelier "Africa's Role in Product Research and Development: Consolidation of African Knowledge and Skills in the Management and Control of Diseases of Poverty" août 2004, Nairobi, Kenya).
- Kremer, M et E Miguel (2003) "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities," paraîtra prochainement in *Econometrica* (document de travail du NBER n° 8481, 2001).
- Kwaramba, P (1997) "The Socio-Economic Impact of HIV/AIDS on Communal Agricultural Production Systems in Zimbabwe". Zimbabwe Farmers' Union et Friederich Ebert Stiftung, Harare.
- Landau, JP (2004) *Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République*, groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales.
- Lanjouw, JO (2004) *Outline of the foreign filing license approach*. Centre for Global Development and the Brookings Institution.
- Le Hesran, JY et al (2004) *Transcriptions de la Royal Society for Tropical Medicine and Hygiene*, 98:397-399.
- Lewin K (2004) *Beyond Primary Education for All: Planning and Financing Secondary Education in Africa (SEIA)*, Article présenté à la conférence des donateurs sur l'enseignement secondaire en Afrique, Vrije Universiteit Amsterdam, octobre 2004.
- Lewin K M et J S Stewart (2003) *Researching teacher education: new perspectives on practice, performance and policy*, Multi-site teacher education research project (MUSTER), documents sur l'éducation du DFID n° 49a. Londres: DFID. Luttrell, C et C. Moser (2004) *Gender and Social Protection*. Article non publié.
- Marcus, R, LH Piron et T Slaymaker (2004) *Basic Services and Social protection*. Save the Children.
- Nelufule, MD, (2004) *Aids and Democracy: What Do We Know?* Article préparé au sein de Health Economics and Research Division, University of KwaZulu- Natal for the Democracy, Governance and HIV/AIDS in Africa Roundtable, Pretoria, juillet 19-20, 2004.
- NEPAD (2003), *Health Strategy*. Midrand: secrétariat du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.
- NEPAD (2002) *Human Resources Development Initiative: Education and Training*. Midrand: secrétariat du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.
- OCDE/CAD (2003) *Supporting the Development of Water and Sanitation Services in Developing Countries*.
- ODI (2003) *Can Africa Feed Itself in 2025 Under the Impact of HIV/AIDS?* Article de l'Overseas Development Institute préparé pour AIDS in Africa: Scenarios for the Future.
- Ogata, S et A Sen (2004). Commission sur la sécurité humaine, projet de prépublication.
- OMS, *The Right to Water* (2003), Genève: OMS.
- OMS (2003) *World Health Report 2003: Shaping the Future*. Genève: OMS. OMS (2005) *World Health Report 2005*: paraîtra prochainement.
- OMS (2004) *The World Medicines Situation*. Genève: OMS.
- ONU (2004) *Youth and the Millenium Development Goals: Challenges and Opportunities for Implementation*, rapport provisoire du groupe de travail ad hoc pour la jeunesse et les OMD, pour consultation.
- ONUSIDA (1999) *Communications Framework for HIV/AIDS*. Genève: UNAIDS.
- ONUSIDA (2003) *AIDS Epidemic Update*, décembre 2003. Genève: UNAIDS.
- ONUSIDA (2004a) *At the crossroads: Accelerating Youth Access to HIV/AIDS Interventions*, Genève: UNAIDS.
- ONUSIDA (2004b) *Report on the Global HIV and AIDS Epidemic: 4th Global Report*. Genève: UNAIDS.
- ONUSIDA (2004c) *Making the money work: the "Three Ones" in action. A High Level Meeting*, 9th mars 2005. Projet, février 2005.
- ONUSIDA , UNICEF et USAID (2004) *Children on the Brink*, New York: ONU.
- Pal, K, C Behrendt, F Leger, M Cichon et K Hagemeyer (2004) *Can low income countries afford basic social protection? Model data, assumption and results*, Note technique, BIT, paraîtra prochainement.

Partian, R et S Dasgupta, (2004) *Confronting Economic Insecurity in Africa*. Dar es Salam: BIT. Piron, L H (2004) *Rights based approaches to social protection*. Londres: ODI.

PNUD (2000) *The Challenges of Linking: City to City cooperation as a Development Modality for the 21st Century*. New York: PNUD.

PNUD (2003) *The Human Development Report*. New York: PNUD.

Projet Dignité des femmes (2004). *Poor people's experiences of health services in Tanzania*. Dar es Salam.

Banque mondiale (2002a) *Education and HIV-AIDS: a window of hope*. Washington DC: Banque mondiale.

Projet Millénaire de l'ONU (2005) *Investing in Development: A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Overview. Washington D.C.: PNUD.

Psacharopoulos, G et HA Patrinos (2002) dans Herz, B, et G Sperling (2004) *What Works in Girls' Education: Evidence and Policies from the Developing World*, New York: Council on Foreign Relations.

Rose P (2002) *Is the non-state education sector serving the needs of the poor?: evidence from east and southern*. Article préparé pour le séminaire du ministère du Développement international en préparation du Rapport sur le développement du monde 2004.

Rosen S, et.al. (2003) "AIDS is your Business" *Harvard Business Review*: février 2003.

Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur le VIH/SIDA (SSAGNU), (2001).

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Action Aid, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'African European Parliamentarians for Africa (AWEPA), décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Alex Owino, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Care, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Christian Aid, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue du Council for Education in the Commonwealth, novembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue du DFID, novembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de FAWE, *What works in girls' education*, juin 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Foresight, 2005.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de GADN et WomanKind, août 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Global Aids Alliance, *Girl's education, school fees and AIDS*, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HakiElimu, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International, avril 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HelpAge International, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de HomeStart International, *Family Support – Home Start in Africa*, septembre, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'Inclusion International, octobre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de la Londres School of Hygiene and Tropical Medicine, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Medicines for Malaria Venture, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Michael Walton, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Michaelowa et Ehlert, *Development in Africa must be based on its youths – education is key*, juillet 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Riders for Health, janvier 2005.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de SARPAN et SADC Youth Movement, *Youth Caucus of the Commission for Africa Consultation Document*, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Save the Children, octobre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Treatment Action Campaign, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de UK Consortium on HIV and AIDS and International Development, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de parlementaires britanniques: *Gender, African Development and the Commission for Africa*, 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de l'UNESCO, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'UN-HABITAT, décembre 2004.

Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Voice International, novembre 2004.

- Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de la Banque mondiale, *Disability and Development and the World Bank*, février 2005.
- Speigel, A. et al (2003) Transcriptions de la Royal Society for Tropical Medicine and Hygiene, 97:198-199.
- Stewart (2003) *Researching teacher education: new perspectives on practice, performance and policy*, Multi-site teacher education research project (MUSTER), documents sur l'éducation du DFID n° 49a. Londres: DFID.
- Stewart, F (2004), séminaire sur l'inégalité horizontale pour le réseau du DFID sur l'inégalité. Oxford: CRISE.
- Stover J, L Bollinger, N Walker, R Monasch (2005) *Resources required to support orphans and vulnerable children in sub-Saharan Africa*. Paraîtra prochainement.
- The Lancet (1994) "Thinking beyond deworming" 364:1993-1994.
- Thonneau, P (2001) "Maternal mortality and unsafe abortion: a heavy burden for developing countries", 151-173; dans De Brouwere, V, et W Van Lerberghe (eds), *Studies in Health Services Organisation and Policy*, 17.
- UNESCO (2000) *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our collective commitments*. Forum mondial de l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 Avril 2000. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2003) *Gender and EFA Global Monitoring Report: The leap to equality*, Paris: UNESCO.
- UNESCO (2004) *EFA Global Monitoring Report: The Quality Imperative*, Paris: UNESCO.
- UNICEF (2003) *Africa's orphaned generations*, New York: UNICEF.
- UNICEF (2005) *The State of the World's Children*, New York: UNICEF.
- United National Population Information Network (POPIN) (1994) *Report on the International Conference on Population and Development*, Le Caire, 5-13 septembre 1994, accessible à l'adresse <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html>
- Whiteside, A (2004) The reality of orphans and vulnerable children. Présentation à AWEPA, Cape Town Septembre 2004.
- MS (2001) *Report of the Commission on Macroeconomics and Health*. Canada: OMS.
- WSSCC (2004) *Water, Sanitation and Hygiene (WASH) Fiche d'informations de campagne*. Genève: Water Supply and Sanitation Collaborative Council.
- Yates, R, (2004) *Should African Governments Scrap User Fees for Health Services?* Document de travail du ministère du Développement international. Londres: ministère du Développement international.

Chapitre 7 : Notes

- 1 www.africa-union.org/EMPLOYMENT/EMPLOYMENT.htm
- 2 Atelier NEPAD/UA-Commission pour l'Afrique, 14 novembre 2004.
- 3 www.africa-union.org/EMPLOYMENT/EMPLOYMENT.htm
- 4 Atelier NEPAD/UA-Commission pour l'Afrique, 14 novembre 2004.
- 5 Banque mondiale, 2004f.
- 6 46,4 % de la population d'Afrique subsaharienne vivaient dans des ménages touchant des revenus par personne de moins d'un dollar par jour en 2001 (Chen et Ravallion, 2004). Ce niveau s'élève à 31,3 % en Asie du Sud-Est, 14,9 % en Asie de l'Est, 9,5 % en Amérique latine et aux Caraïbes, à 3,6 % en Europe de l'Est et en Asie centrale, 2,4 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. En nombres absolus, l'Inde avait plus de pauvres que tous les pays d'Afrique subsaharienne réunis (358,6 millions contre 312,7 millions). Cependant, d'après les projections, en 2015 l'Afrique subsaharienne aura le plus grand nombre de pauvres (366 millions vivant avec moins d'un dollar par jour) et sera la région ayant la plus grande proportion de pauvres (42,3 %) (Banque mondiale, 2004e).
- 7 Croissance du PIB 1993 - 2002 (Banque mondiale, 2004c).
- 8 Les pays suivants avaient des taux de croissance moyens d'environ 7 % ou plus : la Guinée équatoriale, le Mozambique et l'Ouganda. Les pays suivants avaient des taux de croissance moyens situés entre 5 et 7 % environ : le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Soudan, Maurice, l'Érythrée, le Bénin et le Botswana. Les pays suivants avaient des taux de croissance situés entre 4 et 5 % environ : la Mauritanie, la Guinée, le Ghana, le Mali, le Burkina Faso et la Tanzanie (Banque mondiale, 2004c). Il convient de noter que ces moyennes masquent de grandes variations dans le temps pour certains pays.
- 9 Fafchamps et al., 2001; Rodrik, 2003b.
- 10 Banque mondiale, 2000b: 2.
- 11 Stern et al., 2005; Rodrik, 2000; Dollar et Kraay, 2002; Bourguignon, 2000; Adams, 2002; Banque mondiale, 1989; Banque mondiale, 1999.
- 12 Ravallion et Chen, 1997; Adams, 2002; Ravallion, 2004.
- 13 Ce que l'on appelle « l'élasticité de la croissance de la pauvreté », dont résulte la variation en pourcentage de la part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté à chaque changement de 1 % du PIB par habitant. Les estimations vont d'une élasticité d'environ -3 (Ravallion et Chen, 1997) à environ -2,5 (Adams, 2002) et -2 (Ravallion, 2004; PNUD, 2003).
- 14 Stern et al., 2005; Banque mondiale, 2000b.
- 15 Overseas Development Institute, 2004.
- 16 D'après des comparaisons entre le classement à « l'indice de développement humain » d'un pays (déterminé à partir des critères suivants : l'espérance de vie à la naissance, l'alphabétisation des adultes, le niveau de scolarisation total dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, et le PIB par habitant) et son rang au classement du PIB par habitant (PNUD, 2004).
- 17 Ravallion, 2004; Bourguignon, 2000; Adams, 2002.
- 18 D'après « l'indice de GINI » qui mesure l'inégalité du revenu ou de la consommation. Une valeur de zéro représente une égalité parfaite d'une valeur de 100 une inégalité parfaite. En 2002, l'indice était le suivant : 70,7 en Namibie, 63,2 au Lesotho, 63 au Botswana, 62,9 en Sierra Leone, 61,3 en République centrafricaine, 60,9 au Swaziland et 59,3 en Afrique du Sud (PNUD, 2004).
- 19 Overseas Development Institute, 2004.
- 20 Stern et al., 2005.
- 21 Banque mondiale, 1999; Banque mondiale, 2001.
- 22 Overseas Development Institute, 2004.
- 23 Banque mondiale, 2001; Wood, 2002; O'Connell et Ndulu, 2000; Collier et Gunning, 1998.
- 24 Les institutions dictent les « règles du jeu » dans la société (North, 1990) et peuvent être formelles ou informelles. Les institutions formelles couvrent les règles économiques (les droits de propriété, le cadre de politique économique et la structure du marché), les règles politiques et judiciaires (la gouvernance, les lois et les constitutions) et les contrats. Les institutions informelles comprennent les codes de conduite et normes de comportement non écrits (la confiance dans le domaine des droits de propriété privée et les relations sociales fondées sur la race, l'ethnie, la parenté, la religion, la classe ou le sexe). La qualité de l'environnement institutionnel général, en particulier un cadre macro-économique stable et prévisible avec des droits de propriété clairs et efficaces, des marchés financiers fonctionnant efficacement et un cadre réglementaire qui encourage la concurrence, est reconnue constituer le principal déterminant de la croissance à long terme (Banque mondiale, 2004a; Banque mondiale, 2001; Rodrik, 2003b; North et Thomas, 1973). Bien que les analystes s'accordent à penser que les institutions économiques comptent, tous ne sont pas d'accord sur ce à quoi ces institutions devraient ressembler dans la pratique (par exemple, Rodrik, 2003a; Rodrik, et al., 2002; Chang, 2003).
- 25 Les données attestant de l'importance de la gouvernance pour la croissance sont extrêmement nombreuses (voir par exemple, Stern et al., 2005; Kaufmann et al., 1999; Acemoglu et al., 2004; Hall et Jones, 1999). Les pays en développement qui ont connu la croissance la plus rapide et qui affichent les niveaux de revenus les plus élevés possèdent également les meilleurs indicateurs de gouvernance, que l'on considère tous les pays en développement ou seulement l'Afrique. Kaufmann et al. (1999) concluent d'un examen des données empiriques qu'une « augmentation de l'écart type de 1 de n'importe lequel des indicateurs de gouvernance entraîne une multiplication des revenus par habitant allant de 2,5 (dans le cas de « l'influence et la responsabilité ») à 4 (« l'instabilité politique et la violence »)... »
- 26 Le climat de l'Afrique (associé à des infrastructures d'irrigation insuffisantes) contribue à la faible productivité et à la irrégularité élevée du rendement agricole, dont la majorité de la population dépend. L'Afrique est plus sujette aux crises de malaria dévastatrices. D'après Bloom et Sachs (1998), la malaria abaisserait les taux de croissance de plus de 1 % par an. En outre, en raison de son histoire géographique, l'Afrique possède de nombreux États enclavés et Collier et Gunning (1999)

- estiment que le fait d'être enclavé peut réduire le taux de croissance annuelle d'environ 0,5 point de pourcentage. La géographie en grande partie enclavée de la région, la faible densité de la population, l'importance de la population rurale et la proportion réduite d'habitants vivant près des côtes ou de fleuves maritimes navigables rend la fourniture d'infrastructures coûteuse, notamment dans les domaines du transport, des communications et de l'électricité (Banque mondiale, 2000b; Wood, 2002). En outre, la dépendance vis-à-vis des produits de base a entraîné, en raison du déclin des termes de l'échange, un taux de croissance inférieur de plus de 0,7 % par an à celui d'autres pays en développement (Collier et Gunning, 1998).
- 27 La croissance, le développement socio-économique et la diversification possèdent une fonction vitale dans la consolidation de la paix, tout comme leur absence est une cause profonde de conflit. Le rapport entre la croissance et la paix est examiné plus en détail au chapitre 5.
 - 28 Ndulu, 2004.
 - 29 PNUD, 2004.
 - 30 Collier et O'Connell, 2005.
 - 31 Doward et. al., 2004a, Fafchamps et. al., 2001.
 - 32 Fafchamps, 2002.
 - 33 Collier, 2002.
 - 34 Bonaglia et Fukasaku, 2002.
 - 35 www.agoa.gov
 - 36 Heaney, A. et Williamson, B. (2004) "Reaping the Telecoms Dividend" cité dans *Financial Times*, 18 fév. 2004.
 - 37 Te Velde, 2004.
 - 38 Shisana et Letlape, 2004.
 - 39 Voir la soumission du Groupe de contact des entreprises sur le VIH/SIDA. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
 - 40 PNUD, 2004.
 - 41 Bell et. al., 2003.
 - 42 *Ibid.*
 - 43 D'après une soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'UN-HABITAT, 2004.
 - 44 Soumission à la Commission pour l'Afrique reçue d'UN-HABITAT, 2004.
 - 45 Il s'agit de projets que des banques considéreraient viables du point de vue commercial, dont les auteurs sont en mesure de rembourser le prêt et auxquels les banques seraient par conséquent disposées à prêter de l'argent.
 - 46 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur la réglementation des affaires et la réforme du climat des investissements. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
 - 47 D'après la CEA (2004a), plusieurs pays africains ont vu leur compétitivité commerciale globale s'améliorer ces deux dernières décennies, l'amélioration de la compétitivité étant tirée par l'amélioration du niveau et de la qualité des infrastructures, de l'environnement politique et économique et/ou de la disponibilité de la main-d'œuvre et des facteurs de production terrestres. Maurice, l'Afrique du Sud et la Namibie font partie des pays les plus compétitifs évalués par la CEA dans le cadre d'une étude couvrant 30 pays d'Afrique subsaharienne, Maurice affichant des résultats comparativement favorables par rapport aux pays d'autres régions.
 - 48 Banque mondiale, 2004a.
 - 49 Banque mondiale, 2003a; CNUCED, 2003. Cependant, comme indiqué au chapitre 2, par rapport au PIB, les flux d'investissements directs étrangers sont conformes à ceux d'autres régions en développement et les envois de fonds supérieurs. En outre, beaucoup d'envois de fonds ne sont pas déclarés : seulement un tiers des pays d'Afrique subsaharienne recueillent des données sur les envois de fonds, ce qui ne permet pas d'évaluer leur échelle réelle.
 - 50 Collier, Hoeffler et Patillo, 2001.
 - 51 En 2003, les investissements intérieurs représentaient 96 % du total en Afrique du Sud, 89 % au Nigeria, 82 % au Soudan et 80 % au Mozambique (Banque mondiale, 2004f).
 - 52 www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/afraction-en.asp
 - 53 Banque mondiale, 2004a. Parmi les autres études récentes importantes, citons les travaux du NEPAD/UA et de la Banque de développement de l'Afrique australe, 'Development Report 2003, Financing Africa's Development, Enhancing the role of private finance', le rapport de Martin et Zedillo publié par le PNUD en 2004, 'Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor', les 'Doing Business Reports and Investment Climate Assessments' de la Banque mondiale, et Stern et. al., 2005.
 - 54 Banque mondiale, 2004f.
 - 55 Banque mondiale, 2004a.
 - 56 Overseas Development Institute, 2004.
 - 57 Banque mondiale, 2004c.
 - 58 Étude DFID/Bannock de 2002. Autres pays : Hongrie, Lettonie et Pologne; Rapport sur le développement du monde, 2004a.
 - 59 Banque mondiale, 2003d: 16.
 - 60 Banque mondiale, 2004a.
 - 61 Fortune, P dans Rapport sur le développement du monde 2005.
 - 62 Shulpen et. al., 2001; Velde, 2002.
 - 63 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur la gouvernance et la transparence et des consultations régionales avec les milieux d'affaires. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
 - 64 Banque mondiale, 2004a.
 - 65 *Ibid.*

- 66 Velde, 2002.
- 67 Banque mondiale, 2004a.
- 68 *Ibid.*
- 69 Loup, 2000.
- 70 Rodrik, 2003b; Chang, 2002.
- 71 Rodrik, 2003a.
- 72 Asiedu, 2001.
- 73 Banque mondiale, 2004a.
- 74 De Soto, 2001.
- 75 Wood, 2002.
- 76 UN-HABITAT, 2004, soumission à la Commission pour l'Afrique.
- 77 La facilité devrait rester souple et s'accompagner d'états d'avancement.
- 78 Consultations régionales avec le monde des affaires et soumission du Groupe de contact des entreprises sur les climats d'investissement. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 79 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur la planification de la capacité. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 80 Conférence avec le monde des affaires de la Commission pour l'Afrique/Chatham House, Londres, 21 octobre 2004.
- 81 Finscope est une initiative, déjà en place en Afrique australe, qui réalise des enquêtes poussées sur les besoins du marché des services financiers et sur l'utilisation de ces services en Afrique du Sud et dans d'autres pays d'Afrique australe. Finscope bénéficie actuellement du concours du programme du DFID Finmark Trust, qui en assure également la coordination, et bénéficie également du parrainage du secteur privé.
- 82 Les notations financières évaluent la capacité et le désir d'un pays d'assurer le service de sa dette et ont également un rôle à jouer dans l'amélioration du climat des investissements. Les notations officielles peuvent constituer un signal important pour les investisseurs et donner accès aux marchés des capitaux internationaux.
- 83 Initiative de notation financière des pays d'Afrique (lancée en avril 2002).
- 84 Programme de notation financière des pays (lancé en avril 2003).
- 85 Angola, Burundi, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Côte-d'Ivoire, Érythrée, Guinée-Bissau, Nigeria, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Ouganda, Comores.
- 86 L'accent est mis sur l'infrastructure économique, y compris l'énergie, le transport, les technologies de l'information et de la communication, l'alimentation en eau et l'assainissement et les autres infrastructures liées aux ressources en eau. Les infrastructures sociales, telles que les écoles et les centres médicaux, ne sont pas comprises.
- 87 Ndulu, 2004; Banque mondiale, 2004c; BAD, 1999. Soumission du Groupe de contact des entreprises sur les infrastructures. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 88 Milner, et. al., 2000.
- 89 Pour la patate douce, le plantain, les tomates, les bananes et les agrumes (IAC, 2004).
- 90 WaterAid, 2004.
- 91 D'après une soumission à la Commission pour l'Afrique d'UN-HABITAT (2004).
- 92 D'après la Banque mondiale, en moyenne, une augmentation de 1 % des infrastructures est associée à une augmentation de 1 % du niveau du PIB (Banque mondiale, 1993), mais les estimations vont de 0,14 à 1,12 % (Rapport de suivi mondial, 2004).
- 93 Voir <http://www.bhpbilliton.com/bbContentRepository/Presentations/RNivenSMEELP23Apr03.pdf>
- 94 Le Rapport sur le développement du monde 2005 indique que les infrastructures peu fiables figurent en haut de la liste des sources de coûts pour les investisseurs (Banque mondiale, 2004a). Par exemple, une alimentation électrique peu fiable oblige les entreprises à investir dans les générateurs, ce qui, d'après une étude menée auprès des entreprises ougandaises, représente plus du tiers de la formation de capital (Reinikka et Svensson, 1998).
- 95 BIT, 2003.
- 96 Réunion d'un groupe de ministres africains des Finances organisée pour délibérer des documents de la consultation organisée par la Commission pour l'Afrique le 23 novembre 2004 au Nicon Hilton Hotel, Abuja.
- 97 La deuxième phase du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) aura lieu en novembre 2005. L'objectif est de faciliter la croissance efficace de la société de l'information, de combler le décalage numérique et de contribuer à la réalisation des OMD. Voir www.itu.int/wsis/
- 98 Connecting Sub-Saharan Africa, Global Information and Communication Technologies Dept, Banque mondiale.
- 99 Le projet d'écoles en ligne du NEPAD/UA vise à développer une société de la connaissance soutenable en Afrique en développant les compétences informatiques dans un grand nombre d'écoles primaires et secondaires d'Afrique. L'objectif est de convertir près de 600 000 écoles africaines en écoles en ligne NEPAD/UA.
- 100 Programme d'impact socio-économique de la téléphonie mobile de Vodafone. Présentation à la conférence avec les milieux d'affaires organisée par la Commission pour l'Afrique. Voir www.chathamhouse.org.uk/pdf/conferences/coyle.ppt
- 101 IFPRI, 2004; programme Impact socio-économique de la téléphonie mobile de Vodafone. Présentation à la conférence avec les milieux d'affaires organisée par la Commission pour l'Afrique. Voir www.chathamhouse.org.uk/pdf/conferences/coyle.ppt
- 102 Séminaire de la Commission pour l'Afrique sur les communications, la technologie et les infrastructures, Londres, 26 janvier. Les estimations de coûts varient considérablement mais, une étude indique que les coûts actuels de 12 % pourraient tomber aux environs de 4-6 %.
- 103 Ndulu, 2004.
- 104 Hesselberth, 2004.

