



Commission  
économique  
pour l'Afrique

# Rapport sur la gouvernance en Afrique 2005

## Résumé

# Résumé

---

## Gouvernance politique

Les politiques et pratiques démocratiques ont sensiblement progressé en Afrique ces deux dernières décennies. La démocratie multipartite et pluraliste a été instaurée dans de nombreux pays africains. L'espace politique a été progressivement libéralisé mais, malgré ces avancées, de nombreux problèmes de gouvernance politique demeurent dans beaucoup de pays africains. Le processus démocratique est souvent fragile, inégal et peu solide et souffre de lacunes et d'un manque d'institutionnalisation.

### **Les régimes démocratiques et la représentation politique progressent**

Le champ de la représentation politique s'est élargi avec la mise en place de diverses structures démocratiques représentant le peuple. De nombreux pays africains ont aujourd'hui un régime de démocratie multipartite, caractérisé par divers degrés de stabilité, acceptation et légitimité. Si le fait que la quasi totalité des pays africains sont engagés sur la voie d'un processus démocratique constitue une évolution remarquable, des efforts délibérés sont nécessaires pour tirer parti des structures et processus émergents et consolider les améliorations modestes enregistrées jusqu'ici dans la pratique démocratique.

L'enquête auprès des experts fait apparaître des progrès, l'ouverture du système politique, la liberté et la sécurité des partis politiques, la distribution du pouvoir et l'indépendance du processus électoral étant les indicateurs qui obtiennent les meilleurs résultats dans le Projet sur la gouvernance en Afrique. L'indépendance de la société civile et des médias et l'efficacité du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif sont aussi bien placées - avec des pourcentages de plus de 53%. La décentralisation, sous-indicateur de l'efficacité de l'exécutif en termes de distribution des pouvoirs, obtient en revanche le score le plus faible - à moins de 40%.

La culture de l'autoritarisme politique, qui a donné lieu à des dictatures militaires et des régimes à parti unique dans nombre de pays africains, a peu à peu laissé la place ces deux dernières décennies à des systèmes démocratiques multipartites et pluralistes. En outre, la plupart des pays ont procédé à des révisions constitutionnelles pour promouvoir l'adhésion à l'état de droit et au principe de régularité des procédures et de responsabilité politique.

### **Assurer une plus grande représentativité sociale est un objectif**

Des efforts délibérés ont été faits par le biais de dispositions constitutionnelles, conventions ou arrangements informels pour refléter la diversité des sociétés africaines dans les organes de l'État, en particulier au niveau de l'exécutif et du législatif. Malgré ces progrès importants, de larges écarts demeurent en fonction de l'ethnie, de la région, de la religion, du sexe et d'autres caractéristiques des groupes sociaux marginalisés. À la question de savoir si la composition de la fonction publique était représentative, en moyenne seuls 30% des experts dans les pays couverts par le projet ont signalé qu'elle reflétait totalement ou dans une large mesure les différents segments de la société, et 36% ont indiqué que cela n'avait jamais été le cas.

Nombre de pays s'efforcent également d'assurer une représentation respectueuse de l'égalité entre les sexes. Les femmes entrant pour plus de la moitié dans la population du continent et dans sa population active, il ne saurait véritablement y avoir de démocratie sans leur autonomisation. Des progrès ont été faits pour remédier à l'injustice historique dont ont été victimes les femmes, mais le processus a été graduel, lent et, parfois, frustrant dans de nombreux pays. Plusieurs facteurs freinent la participation des femmes à la vie politique. Par exemple, la nature patriarcale des sociétés africaines – avec ses traditions, coutumes, lois et mœurs qui étouffent les femmes – empêche de nouvelles avancées.

### **L'opinion publique fait davantage entendre sa voix mais des problèmes demeurent**

Le gouvernement ne monopolise plus la scène politique; les citoyens jouent aussi un rôle. Si aujourd'hui l'État intervient dans le secteur des médias, c'est surtout pour le réglementer et non pour y investir. En moyenne, dans les pays couverts par le projet, environ 56% des experts ont estimé que les médias fonctionnent dans un environnement totalement ou pour l'essentiel libre et concurrentiel. Il y a donc encore du chemin à faire pour arriver à une expression plus large de l'opinion publique. Beaucoup de groupes de la société civile se sont constitués pour encourager et défendre les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes, l'environnement, les enfants, etc. Cependant, certains gouvernements de pays où l'autoritarisme a laissé son empreinte font obstacle à l'action des organisations de la société civile en imposant des lois draconiennes sur leurs activités et en maintenant les médias sous leur coupe.

Le vote est une autre forme majeure de participation politique et un paramètre de la légitimité d'un système démocratique. Quelque 88% des ménages interrogés ont indiqué qu'ils participaient aux élections, faisant de celles-ci la forme la plus courante de contribution aux affaires publiques, avant la participation aux réunions et rassemblements des partis politiques. La forte participation électorale engendre la confiance dans le processus politique, même si le profil de cette participation varie suivant les pays. C'est en Afrique du Sud, au Malawi et en Tanzanie, entre autres, que l'on enregistre le plus grand nombre de votants.

### **L'intégrité et la légitimité du processus électoral s'améliorent**

Dans la plupart des pays africains, si les partis politiques disposent de constitutions, procédures et règles internes qui, à première vue, sont démocratiques, un grand nombre d'entre eux souffrent de velléités autoritaires. Dans presque tous les pays,

la loi garantit la liberté d'action, mais la réalité peut être différente. Bien qu'avec des exceptions notables, plus de 70% des experts dans les différents pays sont convenus que les partis d'opposition jouissent d'une sécurité raisonnablement satisfaisante, sans ingérence de l'État ou du parti au pouvoir.

