

Chapitre 10

Pour que cela devienne une réalité

Résumé

Des mesures efficaces et soutenues susceptibles de donner des résultats ne seront prises que si les pays et les institutions d'Afrique et les partenaires extérieurs de l'Afrique prennent des engagements et les honorent. Plusieurs facteurs complémentaires joueront un rôle essentiel dans l'amélioration de la mise en œuvre et l'obtention de meilleurs résultats, à savoir :

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

Une liste complète des mesures que la Commission recommande pour faire du développement de l'Afrique une réalité figure à la fin de ce chapitre.

10.1 Introduction : prendre des engagements et les mettre en œuvre

1 À lui seul, notre rapport ne changera rien. Des résultats ne seront obtenus que si les hommes politiques prennent des engagements suite à nos recommandations et les font suivre de mesures saines, efficaces et soutenues. Dans le passé, il y a eu une différence énorme entre les engagements pris et l'action. Cela est visible tant au niveau des déclarations d'intention d'amélioration de la responsabilité, de la transparence et de la gouvernance prononcées par les pays pauvres comme par les pays développés qu'au niveau des engagements pris en faveur d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des pratiques et des exigences des donateurs. Un résultat qui ressort du bilan des OMD et des mesures prises pour les atteindre est que le monde, et l'Afrique en particulier, risquent

sérieusement de ne pas atteindre les objectifs déclarés au sommet du Millénaire et réaffirmés à Monterrey en 2002. Ces engagements ont été pris solennellement. Il est tout à fait inacceptable de ne pas les honorer. En tant que communauté de développement, nous nous devons de susciter maintenant les actions efficaces et durables qui permettront d'obtenir des résultats.

2 Il existe six conditions complémentaires essentielles. Premièrement, le leadership africain soutenu par un partenariat mondial efficace. Deuxièmement, un programme clair avec des mesures spécifiques, liées et assorties de délais, reposant sur des données fiables. Troisièmement, des institutions capables de mettre ces mesures en œuvre, en Afrique et ailleurs. Quatrièmement, une participation plus marquée de l'Afrique à ces organisations multilatérales. Cinquièmement, des mécanismes efficaces de surveillance, de mesure et de responsabilité. Sixièmement, l'engagement politique, en Afrique et dans les pays développés, de prendre des décisions et de s'y tenir. Nous allons passer chacun de ces aspects en revue tour à tour, mais nous nous devons de reconnaître dès le départ qu'il s'agit essentiellement d'un problème de volonté politique.

10.2 Le leadership africain et le partenariat mondial

3 Le développement de l'Afrique doit être façonné par les Africains. L'histoire montre que le développement ne se produit pas et ne peut pas se produire si les politiques sont élaborées et imposées de l'extérieur. Ce sont les actions et le leadership de l'Afrique qui joueront le rôle le plus important dans l'avancement de la renaissance africaine, l'amélioration des niveaux de vie et la poursuite de la lutte contre la pauvreté. Plus les actions entreprises par l'Afrique seront efficaces, plus le soutien extérieur sera justifié. Le partenariat doit être construit autour du leadership africain. Telle est la raison d'être du NEPAD/UA.

4 Pour être efficace, la lutte contre la pauvreté nécessitera un ensemble de mesures cohérent et ciblé s'attaquant aux obstacles qui empêchent le développement de l'Afrique depuis plusieurs décennies. Pour prendre des mesures efficaces, il faudra travailler ensemble non seulement avec les partenaires africains, mais aussi avec les donateurs et décideurs d'autres continents. La gravité de la souffrance en Afrique justifie des mesures non seulement ciblées et cohérentes mais également importantes et urgentes.

5 La création d'un partenariat de ce type pour soutenir le leadership africain n'est pas facile, mais l'Afrique a récemment accompli des progrès qui augmentent les chances de réussite. La gouvernance s'est considérablement améliorée dans nombre de pays d'Afrique, et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs constitue un outil potentiellement puissant pour maintenir cet élan. L'Union africaine et les organisations régionales africaines œuvrent à la réduction et au contrôle des conflits. Lorsque la bonne gouvernance, la paix et la sécurité existent, la croissance et le développement peuvent prendre racine. Ces progrès ont constitué les fondements de la relance du soutien externe, comme nous l'avons vu, par exemple, dans le renouvellement des engagements de financement du développement pris à Monterrey et à Kananaskis en 2002. L'histoire des dernières années montre clairement qu'il est possible d'agir en Afrique et que ces actions constituent un axe solide autour duquel mobiliser l'assistance externe. Mais ne nous leurrons pas : la faible gouvernance, la corruption et les conflits sont toujours importants dans de nombreuses parties d'Afrique. Nous pouvons et devons les atténuer et les faire disparaître.

6 Les mesures prises ces dernières années, en Afrique et à l'extérieur, n'ont toutefois pas eu l'ampleur, l'échelle et l'urgence nécessaires pour permettre de progresser dans le sens des OMD ou de connaître le type de croissance et de développement dont les pauvres d'Afrique ont besoin. Une impulsion forte réussie s'impose. Ce n'est pas en « attendant de voir » comment l'Afrique s'en sort et en faisant un petit peu plus lorsque les conditions sembleront s'améliorer que nous progresserons. La réussite de la promotion de la renaissance africaine et de la lutte contre la pauvreté qui nous semble possible si l'ensemble de mesures proposées dans ce rapport est mis en œuvre ne se matérialisera par sans engagements à grande échelle, crédibles, urgents et durables de la part de la communauté internationale. Le développement est un travail de longue haleine. La réussite nécessite une confiance mutuelle. Aussi difficiles soient-elles, les conditions n'ont jamais été aussi bonnes qu'aujourd'hui au cours des 30 années passées. Pour ne pas manquer le coche, il faut agir maintenant.

7 Ce partenariat ne se résume pas aux rapports entre l'Afrique et les pays développés. Nous voyons d'un œil favorable l'importance croissante qui est accordée à la coopération sud-sud. Ensemble, les pays en développement peuvent faire naître des changements plus efficacement (par exemple, par l'élargissement des possibilités commerciales et une meilleure harmonisation de l'assistance des donateurs), qui leur bénéficieront à tous. Les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est possèdent une expérience utile considérable dont ils peuvent faire profiter l'Afrique de manière plus systématique. Citons par exemple : la « révolution verte » sur laquelle repose la croissance de nombreux pays d'Asie, la possibilité d'un soutien direct au développement de l'enseignement supérieur et technique en Afrique et la possibilité de mettre des technologies en commun (par exemple, dans le domaine des médicaments ou de l'irrigation). Les pays développés devraient être prêts à promouvoir un renforcement de la coopération technique entre l'Afrique et les autres pays en développement et à apporter le soutien financier nécessaire à cette fin.

10.3 Des mesures claires et fondées sur les faits

8 Au cours de nos consultations, de nombreuses personnes nous ont dit : « nous savons ce qu'il faut faire, alors pourquoi est-ce que nous ne le faisons pas ? » Il y a beaucoup de bon sens dans cette question, mais passer à l'action suppose également des difficultés. Nous devons nous mettre d'accord sur ce que nous savons et sur la manière de procéder. C'est principalement pour relever ces défis que la Commission a été créée.

9 La communauté du développement a en effet beaucoup appris sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, en étudiant les réussites et les échecs du développement en Afrique et ailleurs au cours des décennies passées. Ces enseignements, et les preuves sur lesquelles ils se fondent, sont ce sur quoi les propositions contenues dans le présent rapport s'appuient. Nous ne prétendons pas tout savoir. Le développement est un processus d'apprentissage. Mais les données disponibles sont maintenant suffisantes pour nous permettre d'affirmer que le programme d'action ici proposé peut être efficace dans la lutte contre la pauvreté en Afrique.

