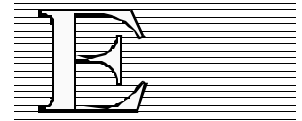




NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/COE/26/6
1^{er} mars 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence des ministres africains des finances,
de la planification et du développement économique/Quarantième
session de la Commission

Vingt-sixième réunion du Comité d'experts

Addis-Abeba
29 mars – 1^{er} avril 2007

Accélérer la croissance et le développement de l'Afrique pour réaliser les OMD:
Nouveaux défis et voie à suivre

Document de synthèse

Le présent document a été établi par la Commission économique pour l'Afrique, avec le concours du Groupe de l'appui aux OMD (Groupe pour la lutte contre la pauvreté - Bureau des politiques de développement) du PNUD et du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique. La Commission de l'Union africaine a également apporté un précieux concours sous forme d'observations et de conseils.

Table des matières

Liste des sigles	iii
Résumé	iv
A. Introduction	1
B. Évaluation des progrès accomplis par l’Afrique vers la réalisation des OMD	2
C. Les défis	4
1. Croissance, emploi et inégalité	4
2. Augmenter le financement de l’investissement dans le secteur privé	10
3. Environnement décisionnel - Planification et suivi des résultats	16
4. Paix et sécurité	21
5. Partenariats et mondialisation	22
D. La voie à suivre	23
1. Croissance, emploi et inégalité	23
2. Financement	25
3. Gouvernance, innovations institutionnelles, paix et sécurité	26
4. Respect des engagements pris dans le cadre des partenariats	29
E. Conclusion	30
Références	31

Liste des sigles

APD	Aide publique au développement
CEA	Commission économique pour l’Afrique
BAD	Banque africaine de développement
CER	Communautés économiques régionales
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EU	Union européenne
FFI	Facilité de financement internationale
FMI	Fond monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l’Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
Sida	Syndrome d’immunodéficience acquise
SRP	Stratégies de réduction de la pauvreté
UA	Union africaine
VIH	Virus de l’immunodéficience humaine

RÉSUMÉ

Introduction

1. En septembre 2007, nous serons à mi-chemin de l'échéance fixée pour la réalisation des Objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire pour le développement: l'an 2015. Adoptés en 2000, par les dirigeants du monde réunis à l'Organisation des Nations Unies pour le Sommet du Millénaire, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) récapitulent, sous forme d'objectifs et de cibles assortis de délais, l'engagement qu'a pris la communauté internationale de parvenir d'ici à 2015, à réduire de moitié l'extrême pauvreté et à améliorer les indicateurs clefs du développement humain par rapport à leur niveau de 1990. L'échéance approche à grands pas. Il est donc plus que temps pour les gouvernements africains et leurs partenaires du développement de mettre en place les investissements et les politiques nécessaires à la réalisation de cet engagement.

2. Les études récentes, y compris celles effectuées aux fins de la présente Conférence, montrent que l'Afrique risque de ne pas avoir atteint les Objectifs à la date fixée. Pour maintenir à leur niveau actuel (voire renforcer), la croissance et les efforts d'amélioration de la gouvernance, conditions nécessaires à la réalisation des OMD, l'Afrique devra surmonter des défis économiques, sociaux, humains et environnementaux considérables qui découlent de son histoire, de sa politique économique, de sa géographie, ainsi que des relations que les pays africains entretiennent entre eux et que le continent entretient avec l'ensemble de la communauté internationale.

3. On s'accorde sur certains points quant aux causes et aux conséquences possibles des lents progrès du continent mais bien des domaines demeurent sujets à controverse et font l'objet de nombreux débats. La gamme des actions que les pays d'Afrique doivent mener pour accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD est l'un d'eux.

4. Le présent document de synthèse a été établi à l'intention de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique¹ de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Son objectif est double: d'une part, mettre en évidence et énoncer quelques-uns des obstacles nouveaux à l'accélération de la croissance et du développement, une accélération nécessaire à la réalisation des OMD, et d'autre part soumettre à l'examen des ministres des options possibles dont ils débattront et sur lesquelles ils voudront peut-être s'entendre, afin d'ouvrir la voie à un renforcement des interventions qui permettront d'accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD dans la région.

5. Pour établir la présente synthèse, on s'est fondé sur divers documents - et conclusions des conférences ministérielles - dans lesquels sont envisagées des solutions pour accélérer les progrès du continent vers la réalisation des OMD. On s'est notamment référé à la Position commune africaine sur les OMD, élaborée par la CEA et la Commission de l'Union africaine (UA), au rapport de la Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni, et au rapport sur le projet Objectifs du Millénaire, «Investir dans le développement», qui énonce un ensemble de mesures dont certaines à «effet rapide». Par ailleurs, à la Conférence de 2005 qui avait pour thème les Documents de

¹ Ci-après dénommés les ministres.

stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les OMD et la responsabilité mutuelle, les ministres des pays membres de la CEA avaient recommandé que les pays arriment solidement leurs DSRP aux OMD, une recommandation dont se sont fait l'écho la Déclaration de mars 2006 issue de la Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, organisée conjointement par la CEA et la Commission de l'UA au Caire (Égypte), la Déclaration ministérielle publiée à l'issue de la Conférence des ministres de la CEA tenue en 2006 à Ouagadougou (Burkina Faso) et la Conférence ministérielle africaine sur le financement du développement tenue en mai 2006 à Abuja (Nigéria).

- *Des progrès vers la réalisation des OMD, mais à pas lents*

6. Si l'on dresse un tableau global des OMD en Afrique, on constate qu'à l'heure actuelle, moins d'une poignée de pays sont en voie de réaliser un nombre significatif d'Objectifs. Les pays qui se comportent le mieux sont pour la plupart en Afrique du Nord. Le tableau n'est cependant pas si sombre: on a constaté ces dernières années des évolutions positives qui donnent à espérer que le défi que constitue la réalisation des OMD sur le continent n'est peut-être pas insurmontable, pourvu que les mesures prises tant au niveau national qu'au niveau international soient renforcées dans un certain nombre de domaines critiques.

7. Il est encourageant de constater que la réalisation des OMD fait l'objet en Afrique d'un engagement soutenu et largement partagé, en particulier aux plus hauts niveaux de décision. L'Union africaine a inscrit les OMD au centre de sa vision du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et a manifesté concrètement sa volonté d'en accélérer la réalisation, en adoptant une Position commune à son Sommet de 2005. En 2005, l'Assemblée de l'Union africaine a chargé la Commission de l'UA de suivre la réalisation des OMD en Afrique, en collaboration avec la CEA et la Banque africaine de développement notamment, et de lui faire rapport. L'Union africaine a réitéré son engagement en faveur des OMD à son Sommet de Banjul, en 2006, et s'est engagée plus avant en recommandant des mesures concrètes pour accroître l'effort. Enfin, les ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, ainsi que les responsables des principaux ministères techniques ont constamment placé les OMD au centre de leurs débats à toutes les conférences et réunions, en particulier depuis 2005.

8. Les dirigeants africains sont par ailleurs signataires du Document final du Sommet mondial de 2005, qui stipule que les pays où sévit une extrême pauvreté doivent, d'ici à la fin de 2006, adopter et mettre en application des DSRP ou des plans nationaux de développement élaborés sur la base des OMD. On peut mesurer les progrès faits depuis deux ans. Les perspectives offertes par les initiatives à effet rapide, comme par exemple la distribution gratuite de moustiquaires anti paludisme et la subvention des repas scolaires, suscitent un regain d'intérêt, les pays qui les ont mises en œuvre enregistrant des progrès vers la réalisation de plusieurs OMD. Pour que les OMD puissent se concrétiser sur le continent, il est indispensable de renforcer ces interventions dans le cadre de la planification afin d'accélérer la croissance et le développement. Mais des difficultés considérables doivent encore être surmontées ou du moins atténuées.

- *Les défis*

9. De nombreux pays africains connaissent depuis peu une croissance supérieure à 5% par an, mais un grand nombre enregistrent des taux de croissance plus faibles, voire négatifs. Pour beaucoup de pays donc, le principal défi à relever sera celui de la croissance, une croissance qu'il faudra maintenir et porter à un niveau supérieur. Depuis l'indépendance et de nos jours encore, l'une des grandes difficultés pour la plupart des pays africains a été de relever les rendements agricoles et de transformer le secteur rural. Le faible degré de développement du secteur agricole favorise la pauvreté, la famine et un mauvais état de santé qui font que la population est plus vulnérable au VIH/sida et à d'autres maladies. Pour résoudre ces problèmes il faudra accroître sensiblement les interventions sur les marchés des intrants et des produits et sur les marchés à l'exportation.

10. Le changement climatique est un autre défi qu'il faudra relever. La variabilité du climat nuit à la croissance du secteur agricole mais aussi du secteur manufacturier (par le biais notamment des incidences sur le débit des barrages hydroélectriques). On prend de plus en plus conscience des problèmes que pose la gestion du changement climatique et de l'impact qu'aurait sans nul doute un échec sur les progrès vers la réalisation des OMD. Il faut d'urgence se pencher sur la question de l'eau car la crise, qui est une résultante du changement climatique, menace. L'eau est un facteur essentiel dans la réalisation de tous les autres OMD. Les difficultés d'accès à de l'eau salubre et les problèmes d'hygiène et d'assainissement contribuent, dans une grande mesure, à un taux de mortalité élevé chez les enfants et les personnes âgées.

11. D'autres défis sont à relever: la création d'emplois et la question connexe d'une inégalité croissante et les mutations sociales rapides, en particulier l'urbanisation croissante et le problème persistant de l'inégalité des sexes. La question de la réalisation des OMD relatifs à l'égalité des sexes et à la santé maternelle suscite tout particulièrement des inquiétudes. Si de nombreux pays ont fait quelque progrès vers la cible qu'est la parité hommes-femmes dans l'enseignement, le niveau de réalisation demeure dans l'ensemble faible, en particulier dans l'enseignement supérieur.

12. Il faudra aussi relever le défi qui consistera à accroître le financement et les investissements dans le secteur public, afin de supprimer les goulets d'étranglement qui freinent la croissance dans des secteurs critiques. La mobilisation de moyens de financement en faveur de l'investissement dans le secteur public et des dépenses liées aux OMD est encore loin d'être suffisante au regard des besoins du continent, même si l'allégement de la dette a permis de dégager des ressources supplémentaires. Le montant des investissements directs étrangers et de l'aide publique au développement (APD) est en augmentation, de même que l'effort de mobilisation des ressources intérieures en Afrique et l'aide en provenance de pays comme la Chine et l'Inde.

13. Le mauvais état de l'infrastructure en Afrique est un obstacle considérable au développement des marchés intérieurs, à l'intégration régionale et à l'accès équitable aux services sociaux, et par conséquent à la croissance. À cela s'ajoute un défi fondamental et complémentaire qui est celui de l'accroissement de l'investissement dans le capital humain et dans les capacités individuelles. L'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, et la protection sociale sont des éléments essentiels de la constitution du capital humain d'un pays et par conséquent de la

réalisation des OMD. Mais récemment encore, l'investissement dans ces secteurs était en recul dans de nombreux pays d'Afrique.

14. Un dernier ensemble de défis concerne la planification, l'environnement décisionnel, le suivi des mesures prises et le contrôle des résultats. Les pays devront élaborer et mettre à exécution des cadres de planification établis sur la base des OMD et conformes aux dispositions du Document final du Sommet mondial de 2005. Il faudra aussi que les pays parviennent à mieux gérer la marge de décision et le volant budgétaire dont ils commencent à disposer par suite de l'allégement de la dette, de la stabilisation ou de l'augmentation du cours des produits de base, de l'augmentation de l'aide publique au développement et des efforts accrus de mobilisation des ressources intérieures. Par ailleurs, nombreux sont les pays qui continuent à se heurter à des difficultés lorsqu'il s'agit d'améliorer les données dont ils auraient besoin pour suivre les progrès réalisés, contrôler les dépenses liées aux OMD et prendre des décisions.

15. Enfin, il sera indispensable d'assurer la paix et la sécurité pour mettre efficacement la mondialisation et les partenariats nationaux et internationaux au service de la croissance et du développement.

- *Voie à suivre et questions à examiner*

16. Les pays africains ont à leur disposition tout un choix de politiques et de mesures qu'ils peuvent mettre en place pour accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD. Les ministres, et les experts qui les accompagnent, sont invités à en débattre et à adopter un plan d'action qui indiquera la voie à suivre.

17. S'agissant de la croissance, de l'emploi et de l'inégalité, les questions suivantes ont été recensées et pourraient être soumises à examen:

- Dans quelle mesure les plans nationaux de développement visant à la réalisation des OMD en Afrique sont-ils devenus plus ambitieux et que devraient faire les ministres s'ils ne le sont pas assez? Ces plans sont-ils cohérents ?
- Que peuvent faire les pays pour améliorer les statistiques qui servent à planifier, à décider de stratégies, à contrôler et à évaluer ? Doivent-ils se concentrer sur un ensemble restreint d'indicateurs prioritaires ?
- Quels politiques, programmes et projets spécifiques les pays devraient-ils adopter à titre de mesure minimale pour accroître l'effort? Comment ceux-ci seront-ils financés?
- Quel ensemble de mesures d'incitation les ministres devraient-ils adopter pour favoriser la diversification de l'industrie et de l'agriculture et faire en sorte que le secteur privé tire mieux parti de la science et de la technologie?
- Quels mécanismes de financement les pays devraient-ils envisager pour développer l'infrastructure régionale nécessaire à l'intégration des marchés à l'échelon régional - comme proposé dans le plan d'action à court terme du NEPAD pour l'infrastructure – et la gestion des ressources transfrontières comme l'eau et d'autres biens publics régionaux (notamment la lutte contre les maladies infectieuses)?

- Dans quelle mesure une réforme foncière en général et une redistribution des terres sont-elles réalisables en Afrique, et sont-elles essentielles pour accélérer la croissance et le développement dans la région ?

