



Commission
économique
pour l'Afrique

Rapport sur la gouvernance en Afrique

2005

Commandes

Pour commander des exemplaires du Rapport sur la gouvernance en Afrique, de la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter:

Publications
Commission économique pour l'Afrique
P.O. Box 3001
Addis-Abeba
Ethiopie
Tél: +251-1-44 37 70
Télécopieur: +251-1-51 03 35
Mél.: ecainfo@uneca.org
Site Internet: www.uneca.org

© Commission économique pour l'Afrique, 2005

Addis-Abeba

Ethiopie

Tous droits réservés

Premier tirage: novembre 2005

ISBN 92-1-225047-5

Numéro de vente F.05.II.K.7

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Édition par Communications Development, Incorporated, États-Unis. Présentation par KPTO, Danemark.

Conception de la couverture par DSCOPE, Ethiopie. Gestion de la production par l'Équipe de communication de la CEA. Impression par l'Unité de reproduction et de distribution des documents de la CEA.

Photographies de la couverture fournies par la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (A.Fiorente).

Table des matières

Avant-propos xv

Remerciements xix

Résumé 1

1 Gouvernance politique 19

Régime démocratique et structure de la représentation politique 20

Adhésion au constitutionnalisme 21

Évolution vers la démocratie multipartite 22

Régimes présidentiel, parlementaire ou hybride 25

Structures gouvernementales: fédérales, unitaires ou confédérales 27

Diversité sociale et représentation politique 29

Représentation régionale, ethnique, religieuse et raciale 31

Représentation des hommes et des femmes 33

Expression publique et légitimité du cadre politique 38

Explosion des médias 39

Développement de la société civile 41

Choisir par le vote 42

Intégrité et légitimité du processus électoral 43

Partis politiques 43

Enregistrement 43

Gouvernance interne 45

Partis d'opposition 47

Financement des partis 48

Égalité d'accès aux médias 50

Composition des partis 51

Commissions électorales 52

Crédibilité et transparence du processus électoral 55

Conclusions 60

Notes 61

Références 61

2 Gouvernance économique et gestion des finances publiques 63

Progrès dans la gestion et la transparence des finances publiques	64
Diminution des déficits budgétaires nationaux	65
Cadre de dépenses à moyen terme et dispositifs du même type	65
Impôts indirects et rentes tirées des ressources non renouvelables	68
Produit intérieur dans l'optique des recettes	69
Objectifs de mobilisation des ressources	70
Fraude fiscale, corruption et manque de transparence du régime d'imposition	71
Efficience du régime fiscal	73
Équité du régime fiscal	74
Initiatives internationales visant à renforcer la transparence budgétaire et l'audit	75
Institutions et dispositifs de contrôle interne et audit	78
Suivi effectif du rapport du contrôleur général	81
Plus grande intégrité des systèmes monétaires et financiers	83
Renforcement de la transparence	84
Indépendance de la banque centrale	86
Organes de réglementation et de surveillance	88
Conclusions	91
Notes	92
Références	93

3 Développement du secteur privé et gouvernement d'entreprise 95

Développement du secteur privé	96
Avantages fiscaux	96
Autres avantages et aides consentis aux investisseurs	101
Capital, formation, information et autres formes d'aide	102
Institutions visant à simplifier les procédures et à réduire les coûts	105
Conditions propices au développement du secteur privé	109
Partenariats publics et privés	114
Efforts pour développer l'infrastructure	114
Privatisation des entreprises d'État	115
Mécanismes visant à favoriser la concurrence entre entreprises	117
Évolution des partenariats	118
Protection des droits de propriété et amélioration du gouvernement d'entreprise	120
Droits fonciers, droits de propriété et mobilité de la main-d'œuvre	121
Accès au crédit	123

Brevets et droits de propriété intellectuelle	124
Droits des actionnaires	125
Lois sur les contrats d'affaires	127
Normes et pratiques de comptabilité et d'audit	128
Conclusions	130
Références	131
4 Contre-pouvoirs institutionnels	133
La séparation des pouvoirs permet des contrôles	134
L'exécutif cesse peu à peu d'être dominant	136
Vers d'avantage de contrôles sur l'exécutif	138
Nouveaux mécanismes et institutions	139
Efficacité du pouvoir législatif	141
Efficacité du pouvoir judiciaire	147
Efficacité des acteurs non étatiques	151
Influence des organisations de la société civile sur les politiques et les programmes	152
Efficacité des médias	153
Conclusions	155
Références	156
5 Efficacité institutionnelle et responsabilité de l'exécutif	157
Capacité institutionnelle	157
Qualité de l'exécutif et de la fonction publique	158
Légitimité populaire du secteur public	160
Rémunération, formation et matériels dans la fonction publique	162
Capacité des administrations locales	164
Transparence et redevabilité	167
Homme fort ou dirigeant démocratique?	168
Corruption	169
Intégrité des institutions publiques	173
Processus et cohérence décisionnels	174

Niveaux de coordination et de cohérence	176
Prestation de services	177
Les services sociaux en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté	178
Approches et voies institutionnelles pour la prestation de services	180
Accès, coût et qualité des services publics	181
Réponse à la pandémie de VIH/sida en Afrique	188
Un défi pour la gouvernance	189
Conclusions	191
Références	192

6 Droits de l'homme et État de droit 195

Le cadre des droits de l'homme en Afrique	196
Situation des droits de l'homme et état de droit	199
Acceptation des droits de l'homme et de la primauté du droit	199
Constitutions et législations nationales	200
Points de vue de la population	201
Violations commises par les organismes chargés de faire appliquer la loi	202
Droits civils et politiques	207
Droits économiques, sociaux et culturels	209
Égalité d'accès à la justice	209
Égalité entre les sexes et droits des femmes	211
Mécanismes institutionnels pour la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme	214
Mécanismes nationaux de mise en œuvre des droits de l'homme	214
Rôle des organisations de la société civile	216
Commissions des droits de l'homme	218
Efficacité du pouvoir judiciaire	219
Surveillance des droits de l'homme	221
Conclusions	221
Sensibiliser aux droits de l'homme	222
Encourager une culture de protection de droits	223
Établir et soutenir des institutions indépendantes et fortes	223

Notes	224
Références	224

7 Renforcement des capacités institutionnelles pour une bonne gouvernance 227

Analyse générale et problèmes expliquant les déficits de capacité	228
---	-----

Contexte du renforcement des capacités	230
--	-----

Déficit de capacité des acteurs publics	232
---	-----

Le pouvoir législatif	232
-----------------------	-----

Le pouvoir judiciaire	234
-----------------------	-----

Le pouvoir exécutif	238
---------------------	-----

Collectivités locales	240
-----------------------	-----

Déficit de capacité des acteurs non étatiques	241
---	-----

Organisations de la société civile	242
------------------------------------	-----

Partis politiques	243
-------------------	-----

Secteur privé	244
---------------	-----

Vers un développement plus efficace des capacités	246
---	-----

Le pouvoir législatif	247
-----------------------	-----

Le pouvoir judiciaire	250
-----------------------	-----

Le pouvoir exécutif	253
---------------------	-----

Les acteurs non étatiques	256
---------------------------	-----

Annexes

1	Déclaration consensuelle du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique	261
2	Projet de la CEA sur la bonne gouvernance	281
3	Indicateurs de la gouvernance en Afrique	289
4	Autres indicateurs sur la gouvernance	303
5	Comparer les indicateurs sur la gouvernance en Afrique avec d'autres indicateurs	307

Encadrés

1.1	Diversité et droits éthnorégionaux dans le système fédéral éthiopien	30
1.2	Autonomisation des femmes en Namibie	37
1.3	Financement des partis politiques	49
2.1	L'introduction du cadre de dépenses à moyen terme améliore la participation de la société civile à la gestion des finances publiques en Afrique du Sud	67

2.2	Les réformes de l'administration du régime fiscal en Afrique du Sud favorisent l'efficacité de la mobilisation des ressources	70
2.3	Le Ghana et le Lesotho prennent des mesures décisives pour lutter contre la fraude fiscale	73
2.4	Mesures prises par la Namibie pour encourager la transparence des finances publiques	77
2.5	Le Botswana lutte contre la corruption par l'intermédiaire de la Direction sur la corruption et la criminalité économique	79
5.1	Voix et pouvoir des femmes au Botswana	161
5.2	Formation et renforcement des capacités dans la fonction publique de Maurice	163
5.3	Les pays développés doivent combattre la corruption dans les pays pauvres	172
6.1	Le NEPAD réaffirme le respect des droits de l'homme en Afrique	198
6.2	Des groupes de vigiles civils remplacent la police dans la lutte contre la criminalité dans certains pays	205
6.3	La protection des droits de l'homme est renforcée au Botswana grâce à des réformes de la police	207
6.4	L'Égypte fait des efforts notables pour améliorer l'autonomie des handicapés	210
7.1	Botswana: amélioration de la capacité législative	248
7.2	Ghana: l'organisation de la société civile contribue à renforcer la capacité du Parlement	249
7.3	Le Sénégal met en place un programme pour améliorer la performance du judiciaire	251
7.4	Lesotho: des réformes du secteur public sont engagées pour renforcer la capacité de l'exécutif	254
7.5	La société civile participe à l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté en Éthiopie	257

Tableaux

2.1	Recettes publiques en pourcentage du PIB dans certains pays africains, diverses années	70
2.2	Opinion des experts sur l'équité du régime fiscal	74
2.3	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle le législatif est à même d'assurer la redevabilité de l'exécutif	82
3.1	Importance des obstacles administratifs à l'investissement étranger dans certains pays africains	107
3.2	Niveaux des entrées d'investissement direct étranger, par pays, 1992–2002	112
4.1	Formation de l'exécutif dans les pays africains	137
4.2	Gouvernements où existent des organes constitutionnels ou formels chargés d'assurer la transparence	140
4.3	Opinion des experts sur le mode d'élection parlementaire	144
5.1	Prévalence du VIH/sida dans certains pays africains	189

Figures

1.1	Principaux indicateurs et sous-indicateurs du Rapport sur la gouvernance en Afrique	20
1.2	Opinion des ménages sur la compétitivité du système politique	22
1.3	Opinion des experts sur les contre-pouvoirs assurés par les constitutions nationales	23
1.4	Pluralisme démocratique fondé sur le régime des partis	23
1.5	Structure du gouvernement	25

1.6	Opinion des experts selon laquelle les administrations locales ne sont pas équipées ou sont mal équipées pour gérer leurs responsabilités décentralisées	28
1.7	Opinion des experts sur la composition de la haute fonction publique au Botswana et au Tchad	30
1.8	Opinion des ménages sur la question de savoir si l'État traite tous les citoyens de façon équitable quels que soient la région, la communauté ou le groupe auxquels ils appartiennent	33
1.9	Opinion des experts sur la manière dont les services publics répondent aux besoins des femmes	34
1.10	Classement des pays en fonction des politiques de discrimination positive en faveur des femmes et des niveaux de la participation politique des femmes	35
1.11	Opinion des experts sur l'indépendance des organisations de la société civile au Bénin et au Gabon et sur l'indépendance des médias au Mali et au Zimbabwe	39
1.12	Opinion des ménages sur les sources d'information les plus utiles	40
1.13	Participation des ménages aux associations et organisations politiques	41
1.14	Participation des citoyens aux affaires publiques	42
1.15	Opinion des experts sur la légitimité de l'autorité électorale	52
1.16	Opinion des experts sur la crédibilité du système électoral	56
1.17	Opinion des experts sur le degré de contrôle des élections assuré par le système électoral	58
2.1	L'indice de la gouvernance globale et l'indice de la gouvernance économique sont positivement associés au PIB par habitant	64
2.2	Déficit public en pourcentage du PIB aux prix courants, 1980-2001	65
2.3	Forte dépendance des recettes publiques à l'égard des impôts indirects, dernière année disponible	68
2.4	Recettes publiques en pourcentage du PIB, 2001	69
2.5	Opinion des experts sur la fraude fiscale et la corruption dans le régime d'imposition	71
2.6	Opinion des experts sur l'équité du régime fiscal au Botswana, à Maurice, au Niger et en Ethiopie	75
3.1	Opinion des experts sur l'influence du régime fiscal sur l'investissement local et étranger	99
3.2	Opinion des experts sur l'influence du régime fiscal sur le développement des entreprises	100
3.3	Opinion des experts sur la reconnaissance par les gouvernements de l'importance du secteur informel dans l'économie	104
3.4	Opinion des ménages sur la facilité d'accès au crédit pour les activités agricoles	106
3.5	Investissement privé en Afrique: le coût élevé de chaque procédure	108
3.6	Opinion des experts selon laquelle le développement du secteur privé est toujours ou généralement encouragé par des politiques gouvernementales établissant des conditions propices	110
3.7	Stocks d'investissements directs étrangers dans les pays en développement, 2002	110
3.8	Entrées d'investissements directs étrangers dans les pays en développement, 1999 et 2002	111
3.9	Opinion des experts selon laquelle la criminalité et l'insécurité sont souvent ou toujours des obstacles à l'activité d'entreprise	113
3.10	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les secteurs privés et publics sont des partenaires performants en matière de développement, avec des mécanismes de collaboration efficaces ou quelque peu efficaces	117
3.11	Opinion des experts sur la contribution des politiques et pratiques publiques au fonctionnement des marchés dans toutes les régions du pays	122
4.1	Opinion des experts sur l'influence (forte ou modérément forte) exercée par l'opposition au Parlement sur les politiques et programmes gouvernementaux et la législation	136

4.2	Opinion des ménages sur la consultation des associations locales par les administrations locales et l'administration centrale	139
4.3	Opinion des experts sur l'indépendance des organismes de surveillance à l'égard de l'exécutif et sur leur efficacité dans la promotion de la protection des droits des citoyens	142
4.4	Opinion des experts sur la pertinence des débats parlementaires en Afrique du Sud, en Tanzanie, au Mali, au Nigéria et au Tchad	143
4.5	Opinion des experts selon laquelle le pouvoir législatif n'est pas subordonné à des organismes externes dans la plupart, voire la totalité, des domaines de la législation	145
4.6	Opinion des experts sur la question de savoir si le pouvoir législatif est largement ou totalement corrompu	146
4.7	Opinion des ménages sur la performance de l'Assemblée nationale ou du parlement	147
4.8	Opinion des experts sur l'indépendance du judiciaire à l'égard des autres branches du gouvernement	148
4.9	Opinion des experts sur le degré d'indépendance de la société civile à l'égard du gouvernement	150
4.10	Opinion des experts sur l'influence des organisations de la société civile sur les politiques et programmes du gouvernement	153
4.11	Opinion des experts sur l'indépendance des médias	154
5.1	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les nominations, promotions et parcours professionnels des agents de fonction publique sont strictement ou largement fondés sur le mérite	159
5.2	Représentation des hommes et des femmes parmi les cadres supérieurs de la fonction publique dans quelques pays	161
5.3	Opinion des experts à propos de la constitution sur une base compétitive des conseils des régions, des provinces et des États et des assemblées locales et de district	164
5.4	Opinion des experts sur les procédures appliquées par les administrations locales pour l'allocation des ressources pour la prestation de services	165
5.5	Indice de gouvernance concernant la transparence et la redevabilité de la fonction publique	167
5.6	Opinion des experts sur la corruption dans le système de recouvrement des impôts	171
5.7	Opinion des experts sur la question de savoir si l'exécutif est largement ou totalement corrompu	173
5.8	Opinion des ménages sur la corruption des fonctionnaires publics	174
5.9	Opinion des experts sur la non subordination des pouvoirs publics aux organismes extérieurs dans les principaux domaines d'action	176
5.10	Opinion des ménages sur les problèmes nationaux les plus graves et sur la mesure dans laquelle ils font confiance à l'État pour y faire face	178
5.11	Opinion des experts sur la question de savoir si les services publics répondent aux besoins des pauvres	181
5.12	Indice de gouvernance concernant l'efficacité des services publics	182
5.13	Opinion des ménages sur la qualité des services de santé publique et leur équité	183
5.14	Opinion des ménages sur la qualité des services d'éducation dans la communauté	184
5.15	Opinion des ménages sur l'accès aux établissements publics d'enseignement primaire et secondaire les plus proches	185
5.16	Opinion des ménages sur le coût des services obtenus auprès des installations médicales de l'État	186
5.17	Opinion des ménages sur l'accès à un logement d'un coût abordable	187
6.1	Ménages estimant que les violations des droits de l'homme sont le problème national le plus grave	197

6.2	Opinion des experts sur le respect par le gouvernement de la régularité des procédures et de la primauté du droit	201
6.3	Experts estimant que les droits civils et politiques prévus dans la constitution sont toujours ou généralement respectés	202
6.4	Opinion des ménages sur la performance de la police	204
6.5	Opinion des ménages sur les personnes à contacter pour demander de l'aide en cas d'infraction commise en Tanzanie, au Mozambique, au Lesotho et en Ouganda	204
6.6	Opinion des experts sur la confiance des citoyens dans les organes chargés de faire appliquer la loi pour les protéger contre le vol et la criminalité	206
6.7	Experts estimant que l'autorité électorale est rarement, voire jamais, impartiale et transparente	208
6.8	Opinion des experts sur l'accès des citoyens aux tribunaux de première instance ou aux tribunaux inférieurs dans un délai de trois jours en Namibie, au Malawi, au Gabon, au Niger et au Mozambique	211
6.9	Opinion des experts sur l'accès des citoyens à la justice dans les tribunaux, quel que soit leur statut économique ou social	212
6.10	Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les violations des droits des femmes sont signalées et donnent lieu à des mesures	213
6.11	Opinion des experts sur l'indépendance à l'égard de l'exécutif du fonctionnement des organisations publiques de surveillance et d'examen des plaintes	215
6.12	Opinion des experts sur la notification et le suivi par le gouvernement et la société civile des violations des droits de l'homme par la police et dans les prisons	218
6.13	Ménages s'attendant à ce que les procureurs publics et les juges demandent des pots-de-vin	220
7.1	Opinion des experts sur l'acceptation du cadre démocratique	230
7.2	Opinion des experts sur l'influence des partis d'opposition au parlement sur les politiques et programmes gouvernementaux et la législation	234
7.3	Opinion des experts sur l'indépendance du judiciaire en Namibie, en Egypte, au Mali et au Cameroun	235
7.4	Opinion des experts sur l'accès des citoyens aux tribunaux de première instance ou aux tribunaux inférieurs dans un délai de trois jours au Maroc, au Lesotho, au Cameroun, en Afrique du Sud et en Ethiopie	238
7.5	Opinion des experts sur la capacité des collectivités et des administrations locales	240
7.6	Opinions des ménages sur la question de savoir si une suite satisfaisante est donnée aux plaintes pour déficiences dans les services fournis par les administrations locales	241
7.7	Opinion des experts les mesures prises par l'État pour encourager le fonctionnement et la participation efficaces du secteur privé	245
7.8	Opinion des experts sur la question de savoir si le secteur privé et le secteur public sont des partenaires en matière de développement	246

Notes sur les données

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique est fondé sur les données et les analyses figurant dans les rapports nationaux sur la gouvernance soumis par les instituts nationaux de recherche missionnés par la Commission économique pour l'Afrique dans 27 pays dans le cadre d'un projet de grande échelle sur la mesure et le suivi des progrès vers la bonne gouvernance en Afrique. Toutes les informations et données présentées sont tirées directement du rapport, sauf indication contraire.

Étant donné qu'une grande partie des analyses reposent sur des opinions subjectives, il faut faire preuve d'une très grande prudence dans les comparaisons entre les pays, car l'environnement politique, social et économique diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Les recherches de ce type donnent une photographie de l'état de la gouvernance, tel que perçu par les citoyens de chaque pays au moment de l'étude.

En outre, lorsqu'on rapproche les données, les totaux ne correspondent pas toujours à la somme de leurs composantes en raison des non réponses.

Avant-propos

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique est le fruit de larges travaux de recherche sur les pratiques de gouvernance entrepris dans 27 pays africains par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), par l'intermédiaire d'instituts nationaux de recherche, qui ont recueilli, ensemble par échantillonnage, les opinions de plus de 50 000 ménages et de 2 000 experts. Les conclusions, soumises à la CEA entre 2002 et 2004, ont fait l'objet d'un processus rigoureux d'examen auxquels ont participé des experts nationaux et internationaux travaillant sur la gouvernance et les questions politiques et économiques.

Ce rapport est la première grande étude de ce type initiée par les pays africains, qui vise à analyser de façon empirique les opinions des citoyens quant à l'état de la gouvernance dans leurs pays, tout en mettant en évidence les principaux déficits de capacité dans les pratiques et institutions de gouvernance et en recommandant des pratiques optimales et des solutions pour y faire face. On s'est attaché à assurer l'appropriation locale de l'ensemble empirique de résultats afin de renforcer l'efficacité et la légitimité de la prise de décisions et de l'effort de sensibilisation aux niveaux national et infrarégional. Les données ainsi générées peuvent être utilisées pour mesurer la performance des gouvernements et de toutes les principales parties prenantes dans leur réponse aux préoccupations exprimées par les citoyens et pour suivre la mesure dans laquelle le contrat qu'ils ont passé entre eux est respecté. Nous avons pris soin de ne pas être trop directif. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique contient des recommandations qui découlent essentiellement des réalités propres aux pays, car, pour être durable, la gouvernance doit être replacée dans son contexte et internalisée.

Lorsque la CEA a commencé à débattre de ce projet, la volonté politique des dirigeants africains d'améliorer la gouvernance connaissait déjà partout une certaine évolution. En témoigne le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui identifie la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance comme les principaux enjeux à surmonter pour le progrès du continent. Aujourd'hui, un nouveau groupe de dirigeants africains est déterminé à mettre en place des systèmes et des institutions qui sont plus responsables, plus transparentes et plus sensibles aux droits de l'homme et à la primauté du droit. Néanmoins, il faut faire beaucoup plus pour que se développe le consensus émergent sur le caractère essentiel d'un État compétent, seul à même de préserver la paix et la sécurité, d'encourager l'épanouissement de la société civile et du secteur privé, de créer un environnement propice à une croissance durable et au développement et d'assurer une société plus juste et plus équitable.

L'aspect positif est que les résultats des recherches montrent des tendances encourageantes en matière de gouvernance sur l'ensemble du continent dans des domaines importants. Tout d'abord, les transitions électorales démocratiques deviennent le mécanisme constitutionnellement accepté pour le changement de pouvoir. Pour plusieurs gouvernements africains, le pouvoir a déjà par trois fois changé démocratiquement de mains. En outre, les différents groupes sociaux sont de plus en plus représentés dans le paysage politique des pays africains, ce qui contribue à la stabilité politique. La participation des femmes à toutes les institutions politiques, en particulier les branches législative et exécutive, s'est sensiblement améliorée dans certains pays, bien que, dans la majorité d'entre eux, les pourcentages atteints soient encore inférieurs aux seuils recommandés dans le Programme d'action de Beijing +10.

Les résultats montrent aussi une évolution vers de plus grandes possibilités d'expression et une plus grande responsabilisation dans le processus politique. Davantage de groupes de la société civile, y compris les médias, jouissent aujourd'hui d'une liberté d'action beaucoup plus large que par le passé et peuvent participer aux différentes sphères de la prise de décisions, même si plusieurs de ces organisations souffrent de leurs propres déficiences en matière de gouvernance et de capacité. Soucieux du regard et de la surveillance de ces acteurs non étatiques, les gouvernements deviennent plus réactifs et transparents. La gestion des finances publiques et l'obligation redditionnelle se sont sensiblement renforcées. Plus nombreux sont les pays qui enregistrent une diminution de leur déficit budgétaire, réalisent leurs objectifs en matière de mobilisation des recettes, font preuve de plus de transparence dans les politiques monétaires et améliorent l'audit des fonds publics.

Malgré les changements positifs très significatifs qui ont eu lieu, un grand nombre de problèmes demeurent, certains plus inquiétants que d'autres. D'après les points de vue exprimés par les citoyens, quelques domaines importants méritent une attention particulière. Nombre de pays obtiennent encore des résultats très insuffisants pour ce qui est de la lutte contre la corruption, l'intégrité des régimes fiscaux et la transparence, la responsabilité et l'efficacité de la plupart des secteurs gouvernementaux, en particulier la fonction publique. La plupart des personnes interrogées ont considéré que la qualité de la prestation des services publics était assez médiocre et que les processus de décentralisation étaient inadéquats. Presque sans exception, les citoyens et les experts ont ensemble cité l'insuffisance des capacités ou l'inadéquation des ressources humaines et matérielles parmi les principales causes de l'inefficacité des institutions de gouvernance.

Malgré les évolutions intervenant sur le continent, il est généralement accepté qu'une meilleure gouvernance en Afrique ne peut être durablement établie sans le soutien actif de nos partenaires en matière de développement. Parmi les actions encourageantes engagées récemment, on peut citer des initiatives conjointes comme l'Examen mutuel de l'efficacité au regard du développement, mécanisme mis en place par la CEA et l'OCDE pour assurer le respect des engagements en matière de bonne gouvernance, de commerce équitable, d'accroissement des ressources pour le développement de l'Afrique et d'allègement de la dette. La

publication récente du rapport de la Commission pour l'Afrique, qui présente une analyse d'une grande portée du chemin suivi par l'Afrique en matière de développement, et les recommandations qu'il contient, lorsqu'elles seront appliquées, contribueront dans une large mesure à atténuer la pauvreté et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Enfin, la décision récente du G8 d'annuler la dette de 18 pays africains, avec l'engagement d'annuler la dette de beaucoup plus de pays à l'avenir, est aussi un progrès énorme.

Un résumé de ce rapport, *L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance*, a été examiné lors du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF IV), tenu à Addis-Abeba du 11 au 18 octobre 2004 sous le thème «Gouvernance pour une Afrique en marche». Les délibérations ont abouti à une déclaration consensuelle souscrivant aux principales conclusions du rapport ainsi qu'à un plan d'action pour faire face au déficit de capacités dans toutes les institutions de gouvernance (annexe 1). Pour aller de l'avant, il faudra des efforts concertés et soutenus pour traiter tous les éléments centraux de la bonne gouvernance - gouvernance politique, efficacité et responsabilité institutionnelles, gestion économique et gouvernement d'entreprise. Avec la plus grande urgence et en faisant montre d'un maximum de créativité, les Africains et leurs partenaires en matière de développement doivent relever le défi du renforcement des capacités en faisant en sorte que les initiatives transversales dictées par la demande soient durables – et en développant, améliorant et préservant les connaissances locales. Les ressources ne sont pas seules en cause; il s'agit aussi de modifier les cultures institutionnelles et politiques passées, qui sont incompatibles avec le développement et l'utilisation efficaces des capacités.

Pour préparer la poursuite des travaux dans d'autres pays, nous avons pris un peu de recul afin d'examiner certains des enseignements tirés du processus. Lors d'une réunion d'un groupe d'experts tenue avec les instituts de recherche, des avis solides ont été rassemblés sur la façon de préciser et d'améliorer la méthodologie ainsi que nos efforts de collaboration afin d'assurer le plus haut contrôle de qualité possible, tout en maîtrisant les coûts, avis auxquels nous avons adhéré sans réserve. En outre, dans le prolongement de nos travaux sur la gouvernance, nous avons apporté des contributions techniques au Mécanisme africain d'examen par les pairs en partenariat avec l'Union africaine, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et le secrétariat du NEPAD. Quelque 23 pays africains ont maintenant adhéré à ce mécanisme, renforçant leur détermination à instituer de bonnes pratiques de gouvernance pour aller de l'avant. La CEA a déjà contribué à des missions d'appui technique au Ghana, au Kenya, à Maurice, au Nigéria, au Rwanda et en Ouganda et est déterminée à étendre ses recherches à d'autres pays et par le biais de partenariats plus larges en faveur du renforcement des capacités.

Depuis l'achèvement de l'étude en mai 2004, il n'y a pas eu de changement majeur dans la situation globale de la gouvernance pouvant modifier sensiblement les principaux résultats et recommandations. Cependant, certaines évolutions notables, en particulier dans le domaine du suffrage universel, méritent d'être mentionnées, car elles expliquent certaines des tendances positives émergentes

qui ont été observées dans le courant des années 2004 et 2005. Il y a eu, par exemple, des élections au Bénin et au Nigéria en 2003, en Afrique du Sud, au Botswana, au Ghana, au Malawi, au Mozambique, en Namibie et au Niger en 2004, ainsi qu'à Maurice en 2005. En outre, en Ethiopie, les troisièmes élections multipartites de mai 2005 ont été plus ouvertes, libres et participatives que toute autre élection précédente dans le pays. De façon surprenante, toutefois, le processus a entaché par l'irruption de violence qui a suivi la publication des résultats préliminaires. En Ouganda, les électeurs ont rétabli à une large majorité un système politique multipartite lors du référendum constitutionnel du 28 juillet 2005. Toutes ces évolutions électorales sont de bonne augure pour l'avenir de l'Afrique, où l'usurpation du pouvoir politique par des moyens non constitutionnels appartient désormais au passé et où le pouvoir du feu laissera irrémédiablement place au pouvoir du vote.

Il y a néanmoins encore plusieurs domaines où les progrès doivent être accélérés. L'un d'entre eux est la pratique du «président à vie». Bien que cette pratique soit en voie de disparition et pourrait d'ici peu n'être plus qu'une relique du passé, les dirigeants politiques de certains pays semblent réticents à renoncer à leur désir ardent de pouvoir et soucieux de préserver leur règne en essayant de modifier les limites fixées constitutionnellement et en tentant ainsi de rester en place pour un troisième mandat, voire pour une durée indéfinie. Cependant, tous ces efforts n'ont pas abouti, en raison pour partie de la vigilance et de la persévérance accrues de la société civile et des partis d'opposition.