- 105 Estache et Yepes (2004) estiment que, entre 1984 et 2002, le secteur privé a été à l'origine de 10 à 15 % (environ 26 milliards d'USD) des investissements d'infrastructure totaux en Afrique. Ils indiquent que la part des pays d'Afrique subsaharienne qui ont réussi à attirer le financement du secteur privé pour les infrastructures a été inférieure à celle de l'ensemble des pays en développement. En outre, le nombre et la valeur totale des investissements ont été très bas : seulement 213 projets en 20 ans, la taille moyenne des projets étant de moins de la moitié de ce qu'elle est dans l'ensemble des pays en développement.
- 106 Ndulu, 2004.
- 107 Plummer, 2002.
- 108 Selon ce qui serait nécessaire pour répondre à la demande escomptée, à un taux de croissance économique de 6 %. Les sommes nécessaires pour atteindre les OMD relatifs à l'eau et l'assainissement sont incluses.
- 109 Ces estimations sont basées sur les coûts unitaires, selon les meilleures pratiques. Ce chiffre indique le montant qui serait nécessaire pour répondre à la demande à un taux de croissance de 6 % et pour atteindre les OMD relatifs à l'eau et l'assainissement. À ce niveau de croissance, Estache et Yepes (2004) estiment qu'il manquerait 9 milliards d'USD par an pour financer les investissements et précisent que les besoins en termes d'exploitation et de maintenance atteindraient pratiquement le même chiffre.
- 110 Doublement des dépenses d'investissement par rapport aux niveaux actuels d'environ 10 milliards d'USD (Estache et Yepes, 2004). Étant donné l'importance des frais d'exploitation et de maintenance, une partie de l'augmentation totale pourrait être utilisée à cette fin.
- 111 Un profil indicatif des dépenses d'investissement est utilisé, selon lequel le financement se monte à 10 milliards d'USD d'ici à 2008 et à 20 milliards d'USD d'ici à 2013. Il est supposé que 60 % du total seront consacrés aux immobilisations chaque année, qui devraient s'élever à 640 milliards d'USD en 2005. La Banque mondiale suggère qu'en moyenne, une augmentation de 1 % des investissements d'infrastructure entraîne une augmentation de 1 % du niveau du PIB (Banque mondiale, 1993), mais les estimations vont de 0,14 à 1,12 % (Rapport de suivi mondial, 2004). Un chiffre de 0,6 est utilisé pour estimer les niveaux de PIB chaque année avec et sans les investissements d'infrastructure supplémentaires (on suppose que les taux de croissance du PIB annuel en l'absence des investissements supplémentaires seraient de 3 %). Partant de cela, on estime qu'avec les investissements d'infrastructure annuels supplémentaires, le niveau de PIB serait d'environ 4-5 % supérieur en 2015 à ce qu'il serait autrement. Les études indiquent que pour une augmentation de 1 % du PIB par habitant, le niveau de pauvreté devrait baisser de 2 à 3 % (Ravallion et Chen, 1997; Adams, 2002; Ravallion, 2004; PNUD, 2003). Une estimation de 2 % est utilisée, avec un taux de croissance de la population de 2,1 %, pour calculer l'impact des augmentations annuelles du niveau du PIB par habitant sur les niveaux de pauvreté, avec et sans les investissements d'infrastructure supplémentaires. D'après les estimations, avec les investissements d'infrastructure annuels supplémentaires, le niveau de pauvreté se situerait à environ 2,5 points de pourcentage de moins en 2015 que sans les investissements, ce qui représente environ 20 millions de personnes (en supposant un niveau de pauvreté et de 34 % en 2005 et un niveau de population de 730 millions en 2005).
- 112 Le plan d'action à court terme (PACT) du NEPAD/UA est axé sur le développement des infrastructures régionales et se compose de 124 projets sélectionnés par les communautés économiques régionales (CER) en vue de lancer le programme d'infrastructures de l'AU/NEPAD. Parmi ces projets, 18 sont consacrés au développement de la capacité, 52 à la facilitation et 36 aux investissements. On dénombre également 18 études techniques. Le coût estimé total est de 8,13 milliards d'USD. L'NEPAD/UA et la Banque africaine du développement ont élaboré le PACT en consultation avec les CER et les partenaires de développement, dont la Banque mondiale et l'Union européenne. Le PACT a présenté une vue d'ensemble de l'état des infrastructures dans les différentes régions du continent et a proposé plusieurs initiatives de facilitation se composant de mesures politiques et institutionnelles, de mesures de développement de la capacité et de mesures de stimulation des investissements nécessaires pour assurer l'efficacité des infrastructures régionales actuelles et prévues du continent. La Banque prépare également le cadre stratégique à moyen et long terme.
- 113 Séminaires de la Commission pour l'Afrique sur la technologie, les communications et les infrastructures, Londres, 26 janvier.
- 114 En supposant que les décaissements totaux atteignent 10 milliards d'USD d'ici à 2008 et 20 milliards d'USD d'ici à 2013. En supposant que 60 % des fonds totaux soient consacrés aux immobilisations. En supposant qu'un tiers soit consacré aux infrastructures régionales et deux tiers aux infrastructures nationales. La ventilation sectorielle du financement des donateurs suivante est utilisée : électricité : 20 % ; chemins de fer : 2 % ; routes : 38 % ; assainissement : 10 % ; eau : 6 % ; irrigation : 14 % ; télécommunications : 8 % ; facilité d'amélioration des bidonvilles : 2 %. Le financement du secteur privé est supposé se décomposer comme suit (part des fonds des donateurs) : électricité : 250 % ; chemins de fer : 150 % ; routes : 25 % ; assainissement : 20 % ; eau : 20 % ; irrigation : 20 % ; télécommunications : 300 % ; facilité d'amélioration des bidonvilles : 20 %. Les coûts unitaires suivants sont utilisés, selon les meilleures pratiques : électricité : 2 280 USD par branchement ; chemins de fer : 900 000 USD par kilomètre ; routes : 160 000 USD par kilomètre ; assainissement : 80 USD par habitant ; eau : 45 USD par habitant ; irrigation : coûts indiqués à la section 7.3.3 ; télécommunications : 270 USD par habitant par ligne. Les coûts SUF sont basés sur les estimations d'UN-HABITAT. Coûts de l'irrigation provenant de Westby et al, 2004.
- 115 Les estimations du document d'étude de la Banque mondiale excluent l'irrigation, le gaz, les aéroports, les ports et le transport urbain et, par conséquent, sous-estiment certainement les besoins totaux. Il importe également de noter que les chiffres correspondent aux niveaux d'investissement nécessaires pour répondre à la demande aux niveaux de croissance future prévus, plutôt qu'aux coûts que supposerait un rattrapage complet des retards accumulés dans le domaine des infrastructures, secteur par secteur. Si l'on regroupait les estimations sectorielles, le chiffre serait beaucoup plus élevé : d'après le PACT d'UN-HABITAT (2004), pour atteindre l'objectif 7, but 11 des OMD (améliorer les conditions d'existence de 100 millions d'habitants de bidonvilles d'ici à 2020), les investissements nécessaires se situeraient entre 70 milliards d'USD et 100 milliards d'USD sur sept ans (en tenant compte de tous les besoins urbains en termes d'énergie, d'alimentation en eau et d'assainissement). Les estimations des infrastructures reposant sur les estimations de la croissance ne permettraient certainement pas de s'attaquer complètement à la souffrance humaine de ceux qui vivent dans des bidonvilles. D'après le NEPAD/UA, qui est axé sur les infrastructures régionales, les dépenses annuelles seraient beaucoup plus élevées : environ 64 milliards d'USD par an pendant 10 à 15 ans (NEPAD/UA, 2002). D'après les estimations de la Banque mondiale, pour atteindre les OMD relatifs à l'alimentation en eau et à l'assainissement en Afrique (étendre les services à 350 millions d'habitants des zones rurales et urbaines d'ici à 2015), il faudrait un total de 20 milliards d'USD pour l'eau et de 10 milliards d'USD pour l'assainissement sur 12 ans. Il s'agit d'une multiplication par cinq des niveaux d'investissement actuels. D'après la Banque mondiale (2004), pour réaliser les investissements de stockage d'eau nécessaires, il faudrait compter 67 milliards d'USD rien qu'au Nigeria, 46 milliards d'USD en Éthiopie et 27 milliards d'USD en Tanzanie.
- 116 UN-HABITAT, 2004.
- 117 www.unhabitat.org/amchud/documents/mdg.pdf

- 118 Soumission de la CEA à la Commission pour l'Afrique.
- 119 Ndulu, 2004.
- 120 Voir par exemple le rapport de Transparency International sur la corruption dans le secteur de la construction et de l'ingénierie : www.transparency.org.uk/CEldocs/TI.REPORT%20FOUR.BUSINESS%20RISK.pdf.
- 121 Par exemple, le Southern African Institute for Environmental Assessment (SAIEA) est en train de mener un projet, intitulé Calabash, en vue de renforcer la capacité de la société civile de participer plus équitablement à la gestion environnementale au sein de la SADC. Le programme, qui bénéficie de l'appui de la Banque mondiale et de la CIDA, a développé un ensemble d'outils pratiques d'engagement de la société civile qui peuvent être utilisés par les services de réglementation, la société civile, les praticiens et le secteur privé pour planifier et mettre en œuvre des programmes de développement (<http://www.saiea.com>).
- 122 Les programmes et les études du BIT ont montré comment l'application des technologies basées sur la main-d'œuvre conjointement avec de nouvelles procédures contractuelles et la formation axée sur le développement des PME dans le secteur de la construction peut augmenter le contenu « emploi » de ses projets d'environ 10 à 60 % des ressources d'investissement sans compromettre la qualité de l'exécution (BIT 2003).
- 123 Lorsque les redevances sont jugées appropriées, les subventions sont utilisées sur le lieu de prestation pour assurer l'accès. Il faudrait à cette fin s'appuyer sur le travail accompli par le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats, programme de la Banque mondiale élaboré pour développer, faire la démonstration et assurer la diffusion d'approches basées sur le rendement afin d'appuyer la prestation soutenable de services d'infrastructure de base. La facilité comporte un Fonds de développement pour les entreprises dont le but est de faciliter la demande de subventions. De même, plusieurs demandes d'aide « basée sur les résultats » ont été admises, pour des projets d'électrification rurale en Ouganda, au Mozambique et au Sénégal, par exemple.
- 124 La PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) est une facilité multi-donateur qui travaille avec les gouvernements des pays en développement aux niveaux central et municipal en vue d'inciter le secteur privé à participer aux services d'infrastructure. La PPIAF compte actuellement 14 donateurs et exerce des activités variées : développement de systèmes législatifs et réglementaires, stratégies de réforme sectorielle, formation de personnel de réglementation et aide à la facilitation des transactions.
- 125 MIIU (Municipal Infrastructure Investment Unit) www.miiu.org.za
- 126 Axé sur la participation du secteur privé, le PIDG (Private Infrastructure Development Group) regroupe DFID, l'Agence suédoise de coopération au développement international (ASDI), les Pays-Bas (DGIS), la Suisse (SECO) et la Banque mondiale.
- 127 Soumission de la table ronde du monde des affaires africain à la Commission pour l'Afrique et soumission du Groupe de contact des entreprises sur les infrastructures. Accessibles à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 128 La FPPI du NEPAD, proposée et élaborée par la Banque africaine de développement a été mise en vedette au G8 de 2002, à Kananaskis. Elle a été créée dans le but de faciliter la préparation de projets aptes à bénéficier d'un concours bancaire au sein du PACT du NEPAD/UA en vue d'attirer les investissements et d'estimer avec une plus grande précision le coût de leur mise en œuvre. La FPPI fonctionne actuellement sur le financement de 10 M de CAN\$ fourni par le gouvernement canadien. La FPPI doit être transformée en facilité multi-donateur, à laquelle le Danemark a déjà versé une contribution de 500 000 USD.
- 129 Par exemple, la facilité de développement de projets (DevCo) et la société de développement des infrastructures (InfraCo). DevCo ont été créées en 2003 par le PIDG afin d'augmenter une facilité de la Société financière internationale en vue d'accorder une plus grande importance au développement de projets d'investissement du secteur privé dans les pays en développement plus pauvres. InfraCo est un développeur du secteur privé, créé à la fin de l'année 2004 par le PIDG, en vue d'assumer le risque lié au développement d'un projet puis de le vendre sur le marché à une société de mise en œuvre.
- 130 La BAD est la seule institution en son genre en Afrique à offrir une aide au développement. Elle a été spécialement chargée par les chefs d'État et le Comité de mise en œuvre du gouvernement de soutenir les projets d'infrastructures du NEPAD/UA. Il s'agit maintenant d'une institution puissante capable d'être très efficace dans la promotion du développement en Afrique, financièrement saine (sa note AAA a été rétablie) et véritablement africaine. Elle a élaboré un plan d'action de renforcement de la capacité interne.
- 131 Par exemple, assemblée de l'Union africaine, Maputo, juillet 2003, NEPAD/UA, 2004 et réunion d'un groupe de ministres africains des Finances en vue de délibérer sur le document de consultation de la Commission pour l'Afrique, tenue le 23 novembre 2004 au Nicon Hilton Hotel, Abuja.
- 132 IAC, 2004.
- 133 Abalu et Hassan, 1998.
- 134 Fafchamps et. al., 2001; Doward et. al., 2004:a.
- 135 Wiggins et Proctor, 2001; Farm Africa, 2004.
- 136 IAC, 2004; FAO, 1995.
- 137 BAD, 1998, Eicher, 1999; Kydd et Doward, 2001.
- 138 Toulmin et Quan, 2000.
- 139 Eicher, 2003.
- 140 Barret et al, 1999.
- 141 Gabre-Madhin et Haggblade, 2004.
- 142 Développé par des scientifiques à la West Africa Rice Development Association (WARDA).
- 143 NEPAD/UA, 2003.
- 144 *Ibid.*
- 145 Hussain, I. et Hanjra, M. A, 2004.
- 146 Fréquence des récoltes une année donnée.
- 147 L'accent devrait être mis sur l'irrigation à petite échelle et sur le développement de la micro-irrigation pour les petits producteurs. La micro-irrigation fait référence à l'utilisation de technologies rudimentaires, telles que les pompes à pédale. L'irrigation à petite échelle fait référence à la taille de l'exploitation, par exemple l'irrigation reposant sur un petit barrage

- communautaire et l'eau récupérée de terrains marécageux, de rivières et de puits plutôt que de grands barrages. L'irrigation à petite échelle peut être à micro-échelle au niveau de la technologie employée, mais cela n'est pas toujours le cas.
- 148 D'après Westby et al., 2004 et les soumissions à Commission pour l'Afrique.
- 149 Westby et al., 2004; IAC, 2004.
- 150 Westby et al., 2004: au bas mot, les pertes de maïs facilement évitables en Afrique subsaharienne sont estimées s'élever à 10 %, soit environ 420 millions d'USD par an.
- 151 Dans le secteur agricole, les services de développement font référence à la propagation par le secteur public ou privé de nouvelles technologies et pratiques, d'informations et de connaissances, en vue de répondre aux besoins des agriculteurs et d'améliorer la productivité et les revenus agricoles.
- 152 Eicher, 1999; InterAcademy Council, 2004; Farm Africa, 2004; Eicher et Rukuni, 2003.
- 153 NEPAD/UA, 2003.
- 154 Eicher et Rukuni, 2003.
- 155 IAC, 2004.
- 156 UN-HABITAT, 2004, soumission à la Commission pour l'Afrique.
- 157 Banque mondiale, 2004a.
- 158 Home et Lim, 2004.
- 159 Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement, 2004.
- 160 Conceptuellement, l'économie informelle se situe à l'opposé de la partie de l'économie qui est réglementée, c'est-à-dire qui est régie par un ensemble de règles et de réglementations imposées par le gouvernement et acceptées. Les activités économiques du secteur informel ne sont pas comptabilisées dans les comptes nationaux (c'est pour cette raison qu'elles sont souvent dites « invisibles ») et ne sont pas soumises aux règles formelles du droit contractuel, des autorisations, du droit du travail, de la communication d'informations et de la taxation (définition du BIT). Pourtant, la dichotomie entre le secteur formel et le secteur informel est largement conceptuelle. Comme l'a souligné Snodgrass (2004), l'informalité économique va au-delà des micro-entreprises et « se situe à tous les niveaux de l'économie, des micro-entreprises aux grandes entreprises, en réponse à un manque de rigueur dans l'application de la loi, à l'opportunisme politique et à la corruption, ainsi que pour échapper à des régimes fiscaux pesants, aux inspections et aux formalités administratives ».
- 161 Chen M A, cité dans Xaba J, 2002.
- 162 F Schneider, 2002.
- 163 Palmade, 2003.
- 164 Les gouvernements africains et leurs partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux se sont depuis longtemps attaqués au problème de l'économie informelle parallèlement à leurs politiques. En fait, en offrant une « soupape de sécurité » à un grand nombre d'entreprises et d'employés, le secteur informel a, dans une grande mesure, dispensé le gouvernement de sa responsabilité en termes d'emploi et de protection sociale (Vishwanath, 2001). Les réformes d'ajustement structurel, privatisation comprise, des années 1980 et 1990, ont également contribué à l'élargissement de l'économie informelle, les fonctionnaires licenciés étant venus gonfler les rangs des travailleurs indépendants.
- 165 Banque mondiale, 2004a.
- 166 Les gouvernements africains, celui du Burkina Faso en particulier, travaillent actuellement en étroite collaboration avec des organisations du secteur informel, y compris des associations de femmes, dont beaucoup ont participé à la préparation du DSRP.
- 167 Becker (2004) a élaboré des recommandations spécifiques pour les donateurs et les gouvernements sur la meilleure manière d'aborder la question du secteur informel.
- 168 Projet Millénaire, 2005.
- 169 N Heyzer, cité dans GADB et Womankind, 2004.
- 170 Voir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la plate-forme d'action de Pékin.
- 171 Déclaration de l'UA sur l'emploi et la réduction de la pauvreté (2004), à l'appui de la mise en œuvre de la déclaration sur l'égalité des sexes en Afrique adoptée par la cinquième session ordinaire du conseil exécutif de l'UA (2004) et par la troisième session ordinaire de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernement.
- 172 Les *Susus* et les *tontines* sont des exemples d'associations du secteur informel qui gèrent un large éventail de systèmes d'épargne et de crédit dans les zones rurales et urbaines des pays en développement. Pour une analyse récente de la micro-finance en Afrique, voir Basu et al, 2004.
- 173 La Tanzanie constitue un bon exemple. En effet, l'enquête sur le budget des ménages 2001/2002 a montré que seulement 6 % de la population détient un compte courant ou un compte d'épargne, soit le tiers des 18 % de personnes qui ont accédé à ces services en 1991/1992. Seulement 0,6 % ont contracté un emprunt. De même, d'après une enquête menée en Zambie par DFID, seulement 5 % de la population possède un compte en banque, tandis qu'au Nigeria moins de 5 millions de clients individuels sont recensés dans l'ensemble du secteur bancaire, soit moins de 10 % de la population adulte.
- 174 www.yearofmicrocredit.org
- 175 Voir la note 187.
- 176 L'insuffisance des services financiers de moyenne gamme (sur les marchés des actions et du capital risque notamment) pour les entreprises en croissance rapide d'Afrique exige également que l'on adopte une démarche intégrée dans le domaine des marchés financiers (cf. section 7.3.1 et Applegarth, 2004).
- 177 Y compris, pour les agriculteurs, différentes formes de financement telles que les mécanismes de crédit sur stocks et des systèmes innovants tels que le système de récépissés d'entrepôt utilisé en Zambie.
- 178 Basu et al, 2004.
- 179 Par exemple, les grands établissements de dépôt devraient être réglementés avec prudence, en prévoyant des ajustements pour la micro-finance. Pourtant, les limites légales des niveaux de micro-crédit devraient être évitées car elles ont tendance à restreindre l'offre de crédit aux pauvres. Les règles de protection des consommateurs, y compris la divulgation des taux d'intérêt, peuvent constituer une meilleure manière de protéger les emprunteurs pauvres.

