



**UNITED NATIONS  
ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA**



**UNITED NATIONS  
OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE  
FOR THE LEAST DEVELOPED COUNTRIES,  
LANDLOCKED DEVELOPING COUNTRIES  
AND SMALL ISLAND DEVELOPING STATES**

## **ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'ACTION D'ALMATY**

### **RAPPORT RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE**

#### **RÉSUMÉ**

**(Provisoire)**

## **1. INTRODUCTION**

1. L'objectif du Programme d'action d'Almaty est de mettre en place un nouveau cadre mondial en vue de mettre en place des systèmes de transport en transit efficaces pour les pays en développement sans littoral et les pays de transit, en tenant compte aussi bien des intérêts des uns que des autres. Reconnaissant le lien direct entre les transports, les échanges commerciaux internationaux et la croissance économique, le programme a pour but d'assurer la pleine et efficace intégration des pays sans littoral dans l'économie mondiale grâce à la réalisation d'actions spécifiques par ces deux catégories de pays avec le soutien de leurs partenaires de développement dans cinq domaines prioritaires: les aspects fondamentaux des politiques de transit, le développement et l'entretien des infrastructures, le commerce international et la facilitation des échanges, les mesures internationales d'appui et la mise en œuvre et l'évaluation.

2. Dans ses résolutions 66/214 et 67/222, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé que soit organisée en 2014 une conférence en vue de l'examen décennal complet de l'application du Programme d'action d'Almaty. Le Rapport régional pour l'Afrique sur la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty va donc servir de base de discussion à la réunion régionale africaine d'examen. Il a été établi par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en collaboration avec le Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement et porte sur les 16 pays d'Afrique classés parmi les pays en développement sans littoral: Botswana, Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Swaziland, Soudan du Sud, Tchad, Zambie et Zimbabwe, ainsi que la République démocratique du Congo, pays pratiquement sans littoral. La figure 1.1 montre où se trouvent ces pays.

## **2. DEVELOPPEMENT SOCIOÉCONOMIQUE**

3. L'Afrique dans son ensemble a connu une croissance économique importante et régulière depuis la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, adoptée en l'an 2000 et énonçant les paramètres essentiels du développement, qui sont devenus les huit objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il y a moins de conflits politiques, la croissance économique est robuste et gestion économique, gouvernance et stabilité politique montrent une amélioration. Tout cela a nettement contribué à modifier la façon dont l'Afrique est perçue dans le monde, le pessimisme étant remplacé par une prise de conscience de l'énorme potentiel du continent et les puissances économiques — traditionnelles et nouvelles — rivalisant d'offres de partenariats.

4. Mais cette impressionnante croissance ne s'est traduite ni par la diversification de l'économie, ni par la création de suffisamment d'emplois, ni par une accélération du développement social. L'économie de la plupart des pays d'Afrique dépend encore fortement de la production et de l'exportation de produits primaires, avec très peu de création de valeur ajoutée et guère de liaisons en amont ou en aval avec le reste de l'économie. Il s'ensuit que, alors que la croissance économique de l'Afrique a dépassé la moyenne mondiale dans les années 2000, cela ne s'est pas traduit par une réduction équivalente de la pauvreté, pendant que la pauvreté diminuait fortement ailleurs, d'où un bilan mondial déséquilibré en matière de réduction de la pauvreté.

5. On peut lire dans l'édition 2013 du Rapport sur le développement humain que, ces dix dernières années, tous les pays ont accompli des progrès accélérés sur le plan de l'éducation, de la santé et des revenus, domaines quantifiés grâce à l'Indice de développement humain (IDH), de telle sorte qu'aucun

des pays pour lesquels on dispose de données n'avait un indice inférieur en 2012 à celui de 2000. Les pays en développement sans littoral de l'Afrique, pris dans leur ensemble, affichaient en 2000 des moyennes et des scores inférieurs à ceux des pays africains de transit, et cela est resté vrai en 2012. Toutefois, l'écart entre les scores moyens des pays sans littoral et des pays de transit s'est rétréci, passant de 0,094 en 2000 à 0,086 en 2012.