Je soulignerai pour conclure que je suis conscient que la gouvernance est un processus soumis à des aléas de caractère endogène et exogène. Il faut donc s'attendre à ce que les tendances positives actuelles souffrent des difficultés naturelles à toute transition, d'autant que celle-ci est très récente en Afrique. Je ne veux pas sous-estimer ce qui nous attend, mais je reste quand même intimement persuadé que des choix novateurs et hardis assureront un avenir meilleur au continent.

K.Y. Amoako

Le Secrétaire exécutif

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

Remerciements

Le présent rapport est le point culminant de cinq années d'efforts de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sous la direction intellectuelle éclairée de son Secrétaire exécutif, K.Y. Amoako, et avec le soutien administratif assidu de James Nxumalo, ex-Directeur de la Division de la gestion des politiques de développement.

L'ensemble du projet n'aurait pas été possible sans le soutien financier généreux et, dans certains cas, le soutien technique de nos partenaires donateurs. Nous sommes reconnaissants à la Fondation Ford, dont la contribution a financé l'atelier qui a servi de cadre à la réflexion sur l'ensemble des travaux de gouvernance de la CEA, y compris le concept de gouvernance tel qu'appliqué à la situation africaine, et a permis d'établir les fondements nécessaires au lancement du projet. Les Gouvernements de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et du Royaume-Uni ainsi que la Banque africaine de développement ont tous fourni un appui financier généreux au processus, en particulier pour les rapports de pays. Leur engagement à l'égard du développement de la démocratie et de la bonne gouvernance en Afrique est amplement démontré par ce projet.

Il aurait été impossible d'évaluer les 27 pays couverts par ce rapport sans l'implication des 27 instituts de recherche chargés d'entreprendre les études. Les instituts partenaires qui ont mené les études et établi les rapports de pays méritent d'amples remerciements et une extrême gratitude. Ils ont confirmé la confiance que la CEA place dans les institutions africaines pour entreprendre des projets de grande ampleur et crédibles comme celui-ci.

Lors de la conception et de la mise en œuvre du projet, la Division de la gestion des politiques de développement a bénéficié des conseils administratifs de son directeur, Ronald Hope, et de deux de ses administrateurs, Abdalla Hamdok et Jennifer Kargbo. Le projet a aussi bénéficié de la direction de Okey Onyejekwe. L'appui de fond et administratif des agents de la Division, à savoir Lubaba Abdella, Samira Achkar, Yeshimebet Araya, Jide Balogun, Kojo Busia, Pierre Demba, Kaleb Demeksa, Assefa Gebre, Tighist Gebreab, Mulu Habtemariam, Ferdos Issa, Doreen Kibuka-Musoke, Carolyn Knapp, Roman Legesse, Guillermo Mangue, Emebet Mesfin, Mzwanele Mfunwa, Monique Nardi Roquette, Frederick Nikiema, Stéphane Oertel, Guy Ranaivomanana, Taye Said, Dawit Tesfaye, Rebecca Work Emmanuel et Hodane Youssouf, a été très précieux.

Pour faciliter le processus de recherche au niveau des pays, l'équipe de projet a collaboré avec les bureaux sous-régionaux de la CEA à Kigali, Lusaka, Niamey, Tanger et Yaoundé. L'équipe de projet remercie tous les agents qui sont partis en mission pour surveiller les travaux sur le terrain - et en particulier les directeurs, Mbaye Diouf, Hakim Ben Hammouda, Hachim Koumaré, Dickson Mzumara, Halidou Ouedraogo et Abdelouahab Rezig, qui ont mis leurs ressources à notre disposition.

Nous avons aussi une dette de gratitude envers les consultants qui ont travaillé sans relâche pour assurer l'achèvement de projet, notamment Said Adejumobi, John Heilbrunn, Abdul Aziz Jalloh, Gervase Maipose, John Mbaku, Ahmed Mouhiddin et Muna Ndulo, qui ont ensemble établi le premier projet de rapport.

Les orientations et conseils techniques et statistiques ont été fournis par Ejigou Ayenew, envers lequel la CEA est très redevable.

Le rapport a bénéficié des études techniques de Agbaje Adigun, Asmelash Beyene, Eddy Maloka et Adebayo Olukoshi. L'équipe de projet souhaite aussi adresser ses remerciements aux collègues des autres divisions de la CEA, à savoir Chantal Dupasquier, Augustin Fosu, Adrian Gauci et Kasirim Nwuke, pour leur contribution technique qui a permis d'améliorer l'ensemble de l'étude.

Des remerciements particuliers vont à Thomas Roncoli, Bruce Ross-Larson, Christopher Trott et l'ensemble de l'équipe de Communications Development Incorporated ainsi qu'à Hanne Rasmussen et Jakob Bay de KPTO, Danemark, qui ont permis que cet ouvrage soit finalisé.

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 entrent 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 budgétaires 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'in-

vestissement, 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 accordés 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 induite 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 démantèlement 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 important 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 assemblés 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.

Gouvernance politique

Les politiques et pratiques démocratiques ont beaucoup progressé en Afrique ces deux dernières décennies. Des démocraties multipartites ont été instaurées dans nombre de pays africains. L'espace politique a été peu à peu libéralisé, avec des partis politiques de diverses tendances et couleurs. En outre, les organisations de la société civile ont retrouvé un second souffle, contribuant au processus de développement et influençant les politiques dans divers aspects de la vie publique. Les diversités ethnorégionales ont aussi pu trouver leur expression et leur place au niveau politique. Les groupes marginalisés - femmes, jeunes, enfants et handicapés - parviennent progressivement à susciter une prise de conscience de leur situation. Par ailleurs, les institutions électorales gagnent en crédibilité et en légitimité, avec le passage à des élections relativement libres et équitables dans nombre de pays. La tendance est à un nouveau pacte social, les institutions de l'État et les processus de gouvernance étant peu à peu reconstruits pour encourager la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques.

Au niveau du continent, l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) définissent de nouveaux paramètres pour la gouvernance et établissent des repères pour une nouvelle culture de la gouvernance en Afrique. Les structures et processus émergents, comme le Mécanisme africain d'examen par les pairs, s'ils sont adéquatement conçus et mis en œuvre, peuvent améliorer la gouvernance dans beaucoup de pays africains. La Commission sur la paix, la sécurité et la stabilité de l'Union africaine peut aussi promouvoir la paix, indispensable au développement politique et économique de l'Afrique.

Cependant, malgré ces progrès, des obstacles à la gouvernance politique demeurent dans nombre de pays africains. Le processus démocratique reste timide, fragile et mouvementé. Les nouvelles structures de gouvernance - partis politiques, organisations de la société civile, institutions élues du législatif et de l'exécutif - restent déficientes et peu institutionnalisées. Ces institutions doivent être graduellement renforcées pour soutenir les efforts faits par l'Afrique pour assurer son développement sur les plans économique et politique au vingt et unième siècle.

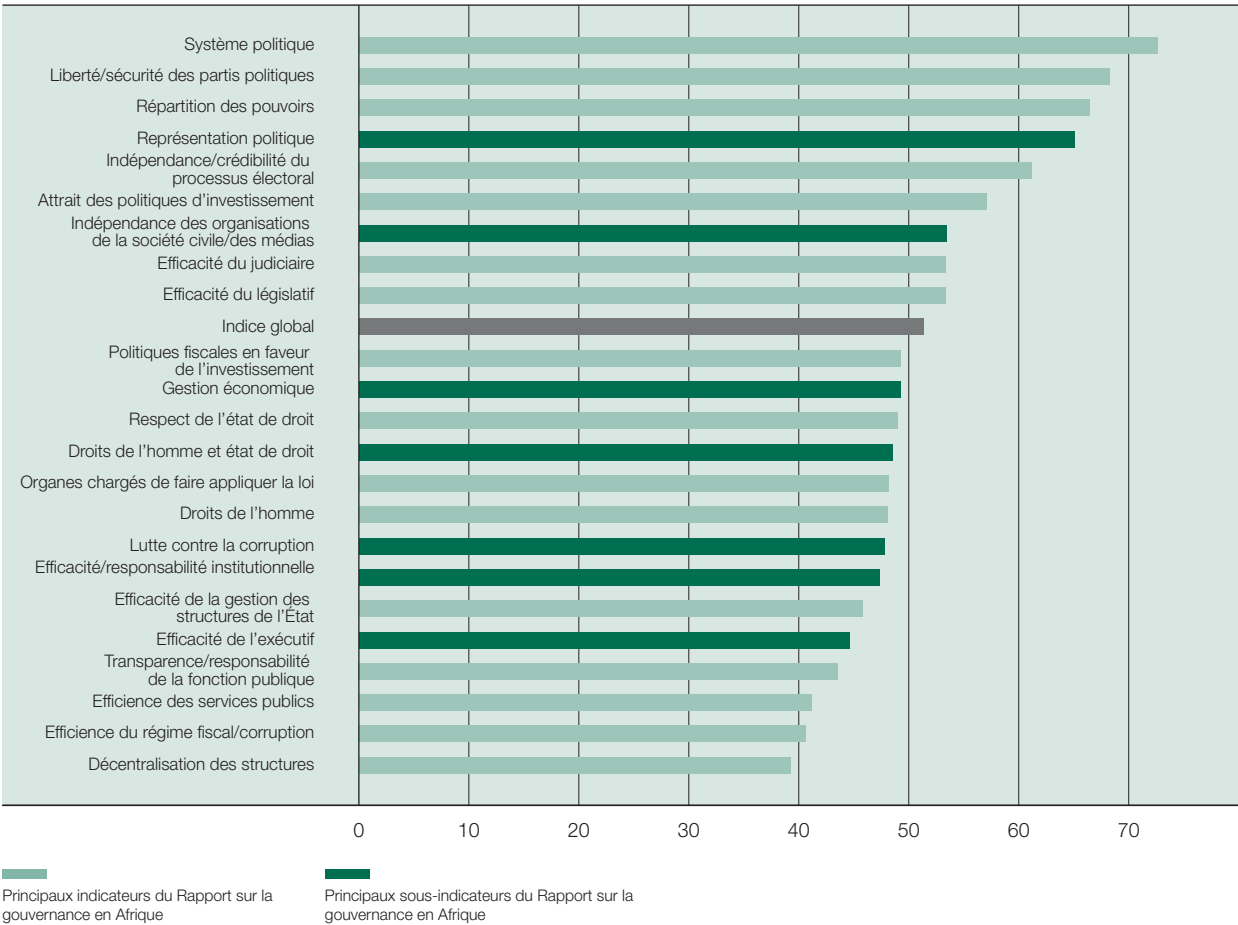
L'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) définissent de nouveaux paramètres pour la gouvernance et établissent des repères pour une nouvelle culture de la gouvernance en Afrique

Régime démocratique et structure de la représentation politique

La logique et la pratique du pluralisme démocratique, par opposition à le monolithisme autoritaire, deviennent peu à peu la norme en Afrique. Cette évolution ressort à l'évidence du Rapport sur la gouvernance en Afrique. La représentation

Figure 1.1 Principaux indicateurs et sous-indicateurs^a du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Résultats moyens pour les pays couverts par le projet (%)



Note:

a. Principaux indicateurs et sous-indicateurs du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Représentation politique: système politique, liberté et sécurité des partis politiques, répartition des pouvoirs et indépendance et crédibilité du processus électoral

Indépendance de la société civile et des médias

Gestion économique: attrait des politiques d'investissement, politiques fiscales en faveur de l'investissement et efficience du régime fiscal et corruption

Droits de l'homme et état de droit: respect de l'état de droit, organes chargés de l'application des lois et respect des droits de l'homme

Lutte contre la corruption

Efficacité et responsabilité institutionnelle: efficacité du judiciaire et efficacité du législatif

Efficacité de l'exécutif: gestion des structures de l'État, transparence et redevabilité de la fonction publique, efficience du service public et décentralisation des structures

Voir aussi l'annexe 2 pour davantage d'explications sur la méthodologie

Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

politique, l'ouverture du système politique, la liberté et la sécurité des partis politiques, la répartition des pouvoirs et l'indépendance du processus électoral sont les aspects qui obtiennent les notes moyennes les plus élevées dans l'étude. Les résultats sont aussi supérieurs à la moyenne pour l'indépendance et la crédibilité des organisations de la société civile et des médias ainsi que pour l'efficacité du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif – avec plus de 53%. La décentralisation, un sous-indicateur de l'efficacité de l'exécutif, obtient toutefois la note la plus faible (figure 1.1).

La portée de la représentation politique s'est aussi élargie au moyen de diverses structures démocratiques représentant le peuple. Les branches législative et exécutive du gouvernement dans nombre de pays africains sont choisies à l'issue d'élections «compétitives», tous comme les divers échelons de l'État, en particulier dans les systèmes fédéraux. Cette situation se reflète aussi dans l'opinion des ménages interrogés pour le projet: une moyenne de 56,1% d'entre eux ont répondu que le système politique était compétitif alors que 30,2% ont estimé qu'il ne l'était pas et que 13,8% n'ont pas répondu. Plus précisément, plus de 60% des ménages interrogés au Nigéria, en Mauritanie, au Bénin, au Burkina Faso au Mali, au Lesotho, en Tanzanie, en Gambie et au Mozambique ont considéré que leur système politique était compétitif contre moins de 40% au Tchad, en Afrique du Sud, au Gabon, au Botswana et au Cameroun (figure 1.2).

Aux différents régimes et structures de représentation politique correspondent un cadre institutionnel formel et des mécanismes de gouvernance démocratique. On distingue quatre cas de figure:

- Adhésion au constitutionnalisme.
- Évolution vers la démocratie multipartite.
- Régimes présidentiel, parlementaire ou hybride.
- Structures gouvernementales: fédérales, unitaires ou confédérales.

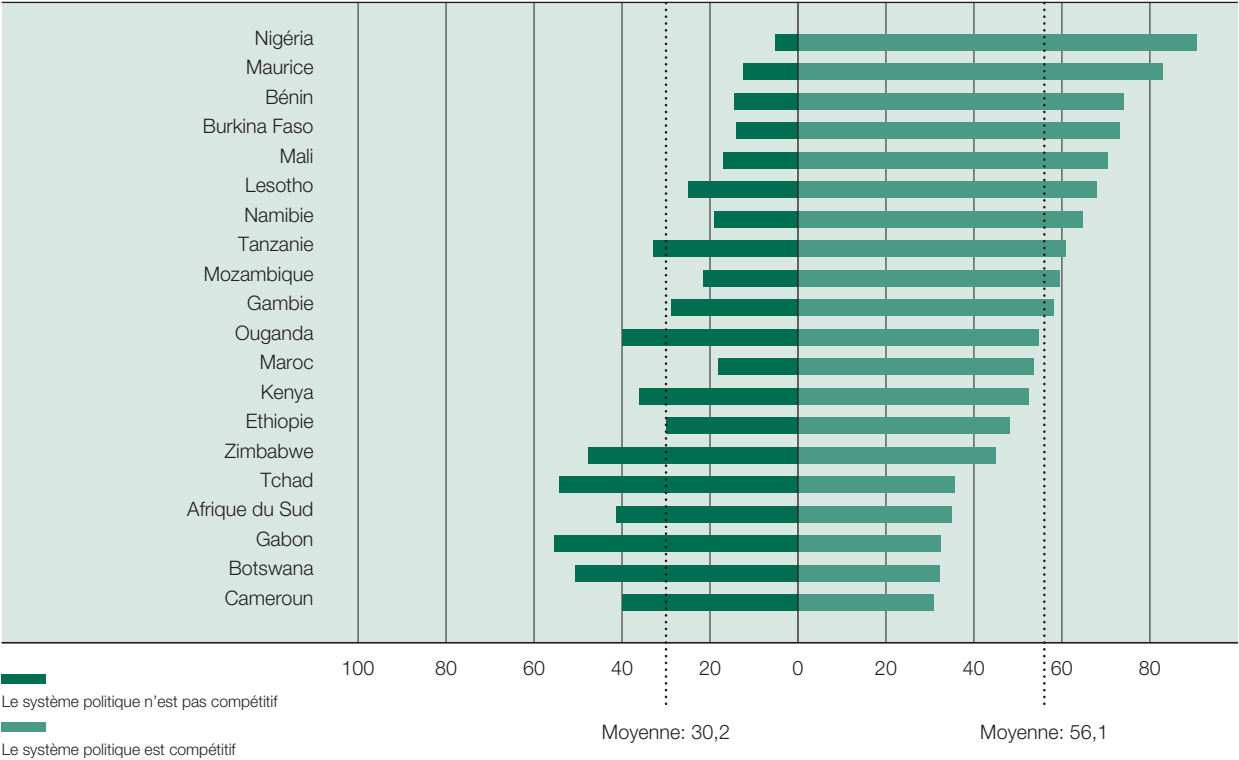
Adhésion au constitutionnalisme

Une évolution remarquable en Afrique tient au fait que la plupart des pays ont engagé des réexamens constitutionnels afin de promouvoir une culture d'adhésion à l'état de droit, de respect des procédures et de redevabilité politique. L'Afrique du Sud, l'Éthiopie et l'Ouganda ont lancé un processus élaboré de rédaction constitutionnelle «de bas en haut», par lequel des constitutions «populaires» ou «du peuple» ont été établies¹. Le processus a été transparent, démocratique et inclusif - tous les segments de la population ont été impliqués et à même de faire valoir leurs demandes (Ihonvbere 2000; Hyden et Venter 2001; Oloka-Oyango 2001).

D'autres pays soit ont déjà modifié leur constitution pour tenir compte de la nouvelle réalité soit sont en train de le faire. La Tanzanie a modifié sa constitution six fois depuis le début de la démocratie multipartite. La Gambie a révisé sa constitution en 1997. Quant au Nigéria, il fait participer la société civile à un réexamen de la constitution. Une coalition de plus de 90 organisations de la société civile,

Figure 1.2 Opinion des ménages sur la compétitivité du système politique

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

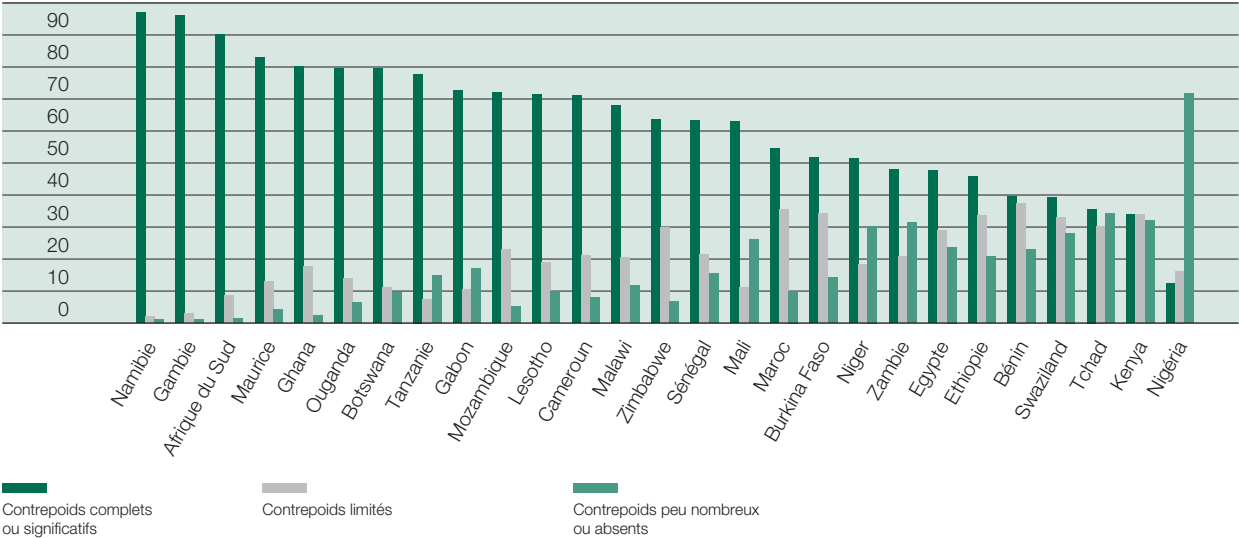
Un cadre politique fondé sur un ordre constitutionnel généralement convenu par la société est certainement à même de revendiquer sa légitimité et de protéger les intérêts de la population

appelée le Forum des citoyens pour la réforme constitutionnelle, a été établie en 2001 afin de contribuer au processus. Un cadre politique fondé sur un ordre constitutionnel généralement convenu par la société est certainement à même de revendiquer sa légitimité et de protéger les intérêts de la population. À l'exception du Swaziland, les experts nationaux qui ont estimé que la constitution établissait des contrepoids complets ou significatifs entre les branches du gouvernement ont été plus nombreux que ceux qui ont indiqué que les contrepoids assurés par la constitution étaient limités, peu nombreux ou absents (figure 1.3).

Évolution vers la démocratie multipartite

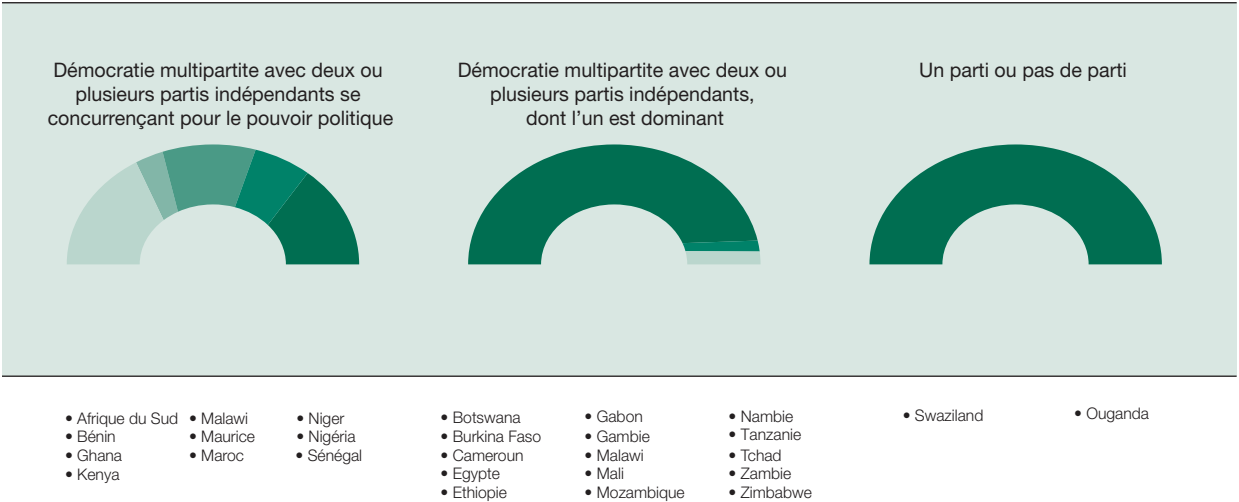
La culture de l'autoritarisme politique, qui a conduit aux dictatures militaires et systèmes à parti unique, dominants dans nombre de pays africains ces deux dernières décennies, disparaît peu à peu pour laisser place à des systèmes démocratiques multipartites. Nombre de pays africains sont aujourd'hui des démocraties multipartites plus ou moins stables, acceptées et légitimes. On distingue

Figure 1.3 Opinion des experts sur les contre-pouvoirs assurés par les constitutions nationales
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance.

Figure 1.4 Pluralisme démocratique fondé sur le régime des partis



Source: Rapports nationaux

*La possibilité d'une
alternance politique est
plus grande dans les pays
où deux ou plusieurs partis
relativement puissants
se concurrencent dans le
processus électoral*

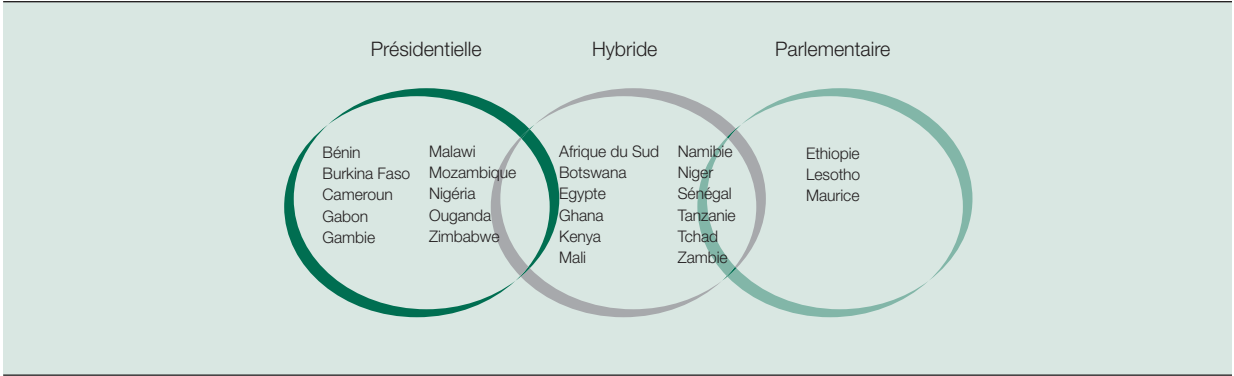
trois formes de multipartisme démocratique (figure 1.4): deux ou plusieurs partis politiques relativement forts et se concurrençant (c'est le cas, par exemple, de l'Afrique du Sud, du Ghana, du Kenya, du Nigéria et du Sénégal); deux ou plusieurs partis, dont l'un dominant (par exemple, Ethiopie, Namibie et Tanzanie); et un parti ou pas de parti (par exemple, Swaziland et Ouganda).

La possibilité d'une alternance politique est plus grande dans les pays où deux ou plusieurs partis relativement puissants se concurrencent dans le processus électoral. Dans les pays avec un parti fort dominant et une opposition faible, il y a moins de chances de voir le pouvoir passer d'un parti à l'autre. Les pays ne comptant qu'un parti ou pas de parti n'ont quasiment pas de possibilité d'alternance, sauf lorsque le dirigeant meurt ou lorsqu'une pression interne intense ou des forces de rupture obligent le dirigeant à abandonner le pouvoir politique.

L'Ouganda constitue un véritable défi pour la réforme politique en Afrique. Ce pays a un système sans parti, appelé «système du Mouvement». Créé par le Président Yoweri Museveni à son arrivée au pouvoir en 1986, ce système a été reconnu dans la constitution de 1995. Il n'autorise pas l'existence de partis politiques dans le pays et la concurrence pour les postes politiques s'exerce en son sein. De par la loi, tous les Ougandais sont membres du système du Mouvement, qui comporte plusieurs strates et organes de représentation politique, y compris un parlement. Le gouvernement du Président Museveni considère que le système du Mouvement permet la participation de tous, est non sectaire et favorise une démocratie populaire dénuée de l'acrimonie, des divisions dangereuses et de l'amertume qui ont marqué l'expérience du pays en matière de démocratie multipartite. Mais le système est généralement considéré comme un système à parti unique. La constitution ougandaise prévoit l'adoption d'un système de partis lorsque le parlement adoptera une loi à cet effet. Un référendum a eu lieu le 29 juin 2000 pour déterminer si les Ougandais souhaitaient maintenir le système du Mouvement ou passer à une démocratie multipartite. Cette consultation populaire, boycottée dans une large mesure par les organisations politiques, a entériné le maintien du système du Mouvement.

Les autres pays africains se situent à différentes phases de la pratique démocratique. Dans certains, une seule élection démocratique multipartite a eu lieu, alors que d'autres ont passé le test de la «deuxième élection», avec deux élections démocratiques multipartites consécutives. On peut dire que les pays du deuxième groupe sont passés au stade de la consolidation démocratique, la démocratie y constituant désormais la seule option et le cadre légitime pour rechercher et exercer le pouvoir politique (Diamond 1999). Au Ghana, au Kenya, au Sénégal et en Zambie, les régimes en place ont été destitués lors d'élections multipartites, ce qui est un signe de la consolidation politique. La succession et le changement des dirigeants par le biais du processus électoral, en particulier sur une base multipartite, sont des étapes importantes vers le renouveau démocratique et une nouvelle culture de gouvernance en Afrique.

Figure 1.5 Structure du gouvernement



Source: Rapports nationaux

Régimes présidentiel, parlementaire ou hybride

La structure du gouvernement en tant que mécanisme de représentation politique détermine la manière dont l'exécutif est constitué, la composition du législatif et la portée de la séparation des pouvoirs. En Afrique, elle peut être de trois types: présidentielle, parlementaire et hybride (figure 1.5). Le régime hybride est le plus courant.

Le régime présidentiel a un seul exécutif, le président, qui est généralement directement élu par le peuple et qui, en tant que centre du pouvoir, nomme un cabinet. Le principe de la séparation des pouvoirs est généralement clairement énoncé dans ce type de régime, qui est celui du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Gabon, de la Gambie, du Malawi, du Mozambique, du Nigéria, de l'Ouganda et du Zimbabwe.

La caractéristique essentielle du régime parlementaire est la fusion des pouvoirs législatif et exécutif. Le président a essentiellement des fonctions protocolaires en tant que chef de l'État. Il nomme habituellement le premier ministre qu'il choisit dans le parti ayant obtenu le plus de sièges au parlement. Le premier ministre, qui est le chef du gouvernement, est à la tête de l'exécutif. En outre, sur l'avis du premier ministre, le président nomme le vice-premier ministre et les autres membres du cabinet, qui sont responsables devant le parlement, ainsi que le chef de l'opposition, la personne la plus capable d'obtenir un soutien majoritaire des membres de l'opposition au parlement. L'Ethiopie, le Lesotho et Maurice ont un système parlementaire.

