



**"Dans l'intérêt de tous"  
Le rapport de la Commission pour l'Afrique**

---

**L'essentiel à savoir**

***La pauvreté et la stagnation de l'Afrique sont les plus grandes tragédies de notre temps. Face à un problème d'une telle ampleur, il faut réagir avec force. L'Afrique prend actuellement le problème en main, à l'échelle des pays, des régions et du continent. Ces dernières années, des progrès ont été accomplis en matière de croissance économique et de gouvernance, mais il en faudra plus avant d'enrayer la spirale de la pauvreté. Pour y parvenir, l'Afrique et les pays développés ont intérêt à établir un partenariat prenant pleinement en compte la diversité du continent et ses contextes particuliers.***

C'est à l'Afrique d'accélérer le processus de réforme, et aux pays développés d'augmenter et d'améliorer leur aide, et de ne plus faire obstacle au redressement. Aider l'Afrique relève pour eux d'un devoir moral, mais tient aussi à leur intérêt bien compris. Nous sommes convaincus que c'est aujourd'hui qu'il faut renforcer cette aide extérieure pour en obtenir les meilleurs résultats, et qu'il est urgent pour la communauté internationale de soutenir les efforts de l'Afrique.

Les actions proposées par la Commission constituent un projet cohérent d'aide à l'Afrique, et répondent à des problèmes interdépendants, semblables à des cercles vicieux qui s'alimentent mutuellement. Il faut donc les régler tous en même temps et donner pour ce faire à l'Afrique un coup de pouce sur tous les fronts. Ses partenaires devront travailler main dans la main à la réalisation de ce chantier, avec détermination, persévérance et rapidité, chacun selon ses aptitudes propres.

**Remettre la machine sur les rails : gouvernance et renforcement des capacités**

Au cours des cinquante dernières années, l'Afrique a souffert de deux grands maux : l'absence des structures nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, et la négligence des gouvernements à rendre compte de leur action au peuple. Si c'est avant tout aux pays et aux peuples d'Afrique qu'il incombe d'y remédier, l'intervention des pays riches y sera aussi pour beaucoup.

Remettre sur pied les infrastructures prend du temps et demande de la volonté. Leur faiblesse s'explique par la médiocrité des systèmes et des incitations financières, la mauvaise circulation de l'information, l'insuffisance des moyens techniques, l'absence de formation des personnels et le manque d'argent. Nous recommandons aux bailleurs

de fonds d'investir massivement dans ce domaine, et de porter leur effort, pour commencer, sur l'enseignement supérieur, notamment dans les sciences et les technologies. Il faut qu'ils participent à la reconstruction de la technostrucure au sein des gouvernements nationaux et des collectivités territoriales, ainsi que des organisations panafricaines et régionales, en particulier l'Union africaine et son Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Les pays donateurs doivent changer de comportement et soutenir les priorités nationales des gouvernements africains, au lieu de compromettre la mise en place de structures adaptées à chaque pays par l'utilisation de procédures qui leur sont propres et par la prééminence de leurs intérêts particuliers.

Améliorer la responsabilité des gouvernements est du ressort des dirigeants africains. Ils doivent pour cela élargir la participation de la population à l'action des pouvoirs publics, notamment en renforçant les institutions – parlements, collectivités locales, syndicats, système judiciaire et médias. Les pays donateurs peuvent y contribuer. Ils peuvent aussi aider à mettre en place des procédures budgétaires transparentes afin que les Africains sachent d'où vient l'argent et où il va. Ce serait un pas sur la voie de l'éradication de la corruption, qui doit être la priorité des dirigeants africains. Les pays développés ont aussi un rôle à jouer sur ce plan. Il faut rapatrier les fonds et les biens qui ont été volés au peuple africain par des gouvernements corrompus ; contraindre, par une loi, les banques étrangères à divulguer leurs informations sur les comptes suspects ; s'occuper des personnes responsables d'avoir versé des dessous-de-table ; encourager les sociétés étrangères de l'industrie pétrolière, minière et autres industries extractives à rendre davantage publics leurs débours ; et refuser les crédits à l'exportation aux entreprises qui versent des pots-de-vin.

Sans une meilleure gouvernance, toutes les autres réformes n'auront qu'un effet limité.

### **L'impérieuse exigence de la paix et de la sécurité**

La guerre marque l'ultime stade de la faillite des gouvernements. L'Afrique a connu plus de conflits armés que n'importe quel autre continent ces quarante dernières années. Les choses se sont certes améliorées récemment dans de nombreux pays mais, ailleurs, la lutte armée reste l'obstacle numéro un au développement. Investir dans le développement, c'est d'abord investir dans la paix.

