



Commission économique pour l'Afrique

**PRINCIPES DIRECTEURS
RELATIFS AU RENFORCEMENT
DE LA GOUVERNANCE
ECONOMIQUE ET DES ENTREPRISES EN AFRIQUE**

VERSION DEFINITIVE

Mai 2002

TABLE DES MATIERES

Avant-propos.....	v
ACRONYMES.....	vii
1. Objectif des principes directeurs.....	1
2. Cadre conceptuel.....	2
2.1 Bonne gouvernance économique:.....	2
2.2 Importance de la bonne gouvernance économique pour l’Afrique.....	3
2.3 Bonne gouvernance des entreprises.....	5
2.4 L’importance de la bonne gouvernance des entreprises pour l’Afrique.....	5
3. Facteurs politiques de la gouvernance économique et des entreprises.....	7
3.1 Services administratifs et fonction publique.....	8
3.2 Contrôle du Parlement.....	9
3.3 Prise de décision participative.....	11
3.4 Lutter contre la corruption.....	12
3.5 Réforme judiciaire.....	14
4. Eléments de la gouvernance économique.....	16
4.1 Gestion et responsabilité financières publiques.....	16
4.2 Intégrité des systèmes monétaires et financiers.....	26
4.3 Cadre réglementaire.....	30
5. Eléments de la gouvernance des entreprises.....	32
6. Adoption de bons systèmes comptables et de contrôle.....	36
6.1 Le système comptable.....	36
6.2 Le système de contrôle.....	37
7. Codes et normes de bonne gouvernance économique et des entreprises.....	40
7.1 Principaux codes et normes.....	40
7.2 Outils de diagnostic.....	46
8. Codes et normes prioritaires relatifs aux pratiques de bonne gouvernance en Afrique.....	49
9. Le mécanisme africain d’examen par des pairs.....	51
9.1 Objectifs du mécanisme d'examen par des pairs.....	51
9.2 Modalités d'application du mécanisme d'examen par des pairs.....	52
10. Conclusion.....	54

Avant-propos

Les présents principes directeurs ont été élaborés par la CEA à la demande du Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Lors de sa première réunion, tenue en octobre 2001, le Comité a décidé d'accorder la priorité à la promotion de la bonne gouvernance et de demander à la CEA, compte tenu de son expertise, d'élaborer des principes directeurs relatifs à la promotion de la bonne gouvernance économique et des entreprises en Afrique.

La bonne gouvernance économique et des entreprises est indispensable au renouveau de l'Afrique. Les lacunes actuelles des structures de gouvernance économique et des entreprises en Afrique appellent l'élaboration de principes directeurs pour aider les pays du continent à améliorer leurs mécanismes de gouvernance économique et des entreprises. Cette dernière revêt une importance réelle pour l'Afrique pour de multiples raisons. Elle contribue à assurer la stabilité macroéconomique, renforce les capacités de l'Etat à œuvrer pour le développement et à lutter contre la pauvreté avec des ressources réduites et lui permet d'assumer ses fonctions de gestion des affaires publiques d'une manière transparente. La bonne gouvernance économique et des entreprises contribue en outre à la création d'un environnement crédible dans lequel les investisseurs locaux et internationaux peuvent avoir confiance et où le commerce peut se développer. Elle renforce les capacités d'attirer et de mobiliser les flux d'aide au développement et de montrer que les décisions économiques sont prises et exécutées de manière transparente et concertée. Elle permet la libre circulation de l'information disponible pour toutes les parties prenantes et signale que le gouvernement adhère à normes de fonctionnement des institutions qui interdisent la corruption ou tout autre comportement illicite. Enfin, la bonne gouvernance de l'économie et des entreprises est une source d'avantages compétitifs. Elle attire l'investissement privé national et étranger de même qu'elle élargit et renforce les marchés financiers locaux.

Les présents principes directeurs ne sont pas conçus pour être appliqués aveuglément. Même si les meilleures pratiques sont identifiées, chaque pays africain devra, par exemple, identifier les composantes et les mécanismes qui s'adaptent bien à sa situation et à ses capacités pour lui permettre d'atteindre les mêmes objectifs finaux que tous les autres pays du continent en matière de bonne gouvernance de l'économie et des entreprises. A cet égard, les présents principes directeurs proposent également des normes et des codes pertinents que tous les pays africains devraient absolument appliquer en priorité.

K.Y. Amoako

ACRONYMES

CACG	Association du Commonwealth pour la gouvernance des entreprises
CFAA	Evaluation de la responsabilité financière du pays (Banque mondiale)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GDP	Gestion des dépenses publiques
IDE	Investissements directs étrangers
MDS	Ministères, départements et services
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l’Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
WBI	Initiative budgétaire en faveur des femmes (Afrique du Sud)

1. Objectif des principes directeurs

1. Les principes directeurs qui suivent ont pour objectif de présenter les politiques, processus, instruments, codes, normes, indicateurs, meilleures pratiques et mécanismes d'application qui peuvent être adoptés et/ou adaptés par les pays africains pour donner la preuve de leur engagement en faveur de la bonne gouvernance de l'économie et des entreprises. Avant tout, ils offrent aux pays africains un cadre général de réflexion sur les voies et moyens de concevoir et de mettre en place des systèmes efficaces et fiables de gouvernance économique et des entreprises. Ils donnent également des précisions sur les éléments clés d'un bon système de gouvernance économique et des entreprises.

2. Les principes directeurs se situent dans le contexte suivant: (1) Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) voit dans la promotion d'une bonne gestion économique et financière ainsi que de la gouvernance des entreprises la condition préalable à la relance économique et à la mobilisation de ressources accrues pour réduire la pauvreté et accélérer la croissance; (2) la nécessité de promouvoir une des mesures stratégiques clés préconisées dans le «Pacte pour le redressement de l'Afrique» de la CEA, par lequel les gouvernements africains se sont engagés à mettre de l'ordre dans leurs affaires en adoptant et en appliquant la bonne gouvernance (notamment ses aspects concernant l'économie et les entreprises), comme condition nécessaire à la réduction de la pauvreté et à l'accélération de la croissance.

2. Cadre conceptuel

2. Les bons résultats économiques procèdent de la bonne gouvernance économique. De même, des entreprises saines et compétitives sont nécessaires pour réaliser une croissance durable. La gouvernance économique est un vaste concept qui englobe des questions très diverses qui seront abordées plus loin. Ce n'est que récemment, par contre, que la gouvernance des entreprises est apparue comme une discipline en soi, lorsque de nombreux pays et organisations internationales lui ont donné la place qui lui revient en tant qu'élément essentiel du niveau et de la qualité des entreprises et, partant, de la performance économique nationale.

2.1 Bonne gouvernance économique:

3. La bonne gouvernance économique existe là où les institutions étatiques ont la capacité de gérer efficacement les ressources ainsi que de formuler, mettre en œuvre et appliquer des politiques et des règlements; où elles sont contrôlées et tenues responsables; où les règles et normes d'interaction économique sont respectées et où l'activité économique n'est pas entravée par la corruption et d'autres activités risquant d'entamer la confiance du public. Les éléments clefs qui aident à créer un environnement de bonne gouvernance économique sont la transparence, l'obligation redditionnelle, un environnement propice au développement et à la croissance du secteur privé ainsi que le développement et l'efficacité des institutions.

4. La bonne gouvernance économique est nécessaire pour renforcer la capacité de l'Etat à s'acquitter de son mandat économique. Ce mandat comprend l'éradication de la pauvreté et la croissance économique. Toutefois, la plupart des pays africains n'ont pas les capacités nécessaires pour s'en acquitter en raison des lacunes de leurs structures de gouvernance économique. Ils ne disposent pas d'un cadre institutionnel qui puisse orienter la prise des décisions économiques et leur exécution; leur société civile est faible, incapable de demander des comptes au gouvernement sur ses actions; le parlement est également faible ou indifférent il n'existe pas de mécanismes consultatifs pour amener le secteur commercial privé à jouer un rôle majeur dans la planification sectorielle ou dans d'autres processus de prise de décisions économiques au niveau national.

5. Ces lacunes sont à l'origine d'un environnement de mauvaise gouvernance économique. Elles favorisent l'instabilité macroéconomique ainsi que l'opacité et l'inefficacité de la politique fiscale, monétaire et réglementaire; des déficits budgétaires souvent insupportables; des gaspillages et des déséquilibres dans les allocations sectorielles ainsi que des processus de prise de décisions imprévisibles qui perturbent les activités économiques nationales et les relations avec les autres économies et organismes internationaux. L'impact de la mauvaise gouvernance économique est en outre aggravé par la mondialisation puisque les économies, les producteurs et les investisseurs nationaux se comportent de plus en plus comme si l'économie mondiale n'avait pas de frontières et qu'il n'existait plus qu'un marché et une zone de production uniques avec des sous-secteurs régionaux ou nationaux plutôt qu'un ensemble d'économies nationales liées par le commerce, l'investissement et les flux financiers. La vague actuelle de mondialisation favorise l'égalité économique et réduit la pauvreté. Pour que ces retombées positives se fassent sentir, la mauvaise gouvernance économique doit cependant avoir été éradiquée.

6. La bonne gouvernance économique s'emploie à mettre en place des structures bien définies, des politiques fiscales, monétaires et commerciales harmonieuses et complémentaires ainsi que des organismes de contrôle et de réglementation pour la promotion et la coordination

des différentes activités économiques. Toutes les institutions étatiques sont ainsi engagées dans la formulation et la mise en œuvre de la politique économique générale, ce qui a un effet sur les relations économiques internes et internationales. Elles doivent être compétentes pour assurer la mise en œuvre de la politique économique et capables de faire les ajustements requis par la politique du gouvernement. En effet, d'après le document du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sur la gouvernance économique (ST/ESA/PAD/SER.E/9), une bonne gouvernance économique dépend tout d'abord de l'efficacité du cadre institutionnel, de sa souplesse et de sa maniabilité face à l'évolution politique, économique et sociale. Le personnel doit en outre avoir les capacités et les compétences requises pour prendre des décisions audacieuses, réalistes et rationnelles.

7. Il n'existe évidemment pas de structure institutionnelle qui puisse assurer la croissance économique et réduire la pauvreté à elle seule. Toutefois, les institutions qui appuient les transactions sur les marchés ont un effet positif sur la vie des populations en ce sens qu'elles influencent la croissance, déterminent l'accès des particuliers aux marchés et permettent à tout le monde (pauvres et riches) d'utiliser au mieux leurs avoirs. D'autre part, lorsque les institutions d'appui aux marchés sont faibles, les pauvres sont pénalisés d'une manière disproportionnée. D'après le Rapport mondial sur le développement de la Banque mondiale pour 2002, ce sont les pauvres qui souffrent le plus des défaillances des institutions. A titre d'exemple, la corruption est une taxe fortement régressive qui, lorsqu'elle se manifeste par des demandes de pots de vin et de paiements illicites pour des services, frappe le plus durement les pauvres.

8. Un grand nombre d'institutions qui appuient les transactions sur les marchés sont mises en place par le gouvernement. La capacité de l'Etat à les aider est un facteur essentiel de la gouvernance économique. En outre, l'Etat doit avoir le pouvoir d'aider des institutions même si elles sont impopulaires auprès de certains groupes de la population tant qu'il les juge nécessaires à la mise en œuvre et au renforcement du processus de la bonne gouvernance. Toutefois, comme le note également le Rapport mondial sur le développement pour 2002, il doit y avoir un équilibre entre le pouvoir de l'Etat qui permet à ses responsables de fournir des biens publics dans le cadre de la bonne gouvernance et le devoir de ces responsables de ne pas utiliser arbitrairement ce pouvoir pour servir uniquement les intérêts de quelques privilégiés.

2.2 Importance de la bonne gouvernance économique pour l'Afrique

9. Les contraintes et les carences liées à la gouvernance économique en Afrique, ne sont pas des arguments dont l'Afrique doit se prévaloir pour rejeter les initiatives visant la réalisation de la bonne gouvernance économique. Elles mettent plutôt en lumière la nécessité de procéder à des réformes fondamentales pour combler les lacunes et éliminer les procédures administratives qui encouragent la corruption, la fraude et les détournements de fonds; de renforcer les capacités institutionnelles; de réduire l'intervention de l'Etat et de permettre aux marchés de fonctionner efficacement pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Reconnaissant que la responsabilité des questions de gouvernance incombe au premier chef aux autorités nationales, les Etats africains doivent s'engager à améliorer la gouvernance économique pour, entre autres, les raisons suivantes:

- Renforcer leurs capacités à mettre en œuvre des politiques de développement et de réduction de la pauvreté avec des ressources réduites;
- Assumer les fonctions de gestion des affaires publiques d'une manière responsable;
- Créer un environnement politique crédible dans lequel les investisseurs locaux et étrangers puissent avoir confiance et le commerce se développer;
- Renforcer la capacité d'attirer et de mobiliser les flux d'aide au développement;

- Promouvoir la prise et l'exécution transparentes et concertées des décisions économiques ainsi que la libre circulation de l'information auprès de toutes les parties prenantes;
- Manifester l'adhésion aux normes de fonctionnement des institutions sans corruption.

10. La réalisation de la bonne gouvernance en Afrique a un certain nombre de retombées positives. Elle permet de tirer profit de la mondialisation, d'accélérer la croissance, de réduire la pauvreté, et de créer un environnement macroéconomique stable et plus fiable. Il est ainsi possible de récolter les fruits de la mondialisation, ce qui est l'antithèse de la marginalisation économique de l'Afrique, laquelle a fait couler beaucoup d'encre. Toutefois, les résultats des recherches sur les avantages de la mondialisation commencent à apparaître. Ils indiquent que la mondialisation est un puissant moteur de prospérité dans le monde et, plus important encore, que c'est une tendance irréversible. La plupart des pays africains n'ont pas pu en profiter comme ils auraient pu en raison de la mauvaise gouvernance économique, manifeste dans leurs politiques de développement des années 70 et 80 qui visaient à réaliser le progrès économique et social en imposant des contrôles de l'Etat sur les prix, les taux d'intérêt et les taux de change ainsi que des restrictions sur les différents aspects de la production, de la distribution et du commerce.

11. En conséquence, la structure d'incitation a été sérieusement ébranlée, les choix d'investissement ont été faussés et les services sociaux essentiels ont été négligés, alors que la corruption se propageait, que la compétitivité diminuait et que le fardeau de la dette extérieure devenait insupportable. Outre qu'ils se sont aliéné la confiance des investisseurs faute d'adopter des politiques et des réformes visant à instaurer l'économie de marché pour recueillir les avantages de la mondialisation, les pays africains ont vu leurs économies reculer et la pauvreté augmenter. L'Afrique reste la région la plus pauvre du monde. Ainsi, même si l'indicateur de la pauvreté, à savoir le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour, est en baisse dans la plupart des régions du monde, il augmente en Afrique et le revenu par habitant est inférieur à ce qu'il était, il y a deux décennies.

12. En outre, les résultats commerciaux, qui constituent l'indicateur le plus concret de la mondialisation, ne sont guère satisfaisants, pour le moins. Entre 1960 et 1969, la part moyenne de l'Afrique dans le total des exportations mondiales était de 5,3% et celle des importations de 5%. Entre 1990 et 98, ces chiffres avaient chuté à 2,3% et 2,2% respectivement. Dans le numéro de décembre 2001 de «Finance et développement», consacré à la «Mondialisation et l'Afrique», de nombreux auteurs ont attribué cette chute à des facteurs tels que les pratiques restrictives des régimes commerciaux du continent (mauvaise gouvernance économique). En fait, en dépit des progrès réalisés dans le cadre de la libéralisation du commerce dans les années 90, les politiques commerciales de l'Afrique sont plus protectionnistes que celles de la plupart de ses partenaires commerciaux. En témoigne la valeur des exportations non pétrolières du continent, qui s'élevait à 69 milliards de dollars en 2000. Si les pays de la région avaient simplement gardé leur part de marché de 1980, en l'an 2000 leurs exportations auraient atteint 191 milliards de dollars E.-U. soit 92 milliards de plus, et plus du double de leur montant réel. Par contre, les pays qui ont été remarqués pour leur bonne gouvernance économique, tels que le Botswana et Maurice, ont pleinement tiré profit de l'intégration dans l'économie mondiale et ont depuis longtemps réalisé une stabilité macroéconomique notable, libéralisé leur commerce et les régimes de change, adopté des taux de change déterminés par le marché et supprimé les contrôles administratifs sur la concurrence mondiale. Il n'est donc guère surprenant qu'ils enregistrent régulièrement des taux de croissance de 5% ou plus.

2.3 Bonne gouvernance des entreprises

13. La gouvernance des entreprises se réfère aux mécanismes par lesquels les entreprises (privées, publiques, ou d'Etat) et leur direction sont régies. Elle suppose une série de relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et ses autres partenaires et fournit la structure qui détermine les objectifs et le suivi de la performance. De par leur nature même, les structures de gouvernance des entreprises sont donc moins compliquées que celles de la gouvernance économique évoquées ci-dessus.

14. La bonne gouvernance des entreprises suppose que le conseil d'administration et la direction poursuivent des objectifs communs, conformes aux intérêts de la société et de ses actionnaires, notamment le contrôle effectif et l'utilisation judicieuse des ressources. La bonne gouvernance des entreprises est influencée par un certain nombre de facteurs, dont le plus important est la nature du cadre institutionnel et juridique mis en place pour mettre en œuvre cette bonne gouvernance. Pour créer des structures de bonne gouvernance des entreprises, les pays africains doivent s'employer d'abord à créer un environnement propice à l'épanouissement de tous les types d'entités commerciales, dans le cadre de règles bien définies et fiables. Là encore se pose la question du cadre institutionnel.

15. Telles qu'elles sont conçues ici, les institutions sont les mécanismes de la gouvernance. En d'autres termes, comme l'indique le Rapport mondial sur le développement pour 2002, les institutions de gouvernance des entreprises sont les organisations et les règles qui ont un effet sur les attentes en termes de contrôle des ressources dans les entreprises. Les institutions nationales qui jouent un rôle dans la bonne gouvernance des entreprises sont celles qui permettent aux entrepreneurs d'investir des ressources et de créer la valeur qui est partagée entre les investisseurs d'une entreprise, sa direction et ses employés. Cette valeur créée, ou profit, aura une certaine influence sur la performance économique nationale. Plus spécifiquement, un système de bonne gouvernance des entreprises et ses institutions d'appui détermine qui prend les décisions dans les entreprises, quels types d'investissements elles font et comment le rendement des investissements est réparti.

16. Etant donné l'importance des institutions pour la bonne gouvernance des entreprises, il est évident que cette dernière est intimement liée à la gouvernance politique et économique du pays. Comme l'indique le Rapport de la Banque mondiale intitulé «Réforme des institutions publiques et renforcement de la gouvernance», les actionnaires, en particulier les actionnaires minoritaires, auront, par exemple, beaucoup de difficultés à faire valoir leurs droits d'actionnaire dans les pays dotés de systèmes juridiques déficients. La structure de propriété des entreprises s'y caractérisera alors probablement par une très grande concentration de la propriété dans quelques mains et un très petit nombre d'actionnaires minoritaires. Par ailleurs, une gouvernance économique et politique irresponsable et non transparente peut aboutir à une confusion entre les secteurs public et privé et à une mauvaise gouvernance des entreprises défailtantes qui peut se manifester par une ingérence excessive de l'Etat, la corruption du marché des capitaux ou des services publics ainsi que la confiscation de l'Etat par des intérêts privés (clientélisme).

2.4 L'importance de la bonne gouvernance des entreprises pour l'Afrique

18. La bonne gouvernance des entreprises est une source d'avantages compétitifs dans la mesure où elle influence l'installation et/ou la relocalisation des entreprises dans un pays donné. Les entreprises choisiront probablement d'aller faire des affaires, non pas dans les pays où les règles du jeu sont arbitraires, mais là où ces règles, ainsi que les mécanismes et les instruments

qui les sous-tendent, permettent aux entreprises (qu'elles soient privées, publiques 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 manquements qui est crédible et bien comprise, au niveau tant interne qu'international, pour inspirer confiance aux investisseurs.

19. Des règles du jeu prévisibles attirent l'investissement privé, qu'il soit 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 % de son 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 renouveau, les pays africains peuvent considérablement faciliter l'investissement privé, qu'il soit intérieur ou étranger, en optant pour la bonne gouvernance des entreprises.

20. A l'heure de la mondialisation, la bonne gouvernance des entreprises détermine également l'investissement privé. Les dirigeants africains reconnaissent que la mondialisation peut faciliter les transferts de capitaux et de technologie dont le continent a tant besoin et ouvrir les marchés mondiaux aux exportations africaines. Cependant les inquiétudes suscitées par la situation économique et politique de l'Afrique expliquent très largement pourquoi le continent ne parvient pas à attirer des capitaux. Fondamentalement, le processus de mondialisation et l'architecture financière internationale imposent aux pays africains de consolider la gouvernance des entreprises.