En théorie, la plupart des pays ont mis en place un cadre légal qui appuie l'autonomie des institutions électorales. Ces dernières s'occupent de tous les aspects des élections, y compris le recensement des électeurs, l'établissement des listes électorales, l'enregistrement des partis politiques et l'organisation des élections. S'agissant des commissions électorales, le principal enjeu tient à la nécessité de garantir leur autonomie afin d'assurer des élections libres, équitables et crédibles et de résoudre les conflits qui peuvent suivre. Ces questions sont très litigieuses et donnent lieu à de graves controverses dans nombre de pays. Les opinions des experts sur la légitimité de l'autorité électorale sont donc largement divisées.

Dans les pays couverts par le projet, la majorité des experts (62%) estiment que le système électoral global est crédible, car la totalité des partis l'ont accepté totalement ou dans une large mesure, alors que seulement 17% estiment qu'il ne l'est pas. Pour ce qui est de la transparence, toutefois, la majorité des experts (48%) considèrent que le système électoral n'est pas transparent. À mesure que la culture démocratique se développe en Afrique, les élections devraient être mieux maîtrisées et leurs résultats moins controversés. Certains progrès ont été réalisés à cet égard, témoignant de la capacité grandissante des institutions électorales de mieux gérer le processus.

## Gouvernance économique et gestion des finances publiques

Outre la nécessité d'assurer une gouvernance politique satisfaisante et efficace, il faut aussi garantir une bonne gestion économique et un bon gouvernement d'entreprise, ce qui exige une gestion des finances publiques efficiente et efficace ainsi que la responsabilisation et l'intégrité du système financier et monétaire.

### **Des progrès sont enregistrés sur le plan de la gestion des finances publiques et de la responsabilité**

Les principaux aspects à prendre en compte pour évaluer la qualité du processus budgétaire sont le degré de discipline, l'efficacité dans la mobilisation des recettes et l'ampleur de la transparence, de la responsabilité et du contrôle caractérisant le régime fiscal. Sur les 25 pays examinés, 17 ont réduit leur déficit budgétaire et 8 ont vu ce déficit s'aggraver entre 1980-90 et 1991-2002.

Le cadre de dépenses à moyen terme est largement considéré comme un important mécanisme pour assurer la discipline budgétaire, en reliant la prise de décisions, la planification et la budgétisation. La mise en place de ce cadre a toutefois donné des résultats parfois décevants dans les pays africains.

## **Le secteur public revendique la plus grosse part du produit intérieur**

En général, les recettes publiques des pays africains représentent une part assez importante du produit intérieur brut, la part du secteur privé étant moindre par rapport aux autres pays en développement. Pour la plupart des pays africains, les impôts, en particulier les impôts indirects, sont la source la plus importante de recettes. En 2000, les impôts indirects ont représenté 42,7% des recettes de l'ensemble de l'Afrique et 45,1% de celles de l'Afrique subsaharienne. Les rentes tirées de ressources non renouvelables, comme le pétrole, les diamants et d'autres minéraux, constituent une autre source essentielle de recettes publiques pour un grand nombre de pays africains. Ces ressources sont en diminution et le revenu qui en découle tend à être très instable. Globalement, un certain équilibre doit être recherché pour ce qui est des recettes publiques afin d'éviter d'évincer le secteur privé.

## **La fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence constituent de graves problèmes**

Le manque à gagner sur recettes constitue une raison essentielle des déficits budgétaire et de l'absence de discipline budgétaire. Par exemple, dans dix-huit pays, plus d'une moitié des experts interrogés ont indiqué que le recouvrement des impôts est presque toujours ou toujours affecté par la fraude fiscale. Dans tous les pays couverts par le projet, 53% des experts en moyenne ont indiqué que le recouvrement souffre quasiment toujours ou toujours de la fraude fiscale. En outre, seulement quelque 15% des experts interrogés dans les 27 pays ont indiqué que le recouvrement des impôts n'est jamais ou que rarement affecté par la corruption. C'est seulement au Botswana et en Namibie que plus de la moitié des experts ont donné cette réponse. La part moyenne des experts interrogés qui ont indiqué que le recouvrement des impôts souffre presque toujours ou toujours de la corruption était de 51%.

Pour ce qui est de la gestion du régime fiscal, dans seulement deux pays africains (Afrique du Sud et Namibie), plus de la moitié des experts interrogés ont déclaré que ce régime est très efficient ou largement efficient. Une moyenne de seulement 20% de l'ensemble des experts interrogés ont considéré que le régime fiscal est très efficient ou largement efficient, contre environ 42% qui l'ont jugé mal géré.

À l'ère de la mondialisation, la transparence budgétaire est devenue une préoccupation universelle. Plusieurs pays africains ont progressé dans l'introduction d'une plus grande transparence de leurs structures budgétaires, bien que des problèmes demeurent. Une difficulté essentielle tient aux systèmes de passation des marchés publics qui, dans la plupart des pays africains après l'indépendance manquaient de transparence, s'appuyaient sur des procédures périmées et donnaient lieu à une forte corruption et recherche de rentes.

## **Les institutions et dispositifs de contrôle interne et d'audit sont inefficaces**

Les systèmes de contrôle interne comme les institutions supérieures de vérification des finances publiques souffrent de déficiences. Dans la plupart des pays africains, le rapport du contrôleur général est envoyé au Parlement pour examen et décision, mais pas toujours à temps pour pouvoir être examiné. La surveillance parlementaire



n'est donc pas efficace dans tous les pays. Globalement, la performance des pays africains dans ce domaine est négative, en raison essentiellement de l'insuffisance des ressources et des procédures du bureau du contrôleur général, de lacunes dans les attributions du parlement et dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et d'un manque de coopération de la part de l'exécutif.

### **L'intégrité des systèmes monétaires et financiers se renforce**

Plusieurs pays africains ont accru la transparence de leur système monétaire et financier. Cependant, si la plupart des banques centrales du continent sont en principe indépendantes et autonomes, dans la pratique leur indépendance est fortement limitée. Cette situation et la faible capacité des institutions de réglementation et de surveillance ont limité l'efficacité de ces institutions.