10 Pour sortir des cercles vicieux qui empêchent son développement, l'Afrique a besoin d'un ensemble cohérent de mesures qui se renforcent mutuellement, dans plusieurs domaines essentiels. Le développement échouera en l'absence d'une bonne gouvernance et de la paix et de la sécurité. Le NEPAD/UA a joué un rôle efficace dans l'élaboration des politiques d'amélioration de la gouvernance en Afrique et l'analyse des mesures proposées ici en termes de capacité, de responsabilité et de transparence montre ce que

les pays développés peuvent faire pour soutenir ces politiques. Nous en apprenons également beaucoup non seulement sur les causes des conflits et sur la manière de les prévenir, mais également sur la manière de les résoudre. L'UA a remplacé la « non-ingérence » de l'OUA par la « non-indifférence » et commence à montrer à quel point l'ingérence peut être efficace. Là encore, l'ampleur du soutien nécessaire de la part de la communauté internationale est claire.

11 Ce qui est nécessaire pour des mesures efficaces, en association avec la bonne gouvernance et un environnement pacifique, ce sont les ressources et les systèmes qui permettront au développement de se produire. Cela suppose non seulement de prendre des mesures à l'intérieur des pays, mais également d'obtenir de l'extérieur des ressources soutenues à long terme, qui ne fassent pas peser d'autres contraintes sur des systèmes déjà surchargés.

12 Le programme que nous proposons ici constitue cet ensemble de mesures cohérent et complet nécessaire pour le développement de l'Afrique. Il repose sur des arguments et des données pratiques et analytiques, y compris sur les importantes contributions que nous avons reçues dans le cadre de nos consultations. Les soumissions écrites que nous avons reçues, ainsi que les événements et les consultations organisés à l'échelon national et régional nous ont permis de connaître le point de vue de la société civile, du monde des affaires, des intellectuels et des gouvernements de toutes les régions d'Afrique et des pays développés. Les propositions d'action qui en résultent sont suffisamment spécifiques, claires et temporellement définies pour pouvoir être surveillées et pour que les engagements soient crédibles. Nous reviendrons sur les mécanismes de surveillance des mesures et des résultats plus loin. Nous sommes convaincus que le fait de présenter notre rapport de cette manière nous interdira d'invoquer le manque de clarté comme raison de ne pas agir.

13 L'année 2005 est une année cruciale pour la mise en œuvre. Des décisions commerciales doivent être prises avant le sommet ministériel de Hong Kong qui se tiendra en décembre 2005. Pour que le doublement de l'aide soit atteint au cours des trois à cinq prochaines années et que le problème de la dette soit éliminé, les engagements relatifs à l'aide et à l'allègement de la dette devraient être pris au sommet du G8 en juillet. En ce qui concerne la paix et la sécurité, les recommandations du Groupe de haut niveau des Nations unies seront examinées au sommet du Millénaire en septembre. Dans ce chapitre, nous recommandons que les institutions mondiales préparent des stratégies de réforme en vue de les présenter cette année. Nos propositions d'action ne sont pas seulement claires, mais elles sont également calculées et temporellement définies. L'année décisive est 2005. Il faut agir avec détermination et de manière soutenue.

10.4 Les institutions de mise en œuvre

14 Il existe plusieurs institutions nationales et transnationales chargées du développement en Afrique. En outre, on dénombre de nombreuses institutions bilatérales et multilatérales sur les autres continents. Nous avons veillé à ne pas recommander la création d'un trop grand nombre de nouvelles institutions. D'une manière générale, la communauté du développement n'a pas besoin de nouvelles institutions. À mesure que les temps changent et que les circonstances évoluent, les institutions devraient être amenées à justifier de leur existence. En outre, les institutions actuelles doivent améliorer nettement leur manière de travailler, tant en Afrique qu'ailleurs. Leur point de départ devrait être de soutenir la vision que l'Afrique a de son propre développement et du leadership africain, qu'elle soit définie dans les stratégies nationales de lutte contre la

pauvreté ou dans les priorités plus larges qui sont de plus en plus définies par les communautés économiques régionales (CER) et par le NEPAD/UA.

15 Les institutions du développement commencent en Afrique. C'est globalement ce que nous avons essayé d'expliquer dans plusieurs chapitres, y compris ceux consacrés à la gouvernance, à la paix et à la sécurité, au développement humain et à l'intégration. Comme nous l'avons vu, les questions relatives à l'amélioration des institutions tournent dans une grande mesure autour de la capacité et de la responsabilité. Lorsque le soutien externe est nécessaire, il devrait être offert de manière à favoriser les processus de renforcement institutionnel en Afrique au lieu de leur nuire. Ainsi, par exemple, ce qui est particulièrement important, il devrait soutenir la construction de processus budgétaires transparents, obligeant les services budgétaires à rendre des comptes aux parlements et aux citoyens, et la création de communautés économiques régionales solides et correctement rationalisées.

16 Lorsqu'un soutien financier est offert, la manière la plus efficace de faire en sorte qu'il soutienne réellement la vision de l'Afrique, au niveau national, régional ou panafricain, consiste à le fournir sous forme de soutien budgétaire direct. Pour cela, il faut une confiance mutuelle du type décrit plus haut dans ce chapitre. Lorsque les processus internes ne sont pas encore suffisamment solides pour que cela soit approprié, le soutien devrait contribuer au développement et non pas le fausser. Par exemple, il pourrait être utile d'aider les pays à élaborer leurs propres procédures de conception de projet et de marchés publics pour les infrastructures, au lieu de mettre en place d'autres mécanismes. De même, il faudrait veiller à ce que les initiatives relatives à certaines maladies particulières contribuent à la construction de systèmes médicaux sains au lieu de lui nuire. Les initiatives de développement qui n'ont pas pour effet de créer des institutions durables ne sont pas soutenables.

10.4.1 Les institutions africaines multilatérales

17 Les institutions multilatérales, aussi bien mondiales qu'africaines, jouent un grand rôle pour l'Afrique. Nombre des actions recommandées dans ce rapport font référence aux différentes manières dont les pays développés peuvent apporter un soutien marqué à l'UA et aux institutions régionales. Nous recommandons également d'apporter un soutien vigoureux à deux autres institutions africaines multilatérales essentielles : la Banque africaine du développement (BAD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

La Banque africaine du développement

18 La Banque africaine du développement a 40 ans, mais elle commence seulement à jouer un rôle aussi important dans sa région que celui joué par la Banque interaméricaine du développement, la Banque asiatique du développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement dans leurs régions respectives. En outre, pendant la première partie des années 1990, les performances et les ressources de la BAD ont baissé à pratiquement tous les égards. Ces dernières années, la gestion et la discipline financière se sont nettement améliorées, et le 10^e réapprovisionnement de son fonds de développement pour l'Afrique (facilité de subventions et de prêts à conditions de faveur) a reflété un renforcement marqué du soutien de la part des actionnaires. L'heure est maintenant venue pour la BAD de devenir l'institution financière du développement en Afrique la plus importante. Pour cela, il faudra une vision claire, en insistant fortement sur six domaines : la gouvernance, la paix et la stabilité, le VIH/SIDA, l'agriculture, la croissance du secteur privé et l'intégration régionale et les infrastructures. Elle aura besoin d'une équipe de direction et de gestion stimulante et d'un soutien soutenu. Un nouveau président doit être désigné en 2005, ce qui créera une possibilité.

La Commission économique pour l'Afrique

19 La Commission économique pour l'Afrique est plus axée sur la politique que sur la gestion. Elle a récemment joué un rôle remarquable en fournissant des analyses pointues, claires et originales des difficultés de l'Afrique, en élaborant des politiques et en faisant intervenir des acteurs essentiels dans différents secteurs. C'est par le biais des ministres des Finances, de la Planification et des Affaires économiques de l'Afrique qu'elle intervient en matière de gouvernance. Il s'agit d'une institution panafricaine bien établie, qui a joué un rôle influent dans l'élaboration de politiques en Afrique et dans les interactions avec des organismes internationaux tels que l'Organisation mondiale du commerce. Elle montre clairement qu'il est possible d'avoir des institutions politiques efficaces et puissantes en Afrique. Étant donné son succès dans le passé, il faudrait lui apporter les ressources et le soutien nécessaires pour lui permettre de jouer un rôle encore plus important à l'avenir dans l'analyse et le débat politique en Afrique.