21. L'architecture financière internationale impose surtout d'élargir et de consolider les marchés locaux des capitaux pour attirer les investisseurs. Les marchés des capitaux contribuent à renforcer les systèmes financiers, ce qui facilite l'intermédiation financière intérieure et internationale et aide à mobiliser l'épargne et à la diriger vers des investissements productifs. Pour renforcer les marchés des capitaux en Afrique, il faudra améliorer la gouvernance des entreprises de façon à donner aux investisseurs les garanties voulues pour les encourager à fournir du capital.

22. En outre, les crises financières qui ont éclaté récemment dans des économies de marché émergentes ont montré que tous les pays en développement doivent mettre en place des mécanismes de bonne gouvernance des entreprises qui empêchent les transactions spéculatives et les mouvements de capitaux à court terme et encouragent l'afflux de capitaux à long terme, et notamment l'investissement direct étranger. En adaptant leurs systèmes financiers aux normes de la nouvelle architecture financière internationale, les pays africains peuvent améliorer la prise de décision et créer un environnement qui encourage un investissement et une épargne conformes à leur intérêt. Il faut absolument un environnement stable et transparent pour mobiliser l'investissement, les fonds, la technologie, les compétences et autres ressources de l'étranger qui sont indispensables à la croissance et au développement.

23. En dernier lieu, pour résumer, les entreprises ne peuvent exister que si l'Etat reconnaît leur efficacité et leurs retombées positives sur la société. L'instauration de la bonne gouvernance des sociétés ne répond donc pas aux seuls intérêts des propriétaires ou des actionnaires de telle ou telle société. Elle contribue à la mobilisation et à l'allocation efficaces du capital, au contrôle des avoirs des sociétés, aux résultats globaux des sociétés et à de meilleurs résultats économiques nationaux. La mauvaise gouvernance des sociétés, en revanche, réduit la compétitivité d'un pays et amoindrit son potentiel de croissance économique.

3. Facteurs politiques de la gouvernance économique et des entreprises

24. En Afrique, les mécanismes de gouvernance économique et des entreprises sont déterminés par de multiples facteurs politiques. Toutefois, l'importance et l'effet de ces facteurs varient considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, au Botswana, ce sont en grande partie les facteurs politiques qui ont forgé la bonne réputation internationale de ce pays en matière de gouvernance et de gestion économique. Ailleurs, les questions de gouvernance peuvent être associées à des faiblesses institutionnelles et administratives. Une gouvernance médiocre ne reflète pas nécessairement un manque de volonté de la part de l'Etat. Même lorsque les dirigeants politiques sont forts et honnêtes, il faut du temps pour éliminer la corruption des structures bureaucratiques.

25. Toutefois, une mauvaise gouvernance économique et des entreprises repose toujours sur une mauvaise gouvernance politique. En d'autres termes, la bonne gouvernance politique est la condition préalable à la bonne gouvernance économique et des entreprises. En effet, la bonne gouvernance politique influence tous les autres aspects de la gouvernance, dans toutes les sociétés. Une société où règne la bonne gouvernance politique se caractérise par les éléments suivants: processus décisionnel prévisible, ouvert et éclairé; bureaucratie respectueuse de ses règles de déontologie; société civile vigoureuse qui participe aux affaires publiques; état de droit, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et indépendance du judiciaire; traditions cohérentes et institutions prévisibles qui déterminent les modalités de l'exercice de l'autorité dans un Etat-nation donné, notamment: 1) le processus par lequel le gouvernement est choisi, tenu responsable, contrôlé et remplacé; 2) la capacité du gouvernement à bien gérer les ressources et à formuler, mettre en œuvre et appliquer des politiques et des réglementations bien conçues; et 3) le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions qui régissent leurs interactions économiques et sociales; ainsi que l'instauration et la protection d'un ordre et de systèmes politiques 1) légitimes et qui bénéficient du soutien et de la loyauté de la population; 2) suffisamment vigoureux pour défendre et faire progresser les intérêts souverains de la population; 3) capable de répondre aux principaux besoins de la population en matière de développement; 4) capables de s'impliquer avec efficacité dans les divers processus globaux qui caractérisent l'économie mondiale; et 5) soucieux de prévenir, de limiter ou d'atténuer les conflits tant internes que transfrontières.

26. En Afrique, la mauvaise gouvernance politique et la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont érodé la capacité d'un certain nombre d'Etats à assurer la croissance économique et à lutter contre la pauvreté. Les Gouvernements africains, comme tous les autres, sont tenus d'assurer une relation de confiance entre eux-mêmes et leur population et d'habiliter ceux qui sont le plus affectés par la mauvaise gouvernance et la pauvreté. La concurrence et le pluralisme, l'égalité des chances en termes d'accès aux ressources et de participation politique, tout comme le respect des droits de l'homme ou des libertés fondamentales, ne sont pas des fins en soi mais des moyens d'assurer la bonne gouvernance économique et des entreprises, la stabilité, et, en définitive, un développement général, équitable et durable.

27. Pour assurer la bonne gouvernance économique et des entreprises, l'Etat doit être en mesure de mettre en place le cadre institutionnel voulu. Des institutions publiques aident à poser des limites à l'exercice arbitraire du pouvoir par les politiciens et les bureaucrates. Elles prennent corps lorsqu'il existe des lois officielles, des normes et pratiques informelles ainsi que

des structures organisationnelles dans un cadre donné. Elles créent des incitations qui influencent les actions des pouvoirs publics. Par exemple, elles délimitent les droits de propriété de l'Etat et ceux du secteur privé et elles veillent à ce qu'ils soient respectés.

28. Les institutions publiques fonctionnent à trois niveaux pour permettre à l'Etat de réaliser tous les aspects de la bonne gouvernance. Le premier niveau correspond aux règles et restrictions du secteur privé. Il englobe la séparation constitutionnelle des pouvoirs; la décentralisation – l'attribution des responsabilités aux divers échelons de l'appareil d'Etat; les règles de budgétisation s'appliquant à tous les organismes publics; ainsi que les règles officielles et les mécanismes de contrôle au sein des organismes publics. Le deuxième niveau concerne les mécanismes qui donnent aux citoyens droit à la parole et la possibilité de participer. Il recouvre diverses formes représentatives de processus décisionnels et de contrôle politique; la participation directe des utilisateurs, des organisations non-gouvernementales et d'autres groupes de citoyens à la conception, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques ainsi qu'à la production et à la diffusion transparente de l'information. Le troisième niveau concerne les mécanismes de promotion de la concurrence. Il recouvre la concurrence politique, la concurrence commerciale entre organismes publics ou entre fournisseurs publics et privés d'information, de biens et de services; ainsi que la concurrence au sein des bureaucraties publiques.

29. Pour que les institutions publiques africaines puissent fonctionner avec efficacité à ces trois niveaux, il faudra des réformes considérables et un renforcement substantiel des capacités. Comme l'indique le document-cadre du NEPAD, les réformes institutionnelles devront porter sur:

- Les services administratifs et la fonction publique;
- Le renforcement du contrôle parlementaire;
- La promotion de la prise de décision participative;
- L'adoption de mesures efficaces pour lutter contre la corruption et les détournements de fonds;
- Le secteur judiciaire.

3.1 Services administratifs et fonction publique

30. Plusieurs pays africains ont entrepris de réformer leur administration et leur fonction publique dans les années 80, dans le cadre de l'ajustement structurel. Cependant, un gros effort de rationalisation est encore nécessaire dans la plupart des pays pour que l'administration puisse s'acquitter de sa tâche avec plus d'efficacité, dans l'intérêt national. Dans le cadre des réformes, il faudra, notamment, réduire le nombre de fonctionnaires et augmenter leurs émoluments. En Afrique, la fonction publique est généralement beaucoup trop importante par rapport aux besoins du pays, beaucoup trop onéreuse par rapport à ses moyens et beaucoup moins efficace et productive qu'il ne faudrait. Dans beaucoup de pays, divers facteurs se sont conjugués pour créer une fonction publique pléthorique dont aucun fonctionnaire n'est bien rémunéré. En outre, les ministères et les agences dans lesquels ils travaillent sont en général mal équipés et mal structurés.

31. On a souvent dit que ces caractéristiques des fonctions publiques africaines alimentaient le cancer de la corruption sur le continent. En fait, dans certains pays, ce ne sont pas les officiels qui sont corrompus, mais la corruption qui est officialisée. Elle est omniprésente et affecte tous les aspects de la vie quotidienne. Il arrive que pour accéder à des services auxquels il a droit, le public ait à verser un pot de vin. Un professeur de l'université de Nairobi (Kenya) a même été prié de verser un pourcentage de son salaire pour être payé. Outre cette corruption généralisée,

on constate également une fraude massive, des détournements de fonds, et un enrichissement personnel généralisé au dépens du fisc. Par conséquent, les réformes devront également viser à inculquer à la fonction publique des valeurs d'honnêteté, d'intégrité, d'impartialité, de transparence, de discrétion, de responsabilité et d'obligation redditionnelle.

32. L'expérience des autres régions du monde montre qu'une fonction publique qualifiée et efficace, dotée d'une forte éthique professionnelle est l'une des clefs de la bonne gouvernance. Bien entendu, une bonne fonction publique ne suffit pas, en elle-même, à assurer la bonne gouvernance; d'autres mécanismes doivent être en place. L'expérience et la pratique montrent en revanche qu'une très mauvaise fonction publique suffit à produire la mauvaise gouvernance, même si de bons mécanismes d'obligation redditionnelle et autres sont en place.

3.2 Contrôle du Parlement

33. Avec d'autres institutions, le Parlement a pour mission d'équilibrer le pouvoir exécutif et de lui demander des comptes. L'une des grandes fonctions d'un parlement moderne est de contrôler le gouvernement et les pouvoirs publics. Cependant, au vingtième siècle, le pouvoir des assemblées législatives n'a cessé de se déliter dans la plupart des régimes parlementaires du monde entier. Il est rare que les parlements puissent, à eux seuls, faire chuter un gouvernement ou influencer le cours des affaires de l'Etat et l'élaboration des lois. Même lorsque, en nombre de sièges, l'opposition est très représentée au parlement, l'exécutif domine.

34. En Afrique, le pouvoir exécutif domine à maints égards. Il contrôle les ressources ainsi que le flux et la qualité de l'information, nomme les ministres et alloue les postes diplomatiques. Bien souvent, le manque de capacité, voire l'inaptitude de l'opposition parlementaire lui laisse le champ libre. Dans certains pays, les députés sont en outre beaucoup plus loyaux envers les dirigeants ou les partis politiques que soucieux de la grandeur des institutions législatives. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que, dans la plupart des pays africains, les parlements ne soient guère que des chambres d'enregistrement de décisions prises ailleurs et ne jouent pas leur rôle de contrôle et de surveillance. Le contrôle parlementaire demeure toutefois important car il contribue, notamment, au développement d'un réel pouvoir législatif. Ce pouvoir contribue à la bonne gouvernance car il joue des fonctions importantes nécessaires pour soutenir la démocratie.

35. Le parlement doit contrôler l'efficacité et la probité de l'exécutif ainsi que sa fidélité à ses engagements. Plus que l'élaboration des lois, le contrôle oppose les organes législatifs à l'exécutif, ou du moins à certains secteurs de l'exécutif. Par conséquent, comme nous l'avons signalé plus haut, dans les systèmes parlementaires, en particulier lorsqu'un gouvernement de majorité domine, le contrôle est généralement moins développé que dans les systèmes présidentiels, où il peut arriver que différents partis contrôlent différentes branches du gouvernement.

36. Dans l'idéal, il faudrait renforcer le contrôle parlementaire et les performances du pouvoir législatif en Afrique et une assistance externe considérable devrait être accordée dans le cadre des programmes des donateurs relatifs à la gouvernance. Selon toute probabilité, peu de pays africains seront disposés à accorder la priorité, dans leurs décisions budgétaires, au renforcement des compétences parlementaires. C'est regrettable car des institutions telles que les parlements sont un rouage du mécanisme qui légitime et assoit la crédibilité des Etats. Néanmoins, quel que soit le financement, il faudrait mettre en place des programmes de développement législatif, ou les intensifier s'ils existent déjà, pour essayer d'améliorer le processus de contrôle parlementaire en Afrique.

37. Les programmes de développement législatif visent à aider les organes législatifs à devenir plus ouverts, à mieux répondre aux besoins et à être plus efficaces. Il est bon que leurs activités s'inspirent de plans ou de déclarations détaillées concernant les besoins physiques et organisationnels d'un organe législatif ainsi que les besoins de ses membres. Ces plans ou déclarations détaillés aident les organes législatifs à définir leurs objectifs de développement, les législateurs à arrêter des priorités dans le décaissement de leurs propres ressources et les dirigeants de l'organe peuvent les invoquer pour solliciter l'assistance des donateurs. En Ouganda, par exemple, il existe une Commission parlementaire (conseil parlementaire-exécutif mixte) qui supervise la gestion et le développement du Parlement ougandais. Ce conseil a été créé en vertu d'une loi de 1997. Les députés reconnaissent que la Commission parlementaire est responsable du développement institutionnel, qu'elle négocie avec les donateurs et coordonne les travaux avec eux.

38. Deux activités doivent absolument être incluses dans tout plan visant à renforcer le contrôle parlementaire en Afrique. Il faudra en premier lieu affermir la volonté politique en ce qui concerne la lutte contre la corruption. La volonté politique est l'un des éléments cruciaux pour les systèmes nationaux d'intégrité. Les parlements et les parlementaires ont un rôle important à jouer en ce sens qu'ils doivent donner un exemple d'intégrité et demander des comptes aux gouvernements. Ils peuvent, par exemple, adopter des lois contre la corruption mais elles resteront lettre morte en l'absence de la volonté politique requise pour les appliquer. Les parlementaires devraient donc témoigner en premier lieu de leur volonté de lutter contre la corruption en maintenant leur propre intégrité et celle du parlement. Que des députés qui occupent des postes importants au gouvernement soient arrêtés pour corruption, fraude et parjure, comme cela s'est produit en octobre 2001 en Afrique du Sud ne peut que nuire à l'image de marque des parlements.

39. Dans la mesure du possible, pour les questions d'intégrité, les parlementaires doivent se rassembler et transcender les lignes partisans. Cela n'ira pas de soi compte tenu des politocailles et des émotions que suscite actuellement la question de la loyauté aux partis en Afrique. Les parlementaires éclairés de tout le continent devraient cependant prendre le risque d'imposer des mesures qui permettraient à leurs parlements d'être pris au sérieux par toutes les couches de la société et finiraient par instaurer un contrôle parlementaire plus efficace. Ces mesures recouvrent les codes de conduite, des déclarations sur la richesse et les avoirs consignés dans un registre accessible au public, des niveaux de salaires et des avantages transparents, des directives applicables en ce qui concerne les conflits d'intérêt, la mise en place d'alliances avec la société civile pour lutter avec du poids contre les excès et les abus de l'exécutif, l'appui aux mesures législatives telles que la liberté d'information et des statuts permettant de sonner l'alarme.

40. La seconde activité consiste à assurer l'obligation redditionnelle. Le but principal de l'obligation redditionnelle est la transparence. Elle vise à informer les citoyens de ce qui est fait en leur nom pour qu'ils puissent se faire leur opinion et réagir en connaissance de cause. L'un des points forts d'un régime parlementaire, en théorie, est qu'il situe les responsabilités nationales au sein d'un groupe restreint et bien défini: le gouvernement, qui doit rendre des comptes au parlement. C'est dans ce cadre que le parlement peut exercer une fonction de contrôle. Pour que l'obligation redditionnelle fonctionne bien, un parlement doit veiller à avoir les outils voulus à sa disposition. Si nécessaire, ces outils doivent être prévus par la loi. Ils recouvrent des comités forts et actifs, tels que les comités des finances et des comptes publics, auxquels il doit être rendu compte de la manière dont les fonds publics sont dépensés et qui supervisent et contrôlent les accords avec les institutions financières intérieures et internationales, par exemple. Ces outils peuvent être complétés par de fortes relations de collaboration avec des agences de contrôle indépendantes: le Bureau du Vérificateur général des

comptes, le Bureau du médiateur, les directions de la lutte contre la corruption, par exemple –qui font rapport au parlement. S'ils sont véritablement indépendants, de tels organes peuvent aider à rechercher et collecter des informations auxquelles le parlement n'aurait pas accès autrement. Des relations de collaboration similaires devraient être mises en place avec des organisations de la société civile, notamment les médias.

3.3 Prise de décision participative

41. La prise de décision participative est un élément majeur de la bonne gouvernance. En participant au processus de prise de décision, les citoyens et autres parties prenantes peuvent tenir les gouvernements responsables de leur action ainsi qu'assurer l'état de droit et une plus grande transparence; ce processus permet en outre aux gouvernements de mieux répondre aux besoins exprimés par la population. Il profite donc aux deux parties et permet en outre aux intéressés d'être associés à la prise de décision. La prise de décision participative débouche sur une démocratie beaucoup plus inclusive qui instaure ou maintient la paix et la stabilité.

42. Dans toute l'Afrique, la démocratie se répand et de plus en plus d'Africains saisissent l'occasion pour participer aux processus de prise de décision, notamment aux élections locales et nationales et à des conseils ou agences qui ont été créés dans le cadre de la décentralisation. Cependant, dans l'optique de la bonne gouvernance et de l'instauration d'un Etat plus efficace et plus proche de la population, beaucoup de pays africains ont encore un long chemin à parcourir pour promouvoir un processus de prise de décision plus participatif. Dans plusieurs Etats, le déroulement des élections, par exemple, continue à poser des problèmes et des milliers de gens se voient privés de leurs droits. La réforme électorale n'est donc pas une chose acquise en Afrique et elle doit être envisagée dans le contexte du pluralisme politique.

43. Fondamentalement, la participation doit être partie intégrante de tous les programmes publics de sorte que les gouvernements ne risquent pas de créer des programmes qui soient coupés des intérêts de la population et parce que même les bons programmes tendent à être plus coûteux et moins efficaces s'ils ne sont pas conçus et mis en œuvre avec une participation appropriée. En Afrique, la participation des citoyens est nécessaire pour un certain nombre de raisons: 1) Par le passé, le secteur public a beaucoup étendu ses activités sans que la participation de la population ou des utilisateurs ne s'améliore proportionnellement; 2) L'aide étrangère s'est accrue, ce qui a permis d'étoffer les programmes du gouvernement central et de les multiplier mais cela a également creusé un fossé entre le centre et la périphérie; 3) On a constaté des échecs récurrents de programmes publics qui étaient trop éloignés des destinataires. Pour toutes ces raisons, qui ont entravé les efforts de développement, on voit désormais dans la participation un impératif absolu pour le développement et la lutte contre la pauvreté. Même des institutions multilatérales telles que la Banque mondiale souscrivent à cette idée, comme en témoigne le fait qu'elles insistent sur la nécessité d'une large participation de la société civile et du secteur privé à toutes les étapes opérationnelles et qu'elles aient placé ce principe au cœur de l'élaboration du Cadre global de développement et du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

44. La participation peut être définie de plusieurs façons mais elle met toujours l'accent sur le rôle des citoyens ou de la communauté dans la prise de décisions. Elle ouvre un espace de participation pour une interaction véritable entre les divers niveaux de l'Etat et les parties prenantes. Elle aide également à consolider le «capital social», expression par laquelle on entend «les éléments de l'organisation sociale, tels que les normes et les réseaux, qui facilitent des flux d'information fiables et des mesures coordonnées dans l'intérêt de tous les membres du groupe». Le capital social est le capital de confiance. Dans les sociétés où le capital social est fort, les relations entre l'Etat et ses administrés sont en général plus harmonieuses et la gouvernance s'en

trouve améliorée. Il revient par conséquent à l'Etat d'encourager la formation du capital social et d'établir des liens entre les groupes et les régions. Dans les pays où le capital social et, par conséquent, la bonne gouvernance sont forts, la participation à la prise de décisions est en général institutionnalisée. Au Botswana, par exemple, le Parlement ne peut amender la Constitution à lui seul. Il faut qu'un référendum soit organisé, au cours duquel est posée une question simple et précise, à laquelle les électeurs peuvent répondre par oui ou par non. Dans ce pays, le Gouvernement passe par les kgotla, autorités traditionnelles des villages pour consulter les citoyens sur des questions importantes, y compris les plans de développement régionaux et nationaux.

45. Pour améliorer la participation à la prise de décisions en Afrique, il faut l'appui de l'Etat. Il existe des groupes de citoyens dans beaucoup de pays. Beaucoup d'entre eux sont toutefois plus représentatifs que participatifs. La participation est beaucoup plus efficace et elle a plus de chances de réussir dans le cadre de structures dynamiques et souples qui englobent les zones rurales et les zones urbaines ainsi que des groupes habituellement exclus tels que les femmes. Il est prouvé que les projets de lutte contre la pauvreté et les programmes de développement social qui adoptent une approche participative donnent de meilleurs résultats que ceux qui obéissent à des structures hiérarchiques. Les dirigeants africains doivent toutefois envisager la participation comme une fin en soi, comme un élément essentiel d'une société démocratique. Par ailleurs, il faudra également veiller à ce que la participation ne devienne pas, pour les dirigeants, un prétexte pour échapper à leurs responsabilités et affaiblir l'obligation redditionnelle. En outre, les groupes participatifs devraient fonctionner de manière transparente et ne pas être confisqués par des élites puissantes qui risquent de les utiliser pour servir des intérêts qui ne seront pas nécessairement compatibles avec ceux de la majorité des membres d'un groupe donné.