La meilleure manière de répondre à ce défi - et d'en épargner le tribut en vies humaines et le coût financier - est de doter les États et les groupes sociaux africains des moyens nécessaires pour prévenir et gérer les conflits armés. Ce qui suppose de s'en prendre aux causes de ces affrontements et de canaliser davantage l'aide au développement dans ce sens ; d'améliorer la gestion des recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles ainsi que le contenu des accords internationaux sur le contrôle des activités qui sont le nerf de la guerre ; et de maîtriser le trafic des armes légères.

Les organisations régionales africaines et les Nations unies peuvent aider à prévenir et à résoudre les conflits quand les États nationaux sont impuissants à le faire,

notamment en mettant en place des dispositifs d'alerte, de médiation et de maintien de la paix. Les pays donateurs peuvent y concourir en assouplissant les conditions de leurs versements à l'Union africaine et aux organisations régionales, et en soutenant la création d'une commission des Nations unies pour le maintien de la paix. Il faut améliorer la coordination et le financement des dispositifs d'appui aux processus de paix et de développement après conflit pour empêcher que les États qui en sortent à peine ne retombent dans cette spirale.

### **Investir dans les hommes et ne laisser personne au bord de la route**

La pauvreté ne se résume pas aux privations matérielles. Elle exclut ceux qui en sont victimes de toute participation à la prise de décision, et les prive des services et équipements collectifs qu'ils devraient être en droit d'attendre de leurs gouvernements. En Afrique, il faut ouvrir les écoles et les dispensaires aux plus pauvres. C'est non seulement un impératif de respect des droits de l'homme et de justice sociale, mais aussi une nécessité économique. Car avoir des hommes qualifiés et en bonne santé, c'est gagner en productivité, et permettre aux intéressés de donner leur pleine mesure dans la dignité. Investir dans la croissance économique suppose de remettre sur pied les systèmes éducatifs et sanitaires de l'Afrique, dont beaucoup sont aujourd'hui sur le point de s'effondrer. Cela suppose de mobiliser des financements importants, mais ce n'est pas seulement une question de ressources. Cela porte aussi sur la manière dont elles seront déployées pour parvenir aux résultats escomptés pour les intéressés. Or, les résultats sont infiniment supérieurs quand on associe aux décisions les publics visés.

La communauté internationale, en dégagant les crédits nécessaires au financement de l'opération "Éducation pour tous" permettra à tous les enfants, filles et garçons, de l'Afrique sub-saharienne de bénéficier de l'instruction élémentaire qui leur servira de bagage dans l'Afrique d'aujourd'hui. Il conviendra également de soutenir, dans le cadre d'un système éducatif global bien conçu, l'enseignement supérieur, la formation professionnelle, la formation des adultes et celle des enseignants. Les donateurs doivent consentir l'effort nécessaire pour tenir leurs promesses, y compris la gratuite de l'école primaire.

L'élimination des maladies contre lesquelles il existe des vaccins, comme la tuberculose ou la malaria, suppose la remise sur pied des services de santé. Il faudra investir dans les personnel, dans la formation, dans la mise au point de nouveaux médicaments, dans l'amélioration des consultations en santé génésique et sexuelle, et en venir à la gratuité des soins tant que le prix des consultations restera dissuasif pour les patients. Pour inverser la tendance d'années de déclin, il faudra redoubler d'efforts pour généraliser les réseaux d'assainissement et l'alimentation en eau potable.

La première des priorités devra être accordée à la montée en phase des services sanitaires, qui sera indispensable pour faire face à la catastrophe sanitaire que représentent le VIH et le sida, particulièrement dévastateurs en Afrique. Les systèmes sont déjà en place : inutile d'en créer d'autres en parallèle.

Il conviendra d'aider les gouvernements à protéger les enfants vulnérables et orphelins ainsi que les groupes les plus fragiles pour qu'ils ne soient pas les laissés pour compte du retour à la croissance. La santé, le HIV et le sida et l'éducation devront se voir affecter la moitié du surcroît d'aide que nous préconisons.

### **En route pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté**

Si l'Afrique est pauvre, c'est parce qu'elle souffre d'un manque de croissance. Il faut que le secteur public et le secteur privé s'associent pour mettre en place un climat propice à l'esprit d'entreprise, à la création d'emplois et à l'investissement des différents acteurs, entreprises et particuliers, nationaux et étrangers. Le monde développé doit soutenir le programme de contrats de partenariats public-privé du NEPAD, destinés à favoriser les conditions de la croissance, des investissements et de l'emploi.

