

Deuxième partie

L'analyse et les faits



Chapitre 1

Vue d'ensemble : pourquoi il faut agir

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Pourquoi l'Afrique ne peut pas attendre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Travailler en partenariat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 La communauté mondiale : responsabilités et priorités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

45 Ce ne sont pas seulement les niveaux de l'aide qui doivent changer. Au chapitre 9, nous identifions et recommandons d'autres moyens essentiels de soutenir le développement de l'Afrique – l'amélioration du versement de l'aide, la réduction et l'annulation de la dette et l'amélioration du comportement des autres pays. Premièrement, il faut réformer

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

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

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

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

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

* Les dépenses supplémentaires recommandées par la Commission sont de 1,1 milliard de dollars par an, soit 1,1 % du PIB en 2004. Les dépenses supplémentaires recommandées par la Commission sont de 1,1 milliard de dollars par an, soit 1,1 % du PIB en 2004.

** Les ressources intérieures sont estimées à 12,3 milliards de dollars par an, soit 12,3 % du PIB en 2004. Les ressources intérieures sont estimées à 12,3 milliards de dollars par an, soit 12,3 % du PIB en 2004.

Les dépenses supplémentaires recommandées par la Commission sont de 1,1 milliard de dollars par an, soit 1,1 % du PIB en 2004. Les dépenses supplémentaires recommandées par la Commission sont de 1,1 milliard de dollars par an, soit 1,1 % du PIB en 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3 Changement de méthode

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Résumé des principaux messages

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

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

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

Instaurer la paix et la sécurité (chapitre 5) :

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

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

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

Promouvoir le développement humain (chapitre 6) :

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

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

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

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

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

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

Percer sur les marchés mondiaux (chapitre 8) :

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

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

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

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

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

Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

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

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

Agir et obtenir des résultats (chapitre 10) :

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

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