À Maurice, le président est choisi par le parlement, et non pas directement par le peuple. Les membres du parlement sont directement élus et siègent pendant un maximum de cinq ans. L'Ethiopie a un régime du même type, le chef du parti

Au Ghana, au Kenya, au Sénégal et en Zambie, les régimes en place ont été destitués lors d'élections multipartites, ce qui est un signe de la consolidation politique

*La structure du
gouvernement en tant que
mécanisme de représentation
politique détermine la
manière dont l'exécutif est
constitué, la composition du
législatif et la portée de la
séparation des pouvoirs*

majoritaire à la Chambre des représentants du peuple contrôlant l'administration fédérale. Le premier ministre, qui exerce les plus hauts pouvoirs exécutifs dans l'administration fédérale, est élu parmi les membres de la Chambre des représentants du peuple et nomme un cabinet, sous réserve de l'approbation de cette Chambre. Le président, qui en tant que chef de l'État assure essentiellement un rôle de représentation, est élu par une majorité des deux tiers d'une session conjointe de la Chambre des représentants du peuple et de la Chambre de la Fédération. Le mandat du président dure six ans et n'est renouvelable qu'une fois. Il n'y a pas de limite au nombre de mandats que peut exercer le premier ministre.

Un grand nombre de pays africains ont une structure gouvernementale hybride, qui combine les éléments du régime parlementaire et du régime présidentiel. Parmi ces pays figurent l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Mali, la Namibie, le Niger, le Sénégal, la Tanzanie, le Tchad et la Zambie. Au Ghana, au Kenya et en Namibie, le président, qui est directement élu, est le centre du pouvoir exécutif et choisit les ministres essentiellement parmi les membres du parlement. En Tanzanie, le président, qui est directement élu, est le chef de l'État et du gouvernement, bien qu'il y ait un premier ministre nommé par le président parmi les membres du parlement. Au Sénégal, le président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et il nomme le premier ministre et le cabinet. Le président a aussi le pouvoir de demander la démission du premier ministre et du cabinet.

Le Mali s'est doté d'un régime «semi-présidentiel», dans lequel le président est directement élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le président nomme le premier ministre et le cabinet et a d'autres pouvoirs qui vont au-delà de ceux du chef de l'État dans les régimes parlementaires. Par exemple, le président a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale et de demander la démission du premier ministre et du cabinet - autrement dit de dissoudre le gouvernement.

Les caractéristiques du parlement dans ces régimes hybrides, c'est-à-dire la façon dont il est composé et la durée des mandats, diffèrent également. Au centre, certains pays ont un système législatif bicaméral; d'autres un système législatif unicaméral. Dans certains pays, tous les membres du législatif sont élus directement; dans d'autres, ce n'est pas le cas. Certains sont nommés par le président pour représenter des intérêts spéciaux. Par exemple, le Parlement de l'Union de la Tanzanie comprend 293 sièges, 231 pour des membres élus, 5 pour des membres nommés par la Chambre des représentants du Zanzibar, 47 réservés à des femmes, 9 pour des membres nommés par le président et un pour membre nommé par le Ministre de la Justice de l'Union. Au Kenya, le parlement comprend 210 membres élus et 12 membres nommés par le président, ce qui fait un total de 222 membres.

La nature de la structure gouvernementale peut déterminer la séparation entre le législatif et l'exécutif et la nature de leurs relations de travail. En pratique, ces relations dépendent dans une large mesure de l'association informelle des élites politiques au sein de chaque branche. Ce système de partis permet un gou-

vernement de coalition et, ainsi, la prise en compte des intérêts des différents groupes sociaux pour promouvoir l'unité nationale. Les relations entre le législatif et l'exécutif diffèrent selon les pays et vont de la coopération et de la soumission à la méfiance et à l'antagonisme. La démocratie ne peut s'épanouir que dans une atmosphère de modération, de confiance, d'opposition constructive, de désaccord et de consensus entre les branches, en particulier le législatif et l'exécutif.

En Ethiopie, le parti au pouvoir, le Front démocratique révolutionnaire des peuples d'Ethiopie, contrôle le parlement. Ce parti a pris le pouvoir par la lutte armée et impose une grande discipline à ses membres élus, dans une situation se rapprochant d'une subordination du parlement par l'exécutif. Les actions de l'exécutif sont rarement mises en cause par le parlement et les projets de loi de l'exécutif ne font généralement l'objet que d'un examen et d'un débat limité avant leur adoption. La capacité du législatif de contrôler les excès de l'exécutif est très restreinte. En Ouganda, le système de non parti limite en fait le pouvoir du législatif car le système du Mouvement contrôle à la fois l'exécutif et le parlement. Cela n'augure rien de bon pour l'épanouissement de la démocratie. En Afrique du Sud, en revanche, une relation de collaboration critique existe entre le Parlement et l'exécutif malgré le contrôle majoritaire du parlement par l'*African National Congress*.

*La succession et le
changement des dirigeants
par le biais du processus
électoral, en particulier sur
une base multipartite, sont
des étapes importantes vers
le renouveau démocratique
et une nouvelle culture de
gouvernance en Afrique*

Structures gouvernementales: fédérales, unitaires ou confédérales

La nature des dispositions institutionnelles détermine la structure formelle de la décentralisation politique et les échelons de l'administration existant dans un pays. Certains pays africains, comme l'Ethiopie et le Nigéria, ont un régime fédéral, d'autres, comme le Ghana et le Kenya, ont un régime unitaire. D'autres encore, comme l'Afrique du Sud, ont des régimes quasi-fédéraux.

Dans un régime fédéral de gouvernement, il y a au moins deux niveaux d'autorité ou échelons d'administration indépendants qui doivent être coordonnés. Ces échelons ont des pouvoirs et des fonctions définis dans la constitution et ils servent de base de représentation politique car les autorités sont élues. Dans les régimes unitaires, les gouvernements des unités constituantes dérivent en fin de compte leur autorité de l'administration centrale, alors que dans le système fédéral, chaque niveau de gouvernement tient son autorité de la constitution. Dans nombre de régimes unitaires, le centre transfère des compétences aux autorités infranationales. Dans les régimes fédéraux, il y a généralement plus de niveaux de représentation politique que dans les régimes unitaires et le pouvoir politique devrait y être plus dispersé. Cependant, il y a parfois un écart entre la structure ou la théorie et la pratique. Certains régimes fédéraux sont très centralisés, la décentralisation politique n'étant qu'une abstraction sans application pratique et le pouvoir politique et les ressources restent très concentrés au centre, comme en Ethiopie et au Nigéria, alors que certains systèmes unitaires ont davantage de niveaux de décentralisation politique, comme au Mali.

L'enquête auprès des experts a indiqué que seulement dans quelques pays les collectivités et les administrations locales ont dans une large mesure l'aptitude nécessaire pour gérer efficacement leurs responsabilités décentralisées

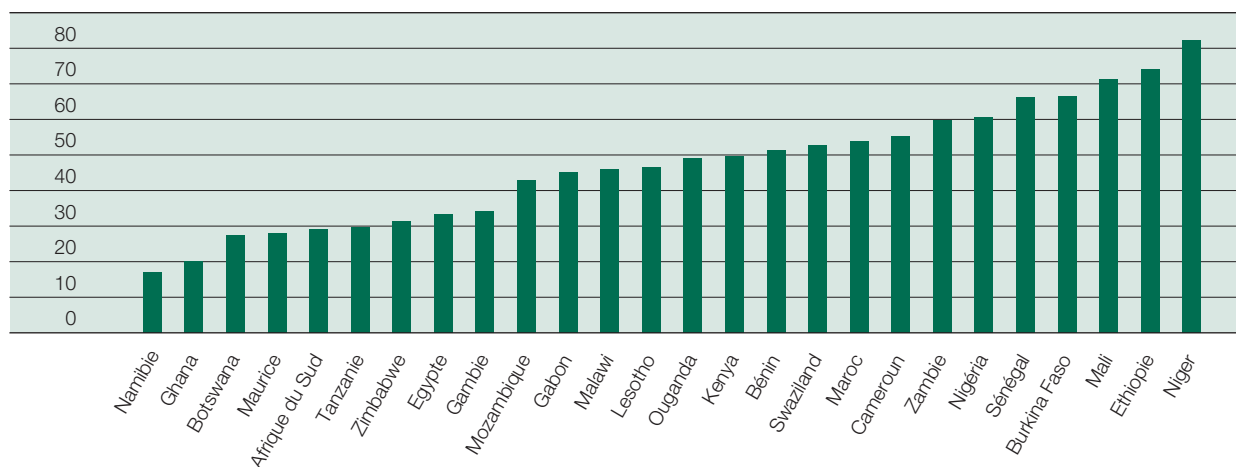
L'indicateur de la décentralisation a obtenu la note la plus faible de tous les indicateurs de la gouvernance établis pour le Rapport sur la gouvernance en Afrique (voir figure 1.1). L'enquête auprès des experts a indiqué que seulement dans quelques pays (Namibie, Ghana, Botswana, Maurice, Afrique du Sud, Tanzanie, Zimbabwe, Egypte et Gambie) les collectivités et les administrations locales ont dans une large mesure l'aptitude nécessaire pour gérer efficacement leurs responsabilités décentralisées (figure 1.6).

Les régimes unitaires ont souvent moins d'échelons d'administration, l'autorité centrale pouvant neutraliser l'action des unités infranationales. Au Ghana, au Kenya et au Malawi, par exemple, après le parlement et l'exécutif, l'autre échelon du gouvernement ayant des représentants élus est celui des autorités locales - il n'y a pas d'administration au niveau des États ou des régions. Au Ghana, l'Assemblée de district est la dernière unité du gouvernement représentatif. Bien qu'il existe des administrations régionales, il ne s'agit pas d'organes élus mais d'agents sur le terrain délégués par l'autorité centrale. Au Kenya, les autorités locales se situent à divers niveaux: conseils urbain, communal, municipal, de cité et de comté. La plupart d'entre elles sont directement élues, un petit nombre étant désigné par les partis politiques représentés au sein des autorités locales.

L'Afrique du Sud, avec son système quasi-fédéral, ressemble beaucoup à une administration fédérale. On distingue trois échelons de gouvernement, qui d'après la constitution de l'Afrique du Sud de 1996, sont «distincts, interdépendants et liés entre eux» (chapitre 3, section 40). Ces échelons de l'administration ont aussi un caractère démocratique. Les gouvernements nationaux et provinciaux ont des

Figure 1.6 Opinion des experts selon laquelle les administrations locales ne sont pas équipées ou sont mal équipées pour gérer leurs responsabilités décentralisées

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance.

branches exécutive et législative, alors que les pouvoirs exécutif et législatif des collectivités locales sont assurés par les conseils municipaux. Tout comme dans le système fédéral du Nigéria, l'existence d'une administration au niveau local est consacrée et protégée par la constitution de l'Afrique du Sud, qui exige que les collectivités locales soient démocratiques et redevables et qu'elles encouragent le développement social et économique dans leur zone de compétence.

Malgré la faible capacité des administrations locales de gérer les affaires qui relèvent de leur juridiction, elles sont néanmoins considérées comme étant plus proches de la population et plus à même de veiller à ses intérêts que les administrations régionales et nationales. À la question de savoir si les collectivités locales consultent les associations locales pour la prise de décisions, une moyenne de 45,6% des ménages interrogés dans les différents pays ont répondu par l'affirmative, contre 31,2 % par la négative et 23,1% qui ne savaient pas. Ce sont là des résultats satisfaisants par rapport à ceux de l'administration centrale, où seulement 31% des ménages interrogés ont estimé que celle-ci consultait les associations locales, alors que 31,9% ont considéré qu'elle ne le faisait pas et 29% ne savaient pas. En outre, une moyenne de 35% des ménages interrogés ont estimé que les autorités locales se préoccupaient de leurs intérêts, contre moins de 30% pour les autorités régionales.

Les femmes représentant plus de la moitié de la population du continent, la démocratie ne voudrait rien dire si elles n'étaient pas adéquatement représentées et n'avaient pas de pouvoir politique

Diversité sociale et représentation politique

Des efforts délibérés ont été faits par le biais de dispositions constitutionnelles, de conventions ou de dispositifs informels pour refléter la diversité sociale dans les organes du gouvernement, en particulier au niveau du législatif et de l'exécutif. Dans nombre de pays africains, les clivages sociaux suivent les lignes de partage ethniques, régionales, religieuses ou sexospécifiques et correspondent à d'autres groupes sociaux marginalisés. Cependant, les diversités ethniques, régionales et religieuses sont les plus instables et celles qui ont la plus grande résonance politique.

Un grand nombre de pays luttent aussi pour assurer une représentation égale des hommes et des femmes. Celles-ci représentant plus de la moitié de la population du continent, la démocratie ne voudrait rien dire si elles n'étaient pas adéquatement représentées et n'avaient pas de pouvoir politique. La plupart des pays africains ne sont pas indifférents aux caractéristiques sociologiques de leur population et font ainsi un effort délibéré pour assurer leur large intégration dans les organes de représentation politique, notamment l'exécutif et le législatif ainsi qu'aux différents niveaux du gouvernement. En outre, les organes de l'État, comme la fonction publique, les entreprises d'État et les organismes gouvernementaux, sont conçus pour refléter le profil géo-ethnique du pays. Le processus de démocratisation a renforcé cette tendance, en mettant en avant les questions d'identité, de diversité, de droits collectifs et de justice sociale (encadré 1.1).

Encadré 1.1 Diversité et droits ethnorégionaux dans le système fédéral éthiopien

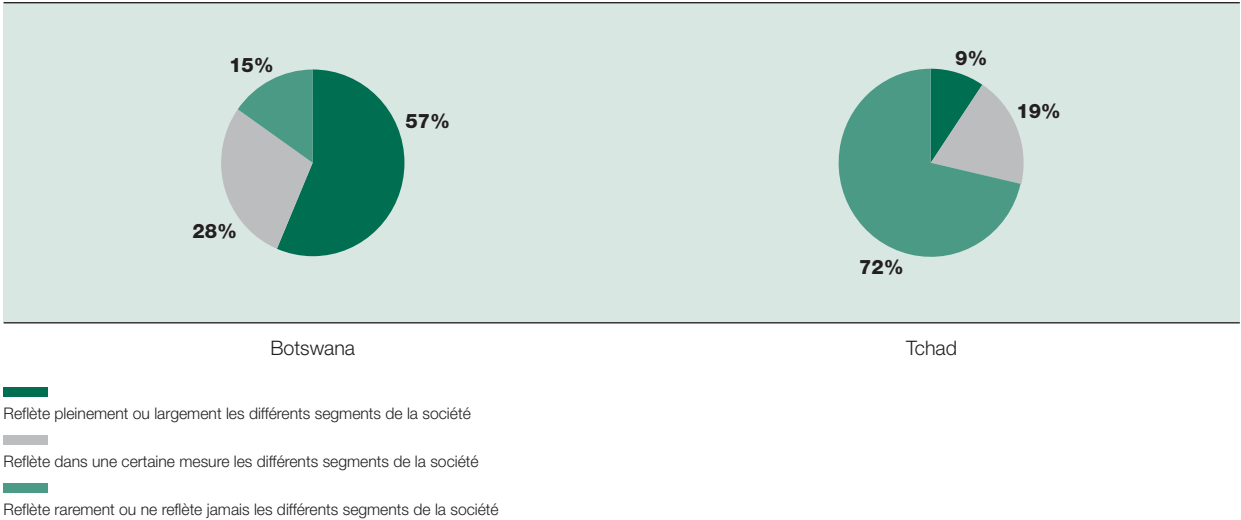
La constitution éthiopienne comporte une disposition importante sur le droit à l'autodétermination des nationalités de la fédération. L'article 39 déclare que «Toute nation, nationalité et peuple a un droit illimité à l'autodétermination jusqu'à la sécession». Le même article accorde aussi aux nations, nationalités ou populations le droit de parler et d'écrire dans leur propre langue ainsi que de promouvoir et de développer celle-ci. Ces dispositions permettent un dialogue sur le choix des moyens par les groupes et nationalités affectés et habilitent les groupes à régler leurs différends politiques à l'amiable, éventuellement jusqu'à l'autodétermination, plutôt que de recourir à la violence et à l'anarchie.

Source: Rapport de pays de l'Ethiopie

En outre, le projet sur la gouvernance en Afrique a fait apparaître de grandes divergences entre pays africains pour ce qui est de la mesure dans laquelle la composition de la haute fonction publique reflète la société (figure 1.7). Au Botswana, 57% des experts interrogés ont indiqué que le cadre des hauts fonctionnaires reflète pleinement ou largement les différentes strates de la société, alors qu'au Tchad, seulement 9% ont estimé la même chose. En moyenne, dans les différents pays couverts par le projet, 30,2% des experts ont signalé que la composition de la fonction publique reflète pleinement ou largement les différents segments de la

Figure 1.7 Opinion des experts sur la composition de la haute fonction publique au Botswana et au Tchad

Pourcentage des experts interrogés



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance.

société, 33,4% ont estimé que ce n'était le cas que dans une certaine mesure et 36,2% ont indiqué que ce n'était jamais le cas (voir aussi chapitre 5).

Représentation régionale, ethnique, religieuse et raciale

La négligence manifestée par les régimes politiques précédents, notamment les régimes autoritaires, de la nécessité d'assurer une véritable représentation sociale dans les institutions de l'État a eu de lourdes conséquences politiques et en matière de développement pour le continent. C'est la cause essentielle des conflits et des tensions inter-groupes qui dévastent certains pays africains.

La plupart des pays africains cherchent à assurer que les branches exécutive et législative du gouvernement reflètent le profil régional, ethnique, racial et religieux de la société. L'exclusion de tout groupe donne généralement lieu à des appels à lutter contre la marginalisation, l'oppression et la domination, qui débouchent souvent sur un conflit. Pour intégrer les diversités sociales dans le système politique, les pays se contentent de d'associer sous une forme ou l'autre les élites.

L'Afrique du Sud a réalisé un effort délibéré pour inclure tous les groupes raciaux et ethniques parmi les membres du Cabinet, notamment les Noirs, les Blancs et les Métis. Cependant, en raison de l'injustice historique et des privations dont ont souffert certains groupes (en particulier les Noirs) sous le régime de l'apartheid, une action de discrimination positive est exercée en faveur de ces groupes, qui a permis qu'un plus grand nombre de leurs représentants soient nommés dans des postes de l'administration, notamment au Cabinet. En Tanzanie, où il y a un gouvernement d'union pour le continent et Zanzibar, lorsque le Président de la République de l'Union est originaire d'une partie de l'Union, le premier ministre doit être originaire de l'autre partie.

La constitution du Nigéria est fondée sur le principe du «caractère fédéral» afin de tenir compte de la diversité du pays dans les nominations à des postes de l'administration. Ce principe aboutit à une arithmétique ethnique pour le partage des biens publics. Toutes les parties du pays doivent être représentées au cabinet fédéral et dans les autres organes fédéraux, notamment la fonction publique, les entreprises d'État et les sociétés publiques. Lorsqu'il choisit le cabinet, le président doit choisir au moins un individu de chacun des 36 États de la Fédération pour occuper les postes ministériels. Une commission fédérale assure l'impartialité, l'équité et la justice sociale dans la représentation des États et des groupes ethniques dans les entités fédérales de l'ensemble du pays.

Pour ce qui est de la représentativité sociale au niveau du législatif, la base géofigure de la délimitation des circonscriptions assure que toutes les parties du pays sont représentées au parlement. Dans les pays à système législatif bicaméral au centre - comme l'Afrique du Sud et le Nigéria - une chambre est constituée sur la base de la représentation équitable des États ou des régions: par exemple, le Sénat au Nigéria et le Conseil national des provinces en Afrique du Sud. La diversité géofigure est aussi généralement reflétée dans l'organe législatif des

*La négligence manifestée
par les régimes politiques
précédents, notamment les
régimes autoritaires, de
la nécessité d'assurer une
véritable représentation
sociale dans les institutions
de l'État a eu de lourdes
conséquences politiques et en
matière de développement
pour le continent*

*Les Musulmans ne
représentent au Malawi
que 13% de la population et
les Chrétiens 86%, mais un
Musulman - Baliki Muluze
- élu par le peuple, a présidé
aux destinées du pays*

unités infranationales, comme les États ou les provinces, et les conseils des administrations locales.

L'harmonie inter-religieuse existe au Malawi où les questions religieuses n'ont pas interféré avec la vie politique. Les Musulmans ne représentent au Malawi que 13% de la population et les Chrétiens 86%, mais un Musulman - Baliki Muluze - élu par le peuple, a présidé aux destinées du pays. Cela est remarquable dans un continent où la religion est une composante extrêmement sensible et fébrile qui influe sur les calculs du pouvoir politique.

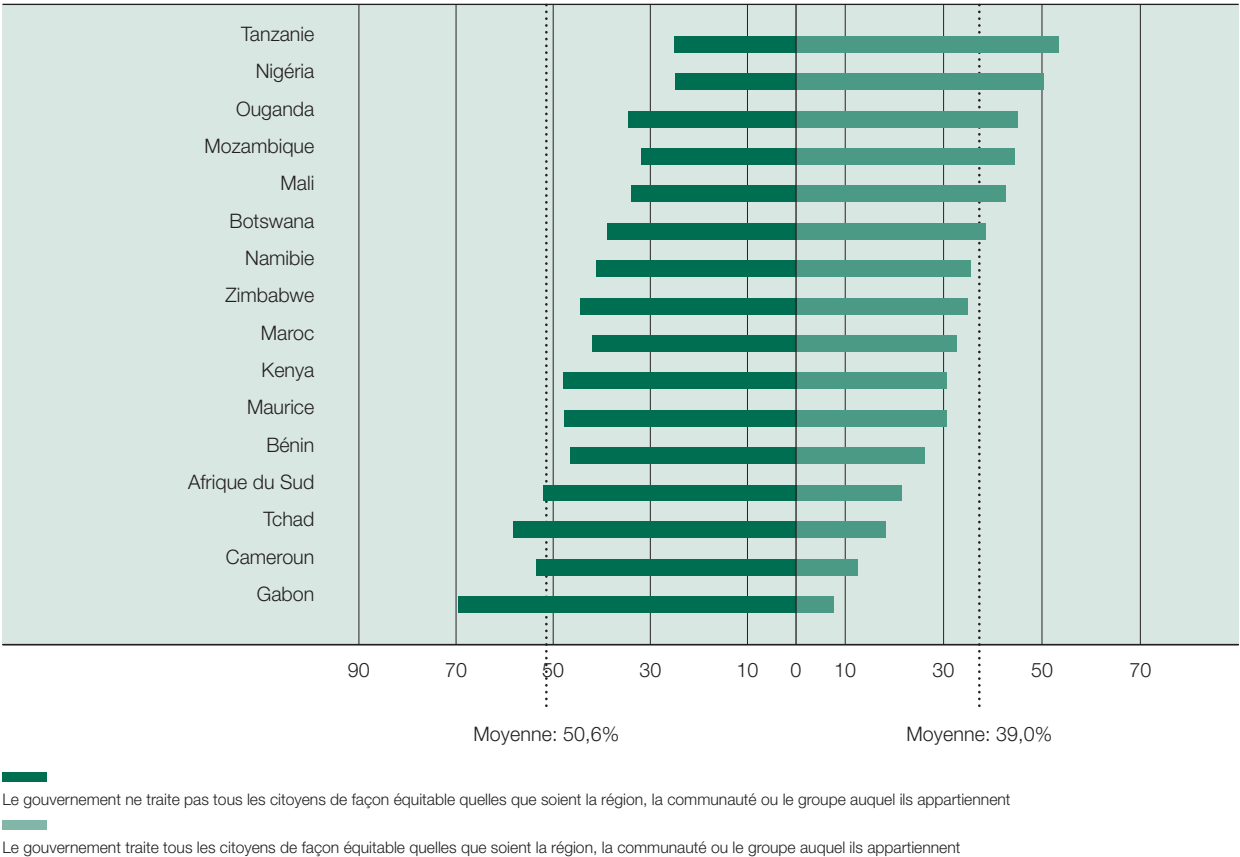
Bien que l'Ouganda fonctionne sur la base du système du Mouvement, sans parti, un effort délibéré est fait pour assurer la participation populaire aux diverses structures et organes du Mouvement et de l'État. Au parlement ougandais, cinq sièges sont réservés à des intérêts spéciaux, notamment les jeunes, les travailleurs et les handicapés.

Malgré les progrès importants réalisés par nombre de pays africains pour ce qui est de l'intégration sociale dans les organes élus du gouvernement, deux problèmes majeurs demeurent. Le premier a trait aux minorités et se présente sous différentes formes dans les pays africains. Les groupes minoritaires se plaignent souvent du fait que les groupes ethniques majoritaires qui contrôlent le pouvoir politique les traitent de façon inéquitable.

Au Nigéria, les communautés productrices de pétrole s'élèvent contre leur marginalisation dans l'allocation des gains tirés des ressources nationales, en particulier les recettes pétrolières, dans leur région. En Ethiopie, la marginalisation dont s'estime victime le groupe ethnique Oromo, qui est le plus nombreux du pays, alimente encore une insurrection armée par le Mouvement de libération de l'Oromo, qui dit agir au nom de la population. Au Sénégal, l'une des démocraties les plus stables de l'Afrique, il y a le problème de la Casamance. L'Afrique australe connaît le problème des Sans, population indigène vivant dans la pauvreté en marge de la société et proche de l'extinction culturelle. Le Groupe de travail des minorités autochtones d'Afrique australe a été établi en 1996 pour donner aux peuples San du Botswana, de Namibie, d'Afrique du Sud, de Zambie et du Zimbabwe, la possibilité de faire connaître leurs problèmes, besoins et préoccupations.

Le deuxième problème tient à la représentation et l'intégration des différentes classes sociales. Dans nombre de pays africains, l'élite politique urbaine domine le processus politique et prétend représenter l'ensemble de la société. Les paysans, qui constituent l'essentiel de la population en Afrique, n'ont pas leur mot à dire au niveau politique et ne sont pas représentés dans les organes du gouvernement. Dans le même ordre d'idées, les groupes défavorisés, comme les jeunes, les handicapés et les chômeurs, sont marginalisés dans le processus politique de nombre de pays. La situation globale est reflétée dans l'opinion des ménages interrogés (figure 1.8). Une moyenne de 50,6% des ménages dans une section représentative des pays couverts par le projet ont indiqué que le gouvernement ne traite pas tous les citoyens de façon équitable quelles que soient les régions,

Figure 1.8 Opinion des ménages sur la question de savoir si l'État traite tous les citoyens de façon équitable quels que soient la région, la communauté ou le groupe auquel ils appartiennent
 Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

les communautés ou les groupes auxquels ils appartiennent, alors que seulement 39% ont indiqué que le gouvernement traite tous les citoyens de façon juste.

Représentation des hommes et des femmes

La question de la représentation des hommes et des femmes a trait à l'intégration des femmes dans le processus politique général. Dans nombre de pays africains, les femmes représentent une part importante de la population active, notamment dans le secteur agricole et dans l'économie informelle, qui sont marginalisés dans le processus politique, alors qu'elles ont joué un rôle actif dans la lutte pour la décolonisation. S'agissant de la participation des femmes à la vie politique, trois aspects doivent être pris en compte. Premièrement, la forme et le niveau de la représentation dans les organes de gouvernement, notamment le législatif, l'exécutif, le judiciaire, la fonction publique, les entreprises d'État et les organismes

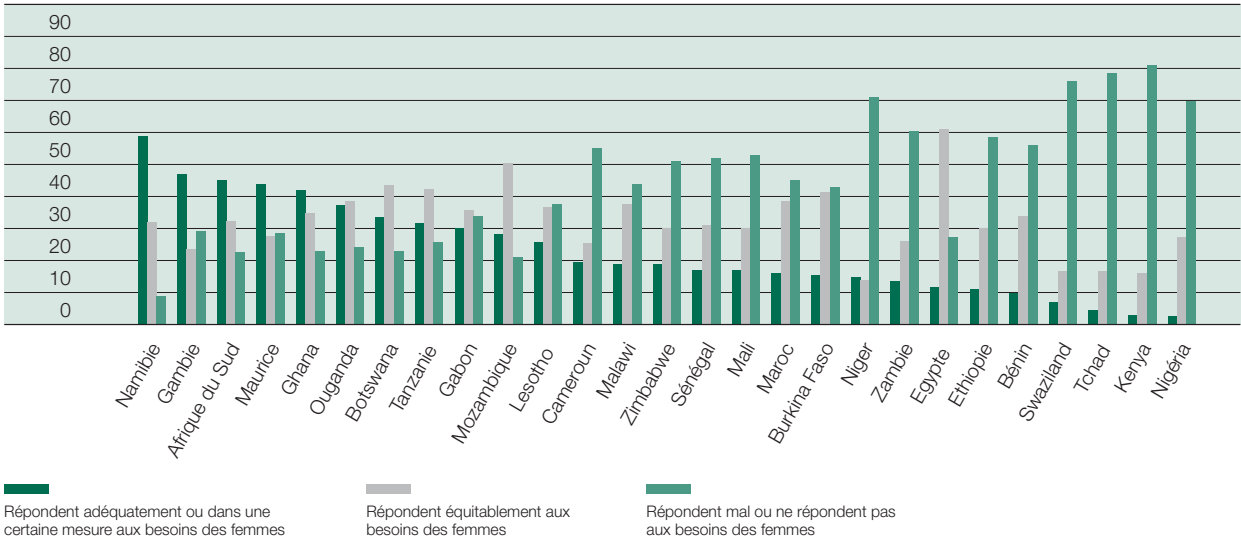
Les experts de la plupart des pays couverts par le projet paraissent sceptiques quant à la mesure dans laquelle les services publics répondent aux besoins des femmes

gouvernementaux. Deuxièmement, l’existence et l’autonomie des organisations de femmes qui peuvent faire progresser les revendications des femmes dans les domaines politique et social. Troisièmement, la contribution de ces organisations à l’autonomisation des femmes dans les processus sociaux, économique et politiques. Les experts de la plupart des pays couverts par le projet paraissent sceptiques quant à la mesure dans laquelle les services publics répondent aux besoins des femmes (figure 1.9). Sauf dans quelques pays - Namibie, Gambie, Afrique du Sud, Maurice et Ghana - les experts de tous les autres pays couverts par le projet considèrent que les services publics ne répondent pas aux besoins spécifiques des femmes.