Recommandation : (i) les actionnaires de la Banque africaine du développement devraient viser à faire de cette dernière l'institution financière la plus importante d'Afrique au cours des 10 prochaines années. Le nouveau président devrait présenter des propositions au cours des six mois suivant sa prise de fonctions. Les actionnaires devraient vigoureusement soutenir leur mise en œuvre. (ii) Le renforcement du rôle de la Commission économique pour l'Afrique devrait faire l'objet d'un soutien marqué.

10.4.2 Les institutions mondiales

20 C'est autour des institutions financières internationales (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), de l'Organisation mondiale du commerce et de l'ONU qu'une bonne partie de l'organisation des mesures mondiales en faveur du développement tourne. Étant donné la gravité de la pauvreté en Afrique et les projections d'évolution future de la pauvreté sur le continent, ces institutions doivent accorder une priorité beaucoup plus élevée à l'accélération du développement en Afrique. Ceci suppose une réorientation marquée de leur mission et de la façon dont elles envisagent le développement. Que cela soit clair : l'impulsion forte que nous recommandons et le rôle central que ces institutions doivent jouer à cet égard ne signifient pas qu'il faut continuer comme avant à une échelle différente. Ces institutions doivent changer.

La Banque mondiale

21 La Banque mondiale est la plus grande source au monde de financement du développement. C'est en Afrique que ses interventions ont le plus de poids, parce que l'aide représente une part beaucoup plus grande des économies en Afrique qu'ailleurs : l'aide totale en pourcentage du PIB s'élève à environ 6 % en Afrique (2002), contre 1 % en Asie du Sud et 0,3 % en Amérique latine et aux Caraïbes. Pourtant, la Banque mondiale

perçue est très important. Pour ces raisons, il est essentiel que la Banque mondiale axe davantage ses activités sur l'Afrique et change sa manière de travailler. Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne dans les trois à cinq prochaines années que nous demandons, ainsi que le soutien que nous apportons au renforcement des institutions plutôt qu'à la création de nouvelles, signifient que nous recommandons au moins un doublement de l'ADI (l'Association pour le développement international de la Banque mondiale, qui offre des subventions et des prêts sans intérêt aux pays les plus pauvres), en allouant une part élevée de l'augmentation à l'Afrique. La mise en œuvre efficace et rapide de ce doublement de l'aide par la Banque mondiale nécessitera un changement radical de ses procédures. Certaines sont traitées dans les recommandations spécifiques ci-dessous. La Banque mondiale doit également examiner soigneusement ses procédures de travail et les réformer de manière à pouvoir augmenter ses activités et relever le défi. C'est à la Banque mondiale qu'il incombe de déterminer comment procéder mais ses actionnaires doivent indiquer en 2005 que c'est ce qu'ils souhaitent, pour que les résultats soient visibles au cours des trois prochaines années. Plus précisément, nous recommandons à la Banque mondiale de :

- **Recourir davantage aux subventions** : la Banque mondiale devrait continuer à recourir davantage aux subventions pour les pays pauvres, comme elle a commencé à le faire. Nombre de pays en développement relativement pauvres et très endettés ne peuvent tout simplement pas se permettre de contracter plus de prêts, même s'ils sont fortement subventionnés. Si les calculs de soutenabilité de la dette indiquent le contraire, c'est souvent parce qu'ils se basent sur des projections excessivement optimistes et parce que ces calculs ont pour objectif de gérer la dette et d'améliorer les probabilités de remboursement plutôt que de faire place au développement. Au lieu de cela, ces pays pauvres devraient recevoir l'assistance exclusivement ou presque sous la forme de subventions. La Banque mondiale a accompli des progrès importants dans ce sens ces dernières années. À la suite des décisions prises lors du réapprovisionnement ADI14, environ 30 % du soutien total de l'ADI au cours des trois prochaines années se présentera sous la forme de subventions. Nous pensons qu'il faudrait accélérer et approfondir ce processus, et l'axer sur les critères de développement plutôt que sur des ratios bancaires. Pour les pays d'Afrique les plus pauvres, ceux dont le revenu par habitant se situe à moins de 250 USD par an, l'aide devrait être intégralement versée sous la forme de subventions. Au-delà, il devrait y avoir une échelle mobile, avec pas moins de 50 % de l'aide sous forme de subventions pour les pays touchant moins de 400 USD par an par habitant, et l'objectif devrait être ajusté en fonction des circonstances (lorsqu'un pays sort d'un conflit, par exemple). Le passage aux subventions doit s'accompagner de fonds supplémentaires pour tenir compte du fait que les subventions coûtent plus cher que les prêts en termes de ressources. En outre, la Banque mondiale devrait prendre des dispositions pour veiller à faire un usage efficace de la plus grande souplesse offerte par les subventions, lesquelles ne nécessitent aucune garantie du pays et peuvent donc être accordées à des organisations non gouvernementales.
- **Encourager la transparence et la responsabilité par l'utilisation et l'allocation de l'aide** : la Banque mondiale devrait octroyer une assistance sur la base de deux conditions préalables essentielles : si le bénéficiaire s'est visiblement attaqué au problème du développement dans le passé et si l'emploi qu'il fait de l'aide et des ressources plus généralement est suffisamment transparent et responsable envers ses citoyens. La conditionnalité de l'aide a été mal vue dans le passé. Les IFI ont essayé de spécifier en détail les politiques que les pays bénéficiaires doivent adopter, même quand ces conditions sont mal adaptées au contexte politique, économique et social local et

ont peu de chances d'être mises en œuvre. Du point de vue de la Commission, il est beaucoup plus productif de se concentrer sur la transparence et la responsabilité. Cela permet en effet aux pays bénéficiaires de choisir leur propre mode de développement – l'histoire montre qu'il s'agit de la méthode la plus efficace – tout en augmentant en même temps la probabilité que le choix soit effectué par l'ensemble de la société plutôt que par une poignée de dirigeants. Les politiques et stratégies de développement adoptées en commun ont plus de chances d'être stables et prévisibles et, par conséquent, de contribuer à la création d'un climat plus favorable aux investissements. Telles sont les considérations sur lesquelles l'approche adoptée dans les stratégies de réduction de la pauvreté sur lesquelles le soutien externe se fonde.

- **Rendre les flux d'aide plus prévisibles** : tout en s'appuyant sur des critères de responsabilité et de transparence, la Banque mondiale devrait prendre des engagements à plus long terme en ce qui concerne les versements de l'aide, en augmentant la prévisibilité des flux. À l'heure actuelle, l'incertitude qui entoure les décaissements d'aide futurs réduit la capacité des gouvernements bénéficiaires d'effectuer des investissements à plus long terme. La Banque mondiale est consciente du problème et s'est efforcée d'améliorer les choses, mais elle doit faire beaucoup plus. Le risque est que, après avoir reçu un engagement, un pays bénéficiaire adopte des politiques ou des pratiques que la Banque mondiale juge défavorables au développement. Mais ce risque sera atténué par deux facteurs : la transparence et la responsabilité et le fait que le pays bénéficiaire sache qu'il peut s'adresser à la Banque mondiale s'il a besoin d'aide à l'avenir. Bien qu'une part de risque soit inévitable, ce risque nous semble réduit par rapport aux avantages que présente le renforcement de la prévisibilité et par rapport aussi au risque de rendre l'aide improductive par des conditions contraignantes. Les engagements à plus long terme présenteront le grand avantage d'être un signe de confiance et de renforcer les partenariats au sein desquels les discussions de politique peuvent s'avérer particulièrement productives.
- **Accorder une plus grande priorité à l'Afrique** : nous recommandons à la Banque mondiale de procéder à une réorientation majeure des ressources d'aide, de son budget de fonctionnement et de son personnel en faveur de l'Afrique. Provenant d'une Commission pour l'Afrique, cette recommandation peut sembler déplacée, mais une analyse minutieuse montre qu'elle est justifiée. Alors que l'Asie du Sud continue à avoir plus d'habitants vivant dans la pauvreté absolue, l'Afrique est la région où la plus grande part de la population (46 %) vit dans la pauvreté, où le nombre de pauvres augmente rapidement et où les OMD ont le moins de chances d'être atteints. De toute évidence, il s'agit de la région qui a le plus besoin d'aide. Pourtant, les incitations de la Banque mondiale sont toujours en faveur du personnel chargé de pays à revenus moyens et très médiatisés se trouvant à l'extérieur de l'Afrique. Cela doit changer et une façon de le faire consiste à procéder à un transfert de budget. Ceci pourrait contribuer à améliorer les relations entre la Banque mondiale et ses clients. On nous a dit que le personnel de la Banque mondiale laisse parfois l'impression d'être impatient et peu à l'écoute de ses clients. Dans une certaine mesure, il est possible que le personnel soit soumis à des délais serrés et ait besoin de faire accepter les projets et les programmes rapidement. Un transfert du budget et de la dotation en personnel en faveur de l'Afrique pourrait libérer du temps pour le personnel et contribuer à atténuer l'impatience et la rigidité perçues dont nous avons si souvent entendu parler.
- **Affecter plus de personnel aux États fragiles** : lorsque les États sont dotés d'institutions faibles ou instables, il n'est pas toujours possible ou approprié d'effectuer des injections de fonds importantes. Cependant, il est possible de contribuer au développement de l'efficacité de l'État en investissant davantage dans les ressources