6. Ces trois dernières années, l'évolution de la conjoncture internationale a eu un fort impact sur les efforts déployés par l'Afrique pour mobiliser des ressources en faveur du développement. L'apport total d'aide publique au développement (APD) en Afrique, si l'on en exclut l'allégement de la dette, a augmenté, passant de 17,4 milliards de dollars des États-Unis en 2002 à 50 milliards en 2011, mais cela reste inférieur aux engagements internationaux pris tant en vertu du Consensus de Monterrey que de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, aux termes de laquelle les apports estimés d'APD à l'Afrique auraient dû atteindre 64 milliards de dollars des États-Unis en 2010. L'Afrique n'a cependant reçu que la moitié environ de cette augmentation prévue dans les engagements de 2005, en partie parce que les flux effectifs d'APD ont été inférieurs aux engagements et en partie parce que la part du continent dans l'augmentation de ces flux au niveau mondial a été moindre que prévu. Pour les pays africains en développement sans littoral en particulier, l'APD n'a augmenté en tout que de 2 % de 2009 à 2010. Pour plus de la moitié des 15 pays africains en développement sans littoral, l'APD a diminué.

7. La croissance des apports d'investissements directs étrangers (IDE) s'est aussi ralentie. Depuis le record historique d'environ 58 milliards de dollars des États-Unis enregistré en 2008, les apports d'IDE en Afrique diminuent, au point d'avoir atteint en 2011 leur niveau le plus bas en trois ans, soit 42,7 milliards de dollars. Trois facteurs expliquent cette tendance à la baisse : la mauvaise performance économique mondiale résultant de la crise économique généralisée de 2007, la persistance de cette morosité économique dans les pays développés, en particulier dans la zone euro, ainsi que l'évolution de la conjoncture sociopolitique depuis le début de 2010 en Afrique du Nord. Comme les IDES ciblent essentiellement le secteur des ressources naturelles, on peut supposer qu'une bonne partie est allée aux pays en développement sans littoral, qui sont en général riches en ressources minières et pétrolières.

8. Les transferts de fonds des migrants présentent un tableau différent. Ils ont fortement augmenté ces dix dernières années et l'on estime qu'ils devraient atteindre, dans le cas de l'Afrique, 60 milliards de dollars d'ici 2014, par rapport à 11,4 milliards en 2000. Par conséquent, malgré le malaise des pays développés, principale source de ces transferts, et l'impact possible sur l'emploi des migrants, les transferts représentent pour beaucoup de pays d'Afrique une possibilité de mobiliser des capitaux externes. Il faudrait cependant plus d'efforts au niveau politique pour maximiser ces gains potentiels.

### **3. PREMIÈRE PRIORITÉ : PROBLÈMES FONDAMENTAUX LIÉS AUX POLITIQUES DE TRANSIT.**

9. La liberté de transit est une chose cruciale pour tous les pays sans littoral, partout dans le monde. Depuis les indépendances, les pays d'Afrique ont adopté la coopération et l'intégration régionale comme stratégie de base pour assurer le développement du continent. Quoique maints d'entre eux aient signé, voire ratifié, bon nombre des traités et conventions internationaux, ils ont préféré agir au niveau régional et sous-régional, parfois même de manière bilatérale. Il va sans dire que la majeure partie des instruments juridiques en vigueur se fonde sur les accords et conventions internationaux pertinents auxquels de nombreux pays africains font partis. La plupart des instruments concernant le transport en transit ont été mis à jour après l'adoption de la Déclaration d'Almaty pour accorder plus de place à la facilitation du transport en transit.

10. On considère aujourd'hui les couloirs de transport comme un domaine d'intervention essentiel dans les stratégies de facilitation du commerce et de développement des infrastructures à mettre en place dans toute l'Afrique, à l'échelle du continent et des sous-régions. Diverses mesures et initiatives de facilitation ont été instituées au niveau des pays, des couloirs, des sous-régions et de la région. Des organismes de gestion des couloirs de transport ont été mis en place pour assurer la promotion et le développement des couloirs de transit dans toute l'Afrique par la voie de la consultation et de la coordination, compte tenu de la diversité des parties prenantes et de la multitude d'instances gouvernementales compétentes pour telle ou telle activité en rapport avec les couloirs. On a d'ailleurs constaté que les couloirs assortis d'un organisme de gestion se sont montrés mieux préparés pour surmonter les difficultés se présentant.

#### **4. DEUXIÈME PRIORITÉ : DEVELOPPEMENT ET ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES.**

11. Le développement et l'entretien des infrastructures restent au cœur de toutes les initiatives de développement régional concernant l'Afrique, l'exemple le plus récent étant le NEPAD. Depuis 2003, divers mécanismes institutionnels ont été mis en place pour faciliter la réalisation des projets d'infrastructures du NEPAD, notamment le Consortium pour les infrastructures en Afrique et le Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructures, tous deux basés à la Banque africaine de développement (BAD). Pour mieux mettre en valeur l'importance des infrastructures pour l'Afrique, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine de 2009 a lancé une initiative afin d'en assurer le développement accéléré avec le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). D'importants progrès ont été réalisés dans le domaine des transports routiers et des ports maritimes internationaux, des TIC et, dans une certaine mesure, en matière d'énergie. Mais les autres modes de transport (le rail, les voies d'eau intérieures et le transport aérien) restent négligés.