Plusieurs facteurs font obstacle à la participation des femmes au processus politique. Le caractère patriarcal des sociétés africaines suppose des traditions, des coutumes, des lois et des usages qui écartent les femmes de la vie politique. Les femmes de nombreux pays africains sont encore considérées comme relevant naturellement à la sphère domestique, condamnées à rester en dehors des domaines public et politique. Cette culture de domination masculine recule peu à peu et les femmes commencent à faire entendre leurs voix et à trouver leur place dans le domaine politique. Le processus est graduel, lent et parfois frustrant dans nombre de pays, mais des avancées ont été faites. Certains pays ont mis en place des politiques de discrimination positive pour remédier à l’injustice historique dont ont souffert les femmes dans la gouvernance politique. En outre, des organisations internationales et continentales, comme l’Union africaine, la

Figure 1.9 Opinion des experts sur la manière dont les services publics répondent aux besoins des femmes

Pourcentage des experts interrogés, par pays



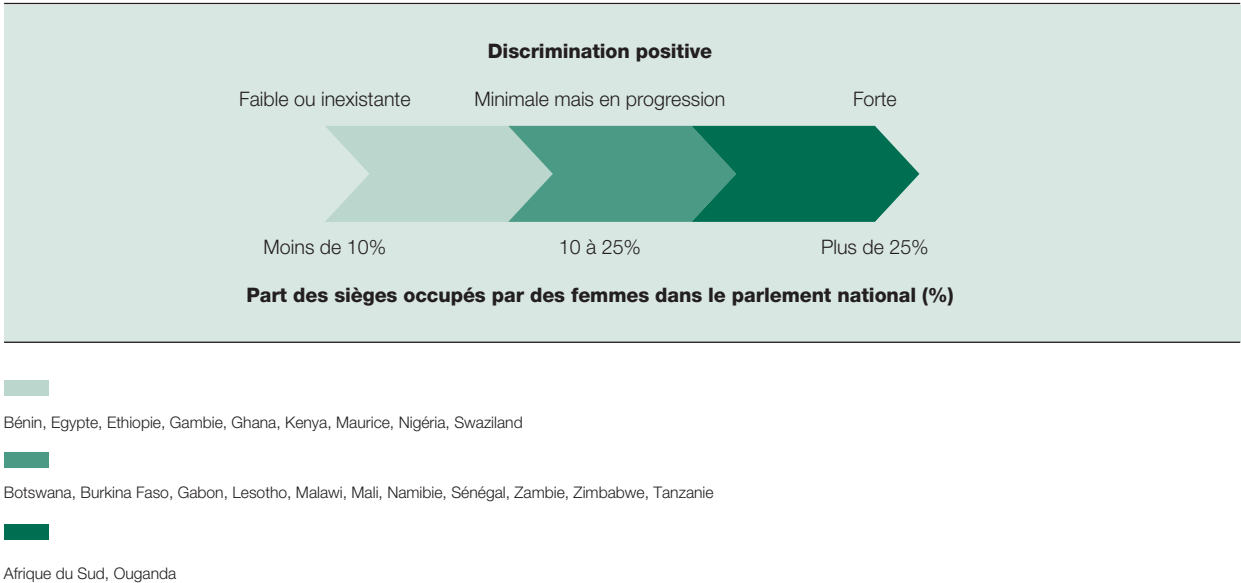
Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Commission économique pour l'Afrique et la Communauté de développement de l'Afrique australe, s'attaquent au défi de la promotion des intérêts et préoccupations des femmes en Afrique.

Les pays africains peuvent être classés en trois groupes pour ce qui est de leurs efforts de création d'un environnement politique propice à l'autonomisation des femmes (figure 1.10). Le premier groupe est constitué par les pays qui ont institué de solides politiques de discrimination positive en faveur des femmes et qui ont établi les structures et processus institutionnels nécessaires pour encourager et stimuler leur autonomisation politique. L'Afrique du Sud et l'Ouganda font partie de ce groupe. Le deuxième est celui des pays où la participation des femmes au processus politique est faible mais où des mesures modestes ont été prises pour l'améliorer. Dans cette catégorie entrent le Malawi, la Namibie, le Sénégal et la Tanzanie. Le troisième groupe est constitué par les pays ayant peu de résultats pour ce qui est de la participation des femmes à la gouvernance et au processus politique et où très peu d'efforts ou des efforts très insuffisants sont réalisés pour corriger la situation. Dans les pays de ce groupe entrent le Bénin, l'Egypte, le Ghana, Maurice et le Swaziland. Plus de 25% des sièges au parlement sont occupés par des femmes dans les pays du premier groupe, 10 à 25% dans les pays du deuxième et moins de 10% dans les pays du troisième.

Certains pays ont mis en place des politiques de discrimination positive pour remédier à l'injustice historique dont ont souffert les femmes dans la gouvernance politique

Figure 1.10 Classement des pays en fonction des politiques de discrimination positive en faveur des femmes et des niveaux de participation politique des femmes



Source: Rapports nationaux

Le Comité permanent du parlement sur la qualité de vie et la condition des femmes a aussi joué un rôle important en travaillant avec la société civile pour mettre au point l'Initiative budgétaire sur les femmes de 1995, qui visait à remédier aux obstacles à un développement socio-économique équitable en Afrique du Sud

Sous le régime d'Obote, les femmes en Ouganda n'étaient représentées ni au parlement ni dans les conseils locaux. Durant le règne despotique d'Idi Amin, les femmes étaient non seulement exclues de la gouvernance, mais les organisations de femmes ont été interdites en 1973. L'autonomisation politique des femmes en Ouganda a commencé de s'améliorer avec l'adoption d'une nouvelle constitution en 1995. Le gouvernement a fait en effet des efforts délibérés pour intégrer les femmes dans le processus d'élaboration de la constitution afin de répondre à leurs revendications et de défendre leurs intérêts. L'Assemblée constituante, qui a élaboré la constitution de 1995, comportait un représentant de sexe féminin par district et deux femmes ont siégé dans la Commission constitutionnelle de 21 membres. La constitution ougandaise de 1995 a considérablement fait progresser la participation politique des femmes à de nombreux égards.

L'Afrique du Sud a aussi enregistré des avancées importantes pour ce qui est de la participation des femmes au processus politique. La période post-apartheid a été marquée par une amélioration significative de la présence et de la participation des femmes au parlement sud-africain. Le pays est passé de la 141^{ème} à la 7^{ème} place au niveau mondial en ce qui concerne la représentation des femmes au parlement. L'ancien président du parlement sud-africain était une femme et le pays a créé de multiples structures pour suivre et encourager l'égalité entre les sexes dans les institutions publiques, y compris le Bureau de la condition de la femme au Cabinet du Président, la Commission sur l'égalité entre les sexes et le Comité permanent du parlement sur la qualité de vie et la condition des femmes. Ce Comité a aussi joué un rôle important en travaillant avec la société civile pour mettre au point l'Initiative budgétaire sur les femmes de 1995, qui visait à remédier aux obstacles à un développement socio-économique équitable en Afrique du Sud, notamment le lien entre la pauvreté et le sexe, le lien entre la politique et le budget et le développement de compétences en matière budgétaire et de sensibilisation.

En Afrique du Sud, la question de l'égalité entre les sexes est prise au sérieux dans la composition de l'exécutif et du législatif également. Au niveau de l'exécutif, des femmes ont été nommées comme ministres des affaires étrangères, des affaires foncières, de la santé et des minéraux et de l'énergie. Sur environ 350 membres de l'Assemblée nationale, 137 sont des femmes. Neuf présidents de commissions, quinze «whips» et deux présidents sont des femmes. Dans le Conseil national des provinces, on compte dix-huit représentants de sexe féminin, alors que, dans les cabinets provinciaux, neuf ministres et six vice-ministres sont des femmes.

Les pays du deuxième groupe ont établi des structures destinées à améliorer la situation des femmes dans le domaine politique. En Namibie, la constitution prévoit un cadre favorable à l'accroissement de la participation des femmes à la vie politique. Outre qu'elle affirme l'égalité des hommes et des femmes, la constitution interdit des pratiques discriminatoires en fonction du sexe. Par ailleurs, certaines politiques de discrimination positive sont en place pour promouvoir les intérêts des femmes. Immédiatement après l'accession à l'indépendance de la Namibie en 1990, des efforts délibérés ont été faits pour incorporer dans toutes

les lois du pays une perspective sexospécifique (encadré 1.2). Une Commission du développement et de la réforme du droit a été établie, comportant une sous-commission chargée des femmes et du droit. Si les femmes sont encore faiblement représentées dans l'exécutif et le législatif au niveau national (23% du parlement), elles représentent 46% de la fonction publique namibienne. En outre, une politique nationale en faveur de la parité exige du Ministère des affaires féminines qu'il encourage, coordonne, suive et évalue la problématique hommes-femmes dans tous les domaines de la vie publique en Namibie. À l'Université de Namibie, une Unité de recherche et de formation sur l'égalité entre les sexes offre des services consultatifs aux femmes et mène des recherches, alors qu'un Centre d'aide juridique informe les femmes de leurs droits. La Namibie a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1997.

Au Sénégal, des mesures positives sont prises pour mieux impliquer les femmes dans la gouvernance. La réforme constitutionnelle a conduit à la création d'un Ministère des affaires féminines qui a la responsabilité globale de la promotion des préoccupations des femmes. En 1997, le gouvernement a élaboré un Plan national d'action pour les femmes qui énonce les objectifs et les stratégies pour l'autonomisation des femmes au Sénégal. La participation des femmes à la vie politique s'est accrue comme suite à une politique de discrimination positive adoptée après les élections de 1998. Les partis politiques sont convenus de réserver un quota de 25% pour les femmes dans les nominations aux postes des partis et dans les candidatures à des postes électifs. Cela a permis d'accroître le nombre de femmes exerçant des fonctions de direction dans les partis politiques. Par exemple, le chef du Parti pour la renaissance africaine est une femme. Elle a été le fondateur et la première secrétaire du parti.

Dans les pays du troisième groupe, les dispositions constitutionnelles ou le cadre institutionnel national pour autonomiser les femmes au niveau politique sont inexistants, déficients ou non opérationnels. Les politiques sont élaborées sur une base ad hoc et non en fonction d'une série de principes et de politiques cohérents. Par exemple, au Kenya, seulement 5 des 220 sièges sont réservés à des femmes au parlement. Au Nigéria, aucun siège n'est réservé à des femmes au niveau national ou à celui des États. Sur les 36 États du pays, il n'y a pas de femme

Malgré l'évolution encourageante observée sur le plan de l'autonomisation politique des femmes dans certains pays, un domaine où les résultats restent inadéquats, est celui de la déclaration des violations des droits des femmes et de l'adoption de mesures appropriées par les organismes publics

Encadré 1.2 Autonomisation des femmes en Namibie

La loi électorale de la Namibie exige qu'environ 25% des candidats aux élections locales soient des femmes. Cette disposition a donné de bons résultats lors des élections locales de 1992 et de 1998, les femmes obtenant, respectivement, 32% et 40% des sièges. La loi de 1996 sur l'égalité des personnes mariées garantit devant la loi l'égalité des époux; elle a remplacé une loi précédente, qui considérait que les hommes étaient les chefs de ménage et empêchait les femmes mariées d'ouvrir leurs propres comptes en banque ou de posséder des biens en propre.

Source: Rapport de pays de la Namibie

*Les pays africains qui ont
adopté une démocratie
constitutionnelle
multipartite et libéralisé le
domaine politique tendent
à jouir d'une légitimité
politique considérable*

gouverneur. La seule femme gouverneur adjoint (Kofoworola Bucknor de l'État de Lagos) au cours de la quatrième République (1999–2003) a été contrainte de démissionner après des dissensions prolongées avec le gouverneur de l'État.

Malgré l'évolution encourageante observée sur le plan de l'autonomisation politique des femmes dans certains pays, un domaine où les résultats restent inadéquats est celui de la déclaration des violations des droits des femmes et de l'adoption de mesures appropriées par les organismes publics pour y remédier. Sauf en Namibie et en Afrique du Sud, l'enquête auprès des experts fait apparaître des tendances décourageantes en termes de déclaration et d'action en cas de violations des droits des femmes dans certains pays. Au Burkina Faso, au Lesotho, au Sénégal, au Gabon et en Ouganda, moins de 30% des experts interrogés ont indiqué que les organes gouvernementaux déclarent généralement les violations des droits des femmes ou que des mesures sont prises pour y remédier. Une plus grande sensibilité aux problèmes de l'égalité entre les sexes est nécessaire dans les activités des organismes publics dans ces pays.

Les pays africains n'encouragent pas tous dans la même mesure l'autonomisation politique des femmes. Certains en ont créé les bases par l'intermédiaire de la loi, avec des institutions et des processus sur lesquels de nouveaux progrès peuvent s'appuyer. De manière générale, le niveau de la participation des femmes à la vie politique est encore faible en Afrique, malgré des pays considérés comme très performants. Le plus remarquable est que les pays africains ont désormais établi des normes minimales applicables à eux-mêmes. La Communauté de développement de l'Afrique australe a fixé un objectif de 30% pour la représentation des femmes au parlement et dans les autres organes de l'État des pays d'Afrique australe d'ici à la fin de 2005.

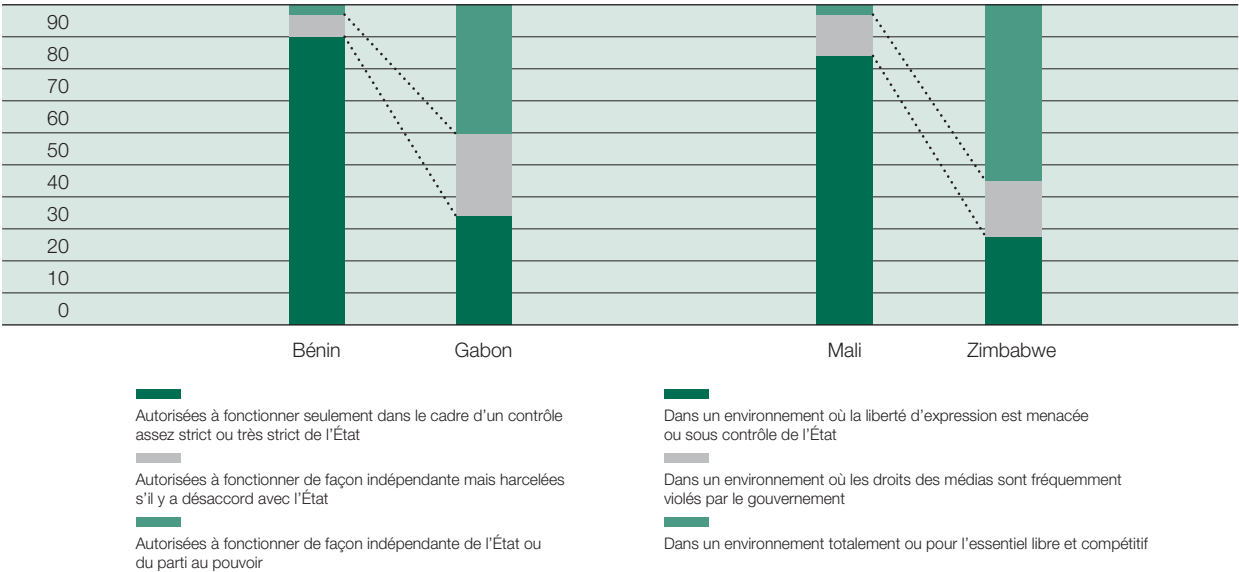
Expression publique et légitimité du cadre politique

Comme on le verra plus en détail dans le chapitre 4, la population participe à la gouvernance par divers moyens et elle peut faire entendre sa voix au-delà des institutions de l'État. Les médias, la participation à des groupes associatifs de la société civile et le vote sont autant de moyens permettant à la population de rester en contact avec le système politique et assurant le niveau de légitimité indispensable au cadre politique.

Les pays africains qui ont adopté une démocratie constitutionnelle multipartite et libéralisé le domaine politique tendent à jouir d'une légitimité politique considérable, car des voix différentes peuvent s'exprimer publiquement par le biais de divers organes. La base constitutionnelle de la gouvernance assure un gouvernement issu du consentement populaire grâce au vote et à la représentation politique, encourage la primauté du droit, garantit les droits de la population et limite les actions arbitraires de l'État. Elle élargit aussi le champ d'action politique des acteurs non étatiques qui peuvent participer à divers aspects de l'action publique et influencer sur le processus décisionnel.

Figure 1.11 Opinion des experts sur l'indépendance des organisations de la société civile au Bénin et au Gabon et sur l'indépendance des médias au Mali et au Zimbabwe

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès d'experts sur la gouvernance

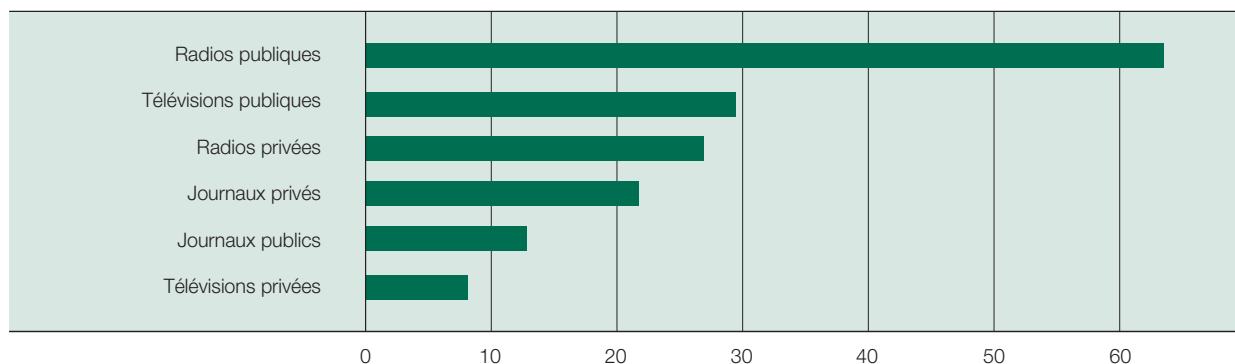
Cependant, des défis demeurent pour ce qui est de l'expansion de la sphère publique. Certains pays empêchent encore les organisations de la société civile de fonctionner en imposant des lois draconiennes sur leurs activités et en maintenant les médias sous la coupe de l'État. D'après une étude comparative des opinions exprimées par les experts de certains pays, il apparaît que le degré d'indépendance des médias et des organisations de la société civile est très contrasté (figure 1.11). Si, au Bénin et au Mali, la population estime que les organisations de la société civile ont une indépendance et une liberté relatives de fonctionnement, c'est le cas inverse au Gabon et au Zimbabwe pour ce qui est des médias, où l'héritage de l'autoritarisme n'a pas encore disparu. En moyenne, dans les pays couverts par le projet, la majorité des experts (52,2%) ont estimé que la société civile peut fonctionner de façon indépendante de l'État ou du parti au pouvoir, alors que 55,5% ont considéré que les médias opèrent dans un environnement totalement ou pour l'essentiel libre et compétitif.

Explosion des médias

La libéralisation de l'espace politique a permis aux journaux, radios et chaînes de télévisions privés de se multiplier en Afrique, a favorisé la diversification des sources d'information et d'opinions et a donné ainsi les moyens à la population d'influer sur la gouvernance. Le gouvernement ne monopolise plus la sphère politique; la population y participe aussi. Bien que les stations de radio et de télévision publiques tendent à dominer dans les ménages interrogés, les journaux privés ont déjà dépassé les journaux publics en tant que source d'information.

Figure 1.12 Opinion des ménages sur les sources d'information les plus utiles

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne pour les pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Une moyenne de 22% environ des ménages interrogés ont indiqué qu'ils préféreraient les journaux privés en tant que source d'information imprimée, contre environ 13% qui ont indiqué qu'ils préféreraient les journaux de l'État (figure 1.12).

Dans plusieurs pays africains, comme l'Afrique du Sud, le Ghana, le Mali et le Nigéria, l'implantation des médias privés est à peu près la même. Au Mali, on compte environ 30 journaux privés, 147 radios locales indépendantes, sept stations de radio publiques et une station de télévision nationale. Au Nigéria, la participation privée est désormais plus importante que la participation de l'État dans les médias imprimés et les médias électroniques. Le rôle de l'État dans les médias est aujourd'hui limité davantage à la réglementation qu'à l'investissement dans le secteur. C'est une évolution bienvenue pour l'Afrique car davantage de personnes peuvent faire entendre leurs voix et interagir avec le système politique par le biais des organes des médias.

Les stations de radio locales permettent aussi à la population d'insister sur la redevabilité et la bonne gouvernance en ayant l'œil sur les responsables locaux

Au Ghana, c'est par les médias qu'est assurée la participation publique la plus dynamique à la prise de décisions durant la quatrième République. Avec plus d'une douzaine de journaux (dix d'entre eux indépendants), quarante stations de radio environ (deux appartenant à l'État et trente indépendantes) et trois stations de télévision (deux indépendantes), les médias constituent désormais un cadre essentiel pour la discussion de la politique nationale. Les autres possibilités nouvelles de participation publique sont notamment les forums de gouvernance initiés par les institutions publiques en coopération avec d'autres agents, les audiences publiques des commissions parlementaires ainsi que les exposés et les tables rondes organisés à l'intention des parties prenantes par des groupes de la société civile, des responsables d'opinion et des groupes de réflexion.

Dans la majeure partie des pays africains, la population choisit de façon sélective les médias auxquels elle a accès. Le taux de pénétration le moins élevé est celui de la presse écrite, ce qui peut s'expliquer par le faible taux d'alphabétisation et

les forts coûts d'impression. La radio est le média le plus répandu car elle est d'un coût abordable pour la population rurale qui peut y avoir aisément accès. Pour encourager l'éducation civique et impliquer la population dans la gouvernance, certains pays favorisent l'établissement de stations de radio locales qui n'appartiennent pas à l'État. Ces radios tiennent non seulement les personnes informées des activités publiques, mais permettent aussi à la population d'insister sur la redevabilité et la bonne gouvernance en ayant l'œil sur les responsables locaux.

Il reste indispensable, pour les médias publics ou privés, de renforcer leurs capacités de façon à jouer le rôle de gardien de la responsabilité et de la transparence publiques. En tant qu'entité de surveillance, il importe que les médias maintiennent leur objectivité, rendant compte de ce dont ils sont témoins et posant des questions. Par exemple, les syndicats de journalistes africains pourraient être encouragés à adopter une charte des médias qui définirait les codes de conduite inhérents à tout média responsable. Une partie du problème du maintien de la neutralité des médias sur le continent est la très faible rémunération des membres de la profession, qui peut favoriser les pratiques d'échange de faveurs entre les rédactions et les hommes politiques, par exemple. Pour pouvoir considérer que la presse est effectivement libre, il faut que son indépendance financière soit garantie.

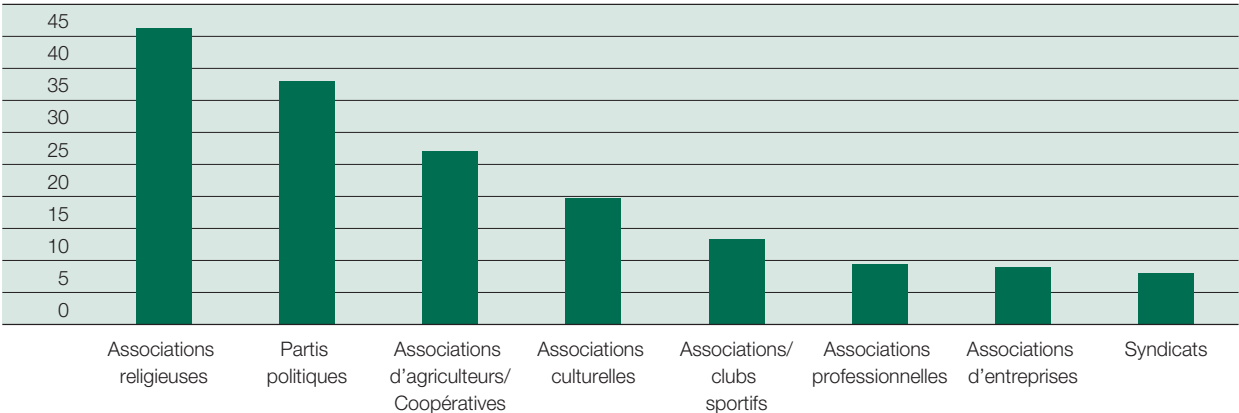
Il reste indispensable, pour les médias publics ou privés, de renforcer leurs capacités de façon à jouer le rôle de gardien de la responsabilité et de la transparence publiques

Développement de la société civile

Comme on le verra plus en détail dans le chapitre 4 également, la société civile est une autre possibilité d'engagement civique avec l'État qui encourage la légitimité du cadre politique. Le processus de démocratisation en Afrique a induit une croissance massive du secteur de la société civile. Des groupes de la société civile se sont constitués pour promouvoir et défendre les droits de l'homme, l'égalité des sexes, l'environnement, les enfants, pour faire prendre conscience des actions menées sur le plan législatif, etc. L'augmentation des financements

Figure 1.13 Participation des ménages aux associations et organisations politiques

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

fournis par les organismes donateurs à des organisations de la société civile a considérablement facilité ce processus.

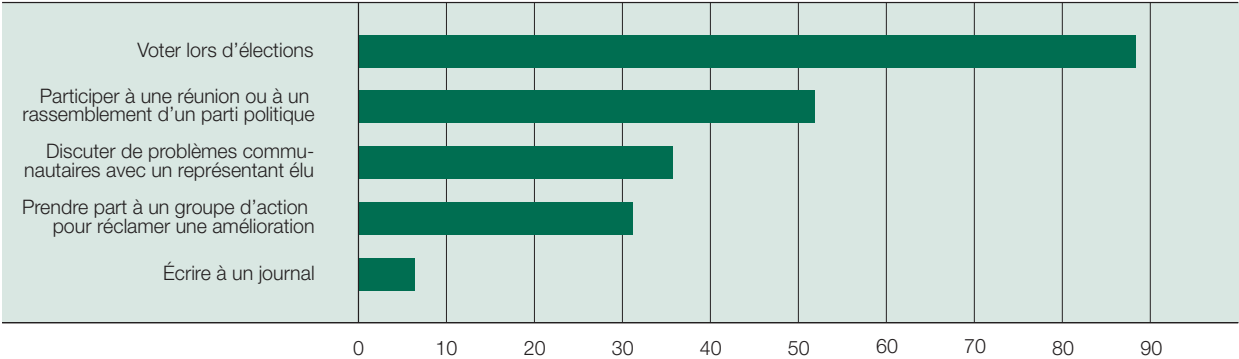
En Tanzanie, on comptait 168 associations civiles enregistrées en 1990 et plus de 9 000 en 1999. Certaines de ces associations sont très personnalisées, n'ont pas de base sociale et sont mues par des considérations financières. Les organisations non gouvernementales de nombre de pays africains permettent la socialisation politique de la population, interviennent dans le processus politique pour formuler des demandes, insistent sur une gouvernance responsable et confèrent la légitimité au système politique. Quelque 46% des ménages interrogés ont indiqué être membres d'une organisation religieuse et 38% être membres d'un parti politique, soit les plus forts pourcentages (figure 1.13). Les membres des associations professionnelles et d'entreprises et des syndicats étaient moins nombreux, avec pour tous, un pourcentage inférieur à 10% en moyenne.

Choisir par le vote

Le vote est une forme majeure de participation politique et un paramètre de la légitimité d'un système démocratique. L'enquête auprès des ménages a indiqué qu'il existait une bonne culture du vote dans nombre de pays africains, 88% des personnes interrogées allant aux urnes, ce qui fait du vote la forme la plus courante de participation aux affaires publiques, suivie par la participation à des réunions et des rassemblements des partis politiques (figure 1.14). Écrire aux journaux était l'activité civique choisie par le moins de personnes (moins de 10%).

Le nombre de votants diffère suivant les pays. Un pourcentage important de votants engendre la confiance dans le processus politique et renforce la légitimité du cadre d'action. Au Malawi, en Afrique du Sud et en Tanzanie, par exemple, le pourcentage de votants est très élevé. En 1994, environ 80% des électeurs enregistrés au Malawi ont participé aux élections parlementaire et présidentielle et

Figure 1.14 Participation des citoyens aux affaires publiques
Pourcentage des ménages interrogés, moyenne pour les pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

environ 93% ont fait de même en 1999. Lors des premières élections multiraciales tenues en 1999 en Afrique du Sud, le pourcentage de votants a été de 91%, avant de revenir à 72% en 1999. Le rapport de la Commission électorale nationale de Tanzanie indique que, lors des élections générales de 2000, 8,5 millions des 10,1 millions d'électeurs inscrits ont participé aux élections présidentielle, parlementaire et des conseils locaux, soit un pourcentage de votants de 84%.

