



Commission économique pour l'Afrique

**Codes et normes de bonne gouvernance de
l'économie et des entreprises en Afrique:
récapitulatif des questions essentielles et
déclaration de principes**

PROJET FINAL

Mai 2002

Sommaire

Introduction	1
Importance de la bonne gouvernance économique pour l'Afrique.....	3
Importance de la bonne gouvernance des entreprises pour l'Afrique.....	5
Hierarchiser les priorités pour l'application des codes et normes relatifs aux pratiques de bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique.....	8
ANNEXE: Le mécanisme africain d'examen par des pairs.....	11
Objectifs du mécanisme d'examen par des pairs	12
Modalités d'application du mécanisme d'examen par des pairs.....	12
Conclusion.....	14

Introduction

1. Pour améliorer la gouvernance économique et des entreprises en Afrique, le Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, à sa réunion d'octobre 2001, a estimé que les dirigeants africains devraient mettre en place des paramètres pour la bonne gouvernance en vue d'orienter leurs activités aux niveaux politique et économique. A cet égard, il a également été décidé qu'ils examineraient et adopteraient un mécanisme approprié d'évaluation par les pairs et un code de conduite. La CEA a été chargée d'élaborer un document technique intitulé *Principes directeurs pour la promotion de la bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique*. Elle s'est acquittée de cette tâche en consultation avec le Comité directeur du NEPAD et les autres partenaires. Pour l'élaboration de ces principes directeurs, la CEA a bénéficié de l'évaluation d'un Comité des Ministres africains des finances et des gouverneurs des banques centrales qui s'est réuni du 3 au 4 mars 2002 à Addis-Abeba.

2. Le présent document a pour objectif d'aider les gouvernements africains dans leurs efforts en vue d'améliorer la qualité de la gouvernance économique et des entreprises dans leurs pays respectifs. Il dresse la liste des codes et des normes que les pays africains doivent respecter en priorité, dans les limites de leurs capacités et il propose un mécanisme novateur d'évaluation par les pairs géré par l'Afrique que les pays africains devraient mettre en œuvre en vue d'un suivi autonome, pour prouver leur engagement en faveur de l'obligation redditionnelle publique (voir Annexe). Le projet de ce document ainsi que les principes directeurs sur lesquels il est basé ont été approuvés par le Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD à sa réunion du 26 mars 2002 à Abuja.

3. Les dirigeants africains reconnaissent de plus en plus que le processus de réalisation de la bonne gouvernance économique et des entreprises est très influencé par une multitude de facteurs politiques. La bonne gouvernance politique est une condition indispensable à la bonne gouvernance économique et des entreprises. Cette idée figure dans le document-cadre du NEPAD (paragraphe 79), dans les termes suivants: «Il est maintenant généralement accepté que le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance. Avec le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, l'Afrique s'engage à respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont, le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et de plusieurs syndicats ainsi que l'organisation périodique d'élections démocratiques libres, justes et régulières, pour permettre au peuple de choisir ses dirigeants en toute liberté». Le Sous-comité sur la paix et la sécurité, présidé par l'Afrique du Sud, examine actuellement les questions concernant la gouvernance politique.

4. La capacité de l'Etat de fournir le cadre institutionnel nécessaire pour appuyer les résultats de la bonne gouvernance est essentielle à l'interaction de

la gouvernance politique d'une part, et de la gouvernance économique et des entreprises, d'autre part. Comme le reconnaît le document-cadre du NEPAD (paragraphe 83), pour que les institutions publiques africaines fonctionnent efficacement, il faudra mettre en œuvre de grandes réformes et renforcer les capacités. Ces réformes institutionnelles devront concerner essentiellement:

- Les services administratifs et civils;
- Le renforcement du contrôle parlementaire;
- La promotion de la prise de décisions concertée;
- L'adoption de mesures efficaces pour lutter contre la corruption et les détournements de fonds;
- La mise en œuvre de réformes judiciaires.