3.4 Lutter contre la corruption

46. Nous avons évoqué plus haut le problème de la corruption de la fonction publique et le rôle du parlement dans la lutte contre ce fléau. De proportions légendaires, la corruption africaine gangrène la société. Omniprésente, elle est parfaitement acceptée dans certains pays. Il a par exemple été écrit au sujet du Nigéria que «la corruption n'y est pas simplement endémique, elle est la trame même du tissu social». Face à une corruption généralisée, le Gouvernement fédéral de ce pays a approuvé fin 2001 la création d'unités chargées de la lutte contre la corruption dans tous les ministères et les établissements parapublics. Ces unités rendront compte à la Commission anti-corruption, qui nommera leurs membres. De façon plus générale, les coûts de la corruption et de la mauvaise gouvernance sont énormes. Une grande attention est donc accordée à sa prévention, qui a fait coulé beaucoup d'encre.

47. Pourtant, face à l'éruption de corruption dans leurs pays, de nombreux dirigeants africains ont lancé des programmes pour lutter contre ce fléau. Ces programmes ont parfois bénéficié des compétences techniques et de l'appui financier de la communauté internationale. Ce n'est donc pas faute d'efforts pour l'enrayer que la corruption persiste. Si elle continue de gangrener la plupart des pays d'Afrique, c'est essentiellement en raison du manque de ressources financières et de personnel et parce que les institutions censées en venir à bout ne bénéficient pas d'un appui politique de haut niveau. En particulier, il arrive souvent que les programmes de lutte contre la corruption soient étroitement contrôlés par une agence ou par le gouvernement alors qu'ils doivent exercer indépendamment leurs fonctions de surveillance, en vertu de leur statut. Ces organismes de lutte contre la corruption n'ont donc pas un large appui et ils ne peuvent pas contribuer à une stratégie systématique de prévention, avec la participation de la société civile, des médias, du secteur privé et des parlements pour lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance de façon générale.

48. A supposer que les dirigeants africains sachent que le coût économique, social et politique de la corruption est énorme, que la corruption est, en définitive, un symptôme de la faiblesse des institutions et de la médiocrité des politiques et que, pour l'enrayer, il faut en traiter les causes économiques, politiques et institutionnelles. A supposer également que des réformes et des programmes de renforcement des capacités aient été mis en place pour venir à bout du fléau de la corruption. Il faut alors mobiliser et soutenir la volonté politique et encourager les mesures voulues, en l'absence d'engagement politique. Ce problème a été largement évoqué par les participants africains de haut niveau qui ont suivi en 1999 le cours de l'Institut de la Banque mondiale sur « La lutte contre la corruption », comme le reflète le document intitulé « *Recourir à l'action collective pour améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption dans sept pays africains* ».

49. En dépit des efforts de réforme et du développement institutionnel, dans de bien des pays africains, de nombreux cas de corruption identifiables n'ont pas fait l'objet d'une enquête. Cela a contribué à une démobilité des efforts de lutte contre la corruption et favorisé le développement de la corruption dans certains pays. La volonté politique est donc une condition *sine qua non*, première, de la lutte contre la corruption en Afrique. Il ne peut y avoir de lutte contre la corruption en Afrique sans dirigeants politiques fortement motivés et appuyés par des collaborateurs intègres et perspicaces. Les dirigeants africains qui souhaitent consolider la bonne gouvernance réussiront à lutter contre la corruption et les détournements de fonds. La bonne gouvernance (économique, politique et des sociétés) est un bon remède contre le cancer de la corruption car elle permet le fonctionnement et le respect des institutions, des lois, des conventions et des pratiques qui découragent réellement la corruption et en punissent les responsables. Avec la bonne gouvernance, la corruption devient une activité très risquée. Ceux qui s'y livrent risquent d'être attrapés et sévèrement punis car la bonne gouvernance exige les plus hauts degrés d'intégrité, d'ouverture, de transparence et de respect pour l'état de droit.

50. Une publication du PNUD et de l'OCDE intitulée *Initiatives de lutte contre la corruption et de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement*, donne la définition suivante de la volonté politique: «L'intention manifeste et crédible des acteurs politiques (dirigeants élus ou nommés, société civile, parties prenantes, etc) d'attaquer les causes ou les effets de la corruption au niveau systémique.» La volonté politique est le point de départ de toutes les stratégies durables et efficaces de lutte contre la corruption et, sans elle, les déclarations des gouvernements, en particulier, n'ont guère qu'une valeur incantatoire. D'après ces documents, la volonté politique de lutter contre la corruption ne peut être ni contrainte ni achetée. D'après certaines études, des incitations peuvent être offertes pour consolider la volonté politique. Cependant, l'offre ou l'acceptation d'incitations ne témoigne pas d'une intention crédible de la part des acteurs politiques.

51. Toutefois, en l'absence d'incitations, quelles qu'elles soient, la volonté politique ne peut venir que de dirigeants éclairés dotés d'un profond sens moral. Ce type de dirigeants, par définition, comprendrait que prévenir la corruption est beaucoup plus efficace et bien meilleur marché que la punir une fois qu'elle s'est produite. Au milieu des années 1990, par exemple, on a estimé que pas moins de 30 milliards d'aide destinée en Afrique avaient abouti dans des comptes bancaires étrangers illicites. Ce montant correspondait au double du PIB annuel du Ghana, du Kenya et de l'Ouganda réunis. Plus récemment, en octobre 2001, le Président du Nigeria, Olusegun Obasanjo, a signalé avec beaucoup d'émotion que «Se livrant sans vergogne à la corruption et à l'extorsion de fonds, des responsables publics ont privé l'Afrique des investissements locaux et étrangers dont elle avait tant besoin mais, plus encore, ils ont sali l'image du continent dans le monde entier.» La prévention est certes automatiquement affaiblie si l'on sait que les mesures de rétorsion sont lâches mais restreindre les occasions de corruption

est plus efficace et cela présente en outre l'avantage d'éviter de créer un climat de chasse aux sorcières.

3.5 Réforme judiciaire

52. En vue de réaliser la bonne gouvernance, la réforme judiciaire de l'Afrique est nécessaire. A cet égard, il faut avant tout instaurer et maintenir l'indépendance du judiciaire, qui est considérée par beaucoup comme le fondement même de l'état de droit. Un pouvoir judiciaire indépendant a trois caractéristiques. En premier lieu, il est impartial. Ses décisions ne sont pas influencées par l'intérêt personnel d'un juge quant à l'issue de l'affaire examinée. Deuxièmement, une fois rendues, ses décisions, sont respectées. Les parties doivent s'y conformer volontairement ou les pouvoirs publics doivent être disposés à user de leur pouvoir pour les faire appliquer. La troisième caractéristique d'un pouvoir judiciaire indépendant est qu'il ne peut être influencé. Les parties à une affaire, ou tous ceux qui s'intéressent à l'issue d'un procès, ne peuvent peser sur la décision du juge. Cela permet également d'empêcher la corruption ou la coercition du judiciaire.

53. Ces caractéristiques étant posées, nous pouvons formuler une définition simple de l'indépendance du judiciaire: les juges et le processus judiciaire ne peuvent subir de pressions partisans quant à l'issue de telle ou telle affaire. On considère en général que, pour assurer l'indépendance du judiciaire en Afrique, le plus important est de garantir que les juges ne subissent pas de pression de la part de fonctionnaires d'autres secteurs de l'Etat. Il peut certes arriver que d'autres élites détenant un pouvoir social ou financier cherchent-elles aussi à influencer le pouvoir judiciaire mais l'Etat est néanmoins la menace la plus grave au pouvoir judiciaire en Afrique.

54. En Afrique, le pouvoir des juges dépend essentiellement de l'importance que les élites politiques et le public accordent à la résolution impartiale des conflits dans la conduite de leur vie. Dans les pays où règne la mauvaise gouvernance, l'impartialité restera un vœu pieux tant qu'il n'y aura pas de contrôle. Au Zimbabwe, par exemple, il est arrivé que le Gouvernement ignore des décisions judiciaires qui lui étaient défavorables et qu'il démette de leurs fonctions les juges qui les avaient prononcées. Il est également prouvé que des gouvernements africains ont essayé d'influencer les décisions du judiciaire par la corruption et le harcèlement, en contrôlant le travail des juges ou en manipulant les promotions, les transferts et les démissions ou encore en dessaisissant les tribunaux de certaines affaires pour les confier à des tribunaux parallèles qui ne garantissent pas une procédure régulière. Toutefois, comme l'a indiqué le Président de la cour, le juge Nyalali (Tanzanie), au sujet du meilleur moyen de défendre l'indépendance du judiciaire: «La population doit être attachée à l'indépendance du pouvoir judiciaire et disposée à le défendre. Et pour gagner la confiance du public, nous, les juges, nous devons bien faire notre travail. Les tribunaux doivent fonctionner. Les gens doivent avoir le sentiment qu'ils peuvent résoudre leurs différends de manière satisfaisante et dans des délais raisonnables.»

55. L'indépendance du judiciaire a de nombreuses retombées positives sur la société et sur l'Etat. Elle incite les juges à faire preuve d'intégrité; elle consolide les droits qui sont applicables et protégés, en particulier ceux des pauvres et autres groupes susceptibles d'être négligés ou victimes de discrimination; davantage d'attention est accordée à l'état de droit; l'application des contrats devient plus transparente; la qualité du traitement des différends commerciaux est améliorée; l'efficacité de l'application des jugements s'améliore; l'image de marque du judiciaire est rehaussée auprès du public; les moyens d'atteindre d'autres objectifs de développement, tels que la bonne gouvernance, se trouvent consolidés.

56. La bonne gouvernance requiert des institutions légales impartiales et justes. Une autorité judiciaire indépendante du gouvernement et des partis est le meilleur moyen sur le plan institutionnel, de faire respecter les principes de droit en cas de différend. Une application juste du droit et le maintien de l'ordre favorisent le développement des marchés, la croissance économique et les activités visant à réduire la pauvreté. Spécialement, la croissance économique entraîne une demande plus forte pour la mise en place d'un cadre juridique cohérent et l'établissement d'instruments juridiques fiables.

57. En ce qui concerne l'Afrique, deux mesures doivent avoir la priorité si l'on veut réformer le système judiciaire en vue de lui assurer un plus grand degré d'indépendance. La première mesure concerne les modalités de nomination et de révocation des juges. Les questions en jeu ici sont les procédures de désignation, la durée de la charge, les traitements et les prestations, les procédures disciplinaires etc. L'élément le plus important de ces questions est la durée du mandat. Les juges dans des juridictions supérieures telles que les cours d'appel ou les cours suprêmes, devraient être nommés à vie. Ils seraient ainsi moins sujets à des pressions politiques directes et leur nomination n'aurait pas un caractère politique. Cela les éloignerait encore plus des politiciens. L'autre mesure qui doit avoir la priorité est le réexamen des actes administratifs, mesure qui requiert une volonté politique encore plus grande. Les citoyens pourraient contester les décisions administratives devant les tribunaux et aller même jusqu'à la Cour suprême. Les actions arbitraires du gouvernement, notamment celles qui ont pour objet d'attenter à l'indépendance et à l'intégrité de l'autorité judiciaire, seraient probablement moins nombreuses si l'autorité judiciaire dispose du pouvoir de réexaminer les décisions administratives.

58. Finalement, si nous considérons l'indépendance de l'autorité judiciaire d'un point de vue égocentrique, et compte tenu du fait que la volonté politique est importante pour assurer cette indépendance, les dirigeants africains feraient bien de considérer le fait que, si l'indépendance du judiciaire diminue les avantages qu'un parti politique au pouvoir ou un gouvernement peut retirer de son passage au pouvoir, elle réduit aussi les coûts liés au fait de ne pas être au pouvoir dans la mesure où les opposants sont également soumis à des contraintes et le seront encore lorsqu'ils accèdent au pouvoir.

4. Éléments de la gouvernance économique

59. Les éléments de la gouvernance économique sont au nombre de cinq qui peuvent être regroupés comme suit : 1) Gestion et responsabilité financières publiques ; 2) Intégrité du système monétaire et financier et 3) Cadre réglementaire.

4.1 Gestion et responsabilité financières publiques

60. Il est bon pour la suite de la discussion de décrire et d'évaluer la situation en ce qui concerne la gestion des dépenses publiques en Afrique. A cet égard, on s'inspire essentiellement du document de travail WP/01/121 du FMI intitulé « Faiblesses systématiques de la gestion budgétaire en Afrique anglophone ». Ce document décrit exactement les lacunes et autres problèmes liés à l'exécution du budget et à la gestion financières en Afrique subsaharienne.

61. Les systèmes de gestion des dépenses publiques (GDP) de la plupart des pays africains comportent un certain nombre de faiblesses qui tiennent aussi bien à l'élaboration qu'à l'exécution du budget. Plusieurs analyses ont souligné que plusieurs pays effectuent des dépenses sans autorisation budgétaire, que les engagements sont faits sans ouverture de crédit et que les livres de comptes et de la situation comptable ne sont pas toujours tenus. La vérification et la préparation des comptes de l'administration centrale sont souvent très tardifs. Ces lacunes, à leur tour se traduisent par une mauvaise exécution du budget et ont entraîné même, pendant les 20 dernières années, un dépassement important des déficits prévus. Quatre facteurs ont contribué à cette situation : 1) Des dépenses budgétaires se fondant sur des projections optimistes de recettes qui ne se sont pas matérialisées ; 2) Un certain nombre de postes budgétaires comportaient des dépenses sous-estimées, comme par exemple le coût des services publics ; 3) Le mauvais contrôle des dépenses et 4) Une absence générale de discipline budgétaire.

62. Si les pays africains veulent assurer une bonne gouvernance économique et en tirer des avantages, leurs systèmes et institutions de GDP doivent être réformés en vue d'une plus grande efficacité, d'une meilleure gestion et d'un meilleur contrôle des finances publiques. Selon le FMI, les objectifs fondamentaux de systèmes rationnels de GDP sont notamment les suivants : 1) Assurer la discipline budgétaire, notamment faire en sorte que les déficits budgétaires et les dépenses globales se rapprochent autant que possibles des projections budgétaires ; 2) Affecter des ressources aux programmes sectoriels et 3) Utiliser efficacement les ressources pour atteindre les objectifs des programmes en matière de dépenses.

63. Un système rationnel de GDP est caractérisé par des arrangements institutionnels satisfaisants et ses éléments sont les suivants : 1) Des textes législatifs clairs pour la préparation du budget, avec des règles faciles à appliquer ; 2) Un cadre macro-économique et budgétaire à moyen terme soutenable ; 3) Un budget détaillé excluant toute opération extrabudgétaire ; 4) Un ministère des finances ou un autre ministère puissant qui assurent la discipline budgétaire, y compris l'établissement approprié des coûts des postes de dépenses ; 5) Des contraintes formelles en ce qui concerne les déficits et dépenses budgétaires ; 6) Une capacité technique et une prise de conscience suffisante des commissions parlementaires, des ministères et autres organismes publics responsables ; 7) Un système de comptabilité efficace qui permette d'établir à temps des rapports de qualité sur la situation budgétaire ; 8) Des mécanismes de vérification des comptes permettant de s'assurer que les ministères et les organismes respectent le règlement financier et rendent des comptes ; 9) Des mécanismes pour faire face à l'incertitude et aux chocs tels que la baisse des recettes ou les pressions pour l'augmentation des dépenses ; 10) Une

rémunération et des prestations adéquates des fonctionnaires afin d'attirer et retenir le personnel qualifié (économistes, comptables, analystes du budget etc.) et 11) Des mécanismes appropriés pour assurer la transparence du système de GDP, particulièrement la disponibilité d'information sur le budget, la participation des parties concernées au processus d'élaboration du budget et l'adoption de méthodes claires pour l'exécution et pour la présentation des comptes afin que l'intégrité du processus puisse faire l'objet d'une évaluation indépendante.

64. Les pays africains pour la plupart sont encore loin de mettre en place le type de système rationnel de GDP décrit plus haut. En moyenne, le déficit des finances publiques en Afrique subsaharienne excède, depuis les années 80, 4% du PIB lorsque les subventions étant incluses et excède 5% du PIB lorsque les subventions sont exclues. Il y a d'autres facteurs qui, comme on l'a examiné plus haut, entraînent ces déficits et il est par conséquent important de souligner qu'il faut améliorer la gestion des finances publiques de façon à assurer une bonne gouvernance économique sur le continent. Pour améliorer la gestion et l'obligation de rendre des comptes en matière de gestion des finances publiques, les pays africains devraient engager des réformes financières qui contribuent entre autres : 1) Au maintien de la discipline budgétaire ; 2) A l'équité dans l'emploi des ressources publiques ; 3) A l'efficacité de la mobilisation de revenus et 4) A la transparence générale des finances publiques.

4.1.1 Maintien de la discipline budgétaire

65. Selon la Banque mondiale, les effets d'un système budgétaire rationnel sur les résultats du secteur public se situent à trois niveaux qui sont :

- La discipline financière globale;
- L'allocation et l'utilisation des ressources sur la base de priorités stratégiques;
- L'efficacité et l'efficience de l'exécution des programmes et de la prestation de services.

66. Pour être pleinement efficaces, les systèmes de gestion de dépenses publiques exigent quatre formes de discipline budgétaire et financière:

- Contrôle des dépenses globales afin d'assurer la disponibilité de ressources, compte tenu des contraintes macro-économiques;
- Moyens effectifs d'assurer une allocation des ressources qui reflète les priorités de la politique en matière de dépenses;
- Prestation efficace des services publics (Efficience productive);
- Réduction au minimum des coûts financiers de la gestion budgétaire (c'est-à-dire pratiques efficaces d'exécution du budget, de gestion de trésorerie et de la dette) ;

67. Sur la base d'une évaluation macro-économique objective des revenus et du financement disponibles, le budget devrait viser idéalement à être global, transparent, réaliste, opérationnel et permettre de définir les responsabilités quant à son exécution. Ces idées devraient être la norme pour juger les systèmes budgétaires.

Encadré 1 : Déterminer qu'un budget est rationnel

Des systèmes budgétaires rationnels se caractérisent par ce qui suit :

Globalité :

- Les opérations du gouvernement sont-elles entièrement couvertes ?
- Les estimations sont-elles brutes ou exprimées en termes nets ?

Transparence :

- Dans quelle mesure, la classification adoptée dans le budget est-elle utile ? Existe-t-il des classifications économiques et fonctionnelles séparées qui répondent aux normes internationales ?
- Est-il facile de relier les politiques et les dépenses à travers des programmes ?

Réalisme :

- Le budget se fonde-t-il sur un cadre macro-économique réaliste ?
- Les estimations se fondent-elles sur des prévisions de recettes raisonnables ? Comment sont-elles établies et qui les établit ?
- Les dispositions en matière de financement sont-elles réalistes ?
- L'établissement des coûts des politiques et des programmes et par voie de conséquence des dépenses (par exemple les hypothèses relatives à l'inflation, aux taux de change, etc.) est-il réaliste ?
- Comment est-il tenu compte des incidences futures sur les coûts ?
- Y-a-t-il une distinction claire entre les politiques actuelles et les politiques nouvelles ?
- Comment les priorités en matière de dépenses sont-elles déterminées et fixées dans le cadre du processus budgétaire ?

Source : *Guidelines for Public Expenditure Management, IMF 1999.*

68. Le FMI estime qu'il est possible de rendre un système budgétaire transparent et global en concevant un système qui réponde aux critères de l'annualité, de l'unité et de l'universalité. Il doit en être ainsi si l'on veut faire en sorte que toute proposition de dépenses publiques a, sur la base d'arguments convaincants, obtenu les ressources nécessaires et que des priorités sont établies en ce qui concerne les opérations du gouvernement dans leur ensemble.

69. Pour assurer la discipline budgétaire, il est essentiel d'adopter et d'appuyer des réformes et des politiques du secteur public qui permettent une utilisation optimale des ressources et une croissance économique durable. Au cours des dernières années, sur tout le continent, on a pris davantage conscience des questions de gouvernance et on s'est intéressé surtout aux moyens de rendre le secteur public efficace transparent et comptable. Un système budgétaire efficace permet aussi d'assurer l'obligation redditionnelle, en ce sens que :

- Chaque opération est transparente;
- Chaque participant est tenu de rendre des comptes;
- Chaque action est étayée par des documents et est dûment indiquée;
- Chaque action peut faire l'objet d'une vérification et d'un examen indépendants, effectués par des experts.

70. Etant donné que le système budgétaire est important pour assurer une bonne gouvernance, on devrait sensibiliser aux faiblesses que comporte le système et envisager des moyens éventuels de l'améliorer en recourant à des pratiques plus transparentes, en instituant l'obligation redditionnelle et en fournissant les biens publics plus efficacement. A cet égard, les éléments indiqués ci-après ont leur importance en tant que moyen de promouvoir ou de

maintenir de bonnes pratiques de gouvernance en matière de discipline budgétaire tel qu'indiqué par le FMI dans ses *Directives pour la gestion des dépenses publiques*.