#### **5. TROISIÈME PRIORITÉ : FACILITATION DU COMMERCE, NOTAMMENT INTERNATIONAL.**

12. Il est maintenant admis que le commerce international est un moteur du développement ; or les échanges de l'Afrique avec le reste du monde ne progressent que lentement. La part du continent dans les exportations mondiales a certes augmenté ces dix dernières années, mais peu : elle est passée de 2,3 % en 2000 à 3,2 % en 2010. Pour la plupart des pays, la structure des exportations révèle une forte concentration sur un seul produit primaire, ce qui les rend extrêmement vulnérables aux inévitables fluctuations des marchés mondiaux – le problème d'avoir tous ses œufs dans le même panier. Un autre problème est la concentration des marchés. Avec l'arrivée agressive des économies émergentes, en particulier de la Chine et des autres pays BRICS, les pays africains en développement sans littoral ont commencé à diversifier leurs marchés et à sortir des ornières liées à leur passé colonial.

13. Alors que la qualité et la disponibilité des infrastructures indispensables au commerce, en particulier des routes et des voies ferrées, restent des obstacles, la gestion des frontières et la coordination entre organismes compétents en matière de dédouanements apparaissent plus déterminantes que jamais. On peut apporter des solutions cruciales aux goulets d'étranglement qui affectent le commerce de transit et améliorer très vite la situation des pays sans littoral et des pays de transit en améliorant les systèmes de transit de manière à simplifier, standardiser et harmoniser les documents requis, créer des postes-frontières à guichet unique afin de ne pas avoir à effectuer deux fois de suite les mêmes procédures, informatiser les douanes pour réduire les contacts directs avec les douaniers, revoir la réglementation relative au camionnage pour favoriser la concurrence et ouvrir des dépôts intérieurs de dédouanement (ou ports secs) facilitant le dédouanement. Les pays africains en

développement sans littoral ont pris des mesures significatives sur cette voie, tant aux niveaux national et régional qu'international.

## **6. QUATRIÈME PRIORITÉ: MESURES D'APPUI INTERNATIONALES**

14. Les partenaires du développement ont bien accueilli la transformation de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en l'Union africaine et l'adoption du NEPAD comme cadre de partenariat pour la réalisation des objectifs de développement, et ont de ce fait renforcé leur appui à l'Afrique dans ce domaine. Les interventions de la majorité des partenaires du développement recouvrent souvent les trois premiers domaines prioritaires du Programme d'action d'Almaty. L'appui au niveau mondial a essentiellement été le fait des Nations Unies; s'y ajoutent des initiatives mondiales du G-8, de l'OCDE, de l'OMC, de l'OMD, de l'Union européenne, de la Banque mondiale et de la BAD, et des projets bilatéraux que l'on doit au DFID, à USAID, à TICAD/JICA, à la France et au Canada, ainsi qu'à des économies émergentes comme la Chine, l'Inde, le Brésil et la Turquie. Cet appui porte notamment sur le financement des infrastructures (par le truchement du Consortium et du Mécanisme de financement du NEPAD), sur l'assistance technique à la promotion des échanges (Initiative Aide pour le commerce de l'OMC et renforcement des capacités par l'OMD), sur des régimes spéciaux (AGOA et accords de partenariat économique par exemple) et sur les mesures de facilitation du transit (postes frontières conjoints ou à guichet unique, les études de diagnostic des couloirs de transport, etc.).

## **7. CINQUIÈME PRIORITÉ: APPLICATION ET ÉVALUATION.**

15. Le cadre de mise en œuvre arrêté lors de la formulation du Programme d'action d'Almaty précisait clairement les actions requises à divers niveaux, mettant plus particulièrement l'accent sur celles à prendre au niveau national par les pays en développement sans littoral eux-mêmes et les pays de transit. Les organismes de gestion du transit et les communautés économiques régionales étaient censées constituer le cadre de base pour assurer la collaboration entre les pays sans littoral et les pays leur servant pour le transit, tout en obtenant un appui des institutions africaines de développement concernées, des Nations Unies et d'autres organismes internationaux et partenaires de développement. De surcroît, la mise en œuvre du programme devait bénéficier d'un appui bilatéral apporté par différents partenaires de développement.