Intégrité et légitimité du processus électoral

L'intégrité et la légitimité du processus électoral dépendent de la façon dont les diverses structures, institutions et processus liés aux élections assurent une concurrence électorale juste et impartiale. Les partis politiques, la façon dont ils ont été constitués, leurs caractéristiques et leurs activités, l'institution électorale chargée de gérer le processus électoral, la nature de la loi électorale, la crédibilité et la transparence du processus électoral et les mécanismes établis pour la résolution des conflits ou la résolution des conflits post-élections sont autant de facteurs qui déterminent la mesure dans laquelle la population a confiance dans le processus électoral et son opinion quant à la liberté et à l'équité de ce processus.

Partis politiques

Les partis politiques sont un moyen pacifique de contrôler les structures de décision du gouvernement et permettent une diversification des points de vue et des priorités d'action. Par leur intermédiaire, les problèmes peuvent être mis en évidence et les préférences indiquées par l'électorat.

Dans la plupart des pays, la concurrence électorale est le fait des partis politiques, qui sont un pilier de la démocratie représentative. Dans ces conditions, il importe de comprendre comment les partis politiques sont constitués, les règles ou procédures applicables à leur enregistrement, leur organisation interne (permettent-ils une véritable participation politique à leurs membres par le biais de processus démocratique), leur base et intégration sociales (reflètent-ils la diversité de la société) et la mesure dans laquelle tous les partis ont accès sur un pied d'égalité aux ressources électorales comme les médias, les financements et la liberté d'agir sans faire de pressions. Ces questions déterminent le degré d'institutionnalisation des partis et l'existence d'une véritable démocratie multipartite dans un pays.

Enregistrement

Les procédures et principes directeurs pour l'enregistrement des partis politiques diffèrent suivant les pays. Certains d'entre eux ont des procédures d'enregistrement des partis flexibles du point de vue administratif (Maurice, par exemple). Certains imposent des restrictions en matière d'enregistrement (Ethiopie, Ghana, Malawi, Sénégal et Afrique du Sud, par exemple). D'autres ont des procédures ou règles d'enregistrement rigides (Nigéria et Tanzanie, par exemple).

Les partis politiques sont un moyen pacifique de contrôler les structures de décision du gouvernement et permettent une diversification des points de vue et des priorités d'action

Maurice, pour sa part, applique une règle flexible pour ce qui est de la formation des partis politiques. Ceux-ci peuvent être librement formés sans être enregistrés comme association sauf s'il y a une élection

L'organe qui enregistre les partis diffère aussi d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la commission électorale enregistre les partis politiques (par exemple, Afrique du Sud, Ghana, Nigéria), alors que dans d'autres ce sont des services de l'État qui le font. Au Kenya, où les partis politiques sont enregistrés comme les autres associations ou clubs, l'enregistrement relève du Service général du registre en vertu de la loi sur les sociétés. Cette pratique a été critiquée par des juristes et des hommes politiques, mais c'est la norme légale au Kenya. Au Sénégal, le Ministère des affaires intérieures enregistre les partis politiques, alors que la Commission nationale des élections organise le processus électoral. En Ethiopie, le Bureau de l'enregistrement, qui relève du Conseil national des élections, enregistre les partis politiques et leur délivre les certificats d'enregistrement après avoir procédé aux formalités d'enregistrement nécessaires.

Maurice, pour sa part, applique une règle flexible pour ce qui est de la formation des partis politiques. Ceux-ci peuvent être librement formés sans être enregistrés comme association sauf s'il y a une élection. Les partis politiques doivent s'enregistrer auprès de la Commission de surveillance électorale avant une élection. La loi électorale ne contient pas de dispositions relatives à la formation et à l'autorisation des partis politiques, de sorte qu'aucun enregistrement de parti pour une élection n'a été refusé.

Au Ghana, la procédure d'enregistrement des partis est libérale, mais il existe quelques restrictions. Les Ghanéens en âge de voter sont libres de constituer un parti politique ou de devenir membre d'un parti, mais les partis ne peuvent être formés en fonction de caractéristiques ethniques, religieuses, régionales ou professionnelles. Pour s'enregistrer, les partis potentiels doivent présenter leurs statuts, les noms et adresses des membres du bureau national et une description de leurs symboles et ils doivent verser un droit d'enregistrement déterminé par la Commission électorale. Sept partis politiques ont présenté des candidats aux élections générales de 2000.

De même, les partis en Ethiopie peuvent être enregistrés comme partis politiques régionaux ou nationaux. Afin de pouvoir s'enregistrer comme parti national, l'organisation qui fait la demande doit compter au moins 1 500 membres fondateurs, dont pas plus de 40% venant d'une même région, et le reste venant d'au moins quatre autres régions. Pour les partis politiques régionaux, l'organisation voulant s'enregistrer doit compter au moins 750 membres, dont plus de 40% doivent venir d'une région. Si nombre de pays ont une législation qui interdit la formation de partis politiques sur la base de l'origine ethnique, la loi éthiopienne relative aux partis ne le fait pas se conformant ainsi au système de fédéralisme ethnique.

La section 19 de la constitution de l'Afrique du Sud déclare que «tout citoyen est libre de ses choix politiques, et notamment qu'il a le droit de former un parti politique, de participer aux activités d'un parti politique ou au recrutement de ses membres, de faire campagne pour un parti ou une cause politique». La loi électorale établit le cadre réglementaire pour l'enregistrement des partis politiques et

la réalisation d'activités démocratiques. L'Afrique du Sud compte environ cent partis enregistrés, qui se sont affrontés lors d'une ou plusieurs élections.

Le Nigéria et la Tanzanie ont des processus un peu plus rigides. En Tanzanie, la loi 5 de 1992 sur les partis politiques réglemente leur enregistrement. Les partis font d'abord l'objet d'un enregistrement provisoire, puis ont 180 jours pour demander leur enregistrement définitif auprès du Service du registre des partis politiques. Pour être enregistré définitivement, un parti doit d'abord être enregistré provisoirement et réunir au moins 120 membres pouvant voter aux élections parlementaires et venant d'au moins 10 régions de la République-Unie, avec au moins deux régions en Tanzanie Zanzibar et une région chacune de Zanzibar et Pemba. Là encore, les partis ne peuvent être constitués sur une base ethnique, régionale ou religieuse.

Au Nigéria, les règles pour la formation et l'enregistrement des partis politiques reposent sur la partie III de la loi électorale de 2001, qui a été controversée, et sur la section 222 de la constitution du Nigéria de 1999. Dans un jugement qui a fait date, en novembre 2002, la Cour suprême du Nigéria s'est prononcée contre certaines dispositions de la loi électorale de 2001 concernant l'enregistrement des partis. Elle les a déclarées inconstitutionnelles, nulles et non avenues. La Cour a ordonné que les associations politiques dont l'enregistrement avait été refusé par la Commission électorale nationale indépendante soient immédiatement enregistrées. Quelque 27 nouveaux partis politiques ont été enregistrés pour un total de 30 partis politiques au Nigéria. Cette interprétation judiciaire de la loi électorale a ouvert davantage l'espace politique au Nigéria et a simplifié le processus de formation et d'enregistrement des partis dans le pays.

Si les règles en matière d'enregistrement des partis diffèrent d'un pays à l'autre, les processus sont largement considérés comme équitables et transparents. Même au Nigéria, où la loi électorale a été jugée inéquitable et inconstitutionnelle, les associations politiques lésées ont dûment suivi les procédures pour contester la loi devant les tribunaux, ce qui témoigne d'une grande confiance dans le processus électoral et son mécanisme de demande de rectification et de gestion des conflits liés aux élections.

Gouvernance interne

Dans la plupart des pays africains, la gouvernance interne des partis politiques est faible. Cependant, les partis politiques ont des constitutions, des procédures et des règles internes qui, à première vue, sont démocratiques, alors qu'un grand nombre de partis font montre de tendances autoritaires. En effet, la plupart des partis doivent déterminer leur propre organisation; les lois électorales et des partis n'insistent généralement pas sur la mise en œuvre de normes démocratiques minimums pour les partis politiques. L'Éthiopie, le Kenya, le Malawi et le Sénégal rencontrent des problèmes graves de gouvernance interne des partis politiques, les pratiques non démocratiques constituant la norme. En Afrique du Sud, par ailleurs, il n'y a pas de cadre réglementaire pour la gouvernance interne des partis politiques.

Si nombre de pays ont une législation qui interdit la formation de partis politiques sur la base de l'origine ethnique, la loi éthiopienne relative aux partis ne le fait pas, se conformant ainsi au système de fédéralisme ethnique

*Dans beaucoup de pays
la gestion des partis
politiques souffre d'un déficit
démocratique, en partie
parce que les personnes
qui dirigent et financent
les partis en sont pour la
plupart les créateurs*

En Ethiopie, la plupart des partis politiques ont des structures organisationnelles formelles standards (congrès, comités centraux, comités exécutifs et unités spécialisées), qui devraient constituer la base des politiques démocratiques dans les partis, mais les règles internes font l'objet de violations grossières et une culture non démocratique prévaut, en particulier chez les dirigeants.

Certains membres des partis ont déposé des plaintes auprès du Conseil électoral national et la Haute Cour fédérale pour des violations supposées des statuts du parti. L'organisation interne des partis politiques en Ethiopie, comme dans nombre de pays africains, est dominée par des personnalités qui ont accumulé des pouvoirs considérables au détriment de la participation populaire et de l'initiative démocratique.

Au Kenya, comme dans d'autres pays, la gestion des partis politiques souffre d'un déficit démocratique, en partie parce que les personnes qui dirigent et financent les partis en sont pour la plupart les créateurs. Ces personnes tendent à s'accrocher à leurs partis et à les gérer plus ou moins comme des entreprises privées. L'orientation régionale des partis politiques exacerbe le problème de la démocratie interne. Étant donné que l'essentiel de l'appui vient généralement de la zone ou de la région dont est originaire le dirigeant, celui-ci tend à favoriser des personnes de son groupe ethnique ou de sa région pour la nomination par le parti à des fonctions électives.

Au Malawi, les partis politiques sont organisés selon une approche verticale, sans consultation de la population au niveau local et sans démocratie interne. Cela apparaît clairement dans le fait que le Front démocratique uni n'a pas tenu de convention en plus de huit ans et qu'aussi bien le Parti du Congrès que l'Alliance pour la démocratie, les deux principaux partis d'opposition, n'ont tenu qu'une seule convention depuis l'instauration du multipartisme. Les conventions devraient être des événements annuels, au cours desquels la population au niveau communautaire peut faire connaître ses positions et élire les responsables du parti. L'absence de démocratie interne a conduit à des frictions, des dissensions et des divisions. Les deux partis d'opposition au parlement du Malawi souffrent tous deux de divisions internes.

En revanche, la loi électorale au Ghana, au Mali, au Nigéria et en Tanzanie souligne le caractère démocratique des partis politiques. Au Ghana, les partis doivent tenir une conférence nationale de délégués tous les quatre ans pour élire leurs chefs. Des représentants de la Commission électorale supervisent les élections des responsables du parti pour assurer transparence et crédibilité. Au Mali, la loi exige que les partis choisissent démocratiquement leurs candidats à des postes au sein du parti et aux fonctions publiques électives, mais il y a généralement un grand écart entre les principes et la pratique. Au Nigéria, la loi électorale prévoit l'élection périodique des principaux responsables et des membres du comité exécutif ou du conseil d'administration des partis. Les partis politiques doivent donc tenir une convention annuelle. Lorsqu'ils s'acquittent de cette obligation, ils doivent tenir compte du caractère fédéral (diversifié) du pays pour l'élection des

principaux responsables du parti. La procédure de choix des candidats à des fonctions électives se fait aussi par le biais de la convention populaire du parti. En Tanzanie, la loi prévoit qu'un parti peut être radié des registres s'il ne permet pas une élection périodique et démocratique de ses dirigeants. C'est ce qui est arrivé récemment au Parti populaire tanzanien et à l'Alliance nationale populaire qui ont été radiés des registres pour n'avoir pas élu leurs responsables conformément à leurs statuts.

Partis d'opposition

Un environnement politique favorable, qui garantit la liberté d'action et une protection policière adéquate à tous les partis politiques, est indispensable pour que la compétition électorale soit libre et juste et pour que les partis politiques puissent se développer et s'institutionnaliser dans le cadre du processus démocratique.

S'agissant de la liberté d'action des partis politiques d'opposition, l'expérience est plutôt partagée. Dans presque tous les cas, la loi garantit la liberté d'action bien que la réalité diffère. Au Bénin, à Maurice et au Sénégal, les partis politiques d'opposition jouissent d'une liberté relative d'action dans leurs campagnes, réunions et autres activités, bénéficient d'une protection policière adéquate si nécessaire et peuvent librement faire connaître leurs points de vue sur les problèmes nationaux et internationaux. Plus de 70% des experts interrogés dans ces pays sont convenus que les partis d'opposition jouissent d'une sécurité raisonnable sans ingérence de l'État ou du parti au pouvoir.

Cependant, dans nombre de pays, les partis d'opposition ne jouissent pas de ces droits politiques. L'environnement est souvent très intimidant pour l'opposition, dont les partisans sont harcelés et parfois arrêtés sur la base de fausses charges par des agents de l'État agissant pour le compte du parti au pouvoir. Il y a des cas d'intimidation et de mauvaise protection par la police en Ethiopie, au Kenya, au Malawi et en Tanzanie, où 65% des experts interrogés ont indiqué que les partis politiques d'opposition jouissent de peu de sécurité, voire d'aucune sécurité.

Au Kenya, l'environnement politique général avant la défaite du régime de l'Union nationale africaine du Kenya en décembre 2002 était très contraignant, le gouvernement empêchant les partis politiques d'opposition d'agir librement. Avant l'amendement constitutionnel de 1987, les partis d'opposition devaient obtenir des autorisations lorsqu'ils voulaient tenir des réunions politiques. Les rassemblements publics étaient souvent interdits à la dernière minute, sous le prétexte fallacieux qu'ils posaient un risque pour la sécurité. À d'autres occasions, la police, agissant sur instruction de l'administration provinciale, pouvait intervenir dans les réunions des partis d'opposition. Après l'amendement de 1996, les partis politiques n'ont plus eu l'obligation d'obtenir des autorisations pour tenir des réunions, mais ont toujours été tenus d'en avertir le poste de police concerné deux semaines à l'avance. La nouvelle réglementation, cependant, n'a pas empêché le harcèlement et l'intimidation continus des partis d'opposition. Certaines parties du pays ont même été officiellement déclarées comme des zones réservées au parti au pouvoir, c'est-à-dire hors limite pour les partis d'opposition.

Pour 65% des experts interrogés, l'environnement est souvent très intimidant pour l'opposition, dont les partisans sont harcelés et parfois arrêtés sur la base de fausses charges par des agents de l'État agissant pour le compte du parti au pouvoir

En Tanzanie, l'action des partis politiques d'opposition est aussi limitée par l'État. La loi exige que les partis politiques demandent une autorisation à la police 48 heures avant toute réunion ou tout défilé. La police a utilisé cette loi à plusieurs reprises pour empêcher les dirigeants de l'opposition de tenir des rassemblements, portant ainsi atteinte à leur liberté d'organiser librement les activités politiques, comme prévu par la loi. Par ailleurs, les partis d'opposition au Malawi souffrent des activités délétères de l'« aile jeune » du parti au pouvoir, qui s'appelle les « Jeunes démocrates ». Ces derniers ont recours à l'intimidation, au harcèlement et à la violence pour perturber les rassemblements des partis politiques d'opposition. Le président et les autres responsables du parti au pouvoir, le Front démocratique uni, ont régulièrement condamné le recours à la violence politique et cherchent à se démarquer des activités des « Jeunes démocrates », bien qu'aucune sanction n'ait été prise à leur encontre.

En Afrique du Sud, le Code de conduite électoral énonce les règles de base de la participation politique et d'un comportement raisonnable de tous les partis lors des campagnes politiques et des élections, mais les activités inter-partis, en particulier durant les campagnes politiques, ont été émaillées d'accrochages politiques violents. On mentionnera notamment les heurts entre membres de l'*African National Congress* (ANC), le parti national dominant, et du parti Inkatha Freedom, puissant parti régional au Kwazulu-Natal. D'autres épisodes de violence ont été signalés lors des deuxièmes élections démocratiques (1999) entre les membres de l'ANC et du nouveau Front démocratique uni, parti constitué par un ancien membre de l'ANC. La tendance à des conflits violents entre partis politiques, qui limite leur liberté opérationnelle, a diminué peu à peu en Afrique du Sud, à mesure que le processus démocratique s'est consolidé.

Financement des partis

Les réglementations concernant le financement des partis diffèrent selon les pays. Il existe deux sources essentielles de financement: le public et le privé. Parmi les sources privées, on trouve les contributions et les donations des membres du parti et du public en général, y compris les entreprises nationales privées. La plupart des pays interdisent les sources étrangères de financement des partis politiques. Si certains pays plafonnent le montant des contributions que peuvent verser à un parti politique les particuliers et les organisations privées, d'autres n'ont pas établi de telles limites. Tous les pays autorisent le financement privé des partis politiques. Le point qui les distingue est le recours aux ressources et financements publics, pour lequel trois tendances existent. Dans certains pays, comme le Malawi, le Mali, le Nigéria et la Tanzanie, les partis politiques sont financés directement par l'État selon différentes modalités et aspects détaillés. Dans des pays comme le Ghana et le Sénégal, le soutien de l'État est partiel ou indirect. Enfin, en Ethiopie et au Kenya, par exemple, l'État ne fournit pas de financements pour soutenir les partis politiques.

Depuis 1997, les partis politiques représentés au parlement du Malawi sont financés par l'État. Une loi de 1997 a établi que 0,25% des recettes nationales devaient être réservées aux partis politiques. Au Nigéria, la section 228 (6) de la loi

électorale affecte des subventions annuelles aux partis politiques par le biais de la Commission électorale nationale indépendante sur une base juste et équitable afin d'aider les partis à s'acquitter de leurs fonctions. En Tanzanie, 2% du budget récurrent annuel sont alloués aux partis politiques, les fonds étant distribués aux partis sur la base du nombre de sièges obtenus aux élections au parlement et aux conseils locaux. Les paiements sont versés aux trésoriers des partis par le responsable du registre des partis politiques.

Le Ghana a une politique de financement partiel ou indirect par l'État des partis politiques. L'État permet l'utilisation de ses véhicules et rien de plus. Au Sénégal, l'État finance la publication des manifestes des candidats et la campagne d'affichage et fournit les locaux nécessaires aux réunions politiques. Les partis bénéficient aussi d'une couverture gratuite par les médias.

En général, le parti au pouvoir utilise de façon indue les ressources de l'État, les distribuant à ses propres fins politiques durant les campagnes et les élections. Utiliser des véhicules de l'État, détourner des fonds publics pour le parti politique et accorder des contrats aux membres du parti sont des pratiques peu recommandables qui n'encouragent pas l'égalité des conditions entre les partis politiques et nuisent à une juste concurrence entre les acteurs et les organisations politiques dans une démocratie.

Certaines mesures réglementaires sont nécessaires pour déterminer le profil financier des partis politiques, car il s'agit d'entités publiques (encadré 3.1). Autrement, les partis politiques pourraient devenir un havre pour des malversations financières par ceux qui les gèrent.

Bien que les lois électorales ou les lois relatives aux partis au Malawi, au Mali, au Nigéria et au Sénégal prévoient une vérification et un suivi réguliers des comptes des partis politiques par la commission électorale de l'État ou un autre service

En général, le parti au pouvoir utilise de façon indue les ressources de l'État, les distribuant à ses propres fins politiques durant les campagnes et les élections

Encadré 1.3 Financement des partis politiques

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale propose un cadre légal et des principes de base pour l'organisation du financement des partis. Ce cadre légal vise à «assurer que tous les partis politiques et tous les candidats sont traités de façon équitable par les dispositions légales applicables au financement et aux dépenses des campagnes». Les principes sont les suivants:

- Le système de financement d'un parti ou d'un candidat doit être transparent.
- Il ne doit pas y avoir de discrimination à l'accès aux fonds publics pour un candidat ou un parti.
- Les financements publics doivent être fournis aux partis sur une base équitable.
- Les mêmes conditions doivent être offertes à tous les partis ou candidats.

Source: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale 2002, pages 55 et 56

Le problème de l'accès aux médias durant les campagnes électorales est plus pressant dans les pays où les médias appartiennent uniquement à l'État

public, ces mesures ne sont guère mises en œuvre dans la plupart de ces pays. Dans nombre d'autres pays, les partis politiques ont une autonomie relative pour ce qui est de leurs finances et ne doivent rendre compte qu'à leurs membres. En Ethiopie et à Maurice, les dépenses pouvant être effectuées durant une campagne ne sont pas plafonnées. Les candidats et leurs partis peuvent lever autant d'argent qu'ils le souhaitent et le dépenser comme ils le veulent.

Égalité d'accès aux médias

Le principe d'égalité d'accès des partis politiques aux médias publics durant les campagnes électorales est inscrit dans la constitution et dans les lois électorales de la plupart des pays africains. Le problème est que les lois sont rarement respectées, le parti au pouvoir utilisant sa position pour créer un accès inégal à la couverture des médias en sa faveur. Les partis prenantes des organisations de la société civile et des partis d'opposition pourraient avoir à exercer des pressions politiques et à obtenir une intervention judiciaire pour contraindre le parti au pouvoir et les médias publics de respecter les lois sur l'égalité d'accès.

Le problème de l'accès aux médias durant les campagnes électorales est plus pressant dans les pays où les médias appartiennent uniquement à l'État. En Afrique du Sud, au Ghana et au Nigéria, qui ont des stations de radio, des chaînes de télévision et des journaux privés indépendants, il est difficile de museler les partis politiques d'opposition dans l'espace public d'information. L'aptitude des partis d'opposition à accéder aux médias dépend dans une large mesure des ressources qu'ils sont prêts à consacrer à la diffusion de l'information. Ce n'est pas une question de disponibilité des moyens.

En Tanzanie, la section 53 de la loi électorale de 1985 garantit l'égalité d'accès à la couverture des médias publics pour tous les partis politiques durant les campagnes électorales. Malgré les directives données par la Commission électorale nationale aux médias d'État, de nombreuses plaintes ont été déposées selon lesquelles les partis d'opposition n'ont pas bénéficié d'un accès égal aux médias publics lors des élections de 2000. Le Comité de surveillance électorale de la Tanzanie a observé que les chefs de l'opposition hésitaient à utiliser les médias publics par crainte «d'être assujettis à des formalités administratives inutiles» (TEMCO 2000).

Au Malawi, la loi sur le parlement et la presse prévoit que chaque parti politique a le droit de demander que les grands thèmes de sa campagne soient diffusés par la *Malawi Broadcasting Corporation* (MBC) ainsi que dans chaque journal distribué dans le pays. En outre, la loi exige de la MBC qu'elle reste neutre dans sa façon de transmettre l'information. Tous les partis politiques et groupes de pression sont censés devoir bénéficier d'un même écoute, mais des dirigeants de la société civile et des partis d'opposition ont prétendu que le parti au pouvoir a dominé les ondes durant la campagne électorale de 1999. Cinq agents de la MBC ont prétendu qu'ils avaient été licenciés pour des raisons politiques peu après les élections et ont saisi le médiateur pour obtenir réparation. De fait, un

ancien assistant contrôleur des programmes a témoigné devant un tribunal que la MBC serait toujours le porte-parole du parti au pouvoir².

L'Union nationale africaine du Kenya a quasiment monopolisé le seul média public, la *Kenya Broadcasting Corporation* (KBC). Ce parti a bénéficié d'une couverture beaucoup plus importante que les partis d'opposition sur les stations de radio et de télévision de la KBC. Quelque 36% des experts interrogés au Kenya et 56% des experts interrogés au Malawi ont indiqué que les partis d'opposition n'ont pas aisément accès aux médias et à d'autres ressources publiques. La situation est meilleure au Mozambique et au Cameroun, où, respectivement, 85% et 74% des experts interrogés, ont signalé que les partis d'opposition ont un accès satisfaisant ou équitable aux médias et aux autres ressources publiques durant les campagnes électorales. Globalement, la majorité des experts interrogés dans les pays couverts par les projets (69,5%) ont considéré que les médias étaient également accessibles à tous les partis enregistrés, alors que seulement 19,4% ont estimé que ce n'était pas le cas.

Un effort délibéré a été fait au Mali. Le Comité national pour l'égalité d'accès aux médias publics a été établi pour assurer l'équilibre et le pluralisme de l'information sur les différentes sensibilités politiques, économiques, sociales et culturelles du pays ainsi que pour garantir une gestion équitable des créneaux de télévision et de radio et de l'espace éditorial consacrés aux candidats et à l'information politique durant les campagnes électorales. Le Haut Conseil de la Communication réglemente la couverture par les stations de radio et les journaux indépendants des campagnes politiques durant les campagnes électorales. Cette stricte politique réglementaire a permis d'assurer un meilleur accès aux médias publics des partis d'opposition au Mali.

Composition des partis

Dans nombre de pays africains, les partis politiques sont le reflet de la diversité régionale, ethnique et sociale du pays. Il y a deux raisons essentielles à cela. Premièrement, la logique de la compétition électorale fait qu'il est impératif pour un parti de refléter les caractéristiques sociales de ses mandants afin de s'assurer leurs votes. Deuxièmement, la plupart des pays veillent légalement à ce que les partis politiques soient représentatifs de l'ensemble de la société.

Au Ghana, au Nigéria et en Tanzanie, il est clairement déclaré dans la loi que les partis politiques doivent être hétérogènes et refléter la structure sociale du pays. Les partis ne peuvent être constitués sur des bases ethniques, régionales ou religieuses. Au Nigéria, les dirigeants des partis politiques doivent être représentatifs du «caractère fédéral» du pays.

Permettre l'organisation des partis politiques selon des critères ethniques aboutit à un large éventail de partis de différentes compositions ne nuisant pas à la diversité du pays. Les partis ethniques reflètent la structure sociale de leur zone ethnique, alors que le parti national doit avoir une orientation et une perspective nationales. Mise à part la dispersion géofigure, les partis politiques cherchent

Le Comité national pour l'égalité d'accès aux médias publics a été établi pour assurer l'équilibre et le pluralisme de l'information sur les différentes sensibilités politiques, économiques, sociales et culturelles du pays ainsi que pour garantir une gestion équitable des créneaux de télévision et de radio et de l'espace éditorial consacrés aux candidats et à l'information politique durant les campagnes électorales

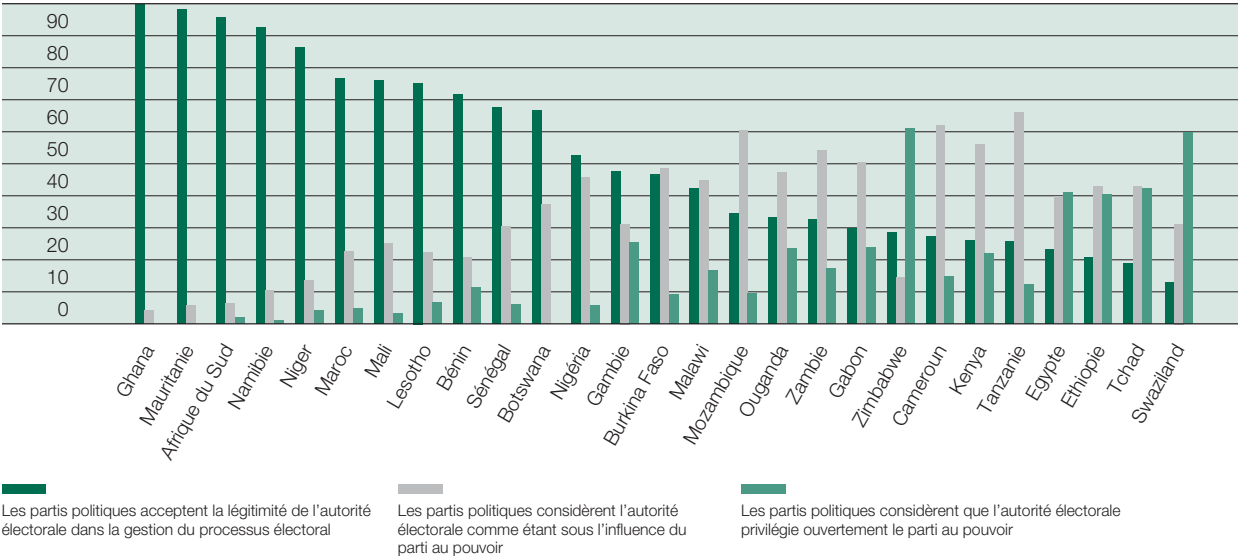
aussi à intégrer les différents intérêts sociaux du pays, comme ceux des femmes et des jeunes. Le problème à cet égard est que les ailes féminines ou jeunes des partis, si elles permettent bien la mobilisation des groupes sociaux à des fins électorales, ne sont guère reflétées dans la composition de la direction des partis.

Commissions électorales

Les fonctions dont s'acquittent les commissions électorales sont semblables dans la plupart des pays. Ces commissions s'occupent de tous les aspects des élections, y compris l'inscription sur les listes électorales, l'établissement de ces listes, l'enregistrement des partis politiques et l'organisation des élections. Le principal enjeu en ce qui concerne les commissions électorales consiste à garantir leur autonomie afin d'assurer des élections libres, équitables et crédibles. Les questions qui se posent sont les suivantes: quel devrait être le cadre juridique de l'établissement de la commission électorale, combien de commissions sont nécessaires pour gérer les élections, comment la commission électorale devrait être constituée, quel devrait être le mode de nomination et la durée du mandat des membres, comment les commissions devraient être financées, quelles sont les structures opérationnelles les plus aptes à faciliter la conduite des élections et à qui la commission devrait-elle rendre des comptes.