71. *Définir le secteur public de façon claire et globale* : Ceci signifie que non seulement le Gouvernement central, les administrations locales et les opérations financières et non financières publiques devraient pouvoir être identifiées séparément mais aussi que les rôles respectifs de l'exécutif, du législatif et du judiciaire doivent être clairement définis et largement compris. De plus, l'étendue réelle des activités quasi-fiscales du gouvernement et le passif éventuel du gouvernement devraient être déterminés et suivis par les gouvernements.

72. *Considérer le budget comme un tout* : L'ingérence dans une quelconque phase du processus budgétaire peut avoir des répercussions sur l'ensemble du système. Trop souvent, lorsqu'on formule des stratégies d'ajustement budgétaire, l'attention, quand il s'agit des dépenses, se porte essentiellement sur la dernière phase – les paiements comptants effectifs – lorsque l'impact des dépenses publiques apparaît dans les comptes du secteur monétaire. Le contrôle des dépenses doit s'effectuer beaucoup plus tôt bien avant que les ordres de paiements soient établis et mis dans le circuit.

73. *Ajuster les dépenses le plus tôt possible* : L'objectif ici c'est de pouvoir intervenir durant la phase d'élaboration de la politique à suivre pour l'établissement du budget, au moment de la confirmation des politiques actuelles en matière de dépenses et de l'adoption des nouvelles politiques.

74. *Réduire au minimum les interruptions dans le processus de dépenses* : Le système budgétaire n'a pas seulement pour rôle de contribuer à assurer la stabilité macro-économique. Il avait pour but à l'origine d'assurer le respect de la loi de finances, qui est le fondement de la saine gouvernance. Le système budgétaire devrait aussi permettre d'atteindre d'autres objectifs tels que la répartition efficace des ressources entre programmes, l'efficacité des opérations du gouvernement et une gestion financière efficiente des ressources du gouvernement. Il faut éviter par conséquent que des objectifs de stabilisation ne prennent le pas sur ces autres objectifs, qui souvent n'est pas facile à réaliser. Les contrôles des dépenses, bien que permettant d'assurer un contrôle général dans le cadre d'un programme d'ajustement ont en général des effets plus importants sur des éléments plus facilement contrôlables tels que les opérations et les dépenses d'entretien; ils peuvent, avec le temps fausser les modes de dépenses publiques et compromettent l'efficacité du gouvernement à long terme. Des arriérés très importants couplés à un recours excessif au contrôle des dépenses peuvent entraîner des perturbations dans le secteur privé.

75. *Respecter les contrôles internes et externes sur le système budgétaire*. Des contrôles sont mis en place à chaque étape du processus de dépenses. La tendance est en période de contraintes financières, à « ne pas suivre » les procédures budgétaires et à contourner les contrôles. Il en résulte souvent une aggravation de la corruption. L'ampleur de la corruption opportuniste – qui survient lorsque les individus profitent d'un mauvais système de contrôle – varie mais c'est un phénomène assez répandu. La corruption systémique, bien que se produisant plus rarement, consiste à se servir du pouvoir politique pour subvertir les systèmes de contrôle. Cela peut avoir des incidences au niveau macro-économique et dénoter le fait que les autorités sont faiblement déterminées à opérer des réformes. Il n'est pas possible de trouver une solution directe ou rapide à ce problème et ce n'est qu'un ferme engagement politique qui permettra d'apporter les améliorations nécessaires.

76. *Limiter les recours aux procédures exceptionnelles* : Dans certains pays africains, on constate que le processus de dépenses est tellement lourd qu'il incite à trouver des moyens de le contourner, en recourant à des « procédures exceptionnelles ». Les procédures devraient être

définies dans la législation et les réglementations, les inspections et les vérifications devraient être effectuées à temps et être exhaustives; les infractions devraient être relevées et les mesures disciplinaires appropriées prises.

77. *La mauvaise gouvernance peut compromettre l'ajustement budgétaire* : Les questions de gouvernance influent sur la capacité de réaliser les objectifs budgétaires. Les pays qui ont opéré une bonne réforme de leurs finances publiques, comme le Botswana et Maurice, ont soit commencé avec un système rationnel de gestion des dépenses publiques, soit amélioré le système déficient qui existait. Lorsqu'on veut opérer des réformes, il convient très tôt durant le processus, d'examiner le « problème que constitue la gouvernance peu efficace ».

Encadré 2. OCDE: Meilleures pratiques assurant la transparence budgétaire

L'OCDE a publié *OECD Best Practices For Budget Transparency* en septembre 2000. Bien qu'il y ait des chevauchements entre les directives de l'OCDE concernant les meilleures pratiques et le Code du FMI pour assurer la transparence budgétaire, le premier document mentionné ne porte que sur le Gouvernement central et sur le budget plutôt que sur l'ensemble des activités fiscales et quasi-fiscales.

Les directives de l'OCDE en ce qui concerne les meilleures pratiques comportent trois parties :

La première partie indique les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et leur contenu général : le budget; un rapport avant l'établissement du budget, des rapports mensuels sur l'exécution du budget, un rapport en milieu d'année, un rapport à la fin de l'année, un rapport avant les élections et un rapport à long terme.

La deuxième partie porte sur les informations spécifiques que doivent contenir les rapports : Hypothèses économiques; dépenses fiscales, engagements et actifs financiers; actifs non financiers; obligations au titre des pensions pour les employés et passif éventuel.

La troisième partie fait ressortir les pratiques qui assurent l'intégrité des rapports : Politiques comptables; systèmes et responsabilités; vérification et examen par le public et le Parlement.

Source : Transparency in Monetary and Financial Policies, IMF, 2000.

78. Selon la Banque mondiale, il y a en Tanzanie depuis le milieu des années 90 une nette amélioration des résultats budgétaires. Les améliorations constatées sont les suivantes :

- Les dépenses globales correspondent aux ressources disponibles;
- L'écart entre les crédits budgétaires et les résultats finaux a été réduit;
- Une part croissante des ressources a été affectée à des secteurs qui jouent un rôle clé dans la réduction de la pauvreté;
- Au niveau sectoriel, tout indique qu'il y a une meilleure harmonie entre les allocations de ressources et les priorités stratégiques.

Encadré 3 : Planification financière, budgétisation et exécution du budget par le Gouvernement tanzanien

C'est un programme cohérent de réformes qui a permis d'obtenir les résultats susmentionnés. Les éléments essentiels du programme étaient les suivants :

- Stratégie de réduction de la pauvreté donnant les directives en ce qui concerne les priorités en matière de politique ; examens annuels de routine des dépenses publiques, fournissant un cadre pour le suivi des dépenses et l'analyse des politiques;
- Budget fonctionnel qui vise à harmoniser les allocations des ressources internes des ministères, départements et services (MDS) avec les activités prioritaires et les objectifs stratégiques.

A l'avenir il s'agira d'institutionnaliser les réformes, d'examiner les faiblesses qui subsistent dans les systèmes de planification, de budgétisation et de gestion de l'aide et à plus long terme d'opérer des réformes plus générales du secteur public, en vue de meilleurs résultats en dotant les MDS d'une autonomie plus grande en matière de gestion. Les questions hautement prioritaires identifiées dans le rapport d'évaluation de la responsabilité financière du pays (CFAA) sont les suivantes :

- *Planification et allocation des ressources : Les actions suivantes sont nécessaires :*
 - i) Renforcer les liens entre les stratégies de réduction de la pauvreté et les moyens d'intervention en assurant la cohérence des objectifs identifiés dans le budget/les présentations du MTEF, des objectifs du cadre stratégique de réduction de la pauvreté et les indicateurs intermédiaires et évaluer dans quelle mesure les objectifs du CSLP peuvent être réalisés;
 - ii) Renforcer le processus du MTEF au niveau sectoriel grâce à un vaste programme gouvernemental de création et de renforcement des capacités et des améliorations techniques dans des domaines essentiels tels que l'établissement des coûts des propositions des organismes et la définition d'indicateurs de réalisation stratégique;
 - iii) Continuer à faire preuve de prudence en ce qui concerne l'établissement des prévisions de ressources et améliorer davantage la fiabilité des prévisions de ressources, s'agissant notamment du financement externe.
- *Budgétisation et exécution du budget. Les actions suivantes sont nécessaires :*
 - i) Normaliser le processus budgétaire en passant d'une situation où le rationnement des dépenses était essentiel pour déterminer les allocations de ressources à une situation où les crédits budgétaires permettent de prédire les ressources disponibles. L'établissement de mécanismes financiers de soudure pour égaliser le flux annuel de ressources est essentiel pour la réalisation de cet objectif ;
 - ii) Elargir la classification des statistiques financières du gouvernement au budget de développement afin de fournir une analyse globale des allocations de ressources et rétablir les méthodes habituelles pour le suivi de l'exécution physique et financière des projets et du budget de développement

Source : *Country Financial Accountability Assessment, Banque mondiale, 2001.*

4.1.2 Equité dans l'utilisation des ressources publiques

79. De nombreux gouvernements africains ont fait de la réduction de la pauvreté l'élément fondamental de leurs politiques et budgets, ayant à faire face à des besoins réels et non pas seulement pour suivre la «nouvelle mode» au sein de la communauté internationale. Les CSLP se fondent sur les stratégies et processus nationaux actuels, les efforts ayant essentiellement pour objet d'élargir le processus de participation, d'opérer un diagnostic et un suivi réels de la pauvreté et à la nécessité d'établir des priorités et les coûts des politiques et programmes de réduction de la pauvreté. L'initiative du CSLP pose cependant un certain nombre de défis, qui sont entre autres faciliter et gérer la participation, identifier les politiques visant à assurer une

croissance bénéficiant aux pauvres et établir des systèmes adéquats de gestion des dépenses publiques, et nouer des relations avec la communauté internationale.

80. Il est nécessaire de réaliser une croissance bénéficiant aux pauvres pour pouvoir marquer des points dans la lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, il faut utiliser efficacement les moyens d'intervention économique dont dispose le gouvernement - politiques monétaires, fiscales et structurelles – pour encourager l'investissement et améliorer la productivité du travail effectué par les pauvres. En même temps, des politiques d'accompagnement sont nécessaires pour doter les pauvres de moyens productifs - en fournissant des services tels que l'éducation et la santé ou en les aidant à accumuler des biens tels que la terre ou le bétail – et à accroître leur accès aux marchés aussi bien local que mondial. Il est généralement admis que pour réaliser une croissance bénéficiant aux pauvres, il importe d'adapter les politiques à la situation et aux contraintes locales. Comme souligné plus loin, un certain nombre d'enseignements importants ont été tirés de l'expérience récente en matière de gestion du budget et d'options en matière de prestation de services.

81. Le budget du gouvernement est l'outil central de la politique publique et des pays ont commencé à faire des efforts en vue de réaliser d'obtenir pour divers objectifs sociaux à des coûts réalistes (comme dans le cas de l'éducation en Guinée par exemple) et à mettre en place des systèmes permettant d'améliorer la planification et l'exécution. Pour que les actions soient efficaces, il importe ici de faire systématiquement des efforts continus et un cadre à moyen terme est le meilleur moyen à cet effet. Les allocations de dépenses en bénéficiant aux pauvres nécessitent non seulement qu'on identifie les catégories de dépenses générales qui sont les plus importantes pour les pauvres mais aussi qu'on comprenne bien l'impact et l'utilité de ces dépenses dans la réduction de la pauvreté. L'Ouganda applique systématiquement un ensemble de critères pour vérifier que les propositions budgétaires sectorielles favorisent les pauvres. Les mécanismes institutionnels pour effectuer des dépenses favorisant les pauvres sont : décentraliser vers des autorités locales tenues de rendre des comptes, faire jouer un rôle actif au parlement (grâce à des commissions budgétaires comme en Ethiopie) et amener la société civile à suivre les dépenses. Des instruments existent qui font participer l'utilisateur directement, tels que les «cartes de suivi» en Ouganda. Ce qu'il importe de retenir ici et qui est bien appliqué par le Mozambique par exemple, c'est que s'il est important de pouvoir prévoir le flux de ressources provenant des donateurs, la mobilisation et l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne les ressources internes sont également essentielles.

82. Il est nécessaire de réaffirmer l'importance de la croissance économique pour le développement social et la réduction de la pauvreté. Presque tous les indicateurs sociaux sont en corrélation avec les revenus. L'accroissement des revenus personnels permettra de développer la santé et l'éducation et fournira les revenus nécessaires pour des services publics durables. Mais il ne suffit pas seulement de s'appuyer sur la croissance. Il y a aussi de bonnes raisons économiques et sociales d'investir dans le capital humain. La réforme du service social doit être opérée de façon à permettre de supprimer plutôt que de renforcer les barrières qui entravent l'accès des pauvres, en ciblant mieux les ressources sur ces personnes.

83. Les redevances d'utilisation sont un élément central des programmes de réforme du service social dans de nombreux pays. Ses défenseurs soutiennent que les redevances permettent plus d'efficacité et d'équité dans la mesure où le produit des redevances permet un service de meilleure qualité auxquelles les pauvres ont un plus grand accès de fournir. Ici cependant, on sous-estime dans quelle mesure les redevances excluent les pauvres et on surestime les revenus probables. Dans le cas de la santé, les redevances représentaient environ 5% des coûts de fonctionnement. Les coûts au recouvrement peuvent aussi être élevés. S'agissant de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, les coûts des compteurs et des factures

peuvent dépasser les revenus ainsi obtenus. De nombreux faits montrent que les droits d'inscription dans le primaire ont découragé la participation, notamment des filles et que des programmes instituant des dispenses d'exemption sont rarement envisagés. L'introduction de droits d'inscription dans le primaire au Malawi au début des années 80 a entraîné une diminution temporaire des inscriptions, suivie par une croissance beaucoup plus lente qu'avant l'institution des droits d'inscription. Lorsque les droits d'inscription ont été supprimés en 1994, le taux d'inscription a plus que doublé passant de 1,9 à 3,2 millions. Une augmentation similaire a été enregistrée en Ouganda lorsque l'éducation primaire est devenue gratuite pour quatre enfants de chaque famille. Les programmes instituant des dispenses n'ont nulle part eu le même effet. Un programme instituant des dispenses au Zimbabwe n'a touché que 12% de la population cible.

84. Une réforme financière ayant pour objet de faire payer ceux qui ne le peuvent pas – par exemple lorsqu'on remplace par des prêts les subventions au logement et à la nourriture aux étudiants universitaires – pour aider à subventionner ceux qui ne peuvent pas payer est un moyen que l'on peut utiliser. Mais il y a des possibilités d'améliorer l'efficacité et la qualité, notamment on peut amener le secteur privé à fournir des services que les pauvres n'utilisent pas. Dans le secteur de l'éducation, il reste encore à de nombreux pays à opérer une réforme administrative et une décentralisation plus poussée et à appliquer des mesures pour améliorer la qualité afin de réduire les abandons scolaires et les redoublements. Comme l'expérience de certains pays le montre, il est possible d'améliorer l'efficacité sans que cela entraîne une baisse de la qualité.

85. S'agissant de l'équité dans l'utilisation des ressources publiques, l'égalité entre les sexes est aussi un autre élément qui doit retenir l'attention. La meilleure initiative actuelle en matière de budget soucieux de parité est l'Initiative budgétaire en faveur des femmes (WBI), en Afrique du Sud qui a été adaptée et adoptée dans un certain nombre de pays, spécialement en Afrique australe. L'élément distinctif du programme de l'Afrique du Sud, c'est qu'il contient un élément intra-gouvernemental et un élément extra-gouvernemental (voir encadré 4).

Encadré 4 : Coopération entre le gouvernement et la société civile : L'Initiative budgétaire en faveur des femmes (WBI) en Afrique du Sud

Le budget soucieux de parité le plus connu au monde est peut-être l'Initiative budgétaire de l'Afrique du Sud en faveur des femmes, communément appelé WBI, qui a été adaptée et adoptée dans un certain nombre de pays d'Afrique australe. La particularité de ce document est qu'il contient un élément élaboré au sein du gouvernement et un autre élaboré ailleurs. Le premier est la WBI qui a commencé en 1995, à l'issue des premières élections démocratiques en Afrique du Sud, élaborée conjointement par certains parlementaires nouvellement élus et par des ONG. En 1997, le gouvernement a lancé une Initiative parallèle connue sous le nom de projet pilote de l'Initiative du Commonwealth pour un budget soucieux de parité, en décidant de participer aux efforts du Secrétariat du Commonwealth visant à promouvoir des politiques macro-économiques soucieuses de parité. C'est le Ministère sud-africain des finances qui est chargé de cet élément.

La WBI contient des analyses des budgets sectoriels du Gouvernement central ainsi que des analyses des budgets des provinces. Les analyses sectorielles (par exemple la santé et l'éducation) comportent quatre étapes. La première consiste à examiner la situation des femmes, des hommes, des filles et des garçons dans chaque secteur. Les données sont généralement désagrégées non seulement par genre et par âge mais aussi par race, lieu et classe. La deuxième étape consiste à déterminer si les politiques du gouvernement sont axées réellement sur les problèmes recensés au cours de la première étape. La troisième étape consiste à déterminer si des ressources suffisantes ont été allouées pour la mise en œuvre des politiques soucieuses de parité. La quatrième étape consiste à déterminer si les ressources sont bien utilisées pour réaliser les buts et objectifs prévus.

Bien que les chercheurs qui ont travaillé sur la WBI appartiennent à des ONG, ils ne prétendent pas pour autant représenter la population de base. Ain de toucher les activistes dans les communautés de

base et un groupe de citoyens plus vaste, la WBI a également publié des versions simplifiées du volume sur le budget des femmes dans un ouvrage intitulé *Money Matters: Women and the Government Budget (Hurt et Budlender, 1998)* (Questions monétaires : les femmes et le budget de l'Etat. Cet ouvrage s'adresse aux personnes ayant une instruction d'au moins dix ans, c'est-à-dire environ un tiers de la population adulte de l'Afrique du sud. Plus récemment, le WBI a mis l'accent sur l'élaboration de modules de formation sur les budgets, les activités de sensibilisation liées au budget et la participation du public.

L'un des principaux résultats de l'Initiative de l'Afrique du Sud, c'est qu'elle a permis de sensibiliser davantage aux questions de parité entre les sexes. Le résultat principal de l'Initiative du gouvernement est qu'elle a inclus des études sur les questions de genre dans les rapports sectoriels présentés lors de la Journée du budget. Le ministre des finances a également dans ses discours sur les budgets traités des questions de genre et d'autres types d'inégalité. Cette Initiative a également donné des pouvoirs au parlementaire qui voulaient traiter de la disparité entre les sexes mais qui, du fait de leurs pouvoirs limités sur les décisions budgétaires, ne pouvaient le faire. Pour cette raison, le cas de l'Afrique du sud montre bien la nécessité de combiner les initiatives prises au sein du gouvernement, spécialement au sein du Ministère des finances, avec les initiatives qui permettent à la société civile de participer au processus budgétaire.

Source: Budgets As if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Politicizes, UNDP, 2000.

4.1.3 Efficacité de la mobilisation des ressources

86. Les pays africains se heurtent à des défis redoutables lorsqu'ils tentent de mettre en place des systèmes de mobilisation des ressources et des systèmes fiscaux efficaces. En premier lieu, la plupart des travailleurs sont engagés généralement dans l'agriculture ou dans de petites entreprises du secteur informel. Ils ont rarement un salaire régulier et fixe, leurs gains fluctuent et beaucoup d'entre eux sont payés comptant sans que ce soit consigné dans des registres. Il est par conséquent difficile de calculer l'assiette de l'impôt. Les travailleurs en général ne dépensent pas leurs salaires dans les grands magasins qui tiennent un registre détaillé des ventes et procèdent à des inventaires. Il en résulte que les moyens modernes utilisés pour augmenter les recettes comme par exemple l'impôt sur le revenu et la taxe à la consommation ne jouent pas un grand rôle dans ces économies et il est virtuellement exclu que le gouvernement puisse obtenir des recettes fiscales importantes.

87. En deuxième lieu, il est difficile de mettre en place une administration fiscale si l'on ne dispose pas d'un personnel bien formel et éduqué, de payer de bons salaires aux fonctionnaires du fisc, et d'informatiser les opérations lorsque les contribuables ont des moyens limités de tenir des comptes. En conséquence, les gouvernements choisissent souvent la voie de la moindre résistance en élaborant des systèmes fiscaux qui leur permettent d'exploiter toutes les options qui se présentent au lieu de mettre en place des systèmes fiscaux, rationnels, modernes et efficaces.

88. En troisième lieu, en raison de la large taille du secteur informel de l'économie et des limitations financières, il est difficile aux bureaux de statistiques et aux services des impôts de produire des statistiques fiables. Du fait qu'ils ne disposent pas de données, les décideurs ne peuvent évaluer l'incidence potentielle des changements majeurs sur le système fiscal. En conséquence, on préfère les changements superficiels aux véritables changements structurels même lorsqu'on sait que ces derniers sont nettement préférables. Cela ne fait que perpétuer des structures fiscales inefficaces.