- 180 IFPRI, 2004; Programme d'impact socio-économique de la téléphonie mobile de Vodafone. Présentation à la conférence avec les milieux d'affaires organisée par la Commission pour l'Afrique. Voir www.chathamhouse.org.uk/pdf/conferences/coyle.ppt
- 181 La Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement identifie la promotion des réseaux et des liaisons comme une des meilleures manières de contribuer au développement du secteur privé, ce qui englobe également les réseaux du secteur informel. Les petites entreprises peuvent s'aider mutuellement lorsque les liens aux marchés sont mauvaises. Citons par exemple la coopération pour l'achat de facteurs de production ou pour la production de marchandises aux volumes, avec la régularité et au niveau de qualité exigés par des entreprises plus grandes (ONUDI, 2001).
- 182 Le Forum international des chefs d'entreprise (FICE, 2004) cite des exemples intéressants de liens aux marchés. Par exemple, des multinationales ont aidé des entreprises locales à accéder aux marchés, à la technologie, au capital et/ou aux services.
- 183 Deloitte, 2004. Le Contrat mondial des Nations unies est la plus grande initiative volontaire de responsabilité sociale des entreprises au monde (RIIA, 2004). Il offre un cadre global de haut niveau utile. Lancé en 2000 par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, le Contrat mondial fait intervenir le PNUD, le PNUE, le BIT et le commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, ainsi que les ONG et les associations professionnelles du monde entier. www.unglobalcompact.org
- 184 La proposition tourne autour de trois éléments principaux : l'établissement d'un système de formation commerciale de base aboutissant à un certificat de confiance appelé Passeport PME, l'amélioration de l'interface entre les PME et les prêteurs, en invitant une ou plusieurs banques et des apporteurs de capital-risque à participer au système Passeport PME, le développement d'une démarche intégrée visant à former des groupes de PME autour de grands projets d'investissement du secteur public ou privé.
- 185 Un Fonds de développement pour les entreprises est un mécanisme de financement public qui octroie des subventions par concours. Les fonds sont établis en vue de répondre à des objectifs spécifiques, en l'occurrence le développement des petites entreprises. C'est aux candidats qu'il revient de proposer des manières innovantes d'atteindre les objectifs du fonds. Les offres sont évaluées par rapport à des critères transparents et clairement définis et les candidats retenus doivent égaler le montant de la subvention ou faire mieux. Ainsi, le secteur public partage une partie des risques initiaux associés aux investissements. La désignation d'un comité d'experts indépendant chargé d'évaluer les propositions et de sélectionner les projets par rapport aux critères retenus contribue à garantir un usage transparent des fonds publics.
- 186 Le Forum pour l'avenir et la Fondation Shell (2004) ont récemment souligné, au cours d'un atelier, le rôle de soutien que le secteur mondial de la finance commerciale peut jouer dans la réduction du risque que suppose l'exercice d'activités dans des pays en développement, en particulier en Afrique.
- 187 En réponse au rapport de la Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement, les pays du G8 ont, à Sea Island (2004), arrêté un ensemble d'actions visant à « encourager et soutenir les programmes et les politiques nationaux qui promeuvent le développement tiré par le secteur privé en vue de faire reculer la pauvreté ». Citons par exemple : faciliter les envois de fonds pour aider les familles et les petites entreprises, améliorer le climat des affaires pour les entrepreneurs et les investisseurs, fournir des logements et de l'eau propre en soutenant le développement des marchés financiers locaux, élargir l'accès à la micro-finance pour les entrepreneurs. Voir www.g8usa.gov/d_060904a.htm
- 188 Les avantages à long terme de la participation des multinationales au développement des petites entreprises ont été examinés par Deloitte (2004). Citons : l'augmentation de l'offre locale, la réduction des coûts, l'amélioration du contrôle de qualité, le respect des prescriptions gouvernementales, les avantages en termes de stratégie de marque, l'élargissement de la base de données de clients et la création de marchés pour l'avenir.
- 189 DFID a créé deux fonds de développement pour les entreprises en vue de faire participer le secteur privé à des projets en faveur des pauvres. Le fonds d'approfondissement financier (DFCF, Financial Deepening Challenge Fund) a été créé en 2000 afin d'améliorer l'accès aux services financiers pour les pauvres dans des pays sélectionnés. Le fonds d'amélioration des liaisons commerciales (BLCF, Business Linkages Challenge Fund) a été lancé en 2001 en vue de soutenir les liaisons commerciales tirées par la demande de sociétés du secteur privé « à but lucratif ». Le FAP a alloué la totalité de ses fonds et le FALC terminera son dernier cycle de financement au début de l'année 2005. Les deux fonds ont reçu une réponse importante du secteur privé en Afrique et font intervenir un large éventail d'acteurs, de partenariats et de produits. www.challengefunds.org
- 190 Y compris l'antenne « secteur privé » de la Banque mondiale, la Société financière internationale et le programme PME de l'ONUDI.
- 191 Le principe de la viabilité commerciale, ou rentabilité, est essentiel pour garantir que les projets tirés par le secteur privé sont axés sur les résultats et seront soutenus à long terme.
- 192 Parce qu'ils sont tirés par la demande, les fonds de développement pour les entreprises minimisent le risque de « choisir des entreprises déjà bien assises du secteur privé » et d'introduire des incitations sources de distorsions. Une sélection minutieuse, la durée relativement courte des subventions (« trois ans au maximum ») et la nécessité de s'attaquer aux questions de viabilité commerciale dès le départ garantissent que les subventions offertes au titre des projets soutenus ne se maintiendront pas dans la durée.
- 193 Banque mondiale, 2004b.
- 194 Union africaine, 2004.
- 195 Réunion technique du BIT sur l'emploi des jeunes, Genève, Suisse, 14-15 octobre 2004, et Forum des partenaires sociaux du sommet de l'UA sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté (septembre 2004), consultation régionale de la Commission pour l'Afrique en Afrique du Nord, soumission à la Commission pour l'Afrique reçue de Michaelowa et Ehler, juillet 2004.
- 196 Le concept des quatre « E » a été développé par le BIT dans le cadre de son programme de « travail décent » pour les pays en développement et poursuivi dans le cadre de l'initiative de réseau pour l'emploi des jeunes YEN (voir plus loin).
- 197 BIT, 2004.
- 198 *Ibid.*
- 199 *Ibid.*
- 200 Kanyenze, 2000.

- 201 Rapport du Conseil de sécurité de l'ONU suite à sa mission en Afrique occidentale, du 26 juin au 5 juillet 2003 (S/2003/688). *Paragraphe 76.* « Dans chaque pays visité, la mission a entendu parler du problème du chômage, chez les jeunes notamment, et de la source d'instabilité constante qu'il représente en Afrique occidentale. La mission espère que le bureau du représentant spécial du secrétaire général pour l'Afrique occidentale entreprendra un grand effort de collaboration avec les opérations de maintien et de consolidation de la paix, ainsi qu'avec le reste du système des Nations unies et ses partenaires dans la sous-région, en vue d'adopter une démarche régionale pratique et concertée de manière à résoudre ce problème urgent. »
- 202 La déclaration du Millénaire engage notamment les gouvernements à « développer et mettre en œuvre des stratégies qui donnent aux jeunes de tous les pays une chance de trouver un travail décent et productif... (OMD 16). Le sommet de l'Union Africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté (septembre 2004) a renforcé cet engagement.
- 203 Kofi Annan a lancé le réseau pour l'emploi des jeunes Yen de l'ONU/du BIT/de la Banque mondiale en vue de soutenir l'OMD 16. Un groupe de haut niveau a identifié quatre domaines prioritaires, les quatre « E » : *Employabilité, Égalité des chances, Esprit d'entreprise et création d'emplois.* Des plans ont été arrêtés dans chaque domaine. (Pour tous renseignements, voir www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/publ/recomm.htm#1). Deux résolutions ont été adoptées en assemblée générale des Nations unies : une résolution de décembre 2002 sur la promotion de l'emploi des jeunes et une résolution de janvier 2004 relative aux politiques et aux programmes concernant les jeunes. Ces résolutions invitent les pays à préparer des plans d'action nationaux sur l'emploi des jeunes. Onze pays (l'Azerbaïdjan, le Brésil, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, la Namibie, le Nigeria, le Mali, le Rwanda, le Sénégal et le Sri Lanka) se sont portés volontaires comme pays principaux. Il est prévu que les gouvernements des pays principaux préparent des plans d'action nationaux avant le bilan quinquennal des OMD, prévu en 2005.
- 204 Exposé sur le plan d'action sénégalais présenté à la réunion technique du BIT sur l'emploi des jeunes, Genève, Suisse, 14-15 octobre 2004.
- 205 CEA, 2004b.
- 206 www.africa-union.org/EMPLOYMENT/Conclusion%20Social%20partners%20en.pdf
- 207 En Afrique du Sud, les « plates-formes d'employeurs » ont constitué des forums réussis qui réunissent des employeurs de secteurs en croissance clé, des jeunes et des agences pour les jeunes, en vue de fournir des informations sur les emplois et d'aider à la rédaction de curriculum vitae (cité dans Jackson). Au Sénégal, le Programme d'apprentissage ouvert national tente de faire le lien entre l'éducation et le monde du travail par le biais de stages pratiques sous la supervision d'un professionnel accompli dans des secteurs clés de l'industrie, tels que le secteur portuaire et les chemins de fer. Depuis sa création en 1992, plus de 600 000 jeunes ont été formés à plus de 80 métiers, et 400 000 d'entre eux ont monté leur propre micro-entreprise (Haftendorn et Salzano, 2004). Les compétences de gestion d'entreprise devraient être intégrées aux programmes scolaires, comme cela est le cas, par exemple, du module de technologie appliquée introduit dans les établissements d'enseignement secondaire au Mali (Haftendorn et Salzano, 2004).
- 208 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur le développement de la capacité. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 209 Youth Business International (YBI), antenne du Forum international des chefs d'entreprise (FICE) Prince of Wales, a été créé pour faciliter cela. Il est présent dans 20 pays du monde, dont l'Afrique du Sud et le Nigeria YBI est un réseau mondial de programmes commerciaux destinés à aider les jeunes défavorisés à devenir des chefs d'entreprise, en les guidant et en leur donnant accès à un capital de départ. YBI réunit des personnes du secteur privé, de la société civile et de la fonction publique, qui mettent leurs compétences, leur savoir-faire et leurs équipements à disposition en vue de donner accès à un financement, de guider et de soutenir les jeunes chefs d'entreprise pendant la phase de lancement et de début d'activité de leur entreprise. À ce jour, plus de 50 000 jeunes ont monté une affaire grâce à 20 programmes YBI dans le monde et plus de 60 % de ses jeunes sont toujours en activité trois ans plus tard. Pour tout complément d'information, voir www.youth-business.org (Chambers et Lake, 2002). YBI est une organisation partenaire de Yen.
- 210 Burkina Faso, septembre 2004. La déclaration de l'UA sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique, 2004 (8b) fait référence au « développement et à la mise en œuvre de stratégies qui donnent aux jeunes d'Afrique une chance réelle de trouver un travail décent et productif et encourager les États membres africains à soutenir et à adapter l'initiative de réseaux d'emploi des jeunes (YEN), et à mettre en œuvre ses recommandations avec le soutien de l'ONU, du BIT, de la Banque mondiale et des autres agences compétentes ainsi que des partenaires de développement ».
- 211 La première année, le soutien cible les pays principaux YEN qui ont fait preuve d'un engagement politique de haut niveau. En l'espace de trois ans, la capacité régionale du secrétariat du YEN et son partenariat entre le BIT, la Banque mondiale et les Nations unies seront renforcés en vue de soutenir la formulation et la mise en œuvre de PAN dans un total de 25 pays d'Afrique subsaharienne. D'après les estimations, 4,7 millions d'USD seront alloués à l'organisation de processus consultatifs nationaux et d'évaluation par les pairs autour de la préparation d'un plan d'action national. Cela supposera également la diffusion des principes directeurs, des bonnes pratiques et des outils de soutien technique, une initiative Partenaires sociaux de l'Afrique chargée de consulter les syndicats et la société civile et de garantir la participation des jeunes Africains. Le financement de démarrage de 20 millions d'USD au total serait alloué aux activités qui présentent une possibilité de changement d'échelle à l'avenir. 4 millions d'USD seraient alloués au soutien principal en faveur du YEN sur trois ans afin de soutenir ce processus, d'organiser les évaluations par les pairs et d'échanger des expériences entre les pays participants.
- 212 Le Groupe de contact des entreprises et les consultations régionales avec le monde des entreprises ont souligné le rôle essentiel que le monde des affaires peut jouer dans la promotion du développement en Afrique, ce qui va du soutien aux PME à un travail en plus étroite collaboration avec le gouvernement sur les priorités de développement nationales. Un ensemble complet de soumissions est disponible sur le site Web de la Commission pour l'Afrique (www.commissionforafrica.org).
- 213 www.weforum.org/pdf/Africa_2002/NEPADEndorsement.pdf
- 214 www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Annual+Meeting+2005
- 215 Au niveau international, les activités philanthropiques comprennent la somme de 1 milliard d'USD engagée sur 10 ans par Ted Turner aux Nations unies et qui a soutenu la création de la Fondation des Nations unies et le Fonds international des Nations unies pour les partenariats internationaux. Les dons effectués par la fondation Bill and Melinda Gates ont permis de réunir des millions de dollars de fonds privés et publics qui seront consacrés à la santé, y compris le fonds de vaccination. En attendant, un large éventail de dons médicaux ont été effectués par les sociétés pharmaceutiques aux agences des Nations unies telles que l'OMS, le FNUAP, l'UNICEF et la Banque mondiale (PNUD, 2002).

- 216 Le travail récemment accompli par l'OCDE/CAD sur la croissance favorable aux pauvres insiste sur le fait que la transmission des avantages de la croissance aux pauvres dépend du secteur (EME, 2002; EME, 2004). Par exemple, si le secteur de l'extraction a un impact considérable sur la croissance, son principal impact sur la pauvreté est indirect : il passe par la taxation et le versement de royalties à l'État, sommes qui peuvent ensuite être utilisées pour financer les dépenses du secteur social et les investissements d'infrastructures. En revanche, les industries à forte intensité de main-d'œuvre exercent un impact direct considérable sur la nature favorable aux pauvres de la croissance, mais un impact plus réduit sur la croissance.
- 217 Les organisations de personnel et les syndicats jouent un rôle important dans le renforcement du pouvoir de négociation des participants les plus désavantagés sur le marché du travail et en veillant au respect des règles les plus importantes du droit du travail (soumission du Trades Union Congress, janvier, 2005).
- 218 DFID, 2004.
- 219 Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004.
- 220 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur le développement de la capacité. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 221 Soumission du Groupe de contact des entreprises sur les PME. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 222 IBLF, 2002; ONUDI, 2002; Feachem et Gambon, 2003.
- 223 IBLF, 2002.
- 224 Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement, 2004.
- 225 Conférence commerciale de la CFA/Chatham House, Londres, 21 octobre 2004.
- 226 Voir la soumission du Groupe de contact des entreprises sur le VIH/SIDA. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 227 Le Groupe de contact des entreprises présente plusieurs recommandations dans ce domaine (voir la soumission du Groupe de contact des entreprises sur le VIH/SIDA. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org), y compris : faire avancer le travail de Shell/UNAIDS sur le scénario panafricain de l'impact du VIH/SIDA ; les investissements publics (y compris des donateurs) pour renforcer l'efficacité des systèmes médicaux et des programmes d'éducation, le développement de vaccins et le développement et la distribution de microbiocides ; et la diffusion des meilleures pratiques sur le lieu de travail, y compris une proposition poussant les grandes entreprises qui exercent des activités en Afrique à avoir une politique sur le VIH et à publier un rapport sur sa mise en œuvre.
- 228 Voir la soumission du Groupe de contact des entreprises sur la gouvernance et la transparence. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 229 OCDE/CAD, 2004.
- 230 Overseas Development Institute, 2004.
- 231 Overseas Development Institute, 2004.
- 232 Voir la soumission du Groupe de contact des entreprises sur le développement de la capacité. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 233 "Business and the Millennium Development Goals: A Framework for Action" accessible à l'adresse www.iblfcslr/csrwebassist.nsf/content/f1d2b3aad4.html
- 234 www.businessfightsaids.org/site/pp.asp?c=nmK0LaP6E&b=89994
- 235 www.bsr.org
- 236 www.wbcsd.ch
- 237 La question du renforcement de la mise en œuvre de ces initiatives a été vigoureusement soulevée au cours de nos consultations régionales et, dans le cas des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, cela pourrait amener à élargir le réseau actuel de points de contacts nationaux en Afrique subsaharienne. Nous présentons nos propositions au chapitre 5 pour y intégrer les *principes directeurs de comportement en situation de conflit armé (ou de risque de conflit armé)*.
- 238 www.unglobalcompact.org; voir également le site suivant. Rapport McKinsey & Company, Assessing the Global Compact's Impact.
- 239 www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2649_34889_2397532_1_1_1_37461,00.html
- 240 www.globalreporting.org
- 241 www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/mne.htm
- 242 www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34855_2017813_1_1_1_1,00.html
- 243 Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement (2004).
- 244 www.undp.org/business/gsb/
- 245 Forum permettant aux entreprises, aux fonctionnaires et aux membres de la société civile de débattre de la politique et de la pratique de la durabilité des entreprises et de proposer des mesures à ce sujet. (Voir www.aiccafrica.com/african%20corporate%20sustainability%20forum1.htm).
- 246 Soumission de la table ronde du milieu d'affaires africain à la Commission pour l'Afrique. Accessible à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 247 Brockelsby et Hinshelwood, 2001.
- 248 PNUE, 2003b.
- 249 L'Afrique comptait pour 56 % de la déforestation mondiale entre 1990 et 2000 (44 % au Soudan, en Zambie et en République démocratique du Congo (FAO, 2003).
- 250 Banque mondiale 2004a.
- 251 Convery Rank et Kwadwo, 1991.
- 252 Kundzevicz et al, 2001.
- 253 Indicateur du développement mondial 2003 et DSRP du Mozambique (http://poverty.worldbank.org/files/Mozambique_PRSP.pdf).

- 254 Commission des Nations unies sur le développement durable, 2004.
- 255 La nécessité de tenir compte à la fois de la croissance et de la protection de l'environnement est visible dans les engagements internationaux relatifs à la protection et à la gestion des ressources naturelles à la base du développement économique et social pris au Sommet mondial sur le développement soutenable à Johannesburg en 2002 (plan de mise en œuvre du SMDS).
- 256 Le plan d'action de l'initiative du NEPAD/UA sur l'environnement couvre la dégradation des terres, les sécheresses et la désertification, les marécages, les espèces envahissantes, les ressources maritimes et côtières, la conservation transfrontalière des ressources naturelles et les changements climatiques, et il est étroitement lié aux questions de pollution, de forêts, d'eau douce, de développement de capacités et de transfert technologique.
- 257 Hulme, 2001.
- 258 Comité intergouvernemental sur les changements climatiques (IPCC) troisième rapport d'évaluation, 2001.
- 259 PNUE, 2003a.
- 260 Parry et al, 1999.
- 261 Nyong, 2005.
- 262 World Resource Institute Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) (www.cait.wri.org)
- 263 Par exemple, les accords Marrakech-Bonn sous CCNUCC.
- 264 Déclaration de vision de la BAD 1999 et Plan stratégique 2003-2007.
- 265 Depuis que la BAD commencé ses activités de prêt en 1967 jusqu'à la fin de 2004, son conseil d'administration a approuvé un total de 12 530 millions d'unités de compte soit l'équivalent d'environ 18,795 millions d'USD au taux de change de janvier 2005, soit près de 33 % des approbations totales de la Banque mondiale pour cette période, pour le transport, la communication, l'alimentation en eau et l'assainissement, et l'énergie et l'électrification de 50 pays d'Afrique (dont la Libye, membre non emprunteur). Ce chiffre n'englobe pas les propositions de composants d'infrastructure des activités de soutien à l'agriculture, au développement rural, à la santé et à l'éducation.
- 266 Environ 600 millions d'unités de compte, soit l'équivalent d'environ 920 millions d'USD.
- 267 Hesselbarth, 2004.

Chapitre 7 : Références

- Abalu, G et R Hassan (1998) "Agricultural productivity and natural resource use in Southern Africa", *Food Policy Review*, 23 (6): 477-490.
- Acemoglu D, S Johnson et Robinson, J (2004) *Institutions and the Fundamental Values of Long-Run Growth*, Centre for Economic Policy Research, série d'articles de base, n° 4458, juin 2004.
- Adams, R (2002) *Economic Growth, Inequality and Poverty: Findings from a New Data Set*, document de travail d'étude politique 2972, Banque mondiale, février 2002
- Applegarth, P V (2004) *Capital Market and Financial Sector Development in sub-Saharan Africa*, A Report of the Africa Policy Advisory Panel, Washington DC: Centre for Strategic and International Studies.
- Asiedu, E (2001) *On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?* University of Kansas, Lawrence, KS, États-Unis.
- AT Kearney (Pty) Limited (2000) *FDI Confidence Audit: South Africa*, Global Business Policy Council, Alexandria, DC.
- Banque africaine du développement (1998) *African Development Bank Report 1998: Human Capital Development*, New York: Oxford.
- Banque africaine du développement (1999) *African Development Bank Report 1999: Infrastructure Development in Africa*, New York: Oxford.
- Banque africaine du développement (2003) *African Development Bank Report 1999: Globalization and Africa's Development*, New York: Oxford.
- Banque de développement de l'Afrique australe (2003) *Development Report 2003, Financing Africa's Development, Enhancing the role of private finance*, Johannesburg: DBSA.
- Banque mondiale (1993) *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (1999) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21 st Century: The Changing Development Landscape*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2000a) *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2000b) *Can Africa Claim the 21st Century*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2001) *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003a) *World Development Report 2004*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003b) *Global Economic Perspective and the developing Countries 2003: Investing to Unlock Global Opportunities*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003c) *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI?*, DECRG, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2003d) *Improving the Investment Climate in India, Pilot Investment Climate Assessment*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004a) *World Development Report 2005: A better Investment Climate For All*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004b) *Doing Business in 2004 Understanding Regulations*, Oxford: Oxford University Press. Banque mondiale (2004c) *African Development Indicators 2004*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004d) *Presentation to AfDB Africa Water Week*, juillet 2004, Tunisie.
- Banque mondiale (2004e) *Global Economic Prospects 2004*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004f) *World Development Indicators*, Washington DC: Banque mondiale.
- Banque mondiale et FMI (2004) *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes*, Washington DC: Banque mondiale.
- Barrett, HR, BW Ilbery, AW Browne et T Binns (1999) "Globalisation and the changing networks of food supply: the importation of fresh horticultural produce from Kenya into the UK", *Transaction of The Institute of British Geographers*, 24 (2): 159-174.
- Basu A, R Blavy, M Yulek (2004) *Microfinance in Africa: Experience and Lessons from Selected African Countries*, Document de travail du FMI WP/04/174.
- Becker, K (2004) *The Informal Economy*, enquête de l'ASDI, Suède.
- Bell C, S Deverajan et H Gersback (2003). "The long run economic costs of AIDS theory and an application to South Africa"; *AIDS Economics*, Washington DC., Banque mondiale.