La croissance suppose des investissements massifs de capitaux dans les infrastructures - des routes de campagne et des petits systèmes d'irrigation aux grands réseaux routiers, aux chemins de fer, aux centrales électriques, et aux technologies de l'information et de la communication - pour lesquels les pays donateurs devraient doubler leur effort financier. Sans une double action en faveur du développement rural et de la réhabilitation des zones d'habitat insalubres en milieu urbain, les pauvres d'Afrique resteront au bord du chemin. D'où la nécessité que les politiques de croissance prennent en compte les besoins des plus pauvres et se gardent bien de les laisser sur la touche. Il faut agir résolument en faveur de l'agriculture et des petites et moyennes entreprises, et centrer l'action sur les besoins des femmes et des jeunes. Les pays donateurs et les gouvernements nationaux devront bien intégrer les exigences de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, sans lesquelles il n'y aura pas de croissance durable. Ce programme en faveur de la croissance absorbera un tiers des ressources supplémentaires que nous préconisons.

### **Des échanges plus nombreux et plus équitables**

En matière de commerce, l'Afrique doit surmonter deux grands obstacles : elle ne produit pas assez de biens d'une qualité ou d'un prix satisfaisant pour pénétrer sur les marchés mondiaux ; et elle se heurte à des barrières indéfendables, qui taxent ses produits à l'entrée des marchés des pays développés.

Pour améliorer ses capacités commerciales, elle doit procéder à des changements internes et :

- améliorer les infrastructures de transport pour abaisser le prix des marchandises ;
- réduire et simplifier les barrières tarifaires entre pays africains ;
- combattre, partout où elles sévissent, la bureaucratie excessive, les procédures douanières trop lourdes et la corruption des fonctionnaires ;
- faciliter la création d'entreprises ;
- et faire progresser l'intégration de ses communautés économiques régionales.

Les donateurs peuvent contribuer au financement de ces réformes. Mais les pays riches doivent aussi

- démanteler les barrières qu'ils ont érigées contre les produits africains, en particulier dans le secteur agricole : elles font du tort aux citoyens des pays riches autant qu'à ceux des pays pauvres ;
- supprimer les subventions à l'agriculture et au secteur agro-industriel, qui faussent les échanges et les avantagent injustement aux dépens des paysans africains ;
- abaisser les barrières tarifaires ou autres imposées aux produits africains, et en particulier mettre fin à l'application bureaucratique des règles d'origine qui excluent les produits africains des préférences auxquelles ils ont droit ;
- et manifester cette ambition en concluant le cycle de négociations commerciales de Doha sans exiger de concessions réciproques de la part des pays pauvres d'Afrique.

Il faut veiller à aider les plus pauvres à tirer profit des nouvelles perspectives et à supporter les conséquences de l'ouverture du commerce mondial. L'Afrique doit être dotée des fonds qui l'aideront à s'adapter aux possibilités que lui ouvrira la réforme du régime commercial mondial.

### **D'où viendra l'argent : les moyens**

Pour soutenir les changements qui ont déjà commencé, nous demandons une rallonge de 25 milliards de dollars US d'aide par an, effective d'ici à 2010. Les pays donateurs doivent s'engager immédiatement à en fournir leur juste part. Sous réserve d'un état des lieux en 2010, il y aura une seconde phase, de 25 milliards de dollars de plus, effective en 2015. Que cet argent soit bien dépensé dépendra de deux facteurs :

1. que la bonne gouvernance continue à progresser ;
2. mais que les donateurs améliorent sensiblement la qualité de leur aide et la façon dont ils la mettent en œuvre ; cela veut dire plus de subventions, des aides plus prévisibles et non liées, et des procédures moins lourdes pour des administrations qui ont déjà du mal à faire face.

Il faut aussi que les aides des différents donateurs soient mieux harmonisées et respectent les priorités, les procédures et les systèmes des gouvernements africains. Surtout, il faut qu'elles soient données de telle façon que les gouvernants en répondent en premier lieu devant leurs concitoyens.

Ces changements sont attendus non seulement des différents pays donateurs, mais aussi des institutions multilatérales, africaines et mondiales. La Banque africaine de développement doit être renforcée et le rôle de la Commission économique pour l'Afrique, valorisé. Le FMI et la Banque mondiale doivent donner une plus grande priorité au développement, devenir plus responsables devant leurs actionnaires et leurs clients, et mieux faire participer l'Afrique elle-même à la prise de décision.