89. En quatrième lieu, il y a une répartition inégale du revenu dans les pays africains. Bien que la solution idéale, dans cette situation consiste, pour accroître les recettes fiscales, à taxer les riches plus lourdement que les pauvres, la puissance économique et politique des riches contribuables leur permet souvent de bloquer les réformes fiscales qui aggraveraient leur charge fiscale. C'est la raison pour laquelle selon le FMI, de nombreux pays n'ont pas pleinement

exploité l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt réel, et l'impôt progressif qu'ils ont introduit a rarement donné des résultats satisfaisants. Pour s'attaquer à ces défis, les décideurs devront ajuster leurs politiques fiscales et faire preuve de la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre les réformes et politiques requises, et renforcer les autorités chargées de l'administration fiscale.

90. En outre, pour mettre en place un système efficace de mobilisation de revenus, l'administration des impôts devrait être protégée en droit contre toute intervention politique. L'administration des impôts devrait s'acquitter de sa mission de façon équitable et impartiale et sans intervention politique. C'est pourquoi, les directeurs de l'administration des impôts devraient être nommés par décret et protégés par la loi contre tout limogeage et intervention politique dans l'interprétation des textes relatifs aux impôts. Attribuer aux directeurs des impôts des pouvoirs bien précis pour interpréter les textes relatifs aux impôts permettrait notamment à ces derniers d'être plus intègres. Le processus de collecte des impôts doit être également un processus ouvert, et pour ce faire, les organismes de collecte de l'impôt devraient fournir à temps un rapport annuel à l'Assemblée nationale sur leurs activités au cours de l'année écoulée. Ces rapports, qui couvriront les résultats obtenus en ce qui concerne les recettes collectées par rapport aux prévisions, devraient préciser les mesures qui seront prises pour améliorer la collecte de l'impôt.

4.1.4 Transparence fiscale

91. Il faut comprendre par transparence un environnement dans lequel les objectifs relatifs à la politique, à son cadre juridique, institutionnel et économique, aux décisions politiques et à leur justification, aux données et aux informations relatives aux politiques monétaires et financières et à la responsabilité des services des impôts, sont fournies au public à temps de façon compréhensible et accessible.

92. La transparence des politiques monétaires et financières se fonde sur deux principes. D'abord, l'efficacité des politiques monétaires et financières peut être renforcée si le public connaît les objectifs et les instruments de cette politique et si les autorités peuvent s'engager de façon crédible à les mettre en œuvre. En communiquant au public plus d'information sur les politiques monétaires et financières, la transparence assure l'efficacité des marchés. Ensuite, pour promouvoir la bonne gouvernance, il faut que les banques centrales et les organismes financiers rendent des comptes, en particulier dans les cas où les autorités monétaires et financières sont dotées d'une large autonomie. En cas de désaccords entre les services gouvernementaux ou au sein de ces derniers, la transparence du mandat et les règles et procédures claires de fonctionnement des organismes financiers peuvent contribuer à résoudre les problèmes, à renforcer la gouvernance et à faciliter le suivi de la politique.

93. Si les organismes financiers opèrent dans la transparence, en particulier, en précisant leurs objectifs, ils devraient également renforcer l'efficacité de la politique en permettant aux participants qui interviennent sur les marchés financiers de mieux évaluer le contexte des politiques financières et, partant, de réduire les incertitudes qui pèsent sur la prise de décision. En outre, en permettant aux participants qui interviennent sur le marché et au public, en général, de comprendre et d'évaluer les politiques financières, la transparence aura pour effet la formulation de bonnes politiques. Cela peut contribuer à la stabilité financière et à la stabilité du système et aider le public, en général, à comprendre et à évaluer les politiques financières. La transparence peut avoir pour effet une bonne formulation des politiques. Une description transparente de la formulation des politiques permet au public de comprendre les règles du jeu. La communication au public d'informations pertinentes sur les activités des organismes financiers est un mécanisme additionnel pour renforcer la crédibilité de leurs actions. Il existe

également des cas où la nécessité pour les organismes financiers de rendre compte de leurs actions peut réduire le risque moral. En ce qui concerne la transparence, les meilleures pratiques mettent l'accent sur:

- La clarification des rôles, des responsabilités et des objectifs des banques centrales et des organismes financiers;
- Des processus clairs pour formuler et indiquer les décisions prises en matière de politique monétaire par les banques centrales et les politiques financières des organismes financiers;
- La communication au public d'informations sur les politiques monétaires et financières;
- La responsabilité et l'intégrité des responsables de la banque centrale et des organismes financiers.

4.2 Intégrité des systèmes monétaires et financiers

94. Cette section traite de questions relatives à l'intégrité des systèmes monétaires et financiers en tant que questions centrales pour promouvoir la transparence et la responsabilité. Elle porte sur les domaines suivants:

- Transparence des systèmes monétaires et financiers;
- Indépendance des banques centrales;
- Efficacité des institutions chargées de la réglementation et de la supervision du secteur monétaire et financier.

4.2.1 Transparence du système monétaire et financier

95. L'attitude de nombre de banques centrales africaines et d'organismes financiers évolue en ce qui concerne la transparence, compte tenu de l'évolution de l'environnement international. Plusieurs faits nouveaux survenus récemment ont amené les banques centrales et les organismes financiers à assurer une plus grande transparence dans la conduite de leurs affaires;

- Premièrement, la notion de transparence a beaucoup retenu l'attention du grand public, les législateurs, les responsables des médias, des marchés et le public, en général, ont interpellé les banques centrales et les organismes financiers pour leur demander de leur donner plus d'informations sur leurs politiques et leurs activités;
- Deuxièmement, les responsables ont reconnu que la mondialisation, en général, et l'intégration internationale de marchés et des produits financiers passe par une large transparence des politiques monétaires et financières et de certains régimes et processus réglementaires en tant que moyen de lutter contre l'instabilité du marché;
- Troisièmement, l'Accord général sur le commerce et les services accorde une place importante à la conduite des services financiers;
- Quatrièmement, un nombre croissant de banques centrales ont adopté des méthodes de lutte contre l'inflation en tant qu'objectif ultime de leur politique. Informer le public sur les moyens qui leur ont permis de réaliser leurs objectifs est un élément important pour les banques centrales d'assurer leur crédibilité, de créer des attentes et, partant, de renforcer l'efficacité de la politique monétaire.

96. Les grands progrès de la technologie de l'information et la vulgarisation des moyens de communication électronique, tels que les sites Web, ont sensiblement réduit les difficultés, les coûts et le temps nécessaires pour diffuser l'information au public. Un nombre croissant de banques centrales et d'organismes financiers utilisent ces moyens de communication meilleur marché et efficaces pour informer le public de leurs politiques et activités. A la suite de ces

changements intervenus dans l'environnement international, en Afrique, un certain nombre de banques centrales et d'organismes financiers ont adopté des méthodes plus transparentes pour la communication de leurs pratiques.

4.2.2 Indépendance des banques centrales

97. Il incombe principalement aux banques centrales de réaliser les objectifs définis en matière monétaire. De plus en plus, les gouvernements accordent aux banques centrales une large autonomie mais leur demandent de rendre compte de leur gestion. Dans nombre de pays, les lois portant création des banques centrales insistent sur l'indépendance opérationnelle des banques centrales et interdisent ou limitent le financement direct du déficit budgétaire (Botswana, Mozambique et Tanzanie, notamment).

98. Toutefois, dans certains pays, un certain nombre d'activités menées par les banques centrales ont un caractère quasi fiscal. Les activités quasi fiscales peuvent comprendre des opérations relatives à la gestion du système financier (prêts bonifiés et contrôle du crédit) ou le système de change (par ex. taux de change multiples et dépôts pour les importations). Les gouvernements peuvent utiliser ces méthodes en remplacement des mesures fiscales directes et elles auront les mêmes effets économiques dans tous les domaines du secteur public où elles seront mises en oeuvre. Il faudra en tenir compte dans l'évaluation de l'ensemble de la situation fiscale. Pour promouvoir la transparence fiscale, les rapports entre les opérations fiscales et monétaires de la banque centrale doivent répondre aux règles de transparence monétaire et fiscale. En vertu du code, les relations institutionnelles entre les opérations fiscales et monétaires et le rôle que joue la banque centrale au nom du gouvernement devraient être clairement définis.

99. Même si, ces dernières années, nombre de banques publiques ont été privatisées, elles représentent toujours une part importante du secteur bancaire dans nombre de pays africains. Les institutions financières publiques ont souvent été créées pour apporter une assistance de nature quasi financière, telles que les banques de développement pour accorder des prêts à des secteurs spécifiques à des taux préférentiels. Les gouvernements font également appel aux institutions financières publiques pour accorder à titre exceptionnel une aide quasi financière, par exemple, en intervenant pour l'octroi du prêt. Pour que les opérations financières se fassent dans la transparence, il faudra que les rapports annuels des institutions financières publiques indiquent les services non commerciaux que les gouvernements leur demandent d'assurer.

Encadré 5. Bonnes pratiques en ce qui concerne la transparence des banques centrales et des organismes financiers

Banques centrales

Il faut préciser le rôle, les responsabilités et les objectifs de la banque centrale. C'est pourquoi, il convient de préciser le rôle, la responsabilité et les objectifs de la banque centrale. Ainsi, les objectifs de la banque centrale devraient être clairement définis, communiqués au public et figurer sous forme de loi. La responsabilité institutionnelle en ce qui concerne la politique de change devrait être communiquée au public. Bien que la société soit le mieux à même de définir les objectifs de la banque centrale, la loi devrait permettre à la banque centrale de choisir les instruments les mieux adaptés pour atteindre ses objectifs. Elle devrait indiquer dans quelle mesure les responsables de banque centrale seraient tenus responsables de leurs actions mais devrait également les protéger contre les limogeages abusifs et les remettre dans leurs droits. Les rapports institutionnels entre les opérations fiscales et monétaires devraient être clairement définis et les rôles des organismes que la banque centrale a assumés au nom du gouvernement.

Les décisions de la banque centrale devraient être communiquées au public de façon claire. La banque centrale devrait expliquer le cadre, les instruments et les objectifs, le cas échéant, qui seront utilisés pour atteindre ses objectifs. La structure de l'organisme de prise de décision de la banque centrale devrait être communiquée au public et les décisions de la banque centrale communiquées à temps et les données communiquées au public et ces données devraient être, au minimum, conformes aux normes minimales du FMI en matière de diffusion de données. La banque centrale devrait créer et gérer des services d'information pour le public.

Il faudrait encourager les pratiques qui consistent à tenir les banques centrales responsables de leur gestion. Les responsables des banques centrales devraient se présenter périodiquement devant une autorité publique désignée à cet effet pour expliquer leur conduite et l'exécution de la politique monétaire et échanger des vues sur l'état du système monétaire et financier. La banque centrale devrait s'assurer de l'intégrité de ses opérations et de ses responsables en publiant des rapports financiers élaborés par des vérificateurs des comptes sur ces opérations.

Organismes financiers

Les objectifs et le cadre institutionnel des organismes financiers devraient être clairement définis de préférence dans le cadre d'une législation ou d'une réglementation pertinente. Le rôle des organismes de contrôle en ce qui concerne les systèmes de paiement devrait être communiqué au public. Les politiques financières devraient être communiquées au public clairement, dans la confidentialité et la nécessité de préserver l'efficacité des actions. Les organismes financiers devraient publier périodiquement des rapports sur les faits survenus dans les systèmes financiers, faire rapport sur les données consolidées à temps et régulièrement, mettre à la disposition du public les textes relatifs à la réglementation et aux directives et communiquer au public les mesures de protection spéciales adoptées telles que les systèmes d'assurance des dépôts et des mécanismes de protection des consommateurs. Il faudra continuer à encourager les pratiques consistant à tenir les organismes financiers responsables de leur gestion, conformément aux pratiques recommandées par les banques centrales.

Source: Transparency in Monetary and Financial Policy, IMF, 2000

100. La réglementation adoptée par le gouvernement pour le système bancaire et le secteur financier, plus généralement, devrait être fondée sur des objectifs clairs. Une trop forte intervention du gouvernement dans le secteur bancaire signifie souvent que le gouvernement n'a pas pu imposer des pratiques convenables en matière de comptabilité et de communication des données, ni montrer aux propriétaires, gestionnaires et contrôleurs de banques qu'ils peuvent prendre des mesures d'incitation pour gérer les risques de façon prudente. Un cadre approprié pour la réglementation bancaire, une plus grande transparence pour montrer les interventions du gouvernement dans le système bancaire, notamment les raisons de chaque type d'intervention, sont des éléments essentiels d'un cadre qui encourage la stabilité du système financier. Le code de transparence monétaire et financière du FMI contient des bonnes pratiques précises pour les organismes financiers gouvernementaux chargés de réglementer, de superviser et de contrôler les systèmes de paiement.

4.2.3 Efficacité des institutions de réglementation et de supervision dans le secteur monétaire et financier (Cette section est un extrait des Principes de base en vue d'une supervision efficace des banques du Comité de Bâle sur la supervision des activités bancaires)

101. *Conditions préalables à une supervision effective des banques:* Un système efficace de supervision bancaire aura des responsabilités et des objectifs clairs pour chaque organisme participant à la supervision des banques. Chacun de ces organismes devrait être autonome au plan opérationnel et disposer de ressources suffisantes. Un cadre juridique approprié à la supervision bancaire est également nécessaire notamment des dispositions relatives à l'autorisation donnée aux organisations bancaires et à leur supervision actuelle; les pouvoirs

d'étudier la conformité avec la loi ainsi que les problèmes de sécurité et de rationalité; et la protection juridique. Il faudra également mettre en place des mécanismes pour partager l'information entre les superviseurs et protéger la confidentialité de ces informations.

102. *Octroi de licence et structure*: Les activités autorisées pour les institutions titulaires d'une licence et soumises à un contrôle en tant que banques doivent être clairement définies et l'utilisation du terme "banque" devrait être contrôlée dans la mesure du possible. Les autorités chargées d'octroyer les licences doivent être habilitées à fixer des critères et à rejeter les demandes d'établissements qui ne répondent pas aux critères fixés. Le processus d'octroi de licence devrait, au minimum, en une évaluation la structure de l'organisation bancaire, des directeurs et cadres supérieurs, de son plan d'exploitation et des mesures de contrôle interne, de la situation financière prévue, notamment le capital; dans les cas où le propriétaire ou l'organisme-mère proposée est une banque étrangère, il faudra obtenir au préalable le consentement du pays du superviseur. Les superviseurs des banques doivent pouvoir examiner et rejeter tout projet de transfert important de capitaux ou de majorité de blocage. Les superviseurs des banques doivent pouvoir fixer des critères pour étudier les principales acquisitions ou investissements par une banque et veiller à ce que l'affiliation à un groupe ou les structures ne fassent pas courir à la banque des risques inutiles ou n'entravent pas effectivement la supervision.

103. *Réglementations prudentielles et conditions à remplir*: Les superviseurs de banque doivent fixer des règles en ce qui concerne le capital minimum pour toutes les banques. Ces conditions doivent tenir compte des risques que la banque prend et préciser les volets du capital, compte tenu de la capacité de la banque à faire face à des pertes. Au moins, pour les banques internationalement actives, ces conditions ne doivent pas être inférieures à celles fixées dans l'Accord sur le capital de Bâle et dans ses amendements. Une partie essentielle de tout système d'évaluation est l'évaluation des politiques, pratiques et procédures bancaires relatives à l'octroi de prêt et à l'investissement, à la gestion des prêts et des portefeuilles d'investissement. Il faut s'assurer que les banques respectent les politiques, pratiques et procédures pour évaluer la qualité des actifs et les provisions pour pertes et les réserves sur les pertes pour les prêts. La banque doit également disposer d'un système d'information de gestion qui lui permette d'identifier les concentrations de portefeuille et les superviseurs doivent fixer des limites prudentielles pour réduire les risques auprès de simples débiteurs ou de groupes de débiteurs ayant des relations.

104. Pour éviter des abus, comme l'octroi de prêts à des personnes apparentées, les superviseurs doivent exiger que les banques ne prêtent qu'à des banques affiliées et à des personnes qui n'ont aucun lien de dépendance, ce type de crédit est effectivement contrôlé et d'autres mesures appropriées seront prises pour limiter les risques. Les banques doivent également avoir des politiques et procédures appropriées pour identifier, suivre et contrôler les pays à risque et les risques liés aux transferts de prêts et investissements internationaux et pour maintenir le niveau des réserves à un niveau approprié pour parer à ces risques.

105. Les banques doivent également mettre en place des systèmes qui permettent de mesurer, de suivre et d'évaluer comme il convient les risques liés au marché et qui ont l'autorité nécessaire pour imposer des limites spécifiques et/ou des frais spécifiques sur les capitaux à risque, si cela se justifie. Les banques doivent mettre en place un processus global de gestion des risques (notamment un système de contrôle approprié de la direction) pour identifier, suivre et contrôler toutes les situations à risque et, selon le cas, constituer des réserves pour parer à ces risques. Il faudra également qu'elles mettent en place des mesures de contrôle internes conformément à la nature et à l'importance de ces transactions. Il s'agit notamment d'adopter des dispositions claires pour déléguer ces pouvoirs, de séparer les fonctions qui engagent la

banque, payer des fonds et assurer la comptabilité des actifs et passifs; réconcilier ces processus, sauvegarder ces actifs; et adopter des mesures indépendantes de vérification interne et externe indépendantes et des systèmes pour s'assurer du respect de ces mesures de contrôle ainsi que des lois et réglementations applicables. Les banques doivent également mettre en oeuvre des politiques, pratiques et procédures appropriées, notamment s'employer à bien connaître leurs clients, ce qui encourage une certaine moralité et l'amélioration du niveau professionnel dans le secteur financier et empêche que la banque ne soit utilisée, de façon intentionnelle ou non, par des éléments criminels.

106. *Méthodes de supervision actuelle des banques:* Un système efficace de supervision des banques devrait consister en une supervision sur place et hors du site, des contacts réguliers avec la direction de la banque, une bonne connaissance du fonctionnement de l'institution. Les superviseurs de la banque doivent avoir un moyen de collecter, d'étudier et d'analyser les rapports prudentiels et les rapports statistiques des banques à titre individuel ou sous forme groupée. Ils doivent pouvoir valider de façon indépendante les informations fournies par les superviseurs soit en se rendant sur place pour faire l'état des lieux ou faire appel à des vérificateurs externes. Élément essentiel de la supervision bancaire, les superviseurs doivent pouvoir contrôler l'ensemble du groupe bancaire.

107. *Conditions relatives à l'information:* Les superviseurs de banque doivent s'assurer que chaque banque tient à jour ces documents conformément aux règles et pratiques de comptabilité qui permettent au superviseur d'avoir une vue juste de la situation financière de la banque et de s'assurer de la rentabilité de la transaction et la banque doit publier régulièrement des états financiers qui reflètent bien sa situation.

108. *Pouvoirs officiels des superviseurs:* Les superviseurs de banque doivent avoir à leur disposition des mesures quand les banques n'appliquent pas les mesures prudentielles (telles que le non-respect du capital minimum nécessaire), quand la réglementation n'est pas respectée ou quand les déposants sont menacés d'une façon ou d'une autre. Dans les cas extrêmes, ceci pourrait consister à révoquer la licence ou à recommander sa révocation.

109. *Les opérations bancaires transfrontières:* Les superviseurs de banque doivent contrôler de façon globale leurs organisations bancaires opérant au plan international, suivre comme il convient et appliquer les normes prudentielles appropriées à tous les aspects des transactions que mènent ces organisations bancaires dans le monde, principalement dans leurs filiales étrangères, les coentreprises et agences. Élément d'une supervision consolidée, il convient d'établir le contact et de promouvoir l'échange d'information avec les différents superviseurs intéressés, principalement les autorités de supervision du pays hôte. La supervision requiert que les opérations locales des banques étrangères soient conduites selon les mêmes normes élevées requises des banques et institutions locales et les banques doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour partager l'information que les superviseurs du pays hôte ont besoin de ces banques pour assurer une bonne supervision.

4.3 Cadre réglementaire

110. Parmi les éléments fondamentaux d'une bonne gouvernance économique et d'une bonne gouvernance des entreprises, on trouve un bon cadre économique. Dans la plupart des secteurs économiques, les gouvernements doivent prendre certaines mesures de contrôle pour parer éventuellement aux carences du marché, notamment l'utilisation délictueuse de la connaissance du marché pour créer des monopoles, les problèmes d'environnement, de sécurité, etc. Avant les années 80, la plupart des pays africains se sont employés à atteindre ces objectifs dans le cadre

d'un modèle dans lequel le gouvernement était le propriétaire, le décideur et le contrôleur. C'est pourquoi, les gouvernements s'acquittaient mal de leur mission. Les gouvernements africains ont souvent abusé du contrôle des prix pour atteindre leurs objectifs qui n'avaient aucun rapport avec la lutte contre les monopoles et ils ont souvent prêté peu d'attention à la performance, à la qualité et aux autres questions liées à la réglementation.