humaines, par exemple en apportant un soutien et une expertise collectivement et directement. La préparation des prêts et des subventions risque de mobiliser davantage de ressources et de prendre plus longtemps que dans des États dotés d'institutions solides. Nous recommandons donc que la Banque mondiale affecte plus de personnel et de budgets de soutien aux États fragiles. Cela peut paraître facile à dire, mais nous devons d'insister sur l'importance de cette recommandation. Il est tout simplement absurde d'attendre que les États fragiles deviennent moins fragiles. Notre devoir est de contribuer à soutenir ce processus.

- **Coordonner les procédures avec les partenaires du développement** : enfin, la Banque mondiale doit améliorer la coordination de ses procédures et conditions avec les autres donateurs, y compris les agences de l'ONU, dans l'idéal sous la direction du gouvernement bénéficiaire. Les documents d'aide insistent toujours sur la nécessité de procéder à une « harmonisation de l'aide », mais les progrès sont limités. Alors que les donateurs sont contents de voir les autres harmoniser leurs procédures, ils sont moins disposés à changer les leurs pour s'adapter à celles des autres. Une solution intermédiaire consisterait à parvenir à une reconnaissance mutuelle des procédures de chacun. Cette démarche a donné de bons résultats au sein de l'Union européenne, où les États membres acceptent les procédures des autres États membres sans nécessairement exiger une harmonisation autour d'un modèle unique. Cela signifie, par exemple, qu'ils utilisent leurs rapports respectifs et réduisent ainsi l'obligation de soumission de rapport qui pèse sur les pays en développement. En tant que plus grand acteur du développement, la Banque mondiale devrait prendre l'initiative en adoptant ce modèle et en faisant preuve de souplesse dans ses procédures.

Le Fonds monétaire international

22 Comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) a joué un rôle majeur dans la vie des Africains ces 50 dernières années. Bien qu'il lui ait été demandé d'intervenir dans les situations économiques les plus difficiles imaginables, il a trop souvent été vu comme rigide, dogmatique et excessivement prescriptif. Nous pensons qu'il est possible pour le FMI d'établir une nouvelle relation avec l'Afrique, basée sur la souplesse et l'engagement constructif plutôt que sur une conditionnalité directive. Ceci aurait pour effet de guider plus utilement les pays africains dans la gestion de leurs économies et de leur laisser une plus grande marge de manœuvre pour investir dans la croissance et le développement. Pour y parvenir, nous recommandons au FMI de :

- **Axer davantage son travail sur les normes et codes de transparence fiscale** : une des manières dont le FMI peut se rendre plus utile pour les pays en développement consiste à évaluer et diffuser les informations sur l'état de leur gestion fiscale et de leurs comptes. Il le fait actuellement de manière détaillée pour les pays couverts par un programme du FMI, mais pas pour les autres. En augmentant la transparence des finances publiques, d'une manière qui autorise les comparaisons avec les autres pays, ces rapports rendraient les citoyens mieux en mesure d'obliger leurs gouvernements à leur rendre des comptes. Le FMI le fait déjà (par le biais des rapports prévus à l'article IV), mais pas à un niveau de détail suffisant. Une communication plus fréquente des informations macro-économiques s'impose, tous les trimestres par exemple, afin de permettre aux autorités nationales et aux donateurs externes de prendre des décisions de financement plus appropriées et plus éclairées. Le FMI possède un avantage comparé évident dans ce domaine par rapport aux autres institutions, et s'il développait cet aspect de ses activités, cela bénéficierait non seulement aux processus de responsabilité internes au sein des pays mais également aux évaluations externes. Une fois de bons résultats obtenus, une nouvelle forme de « surveillance améliorée »

pourrait être instaurée, que les créanciers pourraient juger suffisante pour la renégociation de la dette, à la place de programmes du FMI à proprement parler. En même temps, le FMI devrait intensifier ses efforts afin d'aider les pays à se conformer aux codes et normes de transparence fiscale et encourager les processus contribuant à la réalisation de ces objectifs.

- **Promouvoir une meilleure allocation des subventions aux pays pauvres** : le FMI devrait être chargé de l'analyse et de la communication régulière de la composition des flux d'aide allant aux pays en développement et de l'évaluation du caractère approprié de cette composition. De notre point de vue, la part des subventions dans l'aide devrait, pour les pays très pauvres, commencer très haut – à 100 % pour les plus pauvres – et ne commencer à diminuer progressivement que lorsque les pays deviennent en mesure de s'endetter. À l'inverse, il est approprié pour les donateurs de cesser d'accorder des subventions à de nombreux pays à revenus moyens, notamment ceux qui ont facilement accès au capital international. Au total, cela signifie que la part des subventions dans l'aide totale devrait passer de 100 % à zéro à mesure que les niveaux de revenu des bénéficiaires augmentent. D'une manière générale, l'aide n'est pas structurée de cette manière à l'heure actuelle et les subventions, de l'Union européenne par exemple, vont aux pays à revenus moyens alors que de nombreux pays très pauvres se trouvent toujours dans l'obligation de s'endetter. Pour chaque pays, le FMI devrait analyser si les flux d'aide totaux des donateurs sont conformes à la composition appropriée et devrait régulièrement rendre des comptes aux donateurs, par exemple lors des réunions de groupe consultatif. Cette communication d'informations régulière viserait à aider les donateurs à coordonner l'amélioration de la composition de l'aide. Trop souvent, les réunions des donateurs sont axées sur les volumes requis pour « combler les vides » plutôt que sur la composition des flux d'aide et la structure du passif d'un pays bénéficiaire.
- **Inscrire les subventions et les projets qu'elles financent « au-dessus de la ligne »** : la stabilité macro-économique, qui est essentielle à la création d'un bon climat d'investissement et à la protection des moyens de survie des pauvres, dépend lourdement de politiques budgétaires saines. Mais la manière d'élaborer des politiques budgétaires saines suppose des problèmes réels, en particulier quand il s'agit d'évaluer si un déficit donné est excessif. En ce qui concerne les flux d'aide, le FMI a eu tendance à exiger que les projets financés par l'aide soient passés en « charges », où ils créent un déficit, mais il a rechigné à comptabiliser l'aide comme une recette budgétaire, pour compenser un déficit. Pourtant, les données disponibles permettent de penser que, même sous sa forme de versement actuelle, l'aide n'est pas beaucoup moins prévisible que les recettes publiques à proprement parler et l'exclure des ressources publiques limite sérieusement les investissements de développement que le pays bénéficiaire est en mesure de réaliser. Poussée à l'extrême, cette approche, si on l'associe à une vision stricte des déficits visés, signifie qu'un pays serait forcé de verser l'aide supplémentaire dans ses réserves, ce qui l'empêcherait de la dépenser. À condition que les pays donateurs soient plus précis à propos des modalités de leur contribution sous forme de subventions, nous recommandons que le FMI change sa politique, afin de permettre à l'aide et aux dépenses qu'elle finance de figurer « au-dessus de la ligne ». Le FMI a parfois indiqué dans le passé qu'il tient compte de l'aide pour définir les déficits autorisés. Mais ce processus peut être très arbitraire. La procédure que nous proposons est plus transparente et ne nuit pas à la responsabilité d'un gouvernement envers ses citoyens.
- **Créer un plus grand espace fiscal pour les pays en voie de développement** : les gouvernements des pays en développement doivent avoir suffisamment de marge de manœuvre dans leurs budgets pour réaliser les investissements nécessaires pour le