Les pays riches se fixeront un échéancier pour consacrer à l'aide 0,7% de leur revenu national annuel. Pour parvenir à la masse critique nécessaire maintenant, il faudrait

dans cette phase initiale mettre en place immédiatement la "Facilité financière internationale". Des propositions concrètes de modes de financement novateurs - par exemple une taxe internationale sur l'aviation - seront mises au point pour le moyen et le long terme.

Pour les pays pauvres d'Afrique sub-saharienne - en particulier ceux qui sont exclus des plans de réaménagement en cours - l'objectif doit être 100% d'annulation de la dette dès que possible, dans le cadre d'un ensemble de mesures de financement et pour atteindre les objectifs du Millénaire, comme promis à Monterrey et à Kananaskis.

## Conclusion

C'est seulement grâce à un partenariat d'un genre nouveau qu'il sera possible d'agir avec l'ampleur nécessaire pour résoudre les problèmes. Les approches contractuelles et conditionnelles ont été tentées, et elles ont échoué. Nous pensons à un nouveau type de développement, fondé sur le respect mutuel et la solidarité, conséquence d'une analyse réaliste de ce qui donne effectivement des résultats.

Ainsi le progrès sera-t-il en marche et l'évolution positive observée dernièrement débouchera-t-elle sur un monde équitable, dont l'Afrique est partie intégrante.

NOTRE INTÉRÊT  
COMMUN

RAPPORT DE LA  
COMMISSION POUR  
L'AFRIQUE

# Première Partie

## Les Raisons

Veillez trouver ci-joint la première partie du Rapport de la Commission pour l'Afrique, intitulée "Les Raisons", ainsi qu'un résumé de nos Recommandations.

L'intégralité du Rapport de la Commission pour l'Afrique sera disponible en Français d'ici peu.





# Les Raisons

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

*Proverbe Igbo*

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

*Proverbe Yoruba*

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 tiers<sup>1</sup>: la malaria 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 dose.

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 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.

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

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 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 sont 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 98% – taux stupéfiant – des écrans 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 puissent encore correspondre 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 – pratiques 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 sont jamais rencontrés.

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, phénomène dont nous n'avons pas encore pris la mesure de toutes les implications. 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 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 de pays du continent 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'examen par les pairs dont le but est

d'identifier les politiques et les systèmes de gouvernement 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 à développer leurs économies nationales qu'à piller les biens des pays qu'ils gouvernaient pour amasser des milliards de dollars 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 développement. La part des produits manufacturés dans leurs exportations est passée de 20% seulement au chiffre époustouflant 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 rognait 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'ils 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 la capacité du gouvernement et des services publics à 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 restera vouée à 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 suppose 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 conçoivent 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, une autre réalité occupe l'espace délaissé par l'Etat: la religion. La religion a toujours été importante en Afrique mais aujourd'hui, dans toute l'Afrique, un grand nombre de femmes et d'hommes 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 musulmans 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 formes de gouvernance africaine et occidentale, 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 présupposés culturels 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 des politiques du gouvernement. Il s'agit également du personnel et des systèmes organisationnels dont un gouvernement dispose pour élaborer ses politiques et sa capacité à 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 de revue 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. Les détails à ce sujet, ainsi que toutes nos recommandations, sont développés dans la deuxième partie de ce rapport.

### La capacité de tenir les promesses

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. Ces facteurs sont souvent déterminants. Il est de même crucial pour eux d'attirer, de motiver et de conserver le personnel qualifié. 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.

### **Rendre compte aux citoyens – la responsabilité**

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 cela, 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 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 à des stations de radio privées pour leur permettre de faire concurrence aux stations de radio d'Etat, qui assurent aujourd'hui l'information de la plupart des Africains. 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 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. Tout 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 de contrôle 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 zaïrois Mobutu Sese Seko: «La corruption est une chose qui se fait à deux: la personne corrompt 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 en place des mesures de lutte contre le blanchiment de fonds.

**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'investigation criminelle, 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 pénale. 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 autorisés dans ce type d'affaires, source de perte de temps.

**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 développement adoptent un comportement plus rigoureux. En l'absence de lois régissant les actes des entreprises étrangères, 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 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 de l'attention du monde, dans ce qui constitue le plus lourd bilan depuis la Seconde Guerre mondiale, environ un millier de personnes meurent chaque jour en 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, au Darfour 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

éleveurs 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 en 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 en 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 aurait, d'après les estimations, coûté 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 démontrent.