18. S'agissant de la mobilisation du financement en vue d'une accélération de la croissance et du développement et, partant, de la réalisation des OMD en Afrique, les questions suivantes sont à examiner:

- Quelle place pourraient avoir les partenariats public - privé et les capitaux privés dans le financement des projets de développement en Afrique? Quelles mesures d'incitation les ministres devraient-ils prendre pour favoriser le financement privé des projets de développement? Quels tarifs devraient être pratiqués pour limiter les effets négatifs sur les pauvres?
- Quels nouveaux mécanismes de financement internes (émission d'obligations pour financer les infrastructures, par exemple) les pays peuvent-ils envisager pour financer les interventions indispensables pour passer à la vitesse supérieure?
- Quelles mesures (regroupements au sein du secteur bancaire, services bancaires itinérants, réseaux de microfinancement, par exemple), et notamment quelles mesures d'incitation (fiscalité et taux d'intérêt), les pays devraient-ils prendre pour favoriser la mobilisation des ressources internes, essentielle à l'élargissement de leur marge budgétaire?

19. Dans les domaines de la gouvernance, des innovations institutionnelles et de la paix et de la sécurité, les ministres et les experts sont invités à examiner les questions suivantes:

- Dans quelle mesure le fédéralisme ou la décentralisation budgétaires pourraient-ils contribuer à accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD? Comment les autorités infranationales peuvent-elles être mises à contribution?
- Comment renforcer la contribution du secteur privé et des autres acteurs non gouvernementaux?
- Quelle place pourraient avoir les programmes de transferts sociaux en Afrique et quelles pourraient en être les incidences financières ?
- Quelles mesures les pays peuvent-ils prendre pour que les institutions puissent mieux suivre et contrôler les dépenses liées aux OMD?
- En quoi le Mécanisme d'évaluation intra-africaine et les rapports annuels sur les OMD peuvent-ils galvaniser l'action publique en faveur des OMD? Que pourrait-on faire de plus à cet égard?
- Compte tenu des soucis croissants concernant le financement du Mécanisme d'évaluation intra-africaine, une généralisation des indicateurs issus du Mécanisme pourrait-elle renforcer sa crédibilité en tant qu'important complément des OMD ?
- Dans quelle mesure la décentralisation budgétaire (fédéralisme budgétaire) pourrait-elle favoriser l'harmonisation et le renforcement de l'action menée, en vue de la réalisation des OMD?
- Une transparence et une responsabilisation accrues dans la gestion financière du secteur public peuvent-elles réduire les conflits et, partant, contribuer à créer un

climat favorable à la croissance économique et à l'accélération des progrès vers la réalisation des OMD?

20. Enfin, s'agissant des partenariats et du respect des engagements, les questions suivantes sont soumises à examen:

- Comment les pays africains peuvent-ils faire en sorte que les principes et indicateurs énoncés dans la Déclaration de Paris soient mis en pratique?
- Comment inciter la communauté internationale à respecter les engagements qu'elle a pris vis-à-vis de l'Afrique, notamment en 2005?
- Quel rôle la CEA, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et les communautés économiques régionales devraient-elles jouer dans la mobilisation de l'action internationale visant à renforcer les interventions en vue de la réalisation des OMD?

- *Conclusion*

21. La volonté politique et un engagement résolu de la part des dirigeants sont la condition préalable à un accroissement des interventions destinées à accélérer la croissance et le développement en Afrique en vue de la réalisation des OMD. Il faudra qu'il y ait la volonté d'appliquer efficacement et avec diligence des politiques et des stratégies qui sont déjà au programme de trouver des solutions nouvelles à des problèmes anciens ou naissants, et d'envisager de nouvelles possibilités. L'État aura un rôle essentiel à jouer à cet égard. Il a la charge de veiller à ce que les ressources soient allouées de façon efficace et d'assurer le financement d'investissements d'ancrage comme l'infrastructure. Au bout du compte, pour réaliser les OMD il faudra manifester une ambition nationale et internationale partagée, sous la conduite de dirigeants résolus, afin d'améliorer les perspectives des membres les plus vulnérables de la société.

A. Introduction

22. En septembre 2007, on sera à mi-chemin de l'échéance fixée pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): l'an 2015. Celle-ci se rapproche à vive allure, rappelant aux gouvernements des pays africains et à la communauté internationale que bientôt il sera trop tard pour réaliser les investissements et mettre en place les politiques nécessaires à la concrétisation de l'engagement qui a été pris. Il ressort clairement des récentes études que si l'Afrique veut maintenir (et améliorer) ses bons résultats actuels en matière de croissance et si elle veut continuer d'améliorer la gouvernance pour réaliser les OMD, il lui faudra relever d'importants défis économiques, sociaux, humains et environnementaux. Ces défis – qui sont directement issus des OMD- sont liés à l'histoire, à la politique économique et à la géographie du continent ainsi qu'aux relations que les pays africains entretiennent entre eux et avec la communauté internationale.

23. Les OMD sont assortis de délais de réalisation. Ils traduisent l'engagement qu'a pris la communauté internationale d'obtenir, d'ici à 2015, une réduction de moitié de l'extrême pauvreté et une amélioration des indicateurs clefs du développement humain par rapport à leur niveau des années 90. Adoptés au Sommet du Millénaire des Nations Unies, en 2000, dans le cadre de la Déclaration du Millénaire, par les dirigeants du monde entier, les OMD servent de point d'ancrage à la mobilisation de l'action internationale en faveur du développement humain et fournissent un cadre à l'action nationale. Au Sommet mondial de 2005, la communauté internationale a évalué les progrès accomplis dans la réalisation de ces Objectifs. Il est ressorti de cette évaluation que, globalement, les pays faisaient des progrès.

24. Cependant, ces progrès variaient selon les régions, l'Afrique dans son ensemble, et l'Afrique subsaharienne en particulier, avançant plus lentement, au risque de ne pas atteindre les Objectifs à la date fixée. Dans sa déclaration finale, le Sommet a donc réaffirmé l'engagement de la communauté internationale concernant la réalisation de ces Objectifs et invité les pays en situation d'extrême pauvreté à «adopter, avant 2006, et mettre en œuvre des stratégies nationales de développement pour atteindre les objectifs de développement internationalement convenus, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire»².

25. La lenteur des progrès accomplis par l'Afrique vers la réalisation de ces Objectifs, malgré la persistance de la croissance dans la région, suscite de sérieuses inquiétudes. Les causes et les conséquences possibles de cette lenteur ont été largement examinées par les pouvoirs publics africains, les institutions de Bretton Woods, les milieux universitaires et les organismes des Nations Unies³. Tous sont d'accord sur certains points, mais bien des questions continuent de susciter des débats houleux. L'une d'elles concerne l'ensemble des mesures que les pays africains devraient adopter et mettre en œuvre pour accélérer la croissance et le développement, afin de réaliser les OMD.

²Document final du Sommet mondial de 2005, par. 22a.

³Voir, par exemple, Sachs et al. (2004): «Ending Africa's Poverty Trap», Brookings Institution. Voir aussi CEA, Rapport économique sur l'Afrique, 2005 et Issues Paper, Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, Abuja; et «Revue de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le développement: une Position commune africaine», Union Africaine, 2006.

26. Le présent document de synthèse a été établi à l'intention de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique⁴ que la Commission économique pour l'Afrique (CEA) organise en 2007. Il vise un double objectif: d'une part, mettre en évidence certains des défis qu'il faudra relever pour accélérer la croissance et le développement afin de réaliser les OMD et, d'autre part, proposer un ensemble de mesures à soumettre à l'appréciation des ministres en vue d'élaborer des stratégies qui permettront d'intervenir plus efficacement.

27. Le document s'inspire de diverses études, rapports et actes de la Conférence des ministres relatifs aux moyens par lesquels pourrait être accéléré le progrès du continent vers la réalisation des OMD. La CEA et la Commission de l'Union africaine (CUA), par exemple, ont publié en 2005 une «Position commune africaine sur les OMD» qui comprend un ensemble de propositions. Le rapport de la Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni contient aussi des propositions, tout comme le rapport du Projet Objectifs du Millénaire intitulé «Investir dans le développement», qui énonce un certain nombre de mesures dont quelques-unes «à gain rapide».

28. La Conférence des ministres de 2005 qui avait pour thème «DSRP, OMD et responsabilité mutuelle», a vivement recommandé aux pays d'aligner leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) sur les OMD. En mars 2006, la «Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)», organisée conjointement par la CEA et la CUA, au Caire (Égypte), a appelé les pays africains à intensifier leurs efforts pour atteindre les OMD. Cet appel a été réitéré à la Conférence des ministres de 2006, à Ouagadougou, et à la Conférence ministérielle africaine sur le financement de développement, tenue à Abuja.

29. Le document est organisé comme suit: la Section II présente une brève évaluation des progrès accomplis par l'Afrique vers la réalisation des OMD. La section III fait un tour d'horizon des défis que le continent devra relever pour accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD. La section IV, enfin, indique, à la lumière de deux précédentes sections, la voie à suivre, sous forme de thèmes de discussion.

B. Évaluation des progrès accomplis par l'Afrique vers la réalisation des OMD

30. Comme on l'a vu dans l'introduction, en septembre 2007 on sera à mi-chemin de l'échéance de 2015. Cette date pourrait sonner comme un avertissement destiné à rappeler aux pays africains qu'il leur faut passer à la vitesse supérieure s'ils veulent réaliser les OMD. Les récentes études montrent en effet que le continent risque fort de ne pas parvenir à les réaliser tous. Il ressort de données globales qu'à l'heure actuelle seul un petit nombre de pays de la région sont en voie de réaliser un ensemble significatif d'OMD, les pays d'Afrique du Nord affichant les meilleurs résultats. Toutefois, la situation n'est pas si catastrophique. Des évolutions positives constatées, ces dernières années, indiquent que les obstacles à la réalisation des OMD sur le continent ne sont pas insurmontables, à condition que soient prises au niveau national et international des mesures pour améliorer certains domaines critiques, comme nous le verrons à la section suivante.

31. Sur le plan positif, les OMD continuent de susciter dans la région un engagement général et soutenu, en particulier aux plus hauts niveaux de décision. Ces trois dernières années, les pays et

⁴ Abrégée dans la suite du présent document en «Conférence des ministres»

les dirigeants politiques africains ont fait montre d'un engagement croissant en ce qui concerne les OMD. L'Union africaine a réservé aux OMD une place centrale dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et elle s'est explicitement engagée à en faciliter la réalisation accélérée, en adoptant une Position commune à son Sommet de 2005. Elle a ultérieurement présenté sa Position commune au Sommet du G-8 à Gleaneagles et à la communauté internationale, au Sommet mondial de 2005. La même année, l'Assemblée de l'Union africaine a demandé à la CUA, en collaboration avec la CEA et la Banque africaine de développement (BAD), de suivre la réalisation des OMD en Afrique et de lui faire rapport à ce sujet. L'Union africaine a en outre réitéré son engagement en ce qui concerne les OMD à son Sommet de Banjul, en 2006, et lui a donné plus de poids en recommandant des mesures concrètes en vue d'accroître les efforts pour qu'ils soient réalisés. Comme indiqué dans l'introduction du présent document, à chaque conférence et réunion, les ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, et les ministres chargés des secteurs clefs placent les OMD au centre des débats, surtout depuis 2005.

32. Conscients de la nécessité d'agir d'urgence pour accélérer les progrès vers la réalisation des OMD, les dirigeants du monde ont décidé, au Sommet mondial de 2005, que les pays connaissant une extrême pauvreté adopteraient en 2006 au plus tard et mettraient en œuvre des stratégies nationales de développement pour atteindre les buts et objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les Objectifs du Millénaire pour le développement⁵. Pour que les OMD, qui sont assortis de délais, fassent l'objet de mesures concrètes inscrites dans les plans nationaux, il faut mettre en place des stratégies suffisamment ambitieuses et complètes pour couvrir l'ensemble des besoins et des domaines, en s'aidant d'une politique de financement et d'un cadre macroéconomique dynamiques et en s'appuyant sur une stratégie de mise en œuvre qui comprenne des mesures pour surmonter les contraintes de capacité.

33. On enregistre depuis deux ans quelques progrès tangibles dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies et de plans fondés sur les OMD. Grâce à l'impulsion initiale donnée par le Projet Objectifs du Millénaire⁶, puis par le PNUD, dans le cadre d'un large partenariat associant les partenaires de développement, les organismes des Nations Unies, la CEA et les institutions de Bretton Woods, 35 pays africains se sont lancés dans la préparation et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action nationaux fondés sur les OMD⁷. Dans tous ces pays, les capacités voulues, même si elles sont de qualité variable, ont été créées pour évaluer les besoins, et des efforts considérables ont été déployés pour faire en sorte que les plans conçus sur la base de cette évaluation tiennent compte des OMD.

34. Grâce aux perspectives qu'elles offrent, les initiatives à effet immédiat, comme la distribution gratuite de moustiquaires et les subventions alimentaires pour les écoles, ont rencontré un succès croissant du fait que les pays qui les mettent en œuvre ont progressé vers la réalisation de plusieurs des Objectifs. Il est donc indispensable de renforcer ces interventions, dans le cadre d'une planification, et d'accélérer la croissance et le développement pour que les OMD soient atteints en

⁵ Résolution 60/1, 2005 (A/RES/60/1), par.22 a.

⁶ Le Projet a pris fin en décembre 2006.

⁷ Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo.

Afrique. Mais pour ce faire, des difficultés importantes doivent être surmontées ou du moins atténuées.

C. Les défis

35. L'examen des progrès accomplis vers la réalisation des OMD révèle un certain nombre de difficultés - certaines nouvelles, d'autres anciennes - qui entravent la croissance et le développement. La plupart de ces difficultés étant interdépendantes, l'action doit être menée sur plusieurs fronts à la fois. La présente section passe en revue quelques-uns des défis à relever. Autant certains font l'objet d'une entente quant à l'analyse qui en est faite, autant d'autres continuent de susciter de vives controverses. On les a regroupés en cinq grandes catégories:

- Croissance, emploi et inégalité;
- Augmenter le financement de l'investissement dans le secteur public;
- Environnement décisionnel;
- Paix et sécurité;
- Partenariats et mondialisation.

1. Croissance, emploi et inégalité

- *Soutenir et renforcer la croissance*

36. Pour nombre de pays africains, obtenir qu'il y ait croissance, et en particulier une croissance qui dure, reste un défi majeur. Ces dernières années, de nombreux pays ont réalisé une croissance annuelle de plus de 5%, tandis que beaucoup d'autres restaient à la traîne. Ces deux groupes de pays ne se heurtent pas aux mêmes problèmes. Pour les économies en croissance, le défi est double : soutenir la croissance (c'est-à-dire éviter les effondrements qui ont marqué par le passé les expériences de croissance en Afrique) et la porter à 7%, taux minimum jugé aujourd'hui nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015 et réaliser les OMD. Pour les autres, la difficulté est de déclencher la croissance en tirant parti du potentiel de production du secteur privé, et en particulier du secteur informel – où les filles et les femmes sont sur-représentées - et des pauvres, lesquels demeurent largement sous-utilisés, comme l'attestent les taux élevés de sous-emploi et de chômage.