Parmi les obstacles à une réglementation et à une supervision efficaces du système financier en Afrique, on peut citer la multiplicité des organes réglementaires et de surveillance ayant des responsabilités qui se chevauchent mais sans véritables mécanismes de coordination, et l'impuissance à mettre en œuvre les règles en vigueur en raison des interférences politiques et des lacunes dans les procédures de mise en œuvre.

La question de l'attitude des dirigeants et de la mesure dans laquelle ils sont déterminés à assurer une gestion saine et responsable des finances publiques et l'intégrité du système monétaire et financier revêt une importance centrale, tout comme celle de l'aptitude des autres institutions du gouvernement et de la société civile en général à contrôler l'exécutif et à lui demander des comptes. Une autre lacune tout aussi importante à laquelle il faut faire face est l'absence des capacités nécessaires dans nombre de pays africains pour mettre en œuvre des programmes et des mesures de réforme bien conçus.

## **Développement du secteur privé et gouvernement d'entreprise**

La stratégie de croissance et de développement induite par le secteur privé fait partie intégrante de l'action déterminée menée par les pays africains depuis le début des années 80 en faveur d'une saine gestion macroéconomique et des finances publiques.

### **L'appui au développement du secteur privé laisse à désirer**

Les pays africains ont adopté un large éventail de mesures pour attirer l'investissement privé. Toutefois, à l'exception de quelques-uns d'entre eux, dotés de ressources minérales non renouvelables, ces efforts n'ont pas accru les flux d'investissement, en particulier d'investissements directs étrangers (IDE). Si 31% des stocks d'IDE se trouvaient dans les pays en développement en 2002, la part de l'Afrique ne représentait que 2%. Faute d'un environnement propice, le secteur privé demeure dans une large mesure peu développé.

Les incitations fiscales offertes par les pays africains pour attirer les investisseurs, locaux et étrangers, sont impressionnantes. Malgré les nombreux avantages accor-

dés par ces pays pour promouvoir l'investissement privé, seulement une moyenne de 24% des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal encourage l'investissement local dans la totalité ou la majorité des secteurs.

Les pays africains ont engagé d'autres actions pour attirer l'investissement, consistant notamment à faciliter l'accès à la terre ou à la main-d'oeuvre, à réserver certains secteurs de l'économie aux nationaux, afin d'encourager leur développement, et à fournir une assistance en matière de formation, de gestion, d'information et de commercialisation. Ces mesures sont particulièrement importantes pour les investisseurs locaux, en particulier les micro et petites entreprises.

### **L'aide au développement du secteur informel est en amélioration mais reste insuffisante**

Le secteur informel joue un rôle important dans l'économie de plusieurs pays africains en tant que source d'emploi et instrument majeur de lutte contre la pauvreté. Des données récentes concernant quelques pays montrent que le secteur informel se développe rapidement, bien qu'il manque encore généralement de moyens. Plusieurs goulets d'étranglement freinent son expansion, notamment l'accès à l'infrastructure, aux services et aux dernières technologies et l'insuffisance des compétences en matière de gestion. Par exemple, la grande majorité des ménages interrogés ont indiqué que l'accès au crédit dans le secteur agricole n'était pas facile, 14% seulement ayant considéré que ce n'était pas le cas.

### **Des obstacles et des coûts administratifs demeurent**

Les pays africains ont pris conscience du fait que la longueur des procédures et le niveau élevé des coûts d'établissement et de fonctionnement des entreprises sont dissuasifs pour les investisseurs et peuvent les inciter à aller s'implanter ailleurs.

Les efforts visant à réduire les obstacles et les coûts administratifs n'ont été que partiellement couronnés de succès. Plus de la moitié des experts interrogés dans 11 pays ont indiqué que le développement du secteur privé est toujours ou généralement amélioré par des politiques gouvernementales assurant des conditions propices. L'insécurité a souvent été aussi mentionnée comme un grave obstacle à l'investissement et à la croissance du secteur privé en Afrique.

### **Les partenariats public-privé se développent**

Si la privatisation a été lente dans certains pays, le secteur privé est de plus en plus considéré comme un partenaire du secteur public. Le principal problème rencontré par les pays africains dans le processus de privatisation est qu'un grand nombre d'entreprises d'État ne sont pas suffisamment viables pour intéresser le secteur privé.

De même, certains pays africains ont pris des mesures pour améliorer leurs infrastructures au moyen d'investissements publics et privés, une meilleure maintenance des installations existantes et la suppression des réglementations et autres contraintes. Malgré ces efforts, ils n'ont pas attiré une proportion correspondante d'investissements privés dans le secteur des infrastructures. Les conditions générales de l'investissement en Afrique et la demande effective relativement faible d'infrastructures

rendent l'investissement dans ce secteur moins rentable que des investissements du même type dans d'autres régions en développement.

D'après les données des rapports nationaux, les partenariats entre secteur public et secteur privé dans les pays africains ne sont pas aussi solides qu'ils devraient l'être. Cette situation s'explique notamment par la suspicion et l'hostilité qui demeurent à l'égard du secteur privé, la faiblesse des institutions et des mécanismes pouvant appuyer les partenariats et le fait que le secteur privé, en particulier le secteur privé indigène, est encore à l'état embryonnaire et n'a ni la capacité, ni l'expérience ni les compétences analytiques requises pour devenir un véritable partenaire du secteur public.

## Contre-pouvoirs institutionnels

Une grande majorité des constitutions élaborées après l'indépendance consacre le principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, au fil du temps, ces dispositions ont été systématiquement affaiblies, révisées, suspendues ou remplacées par d'autres qui concentrent le pouvoir au niveau de l'exécutif. Les structures de gouvernance ont souffert également de l'absence de respect des dispositions constitutionnelles. L'un des principaux enjeux à surmonter pour assurer une bonne gouvernance en Afrique consiste à trouver les moyens de restreindre effectivement le pouvoir de l'exécutif et de faire contrepoids de façon créative à son autorité discrétionnaire sans nuire à son aptitude à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles et de son mandat politique et à mener à bien sa mission de manière efficiente et efficace.