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 Kalashnikov 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 subit 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 peut 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 autochtones 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 principes directeurs 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 recommandations 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 recommandations, 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 exemple en apportant un 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 financières 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 construction de la paix post-conflit. D'après la définition donnée par les Nations unies, la construction 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 financement 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 afin d'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 construction 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 construire 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 monnaie courante 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 construction 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 à la déchéance.

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 d'une importance particulière, 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 extraordinaires 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 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 Ghana a seulement un quart des enseignants dont il a besoin et le Lesotho un cinquième seulement. 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 sur le VIH et le SIDA est essentielle. Le développement des programmes devrait relever de la responsabilité de chaque pays d'Afrique, en s'appuyant sur 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 et 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 à partir de 2006 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 et le 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 et le 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 et le 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 et du 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 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 et du 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 et du 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 progrès 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 et du 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 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'examen 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 un bon coup de pouce aux investissements.

### **Améliorer les infrastructures**

Le monde des affaires comme les ministres africains des Finances 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 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 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'expulsion, 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 qualifié 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 AfriCities, programme 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 la facilité pour l'amélioration des bidonvilles du programme 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 le changement climatique**

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, l'érosion 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 durabilité 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 km<sup>2</sup> 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 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 pour développer l'usage 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 de micro-finance (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 étrangères 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 étrangères 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 des 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 étrangères 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 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 Doha Round 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 économiquement



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 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 Doha Round 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 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 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 peut 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 acceptable 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 dans les 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, car il ne s'agit pas d'un terrain de jeu. 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 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 dans les 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.

Alors que les négociations du cycle de Doha sont 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 en imposant 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. Par ces accords, l'UE devrait également offrir 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 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 le coup de pouce 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 de développement africaine, 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 s'agit d'une question centrale. 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 externe 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'allègement» 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 «durabilité» 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 «durables» d'endettement conformément aux critères étroits du programme d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres lourdement endettés. Les décisions d'allègement 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 sera 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 de développement du Millénaire (ODM), 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 ODM.

En outre, l'allègement 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 utilisation groupée de l'aide dès le début 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 grouper leur aide dès le début 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 souscrive 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. Un gros coup de pouce 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 de développement africaine 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 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 de 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 exécutoires 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, réfixés 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 de développement du Millénaire 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 de développement du Millénaire 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 un pour cent 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 le «grand coup de pouce» 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 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 la forme du crime et du terrorisme international. Il semblerait que des cellules de groupes liés à Al Qaïda 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 Qaïda 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'examen 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 développer des 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 des comptes 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.
- Des institutions médiatiques indépendantes, des 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.
- 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 développement et pour qu'elles respectent les 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 fiduciaire 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 développement. Les pays développés



devraient également appliquer intégralement la Déclaration d'action de l'OCDE concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

- 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. Si les investissements consacrés à la prévention des conflits n'augmentent pas, le développement de l'Afrique ne connaîtra pas l'amélioration 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 les Nations unies 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 un 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 principes directeurs 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 accepter de 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 de modalités de responsabilité financière efficaces par l'UA, ces contributions ne devraient 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, les Nations unies et les organisations régionales devront prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour prévenir et résoudre les conflits. Elles devront également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.
- En 2005, le Conseil de sécurité des Nations unies 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-conflits.

### **Construire 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 la liquidation rapide des arriérés des pays sortant d'un conflit en Afrique afin de permettre l'accès rapide au financement à des conditions libérales des institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport concernant la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement à long terme et prévisible, au moyen de subventions, afin de répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

## C: Recommandations sur l'intégration: investir dans les ressources humaines

Rien ne remplacera 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 et faire en sorte que tous les enfants d'Afrique aillent à l'école. Les donateurs devraient verser 7-8 milliards d'USD de plus par an pour aider les gouvernements africains à élaborer des plans nationaux complets en vue d'offrir une éducation de qualité.
  - 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.
  - Les gouvernements africains devraient s'engager à abolir les frais de scolarisation pour l'éducation de base et les donateurs devraient financer ces mesures jusqu'à ce que les pays puissent prendre la relève.
  - Afin d'offrir une éducation de qualité élevée, les gouvernements africains doivent 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 pour 40 dans l'éducation de base. Les donateurs devraient s'engager à apporter un financement prévisible à long terme 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 prestation de services de santé publique. Les donateurs devraient apporter 7 milliards d'USD sur cinq ans à cette fin, à l'appui de la Stratégie de la santé et du Programme d'action initial du programme NEPAD de l'Union africaine.
- Les donateurs et les gouvernements africains devraient d'urgence investir 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 rendent les soins médicaux de base gratuits dans le cadre de la réforme, les donateurs devraient s'engager à long terme à compenser le manque à gagner 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 parasitoses et des carences en micronutriments soient suffisamment financés. 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 la tendance à la baisse 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, en 2007, présenter son rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur l'eau du G8 arrêté en 2003.