37. De bonnes politiques sont cruciales pour instaurer la croissance. Tout indique que le relèvement général de la qualité des politiques économiques et des modes de gestion a aussi été un facteur⁸ dans les récentes améliorations des résultats économiques en Afrique (CEA, 2001 et 2007). À cet égard, la principale difficulté sera de maintenir voire de renforcer les politiques qui expliquent les bons résultats. Il faudra soutenir l'effort pour créer un environnement favorable à la croissance du secteur privé et à la création d'emplois. Il faudra aussi créer les conditions qui permettront d'exploiter le potentiel du secteur informel. Parallèlement, il faudra créer un système financier favorisant la stabilité macroéconomique et les petites entreprises, bannir l'exclusion fondée sur le sexe, l'ethnie, la religion et le statut social, et réduire les inégalités dans la répartition des ressources productives et l'accès à ces ressources. Ce dernier élément suppose des réformes

⁸ Une demande accrue pour les produits exportés par l'Afrique, en particulier les produits des industries extractives, dont le pétrole et le gaz, une embellie des conditions climatiques et une amélioration des termes de l'échange résultant de la demande croissante en provenance de la Chine et de l'Inde, sont d'autres facteurs.

foncières, l'accroissement des dépenses en faveur des pauvres, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé (comme on le verra plus loin), et l'accès au microcrédit.

- ***Accroître la productivité agricole et accélérer la transformation rurale***

38. L'accroissement de la productivité agricole et la mutation des zones rurales sont des éléments clefs de la réalisation de l'Objectif 1⁹ et des OMD relatifs à la santé (Objectifs 4, 5 et 6). En effet, l'emploi, en Afrique, reste largement tributaire de l'agriculture et la plupart des Africains vivent encore en zone rurale. Un accroissement de la productivité agricole aura en outre des répercussions positives sur la condition des femmes car une large part de la population féminine en Afrique dépend de l'agriculture non seulement pour la nourriture mais aussi pour le revenu. Pour ce faire, il faudra porter à un degré supérieur les interventions en faveur d'un accroissement de la productivité agricole, laquelle est toujours entravée par sa dépendance à l'égard des conditions naturelles.

39. Une agriculture peu développée signifie pauvreté, faim, mauvaise santé, et une vulnérabilité accrue aux maladies, notamment au VIH/sida. D'autres facteurs interviennent pour freiner la croissance de l'agriculture africaine, dont les principaux sont la politique de protectionnisme agricole des pays développés, l'insuffisance des investissements visant à accroître la productivité agricole, les difficultés d'accès à l'eau, et la variabilité et le changement climatiques. L'appauvrissement des sols, la dégradation des terres, la sécheresse et les inondations se conjuguent au réchauffement de la planète et à l'accès limité aux marchés et aux services de vulgarisation pour freiner le développement de l'agriculture en Afrique. Seule une petite partie des terres arables du continent est irriguée. La mouche tsé-tsé limite les pâtures accessibles aux troupeaux. Les engrais sont peu utilisés. Les revenus ruraux sont instables du fait que la production agricole dépend presque exclusivement de la pluviométrie et du temps, très instable. Des efforts sont faits cependant à l'échelle du continent pour trouver une solution à la faible productivité de l'agriculture (voir encadré 1).

⁹ Au titre du premier OMD, les pays se sont engagés à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de gens souffrant de la faim.

Encadré 1: Accomplir une révolution verte en Afrique - Le Sommet d'Abuja sur les engrais

En Afrique, une augmentation de la production agricole inscrite dans la durée est un élément essentiel de la croissance économique et du développement. Mais cet objectif s'est jusqu'à présent dérobé. Pour tenter de le réaliser, les chefs d'État et de gouvernement africains ont adopté le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique comme cadre de la croissance agricole, de la sécurité alimentaire et du développement rural. Dans le Programme, ils se sont fixé pour objectif une croissance de la production agricole de 6% par an, un objectif qu'ils considèrent comme essentiel à la réalisation du premier OMD : réduire la pauvreté et la faim de moitié d'ici à 2015.

La médiocre fertilité des sols est l'une des causes principales de la persistance de l'insécurité alimentaire en Afrique. La situation est critique en Afrique subsaharienne, où les agriculteurs n'utilisent en moyenne que 8 kg d'engrais par hectare et par an, soit une consommation bien inférieure aux 100 à 200 kg qui sont la norme dans les régions qui ont connu un accroissement rapide de la productivité agricole.

Sachant combien il importe de rendre les intrants plus accessibles si l'on veut réaliser les OMD, les représentants des gouvernements africains et des parties prenantes du secteur agricole ont organisé le Sommet africain sur les engrais, à Abuja du 9 au 13 juin 2006. Le Sommet avait pour objectif de forger un consensus autour des questions clefs relatives à l'utilisation des engrais en Afrique et de convenir d'une stratégie pour mettre en place un plan d'action africain sur les engrais, qui permette à des millions d'agriculteurs pauvres d'accéder rapidement aux engrais et aux autres intrants susceptibles d'accroître la production et d'aider à réaliser la sécurité alimentaire.

Dans la Déclaration d'Abuja sur les engrais pour une révolution verte africaine publiée à l'issue du Sommet, les dirigeants africains ont proclamé que l'engrais était un «produit stratégique sans frontières» et convenu que les États membres de l'Union africaine accéléreraient l'accès des agriculteurs aux engrais lorsqu'ils en ont besoin. Douze mesures clefs ont été adoptées dans le but de favoriser la révolution verte en Afrique. Il convient en particulier de noter la résolution prise par les États membres de l'UA de porter la consommation d'engrais à un niveau moyen d'au moins 50 kg par hectare d'ici à 2015, contre 8 kg actuellement. A cette fin, la Déclaration recommande l'élimination des taxes et des droits de douane sur les engrais et sur les matières premières entrant dans leur fabrication.

Les participants au Sommet sont également convenus d'un plan d'action afin de traduire cette Déclaration en mesures concrètes, au moyen du développement de réseaux de commercialisation d'intrants agricoles dans les campagnes africaines; de la création de dispositifs nationaux de garantie des prêts pour l'achat d'intrants agricoles; de l'octroi de subventions "intelligentes" pour faire en sorte que les petits exploitants pauvres puissent se procurer des engrais; de la création de centres régionaux d'achat et de distribution d'engrais, de l'élimination des barrières commerciales et de la promotion de la production locale d'engrais. Les participants au Sommet ont aussi demandé à la Banque africaine de développement, assistée de la CEA, de créer un mécanisme africain de financement pour le développement des engrais.

Source: FIDA, 2006

40. Pour augmenter les rendements agricoles et parvenir à une transformation rurale, il faut donc agir aux niveaux national, sous-régional et continental, et intervenir sur le marché des intrants et sur celui des produits.

- *Changements climatiques – un problème sous-estimé*

41. Les changements climatiques représentent une grave menace pour l'avenir de l'Afrique (Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni). Il faut s'attendre à ce qu'ils aient des répercussions considérables sur la diversité biologique et que les pauvres soient plus exposés encore aux catastrophes naturelles. Les changements climatiques et la variabilité du climat se traduiront par une baisse de la pluviométrie moyenne, ce qui ne sera pas sans conséquences pour l'agriculture. Au Sahel, par exemple, on a constaté une baisse de 25 % de la pluviométrie au cours de ces 30 dernières années¹⁰. Des données présentées à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 2006 indiquent que l'Afrique pâtit, à l'évidence, du réchauffement de la planète. Le désert, en particulier dans la région du Sahel ouest-africain, gagne du terrain à un rythme alarmant. D'après des rapports de l'Office fédéral nigérian pour la protection de l'environnement (Nigerian Federal Environmental Protection Agency – FEPA), chaque année, plusieurs villages disparaissent au Nigéria, engloutis par les sables du Sahara, et d'après la Banque mondiale, la variabilité des pluies réduit d'un tiers environ le potentiel de croissance de l'Éthiopie¹¹.

42. Les changements climatiques et la variabilité du climat ont pour effet d'aggraver la pauvreté dans les zones rurales, d'accroître l'insécurité alimentaire et la famine et de réduire les avantages que le continent pourrait tirer des exportations agricoles. Dans le Sahel ouest-africain, le manque d'eau saute aux yeux. On voit les lacs et les rivières se rétrécir. C'est le cas par exemple du Lac Tchad. Or, l'eau est un intrant essentiel pour la réalisation des OMD. Par ailleurs, le manque d'eau salubre et de réseaux d'assainissement et les problèmes d'hygiène sont en grande partie la cause de taux élevés de mortalité parmi les enfants et les personnes âgées. D'après l'UNICEF (2006), plus de 1,5 million d'enfants meurent chaque année, faute d'eau salubre et de conditions d'hygiène et d'assainissement élémentaires. Le PNUD (2006) a calculé que le déficit en eau et en services d'assainissement coûtait chaque année à l'Afrique subsaharienne 5 % environ de son PIB (soit 28,4 milliards de dollars). Le réchauffement de la planète risque d'exacerber une crise due à une collecte de l'eau déficiente et à de mauvaises méthodes de gestion.

43. La variabilité du climat nuit également à l'efficacité d'infrastructures aussi essentielles que l'alimentation électrique. Nombre de pays africains dépendent de l'énergie hydraulique pour la production d'électricité. Or, le niveau des eaux a baissé ces dernières années, entraînant des délestages, voir des coupures totales d'électricité, dans plusieurs pays. La baisse de production électrique a des répercussions aussi bien sur la productivité agricole que sur la productivité industrielle. Des données empiriques indiquent que la hausse des températures sur les hauts plateaux africains favorise la propagation de maladies comme le paludisme. Pour relever les défis de la santé publique, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire et accroître la productivité industrielle et agricole globale en Afrique, il faudra que le continent trouve des solutions pour réduire les effets des changements climatiques ou s'y adapter¹², et notamment mieux gérer la variabilité climatique.

¹⁰ Commission for Africa (Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni), idem.

¹¹ Cité dans PNUD, 2006.

¹² Ces points figuraient parmi les principales questions examinées au Sommet de l'Union africaine de 2007, qui avait pour thèmes la science et la technologie et le changement climatique.

- ***L'emploi – un facteur essentiel de création de richesses et de réduction de la pauvreté***

44. La croissance que l'Afrique connaît depuis un certain temps ne s'est pas traduite par une importante création d'emploi. Or, pour accélérer la croissance et le développement, en vue de réaliser les OMD, il faudrait que des emplois soient créés pour la plus grande partie de la population. Dans cette perspective, le déficit de création d'emplois amène à s'interroger sérieusement sur la capacité du continent d'accélérer la réduction de la pauvreté et la création de richesse. D'après la CEA (2006), l'une des principales causes de cet état de choses est que l'agriculture a été délaissée au profit de secteurs à forte intensité de capital comme les mines et la production de pétrole et que l'effort s'est concentré sur le secteur des ressources minières. Il en est résulté une baisse importante de la productivité agricole, un sous-emploi élevé dans les zones rurales et du chômage.

45. Pour trouver des solutions à ce problème, l'Union africaine a organisé en 2004 à Ouagadougou, au Burkina Faso, un Sommet extraordinaire sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique, à l'issue duquel il a été décidé que les États membres de l'UA devaient faire explicitement de la création d'emplois un objectif central de leurs politiques économiques et sociales, aux niveaux national, sous-régional et régional. Un plan d'action relatif à la mise en application des conclusions du Sommet a été adopté, ainsi qu'un mécanisme de suivi. Les participants au Sommet sont également convenus de faire figurer les initiatives de création d'emplois et de réduction de la pauvreté parmi les indicateurs dans le Mécanisme d'évaluation intra-africaine du NEPAD.

46. Les Ministres des finances, de la planification et du développement économique se sont à leur tour saisis de la question à la Conférence des ministres de la CEA, tenue en 2006 à Ouagadougou, sur le thème : « Relever les défis du chômage et de la pauvreté en Afrique ». Dans la Déclaration publiée à l'issue de la Conférence, les ministres se sont « engagés explicitement à faire figurer des objectifs en matière d'emploi dans les stratégies et politiques nationales de développement »¹³. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact qu'ont eu cet engagement et celui pris dans la Déclaration adoptée à l'issue du Sommet extraordinaire de l'Union africaine, dans chaque pays, mais il n'en reste pas moins que la création d'emplois demeure un problème fondamental, compte tenu de la persistance de taux de chômage élevés dans toute la région.

47. Enfin, la pénurie aiguë d'offres d'emploi et d'emplois décents dont souffrent la plupart des pays africains a engendré un problème pressant, celui de la migration internationale des travailleurs et de l'exode des cerveaux. Même si le coût financier de la migration peut être compensé par les envois d'argent – sous réserve que ceux-ci soient utilisés à des fins productives – l'exode des travailleurs compétents, dans une région où ils sont rares, peut constituer un sérieux obstacle à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ce sont dans les secteurs de la santé et de l'éducation que l'effet de la migration se fait le plus durement sentir.

¹³ Déclaration ministérielle, Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique/CEA, Ouagadougou (Burkina Faso), mai 2006.

- ***Des inégalités croissantes – une entrave au progrès***

48. D'après les publications économiques, un creusement des inégalités pourrait nuire à la croissance et les pays où les inégalités sont les plus grandes ont en général un taux de croissance moindre que ceux où l'on rencontre une plus grande égalité. L'inégalité de répartition prend deux formes, qui sont invariablement liées : la répartition inégale des chances (ou de la dotation initiale) et la répartition inégale du produit (gains/revenus). Ces deux aspects sont liés du fait qu'une inégale répartition de la dotation initiale (comme la terre et d'autres formes de richesse) entraîne une inégale répartition du produit. Toutefois, la plupart des analystes concentrent essentiellement leur attention sur la répartition du produit (les revenus) car c'est une question qu'il est plus facile d'aborder d'un point de vue politique et parce que les spécialistes s'accordent dans une certaine mesure à reconnaître que la croissance du revenu global, lorsque celui-ci est largement réparti, telle que mesurée par le PIB par habitant, est le principal instrument de réduction de l'inégalité et de la pauvreté.