Importance de la bonne gouvernance économique pour l'Afrique

5. Les facteurs clefs qui favorisent la bonne gouvernance d'une économie sont la transparence, l'obligation redditionnelle, un environnement propice au développement et à la croissance du secteur privé, les capacités institutionnelles et l'efficacité. La bonne gouvernance économique est nécessaire pour renforcer les capacités de l'Etat de s'acquitter de son mandat économique. Ce mandat comprend l'éradication de la pauvreté et l'accélération de la croissance économique. Toutefois, actuellement, la plupart de nos pays n'ont pas les capacités nécessaires pour s'acquitter de ce mandat en raison des carences de leurs structures de gouvernance économique. Par exemple, ils n'ont pas un cadre institutionnel qui leur permette d'orienter la prise des décisions économiques et leur exécution; leur société civile est naissante et fragile; leurs nouveaux parlements sont incapables de contribuer efficacement à la formulation des actions gouvernementales et ils n'ont pas de mécanismes consultatifs pour amener le secteur privé à jouer un rôle majeur dans la planification sectorielle ou dans les autres processus de prise de décisions économiques au niveau national.

6. La bonne gouvernance économique vise à mettre en place des structures bien définies, des politiques fiscales, monétaires et commerciales harmonieuses et complémentaires ainsi que des autorités de contrôle et de réglementation pour la promotion et la coordination des différentes activités économiques. La totalité du cadre institutionnel étatique est ainsi engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique économique générale qui affecte les relations internes du pays et ses relations internationales. Ce cadre institutionnel doit être compétent pour assurer la mise en œuvre de la politique économique et capable de faire les ajustements dictés par la politique du gouvernement. En effet, la bonne gouvernance économique dépend, tout d'abord, de l'efficacité du cadre institutionnel, de la maniabilité et de la souplesse de ce dernier face à l'évolution politique, économique et sociale ainsi que des compétences du personnel qui doit savoir prendre des décisions audacieuses, réalistes et rationnelles.

7. Reconnaissant que la responsabilité des questions de gouvernance incombe au premier chef aux autorités nationales respectives, les Etats africains doivent s'engager à améliorer la gouvernance économique pour les raisons suivantes, notamment:

- Renforcer leurs capacités d'exécuter avec peu de ressources des politiques de développement et de réduction de la pauvreté;
- Assumer des fonctions de gestion des affaires publiques d'une manière responsable;
- Créer un environnement politique crédible dans lequel les investisseurs locaux et internationaux puissent avoir confiance et le commerce se développer;

- Renforcer la capacité d'attirer et de mobiliser les flux d'aide au développement;
- Montrer que les décisions économiques sont prises et exécutées de manière transparente et concertée, que l'information circule librement et qu'elle est disponible pour toutes les parties prenantes;
- Faire respecter les normes de fonctionnement institutionnel et supprimer la corruption.

8. La réalisation de ces objectifs de bonne gouvernance économique sur le continent africain aurait un certain nombre de retombées positives. Elle permettrait de mieux tirer parti de la mondialisation, d'accélérer la croissance, de réduire la pauvreté et de créer un environnement macroéconomique plus stable et prévisible. Récolter les fruits de la mondialisation, par exemple, est l'antithèse de la marginalisation économique.

Importance de la bonne gouvernance des entreprises pour l'Afrique

9. La bonne gouvernance des entreprises est une source d'avantages compétitifs. Plutôt que de se diriger vers des pays où les règles du jeu sont arbitraires, les entreprises auront tendance à aller faire des affaires dans ceux où les règles du jeu ainsi que les mécanismes et instruments qui contribuent à ces règles permettent à toutes les entreprises (qu'elles soient publiques, privées ou d'Etat) de mieux comprendre leurs droits et leurs obligations. Les règles du jeu englobent l'ensemble des lois et des règlements nécessaires lorsqu'ils sont appliqués dans une culture sanctionnant les violations qui est crédible et bien comprise, au niveau tant interne qu'international, pour inspirer confiance aux donateurs.