Ces questions sont très controversées et suscitent de vifs débats dans nombre de pays. C'est pourquoi les opinions des experts sur la légitimité de l'autorité électorale ont largement différé selon les pays (figure 1.15). En Afrique du Sud, au

Figure 1.15 Opinion des experts sur la légitimité de l'autorité électorale
Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Ghana, à Maurice, en Namibie, au Niger, au Maroc, au Mali, au Lesotho, au Bénin, au Sénégal, au Botswana et au Nigéria, les experts interrogés ont indiqué que les partis politiques acceptent généralement la légitimité de l'autorité électorale dans la gestion du processus électoral, alors qu'en Gambie, au Burkina Faso, au Malawi, au Mozambique, en Ouganda, en Zambie, au Gabon, au Zimbabwe, au Cameroun, au Kenya, en Tanzanie, en Egypte, en Ethiopie et au Tchad, la crédibilité de l'autorité électorale est mise en cause. L'opinion exprimée au Swaziland est un cas extrême, les experts interrogés estimant que l'autorité électorale est très partisane et privilégie ouvertement le parti au pouvoir.

En théorie, la plupart des pays disposent d'un cadre juridique qui soutient l'autonomie des institutions électorales. En Tanzanie, par exemple, l'article 74 (7) de la constitution déclare que «pour mieux s'acquitter de ses fonctions, la Commission électorale doit être un service autonome». En outre, l'article 74 (11) est libellé comme suit: «La Commission électorale n'est tenue de respecter ni les ordres ni les orientations donnés par un individu ou un service gouvernemental quel qu'il soit ni les vues d'un parti politique quel qu'il soit». En Afrique du Sud, l'autonomie de la Commission électorale est fortement réaffirmée par la constitution de 1996. Le chapitre 9 déclare que cet organe doit être indépendant et assujéti seulement à la constitution, et qu'il doit être impartial et exercer ses pouvoirs et s'acquitter de ses fonctions sans craintes ni préjugés. La Constitution ne déclare en outre qu'aucune personne ni aucun organe ne peut interférer avec le fonctionnement de cette institution qui n'a à rendre de compte qu'à l'Assemblée nationale pour ce qui est de la façon dont elle a rempli ses fonctions. Dans la plupart des pays, toutefois, le fonctionnement opérationnel de la commission électorale est souvent à la traîne par rapport aux dispositions juridiques.

La plupart des pays ont choisi d'avoir un seul organe électoral national pour s'occuper des questions électorales. Dans d'autres, plus d'un organisme se voient confier des responsabilités électorales. Au Nigéria, par exemple, la Commission électorale nationale indépendante s'occupe des élections au niveau fédéral et des États et les Commissions électorales indépendantes des États s'occupent également des élections au niveau des administrations locales. À Maurice, la Commission des frontières électorales délimite les circonscriptions et fixe les frontières électorales et la Commission de surveillance électorale est chargée d'organiser les élections.

La composition et la nomination des membres de la commission électorale donnent lieu à des controverses car elles influent directement sur l'autonomie des institutions électorales. On distingue deux questions indépendantes. De combien de membres ces institutions devraient-elles être constituées et comment ceux-ci devraient être choisis? Dans nombre de pays, comme en Afrique du Sud, en Ethiopie, au Ghana et au Nigéria, par exemple, le président désigne les membres de la commission électorale, parfois avec l'approbation du parlement. Des normes minimales de qualification, d'expérience et, éventuellement, de neutralité sont généralement fixées, mais la mesure dans laquelle le président et, par conséquent, le parti au pouvoir contrôlent les institutions électorales reste un sujet de contro-

*Dans un plus de la moitié
des pays où l'enquête a
été conduite, la crédibilité
de l'autorité électorale
est mise en cause*

La principale question est de savoir si la commission devrait être un organe compact de quelques personnes ou une grande institution reflétant la diversité sociale du pays

verses. Les commissions électorales nommées par le président s'attirent souvent des critiques sévères de la part des principales parties prenantes dans le pays, y compris les organisations de la société civile, les partis politiques d'opposition et le public en général, en particulier lorsque la performance de ces commissions tombe au-dessous du niveau acceptable.

Le problème de la nomination des membres de la commission électorale est problématique dans nombre de pays, qui doivent innover. Au Mali, le président nomme les membres de l'institution électorale et la pratique veut généralement que ce soit un groupe équilibré et de composition plurielle. La Commission électorale nationale indépendante comprend des représentants du gouvernement, des partis politiques d'opposition siégeant au parlement et des organisations de la société civile.

Le Kenya a modifié ses modalités de nomination des membres de la commission électorale. Précédemment, le président choisissait les membres, mais après les négociations du Groupe parlementaire inter-partis de 1996, il a été convenu que les partis parlementaires désigneraient, sur la base du nombre de sièges de chacun au parlement, les membres de la commission à nommer par le président. Autrement dit, la commission est bipartisane ou inter-partis.

La Namibie a adopté un système fondé sur le mérite pour la nomination des membres de la commission électorale. La loi de modification électorale de 1994 exige que les candidats à la commission électorale soient sélectionnés par un comité spécial. Ce comité recommande huit candidats au président, qui en nomme cinq.

La principale question est la question de savoir si la commission devrait être un organe compact de quelques personnes ou une grande institution reflétant la diversité sociale du pays. Au Nigéria, par exemple, en vertu de la constitution de 1979, la Commission électorale fédérale comprenait 25 membres à plein temps, dont dix-neuf représentaient les dix-neuf États de la Fédération et les autres étaient nommés par l'administration fédérale. On a considéré que cette pratique était difficilement gérable et pouvait donner lieu à des conflits internes et externes. En 1987, une structure beaucoup plus compacte de neuf membres a été mise en place, aucun ne représentant un État particulier. La nouvelle structure reflétait cependant la grande diversité ethnique du pays aux niveaux communal et régional (Adele-Jinadu 1994). Le Ghana et la Tanzanie ont chacun sept commissaires électoraux et l'Afrique du Sud en a cinq, dont l'un doit être un magistrat. Il est difficile de recommander un nombre uniforme de membres pour les commissions électorales car les difficultés des élections diffèrent selon les pays. Il faut surtout s'attacher à choisir une taille qui ne soit pas ingérable et ne freine pas les opérations.

Le financement des commissions électorales est l'un des moyens par lesquels l'exécutif peut peser sur leurs activités et compromettre leur autonomie. Dans la plupart des pays, l'exécutif décide du financement de la commission et contrôle

ses décaissements. Bien que ce soit le parlement qui alloue généralement le budget, c'est habituellement l'exécutif qui propose le niveau de financement pour l'agence électorale. Dans nombre de pays, les commissions électorales ne se voient affecter aucun fonds et doivent demander des ressources à l'exécutif. L'autonomie de financement est nécessaire et peut être favorisée par l'affectation de fonds réservés à la commission dans des comptes séparés et indépendants, comme le *Revenue Consolidated Fund* prôné pour le Nigéria, car l'argent destiné aux commissions électorales n'est régulièrement pas fourni à temps ou est insuffisant. Au Malawi, la présidence de la commission électorale s'est plainte du refus par le gouvernement de débloquent des fonds pour la commission afin qu'elle puisse commencer à planifier les élections tripartites de 2004. L'élection risquait de tourner à la catastrophe si les fonds n'étaient pas débloquentés à temps (Semu-Banda 2002).

Dans les pays où la participation populaire a été limitée, les désaccords politiques sur la loi électorale abondent

Crédibilité et transparence du processus électoral

Les élections sont un élément important de la démocratie libérale. Elles sont un moyen viable d'assurer un processus ordonné de succession et de changement à la tête de l'État ainsi qu'un instrument d'autorité et de légitimité politiques. Le processus électoral est le mécanisme par lequel les élections peuvent avoir lieu. Parmi les aspects de ce processus figurent la nature du système électoral et de la loi électorale, l'inscription des électeurs et la présentation de listes électorales, le scrutin, le décompte des voix, la déclaration des résultats et les mécanismes de gestion des conflits électoraux durant la période post-électorale. La commission électorale revêt un rôle central dans le processus électoral.

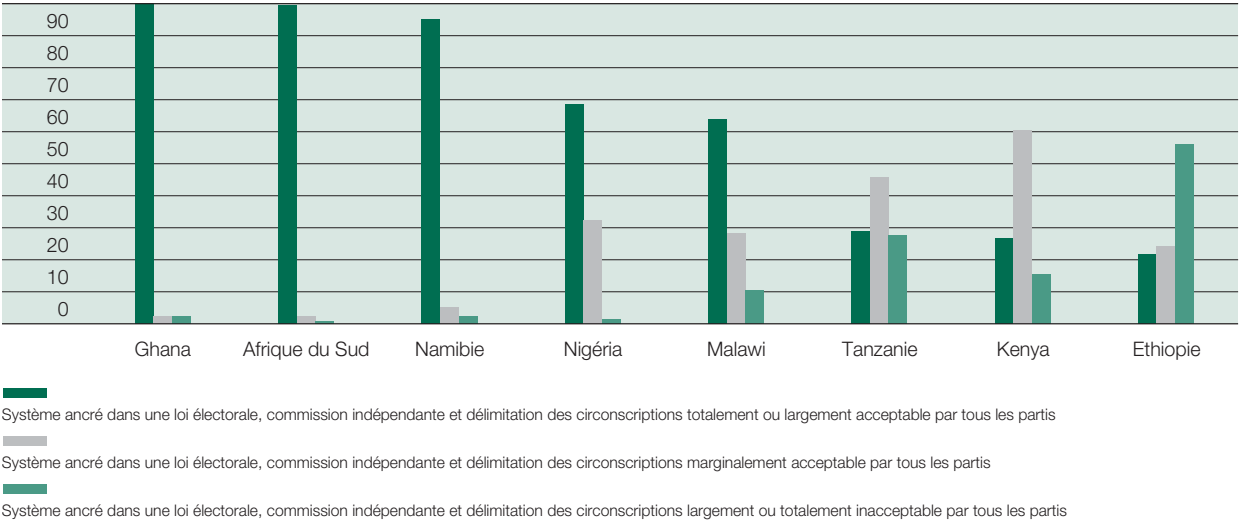
La loi électorale détermine la substance et fixe le cadre de l'ensemble du processus électoral. Elle est adoptée par le parlement après de larges consultations avec les différents groupes d'intérêt de la société. Mais dans les pays où la participation populaire a été limitée, les désaccords politiques sur la loi électorale abondent. Par exemple, au Nigéria, la rapidité avec laquelle le parlement a adopté la loi électorale de 2001, les modifications que l'exécutif aurait apportées à ce texte et les dispositions de la loi concernant l'enregistrement des partis politiques et le calendrier des élections ont donné lieu à de vives controverses. Dans ce contexte une coalition de groupes de la société civile a constitué le Réseau de la réforme de la loi électorale afin de contribuer au processus.

Les lois électorales du Kenya et du Mali font aussi l'objet d'un examen, les partis politiques d'opposition et les organisations de la société civile demandant leur réforme. Les experts interrogés ont indiqué que les lois électorales de la Gambie et du Niger sont crédibles, mais plus de 70% des experts au Swaziland ont considéré que la loi électorale n'assure pas l'indépendance du système électoral.

Le système électoral, base sur laquelle les votes sont transformés en sièges, en particulier au parlement, découle de la loi électorale. La Namibie et l'Afrique du Sud ont un système de représentation proportionnelle, alors que l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Nigéria et la Tanzanie ont un système de scrutin majoritaire à un tour. Le système de représentation proportionnelle, appelé aussi

Figure 1.16 Opinion des experts sur la crédibilité du système électoral

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA Enquête auprès des experts sur la gouvernance

Les experts interrogés ont indiqué que les lois électorales de la Gambie et du Niger sont crédibles, mais plus de 70% des experts au Swaziland ont considéré que la loi électorale n’assure pas l’indépendance du système électoral

parfois système de «représentation intégrale» est un système où il y a de multiples gagnants qui permet la représentation à l’assemblée législative en fonction de la proportion de voix obtenues par les divers partis ou les candidats. Le système de scrutin majoritaire à un tour est fondé sur le principe d’un seul gagnant, ce qui accroît les enjeux du débat politique. Un système électoral assurant une représentation intégrale et large, en particulier dans les sociétés plurielles, est souvent nécessaire pour atténuer les tensions et les conflits associés aux élections. Au Ghana, en Afrique du Sud, en Namibie, au Nigéria et au Malawi, le système électoral est assez crédible, mais il y a des doutes quant à sa crédibilité en Tanzanie, au Kenya et en Ethiopie (figure 1.16). En moyenne, sur l’ensemble des pays couverts par le projet, la majorité des experts (62,1%) a estimé que le système électoral était crédible, car il était totalement ou largement accepté par l’ensemble des partis, alors que seulement 16,9% ont estimé qu’il ne l’était pas. Pour ce qui est de la transparence, toutefois, la majorité des experts (47,6%) ont estimé que le système électoral n’était pas transparent, alors que seulement 20,6% ont estimé qu’il était totalement ou largement transparent.

L’inscription des électeurs et la présentation des listes électorales sont déterminants pour le succès des élections. L’inscription des électeurs est un droit fondamental des citoyens qui, s’il n’est pas géré correctement, peut être le point de départ de manipulations électorales. Ainsi, dans un pays, comme le Nigéria, les partis politiques considèrent que l’inscription sur les listes électorales est la première étape dans leur positionnement pour gagner les élections. Ils s’emploient donc à mobiliser leurs cadres pour participer à cet exercice (Jinadu 1997). Dans la plupart des pays, la commission électorale enregistre les électeurs, cette

activité exigeant des financements adéquats et une capacité institutionnelle dotée de compétences logistiques et techniques.

Certains pays ont mis en place des procédures très méthodiques et rigoureuses pour l'inscription des électeurs, qui sont généralement dénuées de problèmes et acceptées par la population. À Maurice, la loi électorale prévoit la nomination des responsables de l'enregistrement et l'établissement des listes électorales sur une base annuelle par des agents se rendant au domicile des électeurs. La loi exige aussi que la population soit informée lorsque la liste électorale ou le registre des électeurs est prêt par la *Government Gazette* et au moins trois journaux à diffusion nationale. Les individus peuvent vérifier leur nom et état civil sur les listes électorales et les partis politiques peuvent s'assurer que leurs membres sont inscrits. Elle prévoit aussi des procédures détaillées pour l'examen des plaintes en cas d'omissions ou d'erreurs dans l'état civil.

En Ethiopie, l'inscription sur les listes électorales est l'une des questions les moins controversées du processus électorale du pays, car la procédure est jugée crédible et transparente et est généralement acceptée par la population. La loi électorale de l'Ethiopie permet à toute les personnes de nationalité éthiopienne, âgées d'au moins 18 ans et ayant résidé dans le pays pendant au moins deux ans de s'enregistrer. L'obligation de résidence est supprimée pour toute personne s'étant trouvée en dehors de sa circonscription par crainte de persécutions politiques, pour participer à la lutte armée contre le régime précédent ou pour s'acquitter de certaines fonctions ou réaliser un voyage d'études. Le manuel établi par Conseil électoral national à l'intention des responsables des élections détaille le processus d'inscription sur les listes électorales. La plupart des experts interrogés considèrent que l'enregistrement des électeurs, le vote et le processus de décompte des voix sont transparents au Botswana, en Gambie et à Maurice.

En revanche, le processus d'enregistrement des électeurs a été moins net au Ghana, au Mali et au Nigéria, la présentation des listes électorales suscitant rancœur et plaintes de la part de l'électorat et des partis politiques. Au Mali, l'une des raisons pour lesquelles la cour constitutionnelle a annulé le premier tour des élections législatives de 1997 a été les irrégularités observées dans les listes électorales. Au Ghana, durant les élections de 2000, l'une des principales allégations d'irrégularité a aussi concerné les listes électorales. D'aucuns ont prétendu que s'y étaient inscrits des électeurs mineurs et que des électeurs étaient inscrits plusieurs fois.

Le Nigéria a également dû faire face à une controverse majeure durant les élections générales de 2003. Le Parti démocratique national a traduit en justice la Commission électorale indépendante, lui reprochant de ne pas avoir respecté les dispositions de la loi électorale sur la présentation des listes électorales. Au Kenya, l'enregistrement des électeurs s'est heurté à des problèmes logistiques. Le premier est l'utilisation des cartes nationales d'identité comme base de l'enregistrement. La délivrance des cartes étant très inefficace, un grand nombre de citoyens n'ont pas reçu leurs cartes à temps et n'ont pu par conséquent s'inscrire

*Dans la plupart des pays,
la commission électorale
enregistre les électeurs,
cette activité exigeant des
financements adéquats et
une capacité institutionnelle
dotée de compétences
logistiques et techniques*

sur les listes. L'orthographe incorrecte des noms des électeurs enregistrés pose aussi des problèmes.

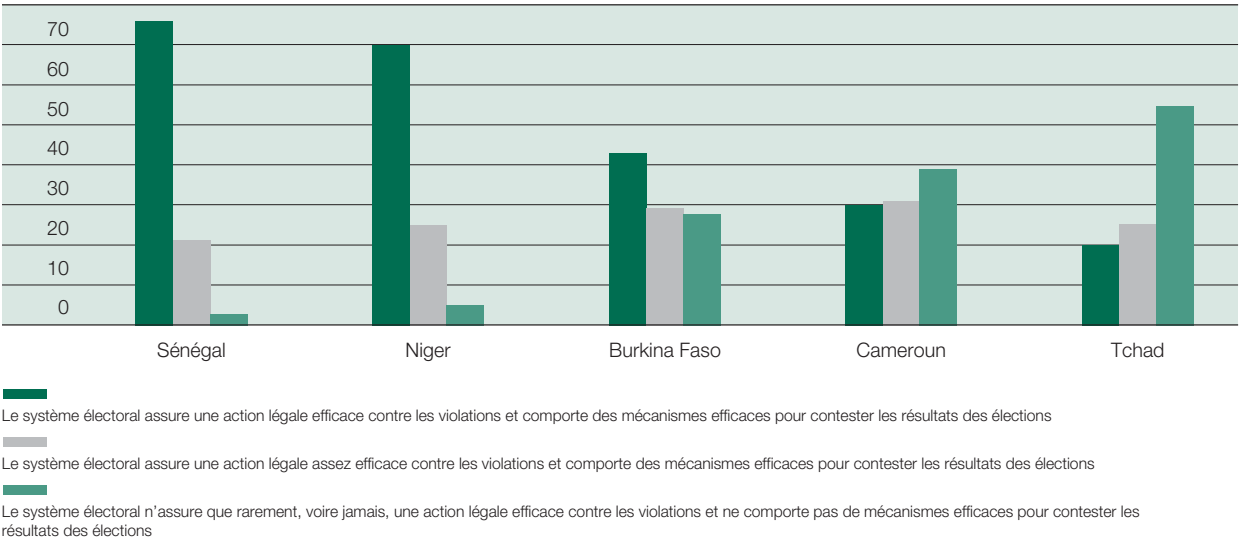
La plupart des pays ont des structures permettant de réduire les conflits post-électoraux. En Ethiopie, la commission électorale s'occupe des pétitions et plaintes concernant la conduite des élections. Au Nigéria, ce sont les tribunaux qui le font et en Afrique du Sud les tribunaux électoraux prennent en charge les conflits post électoraux. Au Ghana, au Kenya, au Malawi, à Maurice et en Tanzanie, les tribunaux ordinaires s'occupent des litiges concernant les élections.

La nature de ces structures n'est pas en soi un problème; ce qui importe, c'est la mesure dans laquelle elles peuvent de façon crédible résoudre les conflits post électoraux. Leur aptitude à cet égard dépend de plusieurs facteurs, y compris leur autonomie, les ressources dont elles disposent et les conditions et le cadre général prescrit pour que les demandes de réexamen puissent être déposées. Au Sénégal, au Niger et au Burkina Faso, le système électoral est considéré comme disposant de mécanismes efficaces de gestion des conflits en cas de contentieux électoral - ce qui n'est pas le cas du Cameroun et du Tchad (figure 1.17).

En Ethiopie, par exemple, il existe des comités chargés de recevoir les doléances à tous les niveaux, y compris dans les bureaux de vote de Kebele et de Woreda.

Figure 1.17 Opinion des experts sur le degré de contrôle des élections assuré par le système électoral

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Etant donné que ces comités sont présidés par les responsables électoraux à tous niveaux, ils ne sont pas indépendants et ne peuvent pas prendre en compte les plaintes sur les points pour lesquels le responsable électoral a déjà statué. Les comités sont donc soumis au bon vouloir des responsables électoraux et ne peuvent jouer un rôle d'arbitre entre le Conseil électoral, les électeurs et les candidats. La Commission éthiopienne des droits de l'homme a conclu que «le comité chargé de recevoir les doléances est établi par le parti au pouvoir et est fidèle à celui-ci, ce qui est un obstacle à des élections libres et équitables», ajoutant que «aussi longtemps que ce comité partisan existera, les efforts faits par l'opposition seront vains. Le processus de démocratisation lui aussi ne pourra se poursuivre que de manière laborieuse et déficiente». (EHRCO 2001, p. 44).

En Tanzanie, seules les élections aux conseils locaux et parlementaires peuvent être contestées devant les tribunaux, pas les élections présidentielles. Les résultats finals proclamés par la commission électorale ne peuvent être remis en cause. Les tribunaux en Tanzanie sont très crédibles et ont annulé les résultats de plusieurs élections des partis au pouvoir comme des partis d'opposition, mais le coût élevé du litige rend prohibitif la remise en cause des résultats des élections, en particulier par les pauvres. Un dépôt de 5 millions de shillings (approximativement 4 400 dollars É.-U.) doit être effectué pour contester des élections parlementaires et un dépôt de 500 000 shillings (environ 440 dollars des É.-U.) est exigé pour contester les élections d'un conseil local. Ce coût élevé décourage les pauvres de chercher réparation en matière électorale. En outre, les processus judiciaires sont généralement très lents.

Au Nigéria, le Ministre de la justice de la Fédération établit des tribunaux électoraux dont les membres viennent essentiellement du judiciaire. Bien que ces tribunaux soient censés être indépendants, les résultats des élections ont été peu souvent annulés.

Les résultats des élections en Afrique du Sud sont généralement considérés comme libres, équitables et transparents, avec un niveau élevé de légitimité et de crédibilité publiques. L'opinion publique est pour une large part persuadée que l'institution électorale, la Commission électorale indépendante, est crédible, légitime et indépendante et qu'on peut lui faire confiance. La commission a fait l'objet d'évaluations positives de la part d'un large éventail de membres de la communauté politique, y compris les partis politiques et les organisations de la société civile. Elle entreprend un programme efficace d'éducation des électeurs, qui gère un système complet d'informations sur la date, la procédure et la réglementation du vote, pour les diverses communautés, même dans les parties les plus reculées du pays. En outre, elle organise des élections crédibles et transparentes qui sont généralement respectées et acceptées par la population.

À Maurice, en Namibie, au Sénégal et en Tanzanie, la crédibilité des résultats électoraux est aussi relativement élevée. Au Ghana et au Kenya, les élections précédentes ont été fortement contestées, avec de sérieuses allégations de truquage, mais les élections de 2000 et 2002 dans les deux pays ont été considérées

En Tanzanie, seules les élections aux conseil locaux et parlementaires peuvent être contestées devant les tribunaux, pas les élections présidentielles

comme relativement justes et équitables. Les élections générales de 2004 au Ghana ont représenté une amélioration remarquable par rapport aux précédentes. De nombreux observateurs électoraux, locaux et étrangers, ont considéré que les élections étaient libres, équitables et pacifiques.

Conclusions

Le processus démocratique n'est pas développé de la même manière dans tous les pays africains et est encore fragile dans nombre d'entre eux. Des efforts délibérés sont nécessaires pour tirer parti des structures et pratiques émergentes et consolider les progrès modestes enregistrés jusqu'ici. La culture de gouvernance vase clos et de secret d'État doit être réformée pour que la démocratie s'épanouisse et que le système politique gagne en légitimité et en confiance dans la population. Une plus grande libéralisation des médias est indispensable pour assurer des sources d'information différentes et multiples.

Le caractère plural de la plupart des pays africains fait qu'il est impératif pour eux de reconnaître et d'intégrer la diversité des systèmes politiques. Pour ce qui est de la représentativité sociale, faire face aux enjeux de la diversité dans un contexte multinational comme l'Afrique est inévitable, mais il faut néanmoins veiller à assurer la compatibilité entre l'équilibre ethnique et la prise en compte des mérites dans les nominations à des fonctions publiques. Ces deux éléments ne doivent pas s'exclure mutuellement; ils devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement. En outre, tous les organes politiques et de gouvernance doivent institutionnaliser les politiques qui garantissent l'égalité entre les sexes. L'Union africaine devrait aussi définir et appliquer une norme minimum pour tous les pays africains s'agissant de la représentation politique des femmes dans les institutions élues et les organes décisionnels. Des programmes de formation à l'exercice de responsabilités doivent être élaborés et appuyés pour les femmes, en particulier les jeunes, afin de leur permettre d'accéder à des fonctions électives ou à d'autres fonctions dans l'administration. Les organisations féminines indépendantes devraient aussi continuer à être encouragées et soutenues.

La libéralisation de l'environnement politique en Afrique a donné lieu à un débat et à un examen publics de plusieurs problèmes liés aux partis politiques et aux élections. La plupart des pays se trouvent encore dans une phase d'apprentissage, au cours de laquelle un processus progressif d'expérience permet des révisions, des ajustements et reformulations pour améliorer les règles et procédures.

De nombreuses données suggèrent que les partis politiques sont faibles ou mal institutionnalisés dans nombre de pays africains. En conséquence, un financement public des partis politiques paraît très justifié. Faute de quoi, ces partis deviennent la proie d'individus fortunés qui utilisent leur influence financière pour assurer un contrôle ferme et perpétuer leurs intérêts. Mais un mélange des financements publics et privés est requis pour permettre aux partis politiques de disposer de l'assise financière nécessaire à la réalisation de leurs activités.

À mesure que le processus démocratique se développe et se consolide, les lois électorales devront être révisées dans nombre de pays africains pour refléter les nouvelles réalités et répondre aux enjeux de la modernisation politique. Pour donner confiance dans les mécanismes de contestation électorale, les structures qui gèrent les conflits post-électorales doivent être renforcées. L'autonomie, la compétence professionnelle dans le règlement des contentieux électoraux ainsi que des ressources adéquates (financement, infrastructure et logistique) sont autant d'éléments indispensables à cet égard.

Les pays africains doivent aussi commencer à rechercher les moyens de financer leurs élections car le financement par les donateurs n'est pas une solution durable. Parmi les options figurent l'établissement par l'Union africaine à l'échelle du continent d'un Fonds électoral africain, auxquels les pays contribueraient et qui pourraient les aider dans la préparation des élections. L'Afrique devra davantage compter sur ses propres ressources pour ce qui est de la planification et du financement des élections.

À mesure que la culture démocratique s'étend en Afrique, les élections devraient être mieux maîtrisées et leurs résultats moins contestés. Des progrès ont été faits à cet égard, car le niveau d'acceptation des résultats du scrutin s'accroît au fil des élections successives organisées dans les pays.

Notes

1 Une constitution populaire est la première étape du processus de promotion du constitutionalisme. Le constitutionalisme est l'institutionnalisation d'une constitution dans laquelle le gouvernement est garant de l'état de droit, le caractère arbitraire de la gouvernance est réduit et les droits fondamentaux de la personne sont respectés.

2 C'est Hope Musukwa – ex-salarié de la *Malawi Broadcasting Corporation* – qui a fait ce commentaire. Voir *The Malawi Nation*, 16 septembre 2002.

Références

Adele-Jinadu, L., 1994. "Federalism and the Structure of Nigerian Federation: Some Recurrent Issues," *The Nigerian Journal of Federalism*, Vol.1, n°2, décembre.

Comité de surveillance des élections en Tanzanie, 2000. "The 2000 General Elections in Tanzania: Report of the Tanzania Election Monitoring Committee". Dar es Salaam.

Conseil des droits de l'homme de l'Éthiopie, 2001. "2001 Ethiopian Local Elections: A report on EHRCO's Monitoring Activities," Addis-Abeba.

Diamond, Larry, 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore et Londres: Johns Hopkins University Press.

Hyden, Goran et Denis Venter (eds), 2001. *Constitution-Making and Democratization in Africa*, Pretoria: Africa Institute of South Africa.

Ihonvbere, Julius O., 2000. "Towards a New Constitutionalism in Africa," Occasional Paper Series 4, Centre for Democracy and Development, Londres.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2002. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm.

Oloka-Onyango, Joe (ed), 2001. *Constitutionalism in Africa: Creating Opportunities, Facing Challenges*, Kampala: Fountain Publishers.

Semu-Banda, Pilirani, 2002. "Pas d'argent pour les élections de 2004" *The Malawi Nation*, décembre 2.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, les efforts faits en faveur de la représentation politique, de l'autonomisation de la population et de la démocratie en général constituent un aspect central du combat à mener pour inverser la tendance à la défaillance de l'État en Afrique. Il s'agit de mettre en place des États compétents, investis de la légitimité nécessaire et à même de garantir la stabilité, la paix et la fourniture efficiente et efficace de biens et de services aux Africains. Parallèlement, l'attention s'est portée sur la gestion économique et le gouvernement d'entreprise, dont la performance et l'efficacité dépendent d'une gestion efficiente des finances publiques et de la transparence et de l'intégrité du système financier et monétaire, questions auxquelles le présent chapitre est consacré.