49. Il semblerait qu'en Afrique les inégalités de revenu se creusent (PNUD, 2006 et BAD, 2002). Selon White et Killick (2001), l'Afrique est, après l'Amérique latine, la région du monde où la répartition des revenus est la plus inégale¹⁴. S'il est vrai que la croissance, en Afrique, s'accompagne d'une réduction de la pauvreté¹⁵, l'augmentation des inégalités a des répercussions importantes sur la croissance durable.

50. Dans de nombreux pays, des écarts de revenus importants ou qui se creusent contrecarrent les bienfaits de la croissance. C'est vrai en particulier dans les pays riches en ressources minérales, où la croissance est concentrée dans des secteurs qui génèrent très peu d'emplois et où, faute de ressources financières, les pauvres n'ont pas les qualifications ni la mobilité voulues pour profiter des opportunités qu'offre la croissance. Une inégalité de revenu croissante peut avoir comme conséquence des tensions sociales et des conflits, une augmentation de la délinquance et l'instabilité politique. Elle peut également créer des problèmes de gouvernance, notamment une aggravation de la corruption. D'où la nécessité de mettre en place des politiques plus efficaces visant à étendre les avantages de la croissance, au profit, en particulier, des femmes et des jeunes et d'autres groupes marginalisés¹⁶. Comme on le verra au chapitre suivant, les programmes de transferts sociaux sont l'un des moyens que l'on peut employer pour y parvenir. Il importe aussi que les gouvernements s'assurent que les réformes économiques - privatisation et réforme foncière notamment - n'aboutissent pas à une concentration des richesses et des capitaux.

- ***Les mutations sociales – un nouveau défi***

51. Aux défis que constituent les inégalités et la création d'emplois, s'ajoute celui des mutations sociales en cours dans tous les pays d'Afrique. L'urbanisation rapide, les importants changements démographiques (résultant en grande partie de l'épidémie de VIH/sida) et l'évolution des structures familiales sont des questions qui pourraient retenir sous peu toute l'attention des ministres des finances. Le grand nombre de jeunes qualifiés et cependant sans emploi se traduit par des pressions sur les mouvements migratoires internationaux et l'on commence tout juste à sentir

¹⁴ D'après le PNUD, op. cit., cinq des 10 sociétés les plus inégales au monde se trouvent en Afrique: Afrique du Sud, Lesotho, Zimbabwe, Botswana et Namibie.

¹⁵ Voir Luc, Demery et al (2000).

¹⁶ Selon Loury (1999), la marginalisation sociale réduit l'incitation à la scolarisation et au travail.

les effets multiformes du VIH/sida (transformation de la structure familiale, apparition de ménages dirigés par les enfants ou par les grands-parents, et délinquances). Face à l'urbanisation et pour fournir des services aux pauvres en zone urbaine, les pays devront trouver des solutions pragmatiques.

- ***Égalité des sexes – la lenteur des progrès demeure un frein***

52. La bataille n'est pas encore gagnée en ce qui concerne les OMD relatifs à l'égalité des sexes et à la santé maternelle. De nombreux pays ont enregistré des progrès vers la réalisation de l'objectif de la parité des sexes dans l'enseignement, mais dans l'ensemble on est encore loin du compte, en particulier en ce qui concerne l'enseignement supérieur. L'égalité des sexes a encore moins progressé dans d'autres domaines, comme l'accès équitable aux infrastructures de soins de santé, aux infrastructures de base (eau, énergie, routes), qui permettrait de réduire le temps qui y est consacré du fait de la pauvreté, ou encore la participation des jeunes filles et des femmes à la vie économique et à la vie politique.

53. Les inégalités entre les sexes ralentissent le progrès vers la réalisation des OMD dans la région. On a abondamment montré combien un progrès sur ce plan contribuait à leur réalisation¹⁷ et l'on sait que les progrès sur les plans de la lutte contre la pauvreté, de la santé, de l'éducation et de l'environnement dépendent, dans une large mesure, d'une amélioration des conditions de vie des femmes et des filles. Le travail des femmes, rémunéré et non rémunéré, est essentiel à la survie et à la sécurité des ménages pauvres et est un moyen par lequel les ménages peuvent sortir de la pauvreté. L'emploi rémunéré est essentiel pour rendre les femmes plus autonomes.

54. Or, sur tout le continent, le marché du travail se caractérise par toutes sortes d'inégalités entre les hommes et les femmes, des inégalités auxquelles il faudra s'attaquer pour réaliser les OMD. Les femmes touchent systématiquement une rémunération inférieure à celle des hommes pour le même travail. Cela a de graves conséquences pour le bien-être des ménages car les femmes consacrent leur revenu, davantage que ne le font les hommes, à l'alimentation, à l'éducation et aux soins de santé, ce qui a des répercussions directes sur le bien-être de leurs enfants et le leur. Les ménages sont encore plus tributaires du revenu des femmes lorsque celles-ci sont le seul soutien de famille. Dans de nombreux pays, un cinquième à un tiers des ménages sont dirigés par une femme, qui pourvoit aux besoins de la famille¹⁸.

2. Augmenter le financement de l'investissement dans le secteur public

55. Dans le Consensus de Monterrey, adopté en 2002 à l'issue de la Conférence internationale sur le financement du développement, les dirigeants du monde se sont engagés à dégager des ressources pour financer le développement. Le Consensus, qui comporte six chapitres¹⁹, est aujourd'hui un point de référence incontournable en matière de coopération internationale pour le développement et sert de cadre aux efforts qui sont faits pour mobiliser des ressources en vue de

¹⁷ Voir Projet Objectifs du Millénaire, 2005a. *Investir dans le développement*.

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Mobiliser les ressources nationales; mobiliser les ressources internationales au service du développement; les investissements étrangers directs et autres flux financiers privés; le commerce international; la dette extérieure; le règlement des problèmes systémiques de l'architecture financière internationale.

financer l'investissement dans le secteur public, un élément qui doit permettre d'accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD.

- ***Mobiliser le financement au profit de l'investissement dans le secteur public et des dépenses liées aux OMD***

56. Même si, comme on l'a vu plus haut, l'allègement de la dette a permis de dégager des ressources supplémentaires afin d'accroître les dépenses liées aux OMD, on est encore loin de satisfaire aux besoins du continent²⁰. On s'accorde à penser que l'insuffisance des ressources est une grosse entrave au progrès de l'Afrique vers la réalisation des OMD. Selon la CNUCED (2002 et 2006), Sachs et al. (2005) et la Commission Blair pour l'Afrique (2005), l'Afrique, pour réaliser les OMD, a besoin d'une forte impulsion («Big Push»)²¹, c'est-à-dire d'une forte augmentation des ressources qui permettrait aux pays d'accroître l'investissement dans le secteur public, dont le faible niveau constitue une sérieuse entrave à la croissance et à la fourniture de services sociaux. Selon la Commission Blair pour l'Afrique, et c'est aussi l'analyse de Sachs (2005), l'Afrique aurait besoin, chaque année, de 25 milliards de dollars supplémentaires pour réaliser les OMD et de 10 milliards de dollars supplémentaires pour combler les lacunes en infrastructure (routes, énergie, eau et assainissement, etc.).

57. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il faudrait augmenter les moyens financiers consacrés au développement de l'Afrique. Au Sommet de Gleneagles en 2005, le G-8 a promis de doubler d'ici à 2010 l'aide publique au développement (APD) à destination de l'Afrique, et en 2005 les États membres de l'Union européenne ont décidé de porter l'APD à 0,7% du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015 (0,33% dans le cas des nouveaux États membres). Ces chiffres sont encore loin d'être atteints, mais un effort est fait pour mobiliser un financement supplémentaire. De nouveaux mécanismes de financement, comme par exemple la facilité de financement international (FFI) proposée par le Royaume-Uni ou encore la taxe sur les billets d'avion proposée par le Gouvernement français, sont à l'essai.

58. On cherche aussi à accroître les investissements étrangers directs²². Cependant, selon la CNUCED (2006) et la CEA (2006), en Afrique, même s'ils sont en augmentation, ces investissements sont toujours loin d'être suffisants pour répondre aux besoins du continent. En outre, une grande partie de ces investissements a été dirigée vers les pays riches en ressources minérales comme l'Angola, le Nigéria et le Tchad. D'un autre côté, le Brésil, la Chine, l'Inde et les pays du Golfe représentent de nouvelles sources de financement qui doivent être explorées.

59. Les pays africains intensifient leurs efforts de mobilisation des ressources nationales, mais les faibles taux d'épargne intérieure et le coût élevé des transactions nécessaires pour mobiliser l'épargne limitent les possibilités de financement par des ressources internes. Les établissements

²⁰ Voir par exemple, Sachs, J. et al. (2005) "Escaping Africa's Poverty Trap", Projet Objectifs du Millénaire, ONU (2005), Investir dans le développement; United Kingdom Commission for Africa "Our Common Interest"; Organisation des Nations Unies, Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, 2001.

²¹ L'idée d'imprimer une forte impulsion remonte à Rosenstein-Rodan et W. Arthur Lewis dans les années 50. Elle a été reprise par la CNUCED (2002), qui l'envisageait comme moyen pour sortir l'Afrique du piège de la pauvreté, par Sachs et al. (2005), Sachs (2005), et la Commission Blair pour l'Afrique (2005). Easterly W. (2005) exprime des réserves.

²² Voir le Rapport économique de la CEA sur l'Afrique, 2006.

financiers sont limités dans leur capacité de mobiliser l'épargne nationale au service du développement, en raison des faibles montants déposés sur les comptes d'épargne et du faible montant de leur capital social.

60. La mobilisation de l'épargne privée étrangère via l'investissement étranger direct se heurte à la petite taille des marchés nationaux de nombreux pays d'Afrique et à un environnement – notamment l'infrastructure, la réglementation et l'administration – peu propice à l'investissement. Pour trouver les ressources supplémentaires qui leur permettront d'accroître l'investissement dans le secteur public en vue de la réalisation des OMD, les pays doivent donc mobiliser l'épargne étrangère, sous forme d'APD et de prêts.

61. L'APD à destination de l'Afrique subsaharienne est en augmentation (voir le tableau 1). Elle est passée de 13 milliards 715 millions de dollars en 2001 à 32 milliards 23 millions en 2005, à savoir qu'elle a progressé à un taux annuel de 19,3% et qu'elle a plus que doublé au cours de la période. En 2005, l'APD à destination de cette région a représenté 5,52% du revenu national brut (RNB) de la région.

Tableau 1: APD reçue par les pays en développement, par groupements géographiques (en millions de dollars)

Région	2001	2002	2003	2004	2005	Taux annuel moyen de variation	APD/RNB (2005)
Afrique du Nord	2 393	2 346	2 170	2 986	2 491	0,023	0,82
Afrique subsaharienne	13 715	18 600	24 182	25 867	32 023	0,193	(5,52)
Amérique centrale et Amérique du Nord	2 940	2 369	2 540	3 392	3 213	0,032	(0,35)
Amérique du Sud	2 497	2 347	3 112	2 934	2 543	0,015	0,18
Moyen-Orient	2 478	3 672	5 477	7 578	24 404	0,715	(4,20)
Asie centrale et Asie du Sud	7 494	8 551	8 243	9 111	11 513	0,095	(1,06)
Extrême-Orient	6 484	6 480	6 219	5 953	8 207	0,059	(0,28)
Europe	3 338	5 017	3 487	3 600	4 065	0,072	(0,72)
Océanie	780	708	815	936	1 145	0,086	(13,04)

Source: Revue de l'OCDE sur le développement: Coopération pour le développement, Rapport 2006, Vol. 8, 1^{re} édition

62. L'APD pourrait augmenter si les engagements du G-8 pris à Gleneagles étaient respectés et si l'EU réussissait à porter l'APD à 0,56% de son RNB, comme convenu. L'accroissement du flux de l'aide, bien qu'indispensable pour combler le déficit de financement et accroître la marge d'action budgétaire des pays d'Afrique, crée à son tour des problèmes, en particulier la dépendance à l'égard de l'aide et le syndrome hollandais.

- *Éliminer les principaux goulots d'étranglement dans l'infrastructure*

63. Il ne suffit pas d'accroître le financement, il faut aussi déterminer vers quels secteurs, favorables à la croissance et à la formation de capitaux propres, il convient de l'orienter. On considère en général que l'infrastructure fait partie de ces secteurs. Le mauvais état de l'infrastructure en Afrique est aujourd'hui largement reconnu comme une sérieuse entrave au développement du marché intérieur, à l'intégration régionale et à l'accès équitable aux services sociaux, et par conséquent à la croissance. Les gouvernements africains et leurs partenaires du développement s'accordent sur le fait que l'expansion de l'infrastructure pourrait avoir des effets positifs sur la croissance qui aideraient le continent à accélérer le progrès vers la réalisation des OMD. Il importe que les ménages aient davantage accès aux infrastructures si l'on veut réduire le fardeau qui pèse sur les femmes et les filles, lesquelles supportent, selon différentes études, plus de 65% de la charge que représentent les travaux ménagers. Celles-ci passent souvent jusqu'à 4 fois plus de temps à puiser de l'eau et à ramasser du bois de chauffage que les hommes et les garçons. L'accès à l'infrastructure de base (adduction d'eau, sources d'énergie non polluantes utilisées par les ménages, réseau routier rural) est essentiel pour améliorer la condition des femmes et des filles, mais aussi pour hâter le progrès vers la réalisation des autres OMD.

64. Les besoins de la région en infrastructure (électricité, routes, ports, télécommunications, services urbains) sont énormes. Le NEPAD reconnaît d'ailleurs l'importance cruciale du développement de l'infrastructure non seulement pour le développement économique de la région, mais également pour le développement social, et l'un de ses objectifs est de mobiliser les efforts et les ressources qui permettront d'accélérer le développement de l'infrastructure régionale (voir l'encadré 2).

Encadré 2: Mobiliser l'Afrique, Plan à court terme du NEPAD pour le développement de l'infrastructure

L'une des grandes priorités du NEPAD est la promotion de l'intégration régionale africaine. La raison économique en est simple: les économies des pays africains sont en général trop petites pour que l'on puisse y obtenir les économies d'échelle qu'engendrent les marchés de plus grande taille. Le développement de l'infrastructure constitue à cet égard un élément essentiel. On entend ici par infrastructure l'énergie, l'eau, les transports et les technologies de l'information et de la communication (TIC).