développement et pour s'adapter aux chocs éventuels. La réalité fait peser des contraintes sur les possibilités des gouvernements : à long terme, les gouvernements ne peuvent pas dépenser beaucoup plus qu'ils ne touchent (aide comprise). Mais le FMI ne devrait pas alourdir davantage encore cette contrainte évidente et élémentaire en appliquant des règles fiscales sans fondement du point de vue analytique. Des changements s'imposent dans deux domaines essentiels. Premièrement, le FMI ne devrait pas traiter les dépenses courantes et les dépenses d'investissement de la même manière : les dépenses d'investissement constituent un investissement devant générer un résultat à l'avenir qui compensera l'endettement contracté pour le financer. Deuxièmement, le FMI devrait revoir ses limites de déficit autorisé pour les chocs et les variations cycliques. Des plafonds de déficit parfaitement justifiés lorsque l'économie est en pleine phase de croissance créent des dommages inutiles lorsqu'ils sont appliqués de manière rigide en pleine récession ou après un choc passager. Le FMI devrait tenir compte des chocs et recourir à des budgets à ajustement cyclique pour évaluer la performance fiscale d'un pays.

- **Modifier sa culture organisationnelle afin de faire preuve d'une plus grande souplesse** : les fonctionnaires africains et la société civile se plaignent depuis longtemps de la culture organisationnelle du FMI, en indiquant que l'institution fait preuve d'arrogance et d'une compréhension insuffisante de la situation des pays. Il ne fait aucun doute que le mandat du FMI l'oblige à intervenir dans des situations de crise qui nécessitent souvent des décisions difficiles et peu populaires. Nous avons entendu beaucoup de critiques à propos de sa rigidité et de son intransigeance. Précisément parce que des décisions difficiles doivent être prises, le FMI doit s'efforcer de rendre sa culture aussi respectueuse et participative que possible et faire preuve d'une plus grande souplesse dans sa démarche. C'est au FMI qu'il incombe de déterminer comment évoluer, mais son conseil d'administration devrait exiger un examen explicite et franc de la question.

L'Organisation mondiale du commerce

23 Pour que la tendance à la baisse de la part du commerce mondial détenue par l'Afrique s'inverse – ce qui est essentiel à la croissance et au recul de la pauvreté à l'avenir – l'OMC doit également procéder à une réorientation de ses activités et soutenir davantage le développement en Afrique. Comme nous l'avons vu au chapitre 8, la réussite de l'Afrique dépendra largement de l'accès aux marchés des pays développés et des pays en développement à croissance rapide, ainsi que de la capacité de la région de participer au commerce. Un aspect essentiel de l'accès aux marchés sera l'OMC et son « cycle de Doha de négociations sur le développement » qui a commencé en 2001. Il est nettement préférable que les questions commerciales soient résolues au niveau multilatéral au sein de l'OMC plutôt que par une multitude d'accords bilatéraux prêtant à confusion et souvent contradictoires. Lorsque ces accords bilatéraux existent, ils devraient être simples et n'imposer qu'un minimum d'obligations aux pays africains pauvres en termes de mesures politiques (cf. chapitre 8). L'adhésion à l'OMC devrait être nettement simplifiée pour les pays pauvres qui n'en sont pas encore membres. Trop souvent, le désir vif et compréhensible qu'a un pays pauvre d'adhérer à l'OMC est utilisé pour lui imposer tout un ensemble de conditions qui ne seront pas nécessairement d'une grande utilité pour ses problèmes immédiats, et qui risquent de faire diversion et de peser lourd sur une administration déjà surchargée. En outre, il faudrait investir davantage dans la capacité de procéder aux analyses nécessaires pour les négociations complexes et soutenir l'Afrique dans ses démarches judiciaires au sein de l'OMC, sur la question du coton par exemple. Trop souvent, les fonctionnaires n'ont pas le temps, la formation ou l'expérience nécessaires pour gérer les questions très pointues que cela suppose. Les initiatives relatives à l'enseignement supérieur décrites au chapitre 4 renforceraient considérablement leurs capacités. En outre, nous

devrions reconnaître les progrès importants qui ont été accomplis, y compris grâce au travail de la CEA et du Consortium de recherche économique africain.

24 Nous avons recommandé plusieurs manières dont le FMI et la Banque mondiale doivent modifier leurs méthodes de travail. La réforme des méthodes de travail de l'OMC et du comportement des pays développés qui en sont membres joue également un rôle central dans l'élargissement de l'accès aux marchés. L'OMC est un organisme très différent du FMI et de la Banque mondiale sur le plan des méthodes de travail. L'OMC possède un personnel administratif réduit et exerce ses activités principalement dans le cadre de négociations entre les « ambassadeurs » des pays membres. Deux questions cruciales se posent : premièrement, la manière dont ces négociations sont menées et ce qui est exigé des parties dans ces négociations ; et, deuxièmement, l'adhésion. Les pays africains sont perdants sur les deux tableaux. De notre point de vue :

- Au cours des négociations de l'OMC, les pays développés ne devraient chercher à obtenir qu'une réciprocité minimale des pays africains et des autres pays pauvres, afin de leur accorder une plus grande souplesse politique. Pour cela, il faudra améliorer le fonctionnement du traitement spécial et différentiel en faisant dépendre le recours juridique au litige d'un « test de développement ». Au cours de la réunion ministérielle qui se déroulera à la fin de cette année, les pays développés devraient faire une déclaration à cette fin et la faire suivre d'effet.
- L'adhésion à l'OMC ne devrait pas dépendre de l'acceptation de tout un ensemble de modalités complexes du type ADPIC ni d'un accord détaillé sur des services financiers ou autres. Les conditions d'adhésion devraient être simples et standard pour les pays pauvres, ce sur quoi les pays d'Europe devraient se mettre d'accord au cours de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC.

L'ONU

25 Les agences opérationnelles de l'ONU ont un rôle important à jouer, notamment en ce qui concerne le développement des capacités. D'après le projet Millénaire, bien que l'essentiel de l'assistance technique nécessaire pour aider les pays en développement à atteindre les OMD se trouve au sein des agences opérationnelles de l'ONU telles que l'OMS, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le PNUD, UN-HABITAT, l'UNICEF et le FNUP, leurs démarches incohérentes et leur comportement concurrentiel réduisent leur impact sur le terrain. Si ces agences ne sont pas bien liées aux IFI et aux donateurs bilatéraux au niveau national, la contribution qu'elles peuvent apporter sera réduite.

26 Des réformes s'imposent tant dans le mode de fonctionnement de l'ONU que dans la manière dont les donateurs lui apportent un soutien financier. L'ONU doit mieux aligner ses programmes sur les plans de développement nationaux. Elle doit consacrer plus d'efforts aux gouvernements difficiles que l'on sait pratiquer des violations des droits de l'homme ou exclure des groupes du développement en raison de leur sexe, de leur religion ou de leur origine ethnique. Elle doit faire plus pour harmoniser et coordonner les programmes de chaque agence avec les autres sections de l'ONU et avec les autres partenaires du développement. Nous envisageons la question de la coordination en vue de rendre l'aide humanitaire plus efficace au chapitre 5. En outre, l'ONU doit rendre davantage compte de ses performances au niveau des pays.

27 En contrepartie d'améliorations mesurables de l'efficacité au niveau des pays, les donateurs devraient apporter un financement des activités de base adéquat, stable et prévisible aux agences de l'ONU. Ceci devrait être sous-tendu par des rapports plus étroits entre l'efficacité et l'allocation des ressources. Les IFI et les donateurs bilatéraux doivent également s'engager à améliorer le dialogue avec l'ONU.