### **VIH et SIDA**

- La communauté internationale doit parvenir à un accord mondial en 2005 en vue d'harmoniser la réponse actuellement disparate au VIH et au 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 amener leur contribution à 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 d'un cadre de droits et d'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 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 de l'esprit d'entreprise 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 un changement radical dans la façon dont le monde des affaires, national et international, participe au processus de développement en Afrique. Les entreprises doivent souscrire à des 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 durable du monde des affaires du Programme de développement des Nations unies 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 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), devraient encourager l'intégration de la durabilité 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 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 y parvenir en travaillant ensemble dans trois grands domaines: soutenir les stratégies africaines de développement de la capacité de participer au commerce, démanteler les barrières douanières du monde riche à l'occasion du cycle de Doha des négociations commerciales mondiales et offrir un soutien temporaire pour aider l'Afrique à s'adapter à de nouveaux régimes commerciaux.

### Améliorer la capacité de l'Afrique à participer au commerce

- L'Afrique doit augmenter sa capacité à 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 Doha lors des négociations commerciales mondiales de décembre 2005 de l'OMC, 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 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 toutes les subventions des exportations et à toutes les 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 développement bénéficieront grandement.
- Les pays en 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 développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour commercer et s'adapter à des marchés plus ouverts.

- Le traitement spécial et différencié doit être modifié de façon à mieux servir les intérêts de l'Afrique et des autres pays en 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 mettre en œuvre les réformes dans le cadre du 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 les quotas et l'accès exempt de droits 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 les quotas et l'accès exempt de droits 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 de développement du Millénaire, le volume et la qualité de l'aide externe versée à l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. L'aide à l'Afrique subsaharienne devrait augmenter de 25 milliards 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 continue marquée 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 revenus moyens et bas. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des flux 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 durabilité à long terme.
- L'aide devrait être versée sans conditions, être prévisible, harmonisée et liée aux processus de décision et aux processus budgétaires du pays bénéficiaire. La longueur de l'engagement devrait être fonction de l'objectif: par exemple, l'aide destinée au soutien aux infrastructures et aux dépenses publiques devrait être engagée pour des durées plus longues que l'aide versée au titre de l'assistance technique.
- L'aide versée à l'Afrique devrait l'être sous la forme de subventions principalement.
- Il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditions de politique avec l'assistance externe. Des moyens de renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes et de surveiller la mise en œuvre devraient être mis en place. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions de reddition de compte 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 présentation de rapport.
- Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à s'attaquer aux problèmes causés par les chocs liés aux marchandises et les catastrophes naturelles.

### Quantité d'aide

- Il faudrait doubler l'aide à l'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire l'augmenter de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années en complément de l'augmentation des recettes de l'État qui résultera 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 changements dans la qualité de l'aide et des améliorations 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 objectifs de développement du Millénaire (ODM), comme promis à Monterrey et Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent doit être utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté pour 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 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 permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100%, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les ODM.

### Mécanismes de financement

- Les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur quote-part des 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).

## 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 de développement africaine 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 la conférence ministérielle de 2005 de l'OMC.
- Le secrétaire général des Nations unies et le groupe Développement des Nations unies devraient renforcer la coordination des agences, fonds et programmes des Nations unies au niveau national, afin d'accentuer leur impact.

#### Rôle

- Les pays africains devraient se voir accorder un plus grand rôle au sein des institutions multilatérales, principalement en étant mieux représentés aux conseils de la Banque mondiale et du FMI.
- La direction 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 conseil décisionnaire composé de représentants politiques des États membres devrait être mis en place dans chaque institution.
- Les postes de haut niveau au sein des institutions internationales devraient être pourvus selon un système de concurrence ouverte 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 des Nations unies devrait être élargi de manière à ce que l'Afrique y soit davantage 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 dans la communauté internationale, un Africain et un membre de la communauté des donateurs, qui pourraient présenter un rapport annuel court. Ils devraient être soutenus par une petite unité au sein d'une des institutions africaines ou internationales actuelles.