Pour élaborer le plan d'action du NEPAD, on a adopté une double approche: on a d'abord mis au point un plan d'action à court terme sur la base, essentiellement, d'une enquête sur les projets d'infrastructure des pays, notamment ceux figurant dans les programmes proposés par les communautés économiques régionales (CER). Le plan à court terme met surtout l'accent sur la facilitation. Les projets, connus sous le nom de projets du NEPAD (notamment le projet de gazoduc d'Afrique de l'Ouest et le réseau d'interconnexion de l'Afrique australe) ont été choisis selon différents critères, dont l'état d'avancement (pour permettre une réalisation rapide) et la dimension régionale. Une attention particulière a été accordée aux projets qui, pour des raisons politiques, n'avancent pas et pour lesquels une intervention du NEPAD pourrait faire la différence.

On a aussi retenu comme projets du NEPAD des initiatives visant à lever les obstacles réglementaires et institutionnels au développement des infrastructures régionales comme le réseau régional de téléphone mobile. Le plan d'action à court terme est complété par un programme et un plan d'action à moyen et à long terme auxquels il est relié. Ceux-ci couvriront les projets et les initiatives ayant un délai de réalisation plus long.

Des efforts sont faits pour assurer le succès du Plan d'action à court terme. Les responsables politiques et les ressources financières sont mobilisés et on est en train de mettre en place un mécanisme de partage des connaissances, de constitution de réseaux et de diffusion des meilleures pratiques entre les pays, les CER et des institutions techniques. Le Consortium africain pour l'infrastructure, créé en 2006 et installé dans les locaux de la Banque africaine de développement, rassemble les principales institutions et les principaux bailleurs de fonds africains. Il sert de fer de lance aux efforts visant à répondre plus rapidement aux besoins urgents du continent en matière d'infrastructure. Il aura pour tâche d'éliminer les contraintes qui pèsent sur le développement de l'infrastructure au niveau national et surtout au niveau régional, compte tenu des problèmes particuliers qui se posent à ce niveau. Il interviendra cependant aussi au niveau national, étant donné que la plupart des services qui font partie de l'infrastructure sont établis au niveau national et financés par les budgets des États et que les questions d'exécution et d'harmonisation doivent également être traitées au niveau des pays.

Source: NEPAD, 2002; *Infrastructure Consortium*, 2005; CEA, 2002

65. La Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni reconnaît aussi que l'insuffisance des infrastructures constitue une sérieuse entrave à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté en Afrique. Elle a évalué à 20 milliards de dollars par an le montant *supplémentaire* qui devrait être investi dans l'infrastructure en Afrique.

66. L'infrastructure joue un rôle essentiel dans l'accès équitable aux services sociaux et aux autres prestations. Elle est une composante essentielle du climat des investissements et un moteur important de l'intégration du commerce intérieur (car elle permet aux petits exploitants agricoles d'écouler leurs produits à temps sur les marchés urbains et permet aussi de mieux gérer les chocs spécifiques ainsi que d'améliorer l'accès aux services). On sait que les pays tels que l'Éthiopie qui ont sensiblement augmenté leurs dépenses d'infrastructure ont vu leur croissance s'améliorer considérablement. Sans une amélioration sensible des routes, très peu d'enfants en milieu rural peuvent avoir accès à une bonne éducation primaire, les enseignants préférant exercer en ville. On trouve la même situation dans les services de santé. Or, la réalisation des OMD dans les secteurs de la santé et de l'éducation dépend, pour une large part, de l'amélioration des conditions de vie des millions de personnes qui vivent dans les zones rurales et périurbaines. L'énorme défi que constitue, pour l'infrastructure, l'accroissement de la population urbaine n'a pas encore suscité l'attention qu'il faudrait. L'avenir de l'Afrique dépendra, au bout du compte, de l'efficacité avec laquelle on saura tirer parti de la croissance urbaine pour favoriser la croissance économique et le développement.

67. Les dépenses d'infrastructure dans la région ont très sensiblement augmenté, permettant un meilleur accès pour de nombreux ménages pauvres. Par exemple, le taux moyen d'électrification a progressé de 27% de la fin des années 90 à 2002 (Banque mondiale, 2006). L'accès au téléphone s'est également sensiblement amélioré. Néanmoins, la part des investissements d'infrastructure dans le PIB demeure faible par rapport aux besoins. Pour combler le déficit d'infrastructures, il faudra donc veiller à accroître progressivement les investissements, ce qui exigera la participation non seulement des gouvernements et des bailleurs de fonds au niveau national, mais aussi du secteur privé et des pouvoirs publics au niveau infranational (surtout dans les fédérations, étant donné que le développement de l'infrastructure y relève aussi bien de l'administration nationale que de l'administration locale). Dans de nombreux pays africains, il est très difficile d'obtenir que tous les intéressés participent au développement de l'infrastructure. D'une manière générale, pour relever le défi de l'infrastructure dans la réalisation des OMD, un effort devra être fourni sur trois plans essentiels: a) Susciter la volonté politique nécessaire pour répondre aux besoins de base des populations défavorisées; b) Mobiliser des ressources financières, notamment de source privée; c) Faire en sorte que les services et les juridictions infranationaux mènent une action organisée.

- ***Augmenter l'investissement dans le capital humain/les capacités individuelles***

68. Il ne suffit pas d'augmenter les investissements dans les infrastructures et l'agriculture, il faut aussi accroître les interventions dans le secteur social. On sait que la productivité, la répartition des revenus et la croissance sont directement déterminées par le capital humain d'un pays et son taux d'accumulation. L'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, et la protection sociale sont essentiels à la consolidation du capital humain d'un pays et à la réalisation des OMD. Mais jusqu'à ces dernières années, l'investissement dans ces domaines était en recul dans bon nombre de pays d'Afrique.

69. L'éducation joue un rôle prépondérant dans la lutte contre la pauvreté. Une mère instruite a moins d'enfants, court moins le risque de mourir en couches, et ses enfants ont plus de chance d'aller à l'école et d'achever leurs études. Le mauvais état de santé des individus est un véritable fardeau pour la société. L'absentéisme dû à une morbidité élevée se traduit par une baisse de la productivité des travailleurs. De même, une forte mortalité – notamment en cas de taux de

prévalence élevée du VIH, du paludisme et de la tuberculose – entraîne une érosion du capital humain. Un enfant malade n'a pas de bons résultats scolaires, et le manque d'eau et un réseau d'assainissement insuffisant favorisent la propagation des maladies.

70. Pour élargir l'accès aux services de base que sont l'éducation, les services de soin de santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les pays africains doivent accroître leurs capacités grâce à l'investissement. Un système de soins de santé primaires fonctionnel, capable d'assurer l'ensemble des interventions de base minimales requises pour réduire la mortalité infantile, permettra d'atteindre les OMD en matière de santé maternelle et infantile. La réduction des taux de mortalité maternelle nécessite l'accès à des soins obstétricaux d'urgence. Et pour inverser la tendance en ce qui concerne la propagation des maladies infectieuses comme le paludisme, la tuberculose et le VIH/sida, il faudra des investissements concertés dans les domaines de la prévention et du traitement. Pour améliorer les services de santé et l'éducation, il faut consolider les infrastructures de base, former des enseignants, des médecins, des agents de santé communautaires et d'autres personnels, et mettre en place des systèmes de gestion. Les redevances à la charge des usagers et le port obligatoire de l'uniforme dans les écoles, qui peut décourager la scolarisation des enfants pauvres, créent des disparités d'accès auxquelles il faudra remédier. En Tanzanie, la suppression des frais de scolarité s'est traduite par une augmentation considérable du nombre d'enfants scolarisés (voir encadré 3). Il en va de même pour les soins de santé. On a ainsi constaté, à l'inverse, en Zambie, que la demande de soins a considérablement baissé dès l'instant où, suite aux politiques d'ajustement structurel des années 80, on les a rendus payants.

3. Environnement décisionnel – Planification et suivi des résultats

71. Une politique d'encouragement est essentielle si l'on veut accroître le taux de croissance. D'après de récentes études de la CEA et d'autres organismes, les politiques menées dans la plupart des pays africains se sont améliorées et sont un facteur supplémentaire non négligeable qui explique les bons résultats obtenus ces dernières années par le continent sur le plan de la croissance. Il y a encore des domaines où des progrès sont à faire. C'est le cas notamment du cadre de planification et de la marge de décision.

- ***Faiblesse du cadre de planification***

72. De nombreux analystes ont fait observer que le principal défaut des OMD résidait dans le fait qu'ils ne constituaient pas un cadre de planification, mais plutôt un ensemble d'objectifs et de cibles auxquels les pays devaient s'efforcer de parvenir. Cette difficulté a été reconnue, et il a été décidé, au Sommet mondial de 2005, que les pays où sévit une extrême pauvreté devaient adopter d'ici à 2006 des stratégies audacieuses de réduction de la pauvreté ou des stratégies de développement nationales fondées sur les OMD, et commencer à les mettre à exécution.

73. Il est reconnu dans le Document final que les pays pauvres très endettés (PPTE) se servent d'ores et déjà des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) comme outil de planification et il y est indiqué que ceux-ci doivent être alignés sur les OMD. Les DSRP sont devenus le principal outil national de planification, en particulier dans ces pays, or ils ne sont pas fondés sur une analyse des besoins, un défaut qui fait qu'ils ne sont pas aussi utiles qu'ils pourraient l'être s'agissant de renforcer les efforts en vue de la réalisation des OMD. La solution

serait d'utiliser les DSRP pour la planification à long terme, étant entendu que celle-ci devrait être hardie et ambitieuse et ne pas être entravée par un cadre macroéconomique trop restrictif²³.

74. Une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur les OMD repose sur l'évaluation des besoins²⁴ et a pour but d'adapter les objectifs mondiaux à la situation particulière de chaque pays. Elle définit clairement les cibles intermédiaires en ce qui concerne la responsabilité politique et les traduit en programmes et politiques spécifiques pour les deux à trois prochaines années. C'est ainsi que l'on parvient à harmoniser les DSRP et les OMD. Mais ce n'est pas toujours un exercice facile car beaucoup de pays commencent tout juste à se doter de capacités de planification en vue des OMD. En outre, les OMD étant un cadre minimaliste, il se pose un autre problème, celui de leur adaptation aux réalités nationales. Sans compter que l'effort de planification en Afrique se heurte à la mauvaise qualité des données, la faiblesse de moyens et institutions statistiques – exacerbée par le manque de fonds – et à l'absence de normes statistiques harmonisées²⁵.

- ***La marge de décision***

75. Il y a eu de très nombreux débats dans des milieux qui se consacrent à la recherche et à la politique sur l'importance qu'il y a à élargir la marge de manœuvre politique et budgétaire, afin de favoriser la croissance et la réalisation des OMD²⁶. Pour des plans nationaux de développement et des DSRP hardis et ambitieux, le cadre macroéconomique très restrictif de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), mise en place par le FMI, et du Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté, mis en place par la Banque mondiale, pourrait constituer un obstacle. Par exemple, en application de la FRPC, le déficit budgétaire ne devrait pas représenter plus de 3% du PIB²⁷. Il est reconnu dans une certaine mesure que, compte tenu des sommes considérables dont les pays africains ont besoin pour accroître leurs investissements dans le secteur public afin de réaliser les OMD, il faudrait d'urgence adopter des politiques budgétaires plus permissives, en les accompagnant de mesures destinées à parer aux effets négatifs éventuels d'un gonflement des investissements sur la situation macroéconomique.

²³ L'accent a été mis sur ce message lors de la Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, tenue au Caire en mars 2006. À Ouagadougou en 2006, les ministres africains ont reconnu la nécessité d'harmoniser les différents processus de stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) en vue de la réalisation des objectifs économiques et sociaux, en particulier les OMD (Déclaration ministérielle, Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, 14-15 mai 2006, par. 11).

²⁴ Il existe deux méthodes d'évaluation des besoins: celle proposée par le Projet Objectifs du Millénaire, qui est fondamentalement une analyse des écarts, et les modèles de simulation qui se réfèrent aux OMD comme la maquette de simulation de la Banque mondiale.

²⁵ Un effort est fait pour améliorer les statistiques, notamment dans le cadre du Forum pour le développement de la statistique en Afrique, ainsi que de la Charte africaine des statistiques, proposée par l'Union africaine.

²⁶ Voir par exemple Banque mondiale (2006) *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Assessment*, et Roy, Heuty, et Letouze (2006) *Fiscal Space for Public Investment: Towards a Human Development Approach* (PNUD).

²⁷ Les deux institutions assouplissent progressivement leur position sur la marge de manœuvre budgétaire. Par exemple, à la réunion des ministres africains sur le financement du développement à Abuja, en mai 2006, qui était parrainée par le Gouvernement nigérian, la Banque africaine de développement et la CEA, le FMI a reconnu que les contraintes excessives imposées par la FRPC constituaient une entrave et est convenu de collaborer avec les pays pour élargir la marge de manœuvre (page 3 du Document final.) Dans une étude sur les leçons tirées de la croissance dans les années 90, la Banque mondiale reconnaît qu'une politique budgétaire trop restrictive peut freiner la croissance et la prise en main des plans de développement par les pays.

76. Au cours des deux dernières décennies, le fardeau de la dette a restreint considérablement la marge de décision des pays africains. Les donateurs et les organismes de prêts multilatéraux, ne cessaient de leur prescrire des politiques, pas toujours compatibles entre elles, en particulier lors des cycles de négociations sur le rééchelonnement de la dette, ou lorsqu'il s'agissait de mobiliser un financement extérieur pour pallier l'insuffisance criante de ressources. Toutefois, la récente série d'annulations de la dette, qui a eu lieu dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) a permis aux pays africains qui en ont bénéficié de disposer d'une plus grande marge de décision et, par conséquent, de choisir entre différentes options en matière de politique macroéconomique et de développement. L'achèvement du programme d'allègement de la dette en faveur des PPTTE et l'annulation complète et irrévocable d'une partie de l'encours de la dette, dans le cadre de l'IADM, pourrait permettre aux pays africains de s'affranchir du contrôle économique direct des acteurs non nationaux et d'avoir davantage la maîtrise de leurs plans et de leurs stratégies.