Recommandation : les équipes de direction de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC devraient accorder une plus grande priorité à l'accélération du développement de l'Afrique. Des propositions à cet effet devraient être présentées aux conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI (de préférence au cours des assemblées annuelles de 2005 des deux institutions, mais au plus tard à leurs assemblées de printemps de 2006) et à la réunion ministérielle de 2005 de l'OMC.

Conformément à la résolution relative aux activités opérationnelles de développement de l'ONU adoptée par la 59^e assemblée générale de l'ONU, **nous recommandons que le secrétaire général de l'ONU et le Groupe de développement de l'ONU renforcent la coordination des agences, des fonds et des programmes de l'ONU au niveau des pays, afin d'améliorer leur impact.**

10.5 Donner à l'Afrique plus de poids au sein des organisations multilatérales

28 Il est d'une importance fondamentale que les organisations multilatérales respectent véritablement le leadership africain et la vision qu'a l'Afrique de son propre développement. De notre point de vue, elles devraient être tenues de rendre davantage de comptes à leurs homologues et à leurs clients. Il existe deux domaines d'intervention prioritaires : l'évaluation, le pilotage et la modification de leurs interventions au niveau des pays, et la décision au niveau de leurs conseils d'administration. Tous deux sont importants. À l'heure actuelle, le manque de responsabilité au niveau des pays signifie que rien n'empêche le comportement arbitraire ou non coopératif et qu'il n'existe pas de recours contre lui. Nous recommandons de poursuivre la mise en œuvre de mécanismes tel qu'un groupe de surveillance mixte (gouvernements et donateurs) ou indépendant pour évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs, comme cela a été tenté avec grand succès en Tanzanie.

29 Mais, pour que la représentation et l'influence de l'Afrique progressent nettement dans les processus de décision aux conseils d'administration de ces organisations, qui ont chacune leurs propres modalités de gouvernance, il est également essentiel de renforcer la capacité de réponse. Ceci augmentera également les chances d'adoption des réformes préconisées ci-dessus. L'Union européenne possède une structure de gouvernance relativement bien équilibrée dans ses négociations avec l'Afrique, avec un conseil des ministres mixte regroupant des donateurs et des bénéficiaires, conformément à l'accord de Cotonou. Les décisions prises au sein des IFI sont dans la plupart des cas prises par leurs conseils d'administration. L'influence que l'Afrique y possède varie grandement. Au sein de la BAD, les pays africains détiennent 60 % des parts et 12 sièges sur 18 au conseil d'administration. Pour les Africains, il est clair qu'il s'agit de leur banque de développement tout comme les sud-américains ont le sentiment que la Banque interaméricaine de développement est leur banque. Les groupes de pays représentés sont d'une taille comparativement gérable : six pays en moyenne. En revanche, les pays africains ne détiennent qu'environ 4 % des parts et, sur les 24 groupes de pays représentés à la Banque mondiale et au FMI, qui comptent chacun plus de 20 membres, deux seulement sont africains. Les fonds mondiaux et les organisations non gouvernementales ont plusieurs structures de gouvernance, mais sont généralement dominés par les donateurs.

30 Ces dernières années, plusieurs propositions ont été faites pour renforcer la représentation africaine aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI, allant d'une amélioration de la capacité au sein des bureaux des administrateurs africains à une réallocation des votes de base, en passant par l'ajout de sièges aux conseils

d'administration. Parce que les règles de représentation aux conseils d'administration reposent sur des critères économiques, il est peu probable que la représentation africaine dépasse deux sièges sur 24 à court terme. Cependant, une décision pourrait être prise par consensus pour permettre la création temporaire (pour toute la période allant jusqu'à 2015), de deux postes d'administrateur supplémentaires pour l'Afrique. Ces deux administrateurs seraient chacun assistés d'un administrateur suppléant, dans chaque conseil d'administration. Cela faciliterait la tâche des administrateurs en cette période critique pour le développement de l'Afrique.

31 En outre, les principales décisions stratégiques pourraient être transférées à un « comité » dans chaque institution (décision adoptée par le FMI dans l'amendement de ses statuts en 1976 mais non suivie d'effet). Il s'agirait d'un organe de décision se composant de représentants politiques des pays membres, qui remplacerait le Comité financier et monétaire international consultatif actuel et le Comité de développement et qui aurait pour mission, entre autres, « d'analyser les développements du transfert de ressources réelles aux pays en développement ». Ceci conférerait à l'organe de direction de chaque institution une nature politique, plutôt que technocratique. Les deux présidents africains temporaires participeraient également à ces organes.

32 Il a également été demandé une plus grande ouverture dans le processus de désignation des responsables de la Banque mondiale et du FMI (et d'autres institutions internationales), lequel s'effectue, par convention, sur la base de l'allocation régionale plutôt que sur concours international ouvert. Nous appuyons ces demandes. Il s'agit là de postes très importants qui devraient être confiés aux meilleurs candidats disponibles, quelle que soit leur nationalité.

33 Un Conseil de sécurité de l'ONU plus représentatif serait plus sensible aux problèmes des régions qui, comme l'Afrique, ne sont actuellement pas représentées au sein des membres permanents, et serait plus crédible à leurs yeux. Le Groupe de haut niveau de l'ONU a élaboré deux formules d'élargissement. Toutes deux supposeraient six sièges pour chaque région du monde, dont l'Afrique. L'une d'elle suppose la création de nouveaux sièges permanents et l'autre des sièges renouvelables au lieu de sièges permanents.

Recommandations : (i) les pays d'Afrique devraient avoir un plus grand poids au sein des institutions multilatérales, principalement par une plus grande représentation aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ; (ii) le leadership stratégique et la prise de décision au FMI et à la Banque mondiale doivent relever des organes de décision des pays membres. À cette fin, un comité de prise de décision, se composant de représentants politiques des pays membres, devrait être créé dans chaque institution ; (iii) la désignation des responsables des institutions internationales devrait être décidée par concours ouvert en vue de trouver le meilleur candidat, et non pas selon la procédure traditionnelle qui limite les candidatures à certaines nationalités ; et (iv) dans chaque pays bénéficiaire, le gouvernement et les donateurs devraient former des groupes de surveillance en vue d'évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs ; (v) le Conseil de sécurité de l'ONU devrait être élargi afin que l'Afrique y soit mieux représentée.

34 Avant tout changement structurel, il est possible de renforcer l'influence de l'Afrique dans la structure actuelle du FMI et de la Banque mondiale. Comme l'expérience de la BAD le montre, la représentation seule ne suffit pas. Elle doit s'accompagner de la capacité d'assumer une représentation efficace. Des administrateurs compétents, bénéficiant d'un bon soutien technique, de leurs capitales notamment, ont des chances d'avoir un impact, tout comme la création de réseaux et la constitution d'alliances personnelles efficaces peuvent contribuer à la définition d'un programme et à l'élaboration de politiques. Un soutien technique plus important paraît tout à fait justifié, pour l'analyse politique ou la

traduction de documents dans les langues des capitales des pays représentés par exemple. Certains éléments d'un dispositif de soutien pourraient être prélevés sur le budget administratif des institutions, alors que, dans d'autres cas, le modèle d'un fonds de dépôt soutenant le travail analytique, tel que celui actuellement établi par plusieurs donateurs à la Banque mondiale et au FMI, serait approprié.

10.6 Surveillance, mesure et responsabilité

35 Pour gérer, il faut mesurer et surveiller. Pour que les citoyens du monde entier puissent exiger de leurs gouvernements qu'ils répondent de leurs actes et que les partenaires du développement soient responsables les uns envers les autres, ils doivent posséder des mécanismes raisonnablement objectifs et fiables pour surveiller les interventions menées et les résultats obtenus. Cette mesure est souvent techniquement assez difficile et nécessite des ressources. Il importe que les partenaires du développement soutiennent une surveillance objective. Cette surveillance est essentielle non seulement pour disposer des informations nécessaires pour la responsabilité politique et la gestion de base de la prestation des services, mais également pour tirer les enseignements de l'expérience et s'ajuster à l'évolution des circonstances.