111. Une relation sans liens de dépendance entre l'opérateur, d'une part, et les décideurs et les contrôleurs, d'autre part, permet d'éviter les conflits d'intérêt, aide les gouvernements à prendre des engagements crédibles pour le recouvrement du crédit permet d'améliorer la qualité et de renforcer les autres réglementations. Séparer les fonctions de formulation des politiques et de réglementation du gouvernement en créant des mécanismes indépendants de réglementation, permettra de stabiliser la réglementation, notamment de réduire les risques de mauvaise utilisation de la réglementation pour atteindre des objectifs politiques à court terme et encourager le développement d'une expertise en matière de réglementation.

112. Ce qui s'est passé récemment dans les pays développés et les pays émergents indique que les trois principaux domaines qui ont bénéficié dans une large mesure d'un cadre réglementaire judicieux sont : 1) les obligations (marché des capitaux); 2) les assurances et banques; et 3) les entreprises en situation de monopole telles que les entreprises de distribution. C'est pourquoi, les pays africains doivent s'employer à améliorer le cadre réglementaire dans ces domaines. En particulier, les questions fondamentales au cœur du débat sur le développement du secteur financier en Afrique portent sur les moyens de renforcer les capacités en vue d'une réglementation prudentielle du secteur du système financier. Il est bien établi que l'existence de marchés de capitaux est une condition essentielle à une économie viable et en croissance. Par exemple, une bourse fonctionnelle permettrait la croissance et le développement des économies africaines en leur permettant:

- D'utiliser les capitaux internationaux disponibles;
- De faire face aux besoins de financement, souvent cruciaux, pour créer de nouvelles entreprises;
- De fournir un mécanisme aux petits épargnants locaux qui bénéficieront ainsi du développement national.

5. Éléments de la gouvernance des entreprises

113. Comme les gouvernements démantèlent l'économie planifiée et s'orientent vers l'économie de marché, ils reconnaissent que le secteur privé est le moteur de la croissance. C'est pourquoi, du fait de l'importance accordée au secteur privé, la question de la gouvernance des entreprises revêt une grande importance. La crise financière qui a frappé les pays émergents, il y a quelques années et le long processus de transition de l'économie planifiée à l'économie de marché dans nombre de pays en développement, ont mis clairement en évidence la nécessité de promouvoir une bonne gouvernance des entreprises en tant qu'élément structurel et institutionnel important pour le bon fonctionnement de l'économie de marché. Nombre de pays en développement et en transition reconnaissent maintenant qu'un secteur privé dynamique et compétitif est nécessaire à une croissance durable et partagée et que la bonne gouvernance des entreprises est nécessaire au secteur privé de même qu'une bonne gouvernance l'est pour le secteur public.

114. Au moment où l'Afrique s'emploie à attirer une part raisonnable des investissements directs étrangers mondiaux (IDE), elle doit s'assurer que ces investissements seront en sécurité et bien gérés dans le cadre d'un processus transparent et responsable. Une bonne gestion des entreprises permet de faire face à une telle situation. Le secteur privé ayant été longtemps négligé, les problèmes de la gouvernance des entreprises peuvent sembler décourageants de prime abord. Par exemple, les responsables du secteur privé reconnaissent qu'il manque des institutions d'appui et des ressources humaines nécessaires pour un bon fonctionnement de la gouvernance des entreprises en Afrique.

115. En raison de transition dans laquelle se trouvent les économies africaines et les systèmes politiques, nombre de pays africains sont mal équipés pour mettre en oeuvre des systèmes de gouvernance des entreprises, qui ont mis des siècles pour prendre forme dans les pays développés. Dans ce domaine, les principales contraintes sont: la structure du capital du secteur des entreprises, l'imbrication des relations entre le secteur public et le secteur privé, la faiblesse des systèmes juridiques et judiciaires, le manque d'institutions ou des institutions n'ayant pas atteint un certain niveau de développement et la pénurie de ressources humaines.

116. Toutefois, en dépit des défis que l'Afrique doit relever, nombre d'initiatives encourageantes visant à mettre en place un système de bonne gouvernance des entreprises et à améliorer le cadre de la bonne gouvernance des entreprises ont déjà été lancées. Il s'agit notamment de la création d'institutions ayant pour objet de promouvoir la bonne gouvernance des entreprises; des conférences sont organisées pour vulgariser l'idée de la bonne gouvernance des entreprises telles que celle sur l'état de la bonne gouvernance des entreprises, organisée par le Fonds spécial du Kenya pour la bonne gouvernance des entreprises et l'Association du Commonwealth pour la gouvernance des entreprises tenue en l'an 2000 à Nairobi (Kenya); le Forum sur la gouvernance des entreprises tenu à Johannesburg en juillet 2001; une étude sur la gouvernance des entreprises en Afrique réalisée par le Forum des marchés africains des capitaux; le rapport du comité King et le code de bonnes pratiques pour la gouvernance des entreprises en Afrique du Sud publié en 1994; la création de mécanismes nationaux pour promouvoir la bonne gouvernance des entreprises au Ghana, en Ouganda, au Zimbabwe et en Afrique du Sud et les divers programmes de formation mises en oeuvre par la Banque mondiale et l'Association du Commonwealth

pour la bonne gouvernance dans de nombreux pays africains pour sensibiliser l'opinion et créer des mécanismes institutionnels. Autant d'éléments qui indiquent l'intérêt que suscite de plus en plus la gouvernance des entreprises en Afrique.

Encadré 6 : Forum consultatif panafricain sur la gouvernance d'entreprises

Le premier Forum consultatif panafricain sur la gouvernance des entreprises s'est tenu du 16 au 18 juillet 2001 à Johannesburg (Afrique du Sud). Il était exceptionnel quant à la diversité de ses participants venus de tous les coins d'Afrique et de tous horizons: le secteur privé, l'Etat, l'université et la société civile, y compris les syndicats, les ONG et d'autres groupes. Le forum consultatif a dynamisé les réformes en faveur de la gouvernance des entreprises à travers l'Afrique. Les délégués se sont mis d'accord sur une série de mesures à prendre aux niveaux national, continental et international qui sont notamment les suivantes:

- Le Comité directeur panafricain qui a organisé le forum deviendra l'Unité de coordination de la prochaine étape et demandera une accréditation auprès de l'Union africaine;
- Une deuxième réunion panafricaine sur la gouvernance des entreprises se tiendra dans environ deux ans et focalisera son attention sur les programmes nationaux qui auront été exécutés jusque-là;
- Un grand site Web sera mis en place et constituera la base du travail en réseau sur la gouvernance des entreprises à travers l'Afrique. Chaque délégué devra contribuer à ce réseau, qui impliquera la mise en place d'une base de données sur les initiatives de gouvernance des entreprises de chaque pays;
- Des équipes spéciales nationales sur la gouvernance des entreprises, essentiellement axées sur le secteur privé, seront mises en place et s'emploieront à élaborer les directives nationales ou régionales, tel qu'elles le jugeront approprié, en se basant sur les principes universellement reconnus;
- Il a été demandé aux partenaires multilatéraux de développement de collaborer pour continuer à soutenir les réformes de la gouvernance des entreprises en Afrique;
- Le rapport de ce forum paraîtra bientôt et sera distribué à plusieurs réunions d'organismes internationaux s'intéressant à la gouvernance des entreprises, y compris au Conseil des gouverneurs du FMI-Banque mondiale et aux réunions ministérielles du Commonwealth et de la Francophonie;
- Les initiatives spécifiques proposées englobent la formation des directeurs, le renforcement des institutions, les codes nationaux de gouvernance des entreprises et il a été noté qu'un certain nombre de pays, dont le Kenya, Maurice et la Zambie étaient sur le point de lancer des activités dans ces domaines en impliquant leurs voisins.

Source: Comité directeur du Forum panafricain sur la gouvernance des entreprises, 2001

117. L'Initiative du secteur privé Kényen pour la gouvernance des entreprises a défini la gouvernance des entreprises comme «La manière dont la direction d'une société gère le portefeuille d'actifs et les ressources de cette société avec l'objectif de maintenir et d'accroître la valeur pour l'actionnaire tout en servant les intérêts des autres partenaires dans le cadre de la mission de la société».

118. Cette initiative considère que les composantes clefs de la bonne gouvernance des entreprises sont les suivantes:

- Obligation de rendre compte;
- Efficience et efficacité;
- Intégrité et équité;
- Responsabilité;
- Transparence.

119. La promotion de la bonne gouvernance des entreprises exige des actions qui encouragent ces composantes citées. En s'inspirant des meilleures pratiques, les actions suivantes sont essentielles pour la mise en place de la bonne gouvernance des entreprises:

- Mise en place d'un cadre juridique efficace qui définit clairement les droits et les obligations d'une société, sa direction, ses actionnaires et ses autres partenaires. Il

devrait aussi préciser les règles relatives à la divulgation de l'information et prévoir un cadre de mise en application effective de la loi;

- Déploiement d'efforts visant à asseoir une culture de bonne gouvernance des entreprises. Les services des associations professionnelles et sectorielles peuvent être sollicités pour élaborer les principes de bonne gouvernance des entreprises;
- Mise en place d'un environnement favorable à une gouvernance des entreprises efficace. Cela peut notamment se faire par la promotion de règles relatives à la divulgation d'informations financières de haute qualité et par des structures d'appropriation adéquates;
- Mise en place de mécanismes de supervision appropriés et efficaces qui encouragent l'adoption de solides pratiques de gouvernance des entreprises;
- Renforcement des capacités de gouvernance des entreprises à travers des programmes de formation bien conçus et destinés à tous les niveaux, y compris les directeurs, les cadres supérieurs, les organismes de surveillance des sociétés financières, en vue d'améliorer la performance et la gestion des petites entreprises.

120. Cependant, tout en se félicitant que de plus en plus de pays africains instituent des mécanismes de bonne gouvernance des entreprises et adoptent certains principes à cet égard, il faudrait reconnaître que le manque de connaissance des nouveaux concepts et pratiques risque de ralentir la mise en œuvre.

121. Un certain nombre de réformes devrait précéder l'introduction des pratiques de bonne gouvernance des entreprises. L'expérience montre que les réformes ont des chances de réussir lorsque les moyens extérieurs de discipline et les incitations internes visant à améliorer la gouvernance des entreprises sont bien renforcés. Une plus grande efficacité et une meilleure compétence des conseils d'administration des sociétés en matière de supervision et de contrôle de la gestion, par exemple, se sont révélées très importantes. Les réformes impliquaient essentiellement les éléments suivants:

- Création de marchés compétitifs;
- Exigence de transparence;
- Application de la discipline financière;
- Promotion de la croissance de marchés des valeurs en liquide;
- Mise à jour et renforcement des systèmes juridique, judiciaire et fiscal;
- Renforcement des capacités requises.

122. Même si la gouvernance des entreprises est surtout axée sur le secteur privé, il ne faut pas oublier le secteur public. Malgré les résultats encourageants enregistrés dans la privatisation des entreprises publiques, il reste encore beaucoup à faire. Beaucoup de pays africains ont encore un grand nombre d'entreprises étatiques. Que ces gouvernements décident de les garder ou de s'en débarrasser, il serait utile de réfléchir sur leur bonne gouvernance, indépendamment de la structure dont elles relèveront en dernier ressort.

123. Une étude récente de la Banque mondiale recommande les mesures suivantes en vue d'insuffler les principes de gestion du secteur privé aux entreprises publiques:

- Gérer les entreprises conformément au droit commercial;
- Adopter un modèle d'entreprise;
- Veiller à la communication et à la crédibilité.

124. La gouvernance doit englober tous les partenaires ainsi que reconnaître et protéger les droits de tous. Une entreprise doit être régie et gérée conformément au mandat que lui ont conféré les fondateurs et la société et chercher avec sérieux à s'acquitter de ses responsabilités et

à favoriser une prospérité durable. Le cadre de la gouvernance des entreprises devrait assurer un environnement favorable dans lequel les ressources humaines peuvent contribuer et concentrer toute leur créativité vers la recherche de solutions novatrices aux problèmes communs.

6. Adoption de bons systèmes comptables et de contrôle

125. La présente section souligne la nécessité, pour le secteur public, d'adopter des pratiques comptables et de contrôle universellement acceptées en tant qu'aspect important de la bonne gouvernance. Elle traite plus particulièrement des domaines suivants:

- Système comptable;
- Système de contrôle.

6.1 Le système comptable

126. Il faudrait un système comptable global et intégré qui constitue une base fiable pour l'évaluation des opérations du secteur public. Ceci est une condition essentielle pour la transparence fiscale. Les systèmes comptables devraient être basés sur des mécanismes de contrôle interne bien établis, permettre la saisie et l'enregistrement de l'information au stade l'engagement, produire des rapports sur le paiement des arriérés, couvrir avec ponctualité toutes les transactions financées de l'extérieur et enregistrer toutes les transactions et activités publiques. Les meilleures pratiques suggèrent que le système comptable devrait avoir la capacité d'assurer la comptabilité et le rapport d'exercice ainsi que de produire les rapports de caisse.

127. Les systèmes de contrôle interne sont tout aussi importants et leur but est d'assurer que les objectifs de la direction sont réalisés. La responsabilité du contrôle interne incombe par conséquent au responsable de chaque agence gouvernementale. Il conviendrait cependant de confier à une agence gouvernementale centrale la conception d'une méthode type de contrôle interne commune à toutes les institutions gouvernementales.

Encadré 7 : Lignes directrices pour les normes de contrôle interne élaborées par l'Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

L'Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a publié une série de normes générales et détaillées qui définissent les éléments minimaux qu'un système de contrôle interne doit réunir pour être acceptable.

Normes générales

- Des objectifs spécifiques de contrôle doivent être définis pour chaque activité de l'organisation. Ils doivent être appropriés, détaillés, raisonnables et intégrés dans les objectifs globaux de l'organisation ;
- L'administration et les employés doivent avoir, en tout temps, une attitude positive envers ces normes et être suffisamment intègres et compétents pour les respecter;
- Le mécanisme doit raisonnablement assurer que les objectifs du système de contrôle interne seront réalisés;
- La direction doit continuellement suivre les opérations et prendre rapidement des mesures correctives, le cas échéant.

Normes détaillées

- Consignation systématique de toutes les transactions et du système de contrôle lui-même;
- Enregistrement rapide et correct de tous les événements et transactions;
- L'exécution des événements et des transactions devrait être dûment autorisée;
- Les principales responsabilités à divers stades de la transaction devraient être réparties entre les différents intervenants;
- Supervision compétente pour s'assurer de la réalisation des objectifs du contrôle;
- L'accès aux ressources et aux registres est limité aux personnes qui en ont la garde et l'utilisation.

Source : Revised Manual on Fiscal Transparency, FMI, 2001

128. Les performances des systèmes comptables du secteur public à travers le continent africain sont peu satisfaisantes. D'une manière générale, les états financiers produits par les trésors publics sont souvent incomplets et les procédures comptables peu rigoureuses. Le personnel chargé de l'exécution du budget et de la comptabilité ne semble pas avoir les compétences nécessaires pour rendre le système plus efficace. Les déficiences de la coordination entre les différents ministères ne permettent pas de s'assurer que les liaisons essentielles entre l'exécution du budget et la comptabilité fonctionnent efficacement. En conséquence, il faudra procéder à une sérieuse évaluation préalable des capacités requises pour assurer la réussite des grandes réformes financières et comptables. L'informatisation et l'intégration de l'exécution du budget et de la comptabilité, par exemple, exigent des compétences techniques qui, dans la plupart de cas ne sont pas actuellement disponibles qualitativement ou quantitativement au niveau des ministères.

129. En généralisant l'expérience de CFAA au Bénin, les actions requises pour promouvoir la performance des systèmes comptables en Afrique sont les suivantes:

- Formation du personnel impliqué dans la production des données sur les comptes publics;
- Analyse des reports de soldes inexpliqués et recherche de solutions appropriées aux problèmes non résolus;
- Justification des opérations courantes sur une base journalière, qu'elles soient liées à l'exécution du budget ou à la comptabilité;
- Limitation des opérations dérogatoires au strict minimum et à de très rares opérations; le suivi régulier de ces opérations est essentiel pour pouvoir en rendre compte. Il faudrait améliorer les procédures actuelles de rapport sur les données comptables générées par les comptes secondaires, trouver le moyen d'accroître la fiabilité des données et faire appliquer, de façon générale, les règlements en vigueur;
- Production des comptes des institutions publiques suffisamment à temps pour les transmettre à la Chambre des comptes.

6.2 Le système de contrôle

130. La présente section s'inspire en grande partie du document publié par la Banque mondiale en 2001 sur *Les caractéristiques et les fonctions des institutions supérieures de contrôle*. Ces dernières peuvent enrayer la corruption en mettant en place des cadres juridique,

financier et institutionnel et en réduisant l'application arbitraire des règles et des lois. Ces agences nationales sont chargées du contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat. Leur mandat légal, leurs rapports hiérarchiques et leur efficacité ont tendance à varier, ce qui reflète la diversité des systèmes de gouvernance et des politiques des Etats. Mais leur objectif principal est de superviser la gestion des fonds publics et la qualité et la crédibilité des informations contenues dans les rapports financiers des Etats.

131. On distingue essentiellement trois types de contrôle : le contrôle financier (d'attestation), le contrôle de la conformité et le contrôle de la performance (bon rapport coût-performance). Ensemble, ces trois types de contrôle constituent un cadre global de contrôle qui, avec le temps, donne une vue d'ensemble de l'organisation ou du fonctionnement de l'institution. Dans le contrôle financier, l'auditeur vérifie si les recettes et les dépenses publiques ont été autorisées et si elles ont été effectuées telles qu'elles avaient été approuvées. L'examen des transactions détermine si les agences et les départements gouvernementaux ont respecté toutes les lois et tous les règlements pertinents. Ce processus vérifie aussi l'autorisation de dépenser le budget annuel ainsi que toute autre législation pertinente.

132. Le contrôle de la performance ou du bon rapport coût-performance détermine si les contribuables reçoivent la contrepartie de leurs taxes. Les auditeurs collaborent étroitement avec les experts du domaine concerné qui donnent des conseils et examinent les conclusions du contrôle. Le mandat du contrôle de la performance varie d'une institution supérieure de contrôle à l'autre. Parfois, il se limite à l'analyse de l'efficacité opérationnelle. Ailleurs, il s'étend à l'examen de l'efficacité des programmes gouvernementaux dans la réalisation de leurs objectifs.

6.2.1 Conditions de réussite des institutions supérieures de contrôle

133. Plusieurs caractéristiques sont absolument nécessaires pour la réussite d'une institution supérieure de contrôle, à savoir :

134. *Un environnement favorable* : les institutions supérieures de contrôle fonctionnent dans un cadre institutionnel élargi. Aussi, elles ne sont efficaces que lorsqu'elles peuvent effectuer leur travail et que leurs rapports servent à promouvoir l'obligation de rendre compte. Dans beaucoup de pays africains, les comptes publics sont mal tenus et les parlements ne peuvent pas débattre des questions de contrôle. Les abus flagrants identifiés par les institutions supérieures de contrôle risquent de ne pas être poursuivis et, dans certains cas, le résultat du contrôle peut être saboté.

135. *Clarté des missions*: Les missions de vérification des comptes doivent être inscrites dans la législation. Mais avant l'élaboration d'une telle législation, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les gouvernements doivent statuer sur l'indépendance des commissaires aux comptes et leurs responsabilités en matière de présentation des rapports, sur l'étendue de la vérification des comptes et sur les entités concernées - ces éléments sont fonction de la législation nationale et des circonstances propres à chaque pays. Dans le système parlementaire britannique, une vérification des comptes permet également à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques d'examiner toutes les questions que le Parlement souhaite faire analyser par un organe indépendant.

136. *Indépendance*: L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est un impératif. En effet, il est essentiel que le vérificateur général des comptes soit autonome, puisqu'il doit faire directement rapport au parlement, sans ingérence des autres secteurs du gouvernement. Le chef d'une institution supérieure de contrôle des finances

publiques doit jouir d'un statut juridique et traditionnel qui oblige les hauts fonctionnaires à lui fournir des informations et à se conformer à ses recommandations. Son indépendance peut être renforcée si le rôle du vérificateur général des comptes est consacré dans la constitution, comme en Ouganda ou en Zambie.

137. *Nécessité de disposer d'un financement, de moyens et d'un personnel suffisants:* les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont besoin de financement, d'équipements et de moyens appropriés. Dans les pays en développement, où ces éléments font souvent défaut, l'efficacité de ces institutions pourrait être considérablement améliorée. Mais il est peu probable qu'une efficacité accrue suffise à elle seule à générer une épargne permettant de verser des salaires compétitifs et d'acquérir des technologies modernes. Les gouvernements doivent songer au coût et à la rentabilité de la vérification des comptes et fournir un financement correspondant. Pour accomplir un travail de qualité, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent disposer d'un personnel qualifié et correctement rémunéré, constamment incité à s'améliorer, en particulier dans ses domaines de compétence. Par exemple, les vérificateurs de comptes peuvent, en combinant formation, enseignement et expérience, parvenir à mieux détecter les fraudes et maîtriser les technologies de l'information. Les effectifs nécessaires doivent être déterminés en dehors du contrôle du gouvernement. Pour asseoir leur crédibilité, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être gérées de telle manière que toute évaluation de leurs opérations soit toujours favorable.