16. Ayant été désigné comme coordonnateur chargé de l'évaluation du Programme et de sa préparation pour l'ensemble du système des Nations Unies, le Bureau du Haut-Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement a collaboré avec tous les organismes concernés des Nations Unies, dont la CNUCED, le PNUD, les commissions régionales et les institutions financières et de développement régionales et internationales, pour apporter l'appui nécessaire et contribuer activement au processus préparatoire et à la conférence d'examen décennal complet elle-même. C'est ainsi que plusieurs réunions internationales ont été organisées, auxquelles ont participé les pays en développement sans littoral et les pays de transit du continent africain.

17. L'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty en Afrique s'est tenu en 2008; y ont participé 14 pays sans littoral et sept pays de transit essentiels. Parmi les pays sans littoral, seule la République démocratique du Congo était absente; quatre des principaux pays de transit n'étaient pas non plus représentés (l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Namibie). Pour l'examen en cours, on a déjà reçu des rapports sur la mise en œuvre au niveau national pour les pays suivants: Burundi, Burkina Faso, Swaziland et Zambie. Ces rapports varient suivant la situation particulière de chacun de ces pays mais, en général, ils rendent compte tous quatre de progrès significatifs de leur économie respective, imputables à l'application du Programme d'action d'Almaty.

## **8. NOUVELLES QUESTIONS**

18. Le monde est dynamique, en constante évolution. La logique veut donc que, depuis l'adoption du Programme d'action d'Almaty en 2003, soient survenus des changements qui ont eu un impact significatif — de manière positive ou négative — sur le développement socioéconomique des pays en développement sans littoral durant les dix années de mise en œuvre du Plan, dont des événements mondiaux tels que des manifestations naturelles (les changements climatiques et leurs conséquences sur les moyens d'existence), l'évolution des dynamiques démographiques et leurs effets sur l'urbanisation et les migrations, les progrès technologiques en matière de TIC et d'énergie qui facilitent la connectivité et les échanges au niveau mondial ou les nouvelles techniques de production qui changent la structure de la chaîne de valeur, l'émergence de nouvelles puissances économiques telles que les BRICS et le G-20, les récentes crises économiques et financières mondiales, et les inégalités sociales croissantes au sein des pays et entre eux.

## **9. MARCHÉ À SUIVRE**

19. Il est évident que tous les pays africains en développement sans littoral ont réalisé de bons progrès dans leur développement socioéconomique à la suite de l'application du Programme d'action d'Almaty. Leur IDH s'est généralement amélioré, avec des progrès notoires vers la réalisation d'au moins quatre des OMD (en matière d'éducation, d'égalité des sexes, de lutte contre le VIH/sida et de développement de partenariats mondiaux). Mais il reste encore beaucoup à faire pour les quatre autres objectifs, qui sont la réduction de la pauvreté, la réduction de la mortalité infantile, la maternité sans risque et l'environnement.

20. Il est certain que les pays en développement sans littoral vont encore avoir à relever des défis découlant de leur situation géographique dans le contexte mondial. Certains de ces défis sont identiques à ceux recensés lors de la formulation et de l'application du Programme d'action d'Almaty, tandis que d'autres sont apparus pendant la phase de mise en œuvre. Les mesures de suivi recommandées ci-après concernent donc les domaines prioritaires définis dans le Programme d'action, ainsi que d'autres problèmes qui sont apparus lors de sa mise en œuvre.

### **9.1 Problèmes fondamentaux liés aux politiques de transit**

Les pays en développement sans littoral et les pays de transit ont mis en place, ou sont en train de le faire, plusieurs politiques de facilitation des transports en transit contribuant à réduire nettement la durée et le coût des transports en transit. Pour l'avenir, ces pays sont instamment invités à ratifier et mettre véritablement en œuvre les accords internationaux, sous-régionaux et régionaux pertinents en matière de facilitation des transports et du commerce, car ceux-ci pourraient beaucoup améliorer l'accès des pays en développement sans littoral à la mer. À cet égard, il faudrait prendre des mesures de renforcement des capacités, faire mieux connaître et comprendre les conséquences de l'adhésion à ces instruments et de leur mise en œuvre, et les intégrer dans les plans nationaux et les affectations budgétaires.