10. Des règles du jeu prévisibles attirent l'investissement qu'il soit privé, local ou étranger à long terme. En retour, l'investissement privé est un ingrédient nécessaire à la création d'emplois, à l'accélération de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Il contribue aussi à approvisionner les caisses de l'Etat par le biais de l'impôt sur les sociétés. Actuellement, l'investissement intérieur brut de l'Afrique subsaharienne représente environ 17 % du PIB et il est de loin inférieur à celui des autres parties du monde. En outre, la part de l'investissement direct étranger de l'Afrique subsaharienne dans l'économie mondiale est très petite (1%). Pour assurer leur renouvellement, les pays africains peuvent considérablement faciliter l'investissement, qu'il soit privé, intérieur ou étranger, en optant pour la bonne gouvernance des entreprises. Les estimations actuelles semblent indiquer que pour réaliser la croissance de 7 % requise pour réduire de 50 % le niveau de la pauvreté d'ici 2015, il faudra un investissement équivalent à 33 % du PIB.

11. Dans le processus de mondialisation, la bonne gouvernance des entreprises influe aussi sur l'investissement privé. Les dirigeants africains reconnaissent que la mondialisation peut favoriser les apports d'investissement privé et le transfert des technologies dont leurs pays ont tant besoin et faciliter l'accès de leurs exportations aux marchés mondiaux. Cependant, la mauvaise image de marque économique et politique du continent nuit à sa capacité d'attirer des capitaux. Essentiellement, le processus de la mondialisation et l'architecture financière internationale exigent que les pays africains consolident la gouvernance des entreprises. Comme il ressort du document d'orientation du NEPAD (par. 151), « la première des priorités sera de s'attaquer à la perception de l'Afrique par les investisseurs comme étant un continent à « haut risque », du fait de l'insécurité des droits de propriété et des insuffisances des réglementations et des marchés ».

12. Cette architecture financière internationale impose notamment d'élargir et d'approfondir les marchés de capitaux locaux pour attirer les investisseurs. Les marchés de capitaux participent au renforcement des systèmes financiers qui, à leur tour, contribuent considérablement à l'intermédiation financière

intérieure et internationale, en aidant à mobiliser et à canaliser efficacement l'épargne vers des investissements productifs. Si l'on veut développer les marchés de capitaux africains, il est nécessaire d'améliorer les normes de gouvernance des entreprises pour assurer aux investisseurs la protection propre à les encourager à fournir les capitaux.

13. En outre, les crises financières qui ont ébranlé récemment certaines économies émergentes ont démontré que tous les pays en développement devaient mettre en place des mécanismes de bonne gouvernance des entreprises pour maîtriser les transactions spéculatives et les flux de capitaux à court terme tout en encourageant les apports de capitaux à long terme, plus particulièrement l'investissement étranger direct. En modernisant leur secteur financier, les pays africains peuvent améliorer leur système décisionnel et créer un environnement qui encourage l'investissement et l'épargne. La stabilité et la transparence du cadre des transactions commerciales sont essentielles pour mobiliser des investissements, des fonds, de la technologie, des compétences et d'autres ressources importantes à l'échelle internationale, en vue de promouvoir la croissance et le développement.

14. Certes, nous l'avons indiqué plus haut, de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises sont essentielles pour attirer l'investissement en Afrique, particulièrement l'investissement étranger de portefeuille et l'investissement direct étranger. Toutefois, le continent ne pourra développer le secteur privé dans son ensemble uniquement en développant un secteur des entreprises compétitif. Le gros des opérations du secteur privé africain est entre les mains des petites et moyennes entreprises des secteurs structuré et non structuré. Il s'agit essentiellement d'organisations gérées par leurs propriétaires, qui ne sont pas légalement constituées, ou d'affaires familiales sans aucun investisseur de l'extérieur. Leurs problèmes de gouvernance ne sont pas les mêmes que ceux des grandes entreprises.