- Bertolini (2004) *Making Information and Communication Technologies Work for Food Security in Africa*. IFPRI 2020 Africa Conference Brief 11.
- BIT (2003) Rapport d'évaluation thématique: Employment-intensive investment and poverty alleviation, Comité de coopération technique, Genève: BIT.
- BIT (2004) *Global Employment Trends for Youth*, Genève: BIT.
- Bloom, D et J Sachs (1998) "Geography, Demography and Economic Growth in Africa", dans *Brookings Papers on Economic Activity*, 207-295.
- Bourguignon, F (2000) *The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction*, présentation à LACEA 2001, Uruguay.
- Brocklesby, M A et E Hinshelwood (2001) *Poverty of the Environment: What Poor People Say. An assessment of poverty-environment linkages in participatory poverty assessments*, Londres: DFID.
- Calderón, C et L Servén (2004) *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, document d'étude politique de la Banque mondiale, 3400.
- Centre on Housing Rights and Evictions (2004) *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance Rights of Women – A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa*. The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), accessible à l'adresse www.cohre.org/women
- Chambers, R et A Lake (2002) Youth Business International: Bridging the Gap between unemployment and self-employment for disadvantaged youth, document de travail du BIT sur les compétences n° 3.
- Chang, H (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem Press.
- Chang, H (2003) "Institutional Development in Historical Perspective", dans Chang, H (ed) *Rethinking Development Economics*, Londres: Anthem Press.
- Chen, S et M Ravallion (2004) *How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?* Document d'étude politique de la Banque mondiale 3341, juin 2004.
- Collier, P, A Hoeffler et C Patillo (2001) "Capital Flight as a Portfolio Choice", *World Bank Economic Review*, 15 (1): 55-80.
- Collier, P (2002) *Primary Commodity Dependence and Africa's Future*, Washington DC: Banque mondiale.
- Collier, P et J Gunning (1999) "Explaining African Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, 37 (1): 64-111. Collier, P et J W Gunning (1999) "Why Has Africa Grown Slowly?" dans *Journal of Economic Perspectives*, 13(3).
- Collier, P et S O'Connell (2005) *Opportunities, Choices and Syndromes*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, pour le projet Growth du Consortium de recherche économique africain.
- Comité intergouvernemental sur les changements climatiques (IPCC, 2001 a) *Climate Change 2001: impacts, adaptation and vulnerability. Summary for policy makers*, troisième rapport d'évaluation, PNUE/WMO.
- Comité intergouvernemental sur les changements climatiques (IPCC, 2001 b) *Climate Change 2001: the Science Basis*. Contribution au groupe de travail, troisième rapport d'évaluation du Comité intergouvernemental sur les changements climatiques, PNUE/WMO.
- Commission des Nations unies sur le secteur privé et le développement (2004) *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for The Poor*, New York: PNUD.
- Commission des Nations unies sur le développement durable (2004) *Overview of Progress Towards Sustainable Development*, rapport du secrétaire général, Commission des Nations unies sur le développement durable, 12^e session, février 2004.
- Commission économique pour l'Afrique (2004a) *Assessing Regional Integration in Africa*, Addis-Abeba: Commission économique pour l'Afrique des Nations unies.
- Commission économique pour l'Afrique (2004b) *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential*, Addis-Abeba: Commission économique pour l'Afrique des Nations unies.
- Commission économique pour l'Afrique (2004c) *Supporting Africa's Efforts for Structural Agricultural Transformation: Recommendations from the Economic Commission for Africa*, Soumission à la Commission pour l'Afrique, décembre 2004.
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004), *A Fair Globalization: Creating opportunities for all*, Genève: BIT.
- CNUCED (1999) *Foreign Direct Investment in Africa: Performance and Potential*, New York et Genève: CNUCED, 1999.
- De Soto, H (2001) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books: New York.
- Deloitte Touche Tohmatsu Emerging Markets (2004) *Partnership for Small Enterprise Development*, New York: PNUD.

- DFID (2003) *How to Support Competition Law and Policy*, DFID "How To", note 4, document interne, Londres: DFID.
- DFID (2003a) *How to Develop the Financial Sector for Poverty Reduction*, DFID "How To", note 6, document interne, Londres: DFID.
- DFID (2003b) *How to Approach International Financial Standards and Codes*, DFID "How To", note 7, document interne, Londres: DFID.
- DFID (2003c) *How to Harness the Private Sector for Pro-Poor Growth*, DFID "How To", note 1, document interne, Londres: DFID
- DFID (2004) *Labour Standards and Poverty Reduction*, étude technique, Londres: DFID.
- DFID (2004b) *What is Pro-Poor Growth and Why Do We Need to Know*, Pro-Poor Growth Briefing, note 1, Londres: DFID
- Dollar, D et A Kraay (2002) "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7(3): 195-225.
- Dorward, A, J Kydd, J Morrison et I Urey (2004a) "A policy agenda for pro-poor agricultural growth", *World Development* 32 (1): 73-89.
- Dorward, A, C Poulton et J Kydd (2004b) *Overcoming Market Constraints to Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Eicher, CK (2003) Flashback: *Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture*. Article n° 16 (version révisée) présenté à la conférence InWEnt, IFRPI, NEPAD/UA, CTA sur "Successes in African Agriculture", Pretoria, décembre 2003.
- Eicher, CK et M Rukuni (2003) *The CGIAR at 31: An independent meta-evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research*. Document de travail thématique, The CGIAR in Africa: Past, present and Future. Washington DC: Banque mondiale.
- Eicher, K (1999) "Institutions and the African farmer", *Issues in Agriculture* N° 14, secrétariat du CGIAR, Banque mondiale.
- EME (2002) *Pro-Poor Investment: Maximising the contribution of investment and business to poverty reduction*, document sur l'économie des marchés émergents pour DFID, non publié.
- EME (2004) *Pro-Poor Growth and Private Sector Development: Conceptual Framework*, (projet), document sur l'économie des marchés émergents pour l'OCDE/CAD PovNet, non publié.
- Estache, A et T Yepes (2004) *What's the State of Africa's Infrastructure?* Quantitative Snapshots, Banque mondiale, article préparé pour la Commission pour l'Afrique, OCDE-POVNET, groupe de travail sur les infrastructures et deuxième Rapport de suivi mondial de la Banque mondiale/FMI.
- Fafchamps, M, F Teal et J Toyne (2001) *Towards a growth strategy for Africa*, Oxford: Centre for Study of African Economies.
- FAO (1995) *The effects of HIV/AIDS on farming systems in Eastern Africa*. Accessible à l'adresse <http://www.fao.org>
- FAO (2003) "Forestry Outlook Study for Africa. Regional report – opportunities and challenges towards 2020" Article sur la sylviculture de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, n° 141.
- FAO (1989) *Preventing of post-harvest food losses fruits, vegetables and root crops a training manual*, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, accessible à l'adresse www.fao.org
- FAO (1998) *FAO: Better Information Sharing Could reduce Post-Harvest Food Losses – New Database Launch Press Release 98/47* Rome: Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. www.fao.org
- Farm Africa (2004) *Reaching the poor: a call to action*, Londres: Farm Africa.
- Feachem, Z et S Gambon (eds.) (2003) *Financing Sustainable Development, Poverty Reduction and the Private Sector: Finding Common Ground on the Ground*, rapport du ministère britannique des Finances, RIIA, DFID, conférence Pfizer de janvier 2003.
- Fischer, G, M Shah et H van Velthuisen (2002) *Climate Change and Agricultural Vulnerability*, rapport spécial préparé par l'International Institute for Applied Systems Analysis en guise de contribution au Sommet mondial sur le développement soutenable, Johannesburg 2002. Forum pour l'avenir et fondation Shell
- (2004) *Sustainable Investment in Africa: Pipedream or Possibility?*. Atelier "Sustainable Investment in Developing Countries", Londres, mai 2004.
- Forum international des chefs d'entreprise (FICE, 2002) *The Business of Enterprise: Meeting the challenge of economic development through business and community partnerships*, The Prince of Wales International Business Leaders Forum, Londres.
- GADN et WOMANKIND (2004) *Soumission commune à la Commission pour l'Afrique*, août 2004.
- Gabre-Madhin, EZ et S Hagglblade (2004) "Successes in African Agriculture: Results of an Expert Survey" *World Development*, 32 (5): 745-766.
- Genève(2004) *Human Development Report 2004*, Genève: PNUD.
- Global Entrepreneurship Monitor (2003) *South Africa Executive Report*, 2003.

- Haftendorn et Salzano (2004) *Facilitating youth entrepreneurship Part II*, Genève: BIT.
- Hall, R et C Jones (1999) "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *The Quarterly Journal of Economics*, février 1999.
- Hesselbarth, S (2004) *Donor Practices and the Development of Bilateral Donor's Infrastructure Portfolio*, préparé pour le réseau de l'OCDE/CAD sur la réduction de la pauvreté.
- Home, R et H Lim (2004) (eds.) *Demystifying the Mystery of Capital: Land Tenure and Poverty in Africa and the Caribbean*, Londres: Cavendish Publishing
- Hulme, M (2001) "Climatic Perspectives on Sahelian desiccation: 1973-1998". *Global Environmental Change*, Partie A 11 (1): 19-29.
- Hussain, I et M A Hanjra (2004) "Irrigation and Poverty Alleviation: Review of the Empirical Evidence" dans *Irrigation and Drainage*, 53: 1-15.
- IEA (2002) *World Energy Outlook 2002*, Paris: IEA. IEA (2004) *World Energy Outlook 2004*, Paris: IEA. IFPRI (2002) *Ending Hunger: Only the Small farmer Can Do It*, Washington DC: IFPRI.
- InterAcademy Council (IAC) (2004) *Realising the promise and potential of African Agriculture: Science and technology strategies for improving agricultural productivity and food security in Africa*. Amsterdam: InterAcademy Council.
- Jackson (2004), More than CSR: the role of the private sector in building youth employability, Alliance of African Youth Employability, Baltimore.
- Jenkins, C et L Thomas (2002) *Foreign Direct Investment in Southern Africa: Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation, Globalisation and Poverty*, University of Oxford, Londres School of Economics, Roaume-Uni.
- Kanyenze, G C Z Mhone et T Sparreboom (2000) *Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa*, BIT/SAMAT Document de base N° 14.
- Kaufmann, D, A Kraay et P Zoido-Lobato (1999) *Governance Matters*, Washington DC: Banque mondiale.
- Kleih, U, G Okoboi et M Janowski (2004) *Farmers' and Traders Sources of Market Information in Lira District*. Article de la conférence NARO, 57-5, Kampala, septembre 2004.
- Kundzewicz, B, Br Hoff, L Menzel and RE Schulze (2001) "Coping with Climatic Change: Floods and Droughts", *Natural Resources Forum*, 26 (4).
- Kydd, J et A Dorward (2001) "The new Washington consensus on poor country agriculture: analysis, prescription and gaps with particular attention to globalisation and finance for seasonal inputs", *Development Policy Review*, 19 (4).
- Limao, N et A Venables (2001) "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs", *World Bank Economic Review* 15:451-479.
- Lobe, J (2003) *NGOs Organize Against Proposed WTO Investment Agreement*, One World, Global Policy Forum.
- Loup, J (2000) *The UNDP Round Tables and the Private Sector: An Issue Paper*, Paris: DIAL. LUNDE, L et M Taylor, avec A Huser (2003) *Commerce or Crime? Regulating Economies of Conflict*, rapport du FAFO n° 424, Programme for International Co-operation and Conflict Resolution, Fafo Institute for Applied Social Science, accessible à l'adresse <http://www.fafo.no/pub/rapp/424/424.pdf>
- Mattoo, (2003) "Developing Countries in the New Round of GATS Negotiations: Towards a Pro-Active Role", *World Economy*, Vol. 23(4): 471-489.
- McKinsey (2003), *Quarterly 2003 Special Edition*, Washington DC: McKinsey.
- Milner, C, O Morrissey et N Rudaheranwa (2000) "Policy and Non-Policy Barriers to Trade and Implicit Taxation of Exports in Uganda", *Journal of Development Studies*, 37(2): 67-90.
- Mission du Conseil de sécurité de l'ONU en Afrique occidentale, 26 juin-5 juillet 2003 (S/2003/688).
- Musoke, C, J Byaruhanga, P Mwesigwa et C Byarugaba (2004) *Linking Farmers to Markets: the Case of the Nyabyumba Potato*, Article de la conférence NARO, 192-5, Kampala, septembre 2004.
- Muzari, W, M Rukuni et S Schroder (1994)(eds.) *Rural industrialisation in Zimbabwe: Potential, constraints and strategies for development*, Harare: University of Zimbabwe Publications.
- NEPAD/UA (2003) *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* Midrand: Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).
- NEPAD/UA (2004) *Implementing the Comprehensive Africa Agricultural Development Programme and Restoring Food Security in Africa*, article du secrétariat du NEPAD pour la réunion du Forum du Partenariat africain de Washington DC, octobre 2004.
- NEPAD/UA et la Banque de développement de l'Afrique australe (2003), rapport sur le développement. *Financing Africa's Development: Enhancing the role of private finance*.
- NEPAD/UA (2002) *Infrastructure Short-Term Action Plan*.
- Ndulu, B (2004) *The Challenges for Improving Access to Infrastructure Services in Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique.

- North, D et R Thomas (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nweke, FL, JK Lynam et DSC Spencer (2002) *The cassava transformation: Africa's best-kept secret*, East Lansing, MI: Michigan State University Press.
- Nyong, A (2005) *The Economic, Developmental and Livelihood Implications of Climate Induced Depletion of Ecosystems and Biodiversity in Africa*, Faculty of Environmental Sciences, University of Jos, Nigeria.
- Organisation mondiale du tourisme (2002) *Tourism: A Catalyst for Sustainable Tourism*, séminaire de la Commission pour l'Afrique, Nigeria, Lagos, avril.
- ONUDI (2002) *Corporate Social Responsibility and Developing Country SMEs*, Vienne: ONUDI.
- ONUDI (2004) *Industrial Development Report 2004: Industrialization, Environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa*, Vienne: ONUDI.
- Overseas Development Institute (2004), étude de cas préparée pour la Commission pour l'Afrique.
- O'Connell, S et B Ndulu (2000) *Africa's Growth Experience: A Focus on the Sources of Growth*, avril, article-cadre pour l'AERC présentant le projet African Economic Growth, accessible à l'adresse <http://www.cid.harvard.edu/cidpeople/bates/research.htm>
- Palmade, V (2003) Animateur du débat en ligne de la Banque mondiale "How Big a Problem is Informality for Growth?", accessible à l'adresse www.worldbank.org, juin 2003.
- Palmer, R (1997) *Contested lands in Southern and Eastern Africa: A literature survey*. Oxford: Oxfam Royaume-Uni et Irlande.
- Parry, M, C Rosenzweig, A Iglesias, G Fischer et M Livermore (1999) "Climate change and world food security: A new assessment" *Global Environmental Change*, 9: S51-S67.
- Paterson, L (2001) "Changing Investment Litigation, Bit by BIT", dans *Bridges Between Trade and Sustainable Development* 5, n° 4.
- Plummer, J (2002) *Developing Inclusive Public-Private Partnerships: The role of small-scale independent providers in the delivery of water and sanitation services*, GHK International, Londres, préparé pour le Rapport sur le développement du monde "Making Services Work for Poor People" 2003/04 Workshop, Oxford, novembre 2002.
- Projet Millénaire (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Overview*, Rapport au secrétaire général, NY: Projet Millénaire de l'ONU.
- PNUD (2002) *Building Partnerships: Cooperation between the United Nations system and the private sector*, Genève: PNUD.
- PNUD (2003) *Human Development Report 2003*, Genève: PNUD.
- PNUE (2002) *Africa Environmental Outlook: Past, Present and Future perspectives*, Nairobi: PNUE.
- PNUE (2003a) *Development of an Action Plan for the Environment Initiative of NEPAD. Combating Climate Change in Africa*, Nairobi: PNUE.
- PNUE (2003b) *Global Environment Outlook 2003*, Nairobi: PNUE.
- Rank, C et T Kwadwo (1991) *Evaluating the Costs of Environmental Degradation in Ghana*, présenté à l'atelier sur l'économie environnementale organisé par l'autorité suédoise sur le développement international, Suède: University of Gothenberg.
- Ravallion, M (2004) *Pro-Poor Growth: A Primer*, document de travail d'étude politique de la Banque mondiale 3242, mars 2004.
- Ravallion, M et S Chen (1997) "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review*, 11(2): 357-82.
- Reij, C, I Scoones et C Toulmin (1996) *Sustaining the Soil: Indigenous Soil and Water Conservation in Africa*. Londres: Eathscan.
- Reinikka, R et J Svensson (1998) *Investment Response to Structural Reforms and Remaining Constraints: Firm Survey Evidence From Uganda, Africa Region*, Washington DC: Banque mondiale.
- Rodrik, D (2000) "Growth and Poverty Reduction: What are the Real Questions?", *Finance & Development*.
- Rodrik, D (2003a) "What Do We Learn From Country Narratives?" dans Rodrik, D (ed.) (2003) *In Search of Prosperity*, Princetown University Press: Princetown et Oxford.
- Rodrik, D (2003b) *Growth Strategies*, Centre for Economic Policy Research, série d'articles de base, n° 4100, octobre 2003.
- Rodrik, D, A Subramanian et F Trebbi (2002) *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, Centre for Economic Policy Research, série d'articles de base, n° 3643, novembre 2002.

- Rogg, C (2003) *Investment in Developing Countries: Some Ideas on the Domestic and International Agendas*, document interne du DFID. Londres.
- Sachs, J et A Warner (1997) "Fundamental sources of long-run growth" *American Economic Review*, documents et procès-verbaux 87, n° 2:184-88.
- SADC (2003) *Proposal for the Establishment of A Regional Reform Technical Support Facility (RLRTSF)*, Communauté de développement d'Afrique australe (SADC): Gaborone, Botswana.
- SADC VAC (2003) *Towards Identifying Impacts of HIV/AIDS on Food Insecurity in Southern Africa and Implications for Response: Findings from Malawi, Zambia and Zimbabwe*, Food, Agriculture and Natural Resources Vulnerability Assessment Committee, Communauté de développement d'Afrique australe (SADC): Gaborone, Botswana.
- Schneider, F (2002) *Size and Measurement of the Informal Economy in 11 Countries Around the World*, article présenté à un atelier du Centre fiscal national australien, Australie, juillet 2002.
- Schulpen, L, P Gibbon et P Ove Pedersen (2001) *Private Sector Development: Policies, Practices and Problems*, article de politique du CDR, Centre for Development Research.
- Shisana O et L Letlape (2004) *The Impact of HIV/AIDS on the Sub-Saharan African Economy*, Human Sciences Research Council, article de consultation préparé pour la Commission pour l'Afrique.
- Singh, A, A Dieye, M Finco, MS Chenoweth, EA Fosnight et A Allotey (1999) *Early warning of selected emerging environmental issues in Africa: Change and correlation from a geographic perspective*, Nairobi: PNU.
- Singh, K (2003) *When Elephants Dance: MIA Negotiations in the WTO*, Public Interest Research Centre, Inde.
- Snodgrass D.R et Packard Winkler J (2004), *Enterprise Growth Initiatives: Strategic Directions and Options*, Development Alternatives Inc, Maryland USA.
- Stern, N, J Dethier et H Rogers (2005) *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge, Mass, MIT Press.
- Stern, N (2001) *A Strategy for Development*, Washington DC: Banque mondiale.
- The Gatsby Charitable Foundation (2003) *Raising Yields, Creating Partnerships: Gatsby's On-Farm Work in Africa*, Londres: Gatsby Occasional Paper.
- Toulmin, C et J Quan (eds.) (2000) *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. Londres: IIED.
- Te Velde, DW (2002a) *Foreign Direct Investment: Policy Challenges for Sub-Saharan African Countries*, Overseas Development Institute, 2002.
- Te Velde, DW (2002b) *Promoting TNC-SME linkages: the case for a global business linkage fund*. Projet de note, Overseas Development Institute, décembre 2002.
- Te Velde, DW (2004) *The wider developmental impact of offshoring of services*, Overseas Development Institute, septembre 2004
- Trades Union Congress, 2004. *A Social Partnership for Africa*, soumission à la Commission pour l'Afrique, décembre 2004.
- UN-HABITAT (2002) *Rights and Reality: Are women's equal rights to land, housing and property implemented in East Africa?* Nairobi: Centre des Nations unies pour les établissements humains (UN-HABITAT).
- UN-HABITAT (2004) *Africa on the Move: An Urban Crisis in the Making*, soumission à la Commission pour l'Afrique, Nairobi: UN-HABITAT.
- Vishwanath, T (2001) *Informal Economy: Safety Valve or Growth Opportunity?* Linking Work, Skills and Knowledge: Learning for Survival and Growth International Conference, septembre 2001, Interlaken, Suisse.
- WaterAid (2004) *Water and Sanitation: The Education Drain*, Londres: WaterAid.
- Westby, A, BA Lankford, JF Coulter, JE Orchard et JF Morton (2004) *Rural infrastructure to contribute to African agricultural development: the cases of irrigation and post harvest*. Rapport pour la Commission pour l'Afrique, NRI, University of Greenwich et ODG, University of East Anglia, Norwich.
- Wiggins, S et S Proctor (2001) "How special are rural areas?" *Development Policy Review*, 19 (4): 427-36.
- Wood, A (2002) *Could Africa be Like America?*, Conférence annuelle de la Banque sur l'économie du développement, avril-mai, Washington DC: Banque mondiale.
- Xaba, J, P Horn et S Motala (2002) *The Informal Sector in Sub-Saharan Africa*, document de travail du BIT sur l'économie informelle, BIT, 2002.