### L'exécutif devient moins dominant

Contrairement aux tendances observées par le passé, les rapports nationaux constatent une diminution de la domination de l'exécutif en Afrique sous l'effet de plusieurs facteurs, notamment la fin de la guerre froide, la mondialisation et les exigences constitutionnelles et politiques. En outre, les organisations de la société civile et les médias africains ont marqué leur opposition à l'autoritarisme, aux abus de pouvoir et à la corruption et ont soutenu les appels en faveur de la liberté individuelle, des droits de l'homme et du droit à participer aux processus de développement et de démocratisation de leurs pays.

### Il faut opposer davantage de contre-pouvoirs à l'exécutif

L'exécutif a connu une transformation majeure dans certains pays, sous l'effet notamment de réformes constitutionnelles, législatives et judiciaires. En outre, avec l'introduction de la décentralisation et des réformes des collectivités locales et l'autonomisation des organisations de la société civile et des médias, de véritables mécanismes d'une plus grande participation sont désormais accessibles.

Cependant, les résultats de l'enquête ont montré que c'est seulement en Afrique du Sud, au Botswana, en Gambie, au Ghana, au Malawi et en Namibie que la moitié des experts interrogés ont considéré que les organisations de surveillance jouissent d'une indépendance substantielle par rapport à l'exécutif et que, parmi ces pays, c'est seulement au Malawi et en Namibie que plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que ces organisations étaient efficaces.



### **L'efficacité et l'indépendance du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire doivent être renforcées**

Pour faire efficacement contrepoids à l'exécutif, le pouvoir législatif doit avoir les capacités, les compétences et l'indépendance nécessaires. D'après l'enquête auprès des experts, environ un tiers des pouvoirs législatifs pouvaient être considérés comme largement non subordonnés à des organismes externes dans tous les grands domaines de la législation. Globalement, cependant, plus de la moitié des pouvoirs législatifs en Afrique sont, à des degrés divers, assujettis à des organismes externes dans tous les grands domaines de la législation. Dans le même ordre d'idées, les experts ont considéré que très peu de pouvoirs législatifs étaient largement ou totalement exempts de corruption.

De même, la capacité du judiciaire varie largement en fonction des niveaux de compétences et du degré d'indépendance à l'égard de l'exécutif. Malgré les garanties constitutionnelles, toutefois, le sentiment prévalant dans la plupart des pays africains est que le pouvoir judiciaire n'est que partiellement indépendant. Les rapports nationaux donnent à penser que si, dans l'ensemble, la performance du judiciaire s'améliore, son efficacité dans nombre de pays africains est encore limitée. Pour l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie, 75% ou plus des experts interrogés ont estimé que le pouvoir judiciaire est totalement ou largement indépendant des autres branches du gouvernement.

### **Les acteurs non étatiques deviennent plus actifs**

L'indépendance des organisations de la société civile par rapport à l'État est indispensable à leur aptitude à opérer de façon autonome, à exposer les abus de pouvoir et à amener le gouvernement à rendre des comptes. Globalement, les rapports nationaux ont constaté que la prolifération des organisations de surveillance et de sensibilisation a contribué efficacement à protéger les droits des citoyens.

Pourtant, l'influence des organisations de la société civile sur la formulation et la mise en œuvre des politiques varie suivant les lois et pratiques d'un pays donné. En moyenne, 21% des experts ont considéré que ces organisations avaient une influence forte ou assez forte sur les politiques et les programmes de l'État, alors que 43% ont considéré que cette influence était acceptable et 36% qu'elle était faible ou non existante.

Des médias indépendants contribuent à une société civile autonome et active, alors que des associations dynamiques maintiennent également un certain contrôle sur les médias. Nombre de gouvernements africains sont de plus en plus ouverts à la critique. Il y a cependant des exceptions notables: au Kenya et au Swaziland, par exemple, 85% des experts ont indiqué que les médias opèrent dans un environnement où la liberté d'expression est menacée ou contrôlée par l'État, ou bien où les droits sont fréquemment bafoués.

## Efficacité institutionnelle et responsabilité de l'exécutif

L'exécutif est le centre nerveux de la prestation de services à la population et le principal agent de la concrétisation des dividendes tangibles de la démocratie. Cependant, sa performance dépend dans une large mesure de sa capacité institutionnelle, de son efficacité et de son assimilation des valeurs de responsabilité publique.

### **La capacité institutionnelle demeure faible**

La capacité institutionnelle dépend de la qualité, de la valeur et de la légitimité de l'exécutif élu et des ministres du cabinet ainsi que du caractère et de la qualité de l'administration. Une fonction publique déficiente nuira vraisemblablement aux nobles objectifs d'une bonne direction politique.

Dans presque tous les pays, le critère déclaré de sélection et d'avancement est le mérite. Sauf dans quelques-uns d'entre eux, comme le Botswana, le Ghana et la Namibie, les experts considèrent que la méritocratie en matière de nomination et de promotion est largement compromise. Dans aucun des autres pays plus de 50% des experts interrogés ont considéré que les principes du mérite étaient totalement applicables dans les nominations, promotions et évolutions de carrière dans la fonction publique. En outre, les femmes sont encore sous-représentées, en particulier dans les positions d'encadrement. En général, la tendance est que la représentation des femmes dans la fonction publique diminue plus on avance dans la hiérarchie.

Des années 60 jusqu'aux années 80, la rémunération dans la fonction publique était relativement satisfaisante, bien que plus faible que dans le secteur privé. Cependant, les évolutions récentes, en particulier le ralentissement de l'activité économique et la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel, ont eu des effets dévastateurs sur la rémunération au sein des administrations. Les contraintes financières ont aussi conduit à une diminution des ressources allouées aux programmes de formation dans la fonction publique et au personnel des centres de formation. Un grand nombre de pays africains n'ont aussi pas été en mesure de doter leur fonction publique d'équipements modernes, notamment des technologies et du matériel d'information, pour partie en raison de la limitation des ressources et de l'absence d'une planification stratégique.