15. Etant donné l'importante contribution de ces petites et moyennes entreprises à la croissance des économies africaines, il faut promouvoir vigoureusement leur développement et leur assurer un appui à travers de solides institutions publiques à même de travailler en partenariat avec le secteur privé, non seulement dans le domaine de la gouvernance mais aussi en ce qui concerne l'accès aux marchés pour leurs produits et services, les techniques de gestion professionnelle (y compris la gestion de la production et la planification de l'investissement), la formation du personnel ainsi que l'introduction et l'utilisation de systèmes intégrés de gestion, spécialement pour la comptabilité et le contrôle des recettes et des coûts.

16. Les grandes entreprises étant devenues les entités les plus riches et les plus influentes de la planète, les citoyens exigent chaque jour davantage qu'elles soient soumises aux exigences fondamentales de l'obligation redditionnelle. Le public est indigné par les catastrophes écologiques et les abus des droits humains; tels que les pratiques des ateliers clandestins et les déplacements forcés des habitants des zones de prospection pétrolière, dont certaines multinationales et leurs sous-traitants se sont rendus coupables, et les

médias braquent leurs projecteurs sur l'éthique des entreprises. La responsabilité des entreprises est une question importante pour l'Afrique. Les compagnies transnationales qui investissent en Afrique doivent reconnaître le rôle positif qu'elles peuvent jouer dans le renforcement du fragile tissu social africain, réduisant ainsi le risque pour leurs investissements.

17. Le Pacte mondial initié en 1999 par Koffi Anan, Secrétaire général des Nations Unies, ouvre la voie à des entreprises citoyennes. Il y est proposé de donner un visage humain au marché mondial en mettant l'accent sur la responsabilité des entreprises «d'adopter, d'appuyer et de définir un ensemble de valeurs essentielles dans les domaines des droits humains, des normes d'emploi et des pratiques de gestion de l'environnement». En 2000, plus de 50 grandes entreprises transnationales de différents secteurs ont adopté une position officielle sur le Pacte mondial et ses principes.

18. Conformément au Pacte mondial, les entreprises citoyennes suivent, notamment, les principes suivants:

- a) Respect des codes de conduite en matière d'environnement, notamment ceux qui ont été élaborés par le PNUE et adoptés dans la Déclaration de Rio lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en 1992;
- b) Respect des normes d'emploi, telles que définies par l'OIT. Il s'agit du respect de la liberté d'association et du droit de négociation collective, de l'élimination de toutes les formes de travail obligatoire ou forcé, de l'abolition de l'emploi des enfants et de l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession;
- c) Collaboration avec les organisations de défense des droits humains, y compris le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et les partenaires clefs tels que *Business for Social Responsibility*.

19. La mondialisation a certes amélioré le niveau de vie de beaucoup mais elle a aggravé les difficultés de ceux qui sont pris dans la tornade. De plus, toute une partie du monde risque de prendre du retard. Nombreux sont ceux qui craignent qu'une mondialisation incontrôlée ne crée, en matière d'affectation des ressources, des disparités qui seront difficiles à combler. Ce n'est pas une coïncidence si la performance économique décevante de l'Afrique traduit son incapacité de s'intégrer dans l'économie mondiale, de commercer et d'attirer l'investissement. Le plus grand défi de la mondialisation est de veiller à ce que tous les pays en profitent. Autre défi majeur, il faudra résoudre les problèmes aggravés par le commerce et l'investissement, notamment l'inégalité des revenus et la dégradation de l'environnement.

Hiérarchiser les priorités pour l'application des codes et normes relatifs aux pratiques de bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique

20. Compte tenu de la diversité des pays africains en termes de développement économique, politique et institutionnel, il n'est pas possible d'assurer efficacement le respect de tous les codes et normes pertinents à travers le continent. Beaucoup de pays africains souscrivent déjà à certains de ces codes et normes, mais nous parlerons ici des normes et codes «fondamentaux», qui sont acceptés aux niveaux international, régional et local et que tous les pays africains devraient s'efforcer de respecter, dans la mesure du possible.