77. L'allègement de la dette libère «une marge budgétaire» qui était précédemment occupée par le service de la dette. Les gouvernements jouissent de ce fait d'une plus grande autonomie dans l'utilisation de leurs ressources et sont davantage en mesure de se rendre maîtres des plans nationaux de développement. Ils ont à présent plus de latitude et peuvent viser des objectifs plus ambitieux, et choisir entre diverses options, qu'il s'agisse de la politique macroéconomique, de la politique sociale ou des politiques et stratégies de développement à moyen et long terme. Cela signifie aussi que les gouvernements ont à leur disposition une plus grande diversité de sources de financement. Ils peuvent augmenter l'impôt, mobiliser l'épargne intérieure ou contracter une nouvelle dette intérieure par le biais d'émission d'obligations en monnaie locale. Du fait qu'ils ont le choix, les dirigeants peuvent aussi se trouver en situation d'avoir à rendre compte.

78. En tout état de cause, le volant ainsi dégagé devrait donner aux pays la possibilité de se développer et de mettre en œuvre des stratégies de développement véritablement nationales pour soutenir la croissance économique et éviter qu'elle ne connaisse un revirement brutal. Malheureusement, les fréquents changements dans les modèles de développement, les multiples interventions et les rivalités entre les acteurs non étatiques associés à l'élaboration des politiques, font que les pays africains ont toujours eu du mal à inscrire leurs politiques dans la durée. Le nouveau consensus qui se dégage sur l'importance d'un renforcement de la marge de manœuvre politique et budgétaire, aux fins d'accélérer la croissance, donne aux pays africains la possibilité de poursuivre et d'élargir des politiques qui ont conduit à une croissance soutenue de plus de 5% sur les cinq dernières années et de les renforcer, pour qu'elles se traduisent par une création de richesses et d'emplois et un recul de la pauvreté.

79. Des tensions pourraient apparaître entre la marge de manœuvre politique et budgétaire nouvellement acquise et la nécessité de maintenir la stabilité macroéconomique, compte tenu en particulier de l'augmentation prévue de l'aide destinée à la région, des possibilités d'endettement accrues et de l'apport d'aide en provenance de nouveaux bailleurs de fonds comme la Chine et l'Inde. La stabilité macroéconomique est essentielle à la croissance. On craint que des plans nationaux de développement ambitieux, joints à des flux importants d'aide au développement provenant de l'étranger, ne viennent compromettre la stabilité macroéconomique. On craint aussi que le poids des arguments en faveur d'une augmentation des investissements dans le secteur public – caractéristique de plans nationaux de développement ambitieux – et le crédit dont ces arguments bénéficient à l'heure actuelle n'amènent les pays à s'endetter auprès de nouvelles sources.

80. L'allègement de la dette, qui d'un côté libère un nouvel espace de décision, expose les pays à s'engager dans le mauvais chemin, car si un nombre croissant de pays africains s'endettent auprès de nouveaux prêteurs comme la Chine, la dette africaine pourrait une nouvelle fois atteindre des niveaux intolérables. Un double défi se présente à l'Afrique: il faudra gérer les répercussions économiques d'une augmentation de l'aide et réduire le risque de faire les mauvais choix. Pour surmonter ces difficultés et apaiser les craintes légitimes concernant la stabilité macroéconomique, il faudra que les pays utilisent de manière avisée les ressources libérées par l'allègement de la dette et l'APD supplémentaire pour irriguer les secteurs essentiels à la croissance et à la réalisation des OMD. Il semble d'ailleurs que ce soit le cas et qu'en outre les pays augmentent les dépenses liées à la réalisation des OMD (Voir l'encadré 3).

Encadré 3: Réaffecter les ressources provenant de l'allègement de la dette à la réalisation des OMD: cas de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Mozambique, du Cameroun et du Nigéria

L'expérience de l'Ouganda en ce qui concerne l'Initiative PPTE a été largement positive. L'Ouganda a été le premier pays à se qualifier pour bénéficier de l'allègement de la dette, dans le cadre de la première Initiative PPTE et de l'Initiative PPTE renforcée, en avril 1998 et en avril 2000 respectivement. La rapidité avec laquelle l'Ouganda a rempli les conditions requises – puisqu'il n'a pas eu à patienter pendant la période probatoire de six ans – témoigne du caractère exemplaire de ses réformes macroéconomiques et de sa volonté de lutter contre la pauvreté. Au total, l'Ouganda a bénéficié d'une mesure d'allègement de la dette, étalée sur une période de 20 ans, portant sur un montant de 1 milliard de dollars, en valeur actualisée nette (VAN). Pour éviter que les fonds spécialement destinés aux programmes de lutte contre la pauvreté ne fassent l'objet de coupes budgétaires, le Gouvernement a créé le Poverty Action Fund (Fonds de lutte contre la pauvreté) qui fait intégralement partie du budget. Il s'agit d'un Fonds virtuel qui est alimenté par l'épargne provenant de l'Initiative PPTE, les fonds affectés à des fins spéciales par les donateurs et les recettes de l'État.

Les ressources provenant de l'initiative PPTE ont été délibérément acheminées vers le Fonds de lutte contre la pauvreté, ce qui a permis à l'Ouganda d'accroître le financement dans des domaines essentiels comme l'enseignement primaire, les soins de santé primaires, les routes rurales, l'eau salubre, l'assainissement et l'agriculture. En quatre ans, les dépenses annuelles consacrées à l'enseignement et à la santé ont augmenté de 9% et de 20% respectivement. D'autres secteurs ont également bénéficié d'une forte augmentation des dépenses: l'approvisionnement en eau, les routes rurales, les programmes destinés aux femmes, la lutte contre le VIH/sida, la justice, le maintien de l'ordre et l'environnement. Ces investissements sont conformes aux OMD puisque le «Poverty Eradication action Plan» (Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté) et les OMD se chevauchent largement.

La Tanzanie et le Mozambique offrent également de bons exemples. La Tanzanie, qui s'est donné pour but d'assurer une éducation de base à chaque enfant, s'est servie des économies réalisées grâce à l'allègement de la dette pour ouvrir plus de 31 000 nouvelles salles de classe et plus de 1 000 nouvelles écoles, un véritable bond en avant dans son effort pour assurer un enseignement de base à tous les enfants. Les frais de scolarité ont été supprimés et près de 3 millions d'enfants ont repris le chemin de l'école. Le pays est sur le point d'atteindre, avec neuf ans d'avance, l'Objectif en matière de scolarisation. Le Mozambique, lui, s'est servi des fonds ainsi dégagés pour vacciner les enfants contre les maladies infantiles pouvant être évitées grâce à la vaccination, construire de nouveaux établissements scolaires, rénover les anciens et électrifier les écoles.

En octobre 2005, le Nigéria a soldé l'intégralité de sa dette vis-à-vis des créanciers publics du Club de Paris et obtenu l'annulation de l'encours de sa dette à hauteur de 18 milliards de dollars, étant entendu qu'il remboursera le reste à des taux réduits. Cet arrangement est le plus avantageux jamais obtenu par un pays d'Afrique subsaharienne. Le Nigéria emploie le surplus d'un milliard de dollars ainsi libéré chaque année à lutter contre la pauvreté. Le pays a engagé 120 000 nouveaux enseignants et scolarisé 3,5 millions d'enfants. On a mis en place un système qui permettra de contrôler les dépenses consacrées aux OMD et d'établir un lien entre les dépenses et les résultats, et le Président a créé une commission qu'il préside lui-même, et qui effectuera des vérifications tous les trimestres.

Sources: Kutessa et Nabbumba, 2004; DFID; Nigeria Office of Public Communications; données tirées de www.datareport.org/pdf/dept.pdf (février 2007).

- **Contrôle et suivi des progrès réalisés**

81. Pour réaliser les OMD, il est indispensable de disposer de statistiques exactes. Les statistiques jouent un rôle de premier plan dans la planification et sont extrêmement importantes pour le suivi des progrès réalisés. Malheureusement, les statistiques en Afrique sont généralement insuffisantes et peu fiables et ne sont pas tenues à jour, et surtout, le plus souvent, elles ne sont pas ventilées par sexe. La plupart des services de statistique n'ont pas les moyens de collecter et de tenir à jour des données de base, ce qui fait qu'il est très difficile de savoir en quoi la situation des hommes et des femmes diffère et quels seront les effets des interventions et des stratégies sur les hommes, d'une part, et les femmes, de l'autre. Il faut bien cependant que la planification repose sur des faits. L'obtention des données dont on a besoin pour assurer le suivi des OMD et faire des prévisions représente un défi majeur pour nombre de pays africains. Beaucoup n'ont pas effectué de recensement du logement et de la population depuis 20 ans. Seuls 19 des 53 pays africains ont pris part à la dernière série de recensements de la population et du logement (CEA, 2006). Des efforts sont faits pour que la participation soit plus grande en 2010.

4. Paix et sécurité

82. La paix et la sécurité sont essentielles à la réalisation des OMD. Depuis l'indépendance, l'Afrique a connu de nombreux conflits, souvent violents et de longue durée. Elle leur a payé un lourd tribut, non seulement en vies perdues et en ressources gaspillées, mais aussi en termes de croissance et de développement qui lui ont échappé. Les conflits détruisent le capital humain, mais aussi le capital physique, social et organisationnel. Des ressources qui pourraient être affectées à des secteurs qui sont sources de croissance et de développement sont dépensées en armes et consacrées aux frais de règlement des conflits. En outre, les conflits favorisent la délinquance, la mauvaise gestion et, du fait de l'incertitude qu'ils engendrent, limitent les possibilités de stabilité macro-économique. Ils peuvent aussi faciliter la propagation des maladies infectieuses et des maladies contagieuses et par conséquent accroître le coût des programmes de santé publique. En outre, leurs effets ne se limitent pas aux pays dans lesquels ils se déroulent. Les réfugiés qui fuient les zones de conflit ont un coût pour les pays d'accueil, du fait qu'ils engorgent les services publics et entraînent une augmentation de la délinquance.

83. Les conflits ont été particulièrement nombreux en Afrique dans les années 80 et 90 mais leur nombre a sensiblement diminué depuis la fin de la guerre froide et l'avènement du nouveau millénaire. Aujourd'hui, on ne peut pas dire que l'Afrique se caractérise par les conflits plus que bien d'autres régions du monde. Malheureusement, le temps qu'ils ont duré, les conflits qui ont déchiré l'Afrique ont eu un coût énorme. Lacina et Gledisch²⁸ ont estimé que le pourcentage de morts sur les champs de bataille par rapport au nombre total de décès dus aux conflits, a été de 11 % en Angola, de 3 % au Soudan (non compris le conflit au Darfour), de 12 à 16 % au Libéria et de 6 % en République démocratique du Congo. Autrement dit, le coût indirect des guerres et des conflits est bien plus élevé que le coût direct. D'après les estimations de Collier et Hoeffler, une année de conflit ferait reculer le taux de croissance de 2,2 %²⁹ et il faudrait peu ou prou 21 ans à un pays sortant d'un conflit pour retrouver le PIB qu'il aurait atteint en l'absence de guerre.

²⁸ Dans B. Ndulu et al., 2007; *Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints and Strategic Directions*.

²⁹ Ndulu, op. cit.

84. La paix et la sécurité constituent donc une condition sine qua non à l'accélération de la croissance et du développement en Afrique, dans la perspective des OMD. La paix étant rétablie sur la plus grande partie du continent, la difficulté est maintenant d'assurer le maintien de la paix en s'attaquant aux causes profondes des conflits.

5. Partenariats et mondialisation

- *Gérer la mondialisation*

85. Gérer la mondialisation demeure l'une des principales difficultés en ce qui concerne la réalisation des OMD en Afrique. On ne saisit pas bien toutes les implications de la refonte complète des mécanismes économiques (et dans une certaine mesure, politiques) mondiaux qui est résultée des progrès technologiques et de l'ouverture des marchés. Ce qu'on sait, c'est que la mondialisation est à la fois une chance et un risque.

86. La mondialisation dresse des obstacles de trois ordres à l'accélération des progrès vers la réalisation des OMD en Afrique: l'ouverture des marchés a des répercussions sur l'emploi et sur l'exploitation des ressources naturelles; elle rend difficile le maintien des travailleurs qualifiés en Afrique; et elle a entraîné un recentrage abrupt du pouvoir de décision au niveau mondial au profit d'institutions comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Fonds monétaire international (FMI), qui ont entre les mains un énorme pouvoir. Si l'ouverture des marchés a un effet positif sur la croissance, elle a aussi un coût: elle fait reculer la pauvreté dans le secteur des exportations mais peut appauvrir le secteur des importations (qui occupe encore une place importante dans la plupart des pays africains). En outre, elle n'affecte pas de la même manière les différentes couches de la population. Un autre risque enfin est celui de l'épuisement des ressources naturelles. Jusqu'à présent, les pays ont eu du mal à gérer ces difficultés.

87. L'un des aspects majeurs de ce problème est l'émergence de la Chine, de l'Inde et du Brésil comme acteurs de poids sur la scène mondiale. L'émergence de ces pays aurait dû avoir des effets semblables à ceux qui ont suivi celle des «tigres» asiatiques. Mais leur taille même donne à penser qu'il pourrait en aller différemment cette fois. Les exportations à bas coûts, en provenance de ces puissants nouveaux venus, pourraient inonder les marchés des pays africains, chasser les exportateurs africains du marché mondial et limiter les possibilités de diversification des industries africaines. Elles pourraient également absorber la majeure partie des flux d'investissement. De même, la demande croissante de ces pays en matières premières africaines suscite de nombreuses inquiétudes au sujet de la préservation de l'environnement, voire de l'avenir des économies du continent.

88. La réalisation des OMD relève au premier chef de la responsabilité de chaque pays. Pour que les OMD déterminent l'orientation de la planification des dépenses publiques, il faut qu'ils bénéficient d'un soutien dans chaque pays. Pour l'heure, ce soutien est assuré par les organisations internationales, l'ONU et les donateurs bilatéraux. Or, sans soutien à l'intérieur même des pays, il sera difficile, en particulier dans les démocraties parlementaires, d'accroître les dotations aux secteurs qui jouent un rôle crucial dans l'accélération des progrès vers les OMD. Il faudra donc trouver des appuis et susciter une adhésion dans les pays mêmes.