### **La transparence et la responsabilité doivent être accrues**

Dans nombre de pays africains, soit le code de la fonction publique soit la constitution contient des dispositions spécifiques sur la transparence et la responsabilité. Cependant, les affaires publiques ne se caractérisent pas par une grande ouverture et la plupart ne considèrent toujours pas que la fonction publique est transparente ou responsable. Il n'est souvent soit pas possible soit difficile pour le public d'accéder aux informations officielles. Lorsque ces informations sont fournies, elles le sont essentiellement dans un langage technique et incompréhensible des décideurs et du public.

Des dirigeants autoritaires peuvent finir par s'approprier un pouvoir politique étendu, dominant l'administration et déterminant unilatéralement les politiques de l'État. À l'évidence, dans le cadre d'un tel système, le gouvernement ne peut tirer parti d'échanges actifs sur ses politiques entre les acteurs, en particulier la société civile,

alors que ces échanges peuvent améliorer la qualité des décisions et de la responsabilité publiques.

### **La corruption nuit considérablement à l'efficacité de l'exécutif**

La corruption prospère car la plupart des institutions publiques sont faibles ou non autonomes. Les commissions législatives, qui devraient normalement contrôler les ministères du gouvernement et les entreprises d'État, ont rarement les compétences professionnelles voulues. Les services de vérification comptable de nombreux pays africains sont aussi mal dotés en personnel, manquent de ressources et d'autonomie ou participent à la corruption. Un grand nombre des institutions publiques de réglementation et d'organismes chargés de faire appliquer les lois sont considérés comme très corrompus. Par exemple, les forces de police dans nombre de pays sont jugées comme les plus corrompues par les ménages interrogés, suivies par les agents du fisc et le judiciaire.

Des mesures à court et à long termes doivent être prises pour encourager la transparence et lutter contre la corruption à tous les niveaux de la société. Accorder aux institutions une autonomie relative pour les libérer d'une ingérence politique indue et améliorer les rémunérations des agents de la fonction publique figurent parmi les options immédiates pour réduire leur vulnérabilité. L'utilisation des technologies de l'information dans l'administration publique (c'est-à-dire le cybergouvernement) peut aussi jouer un rôle majeur pour réduire le pouvoir discrétionnaire des agents de la fonction publique en contribuant à condenser le nombre de démarches à entreprendre pour mener à bien un processus administratif ou un processus de fourniture de services, tout en améliorant simultanément sa transparence.

### **La prestation efficiente de services est un instrument de réduction de la pauvreté**

La confiance que les ménages interrogés ont dans la capacité de leur gouvernement de répondre à leurs préoccupations témoigne de la gravité de la situation. Seulement un tiers environ d'entre eux sont tout à fait certains ou assez certains que leurs gouvernements s'attaqueront rapidement et efficacement aux problèmes auxquels ils sont confrontés, contre 38% qui n'ont pas confiance ou rarement confiance dans la performance de leurs gouvernements.

La situation générale pour ce qui est de l'accès aux services gouvernementaux n'est pas non plus très encourageante. La part moyenne des experts interrogés dans tous les pays couverts par le projet qui ont estimé que les citoyens ont accès facilement ou à peu près facilement à ces services est de 30% environ. En outre, la majorité des experts dans la plupart des pays couverts a constaté que les services gouvernementaux ne répondent ni complètement ni adéquatement aux besoins spécifiques des femmes.

Cependant, en moyenne, 42% des ménages interrogés ont décrit les services publics de santé comme très satisfaisants ou satisfaisants. S'agissant de l'éducation, quelque 50% des ménages interrogés ont indiqué que les bâtiments étaient de très bonne ou de bonne qualité, 55% ont considéré que les enseignants avaient une très bonne ou une bonne formation et 37% que les matériels d'enseignement étaient très bons ou bons.

Pour ce qui est de l'accès aux services de santé de base, un grand nombre de pays ont obtenu un score favorable pour ce qui est de la distance jusqu'au centre sanitaire ou dispensaire public le plus proche. Presque tous les pays couverts dans l'enquête auprès des ménages ont obtenu un score très élevé pour ce qui est de l'accès des enfants aux établissements d'enseignement primaire, avec un taux moyen d'environ 70%. Cependant, des variations considérables entre les pays existent pour ce qui est de l'accès aux établissements d'enseignement secondaire.

Au sujet du coût de l'éducation, on observe des variations régionales considérables, mais la majorité des ménages interrogés ont indiqué que l'accès à l'école ne leur a jamais été refusé parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer. S'agissant du coût des autres services publics, une forte proportion des ménages interrogés a indiqué que les services sont assez coûteux ou très coûteux.

En ce qui concerne les intrants économiques, dans les 19 pays étudiés dans l'optique des problèmes agricoles, 51% des ménages interrogés ont signalé qu'ils n'avaient pas accès aux services de vulgarisation agricole, 61% qu'ils n'avaient pas accès au crédit de l'État pour l'agriculture et 57% qu'ils n'avaient pas accès à des installations d'irrigation. Enfin, pour ce qui est de l'accès à l'emploi salarié, presque tous les pays ont obtenu de mauvais résultats: une moyenne de 68% des personnes interrogées ont indiqué qu'elles n'avaient pas de possibilités dans ce domaine.

### **Des mesures plus dynamiques s'imposent pour répondre à la pandémie de VIH/sida**

Sur l'ensemble du continent, le VIH/sida représente un défi important pour la gouvernance car ce fléau entraîne des pertes de capacités humaines et remet en cause les droits de l'homme, le développement humain et la sécurité. La pandémie a généré d'importants problèmes de gouvernance dans les pays africains, notamment l'affaiblissement de leur capacité institutionnelle du fait du très grand nombre d'actifs touchés; le ralentissement de la croissance économique avec la dégradation du capital humain et de la productivité; le détournement de ressources rares vers le traitement du VIH/sida au détriment d'autres besoins fondamentaux de la société; l'approfondissement de la crise sociale sous l'effet du démembrement des familles; et les menaces pour la sécurité nationale résultant des taux élevés d'infection dans l'armée.