21. Une importance fondamentale est accordée ici au consensus général selon lequel le respect constant de ces codes et normes est bénéfique pour les pauvres. En toute logique, dans beaucoup de pays africains, contrairement aux pauvres, ceux qui ont les moyens peuvent payer le prix des effets délétères de la mauvaise gouvernance (par la corruption par exemple). La priorité doit donc être accordée aux codes et normes ou meilleures pratiques qui donnent le plus rapidement des résultats de développement en faveur des pauvres. Les pays africains devraient s'engager à les respecter.

22. L'objectif ultime est l'éradication de la pauvreté sur le continent. Cependant, comme le reconnaît le document-cadre du NEPAD (par. 25–26), certains processus et politiques néfastes ont conduit à «la perpétuation d'un cercle vicieux, dans lequel le déclin économique, la capacité réduite et la gouvernance médiocre se renforcent, confirmant le rôle périphérique et de moins en moins important de l'Afrique dans l'économie mondiale». Aujourd'hui, la faiblesse de l'Etat reste une contrainte majeure pour le développement durable de beaucoup de pays africains. En effet, l'un des défis majeurs est de renforcer la capacité de gouverner et de mettre en place des politiques à long terme qui puissent améliorer le bien-être des Africains, d'une manière transparente et dont il soit rendu compte.

23. En ayant à l'esprit tous ces facteurs, les codes et normes qui suivent ont été jugés prioritaires. Ils ont la capacité de promouvoir l'efficacité du marché, d'assurer le contrôle des dépenses, de consolider la démocratie et d'encourager les flux de financements privés, qui sont autant d'aspects importants du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Ces codes et normes ont été élaborés par un bon nombre d'organisations internationales dans un processus consultatif impliquant la participation active et l'approbation des pays africains. Aussi sont-ils multilatéraux et véritablement globaux car ils ont

été convenus par des experts d'un large éventail d'économies aux différentes caractéristiques structurelles.

24. Dans la perspective présentée plus haut, les codes et normes prioritaires suivants sont proposés en matière de gouvernance économique et des entreprises:

- Code de bonnes pratiques sur la transparence des politiques monétaires et financières;
- Code de bonnes pratiques sur la transparence fiscale;
- Bonnes pratiques de transparence budgétaire;
- Lignes directrices pour la gestion de la dette publique;
- Principes de gouvernance des entreprises;
- Normes comptables internationales;
- Normes internationales de vérification des comptes;
- Principes fondamentaux pour le contrôle efficace du système bancaire.

25. Ces codes et normes peuvent être regroupés en quatre principales catégories, suivant les objectifs des politiques économiques à poursuivre:

- Promotion d'une bonne gestion macroéconomique, d'une saine gestion des finances publiques et de l'obligation redditionnelle. Pour améliorer la gestion macroéconomique, la gestion des finances publiques ainsi que l'obligation redditionnelle, les pays africains doivent initier des réformes fiscales favorisant la discipline financière, l'utilisation équitable des ressources, la mobilisation efficace des revenus et la transparence fiscale. Ils doivent reconnaître la nécessité de restaurer et de maintenir la stabilité macroéconomique, mettre en place des normes et des objectifs appropriés pour les politiques fiscales et introduire des cadres institutionnels pour leur réalisation.
- Protection de l'intégrité des systèmes monétaire et financier. L'intégrité des systèmes monétaire et financier, clef de voûte de la promotion de la transparence et de l'obligation redditionnelle, inclut la transparence monétaire et financière, l'indépendance des banques centrales et l'existence d'institutions de contrôle et de régulation efficaces dans le secteur monétaire et financier. Cette catégorie est importante en elle-même mais aussi dans le cadre de la promotion du développement des marchés des capitaux et du rétablissement de la confiance dans les économies africaines en tant que milieux d'affaires viables.
- Renforcement des systèmes comptables et de vérification des comptes. L'utilisation ordonnée et efficace des fonds publics est essentielle pour la bonne gestion des finances publiques et l'efficacité du processus décisionnel. Les systèmes comptables devraient être complets, intégrés et fiables. Chaque pays devrait avoir une institution suprême de vérification des comptes dont l'indépendance soit garantie par la loi. Les objectifs spécifiques de la vérification des comptes sont notamment l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, le développement d'une bonne

gestion financière, l'exécution pertinente des activités administratives et la communication de l'information aux autorités et au public, en général, par la publication de rapports objectifs.