Plusieurs facteurs sont à l'origine du regain d'attention dont ont fait l'objet les aspects économiques de la bonne gouvernance. L'un d'entre eux a été la faillite économique de plusieurs pays africains, qui a fait des années 80 et 90 des décennies perdues pour le développement du continent.

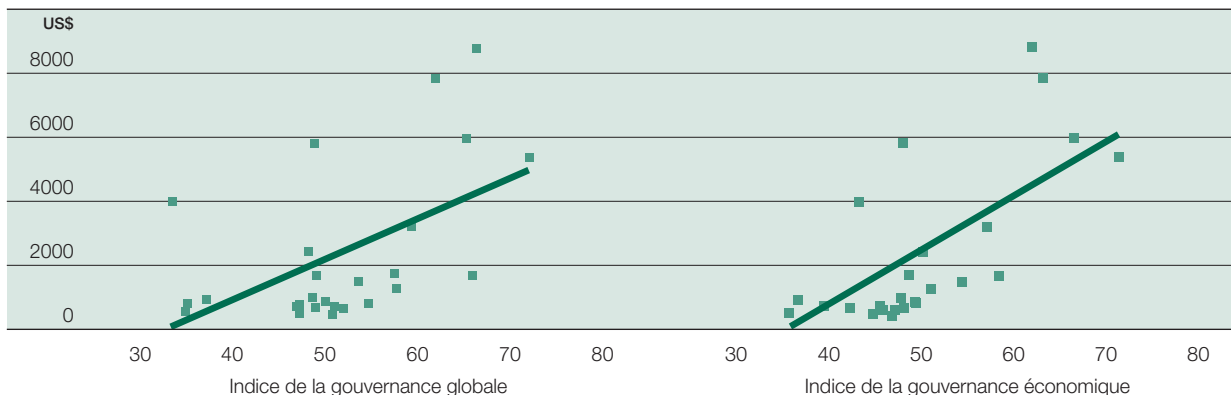
Bien que cette opinion ne soit pas partagée par tous les acteurs, les institutions de Bretton Woods ont conclu qu'il fallait imputer à la médiocrité des politiques économiques et à la mauvaise gestion économique les piètres résultats enregistrés par le continent depuis les années 80. La solution préconisée par ces institutions est le programme d'ajustement structurel, qui privilégie la stabilité macroéconomique, la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires rationnelles et le recours aux forces du marché et au secteur privé pour encourager la croissance économique.

Depuis le milieu des années 80, les pays africains ont pris des mesures de plus en plus nombreuses pour revitaliser leur économie. Plusieurs documents clefs reflètent cette nouvelle perspective: le Programme prioritaire africain pour le relèvement économique 1986-1990, adopté par l'Organisation de l'unité africaine en 1985, le Cadre alternatif africain aux programmes d'ajustement structurel pour le redressement et la transformation socio-économique, publié par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en 1989. Plus récemment, le NEPAD est arrivé à la même conclusion, considérant qu'une gouvernance économique et un gouvernement d'entreprise de bonne qualité étaient des conditions indispensables à la réussite de l'effort de croissance économique et de réduction de la pauvreté en Afrique.

L'attention s'est portée sur la gestion économique et le gouvernement d'entreprise, dont la performance et l'efficacité dépendent d'une gestion efficiente des finances publiques et de la transparence et de l'intégrité du système financier et monétaire

Figure 2.1 L'indice de la gouvernance globale et l'indice de la gouvernance économique sont positivement associés au PIB par habitant

PIB par habitant moyen, parité de pouvoir d'achat (1990-2002, dollar É.-U.)



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance et base de données sur l'Afrique de la Banque mondiale, 2003

Les quatre pays qui obtiennent des résultats particulièrement satisfaisants sont l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice et la Namibie

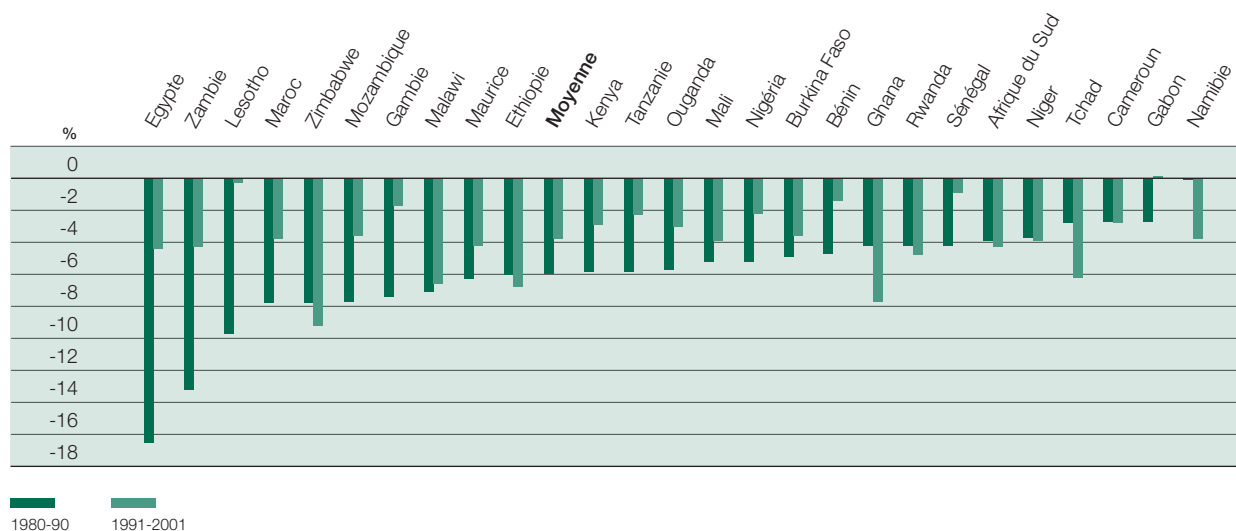
Un thème sous-jacent de l'ensemble de ces initiatives est donc le caractère essentiel d'une bonne gouvernance pour la croissance économique, ce que corroborent les données de la CEA et de la Banque mondiale. Les pays ayant un PIB par habitant élevé tendent à être bien placés pour ce qui est de la gouvernance globale et de la gouvernance économique (figure 2.1). Les quatre pays qui obtiennent des résultats particulièrement satisfaisants sont l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice et la Namibie. Ils devancent de loin les autres pays couverts par l'étude en ce qui concerne le PIB par habitant, la gouvernance globale et la gouvernance économique. Le Gabon et le Swaziland ont, toutefois, un PIB par habitant élevé, alors que les notes qu'ils obtiennent pour la gouvernance globale et la gouvernance économique sont relativement faibles. En revanche, le Ghana se situe en bonne position pour la gouvernance globale et la gouvernance économique mais a un faible PIB par habitant.

Progrès dans la gestion et la transparence des finances publiques

Le principal objectif de la gestion des finances publiques est de trouver les moyens d'utiliser de façon efficace et efficiente les ressources publiques pour répondre aux besoins de la communauté de manière équitable. Le processus budgétaire joue un rôle important. Les principaux aspects à prendre en compte pour évaluer la qualité de ce processus sont le degré de discipline, l'efficacité dans la mobilisation des recettes et la situation concernant la transparence, l'obligation redditionnelle et le contrôle du régime fiscal.

Figure 2.2 Déficit public en pourcentage du PIB aux prix courants, 1980-2001

Moyenne annuelle, par pays (%)



Note: Le déficit global ou l'excédent global est égal à la somme des recettes courantes, des recettes en capital et des aides publiques, déduction faite des dépenses totales et des prêts, moins les remboursements.

Source: BAD 2003

Diminution des déficits budgétaires nationaux

Pour assurer la discipline budgétaire, les déficits doivent être maîtrisés. Cela permet d'éviter la hausse des prix et l'éviction du secteur privé du marché financier, qui ralentissent tous deux la croissance du secteur privé et réduisent la confiance des entreprises dans l'économie.

Sur les vingt-cinq pays examinés, dix-sept ont réduit leurs déficits budgétaires et huit ont vu leurs déficits s'aggraver entre 1980-90 et 1991-2002 (figure 2.2). C'est pour l'Egypte, la Zambie et le Lesotho que l'amélioration a été la plus marquée et pour le Tchad, la Namibie et le Ghana que la dégradation a été la plus grande. Quelque vingt-cinq de ces pays avaient encore des déficits budgétaires en 1991-2001, seul le Gabon parvenant à transformer un léger déficit budgétaire en 1980-90 en un léger excédent en 1991-2002.

*Sur les vingt-cinq pays
examinés, dix-sept ont réduit
leurs déficits budgétaires
et huit ont vu leurs déficits
s'aggraver entre 1980-90 et
1991-2002*

Cadre de dépenses à moyen terme et dispositifs du même type

Les pays africains ont mis en place divers dispositifs pour améliorer la discipline budgétaire. On citera notamment le Document sur le cadre budgétaire de la Zambie, le Programme de réalisation budgétaire et le Programme d'investissement public du Kenya et le budget roulant sur trois ans de la Namibie. Un système plus ambitieux et plus global est le cadre de dépenses à moyen terme, adopté par plusieurs pays africains.

En principe, ce cadre relie la prise de décisions, la planification et la budgétisation, permettant ainsi de déterminer les dépenses en fonction des priorités et de les discipliner eu égard aux réalités budgétaires, en se plaçant dans une perspective à moyen terme et en laissant la possibilité de faire des choix d'orientation qui renforcent le développement à long terme. Le cadre de dépenses à moyen terme est un budget roulant qui couvre l'exercice budgétaire en cours et les deux exercices suivants. Il s'agit d'un cadre macroéconomique, complété par un état prévisionnel des recettes et des dépenses à moyen terme, un programme sectoriel pluriannuel avec les coûts estimatifs, un cadre de dépenses stratégiques, un plan pour l'allocation des ressources entre les secteurs et des budgets sectoriels détaillés.

Le cadre de dépenses à moyen terme, adopté par plusieurs pays africains relie la prise de décisions, la planification et la budgétisation, permettant ainsi de déterminer les dépenses en fonction des priorités et de les discipliner eu égard aux réalités budgétaires

Les avantages du cadre de dépenses à moyen terme sont notamment l'amélioration de la stabilité économique grâce à la discipline budgétaire, une amélioration de l'allocation des ressources intra et inter-sectorielle, une hiérarchisation efficace des dépenses sur la base de programmes socio-économiques bien structurés, une meilleure prévisibilité budgétaire, une utilisation plus efficiente des finances publiques, une amélioration de l'obligation de rendre compte des dépenses réalisées et une plus grande crédibilité du processus décisionnel au niveau budgétaire.

Deux comités du parlement du Malawi sont chargés de suivre les dépenses du gouvernement et de demander à l'exécutif de justifier l'emploi des ressources. Mais tous deux ont regretté que le cadre de dépenses à moyen terme ne leur fournisse pas d'informations suffisantes sur les résultats en raison du manque de coordination entre les ministères et les agents responsables du budget, de la médiocrité de la gestion financière et de l'inefficacité des sanctions et des incitations pour assurer la discipline. Afin de remédier à ces carences, une meilleure utilisation du cadre de dépenses à moyen terme et une formation de base sur les finances publiques à l'intention des ministres, des parlementaires et des contrôleurs financiers ont été recommandées. La stratégie de réduction de la pauvreté doit aussi être revue chaque année et chaque ministère doit présenter des rapports annuels au parlement sur la réalisation des objectifs spécifiques du programme.

En 2002, la Banque mondiale a entrepris une étude globale et empirique des cadres de dépenses à moyen terme mis en œuvre en Afrique. Cette étude comparait le déficit budgétaire en pourcentage du PIB avant et après l'introduction du cadre par l'Afrique du Sud, le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda et a conclu que si l'Afrique du Sud et la Tanzanie avaient enregistré une légère diminution de leurs déficits budgétaires après l'introduction du cadre, il n'y avait pas de lien entre celui-ci et la réduction des déficits. En revanche, les données ont bien montré que l'introduction du cadre en Afrique du Sud, en Tanzanie et en Ouganda avait conduit à un redéploiement des ressources, même si ce dernier était limité à quelques sous-secteurs, comme la santé et la justice en Afrique du Sud, les services sociaux en Tanzanie et l'éducation en Ouganda. Le cadre de dépenses à moyen terme du Ghana n'a conduit à aucun redéploiement sectoriel.

Encadré 2.1 L'introduction du cadre de dépenses à moyen terme améliore la participation de la société civile à la gestion des finances publiques en Afrique du Sud

L'introduction du cadre de dépenses à moyen terme a donné à la société civile l'occasion de jouer un rôle important dans la gestion des finances publiques. En Afrique du Sud, où ce cadre doit être examiné et approuvé par le parlement, le *Congress of South African Trade Unions*, principale fédération de syndicats comptant près de 2 millions d'adhérents, a participé pleinement aux débats tenus en 2000 sur le cadre et a soumis des commentaires écrits à la Commission des finances du parlement. Un porte-parole du syndicat a indiqué que le cadre de dépenses à moyen terme pourrait sensiblement améliorer la participation du public au processus budgétaire. La Chambre de commerce de l'Afrique du Sud a aussi fait part de son soutien au cadre de dépenses à moyen terme et a considéré que celui-ci contribuait à améliorer le caractère participatif et inclusif de la gestion des dépenses publiques.

Source: Rapport de pays, Afrique du Sud

En outre, l'étude n'a pas mis en évidence de lien entre l'introduction du cadre de dépenses à moyen terme et la plus grande prévisibilité budgétaire, telle que mesurée par l'indice de variation budgétaire en Tanzanie et en Ouganda (les deux pays pour lesquels des données sont disponibles), même si, d'après certains signes, l'Ouganda paraît évoluer dans la bonne direction. Enfin, pour ce qui est de la redevabilité politique, l'étude a constaté que les cadres de dépenses à moyen terme publiés en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda avaient contribué à une plus grande implication de la société civile dans la gestion des dépenses publiques (encadré 2.1), ce dont témoignent aussi certaines données ponctuelles.

L'étude suggère que les résultats décevants enregistrés par les pays africains suite à l'introduction du cadre de dépenses à moyen terme tiennent à deux raisons essentielles. Premièrement, la plupart des expériences sont récentes, la plus ancienne datant de 1992 en Ouganda. L'étude suggère qu'au moins deux années sont nécessaires pour que l'incidence du cadre puisse être évaluée de façon réaliste. Il convient d'attendre encore quelques années avant de pouvoir réaliser une évaluation significative de l'incidence du cadre de dépenses à moyen terme dans d'autres pays africains. Deuxièmement, tous les cadres de dépenses à moyen terme évalués n'étaient pas totalement opérationnels. Sur la base des caractéristiques organisationnelles et techniques générales, l'Afrique du Sud et l'Ouganda sont les seuls à avoir des cadres totalement opérationnels, alors qu'au Ghana, au Kenya et en Tanzanie ces cadres se situent à un stade intermédiaire de mise en œuvre. L'étude a aussi constaté que les cadres opérationnels ne ressemblent guère aux modèles théoriques, en raison des difficultés inhérentes posées par l'introduction de tous les aspects des cadres de dépenses à moyen terme dans nombre de pays en développement. Les autres facteurs faisant obstacle à l'incidence positive des cadres sont l'impuissance à tenir compte des conditions initiales existant dans le pays dans les paramètres de base de la gestion

budgétaire et la non prise en compte des aspects politiques et institutionnels du processus de réforme.

Pour la plupart des pays africains, les impôts, en particulier les impôts indirects, sont la principale source de recettes

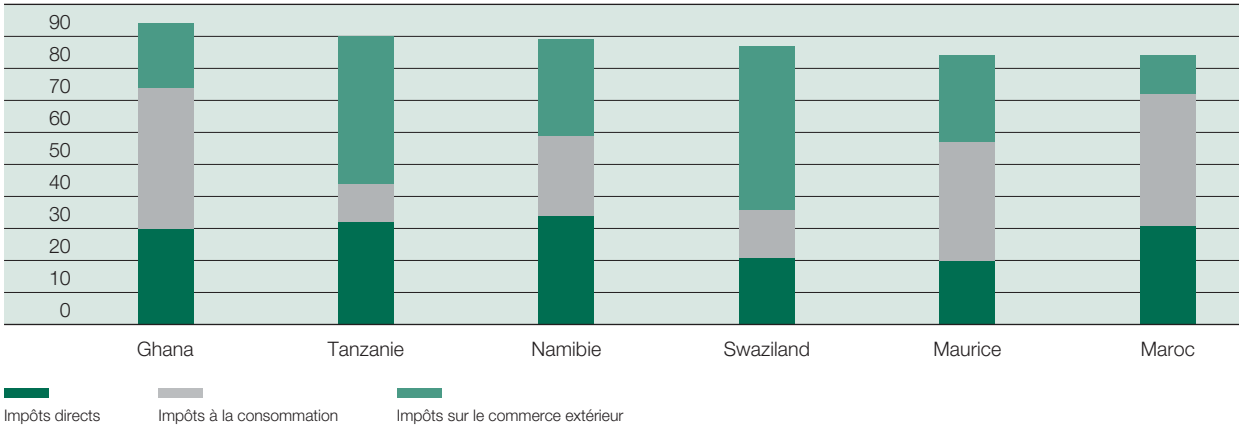
Impôts indirects et rentes tirées des ressources non renouvelables

L'efficacité de la mobilisation des recettes est reflétée en partie dans la variété et la nature des sources de recettes publiques. Les aides extérieures représentent une part importante des budgets récurrents comme des budgets en capital de plusieurs pays africains et, dans quelques cas, les bénéfices des entreprises publiques constituent une autre source importante de recettes (bien que ces bénéfices soient en baisse en raison de la tendance de plus en plus marquée à la privatisation). Pour la plupart des pays africains, les impôts, en particulier les impôts indirects, sont la principale source de recettes. Les impôts indirects sont considérés comme régressifs car ils tendent à affecter toutes les personnes physiques de façon indiscriminée et ont une plus forte incidence sur les pauvres en raison de leur propension à consommer une part plus importante de leur revenu. En outre, s'appuyer sur les impôts indirects est une indication de l'étroitesse de la base d'imposition et de l'impuissance à intégrer le secteur informel dans le secteur formel (de façon à accroître les recettes fiscales).

En 2000, les impôts indirects ont représenté 42,7% des recettes de l'Afrique dans son ensemble et 45,1% des recettes de l'Afrique subsaharienne. Plusieurs pays ont recours aux impôts à la consommation et aux impôts sur le commerce extérieur pour collecter 70% ou plus des recettes publiques (figure 2.3). Les autres pays qui s'appuient fortement sur les impôts indirects sont le Bénin et le Burkina Faso.

Figure 2.3 Forte dépendance des recettes publiques à l'égard des impôts indirects, dernière année disponible^a

Pourcentage des recettes publiques, par pays



Notes: a. Ou la moyenne des dernières années disponibles. La somme des différents éléments ne correspond pas à 100% en raison des autres sources de recettes publiques

Source: Rapports nationaux

Les rentes tirées des ressources non renouvelables, comme le pétrole, le diamant et les autres minéraux, constituent une autre source essentielle de recettes publiques pour nombre de pays africains. Ces ressources s'épuisent et les revenus qui en découlent tendent à être très instables, contribuant ainsi également à l'instabilité du budget. En outre, les revenus importants tirés de ces sources conduisent souvent à négliger le développement au sens large, la bonne gestion économique et la gouvernance économique et politique générale.

Au Nigéria, les recettes tirées du pétrole représentaient 70,6% en 1995, 78,6% en 1996, 71,5% en 1997, 70% en 1998 et 78,3% en 1999 des recettes publiques totales. Au Botswana, les recettes tirées des ressources minérales sont passées de 11,1% en 1973/74 à 59% en 1988 et se sont établies en moyenne à 54% entre 1997/98 et 2002/03. Par comparaison, les recettes tirées du commerce extérieur au sein de l'Union douanière de l'Afrique australe ont représenté en moyenne 21% entre 1973/74 et 2002/03, mais sont tombées à une moyenne de 14,2% entre 1997/98 et 2002/03.

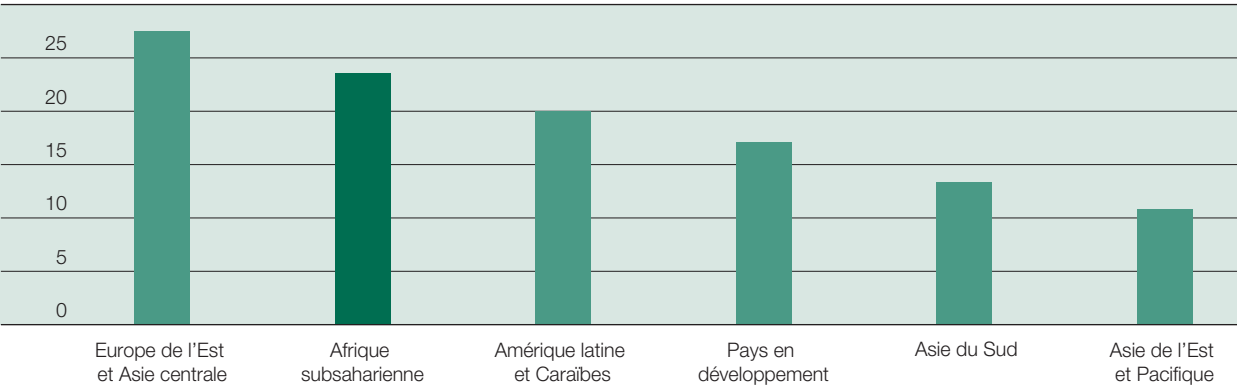
Produit intérieur dans l'optique des recettes

Un important indicateur de la mobilisation des ressources est le pourcentage du PIB représenté par les recettes publiques. En général, les recettes publiques des pays africains entrent pour une part assez importante dans le produit intérieur, avec donc une part moindre pour le secteur privé. La structure des recettes publiques doit être équilibrée de façon à éviter l'éviction de ce secteur. Le pourcentage du PIB représenté par les recettes publiques est bien plus important en Afrique subsaharienne que dans les pays en développement d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie du Sud et d'Asie de l'Est et du Pacifique (figure 2.4). C'est seulement en Europe de l'Est et en Asie centrale qu'il dépasse celui de l'Afrique subsaharienne en raison de l'héritage de l'économie centralisée.

En général, les recettes publiques des pays africains entrent pour une part assez importante dans le produit intérieur

Figure 2.4 Recettes publiques en pourcentage du PIB, 2001

Moyenne annuelle par région (%)



Source: Banque mondiale 2004

Tableau 2.1 Recettes publiques en pourcentage du PIB dans certains pays africains, diverses années

Pays	Part (%)	du PIB Année(s)
Botswana	43,4 ^a	1990-2003
Lesotho	43,0 ^a	1998-2003
Maroc	30,2	2000
Nigéria	28,1	1999
Kenya	25,0	2001/02
Ethiopie	17,9	2000/01
Tanzanie	12,2	2002

Note: a. Les donnxées sont une moyenne pour la période indiquée

Source: Rapports nationaux

Il ressort des dernières données disponibles que le pourcentage du PIB représenté par les recettes publiques varie largement dans les pays africains (tableau 2.1). Au Botswana et au Lesotho, il dépasse de beaucoup 23,6%, moyenne pour l’Afrique subsaharienne. Mais en Ethiopie et en Tanzanie, il est bien inférieur à cette moyenne.

Objectifs de mobilisation des ressources

Un important indicateur du succès de la mobilisation des ressources est la mesure dans laquelle les recettes collectées correspondent au montant visé. Le manque à gagner sur recettes constitue une raison essentielle des déficits budgétaires et de l’absence de discipline. Les pays africains doivent accroître l’efficacité de la mobilisation des ressources afin de financer leurs ambitieux programmes de développement économique.

Encadré 2.2 Les réformes de l’administration du régime fiscal en Afrique du Sud favorisent l’efficacité de la mobilisation des ressources

C’est le South African Revenue Service, créé en 1997 en tant qu’organisme indépendant, qui est chargé de la collecte de l’impôt et de l’administration du régime fiscal en Afrique du Sud. L’une de ses premières mesures a consisté à réformer totalement le système d’information et d’administration de l’impôt. Les réglementations et procédures fiscales ont été publiées et diffusées largement afin d’aider les contribuables à établir leurs déclarations et une vaste campagne a été lancée dans les médias pour accroître la prise de conscience par l’opinion publique des règles et procédures fiscales et améliorer ainsi le respect de la loi et la transparence, favorisant le sentiment d’équité dans le régime fiscal. Grâce à ces efforts et à d’autres, le South African Revenue Service a pu obtenir d’importants gains d’efficacité, élargir la base d’imposition et assurer un meilleur respect de la législation fiscale. Le fait que les recettes consolidées pour 2001/02 aient dépassé de 6,1% l’estimation budgétaire de 2001 est une mesure du succès de son action. Le South African Revenue Service prévoit de maintenir les progrès dans la collecte des recettes à moyen et à long terme.

Source: Rapport national, Afrique du Sud

L’Afrique du Sud, le Bénin, le Malawi et le Nigéria ont récemment réussi à atteindre ou à dépasser leurs objectifs en matière de collecte de recettes. En Afrique du Sud, les recettes consolidées effectives pour 2001/02 ont été de 6% supérieures au niveau prévu suite à des réformes dans l’administration du régime fiscal (encadré 2.2).

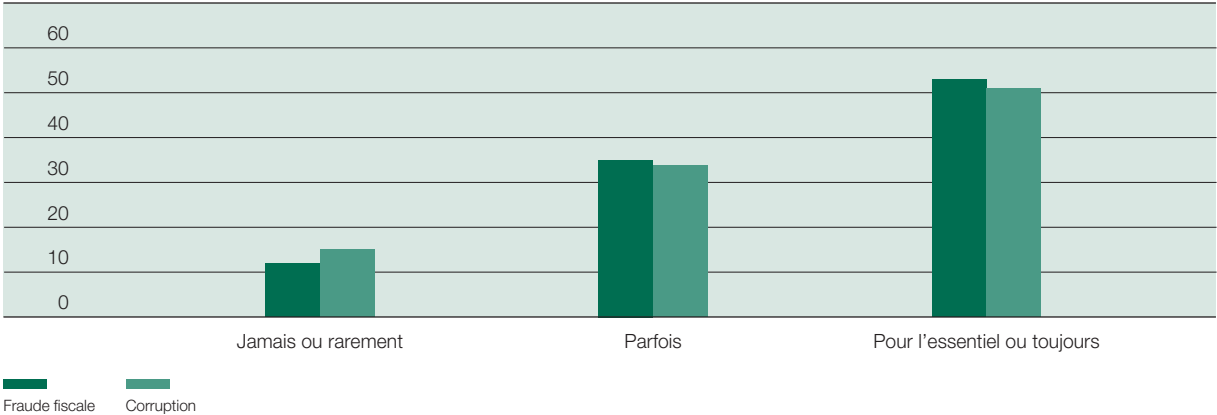
Mais certains pays africains, dont le Burkina Faso, le Ghana et Maurice, n’arrivent pas à atteindre leurs objectifs en matière de mobilisation des ressources, en raison essentiellement de déficiences dans le système de recouvrement de l’impôt, notamment la fraude fiscale, la corruption, l’application abusive des dispositions concernant les exemptions fiscales, l’ingérence politique et la faible capacité des organismes de recouvrement de l’impôt. Il semblerait également que le système de mobilisation des recettes du Sénégal soit inefficent, discriminatoire et inéquitable.

Fraude fiscale, corruption et manque de transparence du régime d'imposition

Outre leurs implications éthiques, la fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence sont autant d’obstacles directs à une bonne gestion des finances publiques. Ils privent les gouvernements de recettes désespérément nécessaires pour le développement, engendrent des critiques à l’égard du processus de gestion économique et un manque de confiance dans ce processus et peuvent conduire à l’aliénation politique et à la perte de légitimité et de soutien pour le régime, ce qui entraîne à son tour des tensions politiques et l’instabilité. La fraude fiscale et la corruption sont comme des cancers, qui peuvent, faute de contrôle, se propager rapidement et détruire le tissu moral de la société ainsi que ses structures et processus économiques et politiques. Une action vigoureuse des pays africains est donc requise pour lutter contre cette menace.

Outre leurs implications éthiques, la fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence sont autant d’obstacles directs à une bonne gestion des finances publiques

Figure 2.5 Opinion des experts sur la fraude fiscale et la corruption dans le régime d'imposition
 Pourcentage des experts interrogés, moyenne pour l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Une moyenne de 23% des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal est totalement ou essentiellement transparent, contre 42% qui ont estimé qu'il n'est que rarement, voire jamais, transparent

Les résultats de l'étude des experts sur cette question indiquent que ces problèmes restent importants dans nombre de pays africains. Dans aucun pays plus d'une moitié des experts interrogés n'ont indiqué que le recouvrement des impôts n'est jamais ou n'est que rarement affecté par la fraude fiscale. Les pays obtenant les meilleurs résultats à cet égard sont la Namibie et le Gabon. Dans dix-huit pays, plus de la moitié ont indiqué que le recouvrement des impôts est pour l'essentiel ou toujours affecté par la fraude fiscale. La moyenne pour tous les pays du pourcentage des experts interrogés qui ont indiqué que le recouvrement des impôts n'est jamais touché par la fraude fiscale est d'environ 12% et elle était de 53% pour ceux qui ont indiqué qu'il était pour l'essentiel ou toujours affecté par la fraude fiscale (figure 2.5).