Chapitre 8 : Notes

- 1 Banque mondiale, 2003a.
- 2 Banque mondiale, 2004a.
- 3 Banque mondiale, 2002.
- 4 Ceci est en partie l'objectif de l'augmentation des exportations et de l'aide.
- 5 Chang, 2003.
- 6 Le TSD pour les pays en développement présente trois aspects principaux : l'exemption de règles spécifiques de l'OMC, y compris la liberté de protéger les marchés, l'offre d'assistance technique pour aider les pays à mettre en œuvre les règles et l'augmentation de l'aide pour aider à développer la capacité côté offre.
- 7 Limao et Venables, 2001.
- 8 Banque mondiale, WDI on-line, 2004.
- 9 Banque mondiale, WDI on-line, 2004.
- 10 CEA, 2004a.
- 11 Estache, 2004.
- 12 CEA, 2004e.
- 13 Kripali Manek, communication personnelle.
- 14 Banque mondiale, 2003c.
- 15 Adopté le 3 juillet 1991 par 48 États membres de l'OUA à son 27^e sommet. Le traité d'Abuja repose sur la philosophie du plan de Lagos de 1980 et est entré en vigueur en mai 1994.
- 16 Sur 53 pays, 26 sont membres de 2 communautés économiques régionales, 20 sont membres de 3, 1 appartient à 4 et seulement 6 appartiennent à 1.
- 17 CEA, 2004g.
- 18 Banque mondiale, 2005b.
- 19 Helena McCloud, communication personnelle.
- 20 Orden et al, 2004.
- 21 Ceci englobe des produits de base tels que le bétail et les produits issus du bétail, les céréales, les racines comestibles, les tubercules, les pois et les haricots.
- 22 Ceci s'est déjà produit au sein de la SADC et de la COMESA.
- 23 D'après la *résolution CM/464* du 26^e Conseil des ministres de l'OUA, le traité d'Abuja divise le continent en cinq communautés régionales : l'Afrique du Nord, l'Afrique occidentale, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et l'Afrique australe. Suite à ces divisions régionales, des définitions de rationalisation ont été proposées : la forme forte, définie comme l'absorption et la fusion de communautés et d'institutions régionales, devant être synchronisés avec les cinq communautés régionales proposées sous le traité d'Abuja. La forme faible, définie comme l'absorption et la fusion des programmes des communautés. Cette forme définit un seuil inférieur pour le processus d'intégration et n'aboutira pas nécessairement à une réalisation réussie des objectifs du traité d'Abuja. CEA, 2004a.
- 24 Burundi, Comores, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.
- 25 Les accords basés sur le régionalisme ouvert ont des barrières commerciales réduites, des règles d'origine non restrictives, des marchés des services libéralisés et une orientation marquée sur la réduction des coûts des transactions aux frontières. Ce principe constitue une manière de rendre les accords régionaux complémentaires d'un système multilatéral non discriminatoire. Le CBI possède une orientation ouverte et basée sur une conception souple, reposant sur la coopération entre les pays en vue de mettre en œuvre des projets spécifiques en commun (Banque mondiale, 2004a).
- 26 La CEDEAO et l'UEMAO ont signé un accord de coopération pour l'intégration régionale en mai 2004. Les consultations entre les deux organisations régionales supposent des plans d'action en vue d'harmoniser leurs activités sectorielles (y compris l'agriculture, le transport et l'énergie), d'accélérer la convergence des politiques économiques et financières des États membres par le biais du mécanisme de surveillance multilatéral et de créer une union douanière de l'Afrique de l'Ouest.
- 27 Amjadi et Yeats, 1995.
- 28 CNUCED, 2001.
- 29 Consultations de CBC pour la Commission pour l'Afrique, accessibles à l'adresse www.commissionforafrica.org
- 30 OCDE, 2003b.
- 31 Les bénéfices globaux de l'amélioration de la facilitation du commerce varient considérablement en fonction des conditions. Singapour a mis en place un système de déclaration électronique pour tous les commerçants qui a permis de réaliser des économies s'élevant, d'après les estimations, à 1 % du PIB, et le service devrait rentrer dans ses frais en moins de 3 ans (PNUD, 2003).
- 32 Il était prévu que les ministres se mettent d'accord sur des modalités de négociations à Cancun en septembre 2003, mais cette réunion s'est terminée sans qu'aucun accord ne soit conclu. Les deux principaux problèmes pour les pays en développement, y compris ceux d'Afrique, étaient le manque de progrès sérieux sur la question de l'agriculture et l'insistance de l'Union européenne et d'autres sur l'inclusion de questions supplémentaires – les soi-disant « questions de Singapour », qui avaient été jugées être d'une priorité inférieure pour les pays en développement au conseil ministériel de Singapour de 1996, relatives aux investissements, à la politique de la concurrence, à la transparence des marchés publics et à la facilitation du commerce. L'absence de progrès à Cancun a menacé de faire échouer les négociations commerciales multilatérales, mais des progrès ont été accomplis récemment, un accord sur un cadre ayant été conclu en juillet 2004 à Genève, ce qui permet aux négociations multilatérales du cycle de Doha de se poursuivre.

- 33 Présenté au conseil des ministres de Shanghai d'octobre 2001.
- 34 Aux prix de 1997, ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce, 2002.
- 35 CEAP, 2002.
- 36 CEA, 2004b.
- 37 Consultation du Groupe de contact des entreprises avec la Commission pour l'Afrique, novembre 2004.
- 38 Rapports par pays sur le Mozambique de Dunn and Bradstreet, janvier 2003, dans Crown Agents 2003.
- 39 Crown Agents, 2003.
- 40 OMC, 2004.
- 41 Wilson et al, 2002.
- 42 L'AFL est un organisme réglementaire qui occupe les fonctions des divisions des impôts sur le revenu, de l'administration des douanes et des impôts indirects et de la TVA. Sa fonction principale est d'évaluer, de percevoir et de déclarer les recettes fiscales au nom du gouvernement et de promouvoir la conformité volontaire.
- 43 Les points de données en Afrique subsaharienne sont pour le Zimbabwe, l'Afrique du Sud, le Nigeria, Maurice.
- 44 CNUCED, 2003c, estimations.
- 45 Amjadi et Yeats, 1995.
- 46 La décision a accéléré la libéralisation de l'accès au marché du transport aérien en Afrique, entraîné des réformes visant à stimuler la concurrence et permis à plusieurs compagnies aériennes de se charger d'itinéraires particuliers et de déréglementer le trafic. La décision ne portait pas sur le secteur de l'aviation à l'extérieur de l'Afrique, dans la mesure où il était jugé nécessaire d'améliorer la situation en Afrique. 23 États ont accepté de libéraliser le transport aérien en Afrique sur deux ans. La décision a été particulièrement bien soutenue par les donateurs, la CEMAC, la CEDEAO, la COMESA, la SADC et l'UEMAO étant les principaux bénéficiaires.
- 47 Permettant à toutes les compagnies aériennes d'assurer tous les itinéraires entre les deux pays sans contrôle de capacité ex ante.
- 48 OMC, 2004.
- 49 PNUD, 2003.
- 50 Les membres de l'OMC se sont engagés à verser 18 millions d'USD au fonds de dépôt de développement de Doha, soit près du double du montant demandé par le secrétariat de l'OMC dans son plan d'assistance technique de 2002.
- 51 Entre 1996 et 2003, 68 millions d'USD ont été engagés pour 13 projets de facilitation du commerce de la Banque mondiale dans 22 pays d'Afrique subsaharienne. Pour l'exercice 2004-2006, 374 millions d'USD ont été approuvés et projetés pour 24 projets dans 29 pays d'Afrique subsaharienne.
- 52 Au Nigeria, l'insuffisance des services douaniers et des contrôles aux frontières a entraîné une contrebande importante sur le marché des importations. La contrefaçon a été estimée représenter environ 25 % du marché au début de l'année 2002. En raison de l'importance du marché, BAT a construit une unité de production importante et apporté un soutien marqué ainsi qu'une formation au service des douanes, ce dont il a résulté une augmentation des recettes de l'État. Une campagne de sensibilisation des consommateurs et des détaillants, « Be Correct », a également été lancée. En décembre 2002, l'incidence des marques contrefaites était tombée à 10 %. BAT a signé un protocole d'accord avec l'administration des douanes du Nigeria au cours d'une réunion ministérielle très médiatisée le 17 décembre 2004.
- 53 Au sein du cadre intégré, le travail de diagnostic lié à la facilitation du commerce s'effectue par le biais d'études d'intégration du commerce et d'audits de facilitation du transport et du commerce. L'objectif des audits est d'identifier les contraintes procédurales et opérationnelles auxquelles le commerce extérieur et les services de transports internationaux sont soumis. Un plan d'action est le résultat le plus important de l'étude d'intégration. Ce plan énumère les priorités principales qui devront être prises en compte pour améliorer le climat commercial national. En 2004, des audits ont été réalisés au Bénin, au Tchad, au Malawi, au Mozambique et en Zambie. Les donateurs n'ont pas, d'une manière générale, financé ces plans d'action.
- 54 Quatorze pays africains PPTe génèrent plus de 90 % de leurs revenus d'exportation à partir de quelques produits de base. 17 des 20 produits d'exportation les plus importants autres que les combustibles sont des produits de base et des produits manufacturés basés sur les ressources, les produits manufacturés ayant vu leur part des exportations totales n'augmenter que de 10 % au cours des 20 dernières années, pour atteindre 30 %. La valeur des produits manufacturés a seulement augmenté de 6 % par an pendant cette période, alors qu'elle a augmenté de deux fois plus en Amérique latine et en Asie (CNUCED, 2004a).
- 55 CNUCED, 2003a.
- 56 CNUCED, 2003a.
- 57 Le secteur de la pêche représente une valeur et un potentiel de plus en plus élevés pour l'Afrique, notamment en raison de l'augmentation de la demande mondiale. Les produits de la pêche destinés à l'exportation apportent un revenu plus régulier que l'agriculture dans de nombreux pays, où, en raison des prix réduits des produits traditionnels et du volume plus élevé des exportations de poisson, les recettes nettes de la pêche sont maintenant supérieures à celles du café, du thé, du cacao et du riz réunis. En Ouganda, la pêche est aussi importante pour les rentrées de devises étrangères que le café et, au Sénégal, le poisson a remplacé l'arachide en tant que principal produit d'exportation du pays. Bien les marchés de niche dans les secteurs des exportations non traditionnelles (par exemple : les légumes frais, les fleurs coupées et le poisson) se soient avérés constituer une stratégie de croissance réussie pour des pays tels que le Kenya, le Zimbabwe et la Zambie, ces marchés sont très spécialisés, concurrentiels et sont soumis à des normes de qualité rigoureuses. La *différenciation des produits* (café, par exemple) pourrait peut-être, mais pas considérablement, augmenter les revenus des produits traditionnels.
- 58 Sauf indication contraire, les produits de base désignent tous les produits de base autre que les combustibles, c'est-à-dire la somme des produits de base de l'agriculture et du secteur minier (définition de la CNUCED).
- 59 CNUCED Commodity Yearbook, Online.
- 60 FMI, 2000.

- 61 D'après les estimations, il y aurait entre 20 et 25 millions de cultivateurs de café dans les zones rurales en Afrique. Dix millions de personnes travaillent directement dans le secteur de la production du cacao et 15 millions dans le secteur du coton.
- 62 Référence à une étude du FMI. Consultation du Fonds commun pour les produits de base avec la Commission pour l'Afrique, au secrétariat de l'Union africaine, New York, 19 octobre 2004.
- 63 Page et Hewitt, 2001.
- 64 Les exportateurs de pétrole sont : le Nigeria, l'Angola, Congo-Brazzaville, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Cameroun, le Tchad, la République démocratique du Congo et le Soudan. Des licences d'exploration ont été délivrées à São Tomé et Príncipe, en Mauritanie et à Madagascar.
- 65 Estimations AFR dans FMI, 2003.
- 66 Évolution des conditions sur le marché, insuffisance des contributions aux fonds de stabilisation et accords internationaux sur les produits de base, etc.
- 67 Les ICA visent deux objectifs simultanés : (1) atténuer la variabilité des prix, (2) élever les niveaux de prix trop bas. L'objectif était de protéger les producteurs comme les consommateurs.
- 68 La Commission européenne a présenté sa vision du soutien aux pays en développement dépendant des produits de base dans une proposition de « plan d'action européen sur les chaînes des produits agricoles, la dépendance et la pauvreté et une action spécifique pour le coton ». L'action spécifique était un partenariat entre l'UE et l'Afrique sur le coton. Il a été adopté par les ministres de l'UE en avril 2004.
- 69 Résultats du consensus de São Paulo à la CNUCED XI, 2004. Les États membres ont décidé de lancer un partenariat dans le domaine des produits de base, le « Groupe de travail international sur les produits de base » (se composant de personnes intéressées des secteurs public et privé, d'ONG et d'organisations internationales). Le rapport de la réunion des personnalités éminentes sur les questions touchant aux produits de base a identifié une série de propositions pratiques (CNUCED 2003b).
- 70 Discours prononcé au 22^e sommet des chefs d'État d'Afrique et de France, le 20 février 2003.
- 71 CNUCED, 2004a.
- 72 Dorward et al., 2004:7.
- 73 Diao et Hazell, 2004.
- 74 On dénombre 24 organismes internationaux dans le secteur des produits de base, qui couvrent la plupart des produits intéressants les pays en développement.
- 75 Le Fonds commun pour les produits de base (FCPB) est une institution financière intergouvernementale autonome établie dans le cadre des Nations unies. L'accord établissant le Fonds commun pour les produits de base a été négocié à la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) entre 1976 et 1980 et est entré en vigueur 1989.
- 76 Le Conseil international du café (de l'Organisation internationale du café) a adopté la résolution numéro 407 en février 2002. L'objectif est d'améliorer les normes pouvant être acceptées sur le marché et de transférer les produits de qualité inférieure à d'autres utilisateurs, afin d'élever la qualité globale pour encourager la consommation et contribuer à équilibrer le marché (OIC 2003).
- 77 Le café représente 75 % des exportations totales du Burundi, 62 % de celles de l'Éthiopie, 54 % de celles de l'Ouganda et 43 % de celles du Rwanda (source : Fonds commun pour les produits de base).
- 78 FAO, 2004.
- 79 En septembre 2001, les principaux distributeurs et détaillants européens, membres d'EUREP (Euro Retailers Practice) ont introduit la norme EUREPGAP, système de gestion de la qualité pour la production agricole.
- 80 DFID et IIED, 2004.
- 81 Elles définiront des exigences communes en matière de traçabilité à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution pour tous les fruits et légumes entrant dans l'UE.
- 82 DFID, 2004.
- 83 Musoke, et al. 2004; Kleih et al, 2004.
- 84 Conversation privée avec Stephen Haggblade, IFPRI, Lusaka, Zambie.
- 85 Bourses existant actuellement en Afrique : maïs, blé, pépins et soja : la SAFEX ; contrats relatifs au maïs : l'ACE (bourse des produits agricoles de Zambie) et la ZIMACE (bourse agricole du Zimbabwe) ; céréales, produits laitiers et coton : KACE (bourse des produits agricoles du Kenya).
- 86 L'idée d'une bourse africaine des produits de base, qui vise à protéger les prix des produits à l'exportation sur le marché international, est actuellement à l'étude au sein de l'UA et du Fonds commun pour les produits de base.
- 87 Un projet pilote sur la gestion du risque de prix en Afrique orientale pour le café et le coton a été développé par le Fonds commun des produits de base en coopération avec la Banque mondiale.
- 88 Les préférences sont plus limitées dans le cas du Japon. Bien que les préférences PMA soient les plus généreuses des systèmes japonais, elles n'offrent qu'un accès limité au secteur alimentaire au Japon. Les produits concernés qui intéressent les Africains sont le cacao, le café, le cuir et la peau.
- 89 Brenton et Ikezuki, 2004.
- 90 Cependant, ceci est rendu difficile par le manque de capacité de transformation et par le fait que seule une poignée de multinationales domine le processus de la torréfaction.
- 91 L'Afrique a remporté un certain succès dans l'ajout de valeur dans le secteur du cacao, les exportations du produit transformé représentant 22 % des exportations de fèves de cacao. Le marché du beurre de cacao a été affaibli par la concurrence d'un « équivalent du beurre de cacao », lorsque l'UE a assoupli sa réglementation concernant l'utilisation de graisses dérivées d'autres sources pour remplacer une partie du beurre de cacao contenu dans le chocolat. Bien que la Côte-d'Ivoire et le Ghana (deux des plus grands exportateurs de cacao) ne soient pas des PMA et ne bénéficient donc pas de l'accès au marché européen en franchise de droits et hors quotas au titre du programme Tout sauf les armes, marché sur lequel le traitement des fèves se poursuit, ils bénéficient des préférences de Cotonou.

- 92 À l'intérieur de l'UE, cela peut aller de 5 à 10 % aux étapes plus avancées du processus de production. Aux États-Unis, la pâte de cacao, le beurre et la poudre (non additionnés de sucre) peuvent entrer au taux 0.
- 93 Des multinationales telles que Nestle, Cadbury, Starbucks et Unilever dominent le commerce des principaux produits de base tels que le cacao, le café et le thé. Les agriculteurs à petite échelle qui produisent l'essentiel du café mondial restent au bas de l'échelle dans un secteur extrêmement lucratif. Les quatre principales sociétés de torréfaction de café, Kraft, Sara Lee, Nestle et Procter & Gamble, ont chacune des marques d'une valeur de 20 milliards d'USD ou plus en ventes annuelles. La valeur des ventes de détail est de 70 milliards d'USD mais les pays producteurs de café ne touchent que 8 %, soit environ 5,5 milliards d'USD. Il y a 10 ans, les exportations des pays producteurs rapportaient à ces derniers un tiers de la valeur sur le marché du café.
- 94 La CNUCED XI préconise la création d'un nouveau Fonds international de diversification, qui aiderait les pays à sortir d'une dépendance excessive et à se concentrer sur le développement de la capacité du secteur privé (à long terme). Cela suppose de développer des associations solides avec les producteurs, d'avoir des infrastructures de base robustes et de stimuler les investissements. Cela pourrait être financé par le deuxième compte du Fonds commun pour les produits de base. Le Commonwealth Secretariat propose un Fonds commun de diversification qui effectuerait des transferts de subventions supplémentaires afin de leur permettre de diversifier leurs exportations et d'amener un changement structurel. Ce fonds pourrait être financé annuellement par les donateurs de l'OCDE au titre d'un cadre multilatéral.
- 95 Ceci a bénéficié du soutien de l'UA en juillet 2004. Différents gouvernements d'Afrique y souscrivent également, plusieurs ayant déjà apporté des contributions volontaires. Le rapport principal est accessible à l'adresse <http://exchange.unido.org/pdf/mainpage/fulldraft.pdf>
- 96 Secteurs prioritaires tels que : la transformation alimentaire, le textile et le prêt-à-porter, les produits minéraux, y compris le métal, le bois et les produits du bois, l'équipement automobile et l'assemblage automobile, les produits pharmaceutiques et les matériaux de construction.
- 97 Nouveaux équipements et installations (au moins 50 millions d'USD), remise à neuf de l'équipement actuel (au moins 10 millions d'USD), recrutement de techniciens spécialisés dans l'alimentaire (au moins 25) et d'ingénieurs de production spécialisés (au moins 10) (ONUDI, 2003).
- 98 Calculé avec l'aide de l'ONUDI.
- 99 Le Programme commun d'assistance technique intégrée de l'OMC, la CNUCED et l'ITC (International Trade Centre) apporte un soutien dans ce domaine, et pourrait être étendu.
- 100 Pour une poignée de pays qui ne sont pas encore membres de l'OMC, l'adhésion devrait être facilitée, afin que toute l'Afrique puisse participer aux négociations commerciales. Observateurs actuels : le Cap-Vert, la Guinée équatoriale, l'Éthiopie, la Somalie, São Tomé et Príncipe, les Seychelles, le Soudan. Les autres (non membres) : les Comores, l'Érythrée, la Somalie et le Libéria.
- 101 Banque mondiale, 2003b.
- 102 Anderson et Martin dans Banque mondiale (2005c, Rapport de suivi mondial, paraîtra prochainement). 2 % des lignes tarifaires HS6 dans les pays développés et 4 % dans les pays en développement.
- 103 <http://www.goldentianjin.net.cn/EN/news/01.asp?sele=1310>
- 104 CNUCED 2004b.
- 105 La 11^e session de la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI), qui s'est tenue le 14 juin 2004 à Sao Paulo, s'est ouverte par un appel des dirigeants des pays en développement demandant une « nouvelle géographie du commerce » qui insiste sur le rôle du commerce et de la coopération Sud-Sud dans un monde en pleine mondialisation. En lançant cet appel, le président brésilien Luiz Lula da Silva a dit qu'une réduction de 50 % des tarifs entre les pays en développement pourrait se traduire par une augmentation de 18 milliards d'USD d'échanges pour eux. (CNUCED, 2004b)
- 106 CEA 2004d.
- 107 IAC, 2004.
- 108 OCDE, 2004b, bases de données PSE/CSE.
- 109 Banque mondiale, 2005a.
- 110 Messerlin, 2004.
- 111 HMT/DIT, 2004. 800 livres sterling pour une famille de quatre personnes.
- 112 Fixés à un prix donné par quantité unitaire. Par exemple : 303,4 euros/100 kg pour le bœuf importé dans l'UE (Stevens, 2003). Ces droits augmentent la protection lorsque les prix des produits baissent, juste au moment où les pays en développement bénéficieraient d'une augmentation des exportations.
- 113 Loi américaine sur la sécurité agricole et les investissements ruraux, mai 2002. La loi restera en vigueur jusqu'en 2007. La loi précédente était la loi fédérale sur la réforme et l'amélioration agricole de 1996.
- 114 OCDE, 2002.
- 115 Watkins, 2003.
- 116 Reidl (2004) note que les agriculteurs américains ont des revenus plus élevés que les autres. Ainsi, on dénombre 136 000 ménages avec un chiffre d'affaires agricole annuel de plus de 250 000 USD, soit deux fois le revenu moyen. Ces agriculteurs reçoivent également les subventions les plus importantes, les 10 % de bénéficiaires les plus favorisés touchant 65 % de toutes les subventions en 2002 et plus de 80 % des bénéficiaires ne recevant que 19 % des subventions.
- 117 Gresser, 2002.
- 118 Estimation du soutien aux producteurs (ESP), définition de l'OCDE : valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, mesurée à la ferme, résultant des mesures politiques de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leur impact sur la production ou le revenu agricole. Ceci englobe le soutien aux prix du marché et les paiements budgétaires, c'est-à-dire les transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles résultant de mesures politiques basées sur : le rendement actuel, la superficie plantée/le nombre d'animaux, les droits passés, l'utilisation des facteurs de production, les contraintes en termes de facteurs de production et le revenu agricole global. Cette valeur, exprimée en pourcentage, mesure les transferts en part des recettes agricoles brutes.