- Mise en place d'un cadre efficace de gouvernance des entreprises. Un bon cadre de gouvernance des entreprises encourage la transparence, l'obligation redditionnelle, l'efficacité, l'efficacité, l'intégrité et l'équité. La conception de mécanismes politiques et institutionnels propres à promouvoir ces caractéristiques suppose la création d'un cadre juridique efficace qui protège les droits de propriété, codifie les droits et les obligations d'une société, de son conseil d'administration, de sa direction, de ses actionnaires et des autres partenaires. Elle exige aussi un cadre réglementaire qui permette la révélation de l'information financière et un mécanisme de contrôle efficace pour l'entreprise.

ANNEXE: Le mécanisme africain d'examen par des pairs

1. Le mécanisme d'examen par des pairs, proposé ici, suppose une appropriation par les Africains qui doivent pouvoir intervenir dans les évaluations de la gouvernance économique et des entreprises des pays africains, menées de manière crédible par des confrères africains. Pour être crédible, un tel processus doit intégrer aussi bien une obligation de rendre des comptes qu'une vision élargie du développement. Le premier volet découle de la nécessité pour les Africains de démontrer, avant tout, que l'engagement et la volonté politiques de se contrôler eux-mêmes et de prendre, le cas échéant, des mesures correctives sont réels. Le second volet tient à la nécessité d'instaurer la bonne gouvernance économique et des entreprises, afin d'encourager l'investissement privé et l'augmentation des flux d'aide des donateurs, pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté.

2. L'idéal serait que le processus favorise la convergence des intérêts des donateurs et des pays africains. Mais il serait encore plus important, lorsque c'est nécessaire, d'organiser un seul examen par des pairs, englobant les aspects politiques, économiques et commerciaux de la gouvernance, dans un pays donné. Cette démarche aurait l'avantage d'être harmonieuse, efficace et rentable, d'autant que, comme indiqué plus haut, la nature et la qualité de la gouvernance économique et des entreprises reflètent clairement la nature et la qualité de la gouvernance politique. Il serait donc normal de combiner les deux examens mais en suivant deux voies distinctes. Nous recommandons donc d'y réfléchir.

3. L'idée d'un mécanisme d'examen par des pairs vient à point nommé. Il s'agit d'un outil de diagnostic permettant d'évaluer les différences de performance des pays et leur diversité en matière de gouvernance économique et des entreprises, mais également de valider ou de nuancer toute évaluation de la gouvernance menée par des partenaires extérieurs. En tant que mécanisme crédible d'autosurveillance, il peut aussi servir de point de départ des délibérations organisées avec des organismes donateurs, évitant ainsi de se fier exclusivement aux évaluations menées par ces derniers.

4. En outre, l'application de ce mécanisme peut déboucher sur un renforcement précis des capacités dans des domaines prioritaires. Par exemple, le renforcement des capacités de l'Etat est un aspect crucial de la création des conditions du développement. Comme indiqué au paragraphe 86 - du document-cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), «l'Etat a un rôle important à jouer dans la promotion d'une croissance et d'un développement durables et dans la mise en oeuvre des programmes de réduction de la pauvreté. Toutefois, la réalité est que de nombreux gouvernements ne sont pas en mesure de jouer un tel rôle. En conséquence, un bon nombre de pays ne disposent pas des cadres d'orientation et de réglementation nécessaires pour une croissance axée sur le secteur privé.