36 Nous examinons brièvement certains des mécanismes de surveillance qui existent déjà. Ces mécanismes ont eu tendance à être axés sur la surveillance par les donateurs de la conformité des pays bénéficiaires (bien que le MAEP et les bilans économiques et de gouvernance de la CEA constituent des exemples bienvenus de systèmes développés par l'Afrique pour surveiller sa propre performance). Le concept de la responsabilité mutuelle nécessite que des mécanismes soient également mis en place et que la capacité soit développée afin de permettre aux pays bénéficiaires de surveiller la manière dont les donateurs tiennent leurs engagements.

37 Le Rapport de suivi mondial (RSM), préparé conjointement par la Banque mondiale et le FMI en collaboration étroite avec d'autres agences multilatérales et publié pour la première fois en 2004, fait le point sur la mise en œuvre des politiques et des mesures en vue d'atteindre les OMD et sur les résultats obtenus en termes de développement. Son objectif est d'informer la communauté internationale des progrès accomplis par rapport au programme de développement et des priorités d'action à la lumière des résultats obtenus. Il évalue les perspectives de réalisation des OMD en fonction des tendances actuelles, évalue les politiques des pays en développement, fait le point sur les politiques des pays développés et examine le rôle des agences multilatérales.

38 Le RSM est un outil précieux, mais il n'est pas axé spécifiquement sur l'Afrique et il n'a pas été rédigé en commun avec les gouvernements africains. Il n'oblige pas les donateurs à respecter des engagements précis, lesquels ont tendance, dans tous les cas, à être axés uniquement sur l'assistance au développement plutôt que sur tout l'ensemble des politiques des donateurs et à ne pas être suffisamment précis pour pouvoir être surveillés facilement. De même, de nombreux pays n'ont pas encore complètement fait leur la notion de responsabilité internationale et mutuelle, et nationale.

39 Mais les choses changent. La responsabilité mutuelle se trouve au cœur du partenariat entre le NEPAD/UA et le G8. D'une part, les pays africains se sont engagés à améliorer la gouvernance et les politiques de lutte contre la pauvreté et, de l'autre, le G8 a promis d'accorder plus d'assistance, de manière plus cohérente et d'une manière qui soutienne les progrès et les efforts accomplis par l'Afrique. Le but de la responsabilité mutuelle n'est pas de condamner en cas de problème, mais de réfléchir ensemble aux mesures à prendre et à ce qui doit être fait pour rester sur la bonne voie ou rectifier le tir.

40 Il existe plusieurs processus d'examen des performances des donateurs. Certains existent de longue date, tels que le partenariat stratégique pour l'Afrique qui est de plus en plus axé sur l'efficacité de l'aide et dont est né un mécanisme de surveillance du comportement des donateurs. Citons également les examens par les pairs réalisés entre les donateurs par le biais du CAD. Ces derniers sont publiés et font l'objet de débats, mais l'Afrique n'y participe pas suffisamment étroitement ou bien la capacité de mise en œuvre des résultats est insuffisante. Plus récemment, le Forum des partenaires de l'Afrique a mis sur pied un forum de dialogue entre le NEPAD/UA et le G8. En 2002, les chefs de gouvernement du NEPAD/UA ont demandé à l'OCDE et à la CEA d'élaborer une proposition commune d'examen mutuel de l'efficacité du développement, dont le premier rapport doit être présenté au printemps 2005. En outre, le secrétariat du NEPAD/UA a récemment fait des propositions d'examen régulier des performances de partenaires externes clé par rapport aux engagements pris et aux accords passés.

41 Tous ces mécanismes ont un rôle précieux à jouer, mais une certaine rationalisation s'impose. Un mécanisme institutionnalisé émanant de l'Afrique pour la surveillance complète des engagements des donateurs contribuerait fortement à obliger les donateurs à rendre compte de leurs actes. C'est à l'Afrique qu'il revient de prendre l'initiative à cet égard.

42 Cependant, aucun des mécanismes actuels ne rend compte de tout. D'une manière générale, ils ne mesurent pas les performances des donateurs par rapport à des engagements clairs, quantifiables et définis temporellement. C'est aux donateurs qu'il incombe de veiller à ce que leurs engagements soient transparents, clairs et mesurables. En outre, il n'existe aucun dispositif pour obliger ou encourager la mise en œuvre : l'impact de la plupart de ces mécanismes dépend actuellement de la volonté des donateurs de tenir compte de leurs résultats. Ce qui est nécessaire, c'est un dispositif qui repose sur le travail actuel mais qui ait une plus grande force obligatoire. Cette force obligatoire doit reposer sur des engagements clairs et sérieux dont la mise en œuvre, ou l'absence de mise en œuvre, est mesurée et publiée de manière très claire afin que les parlements et les peuples d'Afrique et d'ailleurs puissent vérifier s'ils sont honorés et réagir en conséquence.

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

43 L'unité de soutien devrait être en mesure de s'appuyer sur les informations résultant des analyses mutuelles existantes et des données disponibles au plan national et international. Il existe en effet une grande quantité de données disponibles qu'il serait facile d'assembler et de structurer. Le rapport devrait comporter un plan en vue de remédier aux éventuels défauts et devrait être publié. Inévitablement, le rapport donnerait une « vue d'ensemble », mais il serait complété par des débats bilatéraux avec des donateurs individuels et les gouvernements africains sur les mesures à prendre. La durée de vie de l'unité de soutien pourrait être limitée à cinq ans, période au cours de laquelle les mesures à court et moyen terme devraient être mises en œuvre et une orientation serait choisie pour le long terme. Si les donateurs trouvaient cet outil utile et jugeaient intéressant d'en faire une application plus large, il serait possible de le prolonger ou de le développer.

10.7 La volonté politique

44 Il ne sera pas possible de progresser sur ces questions en l'absence de volonté politique réelle, en Afrique et à l'échelon international. Pour que les pays développés prennent des mesures vigoureuses et soutenues afin de soutenir le développement en Afrique, l'Afrique doit devenir une question de politique intérieure dans les pays développés, ce qui nécessite un leadership politique et un soutien politique. Le soutien peut provenir des parlementaires, des électeurs, des médias, du secteur privé et de l'ensemble de la société civile. Bien que toutes ces sources de pression soient interdépendantes, elles ont chacune leur propre rôle à jouer. C'est le leadership politique né sous l'influence de la société civile et des campagnes en faveur du développement qui a abouti à la création de la Commission pour l'Afrique. Les médias ont également joué un rôle important à cet égard, par exemple, grâce aux agences d'aide bénévoles et aux gouvernements qui ont soutenu les communautés touchées par le tremblement de terre et le tsunami de décembre 2004.

45 Tous ces mécanismes sont plus efficaces lorsqu'ils établissent le lien avec les individus et les organisations d'Afrique et d'ailleurs. Par exemple, le point de vue et l'efficacité des parlementaires insistant sur une action coordonnée dans les pays développés auront probablement plus de poids s'ils reposent sur les interactions avec les parlementaires d'Afrique. Les pressions du secteur privé dans le domaine du commerce, de la transparence ou du VIH/SIDA ont beaucoup plus de force lorsqu'elles résultent d'une interaction et d'un partenariat avec l'Afrique. Le partenariat ne doit pas avoir lieu simplement entre les gouvernements.

46 La Commission a reçu des contributions d'un nombre incroyablement élevé de personnes et de groupes « faisant le lien » entre l'Afrique et le reste du monde. Ces partenariats vont des initiatives caritatives individuelles aux échanges entre des organisations culturelles allant des clubs de sport aux musées, et des jumelages scolaires ou communautaires aux échanges plus institutionnalisés entre syndicats ou associations professionnelles. Le Global Social Trust du BIT, par exemple, pilote actuellement un programme au sein duquel les membres de syndicats du Luxembourg contribuent au financement de cotisations d'assurance médicale pour les pauvres du Ghana. Les possibilités sont pour ainsi dire infinies.