- 119 Par l'augmentation des exportations de l'UE (augmentation de l'offre) et en refusant aux pays en développement l'accès au marché européen (réduction de la demande) (Stevens, 2004a).
- 120 En protégeant une grande partie des consommateurs et des producteurs du monde entier de l'effet total des forces du marché, les cours mondiaux peuvent devenir instables.
- 121 Oxfam, 2002.
- 122 Agenda 2000 a poursuivi les réformes agricoles de 1988 et 1992, en accordant plus d'importance à l'environnement, à la qualité alimentaire et au développement rural. La préparation à l'élargissement de l'UE y était également prévue.
- 123 Le soutien aux producteurs se maintiendra aux environs de 36 %. (OCDE, 2003a).
- 124 Thurston, 2002.
- 125 Banque mondiale, 2005a.
- 126 *Ibid.*
- 127 D'après le Comité consultatif international sur le coton (CNUCED, 2004).
- 128 OMC réf.: WT/DS267/R.
- 129 Le sucre est un bon exemple de la manière dont les subventions peuvent bénéficier à certains pays en développement par l'accès préférentiel à des marchés à prix plus élevés tout en effectuant une discrimination contre d'autres. L'accès préférentiel ACP au marché européen du sucre a amené plusieurs pays à se spécialiser dans la production de sucre. Parmi les principaux producteurs africains, citons : le Congo, la Côte-d'Ivoire, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Certains peuvent entrer en concurrence aux prix mondiaux, d'autres pas.
- 130 Agricultural Trade Reform: The Role of Economic Analysis, remarques d'Anne O. Krueger, premier Directeur général adjoint, Fonds monétaire international. À la conférence organisée par le ministère des Affaires étrangères et par l'Australian Bureau of Agricultural Research, Canberra, novembre 3-4, 2004.
- 131 Krueger, 2004.
- 132 LMC et OPM, 2003.
- 133 Pour les PMA africains, les exportations de fruits de mer valent 570 millions d'USD : Sénégal : 28 %, Tanzanie : 19 %, Mozambique : 12 %, Ouganda : 11 % Angola : 6 % (réf.).
- 134 Mutume, 2002.
- 135 Anderson et al, 2005.
- 136 Cline, 2004.
- 137 FAO, 2005.
- 138 Achterbosch et al, 2004; CEA 2004c.
- 139 Achterbosch et al, 2004.
- 140 Stevens, 2003.
- 141 Base de données sur le commerce des produits alimentaires et agricoles FAO STAT et Diao, X et P Hazell, 2004.
- 142 Walmsley et Winters, 2003.
- 143 Bien que les pays aient des programmes pour le personnel peu qualifié (travailleurs saisonniers et employés du tourisme, par exemple), ils n'ont pas été compris dans les engagements des pays membres de l'OMC au titre de l'AGCS.
- 144 Wilson et al, 2003.
- 145 <http://www.standardsfacility.org/>
- 146 Banque mondiale, 2003d.
- 147 Communication personnelle de Martin Doherty, expert en NSP, CEREX.
- 148 NEPAD, 2001.
- 149 Le NEPAD/UA a accordé une attention particulière aux questions de protection de la propriété intellectuelle dans le domaine des connaissances indigènes, lequel n'est actuellement pas couvert par l'accord ADPIC, bien que le NEPAD/UA travaille avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle dans l'espoir de parvenir à des cadres législatifs appropriés. Ils soutiennent également les industries culturelles africaines et ont particulièrement insisté sur l'importance du secteur africain de la musique, du cinéma et de la publication. L'UA a l'intention de créer un organisme chargé des questions de publication dans un avenir proche.
- 150 Banque mondiale, 2003e.
- 151 Nombre de pays ACP sont pauvres ou vulnérables et possèdent une capacité très limitée de gérer les ajustements importants qui pourront découler de la libéralisation du commerce. Certaines industries des pays ACP ne sont peut-être pas compétitives par rapport à celles de leurs pays voisins, et en particulier de l'UE, et nombre de ces pays tirent une part importante de leurs recettes publiques des droits de douane. D'après la Banque mondiale, la suppression de tous les droits de douane des exportations de l'UE réduirait les recettes publiques des pays d'Afrique subsaharienne d'un montant pouvant atteindre 10 % et réduirait le PIB d'environ 1 % à court terme, ce dont il résulterait des pertes à court terme importantes. Les pays ACP auront besoin d'un soutien considérable pour restructurer leurs recettes publiques et s'adapter à un environnement commercial plus ouvert.
- 152 CEA, 2004g.
- 153 OMC, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm
- 154 Hoekman, 2004.
- 155 Déclaration ministérielle de Doha, para. 44. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm .
- 156 OMC, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm
- 157 Suite au bilan triennal de 2003 des Nations unies, le Cap-Vert est devenu un pays non PMA.
- 158 Brenton (2004) remarque que seulement sept pays bénéficient véritablement d'AGOA (soit 96 % des exportations vers les États-Unis au titre du programme), et principalement dans le secteur du pétrole (Nigeria et Gabon, par exemple).

- 159 D'après les calculs de Ianchovichina et al (2001), l'accès entièrement libre à tous les pays du Quad se traduirait par des gains substantiels pour l'Afrique subsaharienne, une croissance globale des exportations de 2,5 milliards d'USD, ce qui augmenterait les revenus réels d'environ 1 %, soit 1,8 milliard d'USD environ. Malheureusement, ce modèle ne tenait pas compte des bénéfices des préférences actuelles. Ce modèle indique les gains provenant des marchés européens et japonais, en particulier le marché japonais extrêmement protégé des céréales et de la viande. Il mentionne une préoccupation, comme le font d'autres ci-dessous, à savoir que l'Afrique risque de se spécialiser dans des produits pour lesquels elle ne bénéficie pas d'un avantage comparé et où l'érosion future des préférences pourrait entraîner des frais d'ajustement.
- 160 Ben Hammouda et al (2004). Les premiers travaux réalisés par la CEA sur l'accès non restreint aux marchés Quad, à l'aide du modèle de projet d'analyse du commerce mondial le plus récent, aboutissent à des conclusions importantes. Les exportations de l'Afrique subsaharienne augmenteraient de 1,9 milliard d'USD, ce dont il résulterait des gains importants en termes de revenus, en particulier pour la main-d'œuvre non qualifiée, pouvant s'élever à 4 milliards d'USD.
- 161 Fugazza et Peters, 2005.
- 162 Ces modèles sont d'une utilité assez limitée. Qui plus est, ils n'ont pas modélisé les gains dynamiques (gains tirés du réinvestissement et de l'augmentation de la capacité côté offre), alors que cela pourrait nettement augmenter les gains.
- 163 La politique a été promise par le Premier ministre chinois Wen Jiabao à la deuxième réunion ministérielle du Forum de coopération sino-africain qui s'est tenue à la fin de l'année 2003.
- 164 Voir par exemple, la « liste de règles » de l'UE pour la pêche : « 1. Ce qui suit sera considéré entièrement obtenu dans un pays bénéficiaire ou dans la Communauté : (f) les produits de la pêche en mer et les autres produits prélevés de la mer à l'extérieur de ses eaux territoriales par ses navires ; (g) les produits fabriqués à bord de ses navires usines exclusivement à partir des produits mentionnés à l'alinéa (f) ; 2. Les expressions « ses navires » et « ses navires usines » employées aux alinéas 1(f) et (g) s'appliqueront uniquement aux navires et aux navires usines : qui sont immatriculés ou enregistrés dans le pays bénéficiaire ou dans un État membre ; qui naviguent sous le pavillon d'un pays bénéficiaires ou d'un État membre ; qui sont détenus à au moins 50 % par des ressortissants du pays bénéficiaire ou des États membres ou par une société ayant son siège dans ce pays ou dans un des États membres, dont le dirigeant ou les dirigeants, le président du conseil d'administration ou du conseil de supervision et la majorité des membres de ces conseils sont des ressortissants de ce pays bénéficiaire ou des États membres et dont, en outre, dans le cas de sociétés, au moins la moitié du capital appartient à ce pays bénéficiaire ou aux États membres ou à des organismes publics ou à des ressortissants de ce pays bénéficiaire ou des États membres ; dont le capitaine et les officiers sont des ressortissants du pays bénéficiaire ou des États membres et dont au moins 75 % de l'équipage sont des ressortissants du pays bénéficiaire ou des États membres. »
- 165 De nombreuses études, par la Banque mondiale (Brenton, 2004), la CNUCED (2003) et d'autres, tels que la Commission américaine sur les flux de capitaux à destination de l'Afrique (2003); Matoo et al (2003) et Stevens et al (2004b) insistent sur les barrières causées par des règles d'origines restrictives et inutiles. Les règles d'origine peuvent obliger les producteurs africains à s'approvisionner en matières premières auprès de sources chères afin de pouvoir bénéficier des préférences ce qui, là encore, nuit à leur compétitivité.
- 166 Brenton, 2004a.
- 167 Brenton, 2004b.
- 168 Commission américaine sur les flux de capitaux à destination de l'Afrique, 2003.
- 169 Ces revenus représentent environ 2 % du PIB pour un pays d'Afrique subsaharienne moyen, environ 15 % des recettes publiques totales et jusqu'à 25 % des recettes publiques dans certains pays (Hinkle, 2004).
- 170 Commonwealth Secretariat, 2004.
- 171 FMI, 2004.
- 172 HMT/DTI, 2004.
- 173 Banque mondiale, 2004b; Capra, 2003.
- 174 Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce compte maintenant 17 donateurs bilatéraux (dont le Canada, l'UE, le Japon et les États-Unis). Les États-Unis assurent la coordination des donateurs. Étant donné la demande des PMA, un petit secrétariat a été établi récemment. Il est financé par l'UE, le Danemark, la Suisse et la Suède. Un petit fonds de dépôt (20 millions d'USD) finance les évaluations commerciales et l'assistance technique à petite échelle résultant des matrices d'action. Les plans de développement de la capacité commerciale jugés prioritaires sont présentés dans le cadre des réunions du comité consultatif et de tables rondes associées au processus DSRP. Cependant, dans un environnement où les ressources d'aide sont limitées, les plans d'action commerciale jugés prioritaires ont dû faire concurrence, ce qui est justifié, avec d'autres secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation. À ce jour, la mise en œuvre dans ces domaines prioritaires a été limitée (Banque mondiale, 2004b and 2004c).

Chapitre 8 : Références

Achterbosch, TJ, H Ben Hammouda; PN Osakwe et FW van Tongeren (2004). *Trade Liberalisation under the Doha Development Agenda: Options and Consequences for Africa*. Agricultural Economics Research Institute, La Haye.

Amjadi, A et AJ Yeats (1995) *Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of sub-Saharan African Exports?*, document de travail d'étude politique de la Banque mondiale 1559, Washington DC: Banque mondiale.

Anderson, K, W Martin et D van der Mensbrugge (2005) *Will Multilateral Trade Reform Benefit sub-Saharan Africans?*

Banque mondiale (2002) *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003a) *Trade Facilitation: New Issues in a Development Context* Note commerciale, décembre 2003, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003b) *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda Development*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003c) *Global Monitoring Report 2004*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003d) *Standards and Global Trade – A Voice for Africa*, Wilson, JS et V.O. Abiola (eds), Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003e) *Poor People's Knowledge – Promoting Intellectual Property in Developing Countries*. J Michael Finger, P Schuler (eds), Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004a) *Global Economic Prospects 2005: Regional Integration Trade, Regionalism and Development*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004b) *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance*, Service d'évaluation des opérations, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004c) *The Poverty reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Service d'évaluation des opérations, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2005a) *Global Agricultural Trade and Developing Countries* Aksoy, MA et JC Beghin (eds), Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2005b) *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism and Development 2005*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2005c) *Global Monitoring Report 2005*, Washington DC: Banque mondiale, paraîtra prochainement.

Ben Hammouda, H, S Karingi et R Perez (2005). *Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: Important Benefits with Little Cost to the QUAD*. Division Commerce et intégration régionale. CEA, Addis-Abeba.

Brenton, P et T Ikezuki (2004a) *The Initial and Potential Impact of Preferential Access to the US Market under AGOA*, Washington DC: Banque mondiale.

Brenton, P et T Ikezuki (2004b) *The Value of Trade Preferences for Africa*, Washington DC: Banque mondiale.

Bureau, JC, F Bernard, J Gallezot et E Gozlan (2004) *The Measurement of Protection on the Value Added of Processed Food Products in the EU, the US, Japan and South Africa. A Preliminary Assessment of its Impact on Exports of African Products*, Washington DC: Banque mondiale.

CAPRA International (2003) *Evaluation of the Revamped Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance to the Least Developed Countries*.

CEA (2004a) *Assessing Regional Integration in Africa*. Rapport d'étude politique de la CEA 2004, Addis-Abeba: CEA. CEA (2004b) *Trade Facilitation ATC Briefing No.1* juin 2004, Addis-Abeba: CEA.

CEA (2004c) *Trade Liberalisation under the Doha Development Agenda: Options and Consequences for Africa*. ONU.

CEA (2004d) *Trade and Development in Africa. Fulfilling Africa's Promise*. ONU.

CEA (2004e) *Mainstreaming Trade in National Development Strategies*: document technique. CEA (2004f) *Rapport économique sur l'Afrique: Unlocking Trade Potential*, Addis-Abeba: CEA.

CEA (2004g) *Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements*. Travail en cours.

Chang, H-J. (2003), *Kicking Away the Ladder – Globalisation and Economic Development in Historical Perspective* in J. Michie (ed.), *The Handbook of Globalisation*, Edward Elgar.

- Cline, W (2004) *Trade Policy and Global Poverty*. Centre pour le développement mondial/ Institute for International Economics. Washington DC.
- CNUCED (2003a) *Economic Development In Africa: Trade Performance and Commodity Dependence*, New York: ONU.
- CNUCED (2003b) *Report of the meeting of eminent persons on commodity issues*. CNUCED (2003c) *Review of Maritime Transport, chapitre 7*.
- CNUCED (2003d) *An analysis of the agricultural domestic support under the Uruguay round agreement on agriculture: the Blue Box*. New York et Genève: ONU.
- CNUCED (2003e) *Trade Preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements*, New York et Genève: ONU.
- CNUCED (2004a) Onzième session de Sao Paulo, 25 juin, SÃO PAULO CONSENSUS, accessible à l'adresse http://www.unctad.org/en/docs/td410_en.pdf
- CNUCED (2004b) *Towards Centre Stage: Trade gains for the south can mean progress on Millennium Development Goals*. UNCTAD/PRESS/PR/2004/041/Corr.1. 20/12/04. Accessible à l'adresse <http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=5682&intItemID=2068&lang=1>
- Commission américaine sur les flux de capitaux vers l'Afrique (2003) *A Ten-Year Strategy for Increasing Capital Flows to Africa*.
- Commonwealth Secretariat (2004) *Preference Dependent Economies and Multilateral Liberalisation: Impacts and Options*, division Affaires économiques.
- Crown Agents (2003) OCDE *Review of Crown Agents' experiences in the field of customs reform*. Rapport définitif.
- DFID (2003) *Fisheries, Growth and Poverty Reduction in Africa*.
- DFID (2004) *Concentration in food supply and retail chains, Agriculture and Poverty Reduction*, document de travail 13.
- Diao, X et P Hazell (2004) *Exploring Market Opportunities for African Smallholders*, IFPRI 2020 Vision Brief 6.
- Dorward, A, C Poulton et J Kydd (2004) *Overcoming Market Constraints to Pro-Poor Agricultural Growth in sub-Saharan Africa*. Article préparé pour la Commission pour l'Afrique, novembre 2004, Londres.
- Estache, A et T Yepes (2004) *What's the State of Africa's Infrastructure? Quantitative Snapshots*, Banque mondiale, article préparé pour la Commission pour l'Afrique, OCDE-POVNET, groupe de travail sur les infrastructures et deuxième Rapport de suivi mondial de la Banque mondiale/FMI.
- FAO (2004) *The State of Agricultural Commodity Markets*. Rome. FAO (2005). *State of Food and Agriculture*. Paraîtra prochainement.
- Fonds monétaire international (2000) *World Economic Outlook*, Washington DC: FMI.
- Fonds monétaire international (2003) *Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook 2003*, Washington DC: FMI.
- Fonds monétaire international (2004) *Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustment*, Washington DC: FMI.
- Fugazza, M et R Peters (2005) *Deepening and Broadening Preferential Access for Sub-Saharan Africa: Results from a General Equilibrium Analysis*. Genève: CNUCED.
- Gibbon, Peter (2003) AGOA, Lesotho's 'Clothing Miracle' and the Politics of Sweatshops. Étude d'économie politique africaine n° 96:315-350.
- Gresser, E (2002) *Toughest on the Poor: Tariffs, Taxes and the Single Mum*. Progressive Policy Institute, Policy Report, accessible à l'adresse www.ppionline.org
- Hinkle, L et M Schiff (2004), *Economic Partnership Agreements between sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective on their Trade Components*. Projet de document de travail d'Africa Region, Washington DC: Banque mondiale.
- Hoekman, B (2004) *Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment*, Washington DC: Banque mondiale.
- Hummels, D (2001) *Time as a trade barrier*, document de travail, Purdue University, West Lafayette/Indiana.
- Ianchovichina, E, A Mattoo et M Olarreaga (2001) *Unrestricted Market Access for sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays?* Washington DC: Banque mondiale.
- InterAcademy Council (IAC) (2004) *Realising the promise and potential of African Agriculture: Science and technology strategies for improving agricultural productivity and food security in Africa*, Amsterdam: InterAcademy Council.
- Kleih, U G Okoboi et M Janowski (2004) *Farmers' and Traders Sources of Market Information in Lira District*. Article de la conférence NARO, 57-5, Kampala, 1-4 septembre, 2004.

Krueger, A O (2004) *Agricultural Trade Reform: The Role of Economic Analysis*. Premier directeur général adjoint, Fonds monétaire international. Discours prononcé à la conférence organisée par le ministère des Affaires étrangères et le Bureau australien de recherche agricole, Canberra, novembre 3-4, 2004.

Limao N, et AJ Venables (2001) *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade*. Étude économique de la Banque mondiale 15: 451-479.

LMC et OPM (2003) *Addressing the impact of preference erosion in sugar in developing countries*. LMC International and Oxford Policy Management.

Matoo et al (2003) *The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?* Washington DC: Banque mondiale.

Messerlin, PA (2004) Forging a Deal on Agricultural Trade Reform: Scenario Paper. Note pour la conférence des 8-9 juin sur 'Breaking the Deadlock in Agricultural Trade Reform and Development', Centre for Global Studies, Oxford University.

Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (2002) *Realising the benefits of trade facilitation* – Rapport préparé pour la réunion ministérielle de la CEAP, Los Cabos, Mexico. Accessible à l'adresse http://www.dfat.gov.au/publications/trade_facilitation/trade_facilitation.pdf

Ministères britanniques des Finances et du Commerce et de l'Industrie (2004) *Trade and the Global Economy: The role of international trade in productivity, economic reform and growth*. HMSO.

Musoke, C, J Byaruhanga, P Mwesigwa C et C Byarugaba (2004) *Linking Farmers to Markets: the Case of the Nyabyumba Potato*. Article de la conférence NARO, 192-5, 1-4 septembre, 2004, Kampala.

Mutume, G (2002) *Africa seeks to safeguard its fisheries*, Africa Recovery, Vol. 1 6#1, avril 2002. NEPAD (2003) *Market Access Initiative*.

OCDE (2002) *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. Paris.

OCDE (2003a) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris.

OCDE (2003b) *Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation TD/TC/WP (2003)31/FINAL*. Paris.

OCDE (2004b) Base de données PSE/CSE. Données à l'appui de *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, 2004, Paris.

ONUDI (2003) *Africa Productive Capacity Initiative: From Vision to Action Main Report*. 16^e réunion CAMI, Vienne 28 novembre 2003.

OMC (2004) *Rapport sur le commerce mondial*. Genève.

Orden et al (2004) *Trading Up: How International Trade and Efficient Domestic Markets Can Contribute to African Development*, IFPRI 2020 Vision Brief 5.

Oxfam (2002) *The Great EU Sugar Scam: How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world*.

Page, S et A Hewitt (2001) *World Commodity Prices: still a problem for developing countries?* Rapport spécial de l'ODI, Londres.

PNUD (2003) *Making Global Trade Work For People*, New York.

Rapport du Comité économique de la CEAP (2002) *Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis*. Singapour.

Reidl, BM (2004) *Another Year at the Federal Trough: Farm Subsidies for the Rich, Famous and Elected Jump Again in 2002*. Heritage Foundation.

Stevens, C (2003) *Food Trade and Food Policy in sub-Saharan Africa*. Étude de politique du développement, 21, Overseas Development Institute, Londres.

Stevens, C (2004a) *The Common Agricultural Policy and sub-Saharan Africa*. février 2004, Institute of Development Studies, Royaume-Uni.

Stevens, C et J Kennan (2004b) *Comparative Study of G8 Preferential Access Schemes for Africa*. Institute of Development Studies.

Thurston, J (2002) *How to reform the Common Agricultural Policy*. The Foreign Policy Centre. Londres.

CNUCED (2001) *E-Commerce and Development Report*. Genève.

Walmsley, TL et A Winters (2003) *Relaxing the Restrictions on the Temporary, Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis*, article de base du CEPR n° 3719.

Watkins, K (2003) *Northern Agricultural Policies and World Poverty: Will the Doha 'Development Round' make a Difference?* Article pour la conférence ABCDE de la Banque mondiale, Paris.

Wilson, JS, C Mann et T Otsuki (2002) *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact*. Document de travail d'étude politique de la Banque mondiale n° 2988, Washington DC: Banque mondiale.

Wilson, JS; C Mann et Otsuki T (2004) *Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective*. Document de travail d'étude politique de la Banque mondiale n° 3224.