138. *Partage de savoir et d'expérience:* Les échanges internationaux d'idées, de savoir et d'expérience permettent d'améliorer la vérification des comptes, d'harmoniser les normes, de promouvoir les pratiques les meilleures et, de manière générale, d'aider les institutions supérieures de contrôle des finances publiques à accomplir leur mission. Les congrès et séminaires de formation internationaux, les conférences régionales et interrégionales ainsi que les publications internationales favorisent le développement du contrôle des comptes. Par ailleurs, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent collaborer avec les organes chargés de faire respecter la loi afin de partager compétences et observations et devenir ainsi plus aptes à détecter les cas de corruption.

139. *Respect des normes internationales de vérification des comptes:* La vérification des comptes s'avère d'autant plus efficace que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques respectent les normes internationales en la matière, notamment celles édictées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou d'autres organisations comptables internationales.

7. Codes et normes de bonne gouvernance économique et des entreprises

140. Il apparaît que l'adoption et/ou l'adaptation de ces codes et normes est un élément essentiel de la promotion de la bonne gouvernance économique et des entreprises. D'où l'intérêt d'en faire la promotion dans les pays africains, dans le cadre du NEPAD. Il convient d'ailleurs de souligner que l'adoption de normes et codes acceptés à l'échelle internationale a plus de chances d'être bien accueillie par les investisseurs internationaux qu'une tentative d'élaboration de normes et codes propres aux pays africains. De plus, les éléments fondamentaux et la justification de ces normes et codes sont les mêmes dans le monde entier. Il y a actuellement quelque 70 normes et codes relatifs à la gouvernance économique et des entreprises, dont les principaux, sur lesquels les milieux du développement s'accordent, sont décrits ci-dessous. Cette description sera suivie d'une analyse des principaux instruments de diagnostic permettant de déterminer jusqu'à quel point et de quelle manière un pays donné respecte ces codes et normes.

7.1 Principaux codes et normes

141. Le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire*: Les principales dispositions de ce Code sont les suivantes: définition claire des rôles et des responsabilités; accès du public à l'information; préparation, exécution et présentation transparentes du budget; garantie indépendante d'intégrité. Ce code a été élaboré par le Fonds monétaire international (FMI) et entériné en avril 1998 par son Comité intérimaire. Il a été mis à jour et approuvé par son Conseil d'administration, en mars 2001. Ses principales dispositions sont les suivantes:

- Définition claire des rôles et des responsabilités:
 - Le secteur public doit être clairement dissocié du reste de l'économie et ses rôles d'orientation et de gestion bien définis;
 - Il faut un cadre juridique et administratif précis concernant la gestion budgétaire.

- Accès du public à l'information:
 - Le public doit disposer toute l'information relative aux activités budgétaires passées, actuelles et prévues du gouvernement;
 - Le gouvernement doit s'engager publiquement à publier à temps les informations relatives au budget.

- Préparation, exécution et présentation transparentes du budget:
 - La documentation relative au budget doit préciser les objectifs de politique budgétaire, le cadre macro-économique, l'orientation du budget et les principaux risques identifiables;
 - Les données relatives au budget doivent être classées et présentées de manière à faciliter l'analyse de la politique suivie et la justification de l'emploi des fonds.
 - Les procédures relatives à l'exécution et au contrôle des dépenses approuvées doivent être clairement spécifiées;
 - Les rapports financiers doivent être fiables, détaillés et présentés dans les délais requis. Ils doivent indiquer les écarts survenus dans l'exécution du budget.

- Garantie indépendante d'intégrité:
 - L'intégrité de l'information budgétaire doit être soumise à un examen public et indépendant.

142. Le *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière*: Dans le contexte du renforcement du système monétaire et financier international, le FMI, en collaboration avec la Banque des règlements internationaux et en consultation avec un groupe représentatif de banques centrales, d'organismes financiers et d'organisations internationales et régionales concernés, ainsi qu'avec plusieurs universitaires, a établi un *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière*. Le 26 septembre 1999, son Comité intérimaire, l'a adopté comme outil d'aide à la conduite plus transparente de ces politiques par les Etats membres. Le *Code* repose sur deux principes de base: 1) l'efficacité des politiques monétaire et financière peut être renforcée si leurs objectifs et les instruments utilisés sont connus du public et si les banques centrales et les organismes financiers peuvent s'engager de manière crédible à les respecter; 2) la bonne gouvernance exige que les banques centrales et les organismes financiers soient tenus de rendre des comptes, en particulier lorsque les autorités monétaires et financières bénéficient d'une forte autonomie. Ses dispositions principales sont les suivantes:

- Il faut une définition claire du rôle, des responsabilités et des objectifs de la banque centrale. Par conséquent, les objectifs de la banque centrale doivent être clairement définis, connus du public et inscrits dans la législation. La responsabilité institutionnelle relative à la politique de change doit être rendue publique. S'il est préférable que la société, au sens large, définisse les objectifs de la banque centrale, il faut cependant que la loi habilite la banque centrale à utiliser les instruments les mieux adaptés à la poursuite de ces objectifs.
- La loi doit préciser les modalités par lesquelles les responsables de la banque centrale doivent rendre compte de leurs actions mais elle doit également les protéger contre le licenciement abusif et l'annulation de leurs décisions. Les relations institutionnelles entre les opérations monétaires et budgétaires doivent être clairement définies, de même que le rôle de la banque centrale en tant qu'agent du gouvernement.
- La banque centrale doit rendre ses décisions publiques. Elle doit expliquer le cadre, les instruments et les indicateurs utilisés pour atteindre ses objectifs. La structure de son principal organe de décision doit être rendue publique et ses décisions communiquées rapidement.
- L'information relative à la politique monétaire doit être connue du public et les données publiées par la banque centrale doivent, au minimum, être conformes aux normes du FMI en la matière. La banque centrale doit instituer et assurer de façon continue des services d'information publique.
- Il faut promouvoir les pratiques propres à tenir les responsables de la banque centrale comptables de leurs actions. Ceux-ci doivent se présenter périodiquement devant une autorité publique désignée, pour expliquer la conduite de la politique monétaire, les résultats obtenus et procéder à un échange de vues sur l'état de l'économie et du système financier. La banque centrale doit également garantir l'intégrité de ses opérations et de ses agents en publiant des états financiers vérifiés de ses opérations, des informations relatives à ses recettes et dépenses d'exploitation et en respectant des normes de conduite visant à empêcher tout conflit d'intérêt. Mais la protection juridique dont bénéficient les cadres de la banque centrale dans l'exercice de leurs fonctions doit également être rendue publique.
- Les objectifs et le cadre institutionnel des organismes financiers doivent être clairement définis, de préférence par la législation ou la réglementation pertinente.

Le rôle des organismes de surveillance en ce qui concerne des systèmes de paiement doit être rendu public. Les politiques financières menées doivent être communiquées au public de manière transparente mais tout en préservant la confidentialité et l'efficacité de l'action. Les organismes financiers doivent diffuser des rapports périodiques décrivant les principaux éléments de l'évolution du système financier, diffuser rapidement et régulièrement sur les données agrégées, mettre les textes de la réglementation et des directives à la disposition du public et porter < sa connaissance les protections spéciales telles que les dispositifs d'assurance des dépôts ou de protection des consommateurs. Les pratiques qui consistent à tenir les responsables des organismes financiers comptables de leurs actions doivent être encouragées. Elles doivent également être semblables à celles qui sont recommandées dans le cas des agents des banques centrales.

143. *Directives concernant la gestion des dépenses publiques*: Elaborées en 1999 par le FMI, ces directives donnent des orientations sur la mise en place d'un système efficace de gestion des dépenses publiques. Celui-ci doit reposer sur une évaluation macroéconomique objective des recettes et des fonds disponibles, l'idéal étant que le budget des dépenses soit détaillé, transparent, réaliste et axé sur des mesures concrètes. Son exécution doit pouvoir faire l'objet d'un compte-rendu clair. Pour être pleinement efficaces, les systèmes de gestion des dépenses publiques doivent inclure quatre formes de discipline budgétaire et financière:

- Contrôle des dépenses globales pour en assurer un niveau acceptable, en tenant compte des contraintes macroéconomiques;
- Allocation efficace des ressources reflétant les priorités en matière de dépenses;
- Prestation efficace des services publics (rentabilité de la production);
- Réduction au minimum des coûts financiers de la gestion budgétaire (exécution efficace du budget, pratiques efficaces de gestion de la trésorerie et de la dette).

144. *Les meilleures pratiques pour la transparence budgétaire*: Elaborées par l'OCDE et publiées en mai 2001, elles constituent un outil de référence grâce auquel les pays peuvent parvenir à une plus grande transparence budgétaire. Elles se présentent en trois parties:

- La première partie dresse la liste des principaux rapports budgétaires que le gouvernement doit produire, ainsi que leur contenu: le budget; un rapport préalable sur le budget; des rapports mensuels sur l'exécution du budget; un rapport semestriel; un rapport de fin d'exercice; un rapport préélectoral; un rapport à long terme.
- La deuxième partie décrit les informations spécifiques que ces rapports doivent contenir: hypothèses économiques; dépenses fiscales; engagements et actifs financiers; actifs incorporels non financiers; engagements au titre du régime de retraite; dette éventuelle.
- La troisième partie porte sur les pratiques qui garantissent l'intégrité des rapports: méthodes comptables; systèmes et responsabilités; vérification des comptes; examen public et au parlement.

145. *La Norme générale de diffusion des données (NGDD)* a été élaborée par le FMI et approuvée en décembre 1997 par son Conseil d'administration. Elle vise essentiellement à améliorer la qualité des données, mais elle permet aussi d'évaluer les besoins en la matière et donne des orientations pour la diffusion des données. L'accent est mis sur la qualité des données car, dans de nombreux pays, il faut d'abord l'améliorer avant que l'on puisse envisager la diffusion. Plusieurs pays africains (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gambie, Maurice, Ouganda, etc.) ont volontairement pris l'engagement d'appliquer la Norme générale de diffusion des données.

146. *La Norme spéciale de diffusion des données (NSDD)*: Également élaborée par le FMI et approuvée en mars 1996 par son Conseil d'administration, la Norme spéciale de diffusion des données a pour but d'aider les pays qui ont (ou voudraient avoir) accès aux marchés internationaux des capitaux à diffuser leurs données économiques et financières auprès du public. Jusqu'ici, l'Afrique du Sud est le seul pays africain à y avoir souscrit. La Norme spéciale de diffusion des données devrait contribuer, entre autres, à améliorer le fonctionnement des marchés financiers.

147. *Principes fondamentaux de contrôle bancaire*: Définis par le Comité de Bâle et publiés en septembre 1997, ces principes constituent les prescriptions minimales en vue d'un contrôle bancaire efficace. Ils ont pour objet de servir de référence de base aux autorités de tutelle et autres autorités publiques dans tous les pays et à l'échelle internationale. Leur champ d'application est très vaste:

- Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace;
- Délivrance d'autorisations et structure;
- Réglementations et exigences prudentielles;
- Méthodes de contrôle bancaire permanent;
- Demandes d'informations;
- Attributions officielles des contrôleurs;
- Activités bancaires transfrontières.

148. *Les objectifs et principes de régulation des marchés des valeurs*: Elaborés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et publiées en septembre 1998, ces principes visent essentiellement à protéger l'investisseur; à garantir l'équité, l'efficacité et la transparence des marchés et à réduire le risque systémique. Ils se résument comme suit:

- Principes concernant les autorités de réglementation: ils exigent clarté et objectivité de la part de ces autorités, qui doivent accomplir leurs fonctions en toute indépendance et rendre compte de leurs activités; ces autorités doivent disposer des pouvoirs, des ressources et des moyens leur permettant d'accomplir leurs fonctions efficacement; elles doivent adopter des processus clairs et cohérents et disposer d'un personnel de haut niveau.
- Principes relatifs à l'autodiscipline: ils encouragent le recours à des organismes d'autorégulation chargés du contrôle direct de leurs domaines de compétence, en fonction de la taille et de la complexité des marchés; ces organismes doivent aussi être surveillés par les autorités de réglementation, pour des raisons d'équité et de confidentialité.
- Principes relatifs à l'application des réglementations concernant les titres qui, à condition que l'organe régulateur ait des pouvoirs d'inspection, d'investigation, de surveillance et d'application, doivent être utilisés d'une manière efficace et crédible pour en assurer effectivement le respect.
- Principes relatifs à la coopération en matière de réglementation nécessitant que l'organe régulateur ait l'autorité d'échanger l'information générale et l'information spécialisée avec les partenaires nationaux et internationaux d'une manière formalisée en vue d'une assistance mutuelle dans les questions d'investigation.
- Principes relatifs aux sociétés émettrices qui nécessitent que toutes les questions financières et autres qui sont importantes pour les investisseurs, soient révélées à temps et avec précision, que les investisseurs dans une société soient traités honnêtement et équitablement et que les normes comptables et de vérification adoptées soient conformes aux normes internationales les plus élevées.
- Principes relatifs aux programmes d'investissements collectifs qui nécessitent

l'élaboration de normes pour l'éligibilité des participants, avec des réglementations pour la commercialisation collective ou le fonctionnement des mécanismes de groupe ; des formes et structures juridiques de mécanismes d'investissements collectifs, l'isolement et la protection des biens des clients, les critères de révélation de l'information nécessaire pour les investisseurs, l'évaluation et la fixation des prix ainsi que le remboursement, dans la transparence, des groupes dans les mécanismes collectifs.

- Principes relatifs aux intermédiaires financiers, qui prévoient des normes minimales de qualification, le capital initial et périodique et d'autres obligations en matière de règles prudentielles pour tenir compte de l'importance du risque que les intermédiaires prennent.
- Principes relatifs aux marchés secondaires qui mettent en place des systèmes commerciaux, notamment les bourses de valeurs autorisées et placées sous une surveillance continue afin d'assurer leur intégrité commerciale, établissement des règles pour le respect de l'honnêteté et de l'équité avec des équilibres appropriés entre les exigences des différents participants sur le marché, la promotion réglementaire de la transparence commerciale, les règlements destinés à déceler et à prévenir la manipulation et/ou toute autre malversation commerciale, une gestion appropriée des grands risques, des défauts de paiement et des perturbations du marché, et des réglementations pour surveiller la compensation et le règlement des transactions boursières et pour la promotion de transactions justes, efficaces et rationnelles et la réduction des risques systémiques.
- Principes essentiels d'assurance : les principes ont été élaborés par l'Association internationale des superviseurs d'assurance et publiés en octobre 2000. Ils sont un moyen de promouvoir des pratiques de supervision prudentes de l'assurance au niveau mondial. Les normes les plus récentes établies pour les superviseurs d'assurance sont:
 - Les normes de supervision concernant l'octroi des licences, qui fixent les conditions à remplir pour l'octroi d'une licence à une compagnie d'assurance, ces normes contribuant à promouvoir l'efficacité et la stabilité.
 - Les normes concernant les inspections sur le terrain – procédures et organisation de la collecte de données fiables et de l'information pour l'évaluation de la solvabilité présente et future d'une compagnie.
 - Les normes de supervision concernant les dérivés et la manière dont les assurances peuvent contrôler les risques liés aux dérivés.

150. *Principes essentiels relatifs aux systèmes de paiements systématiquement importants* : Ces principes ont été élaborés par un groupe de travail international nommé par le Comité des systèmes de paiements et de règlements et ont été publiés en janvier 2001. Ils sont énoncés de manière générale afin de faciliter leur application dans les pays. Leur objectif est de promouvoir la sécurité et l'efficacité dans les systèmes de paiements.

151. *Principes de l'OCDE pour la gouvernance des entreprises* : ces principes ont été élaborés par l'OCDE et publiés en 1999. Elles sont destinées à servir de référence pour les pays qui veulent évaluer et améliorer leur cadre juridique, institutionnel et réglementaire. Ces principes reconnaissent qu'un système de bonne gouvernance des entreprises est essentiel pour une utilisation efficace du capital de l'entreprise. La bonne gouvernance des entreprises permet également de s'assurer que les entreprises tiennent compte des intérêts d'un vaste éventail de collectivités ainsi que des communautés au sein desquelles elles travaillent et que leurs conseils d'administration sont responsables devant la compagnie et les actionnaires. Cette disposition permet aussi de s'assurer que les entreprises opèrent dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Elle contribue à garder la confiance des investisseurs aussi bien locaux qu'étrangers

et à attirer davantage de capitaux à long terme. Ces principes portent sur les cinq domaines suivants :

- Les droits des actionnaires;
- Le traitement équitable des actionnaires;
- Le rôle des parties intéressées;
- La communication de l'information et la transparence;
- La responsabilité du conseil d'administration.

152. *Principes relatifs à la bonne gouvernance des entreprises dans le Commonwealth* : Ces principes ont été publiés par l'Association du Commonwealth pour la gouvernance des entreprises (CACG) en 1999 et sont destinés à permettre de meilleures pratiques commerciales et un bon comportement de la part du secteur privé et des entreprises d'Etat. Les points principaux de ces directives sont, entre autres, les suivants :

- Le Commonwealth, à travers sa participation au Forum mondial sur la gouvernance des entreprises, organisé avec la Banque mondiale et l'OCDE, est résolu à adopter une approche uniforme en matière de gouvernance des entreprises dans l'économie mondiale. En conséquence, les directives de la CACG ont été élaborées de façon à être complémentaire aux principes de l'OCDE pour la gouvernance des entreprises, avec un accent particulier sur les économies émergentes et en transition dans le marché mondial, parmi lesquelles figurent un grand nombre de pays du Commonwealth.
- La CACG a, au cours des deux dernières années, organisé conjointement avec le secrétariat du Commonwealth, une série d'ateliers sur la politique nationale pour soulever et examiner les questions de gouvernance des entreprises intéressant un pays ou une région. Ces ateliers ont déjà eu lieu à Maurice, en Ouganda (avec la participation du Kenya, de la Tanzanie et du Rwanda), au Fidji, au Ghana, au Mozambique, en Sierra Leone, en Gambie, à Trinidad et Tobago (incorporant d'autres territoires intéressés des Caraïbes), en Zambie et au Botswana.
- Les directives de la CACG ont mis un accent particulier sur les conseils d'administration de toutes les entreprises commerciales - qu'elles soient privées, publiques, familiales ou d'Etat.
- D'autres questions de gouvernance des entreprises sont soulignées à savoir, la gouvernance des entreprises et les entreprises d'Etat dans le Commonwealth, l'éthique commerciale et la corruption, le rôle des professions libérales dans le Commonwealth ainsi que de nombreux autres sujets d'actualité.
- Les directives définissent 15 principes relatifs à la gouvernance des entreprises, destinés essentiellement aux conseils d'administration des sociétés ayant une structure de conseil unitaire, comme c'est souvent le cas dans le Commonwealth. Les principes s'appliquent également aux conseils d'administration de toutes les entreprises, qu'elles soient publiques, privées, familiales ou d'Etat. Les principes s'appliquent aux cadres supérieurs comme à ceux qui n'assument pas de responsabilités.
- Les directives de la CACG sont considérées comme un « continuum » elles demeurent souples et adaptables selon l'évolution de la gouvernance des entreprises dans l'économie mondiale.

153. Code d'éthique et normes en matière de contrôle : Ce code a été élaboré par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) en 1998. Il considère que l'idée et la procédure des contrôles sont naturelles dans l'administration des finances publiques et surtout que la gestion des fonds publics représente une mission. Le contrôle n'est pas une fin en soi mais un élément indispensable d'un système de réglementation dont l'objectif est de révéler assez tôt les écarts par rapport aux normes acceptées

ainsi que les violations des principes d'égalité, d'efficacité, d'utilité et d'économie de la gestion financière afin de permettre de prendre des mesures correctrices dans les différents cas, amener les responsables à reconnaître leur faute, obtenir des réparations ou prendre des mesures pour éviter ou au moins rendre ces violations plus difficiles. Le code considère ce qui suit comme devant être les principes fondamentaux devant régir les pratiques de contrôle:

- L'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables à la gestion correcte des finances publiques et à la bonne application des décisions des autorités responsables;
- Il est indispensable que chaque pays ait une institution suprême de contrôle dont l'indépendance est garantie par la loi. Ces institutions sont devenues d'autant plus nécessaires que l'Etat a étendu ses activités aux secteurs sociaux et économiques et intervient maintenant en dehors du cadre financier traditionnel;
- Les objectifs spécifiques du contrôle sont entre autres, l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics, la promotion d'une gestion financière judicieuse, l'exécution appropriée des activités administratives et la communication de l'information aux autorités publiques et au grand public grâce à la publication de rapports objectifs.