47 Ces liens nécessitent un financement généralement relativement réduit mais peuvent faire une différence considérable dans la vie des gens en Afrique et ailleurs. Nous en appelons aux particuliers pour qu'ils réfléchissent aux possibilités, en faisant preuve d'imagination et de respect mutuel. Une idée très prometteuse qui nous a été présentée est celle des « groupes de seniors », groupes de personnes compétentes et expérimentées dans les pays développés qui souhaiteraient mettre leur expérience à profit. Il faudrait également encourager les jeunes des pays développés à aller travailler et étudier en Afrique. Nous attendons avec impatience l'initiative de la Commission de l'Union européenne relative à la création d'un cadre européen à cette fin, ainsi que l'intégration des pays africains dans son programme Youth, en vue de faciliter ce type de service volontaire en Afrique et de le reconnaître dans les programmes d'étude.

48 Grâce à leur dévouement et à leur énergie créatrice considérables, les organisations de la société civile peuvent changer les idées et les croyances. Elles peuvent diffuser les bonnes pratiques de manière très large, en établissant des liens avec le secteur privé. Surtout, les voix individuelles et les actions de masse au niveau local peuvent faire une différence profonde. C'est pourquoi l'appel mondial à la lutte contre la pauvreté lancé en 2005 est tellement important. L'histoire montre que ce type d'action peut être très efficace. Par exemple, Jubilee 2000, initiative lancée par deux personnes, a inspiré une

pétition signée par plus de 20 millions de personnes. Un million de personnes sont descendues dans la rue dans le monde pour demander que la dette des pays pauvres soit annulée et cela a amené les gouvernements des pays développés à s'engager à annuler 100 milliards d'USD de dette. De nombreux groupes sont très enthousiastes à l'idée de partager leur expérience et leurs compétences dans tous les domaines, de la science de l'ingénierie à la création et à la gestion d'une société de taxis efficace et dynamique.

49 Les membres de la diaspora africaine influencent également depuis longtemps le développement et la politique dans leur pays d'origine. Leur intervention, large de nature, va de la préconisation à la participation à la résolution des conflits, en passant par la demande de reddition de comptes aux gouvernements africains. La diaspora peut potentiellement apporter une contribution extrêmement précieuse, y compris en termes de sensibilisation culturelle et d'engagements à long terme. Son rôle important se reflète dans le nombre croissant d'organisations de la diaspora et leurs relations de plus en plus collaboratives avec les gouvernements d'Afrique et l'Union africaine. Par exemple, certains gouvernements réfléchissent à la question de la double nationalité pour les émigrés de la deuxième et de la troisième génération et à l'octroi de droits de vote aux expatriés.

50 Le succès des actions individuelles menées localement ne se limite pas aux pays développés. Par exemple, des enquêtes menées localement sur la prestation de services (afin de déterminer l'efficacité des services publics) ont joué un rôle crucial au Ghana, au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda et au Zimbabwe en ce qu'elles ont permis d'envoyer des messages puissants au gouvernement et ont abouti à des stratégies spécifiques d'amélioration de la prestation de services. En Zambie, la société civile a joué un rôle marqué dans la campagne menée contre le troisième mandat en 2001 et a continué à faire pression sur le gouvernement actuel en matière de réforme constitutionnelle et de lutte contre la corruption, avec un certain succès.

51 De nombreuses personnes physiques et morales ont consacré de leur temps et de leur énergie pour faire part de leurs idées à la Commission, soit en participant à la série de consultations que nous avons organisées soit en nous adressant des soumissions écrites. Nous avons soigneusement étudié leur point de vue pendant l'élaboration de notre rapport. Nous invitons tous ceux qui ont contribué à notre travail à continuer à appliquer l'enthousiasme dont ils ont fait preuve pour encourager les hommes politiques et les chefs d'entreprise à maintenir l'Afrique en haut de leur ordre du jour et à travailler avec eux à son développement.

52 Nous avons indiqué que le développement de l'Afrique doit être tiré en premier lieu par les actions menées en Afrique et que le soutien extérieur fera une différence colossale. La différence dépendra de la confiance entre les partenaires et, notamment, de la possibilité pour l'Afrique de compter sur ses partenaires pour maintenir un soutien régulier à long terme. Il n'y aura toutefois pas de tribunal pour obliger les pays développés à tenir leurs promesses. Seul le leadership politique puissant et le soutien tout aussi puissant des électeurs pourront les y obliger. Ce type d'intervention va bien au-delà des réactions à une famine ou à une tragédie particulière. La société civile des pays développés qui exige des actions à long terme devra également continuer à offrir son soutien et à faire campagne.

53 Un des avantages d'un consensus politique dans les pays développés est que l'ensemble de l'appareil étatique peut être encouragé à prendre des mesures à plus grande échelle et de manière plus cohérente. Nombre des décisions prises par les pays développés qui affectent les pays en développement concernent inévitablement les ministères du Développement, des Finances, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture, des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité. La cohérence des politiques et des actions entre ces ministères est cruciale. Pourtant, ils laissent souvent

l'impression de suivre des programmes séparés. C'est aux chefs de gouvernement qu'il incombe d'exiger la cohérence nécessaire. Ainsi, les sommets du G8 et de l'Union européenne en 2005, où l'Afrique figurera au centre du programme, fourniront une occasion spéciale de pousser les administrations nationales à prendre les mesures vigoureuses et cohérentes nécessaires pour une impulsion forte pour l'Afrique.

54 La cohérence entre les différents pays ne signifie de toute évidence pas que tous doivent faire la même chose. Chaque pays a ses propres points forts, ses rapports historiques, ses responsabilités et ses contraintes. Tous les pays ne sont pas soumis aux mêmes pressions et impératifs politiques. Certains pays ont des obligations administratives ou constitutionnelles qui les empêchent de participer à certains types d'initiative. D'autres tirent de grandes connaissances ou forces de leur structure industrielle – de l'agriculture ou des produits pharmaceutiques, par exemple. D'autres encore ont plus d'expérience dans le domaine de l'eau ou des infrastructures de transport. Un plan d'action cohérent s'appuiera sur les forces des différentes institutions et compétences de chaque pays. La cohérence ne signifie pas un modèle rigide ou une voie unique. Certains pays souhaiteront participer à une impulsion forte de manière largement multilatérale. D'autres voudront s'appuyer davantage sur leurs propres institutions. L'essentiel est que les pays développés apportent les ressources nécessaires et organisent les politiques et activités liées de manière complémentaire et cohérente. La meilleure façon de le faire est en soutenant explicitement et systématiquement les efforts des pays et institutions d'Afrique.

55 En définitive, ce sont les peuples d'Afrique et les citoyens du reste du monde qui doivent insister pour que des mesures soient prises, des mesures basées sur leurs objectifs communs et sur la solidarité qui sont à la base de l'humanité commune. Nous autres commissaires avons grande confiance en le pouvoir de la solidarité et de l'humanité commune. Nous avons pu voir leur valeur en travaillant ensemble et dans nos interactions et nos consultations en Afrique et ailleurs. Ce pouvoir crée l'énergie et l'engagement dont résultera la transformation essentielle à la renaissance de l'Afrique.

Recommandations pour que tout cela devienne une réalité

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

Renforcer les institutions multilatérales africaines

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

Changer les organisations multilatérales

Stratégie

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

Rôle

- Les pays d'Afrique devraient avoir un plus grand poids au sein des institutions multilatérales, principalement par une plus grande représentation aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI.
- Le leadership stratégique et la prise de décision au FMI et à la Banque mondiale devraient relever des organes de décision des pays membres. À cette fin, un comité de prise de décision, se composant de représentants politiques des pays membres, devrait être créé dans chaque institution.
- La désignation des responsables des institutions internationales devrait être décidée par concours ouvert en vue de trouver le meilleur candidat, et non pas selon la procédure traditionnelle qui limite les candidatures à certaines nationalités.
- Dans chaque pays bénéficiaire, le gouvernement et les donateurs devraient former des groupes de surveillance en vue d'évaluer la qualité de l'assistance et de la coordination des donateurs.
- Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait être élargi afin que l'Afrique y soit mieux représentée.

Mise en place de mécanismes de surveillance indépendants efficaces

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