Ils ne disposent pas non plus de la capacité de mettre en oeuvre les programmes, même lorsque les ressources financières requises sont disponibles».

Objectifs du mécanisme d'examen par des pairs

5. Le mécanisme d'examen par des pairs mettra l'accent sur les aspects clefs de la gouvernance économique et des entreprises du pays considéré et aura donc les principaux objectifs suivants:

- Renforcer l'appropriation des programmes de développement par les Africains;
- Suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs, des codes et des normes arrêtés par le NEPAD;
- Identifier, évaluer et diffuser de bonnes pratiques;
- Faire en sorte que les politiques reposent sur les meilleures connaissances du moment et/ou expériences pratiques d'autres pays;
- Déterminer la manière dont de bonnes pratiques peuvent être effectivement transmises à d'autres Etats africains;
- Recourir à la persuasion et à l'encouragement des pairs pour préconiser l'adoption de bonnes pratiques et l'adhésion aux normes et codes convenus;
- Identifier les besoins en capacités et recommander des approches africaines et internationales ainsi que d'éventuelles solutions pour satisfaire ces besoins.

Modalités d'application du mécanisme d'examen par des pairs

Le processus

6. Le processus d'application du mécanisme d'examen par des pairs comportera trois étapes. La première consistera à analyser le contexte du développement et de la gouvernance dans le pays concerné. Pour ce faire, de nombreuses enquêtes nationales seront menées sur des questions de bonne gouvernance. L'analyse bénéficiera également des travaux de recherche des institutions nationales, régionales et internationales. Cette collecte et cette analyse systématiques de données relatives à des questions clefs de la gouvernance permettront un dialogue éclairé et une évaluation crédible. Des thèmes centraux seront identifiés, dans le cas de chaque pays, notamment pour la compréhension générale - bonnes informations de base à l'appui - des aspects suivants:

- **Représentativité politique:** questions relatives aux systèmes politiques et aux processus électoraux, à la représentation et à la participation des divers acteurs à la prise de décision;

- **Efficacité institutionnelle:** questions relatives à la nature et au fonctionnement des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif ainsi qu'à la situation du secteur non gouvernemental;
- **Gestion économique et gouvernance des entreprises:** questions de gestion macroéconomique, justification de l'emploi des fonds publics, transparence monétaire et financière, systèmes de comptabilité et de vérification des comptes et organes de contrôle. Il faut y ajouter d'autres questions: capacité, efficacité et obligation de rendre de comptes dans la prise de décision économique et dans les systèmes et procédures de prestation des services.

7. Dans la deuxième étape du processus d'examen par des pairs, une équipe effectuera une mission dans le pays concerné. Son travail sera largement préparé par l'analyse menée à la première étape et portera sur des questions de gouvernance économique et des entreprises, l'accent étant mis en particulier sur la gestion des fonds publics et la justification de leur emploi, notamment sur le cadre juridique et administratif de la gestion budgétaire, l'élaboration et l'exécution du budget, la présentation des rapports financiers ou les méthodes de vérification des comptes, etc. Pour l'essentiel, ces informations et données seront fournies par des services gouvernementaux mais il faudra consulter d'autres sources d'information indépendantes car, de par sa nature, un processus d'examen par des pairs nécessite beaucoup de données.

8. Durant cette deuxième étape, les membres de la mission auront des échanges et des entretiens approfondis avec les responsables gouvernementaux concernés; des parlementaires, y compris de l'opposition; des représentants du secteur bancaire et financier; des représentants du secteur privé; des fonctionnaires de missions permanentes d'organisations régionales et internationales ainsi que des représentants des groupes de la société civile, y compris les médias, les organisations non gouvernementales (ONG), les universités et les syndicats, par exemple.

9. La mission rédigera un rapport sur ses conclusions dont elle discutera avec le gouvernement concerné, afin de vérifier l'exactitude des informations et permettre au gouvernement de réfuter ses conclusions mais aussi de proposer des solutions pour combler les lacunes relevées. Les réactions du gouvernement seront incorporées au rapport de la mission.