Chapitre 9 : Notes

- 1 Guidolin et La Ferrara, 2004.
- 2 Banque mondiale, 2004a.
- 3 Collier, Hoeffler et Pattillo, 2001, 2004.
- 4 Banque mondiale, 2004b.
- 5 Loayza, Schmidt-Hebbel et Serven, 2000.
- 6 Ogaki, Ostry et Reinhart, 1997. Pour une explication claire montrant que l'augmentation de l'épargne résulte de la croissance économique et de l'augmentation du revenu par habitant, voir également Elbadawi et Mwega, 2000.
- 7 Par exemple, voir Kelly et Mavrotas, 2004.
- 8 En 2000, la part des dépenses militaires dans le PIB était de 1,9 % pour l'Afrique subsaharienne contre 3,2 % pour l'Europe et l'Asie centrale, 6,2 % pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 2,5 % pour l'Asie du Sud, 1,9 % pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, 1,2 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Banque mondiale, 2004b). Ces moyennes masquent des différences entre les pays et ne signifient pas nécessairement que les dépenses militaires de certains pays puissent être considérées élevées.
- 9 Chiffres tirés de la Banque mondiale, 2004c (Afrique du Sud exclue).
- 10 Teera et Hudson, 2004.
- 11 L'estimation pour l'Afrique subsaharienne comprend l'Afrique du Sud. Le ratio taxes/PIB pour l'Afrique subsaharienne, Afrique du Sud exclue, s'élevait en moyenne à 15,7 % entre 1993 et 2002 (voir également le tableau 9.2).
- 12 Avec l'accroissement de la libéralisation du commerce, la dépendance actuelle de l'Afrique vis-à-vis des taxes sur le commerce devrait s'atténuer et le déficit des ressources publiques que cela suppose devra être comblé par d'autres moyens, à savoir l'aide et/ou d'autres taxes.
- 13 Il serait tout à fait envisageable d'augmenter les recettes fiscales en obligeant les contribuables à faire preuve d'une plus grande conformité. Des mesures plus rigoureuses de lutte contre la corruption, chez les percepteurs comme chez les contribuables qui pratiquent l'évasion fiscale, devraient également être mises en œuvre. Il existe des exemples de réussite à ce sujet : l'Ouganda et le Ghana par exemple. Voir l'annexe 9.1.
- 14 Depuis les années 1970, l'Afrique est la seule région à avoir enregistré une baisse des exportations réelles par habitant, en dollars. D'après Alan Gelb, « l'érosion de la part du commerce mondial détenue par l'Afrique en prix courants entre 1970 et 1993 représente une perte de revenus annuels phénoménale de 68 milliards d'USD, soit 21 % du PIB » (Gelb, 1999:10; et Banque mondiale, 2000:208). Une part importante de l'aide destinée à l'Afrique a servi à dédommager la l'Afrique de cette perte due aux termes de l'échange, ce qui veut dire qu'il ne reste pas de fonds suffisants pour les investissements productifs dans l'agriculture, les infrastructures, la santé et l'éducation.
- 15 Pour un sous-ensemble de projets dans des secteurs plus quantifiables, par exemple les infrastructures (SEO, 2004a).
- 16 D'autres agences d'aide ont également signalé que les projets qu'elles financent dans les pays en développement, y compris en Afrique subsaharienne, sont d'un rendement élevé (voir, par exemple, Foster, 2003).
- 17 Daima Associates Limited et ODI, 2004.
- 18 Oxfam, 2004.
- 19 SEO, 2004b.
- 20 Gouvernement éthiopien, 2003.
- 21 Kane, 2004.
- 22 Gouvernement ougandais, 2004.
- 23 OMS et UNICEF, 2003.
- 24 Gouvernement zambien, 2004.
- 25 Ministères britanniques des Finances et du Développement international, 2004. Des exemples plus détaillés figurent au chapitre 6.
- 26 L'aide en faveur du Mozambique a augmenté en 2002 et en 2003.
- 27 Données pour le Mozambique obtenues de la république du Mozambique, 2004.
- 28 Données pour l'Ouganda obtenues du gouvernement ougandais et du PNUD, 2003.
- 29 Données pour l'Ouganda obtenues du gouvernement ghanéen, 2004.
- 30 Gouvernement rwandais, 2004.
- 31 Voir McGillivray, 2004, pour une étude.
- 32 Clemens, Radelet et Bhavnani, 2004a.
- 33 Le principal document récent « déviant » est celui rédigé par une équipe du Centre pour le développement mondial (Easterly, Levine et Roodman, 2003), mais les travaux de Clemens et al., qui tirent une conclusion radicalement différente, constituent une contribution plus récente par une équipe du même centre. Si l'on applique leurs méthodes à l'Afrique subsaharienne, on remarque qu'un volume supérieur à la moyenne aide à impact court en Afrique subsaharienne (5,3 % du PIB contre la moyenne mondiale de 2,8 % du PIB) a eu pour effet d'élever les taux de croissance de 1,2 % de plus (Clemens, Radelet et Bhavnani, 2004b).
- 34 Collier, Hoeffler et Pattillo, 2004.
- 35 Chauvet et Collier, 2005.
- 36 Miguel, Satyanath et Sergenti, 2004, et Collier et Hoeffler, 2004a.
- 37 Collier et Hoeffler, 2004b.
- 38 Collier et al, 2003.

- 39 Rappelons que, en moyenne, pendant les guerres civiles, le PIB par habitant diminue à un rythme annuel de 2,2 % seulement. Au Rwanda en 1994, le chiffre correspondant était de 24 % (Collier et al, 2003).
- 40 Demekas, McHugh et Kosmax, 2002.
- 41 Chauvet et Guillaumont, 2004; et Collier et Dehn, 2001.
- 42 Gunning, 2004.
- 43 Un résumé de débats récents de ministres africains des Finances indiquait : « Les ministres ont remarqué que les flux de ressources doivent être prévisibles pour que les dépenses puissent augmenter. Si l'on se base sur les subventions pour augmenter les dépenses, il doit y avoir des accords obligatoires entre les donateurs et les bénéficiaires des subventions, afin que la prévisibilité se maintienne ». Il indiquait également ce qui suit : « Les ministres sont d'accord sur le fait que si les Africains exigent de leurs partenaires la prévisibilité des flux de ressources, ils doivent élaborer des politiques prévisibles et cohérentes eux-mêmes ». (groupe de ministres africains des Finances, 2004).
- 44 Johnson, Martin et Bargawi, 2004.
- 45 Elbadawi et Gelb 2003:53 citent une étude rigoureuse réalisée par Elbadawi et Randa, 2003.
- 46 Si l'ADI opte davantage pour les subventions, il en résultera une perte à plus long terme pour l'ADI en raison des reflux résultant des remboursements de prêts. Pour garantir la survie à long terme de l'ADI en tant qu'institution de financement du développement essentielle, il serait peut-être préférable que le dédommagement de la perte de revenus s'effectue au moyen de réapprovisionnements périodiques de la part des actionnaires lors de leurs réunions de réapprovisionnement, lesquelles ont lieu trois fois par an.
- 47 PSA, 2003 et CEA et OCDE/CAD, 2005.
- 48 OCDE/CAD, 2005.
- 49 Birdsall, 2004.
- 50 Birdsall, 2004.
- 51 Miguel, Satyanath et Sergenti, 2004.
- 52 Collier et Dehn, 2001.
- 53 C'est ce qui résulte d'une estimation du FMI (2004:34) de l'occurrence des catastrophes naturelles tous les deux ans et demi (avec un impact moyen de 5 % du PIB) et des chocs liés aux produits de base tous les 3,3 ans (avec un impact moyen de 3,5 % du PIB). En supposant que les chocs se produisent de manière indépendante, et avec une probabilité totale de 70 % par an, Martin et Bargawi, 2004, déduisent que ces chocs frapperaient les pays à bas revenus tous les 1,4 ans. Ceci exclut l'occurrence d'autres types de choc, notamment les conflits et l'insuffisance de l'aide.
- 54 Gunning, 2004; Banque mondiale, 2002; Chauvet et Guillaumont, 2004; Collier et Dehn, 2001.
- 55 Les coûts ont été extrapolés par Martin et Bargawi (2004) à partir d'hypothèses et d'analyses du FMI (2004:34) à propos de l'incidence des chocs dans les PMA, c'est-à-dire pas seulement en Afrique. En réalité, l'incidence et la fréquence des chocs peuvent varier de la moyenne indiquée pour l'ensemble des pays à bas revenus. Les estimations de coûts sont calculées comme suit : pour tous les pays uniquement couverts par l'ADI, le coût d'une facilité d'amortissement des chocs s'élèverait à 49 milliards d'USD pour un choc relatif aux produits de base et à 89 milliards d'USD pour un choc résultant d'une catastrophe naturelle. Sur une période de 11 ans, le chiffre s'élèverait à 12,4 milliards d'USD par an (4,3 milliards d'USD et 8,1 milliards d'USD pour les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles, respectivement). Moins de la moitié (23 milliards d'USD et 40 milliards d'USD respectivement) irait aux pays africains uniquement couverts par l'ADI. Sur une période de 11 ans (c'est-à-dire jusqu'en 2015), un total de 5,6 milliards d'USD par an permettrait de dédommager les pays à 100 % pour les pertes de PIB annuel dues aux chocs (2 milliards d'USD pour les chocs liés aux produits de base et 3,6 milliards d'USD pour ceux dus aux catastrophes naturelles).
- 56 La facilité d'amortissement des chocs proposée pourrait être financée de plusieurs manières, à partir d'une réallocation de l'AOD actuelle, d'une augmentation de l'AOD, des nouveaux fonds obtenus grâce à la facilité de financement internationale, des droits de tirages spéciaux et des fonds obtenus de taxes internationales obligatoires ou facultatives.
- 57 Foster 2003, annexe 3 pour un examen plus poussé.
- 58 Ce qui est compris dans les imprévus au tableau 9.2a.
- 59 Comme indiqué dans les notes du tableau 9.2b, l'Afrique du Sud est exclue.
- 60 En supposant un taux de croissance annuelle réelle de 5 %. Si, comme la Commission s'y attend, les taux de croissance atteignent 7 % en Afrique subsaharienne et que, en réponse, de nouveaux investissements en résultent, la part de la contribution intérieure pourrait augmenter davantage.
- 61 En supposant que l'aide à l'Afrique subsaharienne s'élève à environ 25 milliards en 2005.
- 62 Il convient toutefois de noter qu'une part considérable de l'augmentation nominale de l'aide mondiale depuis 2001 (Afrique comprise) peut s'expliquer par l'inflation dans les pays donateurs et par les variations importantes des taux de change, notamment par rapport au dollar américain (la Banque mondiale, 2004d:32, estime que ces facteurs expliquent plus de la moitié des augmentations nominales de l'aide).
- 63 Sans vouloir être trop pessimiste, il convient de noter que, dans le passé, les flux d'aide décaissés ont presque toujours été inférieurs aux montants promis. D'où l'importance pour les donateurs d'honorer les engagements annoncés publiquement. (d'après la base de données de l'OCDE/CAD, pour la période 1994-2003, les décaissements d'aide bruts moyens de tous les donateurs pour tous les pays en développement se sont élevés à 92 % des engagements – OCDE/CAD, 2005: Tableau 1).
- 64 Si le montant de 2004 doublait d'ici à 2010, il faudrait 15,4 milliards d'USD en plus (c'est-à-dire en plus des montants projetés). Il s'agit de nos propres estimations basées sur une révision des projections de l'OCDE/CAD (OCDE/CAD, 2004), tenant compte des changements annoncés par l'Espagne et l'Irlande dans leur calendrier en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 % AOD/PIB. Les projections supposent un taux d'augmentation similaire pour l'AOD bilatérale et multilatérale. La dernière augmentation annoncée pour l'ADI-14 n'est donc pas comprise dans nos estimations.
- 65 De nombreux pays (notamment en Afrique francophone) reçoivent moins d'aide qu'ils ne le devraient pour pouvoir s'attaquer aux problèmes de la croissance et du développement (Levin et Dollar, 2005). Si l'on compare les flux d'aide aux pays d'Afrique ayant passé le point d'achèvement PPTe en pourcentage du RNB, les pays francophones ont obtenu 11 % et les pays non francophones 19 % (OCDE/CAD, 2005).
- 66 Chauvet et Collier, 2005.

- 67 Voir par exemple les suggestions de Christiansen, Lockhart et Coyle, 2005.
- 68 Chauvet et Collier, 2005.
- 69 Le fait de faire passer l'aide par des acteurs non étatiques peut faire une réelle différence au niveau local, mais, par définition, cela ne peut pas contribuer à créer la capacité dont les gouvernements ont besoin pour améliorer la gouvernance ou favoriser la croissance économique comme ils le devraient, alors qu'il s'agit là de conditions préalables au développement soutenable à long terme.
- 70 NEPAD, 2003.
- 71 L'Initiative collaborative de réforme budgétaire en Afrique a été lancée au début du mois de décembre 2004 à Pretoria, en Afrique du Sud, au cours d'un séminaire organisé par le ministère des Finances de l'Afrique du Sud en collaboration avec les ministères des Finances et de la Planification de l'Ouganda et du Mozambique. Des hauts fonctionnaires de 16 pays d'Afrique étaient présents à la réunion.
- 72 Voir la Commission économique pour l'Afrique, 2004, pour un synopsis du rapport sur la gouvernance qui paraîtra prochainement.
- 73 ADI et FMI (2005). L'enquête 2004 portait sur plusieurs références pour 16 indicateurs clés de la gestion des dépenses publiques, couvrant la formulation, l'exécution et le compte rendu budgétaire, ainsi que les marchés publics. Les pays qui remplittaient un minimum de 11 indicateurs étaient jugés ne nécessiter que « peu ou pas de remise à niveau », ceux qui en remplittaient entre 8 et 10 étaient jugés nécessiter « une certaine remise à niveau » et ceux qui remplittaient moins de 7 indicateurs nécessitaient une « remise à niveau importante ».
- 74 Voir ADI et FMI, 2005:15.
- 75 ADI et FMI, 2005:14.
- 76 Osei et al, 2003:25.
- 77 Fagernas et Roberts, 2004: 28.
- 78 Fagernas et Roberts, 2004: 30.
- 79 Fagernas et Roberts, 2004: 32.
- 80 Banque mondiale, 2003.
- 81 Une croissance plus élevée résultant d'une variété de mesures : augmentation du volume et de la qualité de l'aide, augmentation des investissements d'infrastructures de la part du secteur public et du secteur privé ; amélioration de l'atténuation et de la gestion des chocs (ce qui a permis d'économiser jusqu'à 3 % du PIB par an dans les pays concernés) ; renforcement des changements sur le plan du développement humain.
- 82 Il en résulterait un bénéfice projeté total de 35,2 milliards d'USD après 10 ans pour un investissement total de 193 milliards d'USD (voir le chapitre 7 pour référence).
- 83 Ceci réduirait nettement le nombre d'enfants (400-500 millions, à l'heure actuelle) qui sont touchés par la malaria chaque année.
- 84 UNAIDS, 2005:4 (voir le chapitre 6 pour référence).
- 85 UNICEF, 2004 (voir le chapitre 6 pour référence).
- 86 Ce qui a été jugé constituer une priorité élevée pour les ministres africains des Finances au cours des réunions de consultation organisées à Abuja (23 novembre 2004) et à Cape Town (16-17 janvier 2005).
- 87 D'après Charles McPherson : « Des indications que la maladie hollandaise est présente ont par la suite été identifiées dans presque tous les pays où les exportations de pétrole jouent un rôle économique majeur. Là encore, le Nigeria est un exemple. L'arrivée du pétrole a détruit les trois industries d'exportation agricole traditionnelles du Nigeria. Les exportations de cacao ont baissé de 30 % ces cinq dernières années, les exportations d'arachide de 95 % et les exportations d'huile de palme, qui était autrefois importantes, ont cessé. » (McPherson, 2003).
- 88 Banque africaine de développement, 1999.
- 89 Pour l'Ouganda, voir Nkusu, 2004, pour la période 1991/1992 à 2001/2002 ; et pour le Ghana, voir Sackey 2001, pour la période 1964-1996.
- 90 Voir par exemple Adam et Bevan, 2004 ; Agenor, 2004.
- 91 Afrique du Sud exclue, le ratio aide/PIB passerait de 14,5 % en 2015 à 10,5 % en 2020. Les chiffres équivalents Afrique du Sud incluse seraient toutefois de 9,0 % et 6,5 %, respectivement.
- 92 Cette incohérence a été relevée par des ministres africains des Finances au cours d'une réunion récente : « Les méthodes actuelles, en particulier la soi-disant analyse de soutenabilité de la dette, sont terriblement inappropriées parce qu'elles ne tiennent pas compte des particularités des économies africaines, notamment les chocs externes, la dette, les pensions et autres arriérées et la fragilité de la base des revenus ». (groupe de ministres africains des Finances, 2004).
- 93 Si ces montants étaient payés, cela serait aux dépens des pays endettés, qui se déferaient ainsi de ressources nécessaires pour atteindre les OMD.
- 94 Banque mondiale, 2004a.
- 95 Sur ces 4,2 milliards d'USD, la moitié a été payée par l'Afrique du Sud.
- 96 Ces chiffres excluent le Nigeria et le Zimbabwe. Estimations du secrétariat de la Commission pour l'Afrique à partir des informations de la Banque mondiale, de la BAD et du FMI.
- 97 Pour toute information sur l'importance relative et la pertinence de l'allègement du service de la dette (et du capital), prière de se reporter à un article commandé par le secrétariat de la Commission pour l'Afrique – Martin et al (2004).
- 98 Clemens, Radelet et Bhavnani, 2004a.
- 99 Elbadawi, Ndulu et Ndung'u, 1997.
- 100 Collier, Hoeffler et Pattillo, 2001.
- 101 Martin et al, 2004.
- 102 Clements, Bhattacharya et Nguyen, 2003.
- 103 Martin et al, 2004.

- 104 Par aide, nous entendons toutes les formes de financement de faveur (c'est-à-dire à des taux d'intérêt de zéro ou inférieurs au marché) offertes aux pays bénéficiaires par les organisations bilatérales et multilatérales (Banque mondiale, banques de développement régionales, Fonds monétaire international, Commission européenne et agences de l'ONU).
- 105 Banque mondiale, 2004d.
- 106 Collier et Dollar, 2002.
- 107 Voir Clemens, Kenny et Moss, 2004, pour un examen des différentes estimations des coûts nécessaires pour atteindre les OMD. La somme de 50 milliards d'USD est généralement considérée se situer au bas de l'échelle des estimations.
- 108 Atkinson, 2003.
- 109 Landau et al, 2004.
- 110 Pour un examen approfondi des modalités de financement et de la viabilité des différentes options, voir les textes importants suivants : Reisen (2004), Mavrotas (2003), ministères britanniques des Finances et du Développement international (2003), Banque mondiale (2003), (2004d), (2004e), Landau (2004) et le Groupe technique sur les mécanismes de financement innovants (2004).
- 111 Un appel a été lancé au cours d'une réunion récente de ministres africains des finances : « commencer la mise en œuvre de la FFI avec une « coalition de pays qui le veulent » ». Ils sont également indiqués : « le fait que le financement soit regroupé au départ est d'une importance extrême pour la prévisibilité des ressources ». (groupe de ministres africains des Finances, 2004).

Chapitre 9 : Références

Adam, C et D Bevan (2004) *Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance and Dutch Disease in Low Income Countries*, Department of Economics, série d'articles de base n° 201, University of Oxford: Oxford.

ADI et FMI (2005) *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-reducing Public Expenditure*, projet d'article préparé par le service des Affaires fiscales du FMI et le réseau de gestion économique et de lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale: Washington DC.

Agenor, PR, N Bayraktar et K El Aynaoui (2004) *Roads out of Poverty? Assessing links between Aid, Public Investment, Growth and Poverty Reduction*, document de travail n° 3490, Washington DC: Banque mondiale.

Atkinson, A (2003) *New sources of Development Finance*, UNU Wider Studies in Development Economics, Oxford University Press: Oxford.

Banque africaine du développement (1999) *African Development Bank Report 1999: Infrastructure Development in Africa*, BAD: New York et Oxford.

Banque mondiale (2000) *Can Africa Claim the 21st Century*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2002) *Global Development Finance 2002*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2003a) *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing: Implementing the Monterrey Consensus at the Country Level*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004a) *Global Development Finance 2004*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004b) *World Development Indicators 2004*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004c) *African Development Indicators 2004*, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004d) *Aid Effectiveness and Financing Modalities*, article de base de l'assemblée annuelle pour examen par le Comité du développement, octobre 2, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale (2004e) *Financing Modalities Toward the Millennium Development Goals: Progress Note*, article de base pour l'assemblée de printemps pour examen par le Comité du développement, Washington DC: Banque mondiale.

Banque mondiale et FMI (2004) *Global Monitoring Report 2004*, Washington DC: Banque mondiale.

Birdsall, N (2004) *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*, document de travail n° 50 du Centre pour le développement mondial, Centre pour le développement mondial: Washington DC.

CEA et OCDE/CAD (2005) *2005 Mutual Review Report*, Commission économique pour l'Afrique et Organisation pour la coopération et le développement économique/Comité d'aide au développement: Addis-Abeba et Paris.

Chauvet, L et P Guillaumont (2004) *Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability, and Political Instability*, dans B Tungoden et al (eds) *Towards Pro-Poor policies*, procès verbal de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Banque mondiale/Oxford University Press: Washington DC/Oxford.

Chauvet, L et P Collier (2005) *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.

Christiansen, K, C Lockhart et E Coyle (2005) *Harmonisation and Alignment in Fragile States*, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres. Overseas Development Institute (ODI): Londres.

Clemens, M, C Kenny et T Moss (2004) *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, document de travail du Centre pour le développement mondial n° 40, Centre pour le développement mondial: Washington DC.

Clemens, M, S Radelet et R Bhavnani (2004a) *Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aid on growth*, document de travail du Centre pour le développement mondial n° 44, Centre pour le développement mondial: Washington DC.

Clemens, M, S Radelet et R Bhavnani (2004b) *Back of the Envelope Calculations*, note préparée pour la Commission pour l'Afrique, Centre pour le développement mondial: Washington DC.

Clements, B, R Bhattacharya et T Nguyen (2003) *External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries*, document de travail du FMI n°03/249, Washington DC: FMI.