Les pays africains devront faire des choix politiques difficiles et stratégiques concernant les moyens de lutter contre le VIH/sida à moindre coût mais d'une manière plus efficace. Parmi les mesures nécessaires figurent l'accroissement de la dépense publique au titre du traitement et de l'endiguement, la décentralisation de la résolution des problèmes au niveau local et communautaire, l'implication d'un large groupe de parties prenantes (société civile, secteur privé, médias, chefs traditionnels et communauté internationale) dans les efforts de réduction du sida, la fourniture d'informations et d'une éducation adéquates et une volonté politique inébranlable face à ce fléau.



## Droits de l'homme et état de droit

Le respect des droits de l'homme et l'état de droit figurent parmi les plus importants indicateurs de la bonne gouvernance. Si tous les pays africains ont dans leur grande majorité souscrit à la plupart des règles internationales et régionales en matière de droits de l'homme, ratifié de nombreux traités et consacré ces principes dans leurs constitutions et législations nationales, beaucoup reste encore à faire pour mettre en œuvre ces droits et normes. Alors qu'il existe un ensemble de plus en plus importants d'instruments sur les droits de l'homme, les mécanismes régionaux pour la promotion et la mise en œuvre de ces droits sont toujours déficients.

### **La situation des droits de l'homme en Afrique: principes et réalité**

Au niveau politique, des progrès importants ont été réalisés dans le domaine des droits de l'homme. Le principe de la primauté du droit est généralement respecté dans la plupart des pays et on constate également un engagement assez solide à l'égard du respect des droits fondamentaux. Il est aussi très rare d'entendre des dirigeants africains remettre en cause la pertinence de ces droits. En moyenne, dans les pays couverts par le projet, près de 30% des experts ont signalé que le gouvernement respecte totalement ou essentiellement la loi, alors que 46% ont indiqué que parfois ils ne la respectaient pas et quelque 24% qu'ils ne la respectaient que rarement ou jamais.

Dans nombre de pays africains, le niveau de transparence concernant les violations des droits de l'homme dans les prisons est très faible. Le non-respect des droits de l'homme par les forces de sécurité est généralement attribué à un manque de formation et à une connaissance insuffisante des règles nationales et internationales en la matière. En fait, environ un tiers des experts interrogés dans les pays couverts par le projet ont considéré que la police n'était pas suffisamment formée, alors que seulement 26% ont estimé qu'elle l'était.

Si, dans beaucoup de pays africains, les dispositions constitutionnelles concernant la protection des droits et libertés politiques et civils sont suffisantes, les gouvernements les violent régulièrement, en particulier dans les situations politiques difficiles. Par exemple, le harcèlement des journalistes s'intensifie à mesure que l'on s'approche des élections et les partisans des candidats d'opposition sont souvent menacés et molestés.

La situation progresse lentement sur le front des droits économiques, sociaux et culturels. S'agissant des droits sociaux, cependant, les droits des groupes marginalisés, comme les enfants et les handicapés, sont de plus en plus reconnus et respectés. Cependant, dans le domaine des droits économiques et des droits sociaux matériels, nombre de pays africains estiment ne plus pouvoir être tenus pour responsables de la non garantie des droits à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé, au logement, à l'alimentation, etc. - ou conditionnent la mise en œuvre de ces droits par les pouvoirs publics selon la disponibilité des ressources.

Dans presque chaque pays africain, il peut être problématique d'avoir accès à la justice de manière rapide et efficiente. Le système des tribunaux est lent et coûteux et l'accès à ce système est souvent déterminé par le statut social de la personne concernée. Pour les pays couverts par le projet, 58% des experts ont signalé que



l'accès aux tribunaux est toujours, généralement ou parfois possible, alors que 42% ont dit qu'il l'était rarement ou jamais. On note des différences entre les pays pour ce qui est de la manière dont le statut social affecte l'accès à la justice. Dans seulement 11 des 27 pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que les citoyens peuvent toujours ou généralement avoir pleinement accès à la justice, quel que soit leur statut économique ou social.

Dans les pays africains, les femmes font toujours l'objet d'une très forte discrimination. En outre, les violations de leurs droits donnent rarement lieu à des mesures correctrices, voire ne sont jamais signalées. Dans nombre de pays africains, les femmes sont victimes de viols, de violences domestiques et d'autres formes d'abus de leurs droits fondamentaux. Généralement, les femmes qui font l'objet d'une discrimination en raison de leur sexe peuvent engager une action devant les tribunaux ou déposer une plainte devant une commission des droits de l'homme.

### **Les mécanismes institutionnels pour la sauvegarde et la mise en œuvre des droits de l'homme sont peu institutionnalisés**

Traditionnellement, le pouvoir judiciaire constitue, eu égard à la constitution et à la nature de ses fonctions, la principale branche du gouvernement chargée de protéger les droits de l'homme et de faire progresser la primauté du droit, la responsabilité et la transparence au sein des pouvoirs publics. Cependant, nombre de juridictions se sont rendu compte que la protection des droits de l'homme et la promotion de la responsabilité en matière de gouvernance et de primauté du droit ne peuvent être laissées aux seuls tribunaux, mais doivent impliquer aussi d'autres organisations et institutions de surveillance établies expressément pour assurer une telle protection. Un aspect central de l'efficacité de ces institutions est leur indépendance par rapport aux autres branches du gouvernement, en particulier l'exécutif. Par exemple, une moyenne de 37% des experts interrogés dans les pays couverts ont indiqué que les institutions de surveillance sont moyennement ou sensiblement contrôlées par l'exécutif. En outre, plus de 30% des experts ont indiqué qu'elles assurent une surveillance et rendent compte toujours ou généralement des violations des droits de l'homme par la police et dans les prisons, contre 15% qui ont estimé que ce sont les organismes gouvernementaux qui s'acquittent de cette tâche.