D. La voie à suivre

89. Dans le chapitre précédent, on a passé en revue quelques-uns des nombreux obstacles auxquels se heurte, en Afrique, une accélération de la croissance et du développement axée sur la réalisation des OMD. Pour les surmonter, il sera absolument indispensable d'intervenir davantage dans le secteur public et dans le secteur privé. Le renouvellement de l'engagement de la communauté internationale en faveur des OMD, lors du Sommet mondial de 2005, la lenteur des progrès réalisés par les pays africains à sept années de la date butoir de 2015, et l'élargissement de la marge de manœuvre politique et budgétaire (grâce à l'allégement de la dette et aux nouveaux flux d'APD, en particulier en provenance de l'Union européenne) sont autant de raisons qui incitent à agir de manière décisive pour soutenir et accélérer la croissance.

90. Le présent chapitre recense quelques-unes des politiques que les ministres pourraient examiner et adopter. On espère qu'ils adopteront un plan d'action pour mobiliser les volontés et intervenir à une échelle supérieure, afin d'accélérer la croissance en vue de la réalisation des OMD, traçant ainsi la voie à suivre. À chacun des problèmes identifiés dans le chapitre précédent ne correspond pas forcément une seule et unique proposition du présent chapitre. L'analyse qui suit tourne autour de cinq thèmes principaux: Croissance, emploi et inégalité; financement; gouvernance et innovations institutionnelles; paix et sécurité; respect des engagements pris dans le cadre des partenariats.

1. Croissance, emploi et inégalité

- *Renforcement des capacités de production à l'appui de la croissance et du développement*

91. Une accélération de la croissance est essentielle pour pouvoir relever la plupart des défis recensés dans la section précédente. La diversification de la production³⁰ est au cœur des progrès de la capacité de production et d'un élargissement ainsi que d'un approfondissement de la croissance. Une économie plus diversifiée favorise l'investissement privé et permet d'accroître les liens, en aval et en amont, avec les services et les facteurs de production locaux et, partant, la valeur ajoutée intérieure. Pour diversifier l'économie, les gouvernements africains devront augmenter leurs investissements dans les domaines des infrastructures et de l'agriculture et prendre des mesures pour améliorer les capacités individuelles et le capital humain, ce qui suppose des investissements accrus dans la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. La diversification économique est essentielle pour élargir et renforcer la croissance et créer des emplois et pour assurer une plus grande stabilité de la croissance, les économies diversifiées étant moins vulnérables aux chocs. Par ce biais, la diversification économique a un rôle à jouer dans la réalisation des OMD en Afrique. Par ailleurs, un environnement macroéconomique stable est indispensable à la diversification.

³⁰ Le document issu de la Conférence des ministres des finances de la CEA de 2005 souligne l'importance d'une diversification des structures de production pour la réalisation des OMD en Afrique, un point qui a été repris à la Conférence des ministres africains de l'industrie, au Caire en 2005, et à la Conférence des ministres du commerce de l'UA. Voir aussi la première et la deuxième Conférence des ministres africains de l'économie et des finances (CAMEF I et II, 2005 et 2006). La diversification est le thème du prochain Rapport économique de la CEA sur l'Afrique, 2007.

92. Les pays devront faire un effort d'investissement non seulement pour accroître leur capacité de production, mais aussi pour combler les lacunes au niveau des connaissances³¹. Il faudra investir davantage dans le développement des connaissances et dans l'infrastructure scientifique et technique, afin que celles-ci servent mieux le développement économique. À cet égard, il faut d'urgence remettre en état et développer l'infrastructure de l'enseignement supérieur et créer des plates-formes et des centres permettant une mise en commun des connaissances et un apprentissage mutuel.

93. L'accélération des progrès vers la réalisation des OMD revêt également une dimension régionale car de nombreux pays africains sont sans littoral, n'ont qu'un marché intérieur restreint et ont des frontières communes avec plusieurs États. D'où une grande interdépendance des politiques et des résultats. Des actions concertées sont donc nécessaires au niveau de la région, au premier rang desquelles la fourniture de biens et d'infrastructures publics - qui font très largement défaut - et une gestion avisée des ressources transfrontières comme l'eau. Le principal obstacle à la fourniture de biens publics régionaux sera le financement.

94. Comme indiqué dans le Document final du Sommet mondial de 2005, accroître la capacité de production pour soutenir la croissance et réduire la pauvreté, cela suppose un effort de planification. Des progrès notables ont été réalisés, mais il reste encore beaucoup à faire³². Les cadres nationaux de planification, dans lesquels figureront les cibles OMD, elles-mêmes assorties de délais, devront s'inscrire dans des stratégies suffisamment ambitieuses et assez vastes pour englober tous les besoins et tous les domaines. Ils devront aussi reposer sur des stratégies de financement et des cadres macroéconomiques solides et sur des stratégies d'exécution prévoyant des mesures destinées à surmonter les problèmes de capacités. L'adhésion des pays sera indispensable pour obtenir des résultats et mettre en place des solutions durables au niveau national. Il faudra que les dirigeants parviennent à mobiliser toutes les parties prenantes, afin de maintenir la dynamique dans l'exécution des engagements nationaux pour atteindre les OMD.

Questions à examiner

- Dans quelle mesure les plans nationaux de développement visant à la réalisation des OMD en Afrique sont-ils devenus plus ambitieux et que devraient faire les ministres des finances s'ils ne le sont pas assez? Ces plans sont-ils cohérents?
- Les statistiques sont appelées à jouer un rôle central dans la réalisation des OMD; or, en Afrique elles sont souvent insuffisantes et rarement fiables. Les OMD comportent 18 cibles et quelque 78 indicateurs. Que peuvent faire les pays pour améliorer les statistiques qui servent à planifier, à décider de stratégies, à contrôler et à évaluer? Doivent-ils se concentrer sur un ensemble restreint d'indicateurs prioritaires?

³¹ Voir par exemple le Document d'orientation de la CEA (2002) «Exploiter les technologies pour un développement durable» qui affirme qu'une application appropriée et rapide des connaissances existantes peut aider l'Afrique à trouver des solutions adéquates à un grand nombre de ses problèmes de développement. Le Sommet de l'Union africaine de janvier 2007, qui avait pour thème la science et la technologie, a mis l'accent sur l'importance cruciale que revêtent la science, les technologies et les connaissances pour l'accélération de la croissance et du développement en Afrique.

³² Selon le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, un grand nombre de pays africains disposent à présent de DSRP ou de plans nationaux de développement compatibles avec les OMD. Il s'agit maintenant de les aider à les mettre en œuvre.

- Il est indispensable d'accroître les investissements publics dans l'infrastructure (énergie, routes), la santé (VIH/sida, paludisme, moustiquaires), l'enseignement (cantines scolaires, suppression des frais de scolarité) et l'agriculture (pour réduire la famine). Quels politiques, programmes et projets spécifiques les pays devraient-ils adopter à titre de mesure minimale pour accroître l'effort? Comment ceux-ci seront-ils financés?
- Quel ensemble de mesures d'incitation les ministres des finances devraient-ils adopter pour favoriser la diversification de l'industrie et de l'agriculture et faire en sorte que le secteur privé tire mieux parti de la science et de la technologie?
- Quels mécanismes de financement les pays devraient-ils envisager pour développer l'infrastructure régionale nécessaire à l'intégration des marchés - comme proposé dans le plan d'action à court terme du NEPAD pour l'infrastructure - et la gestion des ressources transfrontières comme l'eau et d'autres biens publics régionaux (notamment la lutte contre les maladies infectieuses)?
- *Accroître l'égalité des revenus*

95. Comme on l'a vu dans la section III, la hausse des revenus et la répartition inégale des richesses constituent des obstacles considérables à l'accélération de la croissance et du développement en Afrique, pourtant nécessaire à la réalisation des OMD. Or, on sait qu'une réduction des inégalités favorise la croissance et le développement. Par exemple, lorsque de nombreux agriculteurs sont propriétaires de leurs terres, on voit s'accroître l'accumulation de capital, la productivité et les rendements. Besley (1995) a constaté qu'au Ghana, une amélioration du droit de la propriété foncière avait favorisé l'investissement. On sait aussi qu'en Chine la réforme de la propriété foncière - à savoir l'institution d'un système de responsabilité qui a consisté à assigner aux ménages des terres appartenant à la collectivité - a entraîné une hausse sensible des rendements céréaliers moyens. Toutefois, la redistribution des actifs en général et la réforme foncière en particulier sont des décisions politiques difficiles à prendre et sont souvent sources de conflits.

Questions à examiner

- La distribution aux salariés de parts du capital des entreprises d'État privatisées peut-elle contribuer à réduire les inégalités?
- Dans quelle mesure une réforme foncière en général et une redistribution des terres sont-elles réalisables en Afrique et sont-elles essentielles pour accélérer la croissance et le développement dans la région?

2. Financement

- *Encourager la mobilisation des ressources sur le marché intérieur et auprès de sources de financement non traditionnelles*

96. La question du financement est essentielle, s'agissant de la réalisation des OMD en Afrique. Il est bien sûr indispensable d'augmenter l'APD et d'autres formes d'aide mais il faut aussi que les pays mobilisent davantage leurs ressources internes. Ils pourraient par exemple réduire les frais de transaction appliqués par les établissements financiers officiels car ces coûts découragent les pauvres de faire appel à ces institutions. Ils pourraient aussi opérer des

regroupements dans le secteur bancaire, afin de mettre les banques en mesure de financer de grands projets et de prendre davantage de risques, notamment pour financer les infrastructures. Les pays pourraient aussi entreprendre des réformes fiscales, notamment pour élargir l'assiette fiscale, réduire la fraude et améliorer la collecte de l'impôt. Les recettes autres que fiscales pourraient aussi jouer un rôle important.

97. Il est également crucial que le secteur privé prenne part au financement et à la prestation de services essentiels comme l'enseignement, les soins de santé et l'infrastructure³³. Dans de nombreux pays, les soins de santé sont de plus en plus assurés et financés par le secteur privé. L'explosion des marchés financiers mondiaux et les flux croissants qui en sont résultés vers les nouvelles économies de marché offrent des possibilités considérables de mobilisation de nouveaux capitaux extérieurs, sous forme de prises de participation et d'emprunts, pour financer l'infrastructure. Les gouvernements pourraient aussi s'enquérir auprès de promoteurs étrangers expérimentés, qui sont nombreux à s'intéresser à des travaux d'infrastructures dans les pays en développement pourvu que la réglementation et la politique économique soient adaptées. Dans de nombreux pays d'Afrique, les entrepreneurs locaux sont aussi de plus en plus désireux d'assurer la prestation de services d'infrastructure.

Questions à examiner

- Quelle place pourrait avoir les partenariats publics - privé et les capitaux privés dans le financement des projets de développement en Afrique? Quelles mesures d'incitation les ministres des finances devraient-ils prendre pour favoriser le financement privé des projets de développement? Quels tarifs devraient être pratiqués pour limiter les effets négatifs sur les pauvres?
- Quels nouveaux mécanismes de financement internes (émission d'obligations pour financer les infrastructures, par exemple) les pays peuvent-ils envisager pour financer les interventions indispensables?
- Quelles mesures (regroupements au sein du secteur bancaire, services bancaires itinérants, réseaux de microfinancement, par exemple), et notamment quelles mesures d'incitation (fiscalité et taux d'intérêt), les pays devraient-ils prendre pour favoriser la mobilisation des ressources internes, essentielle à l'élargissement de leur marge budgétaire?

3. Gouvernance, innovations institutionnelles, paix et sécurité

- *Élargir la participation des acteurs internes au moyen d'incitations individuelles.*

98. Les autorités infranationales (États fédérés et collectivités locales), le secteur privé et les organisations bénévoles ont un rôle moteur à jouer dans la réalisation des OMD. La participation des autorités infranationales revêt à cet égard un caractère d'urgence dans les systèmes fédéraux, comme le Cameroun, l'Éthiopie, le Nigéria et le Soudan, ou semi-fédéraux comme l'Afrique du

³³ Au Nigéria et en Ethiopie, par exemple, le secteur privé est très présent dans l'enseignement à tous les niveaux (Berman et al., 1996; Nwuke, 2005 et 2006). Cela permet de mobiliser des ressources et d'obtenir un meilleur rapport coût - efficacité.

Sud³⁴. Actuellement, on ne dispose guère d'information sur les dépenses liées aux OMD qui sont effectuées par les autorités locales. Dans les systèmes unitaires, un effort est fait pour décentraliser les dépenses et la prestation de services.

99. Même si on n'a pas pu établir clairement un lien entre décentralisation et croissance économique, on sait que la décentralisation offre de larges possibilités. Les autorités infranationales peuvent mettre leurs politiques budgétaires au service de la croissance et on peut les inciter à contribuer plus activement à la réalisation des OMD en leur accordant, par exemple, des subventions de contrepartie. La même règle s'applique au secteur privé et aux autres entités non gouvernementales.

100. En définitive, la mise en œuvre des OMD dépendra des individus et des opérateurs économiques privés, qui en assument la responsabilité. Un effort peut être fait pour porter le message des OMD jusque dans les foyers. On peut aussi user des transferts sociaux³⁵, notamment du système de protection sociale, pour inciter les ménages à adopter des comportements (hygiène et assainissement) conformes aux OMD. En Égypte, par exemple, la subvention à la consommation de pain est considérée comme un programme anti pauvreté vitale. Au Nigéria, les autorités répondent aux besoins énergétiques des pauvres en subventionnant le pétrole lampant. Les régimes de retraite contributifs mixtes peuvent permettre de réduire la pauvreté chez les personnes âgées, de même que les régimes d'assurance - maladie peuvent permettre de réduire le coût des maladies catastrophiques pour les pauvres. L'Éthiopie vient de mettre en place le Productive Safety Net Programme (programme visant à assurer un filet de sécurité productif), qui s'adresse à plus de 8 millions de personnes. Les bénéficiaires de ce programme reçoivent un versement en espèces ou des rations alimentaires et le programme est conçu pour les inciter à investir dans leur propre avenir (Département britannique du développement international, 2005). Les transferts peuvent être conçus de manière à inciter le secteur privé à agir de façon conforme aux OMD, par exemple en adoptant certaines pratiques d'hygiène simples ou en envoyant les filles à l'école.