10. La troisième et dernière étape du processus sera l'examen des conclusions de la mission et des recommandations relatives aux mesures à prendre, par un comité de ministres des finances et de gouverneurs de banque centrale. Ce forum sera convoqué périodiquement à cette fin par le secrétariat du mécanisme d'examen par des pairs. Ses délibérations et décisions seront transmises au Comité des chefs d'Etat chargé de la mise en oeuvre du NEPAD, par le Comité directeur du NEPAD.

Dispositions administratives

11. Premièrement, il est proposé que le mécanisme d'examen par des pairs soit géré et abrité par un secrétariat ayant les moyens techniques de mener le travail analytique qu'implique ce processus. Ce secrétariat doit nécessairement être implanté dans une institution crédible et autonome, en dehors aussi bien de la sphère politique que des structures du NEPAD.

12. Deuxièmement, le mécanisme devrait s'appliquer sur demande. L'expérience montre qu'ailleurs les pressions en faveur du changement sont exercées par le public et ne résultent pas de mesures obligatoires. Cependant, le Comité des chefs d'Etat chargé de la mise en oeuvre du NEPAD souhaitera peut-être réfléchir à la possibilité de sélectionner des pays devant faire l'objet de l'examen par des pairs ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles il le ferait.

13. Troisièmement, la composition et le mandat de la mission d'examen par des pairs devront être approuvés par le Comité directeur du NEPAD et recommandés au Comité des chefs d'Etat chargé de la mise en oeuvre du NEPAD. La mission devrait se composer d'une éminente personnalité africaine et de représentants d'au moins deux autres pays. Le secrétariat du mécanisme d'examen par des pairs désignera d'autres membres de la mission, pour asseoir la technicité, la vigueur et la crédibilité du processus et de ses résultats. **Mais il ne faudrait pas que tous les membres de la mission soient des citoyens du pays faisant l'objet de l'examen par des pairs.**

Conclusion

14. Les Africains doivent prendre la responsabilité d'améliorer la gouvernance dans leurs pays. En fait, de nombreux pays se penchent déjà sur des questions qui y ont trait. Le mécanisme d'examen par des pairs évoqué ici dans ses grandes lignes peut occasionner une nouvelle forme de pression tendant à élargir cette expérience. Cependant, la communauté des donateurs doit également faire preuve de bonne volonté et apporter son appui là où des contraintes de capacités sont cernées.

15. Naturellement, le mécanisme d'examen par des pairs est une innovation importante mais il faudra aussi du temps pour que les pays l'appliquent en toute confiance. Il en a été ainsi au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), où les pays membres ont l'obligation mutuelle d'évaluer leurs performances économiques et leur respect des engagements internationaux. Il y apparaît aussi que les pressions en faveur du changement sont le fait du public et non des sanctions. Comme indiqué plus haut, le mécanisme d'examen par des pairs est une idée qui arrive à point nommé. En tant que mécanisme d'autosurveillance, il permet de suivre les progrès réalisés et d'instaurer des relations nouvelles avec les partenaires extérieurs, sur la base d'objectifs de performance arrêtés d'un commun accord et de règles applicables tant aux donateurs qu'aux bénéficiaires, en lieu et place des conditionnalités que les donateurs imposaient par le passé.

16. L'obligation mutuelle de rendre des comptes est un aspect central de l'orientation du NEPAD. C'est une dimension cruciale de la prise en main de la destinée du continent par les Africains qui s'efforcent également de combler l'écart en matière de développement creusé au fil de plusieurs siècles de relations inégales. Elle vise également à réduire les coûts de transactions liés à l'obligation de négocier avec différents donateurs appuyant le même projet et de leur rendre compte séparément; à éliminer ou à réduire l'aide liée et à créer un environnement dans lequel, par exemple, des flux de ressources plus importants seront prévisibles à long terme.