154. *Normes comptables internationales* : Ces normes ont été mises au point par le Conseil des normes comptables internationales. Elles sont publiées annuellement et indiquent que les systèmes comptables doivent être basés sur des systèmes de contrôle interne bien établis, permettre de saisir et d'enregistrer de l'information dès la phase des engagements de produire des rapports sur les arriérés de paiements, de courir à temps toutes les transactions financées de l'extérieur de façon appropriée et tenir des registres sur l'aide en nature. La meilleure pratique est que le système comptable doit permettre de tenir la comptabilité et de faire des préparations sur la base de l'exercice ainsi que de préparer des rapports de trésorerie.

155. *Les normes internationales de vérification* sont élaborées par la Fédération internationale des comptables. Ces normes doivent être appliquées dans la vérification des états financiers et sont accompagnées d'états sur les pratiques de vérification pour aider les vérificateurs de comptes à appliquer les normes et à promouvoir les bonnes pratiques. Les normes portent sur les responsabilités, la planification, le contrôle interne, la preuve de la vérification, les conclusions et les rapports de vérification et les vérificateurs externes, entre autres.

156. *Les directives relatives à la gestion de la dette publique* ont été préparées par le FMI et la Banque mondiale en mars 2001. Elles sont destinées à aider les décideurs dans l'élaboration des réformes en vue d'améliorer la qualité de leur gestion de la dette publique et de réduire la vulnérabilité de leur pays aux chocs financiers internationaux. Les directives concernent aussi bien la dette locale que la dette extérieure et elles englobent une vaste gamme de créances sur le gouvernement. Elles visent à identifier les domaines où il y a un accord général sur ce qui constitue habituellement des pratiques de gestion saines de la dette publique et à mettre l'accent sur les principes applicables à de nombreux pays se trouvant à des stades différents de développement et ayant diverses structures institutionnelles de gestion de la dette.

7.2 Outils de diagnostic

157. *Evaluation de la responsabilité financière du pays (CFAA), de la Banque mondiale* : La CFAA est un outil de diagnostic pour évaluer les dispositions prises en matière de responsabilité financière dans les secteurs public et privé au niveau du pays. Les CFAA sont destinées à identifier les points forts et les faiblesses des dispositions prises en matière de responsabilité pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités.

158. *Rapports sur le respect des normes et des codes (ROSC) du FMI et de la Banque mondiale* : Le FMI et la Banque mondiale ont commencé la préparation d'une série de ROSC. Ces rapports indiquent la mesure dans laquelle les pays respectent certaines normes internationalement reconnues. Le FMI a identifié onze (11) domaines et normes associées comme étant utiles au travail opérationnel du Fonds et de la Banque mondiale. Il s'agit, entre autres, de la diffusion de l'information, de la transparence de la politique monétaire et financière, de la transparence fiscale, de la supervision des opérations bancaires, des valeurs, de l'assurance, des systèmes de paiements, de la gouvernance des entreprises, de la comptabilité, de la vérification, et de l'insolvabilité et des droits des créanciers.

159. *Evaluation par le pays de la responsabilité et de la transparence (CONTACT) du PNUD* : L'objectif de CONTACT est d'aider les gouvernements à procéder à l'autoévaluation de leurs systèmes de gestion et d'intégrité financières ; elle fonctionne comme un outil pour le contrôle de la qualité, l'évaluation de la performance et des tâches et fournit une série de directives internationales, uniformes et globales à ceux qui s'intéressent à la responsabilité financière.

160. *Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays (CPAR)* : Il s'agit d'un outil de diagnostic de la Banque mondiale qui est efficace pour décrire et diagnostiquer la bonne santé du système d'achats dans un pays et, permet d'établir un dialogue avec le gouvernement qui s'emploie à mettre en œuvre les réformes requises. Le principal objectif du CPAR est de mettre en évidence la nécessité d'orienter et de mettre en œuvre un plan d'action pour améliorer le système de passation des marchés pour les biens, les travaux et les services d'un pays.

161. *Rapports sur les institutions et la gouvernance (IGR)* : Il s'agit d'instruments de la Banque mondiale destinés à faire comprendre les dispositions en matière de gouvernance dans le secteur public et leur lien avec la performance du secteur public. Les IGR portent essentiellement sur les principaux problèmes de la performance du gouvernement dans un ou plusieurs des domaines suivants : la réforme des institutions de prise de décisions, la fourniture des services et l'obligation redditionnelle.

162. *Examen des dépenses publiques (EDP)* : Les EDP sont des instruments de la Banque mondiale destinés à examiner la politique et la gestion des dépenses publiques d'un pays. Ils passent également en revue des questions macroéconomiques telles que la situation et la stabilité fiscale du pays, et peuvent aussi couvrir des questions ayant trait au revenu.

163. *La performance des pays et les évaluations de la Banque mondiale*: la performance des pays est évaluée en fonction de cinq grandes catégories de critères, à savoir: la bonne gestion macroéconomique; la croissance équitable et la réduction de la pauvreté; la durabilité du développement; la bonne performance du portefeuille-pays et la bonne gouvernance, évaluée en fonction de critères d'obligation redditionnelle, de transparence, de respect des droits humains et politiques, de l'état de droit ainsi que de la liberté d'information et d'association; et la participation au gouvernement. Chaque catégorie est notée. Ces notes sont agrégées et la somme permet d'obtenir une note composite pour le pays.

164. *Programme d'évaluation du secteur financier*: Il s'agit d'un programme conjoint du FMI et de la Banque mondiale. Il aide à identifier les points forts et les points faibles du système financier et à réduire les possibilités de crise. Ce programme est mis en œuvre conformément à l'article IV du fonds concernant la surveillance et il répond à des demandes émanant de la communauté internationale en ce qui concerne une coopération plus étroite entre les pays qui souhaitent réduire la probabilité que des crises financières se produisent ou atténuer leur gravité.

Le programme d'évaluation du secteur financier met l'accent sur la prévention des crises et l'atténuation de leurs conséquences plutôt que sur leur résolution. Le système financier des pays concernés est mieux couvert et analysé avec plus de cohérence et plus de rigueur. Le Programme aide à alerter les autorités nationales en leur signalant les points faibles du secteur financier du pays tout en aidant la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la communauté internationale dans son ensemble à concevoir une assistance appropriée. Chaque rapport définit les mesures de suivi que les autorités nationales devraient prendre et jeter donc le fondement de programmes d'assistance technique au secteur financier.

8. Codes et normes prioritaires relatifs aux pratiques de bonne gouvernance en Afrique

165. La section 7 décrit les codes et normes existants auxquels les pays africains doivent s'efforcer de se conformer pour réaliser la bonne gouvernance économique et des entreprises. Toutefois, comme cela a été montré dans la section 3, la gouvernance économique et des entreprises dépend beaucoup de facteurs liés à la gouvernance politique. Par conséquent, les mécanismes de mesure et d'application devront également englober les éléments clefs de la gouvernance politique. A cet égard, toute hiérarchisation des codes et normes prioritaires relatifs à la bonne gouvernance économique et des entreprises doit tenir compte des codes et normes politiques, puisque ces derniers ont une influence sur les premiers.

166. Pour beaucoup de pays, il est peut-être relativement simple de hiérarchiser les codes et normes à respecter en priorité. Pour l'Afrique, toutefois, un tel exercice est beaucoup plus complexe en raison de la diversité des pays de la région en termes de développement économique, politique et institutionnel. Par exemple, le développement institutionnel et politique est beaucoup plus avancé en Afrique du Sud, pays qui s'est déjà soumis à une évaluation sur le respect des codes et normes, qu'au Zimbabwe, dont le Gouvernement ignore les décisions des tribunaux. On peut donc se demander dans chaque cas «Quelle est l'institution la plus importante? Quand et dans quelles circonstances?» De telles considérations susciteront nécessairement une controverse. Il vaut donc mieux poser qu'il existe des codes et normes fondamentaux acceptés au plan international, régional et national que tous les pays africains devraient s'efforcer de respecter aussi systématiquement que possible, dans la limite de leurs capacités. En d'autres termes, les codes et normes auxquels ils doivent absolument se conformer.

167. 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 en ont les moyens peuvent payer le prix des effets délétères de la mauvaise gouvernance (en versant des pots-de-vin, par exemple). La priorité doit donc être accordée aux codes, normes ou meilleures pratiques qui donnent le plus rapidement des résultats pour les pauvres. Les pays africains doivent s'engager à les respecter.

168. L'objectif ultime est l'éradication de la pauvreté sur le continent. Cependant, il convient de reconnaître que de piètres politiques ont perpétué un cercle vicieux, dans lequel le déclin économique, la capacité réduite et la gouvernance médiocre s'aggravent les uns les autres. 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 responsable et dont il soit rendu compte. En ayant à l'esprit tous ces facteurs, les codes et normes ont été hiérarchisés en fonction de leur priorité, comme ci-dessous. Ils peuvent promouvoir l'efficacité du marché, contrôler les dépenses inutiles, consolider la démocratie et encourager les flux financiers privés – qui sont autant d'aspects critiques pour lutter contre la pauvreté et renforcer le développement durable.

169. Par ailleurs et comme décrit dans la section suivante, il est proposé également un mécanisme d'évaluation par les Pairs africains (APR) qui servira à évaluer entre autres, les contraintes spécifiques et particulières en matière de capacités qui existent dans un pays africain

donné. Il s'agit de contraintes en matière de capacités qui compromettent sérieusement le respect de tous les codes et normes applicables à tous les aspects de la gouvernance. Le processus d'APR permettra non seulement d'identifier les contraintes en matière de capacités auxquelles se heurte la bonne gouvernance, mais également de formuler des recommandations sur la meilleure manière d'éliminer ces contraintes, le plus rapidement possible.

170. S'agissant de la gouvernance politique, il est proposé que les pays africains s'emploient en priorité à respecter les normes et codes fondamentaux suivants qui, tel qu'indiqué plus haut, influent grandement sur la qualité de la gouvernance économique et des entreprises. Ces questions de gouvernance politique sont du ressort d'un sous-comité présidé par l'Afrique du Sud:

- Codes de conduite pour les pouvoirs publics (fonctionnaires et politiciens) comportant des dispositions interdisant les pots de vin, directement ou indirectement, proscrivant l'abus de pouvoir, obligeant à agir et à décider avec impartialité et interdisant tout ce qui pourrait porter atteinte à la crédibilité, dans la prise de décisions impartiale, ces codes interdisent également l'acceptation de cadeaux ou autres faveurs dans l'exercice de fonctions officielles, sauf dans les cas spécifiés par la loi et enjoignent d'éviter les actes susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêt ; ils prévoient des contrôles sur l'utilisation non autorisée de l'information confidentielle dans l'exercice de fonctions officielles et s'agissant des biens de l'Etat, et prévoient des procédures de transparence financière telles que la déclaration des biens et des avoirs personnels afin qu'il n'y ait pas d'accumulation illicite;
- Normes de représentation politique, y compris la durée des mandats de tous les responsables élus et des limitations à leur réélection, les lois et pratiques régissant la libre formation, l'enregistrement et le développement des partis politiques, l'indépendance et la neutralité des organes de surveillance des élections ainsi que des responsables des élections ; des élections libres et régulières ; des procédures équitables de découpage électoral ; la tolérance de la protestation politique pacifique ; l'acceptation des groupes minoritaires (tels que les femmes) aux postes politiques clefs et;
- Normes relatives à l'efficacité et à l'obligation redditionnelle institutionnelles notamment le respect de la protection constitutionnelle des droits civils, humains et politiques ; l'indépendance des comités législatifs de surveillance ; la tolérance de l'indépendance du judiciaire ; le respect des décisions judiciaires ; le respect des pouvoirs et des conclusions d'autres organismes de surveillance tels que le Bureau du Médiateur et la Direction de la lutte contre la corruption pour promouvoir le respect des valeurs de la société ; la tolérance de médias libres et indépendants ; le soutien à une fonction publique mettant l'accent sur le mérite ; le renforcement des moyens d'action des citoyens par des procédures de consultations régulières sur les questions d'importance nationale ; l'appui à la décentralisation vers les administrations locales ; la fourniture aux groupes de la société civile qui le demandent de l'information ne concernant pas la sécurité nationale.

171. Les codes et normes qui doivent avoir la priorité en matière de gouvernance des entreprises, compte tenu de ce qui précède, devraient être les suivants:

1. Code de bonnes pratiques pour la transparence budgétaire;
2. Meilleures pratiques pour la transparence du budget;
3. Directives pour la gestion de la dette publique;
4. Principes de gouvernance des entreprises;
5. Normes comptables internationales;
6. Normes internationales pour la vérification;
7. Principes fondamentaux pour la supervision efficace des opérations bancaires.

9. Le mécanisme africain d'examen par des pairs

172. 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. L'idéal serait que le processus favorise la convergence des intérêts des donateurs et des pays africains.

173. 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'auto-surveillance, 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.

174. En outre, l'application de ce mécanisme peut déboucher sur un renforcement précis des capacités dans des domaines prioritaires. En effet, le renforcement des capacités de l'Etat est un aspect crucial de la création des conditions du développement. Comme l'indique le 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 de la croissance et du développement économiques 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».

9.1 Objectifs du mécanisme d'examen par des pairs

175. 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;
- Par la persuasion, encourager les pairs à adopter de bonnes pratiques et à adhérer aux normes et codes convenus;

- Identifier les besoins en capacités et recommander des approches pour satisfaire ces besoins.

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

9.2.1 Le processus

176. 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. Des questions clefs seront identifiées, dans le cas de chaque pays : le rôle de la magistrature, les fonctions de supervision du parlement, la corruption, les problèmes de représentation politique, la gestion budgétaire, la transparence monétaire et financière, les systèmes comptables et de contrôle, notamment.

177. 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.

178. Durant cette deuxième étape, les membres de la mission auront des échanges et des entretiens approfondis avec les responsables gouvernementaux concernés; des parlementaires, des représentants des partis de l'opposition non membres du parlement; 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.

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

180. 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. Cette instance sera convoquée 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.

9.2.2 Dispositions administratives

181. 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.

182. 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.

183. Troisièmement, la composition et le mandat de la mission d'examen par des pairs devront être approuvés par le 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.**

10. Conclusion

184. L'Afrique a besoin de bonne gouvernance économique et des entreprises. En effet, lorsqu'un Etat améliore certains aspects fondamentaux de son fonctionnement, il attire davantage d'investissements et réalise une plus forte croissance par habitant. Lorsqu'il applique les règles et politiques de manière prévisible et équitable, assure l'ordre et l'état de droit et protège la propriété, il instaure la confiance et attire davantage d'investissements nationaux et étrangers. Dans une telle situation, le commerce se développe, la croissance économique s'accélère et les conditions de l'insertion dans l'économie mondiale sont créées.

185. A l'heure de la mondialisation, il est plus qu'urgent de renforcer les pouvoirs publics et de créer des Etats compétents en Afrique. En effet, les pays africains ont besoin de gouvernements compétents et de marchés efficaces pour récolter les fruits de la mondialisation et en faire bénéficier les pauvres. Les capitaux privés, par exemple, sont très mobiles et recherchent la sécurité et le meilleur rendement. Ces flux évitent les Etats faibles et inefficaces, où la corruption règne, où l'infrastructure laisse à désirer et où la bureaucratie est pesante.

186. Pour établir des gouvernements plus efficaces et commercer avec davantage de profit, les pays africains devront prendre des mesures rigoureuses afin d'éradiquer la corruption. L'expérience montre que cette dernière compromet la croissance et le développement et aggrave considérablement la pauvreté. Les voies par lesquelles la corruption mine la croissance et le développement sont diverses: incertitudes, pots-de-vin et bureaucratie. Elles sapent la croissance économique de plusieurs manières: elles abaissent le niveau de l'investissement tant national qu'étranger; elles freinent le développement et la croissance des entreprises; elles grèvent les dépenses et les investissements publics et détériorent l'infrastructure matérielle; elles diminuent les recettes publiques et nuisent à l'état de droit, qui est un bien public; elles entraînent une centralisation excessive de l'administration et la confiscation des lois et politiques de l'Etat par l'élite, empêchant ainsi toute augmentation de la production et de l'investissement du secteur des entreprises.

187. Lorsque la corruption est généralisée, comme en Afrique, les obstacles à la croissance aggravent la pauvreté et creusent les inégalités de plusieurs manières: impôt régressif, ciblage moins efficace des programmes sociaux, accès inégal à l'éducation, politiques favorisant la détention inéquitable des actifs, diminution des dépenses sociales et augmentations des risques d'investissement chez les pauvres. Les pauvres sont les premières victimes de cette situation. Par exemple, les médicaments essentiels sont détournés ou ne sont pas achetés du tout; les raccordements électriques et les adductions d'eau s'effectuent couramment moyennant des paiements illégaux; la police et le pouvoir judiciaire ne réagissent que lorsque des pots-de-vin leur sont versés. Toutefois, la corruption fait la une en Afrique lorsqu'elle est à grande échelle et concerne les dirigeants, les politiciens, les hauts fonctionnaires et les entrepreneurs. Elle peut prendre alors de nombreuses formes. Des pots-de-vin, par exemple, peuvent être versés par des entreprises internationales pour obtenir des contrats ou des faveurs des politiciens ou des fonctionnaires, comme cela semble avoir été le cas en 2001 pour l'appel d'offres de l'Afrique du Sud en matière de défense. Mais la forme de corruption la plus fréquente est le détournement pur et simple et le pillage des fonds publics, qui sont déposés dans les banques étrangères, sans aucune utilisation productive.

188. Sous l'influence de leurs dirigeants éclairés, les gouvernements africains doivent avoir la volonté politique d'imposer des réformes afin d'instaurer la bonne gouvernance économique et des entreprises. A l'évidence, comme indiqué dans les présents principes directeurs, il s'agit

d'un processus politique. Le système politique détermine l'action menée. Selon sa nature, le gouvernement poursuit l'intérêt général ou des intérêts égoïstes, il est honnête ou corrompu, efficace ou inefficace. De plus, et c'est peut-être plus important, le système politique détermine l'allocation de rares ressources disponibles entre des intérêts concurrents, y compris ceux des pauvres. Le défi consiste donc à l'utiliser pour faire advenir la bonne gouvernance économique et des entreprises, comme le préconisent les présents principes directeurs. Pour l'essentiel, il s'agit de réformer les institutions de l'Etat - administration et fonction publique, parlement, processus de prise de décision et pouvoir judiciaire - afin de susciter et de renforcer l'honnêteté et l'intégrité au sein des structures publiques; de faire respecter des normes internationales de gestion et de justification de l'utilisation des fonds publics; d'assurer l'intégrité du système monétaire et financier; de mettre en place un cadre réglementaire judicieux et un environnement assurant au secteur privé le jeu de la concurrence, y compris des lois et règles transparentes et applicables en matière de droits de propriété, de droits des actionnaires, de droits et de responsabilités des administrateurs, de brevets et de propriété intellectuelle; ainsi que de faire respecter les normes et pratiques internationales de comptabilité et de vérification des comptes dans le secteur public comme dans le secteur privé.

189. Comme cela a été indiqué plus haut, les présents principes directeurs ne peuvent s'appliquer uniformément à tous les pays africains. S'il est prioritaire d'appliquer certains codes et normes évoqués plus haut, les pays africains doivent, en association avec leurs partenaires et en fonction des circonstances et des moyens qui leur sont propres, se concentrer sur l'application des codes et normes concernant la bonne gouvernance économique et des entreprises, présentés ici dans leurs grandes lignes. L'enjeu sera de taille pour la mise en oeuvre du NEPAD. Il peut être formulé comme suit: Comment adapter l'application des codes et normes de façon à tenir compte de la situation, des besoins et des moyens de pays africains dont le système financier, le secteur privé et la gouvernance politique n'en sont pas du tout au même stade de développement? Compte tenu de l'importance de la mondialisation et de la nécessité, pour l'Afrique d'y participer, il faut moderniser l'architecture économique et financière du continent.

190. La faiblesse des institutions de gouvernance est un obstacle manifeste au développement de l'Afrique. Cependant, il ne suffit pas de prescrire le renforcement des capacités institutionnelles et humaines pour obtenir des résultats à court terme. Dans de nombreux pays africains, des institutions publiques faibles, inefficaces et inefficaces risquent de perdurer longtemps, entraînant de nouveaux échecs politiques. Par exemple, le manque persistant de moyens de régulation des marchés financiers, à l'heure de la mondialisation, augmentera les «coûts d'incompétence»: fuite des capitaux, contagion financière, etc. Des politiques et des réformes inspirées des normes et codes reconnus à l'échelle internationale devraient contribuer à renforcer et assouplir les systèmes économiques et financiers, à augmenter les flux financiers tant intérieurs qu'extérieurs et à améliorer les résultats économiques. L'application de ces codes et normes bénéficiera aussi bien aux pays africains qu'aux investisseurs étrangers et il faudrait que ces derniers fournissent une assistance aux premiers. Ainsi, les pays africains pourront doter leurs institutions de meilleurs moyens d'adapter et d'appliquer les codes et normes relatifs à une bonne gouvernance économique et des entreprises.