Questions à examiner

- Dans quelle mesure le fédéralisme budgétaire pourrait-il contribuer à accélérer la croissance et le développement en vue de la réalisation des OMD? Comment les autorités infranationales peuvent-elles être mises à contribution?
- Comment renforcer la contribution du secteur privé et des autres acteurs non gouvernementaux?
- Quelle place pourraient avoir les programmes de transferts sociaux en Afrique et quelles pourraient en être les incidences financières?

³⁴ Dans les régimes fédéraux, on appelle compétences concurrentes l'ensemble des activités pouvant être menées à tous les niveaux de l'administration, comme par exemple l'éducation, l'eau, l'assainissement, la santé et les routes. Les compétences exclusives sont celles réservées au gouvernement fédéral, comme la défense nationale, la politique étrangère et la politique monétaire.

³⁵ On entend par transferts sociaux des programmes publics destinés à accroître les possibilités de consommation et à améliorer les conditions des catégories les moins favorisées. Ces transferts comprennent des subventions et la prestation gratuite de certains services essentiels, ainsi que des interventions comme la vaccination, les cantines scolaires et les transports scolaires gratuits.

- ***Innovations institutionnelles et renforcement de la gouvernance et de la responsabilisation***

101. Les institutions jouent un rôle important dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Il en va de même de la gouvernance et de la responsabilisation. Pour accélérer la croissance et le développement, il faut créer des institutions qui guideront les actions, surveilleront les dépenses et suivront les progrès. Par exemple, le Nigéria a créé un service des OMD dans le cabinet même du Président afin de souligner l'importance que le gouvernement attache à ces objectifs. Ce service a permis d'améliorer le suivi des dépenses liées aux OMD et de mieux orienter les ressources provenant de l'allègement de la dette vers les secteurs de croissance et de promotion sociale prioritaires.

102. Les rapports annuels sur les OMD et les mécanismes proprement africains comme le Mécanisme d'évaluation intra-africaine, créé par l'UA dans le cadre du NEPAD, permettent d'attirer l'attention sur les contre-performances économiques. Vingt-sept³⁶ pays ont souscrit aux mécanismes d'évaluation liés aux OMD, même si trois seulement ont achevé leur examen. Le Mécanisme d'évaluation intra-africaine incite à une meilleure gouvernance et à plus de responsabilisation, par le biais de l'apprentissage mutuel, et les rapports annuels sur les OMD permettent de dénoncer ce qui ne va pas et, par ce biais, de mobiliser l'action nationale et internationale. Ces mécanismes pourraient, à eux deux, avoir un effet mobilisateur considérable, aux niveaux national et international.

Questions à examiner

- Quelles mesures les pays peuvent-ils prendre pour que les institutions puissent mieux suivre et contrôler les dépenses liées aux OMD?
- En quoi le Mécanisme d'évaluation intra-africaine et les rapports annuels sur les OMD peuvent-ils galvaniser l'action publique en faveur des OMD? Que pourrait-on faire de plus à cet égard?
- Compte tenu des soucis croissants concernant le financement du Mécanisme d'évaluation intra-africaine, une généralisation des indicateurs issus du Mécanisme pourrait-elle renforcer sa crédibilité en tant qu'important complément des OMD ?
- ***Renforcer la paix et la sécurité par la politique budgétaire***

103. La politique de dépenses publiques, notamment la distribution spatiale des projets d'investissement publics et la décentralisation administrative et régionale, peuvent favoriser la paix et la sécurité intérieures. Une politique de répartition inéquitable peut susciter des conflits et miner les efforts en faveur des OMD. Les conflits contrarient la croissance et détruisent le capital humain et le capital physique. Les achats d'armes et la recherche d'un règlement mobilisent des fonds qui pourraient être consacrés à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Enfin, les conflits nourrissent la mauvaise gouvernance, réduisent, voire détruisent le capital social et, en créant l'incertitude ou en l'aggravant, compromettent les chances de stabilité macroéconomique.

³⁶ Sao Tomé-et-Principe est le dernier pays à avoir souscrit, en janvier 2007.

104. Les effets des conflits ne sont pas limités aux pays qui les subissent. Les pays voisins souffrent aussi. Il suffit d'étudier le cas de la Somalie, de la République démocratique du Congo, du Libéria, de la Sierra Leone et du Soudan (au Darfour) pour s'en convaincre. Les réfugiés qui fuient les pays en guerre imposent des coûts aux pays d'accueil: congestion des services publics, montée de la criminalité, etc. Les conflits peuvent aussi favoriser la propagation des maladies contagieuses ou infectieuses comme le VIH/sida, le paludisme et le choléra, et entraîner un accroissement des dépenses de santé publique.

Questions à examiner

- Dans quelle mesure la décentralisation budgétaire (fédéralisme budgétaire) pourrait-elle favoriser l'harmonisation et le renforcement de l'action menée en vue de la réalisation des OMD?
- Une transparence et une responsabilisation accrues dans la gestion financière du secteur public peuvent-elles permettre de réduire les conflits et, partant, contribuer à créer un climat favorable à la croissance économique et à l'accélération des progrès vers la réalisation des OMD?

4. Respect des engagements pris dans le cadre des partenariats

- *Les partenariats internationaux*

105. Les partenariats internationaux jouent un rôle essentiel dans la réalisation des OMD, à condition toutefois d'être efficaces. Il importe à cet égard de mettre en application les principes et les indicateurs énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en mars 2005. Les pays africains ont largement respecté l'engagement qu'ils ont pris de rendre davantage compte de leur action et d'assurer une plus grande transparence, mais nombre de partenaires de développement n'en ont pas fait autant. C'est ainsi que de nombreux pays n'ont pas encore atteint l'objectif qu'ils se sont fixé de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement (0,33 % dans le cas des nouveaux pays membres de l'UE).

Questions à examiner

- Comment les pays africains peuvent-ils faire en sorte que les principes et indicateurs énoncés dans la Déclaration de Paris soient mis en pratique?
- Comment inciter la communauté internationale à respecter les engagements qu'elle a pris vis-à-vis de l'Afrique, notamment en 2005³⁷ ?
- La CEA, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et les CER jouent un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs que s'est fixés le continent. Quel devrait être leur rôle, s'agissant de mobiliser l'action internationale afin de renforcer les interventions en faveur de la réalisation des OMD?

³⁷ Voir le Document final de la Conférence des ministres africains sur le financement du développement, tenue à Abuja, en mai 2006.

E. Conclusion

106. On a vu, dans le présent document de synthèse, quelques-uns des problèmes qui font obstacle à une accélération de la croissance et du développement en Afrique, une accélération qui serait nécessaire à la réalisation des OMD. On a aussi dégagé un certain nombre de questions à soumettre à l'attention des ministres, dans le cadre d'un débat qui débouchera sur un plan d'action. Un renforcement des interventions en faveur de la croissance et du développement et, partant, des OMD, suppose un engagement et une volonté politique. Il faudra que les dirigeants aient la volonté de mettre en œuvre, efficacement et avec diligence, des politiques et des stratégies qui sont déjà connues, afin de trouver de nouvelles solutions aux problèmes anciens comme aux problèmes nouveaux et afin d'envisager des voies nouvelles. L'État aura un rôle crucial à jouer à cet égard. C'est lui qui a la charge de veiller à l'allocation efficace des ressources et aussi au financement des investissements d'ancrage comme le développement et l'entretien de l'infrastructure. Au bout du compte, pour réaliser les OMD, il faudra que se manifeste aux niveaux national et international une ambition partagée, sous la conduite de dirigeants résolus, afin d'améliorer les perspectives des membres les plus vulnérables de la société.

Références

Banque africaine de développement, 2002. Rapport sur le développement en Afrique 2002. Développement rural et réduction de la pauvreté en Afrique.

Commission de l'Union africaine, 2006, *Revue de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le développement: une Position commune africaine*.

Alesina, A. et D. Rodrick, 1994. "Redistributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109.

Berman P., K. Nwuke, K. Hanson, M. Kariuki, K. Mbugua, J. Ngugi, T. Omurwa et S. Ongayo, 1995, *Kenya: Non-governmental Healthcare Provision*, Data for Decision Making Project, Harvard University, Boston, MA et African Medical Research Foundation, Nairobi.

Besley, T. (1995). "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana", *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 5.

Department for International Development (Département du développement international – Royaume-Uni) (DFID, 2005). Leading the British Government's Fight against World Poverty. <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/ethiopia.asp>.

Easterly, W., 2005. "Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development". Mimco.

_____, 2006. "The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs, "The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time", *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 1, Mars.

de Janvry, A. et E. Sadoulet, 2001. "Has Aggregate Income Growth been Effective in Reducing Poverty and Inequality in Latin America?" in Lustig, N. (ed) *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Forster, M., 2005. "MDG Oriented Sector and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Experience in Health". Document établi pour le Forum de haut niveau sur les Objectifs du Millénaire pour le développement en matière de santé, Paris, 14 et 15 novembre 2005.

Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux «International Cooperation in the National Interest: Strategy and Action for Muting Global Challenges» (Résoudre les problèmes mondiaux: la coopération internationale dans l'intérêt national).

Murphy, K, A. Shliefer et R. Vishny, 1989, "Income Distribution, Market Size, and Industrialization," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104.

Kutessa, F and Nabbuma, R. (2004). "HIPC Debt Relief and Poverty Reduction Strategies: Uganda's Experience" in Jan Joost and Age Ackerman eds, *HIPC Debt Relief*, FONDAD publication.

Loury G. C., 1999. “*Social Exclusion and Ethnic Groups: The Challenge of Economics*”. Document présenté à la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, avril, Washington, DC.

Lustig N. ed. 2001. *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press pour la Banque interaméricaine de développement.

Ndulu B., L. Chakraborti, L. Lijane, V. Ramachandran et J. Wolgin, 2007. *Challenges of African Growth: Opportunities, Constraints and Strategic Directions*, Banque mondiale, Washington, DC.

NEPAD (2002), Rapport principal sur le (projet de) Plan d'action à court terme concernant l'infrastructure.

Nwuke, K 2007. “Private Provision of Higher Education in Ethiopia” (à paraître) in *Journal of Higher Education in Africa* (JHEA), CODESRIA.

_____, 2006. “The PRSP as a Framework for Efforts for Scaling Up Efforts to Reach the Millennium Development Goals”. Document d'information réalisé pour la Conférence ministérielle africaine sur le financement du développement, Abuja, Mai 2006.

_____, 2005. “Exploring Options for Financing Regional Public Goods.” in Ben Hammouda H., *Financing Regional Integration in Africa*.

_____, 2005. “Emerging Prometheus: Private Provision of Higher Education in Africa” in *The Scholar*, Journal of the Academic Staff Union of Nigerian Universities, Fall, 2005.

Persson, T., et G. Tabellini (eds), 1994. “Growth, Distribution, and Politics”, in *Monetary and Fiscal Policy*, vol. 2, Cambridge, MA: MIT Press.

Sachs, J, D. John McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye et Gordon McCord (2004) “Ending Africa's Poverty Trap”. *Brooking Papers on Economic Activity*.

Sachs, J., 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.

Thomas V., M. Dailami, A. Dhareshwar, D. Kaufmann, N. Kishor, R. Lopez, et Y. Wang., 2000. *The Quality of Growth*. Washington, D.C.: Oxford University Press pour la Banque mondiale.

White, H. et T. Killick., 2001. *African Poverty at the Millennium: Causes, Complexities, and Challenges*. Washington, D.C.: Banque mondiale.

United Kingdom Commission for Africa (Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni), 2005. *Our Common Interest*.

Organisation des Nations Unies, *La situation économique et sociale dans le monde, 2005: Le financement du développement*, New York.

_____, 2005. Document final du Sommet mondial.

_____, 2006. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

_____, 2006. Rapport de la Commission Macroéconomie et Santé.

CNUCED, 2002. Les pays les moins avancés, rapport 2002: Échapper au piège de la pauvreté, Organisation des Nations Unies, Genève.

_____, 2004. *Le développement économique en Afrique, 2004, Endettement viable, oasis ou mirage?* Organisations des Nations Unies, New York et Genève.

_____, *World Investment Report (Rapport sur l'investissement dans le monde), 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.* Organisation des Nations Unies, New York et Genève.

UNICEF, 2006. Progrès pour les enfants: Un bilan de l'eau et de l'assainissement, no5, septembre.

Projet Objectifs du Millénaire, 2005. *Investir dans le développement: Plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement.* Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

_____, 2005a. *Combating AIDS in the Developing World.* Report of the Task Force on HIV/AIDS, Malaria, TB, and Access to Medicines, Working Group on HIV/AIDS. New York, (Rapport de l'équipe du Projet Objectifs du Millénaire sur le VIH/sida, le paludisme, la tuberculose et autres grandes maladies et sur l'accès aux médicaments essentiels).

_____, 2005b. *Health, Dignity and Development: What will it take? Achieving the MDGs.* UNMP Task Force on Water and Sanitation: Londres (Rapport de l'équipe du Projet Objectifs du Millénaire sur l'eau et l'assainissement).

PNUD, 2006. *Rapport sur le développement humain, 2006.* "Au-delà de la pénurie: pauvreté et crise mondiale de l'eau.

_____, 2003. Rapport sur le développement humain, 2003 (rapport consacré aux OMD).

CEA, 2007. Commission économique pour l'Afrique: *Rapport économique sur l'Afrique, 2007* (à paraître).

_____ *Rapport économique sur l'Afrique, 1999 – La pauvreté en Afrique.*

_____ *Economic Report on Africa, 2001 – Monitoring Performance.*

_____ *Rapport économique sur l'Afrique, 2005 – Le chômage.*

_____ *Rapport économique sur l'Afrique, 2006 – Flux de capitaux et financement du développement en Afrique.*

_____ *Document de synthèse, 2005, Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique.*

_____ 2005. Document final de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique, 2005.

_____ 2006. Rapport sur les travaux de la Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, Le Caire, 2006.

_____ 2007. MDGs Report (Rapport sur les OMD): “Assessing Progress toward the MDGs in Africa 2006” (à paraître).

CEA, Banque mondiale, CREA et al. 2001. *Can Africa Claim the 21st Century?*

Banque mondiale, 2005. *Economic Growth in the 1990s, Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.

_____ 2006. *Global Monitoring Report 2006. Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance.* Washington, D.C.

_____ 2006. *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*, Washington, D.C.