Collier, P et J Dehn (2001) *Aid, Shocks and Growth*, Document de travail de la Banque mondiale n° 2688, Washington DC: Banque mondiale

- Collier, P et D Dollar (2002) Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review*, 46: 1475-1500.
- Collier, P et D Dollar (2004) Development Effectiveness: What have we learnt?, *Economic Journal*, 114: 244-271.
- Collier, P et A Hoeffler (2004a) Greed and Grievance in Civil War, *Oxford Economic Papers*, 56: 563-595.
- Collier, P et A Hoeffler (2004b) Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies, *European Economic Review*, 48: 1125-1145.
- Collier, P, A Hoeffler et C Patillo (2001) Capital Flight as a Portfolio Choice, *World Bank Economic Review*, 15 (1): 55-80.
- Collier, P, A Hoeffler et C Patillo (2004) *Aid and Capital Flight*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, Oxford.
- Collier et al (2003) *Breaking the Conflict Trap*, rapport d'étude politique de la Banque mondiale, Washington DC: Banque mondiale.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE (2004) *Room Document No.4: Final ODA data for 2003*, note préparée pour la réunion de haut niveau du CAD, 8-9 décembre 2004, OCDE/CAD: Paris.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE (2005) *International Development Statistics Online*, accessible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>
- Commission économique pour l'Afrique (2004) *Striving for Good Governance in Africa*, synopsis du Rapport 2005 sur la gouvernance en Afrique préparé pour le 4^e Forum sur le développement en Afrique, Commission économique pour l'Afrique: Addis-Abeba.
- Daima Associates Limited et ODI (2004), *Joint Evaluation of General Budget Support, Tanzania 1995-2004 – Phase 2 Report*, rapport au gouvernement tanzanien et aux partenaires du développement œuvrant au soutien budgétaire dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, septembre 2004: Dar es Salam et Londres.
- Demekas, D G, J McHugh et T Kosmax (2002) *The Economics of Post-Conflict Aid*, document de travail du FMI n° 02/198: Washington DC.
- Easterly, W, R Levine et D Roodman (2003) *New Data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies, and Growth*, document de travail du Centre pour le développement mondial n° 26, Centre pour le développement mondial: Washington DC.
- Elbadawi, I et A Gelb (2003) Financing Africa's development: Toward a Business Plan? dans Van de Walle, N, N Ball et V Ramachandran (eds) *Beyond Structural Adjustment – The Institutional Context of African Development*, Palgrave Macmillan: New York.
- Elbadawi, I et F M Mwega (2000) Can Africa's Savings Collapse Be Reversed, *The World Bank Economic Review*, 14 (3): 415-43, Washington DC: Banque mondiale.
- Elbadawi, I, B Ndulu et N Ndung'u (1997) *Risks, Uncertainties and Debt Overhang as Determinants of Private Investment in sub-Saharan Africa*, article présenté à la conférence marquant le 10^e anniversaire du CSAE, University of Oxford, 17-18 avril.
- Elbadawi, I et J Randa (2003) *Beyond Good Policy: Quality of Aid and Growth*, ronéo, groupe de recherche économique sur le développement de la Banque mondiale: Washington DC.
- Fagernas, S et J Roberts (2004) *Fiscal Impact of Aid: A Survey of Issues and Synthesis of Country Studies of Malawi, Uganda and Zambia*, document de travail n°11 d'ESAU, Overseas Development Institute: Londres.
- Foster, M (2003) *The Case for Increased Aid*, rapport définitif du DFID: Londres.
- FMI (2004) *The Fund's Support of Low-Income Member Countries: Considerations on Instruments and Financing*, article préparé par les services Finance, Développement politique et Vérification du FMI: Washington DC.
- Gelb, A (1999) *Development Perspectives, Growth, and Reform: The Challenge of African Development*, Washington DC: Banque mondiale.
- Gouvernement éthiopien (2003) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP) Annual Progress Report 2002/03*, ministère des Finances et du Développement économique (MOFED): Addis-Abeba.
- Gouvernement ghanéen (2004) *Ghana Poverty Reduction Strategy 2003 Annual Progress Report*, gouvernement ghanéen: Accra.
- Gouvernement rwandais (2004) *Poverty Reduction Strategy Annual Progress Report*, république du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, direction de la Planification stratégique et de la surveillance de la réduction de la pauvreté: Kigali.
- Gouvernement ougandais (2004) *Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8)*, Ministry of Finance, ministère de la Planification et de l'Économie: Kampala.
- Gouvernement ougandais et Programme des Nations unies pour le développement (2003) *Millennium Goals Progress Report for Uganda*, accessible à l'adresse www.undg.org/documents/5263Uganda_MDG_Report_2003_.pdf

- Gouvernement zambien (2004) *First PRSP Implementation Progress Report January 2002 – June 2003*, ministère des Finances et de la Planification nationale: Lusaka.
- Groupe de ministres africains des Finances (2004) *Notes of a meeting of a Group of African Finance Ministers to Deliberate on the Commission for Africa Consultation Document*, 23 novembre 2004, Nicon Hilton Hotel: Abuja.
- Groupe technique sur les mécanismes de financement innovants (2004) *Action Against Hunger and Poverty*, rapport, septembre 2004.
- Guidolin, M et E La Ferrara (2004) *Diamonds Are Forever, Wars Are Not: Is Conflict Bad for Private Firms?* Article de base du CEPR n° 4668, Centre for Economic Policy Research: Londres.
- Gunning, JW (2004) *Why give Aid*, article pour la deuxième conférence AFD-EUDN, Development Aid: Why and How? 25 novembre 2004, Paris.
- Johnson, A, M Martin et H Bargawi, (2004) *The Effectiveness of Aid to Africa Since The HIPC Initiative*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique, Debt Relief International: Londres.
- Kane, E (2004) *Girls' Education in Africa – What Do We Know About Strategies That Work?* Série de documents de travail sur le développement humain d'Africa Region, Africa Region, Washington DC: Banque mondiale.
- Kelly, R et G Mavrotas (2004) *Savings and Financial Sector Development: Panel Cointegration Evidence from Africa*, IDPM and School of Economic Studies, University of Manchester: Manchester.
- Landau, JP et al (2004) *Groupe de Travail sur les nouvelles contributions financières internationales – rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République*, version anglaise, septembre 2004: Paris.
- Levin, V et D Dollar (2005) *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)*, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.
- Loayza, N, K Schmidt-Hebbel et L Serven (2000) *Saving in Developing Countries: An Overview*, *The World Bank Economic Review*, 14 (3): 393-414, Washington DC: Banque mondiale.
- Martin, M et al (2004) *Long-Term Debt Sustainability for Africa*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique, Debt Relief International: Londres.
- Martin, M et H Bargawi (2004) *Protecting Africa from Shocks*, article préparé pour la Commission pour l'Afrique, Debt Relief International: Londres.
- Mavrotas G (2003) *UK HM Treasury-DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries: The International Finance Facility*, article de base de WIDER n° 2003/79: Helsinki.
- McGillivray M (2004) *Is Aid Effective*, WIDER: Helsinki.
- McPherson, C P (2003) *Petroleum Revenue Management in Developing Countries*, accessible à l'adresse <http://www2.ifc.org/ogmc/files/ParofPlentyCH2.pdf>
- Miguel, E, S Satyanath et E Sergenti (2004) *Economic Shocks and Civil Conflict, an Instrumental Variables Approach*, University of California Berkeley et University of New York, ronéo.
- Ministère britannique des Finances (2003) *The International Finance Facility*, accessible à l'adresse http://www.hm-treasury.gov.uk./media/1_C7/AB/1_C7ABBFE-BCDC-D4B3-115B84EA4BD07566.pdf
- Ministères britanniques des Finances et du Développement international (2004) *IFF Brochure*: Londres.
- NEPAD (2003) *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism*, accessible à l'adresse <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/110.pdf>
- Nkusu, M (2004) *Financing Uganda's Poverty Reduction Strategy: Is Aid Causing More Pain Than Gain?* Document de travail du FMI n°04/170, FMI: Washington DC: Banque mondiale.
- Ogaki, M, J D Ostry et C M Reinhart (1997) *Saving behaviour in Low- and Middle-Income Countries: A Comparison*, articles du FMI 43 (1): 38-71, Washington DC: FMI.
- OMS et UNICEF (2003) *Global Polio Eradication Status and Timelines*, consultation informelle de l'OMS/UNICEF avec les producteurs de vaccins de Sabin/Salk, 28 avril 2003 accessible à l'adresse http://www.who.int/vaccinesaccess/quality/vmc/opvipvmting2003/presentations_2003/statusreport_manufacturer_mtg.ppt
- Osei, R, O Morrissey et T Lloyd (2003) *Modelling the Fiscal Response of Aid: An Impulse Response Analysis for Ghana*, CREDIT, document d'étude n° 03/10, University of Nottingham: Nottingham.
- Oxfam International (2004) *From "Donorship" to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two*, Oxfam International: Oxford.
- Partenariat stratégique pour l'Afrique (2003) *Summary of Findings from Survey of Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support for National PRS Processes*, PSA: Washington DC: Banque mondiale.
- Projet Millénaire de l'ONU (2004) *Interim Report of Task Force 1 on Poverty and Economic Development*, coordonné par Jeffrey Sachs, pour le projet Millénaire de l'ONU, accessible à l'adresse <http://www.unmillenniumproject.org/>

Projet Millénaire de l'ONU (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals – Overview*, rapport sur le projet Millénaire au secrétaire général de l'ONU: New York.

Reisen, H (2004) *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals*, Centre de développement de l'OCDE, note de politique n° 24: Paris.

République du Mozambique (2004) *Review of the Economic and Social Plan for 2003*, Mozambique, Maputo, mars 2004, accessible à l'adresse http://poverty.worldbank.org/files/BPES_2003_Incls_FMI.pdf

Sackey, H (2001) *External Aid inflows and the real exchange rate in Ghana*, document d'étude de l'AERC n° 110, AERC Research Consortium, novembre 2001: Nairobi.

SEO (2004a) *2003 Annual Review of Development Effectiveness*, rapport n° 28290, Service d'évaluation des opérations, Washington DC: Banque mondiale.

SEO (2004b) *Books, buildings, and Learning Outcomes: An impact evaluation of World Bank support to Basic Education in Ghana*, rapport n° 28779, Service d'évaluation des opérations, Washington DC: Banque mondiale.

Teera, J et J Hudson (2004) Tax Performance: A Comparative Study, *Journal of International Development*, 16: 785-802.

Annexe 9 : Notes

- 1 Écart type de 5,82 (1966-1983) par rapport à 1,82 (1984-2003).
- 2 Lloyd, T, O Morrissey et R Osei (2001) Aid, Exports and Growth in Ghana, CREDIT, document d'étude n° 01/01, University of Nottingham: Nottingham.
- 3 Sowa, N (1996) Politics and Partnership in Ghana in the 1980s, with Reference to Co-Financing as a Bilateral Aid Instrument, cité dans Foster, M et al (2003) The Case for Increased Aid, rapport définitif du DFID: Londres.
- 4 Devarajan, S, D Dollar et T Holmgren (2002) Aid & Reform in Africa – Lessons from 10 Case Studies, Washington DC: Banque mondiale.
- 5 Gouvernement ghanéen (2004) état d'avancement annuel 2003 de la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana, gouvernement ghanéen: Accra.
- 6 Cf. projet Millénaire de l'ONU (2005), Investir dans le développement – Chapitre 17 : ressources nécessaires pour financer les OMD, accessible à l'adresse <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>
- 7 D'après les calculs du FMI (2001), les pertes de change subies par l'économie ghanéenne à la suite des chocs dus aux termes de l'échange s'élevaient à : 308 millions d'USD (4 % du PIB) en 1999, 597 millions d'USD (12 % du PIB) en 2000 et 680 millions d'USD (14 % du PIB) en 2001. Pour 2001-2002, il s'agit plus ou moins de l'équivalent de l'aide versée au Ghana. « C'est pourquoi, à la marge, le financement des donateurs ne fait que combler un vide dans la balance des paiements du Ghana » (Foster et al, 2003)
- 8 Des rapports récents félicitent le Ghana pour l'amélioration de la gestion de son économie. Par exemple : document sur le point d'achèvement PPTE, 2004, CEA (2003) Rapport économique sur l'Afrique 2003 – Chapitre 5 : le Ghana, CEA: Addis-Abeba ou OCDE et BAD (2004) Perspectives économiques africaines – Le Ghana, OCDE et BAD: Paris et Tunis.
- 9 Par exemple, en 1992 un excédent budgétisé de 1,6 % s'est transformé en déficit de 8,2 % ; en 1996, un excédent de 0,5 % s'est transformé en déficit de 9,6 % et en 2000 un déficit projeté de 7,1 % s'est accentué pour atteindre 9,7 %.
- 10 Écart type de 0,9 (1966-1983) contre 2,6 (1984-2002).
- 11 Martin, M et al (2004) Long-Term Debt Sustainability for Africa, document préparé pour la Commission pour l'Afrique, Debt Relief International: Londres.
- 12 Banque mondiale, FMI et gouvernement ghanéen (2004) Évaluation et plan d'action sur la GDP, gouvernement ghanéen: Accra.
- 13 FMI (2004) Rapport sur le respect des normes et des codes – Module Transparence fiscale, Washington DC: FMI.
- 14 Voir par exemple Devas, N, S Delay et M Hubbard (2001) Revenue Authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration? Public Administration and Development 21, 211-222.
- 15 Sackey, H.A. (2001) External Aid inflows and the real exchange rate in Ghana, document d'étude de l'AERC n° 110: Nairobi.
- 16 Données pour 2002 provenant des Indicateurs du développement en Afrique, 2004.
- 17 FMI (2004a) rapport pour la consultation 2004 sur l'article IV et le sixième bilan conformément à l'accord sur 3 ans au titre de la FCLP, 18 août 2004, accessible à l'adresse www.imf.org.
- 18 Gouvernement éthiopien (2001) programme de lutte contre la pauvreté et de développement durable, MOFED: Addis-Abeba et Banque mondiale (2003) évaluation de risques et de vulnérabilité, juin 2003, Banque mondiale: Addis-Abeba. Il convient de noter que le ratio de pauvres n'a pas beaucoup changé entre 1995/1996 et 1999/2000 (d'après les principales enquêtes sur les ménages). Cependant, les dépenses équivalentes par habitant adulte ont augmenté au rythme de 1,14 % ces cinq dernières années. De même, « les revenus, en tant qu'indicateur principal du bien-être dans le contexte éthiopien, ne permettent pas efficacement de suivre les changements », ce qui signifie qu'il est également nécessaire de s'intéresser aux actifs non monétaires et non négociables. (cf. MOFED et l'équipe de l'ONU chargée du pays (2004) MDGs report: Challenges and Prospects for Ethiopia, mars 2004: Addis-Abeba).
- 19 Tiré de Foster et al, 2003
- 20 Banque mondiale (2004) Ethiopia: Accelerating the Progress Towards the MDGs – Impact on Aid Requirements, Banque mondiale: Addis-Abeba.
- 21 Il convient de noter que le niveau d'aide de 2002 de 21,6 % du PIB ne correspond pas au niveau d'aide nécessaire pour atteindre les objectifs du programme Réduction de la pauvreté et développement soutenable, car une bonne partie de l'aide actuelle n'est pas alignée sur ce dernier. De même, suite à la sécheresse, les subventions d'aide d'urgence en 2002/2003 se sont élevées à 5 % du PIB (c (2004) Perspectives économiques africaines 2004 – Éthiopie, OCDE et BAD: Paris et Tunis).
- 22 Source: Indicateurs du développement en Afrique, 2004.
- 23 Là encore, il convient de noter que le doublement signifie un doublement à partir du niveau de 11 % du PIB en 2003/2004 car il s'agit du montant actuel des recettes budgétaires tirées des subventions étrangères.
- 24 Voir par exemple l'évaluation dans FMI (2004b) IMF and the World Bank Support Ethiopia's Completion Point and Approve Topping-Up of Debt Relief Under the Enhanced HIPC Initiative, communiqué de presse numéro 04/82 22 avril 2004: Washington D.C.
- 25 Telle est la conclusion d'une étude récente modélisant les effets futurs d'une augmentation de l'aide et dans laquelle les effets bénéfiques des investissements publics résultant de l'aide compensent les effets sur les taux de change. Voir Agenor, PR, K El Aynaoui et N Bayraktar (2005) Roads Out of Poverty? Assessing the Links between Aid, Public Investment, Growth, and Poverty Reduction, document de travail n°3490, Washington DC: Banque mondiale.
- 26 FMI, Banque mondiale et gouvernement éthiopien (2004) Ethiopia: Tracking Poverty-Reducing Spending: Second Assessment and Action Plan (AAP), projet de mission définitif, avril 2004: Washington D.C. et Addis-Abeba.
- 27 DFID (2004) Étude de risque fiduciaire, octobre 2004, DFID: Londres et Addis-Abeba.
- 28 Le ratio capital de la dette/exportations devrait être supérieur à l'objectif PPTE de 150 % jusqu'en 2022.
- 29 La modération du climat négatif et des chocs dus aux termes de l'échange constitue un autre domaine dans lequel les donateurs peuvent apporter un soutien. Voir la facilité d'amortissement des chocs proposée.

- 30 FMI (2004b).
- 31 Foster et al (2003).
- 32 Banque de France (2004) Rapport Annuel de la Zone Franc, à l'adresse www.banque-france.fr
- 33 Banque mondiale (2003) Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing, article préparé pour la réunion du Comité de développement du 22 septembre 2003, Washington DC: Banque mondiale.
- 34 Gouvernement du Mali (2002) document de stratégie de réduction de la pauvreté, version française, 29 mai 2002: Bamako.
- 35 Voir le renouvellement de la FCLP de juin 2004 du FMI.
- 36 Pour une évaluation formelle du rapport annuel sur l'avancement du DSRP du Mali par les IFI, voir FMI et Banque mondiale (2004) Évaluation commune par le personnel du rapport annuel sur l'avancement du DSRP, mai 2004, Washington DC: Banque mondiale et FMI.
- 37 PNUD et OCDE/CAD (1999) Improving the Effectiveness of Aid Systems – The Case of Mali, OCDE: Paris.
- 38 Voir l'harmonisation au niveau des pays à l'adresse www.aidharmonization.org
- 39 Voir Gunning (2004) pour une analyse intéressante des raisons pour lesquelles les donateurs apportent une aide. Gunning, JW (2004) Why give Aid, article pour la deuxième conférence AFD-EUDN Development Aid: Why and How?, 25 novembre 2004, Paris.
- 40 Levin, V et D Dollar (2005) The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002), article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.
- 41 Voir l'article récent de Ravi Kanbur pour une critique tranchante. Kanbur, R (2004) Reforming the Formula: A Modest proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures, article présenté à la conférence AFD-EUDN, 25-27 novembre, 2004, Paris. Accessible à l'adresse www.people.cornell.edu/pages/sk145, First draft: octobre 2004.
- 42 Voir les projets de résumé préparés pour Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships de l'OCDE/CAD (accessible à l'adresse http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en_2649_33721_34407567_1_1_1_1,00.html). Les pays avec laquelle un partenariat présent des difficultés peuvent être définis comme des pays ayant (a) des revenus faibles (selon la classification de la Banque mondiale) et (b) des institutions faibles (selon les deux quintiles inférieurs de l'EPIP de la Banque mondiale).
- 43 Groupe de ministres africains des Finances (2004) Note d'une réunion d'un groupe de ministres africains des Finances délibérant du document de consultation de la Commission pour l'Afrique, 23 novembre 2004, Nicon Hilton Hotel: Abuja.
- 44 Banque mondiale (2004) Aid Effectiveness and Financing Modalities, article de base de l'assemblée annuelle élaborée par le Comité du développement, Washington DC: Banque mondiale.
- 45 Voir par exemple la mine d'informations contenues dans les deux volumes de Foster, M et al (2003) The Case for Increased Aid, rapport définitif du DFID: Londres.
- 46 Voir par exemple Stern, N, H Rogers et I Goldin (2002) A Case for Aid – Building a Consensus for Development Assistance, Washington DC: Banque mondiale.
- 47 Collier, P et D Dollar (2002) Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review*, 46 (8):1475-1500.
- 48 Voir par exemple le numéro de juin 2004 du *Economic Journal*, dont une grande partie est consacrée aux questions d'efficacité de l'aide.
- 49 Clemens, M, S Radelet et R Bhavnani (2004) Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aid on growth, document de travail du Centre pour le développement mondial n° 44, Centre pour le développement mondial: Washington D.C.
- 50 Collier, P et D Dollar (2004) Development Effectiveness: What have we learnt?, *Economic Journal*, 114: 244-271.
- 51 Elbadawi, I et A Gelb (2003) Financing Africa's Development: Towards a Business Plan? dans Van de Walle, N, N Ball et V Ramachandran (eds) Beyond Structural Adjustment – The Institutional Context of African Development, Palgrave Macmillan: New York.
- 52 OCDE (2003) Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, série de référence et de lignes directrices du CAD, OCDE: Paris.
- 53 DCD/CAD/EFF(2004)29, déclaration de Managua, paragraphes 2, 32, 37 et 51 citée dans CEA et OCDE/CAD, 2005.
- 54 CEA et OCDE/CAD (2005) 2005 Mutual Review Report, commission économique pour l'Afrique et Organisation pour la coopération économique et le développement/Comité d'aide au développement: Addis-Abeba and Paris.
- De nombreux pays (notamment en Afrique francophone) reçoivent moins d'aide qu'ils ne le devraient pour pouvoir s'attaquer aux problèmes de la croissance et du développement (Levin, V et D Dollar (2005) The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002), article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres). Si l'on compare les flux d'aide aux pays d'Afrique ayant passé le point d'achèvement PPTe en pourcentage du RNB, les pays francophones ont obtenu 11 % et les pays non francophones 19 % (OCDE/CAD International Development Statistics, accessible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>).
- 56 Chauvet, L et P Collier (2005) Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.
- 57 Données tirées des statistiques du développement international de l'OCDE/CAD.
- 58 Voir par exemple les différents rapports établis par le Partenariat stratégique pour l'Afrique ainsi que la formation de différents groupes d'harmonisation du soutien budgétaire en Afrique subsaharienne.
- 59 Voir Partenariat stratégique pour l'Afrique (2004), exercice d'alignement du soutien budgétaire, novembre 2004, PSA: Washington D.C.
- 60 McGillivray, M (2005) Aid Allocation and Fragile States, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.
- 61 CEA et OCDE/CAD, 2005.
- 62 Voir par exemple Adam, C et D Bevan (2004), Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance and Dutch Disease in Low Income Countries, Department of Economics, série d'articles de base n° 201, University of Oxford: Oxford. Également : Nkusu, M (2004) Financing Uganda's Poverty Reduction Strategy: Is Aid Causing more Pain than Gain? Document de travail du FMI n° 04/170, Washington DC: FMI.

- 63 Pour des exemples de suggestions, voir Christiansen, K, C Lockhart et E Coyle (2005) Harmonisation and Alignment in Fragile States, article présenté au Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres. Overseas Development Institute (ODI): Londres.
- 64 Chauvet et Collier, 2005.
- 65 Le fait de faire passer l'aide par des acteurs non étatiques peut faire une réelle différence au niveau local, mais, par définition, cela ne peut pas contribuer à créer la capacité dont les gouvernements ont besoin pour améliorer la gouvernance ou favoriser la croissance économique comme ils le devraient, alors qu'il s'agit là de conditions préalables au développement soutenable à long terme.
- 66 Source : projet arrêté à la réunion du Forum de haut niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, 13-14 janvier 2005, Londres.
- 67 Lancaster, C et S Wangwe (2000) Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa, Economic Development Policy Essay, Overseas Development Council, Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- 68 Harvey, C (2004) Relevance to Azerbaijan of Botswana's experience in managing mineral revenue, ronéo.
- 69 Pour une bonne vue d'ensemble, voir Acemoglu, D, S Johnson et JA Robinson (2003) Chapter 4: An African Success Story: Botswana, dans Rodrik, D (ed) In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth, Princeton University Press: Princeton, New Jersey.



Tony Blair (Président)

Fola Adeola
K. Y. Amoako
Nancy Kassebaum Baker
Hilary Benn
Gordon Brown
Michel Camdessus
Bob Geldof
Ralph Goodale

Ji Peiding
William Kalema
Trevor Manuel
Benjamin Mkapa
Linah Mohohlo
Tidjane Thiam
Anna Tibaijuka
Meles Zenawi

Les objectifs de la Commission sont :

- De générer de nouvelles idées et actions pour une Afrique forte et prospère en utilisant comme plate-forme les présidences britanniques du G8 et de l'Union Européenne en 2005;
- De soutenir les meilleurs travaux existant sur l'Afrique, en particulier le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Union Africaine et de veiller à ce que ces travaux atteignent leurs objectifs;
- D'aider à la mise en oeuvre des engagements internationaux existant vis-à-vis de l'Afrique;
- D'offrir une perspective nouvelle et positive sur l'Afrique et ses cultures au 21ème siècle, qui repousse les perceptions injustes et aide à apporter des changements; et
- De comprendre et aider à satisfaire les aspirations africaines pour l'avenir, en écoutant les africains.

Plus d'information sur le travail de la Commission est disponible sur le site
www.commissionforafrica.org