Le nombre des commissions des droits de l'homme, y compris des commissions sur l'égalité entre les sexes, a rapidement augmenté en Afrique. Près de 30 pays africains ont inclus dans leurs lois des dispositions visant à établir une commission nationale des droits de l'homme d'un type ou de l'autre. Cependant, une moyenne de 55% des experts ont indiqué que les violations des droits de l'homme sont rarement ou jamais signalées au public par les organes gouvernementaux, alors que seulement 18% environ ont considéré que les violations sont toujours ou généralement signalées.

Nombre de rapports de pays ont constaté que la capacité judiciaire de protéger les droits de l'homme est encore très déficiente également. Dans beaucoup de pays africains, le système judiciaire est lent et onéreux et ne dispose pas des infrastructures de base et des matériels opérationnels nécessaires. Bien que quelque 75% des experts interrogés dans les pays couverts par le projet aient indiqué que les juges sont parfois ou généralement nommés et promus au mérite, le système judiciaire est encore généralement considéré comme corrompu.

## Renforcement des capacités institutionnelles pour une bonne gouvernance

Le renforcement des capacités est un processus permanent, exigeant un flot continu de ressources juridiques, institutionnelles, humaines et matérielles et un environnement opérationnel propice. Il concerne fondamentalement les individus, qui doivent être formés, adéquatement équipés, suffisamment rémunérés et bien exercés à l'utilisation et à la gestion efficaces des ressources.

### **Les déficits de capacité chez les acteurs étatiques empêchent une bonne performance**

En général, nombre de législateurs africains n'ont pas les connaissances, les informations, la liberté, l'indépendance et les ressources voulues pour s'acquitter de façon efficace et efficiente des fonctions dont ils ont été chargés constitutionnellement. L'absence de bibliothèques adéquatement dotées ainsi que de matériels électroniques et d'installations de documentation est courante. Le niveau de formation des législateurs dans nombre de pays africains est généralement faible par rapport à la mission dont ils sont investis.

L'absence de consultations régulières et fiables avec la société civile, le secteur privé, les universités, les organes de réflexion ou la communauté rurale - autant de sources d'informations et de connaissances utiles aux fins de l'élaboration des politiques ou de la législation - est devenue un obstacle sérieux à l'efficacité de la plupart des assemblées législatives en Afrique. En outre, les partis d'opposition dans nombre de parlements africains sont très faibles et ne sont guère en mesure d'engager le gouvernement dans des débats sérieux sur les grands problèmes de gouvernance et les grandes options.

Dans beaucoup de pays, le système judiciaire dans son ensemble est mal financé. Le judiciaire manque trop souvent d'un personnel qualifié et professionnel. Les conséquences générales de ces déficiences freinent l'accès à la justice d'un grand nombre de personnes pauvres et marginalisées.

L'inadéquation des services fournis est due essentiellement à l'absence d'une main-d'œuvre convenablement formée. La médiocrité des installations de formation, l'absence d'une politique de formation orientée de façon stratégique pour la fonction publique et les budgets limités ont empêché l'avancement et le développement des qualifications des fonctionnaires publics dans nombre de pays. Plusieurs rapports de pays ont aussi établi un lien direct entre la médiocrité de la formation et la faiblesse des salaires ainsi qu'entre la généralisation de la corruption et le détournement des fonds publics.

En outre, l'aptitude des autorités locales à prendre des décisions autonomes sur divers aspects de leur programme et de leur développement a été limitée. Les autorités locales comptent beaucoup sur les fonds de l'administration centrale. Elles tendent aussi à manquer de compétences en matière d'organisation et de gestion financière. Ces déficiences ont eu de toute évidence une incidence négative sur la

capacité des institutions de gouvernance et sur le moral des fonctionnaires publics locaux. Les ménages se sont montrés divisés sur la question de savoir si les administrations locales ont répondu à leurs plaintes. Quelque 58% d'entre eux ont fait savoir qu'une suite toujours, généralement ou parfois satisfaisante était donnée à leurs plaintes, alors que 41% ont indiqué que leurs plaintes étaient rarement, voire jamais, suivies d'effets.

### **Les déficits de capacité chez les acteurs non étatiques limitent l'efficacité**

Dans la plupart des pays, les organisations de la société civile souffrent de déficiences internes, d'une insuffisance de la formation et des compétences en matière de gestion, de ressources financières très limitées et d'un environnement extérieur restrictif. Dans le même ordre d'idées, un grand nombre de partis politiques en Afrique ne sont guère en mesure de déterminer efficacement les problèmes, d'engager des débats, de promouvoir leurs principes politiques ou leur vision de la société ou de défendre les intérêts et les droits de ceux qui les soutiennent. La plupart d'entre eux ne sont pas organisés de façon professionnelle et n'ont pas de structure démocratique interne fonctionnelle.

Dans l'ensemble, les gouvernements africains ont amélioré l'environnement pour le secteur privé, environ la moitié des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts considérant que l'action et l'implication effectives du secteur privé sont toujours ou souvent encouragées par l'État, alors qu'un autre tiers a noté que cela est au moins parfois le cas. Le manque de prévisibilité dans la mise en œuvre des réglementations, l'instabilité des cadres d'action et la faiblesse de la capacité réglementaire publique influent négativement sur la croissance et le développement du secteur privé.

### **Approches en matière de renforcement des capacités**

**Le pouvoir législatif.** Le parlement a besoin de pouvoir contrôler et organiser son propre programme de travail, indépendamment de l'exécutif ou en consultation avec celui-ci, sur un pied d'égalité. Une commission autonome de la fonction publique parlementaire est nécessaire, avec les attributions et les ressources financières pour recruter, embaucher, licencier et réglementer le personnel ainsi qu'avec l'infrastructure et les installations de formation et de renforcement des compétences requises. Le pouvoir législatif doit aussi élaborer des règles, codes éthiques et normes de conduite pour ses membres et s'assurer de leur efficacité.