### **9.2 Amélioration des infrastructures de transport**

21. Depuis l'adoption du Programme d'action d'Almaty, l'Afrique en général et les pays en développement sans littoral et de transit en particulier ont accompli d'importants progrès dans le développement et l'entretien d'infrastructures de transport, surtout le long des principaux couloirs de transit. Le secteur privé participe de façon significative aux programmes continentaux de développement des infrastructures dans le cadre du NEPAD (Consortium pour les infrastructures en Afrique, PIDA), spécialement dans les secteurs des TIC et de l'énergie. De même, de nombreux

partenaires du développement ont aussi appuyé le développement des transports en combinant les infrastructures routières, les transports en transit et les aspects de facilitation du commerce.

22. Néanmoins, la mise en place de systèmes de transports en transit sûrs, fiables et efficaces — le but essentiel du Programme d'action d'Almaty — demeure une condition indispensable pour que les pays en développement sans littoral puissent réduire leurs frais de transport et améliorer leur compétitivité sur les marchés régionaux et mondiaux. Il faut donc encore développer et entretenir plus d'infrastructures d'appui, y compris des centres de distribution, des points intermodaux, des ports secs/dépôts intérieurs de dédouanement, des installations aux frontières et des aires de repos sécurisées.

23. À l'avenir, le développement des infrastructures de transport devrait sérieusement prendre en compte les deux aspects importants suivants: la nécessité de mettre en place des alternatives viables aux couloirs de transport et le rééquilibrage de la combinaison des modes. Pour ce qui est des choix de parcours, ce qui s'est passé en Afrique de l'Est en 2008 à la suite des élections tenues au Kenya et la récente fermeture de l'oléoduc soudanais démontrent clairement que les pays en développement sans littoral de la région doivent avoir le choix entre plusieurs parcours de transit. On voit là une nette différence avec la situation en Afrique de l'Ouest, où les pays en développement privés de littoral ont pu utiliser d'autres routes lors des conflits en Côte d'Ivoire. On recommande donc vivement que les pays en développement sans littoral de l'Afrique de l'Est ouvrent sans attendre des parcours de substitution dans le Couloir central, le Couloir de transport entre le port de Lamu, le Soudan du Sud et l'Éthiopie (LAPSSET) et le Couloir Nord-Sud. Ceci leur permettrait non seulement d'être moins vulnérables aux perturbations que provoquent sur le Couloir Nord des catastrophes naturelles ou humaines, mais aussi d'introduire la concurrence indispensable à de meilleurs services dans toute cette région.

24. Pour ce qui est du rééquilibrage des modes de transport utilisés, ce sont les transports routiers qui dominent en Afrique, puisqu'ils comptent pour plus de 80 % de tout le transit de fret des pays en développement sans littoral, voire 100 % dans certains cas. Étant donné que ce fret se compose essentiellement de marchandises volumineuses et de produits non périssables, à l'exportation comme à l'importation, on recommande d'envisager sérieusement le rééquilibrage des combinaisons intermodales. À long terme, les transports ferroviaires et par voie fluviale permettraient de réduire les frais de transport, non seulement en termes de diminution des coûts d'exploitations, mais aussi de réduction du coût d'entretien des infrastructures routières de transit.

25. Il est aussi impératif d'investir davantage dans le développement des infrastructures et des services d'information et de communication pour faciliter le commerce international des pays africains en développement sans littoral, les relier aux marchés internationaux et améliorer la facilitation des échanges et des transports. Les infrastructures énergétiques sont aussi importantes pour favoriser la participation de ces pays aux échanges internationaux et il faudrait développer des infrastructures énergétiques nationales et régionales axées sur les échanges commerciaux.

### **9.3 Renforcement du commerce international et de la facilitation des échanges**

26. La manière dont la structure de l'économie mondiale a évolué ces dix dernières années est une source à la fois de difficultés et d'importantes opportunités pour l'Afrique en général, en particulier

pour ce qui est de permettre aux pays en développement sans littoral de transformer la structure de leur économie afin de devenir plus compétitifs dans les échanges commerciaux mondiaux. Certains des principaux aspects du commerce qui devraient être pris en compte, en même temps que les politiques fondamentales de facilitation et le développement des infrastructures examinés ci-dessus, et qui devraient être au cœur du programme de développement de l'Afrique pour l'après-2015, sont notamment:

- i) Le développement des capacités de production et la diversification des exportations;
- ii) La gestion des ressources naturelles;
- iii) La promotion des investissements;
- iv) L'amélioration de la coopération et de l'intégration régionales;
- v) Les négociations de l'OMC;
- vi) Les relations avec les économies émergentes.