L'amélioration continue des compétences concernant les procédures parlementaires et les relations avec les mandants est nécessaire s'agissant des membres du parlement. Il est donc impératif que ces derniers soient réorientés et habilités à améliorer leur interaction avec la société civile et leurs diverses circonscriptions et que les parlements revoient le mécanisme de consultation publique dans leurs procédures d'élaboration des lois. Les débats législatifs et les principaux rapports devraient être traduits dans les langues locales et distribués aux établissements scolaires et organisations de la société civile, de façon que les citoyens soient suffisamment informés des activités législatives.

**Le pouvoir judiciaire et les organes chargés de faire appliquer les lois.** Une commission distincte de la fonction publique judiciaire devrait se charger de la nomination et de la promotion des juges, alors que la rémunération de ces derniers devrait être déterminée par le parlement et financée sur un fonds consolidé. Les effectifs des services judiciaires devraient être accrus et une formation professionnelle continue devrait être offerte à ceux s'occupant du suivi des affaires. Les opérations doivent être rationalisées et les installations améliorées, notamment en modernisant les technologies de l'information, en particulier pour assurer l'efficacité et l'efficacité du système de gestion des dossiers.

L'aptitude de l'État à assurer la sécurité, protéger les droits des individus résidant dans toutes les parties du pays et assurer une protection adéquate des droits de propriété doit être renforcée. Le personnel de la police doit recevoir une formation dans le domaine des relations communautaires afin d'être plus à l'écoute de la population lorsqu'il assure son service. Les gouvernements devraient aussi mettre au point un plan d'action national limité dans le temps pour encourager et protéger les droits de l'homme et éliminer la culture d'impunité en veillant à ce que tous ceux qui violent ces droits soient sanctionnés, quel que soit leur statut dans la société.

**Le pouvoir exécutif.** Afin de rétablir le professionnalisme, les gouvernements devraient prendre des mesures appropriées pour encourager un système de nominations et de promotions au mérite et mettre un terme aux pratiques contraires à l'éthique, aux privilèges, au népotisme et aux autres formes d'abus de fonction. Ils devraient aussi s'occuper rapidement d'améliorer les mandats et les conditions de service des fonctionnaires publics. Les réformes de la fonction publique devraient viser à améliorer les capacités des ressources humaines ainsi que la gestion, la rémunération, les incitations et l'éthique. En outre, en tant que stratégie ciblée, la décentralisation et le transfert de pouvoirs et de responsabilités au niveau communautaire, grâce à l'établissement de structures locales, sont nécessaires.

Les comptes publics devraient être plus facilement accessibles aux citoyens. Une commission anti-corruption indépendante et suffisamment dotée en ressources devrait être établie avec le pouvoir d'enquêter et de poursuivre les responsables, les agents de la fonction publique et les citoyens accusés d'utiliser abusivement leur position officielle ou de se livrer à des malversations financières. Les autres bureaux publics de surveillance, comme le contrôleur général des comptes, le médiateur, etc., doivent avoir des ressources et des équipements suffisants pour pouvoir fonctionner de façon efficiente et efficace.

**Les acteurs non étatiques.** Une série concertée de mesures doivent être adoptées pour tirer parti des capacités des acteurs non étatiques - comme les médias, les universités, les instituts de recherche, l'enseignement supérieur - qui peuvent contribuer à promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie et la primauté du droit. Ces acteurs ont besoin d'une formation et de ressources pour renforcer leur capacité de gestion aux fins de la collecte de fonds et de la mobilisation des ressources, de la planification stratégique, du développement du leadership, de la réalisation de recherches et de la fourniture de conseils, de la conception et du suivi des projets et programmes, de l'établissement d'analyses sexospécifiques, des rapports avec les médias et de la communication, entre autres. Les gouvernements devraient financer



et encourager ces programmes de formation ou fournir des incitations fiscales aux groupes assurant cette formation ainsi que des programmes d'éducation civique.

Pour répondre à la demande d'organisations non gouvernementales et communautaires et encourager le contrôle de ces organisations par les parties prenantes, afin de réduire leur dépendance à l'égard d'influences et de financements extérieurs, les gouvernements devraient fournir les mises de fonds initiales en demandant qu'il leur soit rendu compte de l'utilisation des fonds. Les organisations civiques doivent aussi établir leurs propres codes de conduite afin d'assurer une bonne gouvernance interne et démocratique, le sens des responsabilités et la transparence dans la gestion de leurs affaires et de leurs ressources. Les organisations non gouvernementales devraient aussi être tenues de publier leurs comptes vérifiés tous les ans, en indiquant les sources de financement et les activités entreprises.

L'enregistrement des partis politiques doit être simplifié et régularisé. Les règles et réglementations applicables doivent être normalisées de façon à rendre leur application et leur mise en œuvre plus transparentes. Le professionnalisme s'impose dans l'organisation et la gestion des partis et, dans cette optique, la création d'unités de recherche et la promotion d'une culture de l'information et de politiques fondées sur le savoir doivent être encouragées.

Les gouvernements devraient aussi fournir les infrastructures de base pour optimiser la performance du secteur privé. Parmi ces infrastructures figurent un réseau électrique et un réseau d'alimentation en eau fiables, des voies de circulation en bon état, des télécommunications efficaces et la sécurité. Pour favoriser un fonctionnement efficace du secteur privé, il appartient également aux pouvoirs publics de veiller à établir un environnement réglementaire et opérationnel approprié, à octroyer des facilités de crédit assorties de faibles taux d'intérêt aux petits entrepreneurs du secteur informel, à assurer un accès facile à la terre et aux autres installations productives aux fins du renforcement des capacités et à permettre l'utilisation des biens comme sûretés pour obtenir un crédit.