La corruption est un autre grand problème influant sur le recouvrement de l'impôt en Afrique. Seulement quelque 15% des experts interrogés dans les vingt-sept pays ont indiqué que le recouvrement de l'impôt n'est jamais ou que rarement affecté par la corruption. C'est seulement au Botswana et en Namibie que plus de la moitié ont donné cette réponse. La part moyenne des experts interrogés qui ont indiqué que le recouvrement de l'impôt est pour l'essentiel ou toujours affecté par la corruption était de 51% (figure 2.5). Par ailleurs, plus de la moitié des experts dans seize pays ont indiqué que le recouvrement de l'impôt était pour l'essentiel ou toujours affecté par la corruption.

Les opinions des experts sont largement étayées par les résultats de l'enquête auprès des ménages réalisée dans seize pays. Cette enquête a constaté qu'il n'y a guère que chez les fonctionnaires de police que la corruption est plus répandue que chez les fonctionnaires du fisc. Une moyenne de 42% des ménages interrogés dans seize pays ont indiqué que les fonctionnaires du fisc demandent des commissions pour services rendus. Au Bénin, au Gabon, au Kenya, au Nigéria, en Ouganda, au Tchad et au Zimbabwe, plus de la moitié des ménages interrogés ont indiqué que les agents du fisc demandent des commissions pour services rendus. C'est seulement en Namibie et en Afrique du Sud que ce chiffre était inférieur à 20%.

Une moyenne de 23% des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal est totalement ou essentiellement transparent, contre 42% qui ont estimé qu'il n'est que rarement, voire jamais, transparent. Il n'y a qu'en Afrique du Sud, au Botswana, à Maurice et en Namibie que plus de 50% ont manifesté une grande confiance dans la transparence du système. À l'autre extrême, plus de 50% des experts au Cameroun, en Egypte, en Ethiopie, au Kenya, au Mali, au Niger, au Nigéria, en Ouganda et au Tchad n'ont guère confiance, voire pas confiance dans la transparence du système.

Comme on pouvait s'y attendre, les pays qui ont des régimes fiscaux transparents tendent à avoir moins de fraude fiscale et moins de corruption. En revanche, les pays qui obtiennent de mauvais résultats dans un domaine tendent à avoir aussi de mauvais résultats dans les deux autres. L'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice et la Namibie sont bien placés dans les trois domaines.

Le Ghana et le Lesotho n'ont guère brillé pour ce qui est de la promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption et la fraude dans leur régime d'imposition. Mais les initiatives qu'ils ont prises depuis pour corriger cette situation pourraient être des modèles utiles pour d'autres pays africains (encadré 2.3).

Efficiencia del régimen fiscal

L'efficiencia en la gestión del régimen fiscal es importante, car ella determina la medida en la que el sector público puede movilizar los recursos requeridos para el desarrollo económico. Ella engendra también la confianza en la administración de las finanzas públicas, que es un elemento importante de la buena gobernanza.

Encadré 2.3 Le Ghana et le Lesotho prennent des mesures décisives pour lutter contre la fraude fiscale

Dans une enquête de 2000 sur la gouvernance au Ghana, les *Customs, Excise, and Preventive Services* ont été considérés comme l'institution publique la plus corrompue. Une série de mesures ont été prévues dans le budget de 2002 pour éliminer la corruption:

- Introduire des procédures automatisées de dédouanement.
- Combattre la contrebande au point de vente pour sept produits spécifiques.
- Intensifier les efforts de recouvrement de l'impôt et utiliser tous les moyens légitimes pour récupérer toutes les dettes en cours, qui s'élevaient à 97 milliards de cedis (environ 12 millions de dollars des États-Unis).
- Remédier aux facteurs faisant obstacle à un recouvrement efficace de l'impôt dans le *Revenue (Amendment) Bill* de 2002 et dans l'*Internal Revenue (Amendment) Bill* de 2002.
- Développer les activités du *Value Added Tax Secretariat* pour couvrir les services imposables fournis par le secteur bancaire et le secteur financier.

Au Lesotho, les mesures définies par le Ministère des finances pour combattre la fraude fiscale concernaient essentiellement la mise en œuvre:

- Avoir une tolérance zéro pour la fraude fiscale.
- Appliquer strictement les lois existantes.
- Renforcer les activités de mise en œuvre.
- Établir des équipes spécialisées se déplaçant dans le pays pour éliminer les activités illégales.
- Renforcer les contrôles aux frontières.
- Sanctionner les agents publics se rendant coupables de corruption passive et active.
- Publier un code d'éthique pour tous les agents publics et en surveiller le respect.
- Exclure des marchés publics les entreprises qui ne peuvent pas faire la preuve que leurs impôts sont à jour.
- Améliorer la qualité des services fournis par les autorités pour légitimer les communautés d'entreprises et les communautés commerciales.
- Établir la *Lesotho Revenue Authority* et mettre les trois services de l'impôt sous le contrôle d'un conseil d'administration afin d'améliorer la souplesse des opérations et d'accroître ainsi l'efficacité et l'efficacité du recouvrement de l'impôt et d'offrir de meilleurs services aux contribuables.

Source: Rapport national, Ghana et Lesotho

Dans seulement deux pays africains (Afrique du Sud et Namibie), plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal est géré de manière très efficiente ou largement efficiente. Au Botswana et à Maurice, un peu plus de 40% des experts interrogés ont manifesté une opinion analogue. Dans neuf pays, plus de la moitié ont signalé que le régime fiscal est mal géré. Une moyenne de 20% de tous les experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal est géré de manière très efficiente ou largement efficiente, contre 42% environ qui ont considéré qu'il était mal géré.

La plupart des pays africains doivent encore améliorer la gestion de leur système de recouvrement de l'impôt. La corrélation entre, d'une part, les pays obtenant de bons résultats et les pays obtenant des résultats moyens à cet égard et, de l'autre, les mesures de la transparence et de l'incidence de la fraude fiscale sur le régime d'imposition est à nouveau frappante et indique que ces différents aspects vont de pair, puisqu'ils sont déterminés par les mêmes facteurs. Les quatre pays qui ont obtenu des notes élevées ou moyennes pour les quatre mesures sont l'Afrique du Sud, le Botswana, le Gabon et la Namibie.

S'agissant de la situation générale du régime fiscal en Afrique, on peut noter que des avancées ont été enregistrées dans la réduction des déficits budgétaires, la réalisation des objectifs de mobilisation des ressources et l'efficacité de la gestion. Cependant, malgré les efforts faits pour élargir la base d'imposition et réduire la fraude fiscale, la corruption et le manque de transparence du régime d'imposition, nombreux sont les pays qui doivent s'employer plus activement à obtenir des résultats satisfaisants dans ces domaines.

Équité du régime fiscal

De larges disparités existent dans les notes données par les experts quant à l'équité du régime fiscal dans les pays couverts par l'étude (tableau 2.2, figure 2.6). Dans seulement trois pays, plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal est toujours ou pour l'essentiel équitable. Dans quatorze pays, moins d'un quart ont donné la même réponse.

Tableau 2.2 Opinion des experts sur l'équité du régime fiscal

Pourcentage des experts ayant indiqué que «le régime fiscal est toujours ou pour l'essentiel équitable»

Plus de 50% des experts interrogés	25–50% des experts interrogés	10–25% des experts interrogés	Moins de 10% des experts interrogés
Afrique du Sud, Botswana et Namibie	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Ghana, Lesotho, Maurice, Maroc, Mozambique et Zimbabwe	Egypte, Gambie, Kenya, Malawi, Mali, Niger, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Swaziland et Tanzanie	Ethiopie, Tchad et Zambie

Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Dans nombre de pays africains, l'iniquité du régime fiscal est considérée comme un problème grave tendant à encourager la fraude fiscale et la corruption. Une action urgente s'impose donc dans le cadre d'un effort plus large visant à remédier aux lacunes du dispositif de mobilisation des ressources, notamment l'étroitesse de la base d'imposition, le manque de transparence, une fraude fiscale et une corruption généralisées et la gestion inefficente du régime d'imposition.

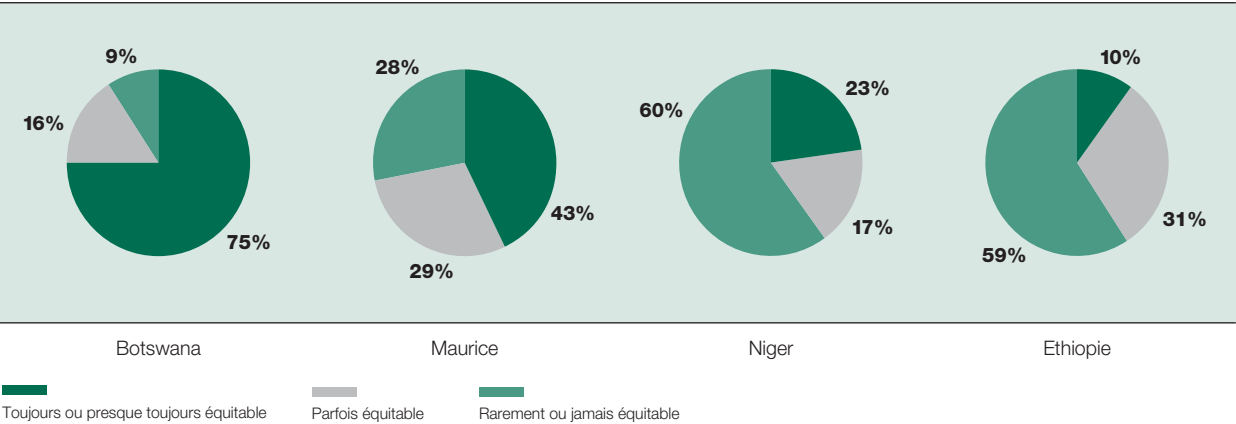
La discipline budgétaire, la mobilisation efficiente des ressources et l'équité des dépenses publiques et de la mobilisation des ressources sont des éléments interdépendants qui interagissent également avec la transparence du régime fiscal et l'efficacité des dispositifs de vérification des dépenses publiques. On examinera ci-après la situation concernant la transparence des finances publiques et la vérification des comptes en Afrique.

Initiatives internationales visant à renforcer la transparence budgétaire et la vérification des comptes

À l'ère de la mondialisation, alors qu'une crise dans une région peut avoir des répercussions sur l'ensemble du système financier international, la transparence budgétaire est devenue une préoccupation universelle et nombre d'initiatives internationales ont été prises pour faire en sorte que les pays respectent des normes internationalement reconnues de bonne pratique budgétaire. L'une de ces initiatives est le Code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI), qui comporte quatre éléments:

Figure 2.6 Opinion des experts sur l'équité du régime fiscal au Botswana, à Maurice, au Niger et en Ethiopie

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Dans la plupart des pays africains après l'indépendance, le système de marchés publics a souffert d'un manque de transparence, de procédures obsolètes et de pratiques de corruption et de recherche de rentes très marquées

- La répartition des attributions au sein du secteur public doit être claire et rendue publique.
- Le public doit être pleinement informé de l'activité financière de l'administration publique.
- Le processus de préparation, d'exécution et d'information budgétaire doit être transparent.
- Des mécanismes et procédures indépendants doivent être en place pour donner au public des assurances d'intégrité des données.

Les marchés publics jouent un rôle essentiel dans le dispositif budgétaire global et la transparence dans ce domaine est indispensable à une bonne gestion des finances publiques ainsi qu'à la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement. Dans la plupart des pays africains après l'indépendance, le système de marchés publics a souffert d'un manque de transparence, de procédures obsolètes et de pratiques de corruption et de recherche de rentes très marquées. Plusieurs de ces pays sont cependant parvenus à introduire une plus grande transparence dans leurs finances publiques.

Le Botswana a mis en place une procédure ouverte et systématique pour consulter les parties prenantes de façon à s'assurer que tous les intérêts et points de vue pertinents sont pris en compte pour la formulation de politiques et de législations efficaces, équitables et transparentes. Des commissions tripartites tiennent des réunions et recueillent des données d'information dans l'ensemble du pays sur un grand nombre de domaines clefs de l'action publique. Les trois principaux organes consultatifs sont le Conseil de l'emploi rural, le Conseil national de l'emploi, de la main-d'œuvre et du revenu et le Conseil consultatif de haut niveau. Le Botswana dispose de règles et de procédures bien définies pour la passation des marchés publics qui sont mises en œuvre de façon transparente et efficace et sont bien suivies. Le Conseil des marchés publics et de la cession des actifs contribue à la gestion prudente, efficace et responsable des dépenses publiques.

En Namibie, le système de finances publiques est assez transparent grâce à une procédure budgétaire élaborée visant à assurer que le public est bien informé de l'état d'avancement et du contenu du budget et que les divers ministères et organismes publics justifient l'emploi des ressources (encadré 2.4). Le Conseil public des appels d'offre est responsable des règles et procédures concernant les marchés publics et doit veiller à l'application efficace et transparente de ces règles.

Jusqu'à récemment, il y avait peu de transparence budgétaire en Egypte. Mais des progrès considérables ont été faits dans ce domaine depuis la prise de fonctions du nouveau cabinet, en octobre 1999. Le Ministère des finances a publié des données et des informations sur la performance économique et financière et sur la dette nationale et extérieure du pays. Il a aussi élaboré un budget consolidé et rassemblé des données sur des secteurs particuliers, bien que ces documents ne soient pas accessibles au public. Le gouvernement adhère à la Norme spé-

Encadré 2.4 Mesures prises par la Namibie pour encourager la transparence des finances publiques

La Namibie a mis en place une procédure détaillée et élaborée pour assurer la transparence et la crédibilité de son système budgétaire:

- Un calendrier budgétaire est établi dans les ministères de façon qu'ils puissent planifier leur processus de budgétisation et informer le public dans son ensemble.
- Un cadre budgétaire est élaboré pour analyser la situation financière du moment et fournir des informations générales et des orientations au cabinet sur les hypothèses et la situation économique et financière sous-tendant le budget.
- Un cadre macroéconomique est établi par la Commission nationale de planification, avec la contribution du Ministère des finances et de la Banque de Namibie, qui présente une analyse approfondie des économies mondiales, régionales et nationales ainsi que des projections sur les tendances de l'économie nationale pour les cinq prochaines années.
- Une approche budgétaire de croissance zéro oblige chaque ministère à justifier chacune de ses demandes.
- Des audiences budgétaires sont organisées pour les ministères devant justifier leurs demandes.
- Un cadre budgétaire analytique est mis au point, avec une analyse par sexe, une analyse sectorielle, des critères de performance et un budget roulant sur trois ans.
- Le budget est géré informatiquement, avec des mandats mensuels d'autorisation du Trésor et un comité sur la gestion des liquidités composé de représentants du Ministère des finances et de la Banque de Namibie.

Sur la base de ces dispositifs, les experts interrogés ont considéré que le Gouvernement namibien était très bien placé pour ce qui est de la disponibilité et de l'accessibilité.

Source: Rapport national, Namibie

ciale de diffusion des données du FMI et respecte mieux le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques.

La Tanzanie a aussi progressé vers l'amélioration de la transparence des finances publiques, suite à diverses mesures prises par le gouvernement: mise en œuvre du système global et intégré de gestion financière, établissement du processus d'examen des dépenses publiques sur une base annuelle depuis 1997, adoption d'un nouveau cadre juridique pour la gestion budgétaire et les marchés publics, renforcement du contrôles des engagements et des dépenses depuis 2001, publication trimestrielle indiquant les montants et le calendrier des transferts budgétaires aux organismes dépensiers, les recettes et les dépenses effectuées par les collectivités locales et les problèmes de corruption dans les ministères. La transparence en matière de marchés publics est aussi encouragée après le rapport de 1996 de la Commission présidentielle d'enquête contre la corruption, qui a révélé plusieurs déficiences dans ce domaine.

Les pays africains qui doivent encore faire des progrès notables sur la voie de la transparence budgétaire sont le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Nigéria, le Sénégal, le Swaziland et la Zambie.

*L'impuissance de plusieurs
pays africains à progresser
sensiblement dans le
domaine de la gestion
des marchés publics est
aggravée par des lacunes
dans les mécanismes de
contrôle interne et les hautes
institutions de vérification
des comptes*

La transparence dans la gestion de l'économie s'est améliorée au Ghana, mais des déficiences demeurent. On peut citer en exemple la commande par le gouvernement de cent automobiles Peugeot pour la police. Cette commande, qui n'avait pas été approuvée par le parlement, n'a été rendue publique qu'une fois arrivés les premiers véhicules. Un autre exemple est la confusion concernant le coût et l'origine de l'avion présidentiel. Il semblerait que des problèmes du même ordre soient courants au niveau des collectivités locales et de l'administration centrale.

Durant la période du pouvoir militaire au Nigéria, il n'y avait pas de règles et procédures clairement définies pour les marchés publics et les contrats étaient attribués dans une large mesure sur la base d'intérêts locaux et d'autres intérêts étroits. Depuis son entrée en fonction, le gouvernement civil a publié de nouvelles directives pour la passation des marchés par les ministères et les entreprises d'État. L'ex-Conseil local des appels d'offres et le Conseil fédéral des appels d'offres ont été remplacés par des secrétariats permanents et par le Conseil ministériel des appels d'offres, dont les règles, procédures et compétences en matière de passation des marchés sont clairement définies. La Commission des marchés publics a aussi été créée en tant qu'organe suprême pour décider de tous les aspects des marchés publics et de la passation des marchés dans la fonction publique. Il reste à voir quelle incidence ces modifications auront sur la transparence en matière de marchés publics et de finances publiques.

La fraude fiscale est jugée généralisée au Sénégal, qui se classe 76^e sur 122 du point de vue de la corruption. Les institutions les plus corrompues se situent dans l'industrie de la pêche et les services douaniers.

Institutions et dispositifs de contrôle interne et d'audit

L'impuissance de plusieurs pays africains à progresser sensiblement dans le domaine de la gestion des marchés publics est aggravée par des lacunes dans les mécanismes de contrôle interne et les hautes institutions de vérification des comptes. La plupart des gouvernements ont reconnu toutefois, l'importance de ces services et ont prévu leur création dans leur constitution. Le contrôleur et le contrôleur général ont pour principale responsabilité d'assurer que les fonds publics sont utilisés de la manière et pour les objectifs prévus par l'organe législatif. Il est donc très important que ces deux fonctions soient totalement indépendantes de l'exécutif et que les ressources requises leurs soient fournies pour s'acquitter de leurs tâches.

Dans la plupart des cas, le contrôleur et le commissaire aux comptes sont nommés par le président, parfois en consultation avec le premier ministre ou sur la proposition de celui-ci. Malgré le rôle joué par l'exécutif dans leur nomination, les constitutions et les autres textes juridiques de la plupart des pays africains prévoient l'indépendance et la sécurité du mandat de ces hauts responsables. Ceux-ci sont en outre habilités à enquêter sur tous les aspects des comptes publics, ayant notamment l'autorité de demander tous les documents pertinents, de poser des questions à tous les fonctionnaires concernés et de tenir des audien-

ces publiques. Globalement, les pays africains ont généralement respecté ces dispositions.

Au Kenya, malgré des rapports du contrôleur et du commissaire aux comptes très critiques à l'égard de l'exécutif, c'est la même personne qui s'est acquittée de ces deux fonctions depuis l'indépendance. On notera, cependant, qu'une critique essentielle proférée à l'encontre du système concerne les changements fréquents dans la gestion du Trésor, qui rendent difficile les contrôles internes. En outre, du fait de la domination de l'exécutif, le parlement n'a pas été en mesure de mettre à exécution les conclusions et recommandations du contrôleur, du commissaire aux comptes et des comités parlementaires.

Au Mali, les fonctions de contrôleur sont exercées par quatre organismes, ayant chacun une unité de soutien, qui était rattachée initialement à la présidence et qui dépend depuis 2000 du cabinet du premier ministre. Cette situation les prive de l'indépendance requise à l'égard de l'exécutif. La section de la Cour suprême chargée des audits s'acquitte en revanche des fonctions de vérification des comptes.

Au Maroc, les dispositifs de vérification interne des comptes varient largement selon les ministères. Au Ministère de l'équipement, l'unité de contrôle interne est rattachée au secrétaire général, alors qu'au Département du logement, il s'agit d'une unité de contrôle établie de façon permanente au sein de l'Inspection générale. Les autres ministères et départements ne disposent pas, toutefois, de ce genre de structure. En dehors des ministères et des départements, un ensemble d'institutions exercent des responsabilités de surveillance, y compris les commis-

Encadré 2.5 Le Botswana lutte contre la corruption par l'intermédiaire de la Direction sur la corruption et la criminalité économique

Au Botswana, la Direction sur la corruption et la criminalité économique a été établie en 1994 pour répondre aux inquiétudes suscitées par la montée de la corruption et de la criminalité économique dans le pays, mise en évidence par les scandales touchant la Société de logement du Botswana et la Banque nationale de développement. La Direction est un service indépendant relevant du président de l'État, qui a reçu pour mandat strict d'enquêter sur toutes les plaintes de corruption qui lui sont adressées, d'éradiquer la corruption et d'empêcher les entités publiques et privées de se livrer à des actes de corruption. Ses principales fonctions sont d'enquêter sur les coupables d'infractions et de les poursuivre, d'éduquer le public sur les dangers de la corruption et d'empêcher la corruption et la criminalité économique. Outre ses propres activités, la Direction apporte son aide à d'autres organismes chargés de faire appliquer la loi pour enquêter sur les fonctionnaires publics suspectés d'actes malhonnêtes et aide les départements gouvernementaux, les autorités locales et les entreprises d'État à mettre en évidence les faiblesses dans leurs procédures opérationnelles pouvant faciliter la corruption et à mettre au point des systèmes leur permettant de mieux détecter et prévenir la corruption. Entre le début de ses activités et la fin de 2001, la Direction a reçu 9 772 rapports faisant état d'actes de corruption supposée et a lancé sur cette base 2 737 enquêtes. Elle a permis d'inculper des hauts fonctionnaires, des dirigeants d'entreprises d'État et des dirigeants d'entreprises privées. Mais elle a été critiquée comme n'étant pas assez agressive pour pouvoir attraper les "gros poissons", critique qu'elle rejette.

Source: Rapport de pays, Botswana

Au Burkina Faso, au Gabon et au Sénégal, l'institution la plus importante pour le contrôle des finances publiques est la Cour des comptes. La principale faiblesse de ces cours est qu'elles n'ont souvent pas les moyens et l'indépendance nécessaires pour s'acquitter efficacement de leur tâche

sions parlementaires, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances, les commissions publiques, les commissions d'experts, les commissaires aux comptes et les auditeurs externes.

Au Burkina Faso, au Gabon et au Sénégal, l'institution la plus importante pour le contrôle des finances publiques est la Cour des comptes. La principale faiblesse de ces cours est qu'elles n'ont souvent pas les moyens et l'indépendance nécessaires pour s'acquitter efficacement de leur tâche.

Le Botswana a mis en place des systèmes stricts de comptabilité et d'audit, qui se sont révélés assez efficaces pour assurer une utilisation adéquate et justifiée des ressources publiques. Les différentes unités présentent des rapports réguliers au contrôleur général, qui est mandaté par la constitution pour soumettre des rapports réguliers à l'exécutif et au parlement sur les comptes publics et assurer ainsi que les lois, les réglementations financières, les instructions et les directives concernant les fonds publics et les actifs sont respectées et que les meilleures pratiques financières et de performance sont appliquées. Une autre institution importante visant à assurer un strict respect des bonnes pratiques de gestion financière est la Direction sur la corruption et la criminalité économique (encadré 2.5).

La loi sur la gestion des finances publiques, adoptée par l'Afrique du Sud en 1999, détaille les responsabilités des chefs politiques et administratifs des départements et les relations entre eux. Elle assure aussi que, dans toutes les institutions gouvernementales et entités publiques, des comptables sont responsables du contrôle budgétaire et respectent de strictes obligations en matière de déclaration, notamment l'établissement d'états financiers qui doivent être vérifiés et présentés en même temps qu'un rapport annuel dans un délai de sept mois après la fin de l'exercice budgétaire. Les autorités exécutives doivent observer des plafonds budgétaires, tenir compte des rapports financiers mensuels et publier les directives en indiquant par écrit leurs incidences financières. Le ministère des finances a pour mission d'établir des réglementations sur les procédures à suivre dans les cas de malversations financières et la loi stipule que les infractions sont passibles d'amendes ou de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

La principale faiblesse des dispositifs de contrôle interne à Maurice tient au fait que plusieurs entités au sein des ministères ne soumettent pas les comptes détaillés requis au directeur de l'audit. Ce dernier a signalé plusieurs déficiences dans le système de contrôle interne et d'audit, comme la non imputation de 10,3 millions de roupies (environ 350 000 dollars des États-Unis) collectés en tant que droits supplémentaires au compte des recettes publiques et le fait qu'il ne soit pas justifiée au parlement de l'emploi de certains fonds publics. On citera notamment un fonds d'affectation spéciale établi en 1995 et doté de 100 millions de roupies. Ce fonds n'a jamais soumis ses comptes au directeur de l'audit et n'a donc jamais rendu de comptes au parlement.

L'inadéquation des effectifs et des ressources mis à la disposition des institutions responsables est à l'origine d'une dernière déficience de la fonction d'audit dans nombre de pays africains. D'après certaines estimations, la proportion des travaux d'audit achevés au cours d'une année va de 15% au Mali à 50% au Malawi. Dans plusieurs cas, les comptes d'organes établis par la loi n'ont pas fait l'objet de vérifications. On signale également de longs retards dans l'établissement et la soumission du rapport du contrôleur général au Ghana, au Kenya et en Zambie.

Suivi effectif du rapport du contrôleur général

Dans la plupart des pays africains, le rapport du contrôleur général est envoyé au parlement pour examen et décision. Des dispositions spécifiques et des dates butoirs sont parfois établies à cet égard. Dans presque tous les cas, un comité parlementaire spécial, généralement le Comité des comptes publics, l'examine en détail. En Tanzanie, le rapport est aussi soumis au Comité des comptes des autorités locales, alors qu'en Ethiopie les rapports des divers auditeurs régionaux sont envoyés aux conseils régionaux respectifs. L'Ethiopie exige que le rapport du contrôleur général fédéral soit adressé aux services gouvernementaux concernés, qui ont 30 jours pour prendre des mesures correctrices. De même, en Afrique du Sud, après que le rapport du contrôleur général a été présenté au parlement, les parties concernées ont 60 jours pour prendre les mesures correctrices voulues. Au Swaziland, le rapport du contrôleur général est examiné par le Comité des comptes publics de la Chambre de l'Assemblée, qui comprend 12 membres, dont aucun ne peut être un ministre. L'assemblée a de larges pouvoirs pour donner suite au rapport du contrôleur général, ses délibérations sont jugées transparentes et le rapport est publié dans les médias locaux.

L'examen et la surveillance parlementaires sont efficaces dans certains pays - mais pas dans tous. À Maurice, les commentaires et les recommandations du contrôleur général sont pris au sérieux et il leur est donné suite, alors qu'en Tanzanie, le gouvernement n'applique que certaines de ces recommandations. En Zambie, plusieurs irrégularités budgétaires sont régulièrement mises en évidence et signalées par le contrôleur général, mais aucune suite ne leur est donnée. L'application de sanctions en cas d'infraction est rarement recommandée. Parmi les infractions observées, on citera notamment les pratiques abusives, notamment dans le domaine financier, de la Zambia Electricity Supply Corporation, de l'Agence de réserve alimentaire et de plusieurs collectivités locales.

Plusieurs pays africains ont pris des mesures visant à assurer que les comités parlementaires examinent le rapport du contrôleur général de façon objective, professionnelle et non partisane. Au Nigéria, les membres du comité de surveillance parlementaire sont choisis en fonction de leur compétence, du respect qu'ils ont des règles et de leur formation, de façon à introduire plus d'objectivité dans les discussions et de compenser l'absence de personnel sur lesquels peuvent s'appuyer le comité et les parlementaires pour s'acquitter de leurs tâches. Au sein du Comité permanent sur les comptes publics du Parlement sud-africain, qui examine le rapport, les membres travaillent sans considération des partis auxquels ils appartiennent de façon à assurer l'objectivité et la transparence. Maurice

*L'examen et la surveillance
parlementaires sont efficaces
dans certains pays - mais
pas dans tous*

Maurice a pris des mesures pour institutionnaliser les arrangements visant à assurer un examen bipartisan du rapport du contrôleur général au parlement

a pris des mesures pour institutionnaliser les arrangements visant à assurer un examen bipartisan du rapport du contrôleur général au parlement. Dans certains cas, l'action de suivi requise est l'engagement de poursuites par le ministère public pour corruption. Des structures spécifiques ont été mises en place pour assurer un suivi efficace des recommandations du contrôleur général.

Dans l'ensemble, la performance des pays africains dans ce domaine est négative, en raison essentiellement de l'inadéquation des ressources et des procédures au bureau du contrôleur général, de déficiences dans les pouvoirs et l'exercice des fonctions de surveillance par le parlement et d'un manque de collaboration de la part de l'exécutif.

Compte tenu des retards signalés dans la réception du rapport du contrôleur général, le temps dont dispose le parlement pour procéder à un examen est trop court pour permettre un travail complet et professionnel. Un cas extrême est celui du Mali, où, en 1996, la Section de vérification des comptes de la Cour suprême a soumis les comptes vérifiés pour 1993, 1994 et 1995 - pour la première fois depuis l'indépendance en 1960. Les autres lacunes sont l'absence de mécanismes clairement établis et efficaces pour suivre les activités financières des ministères, départements et organismes et la réticence des contrôleurs généraux à désigner nommément les individus ayant commis des erreurs ou des malversations.

Un autre élément important pour assurer l'efficacité des dispositifs et des dispositions de contrôle interne et externe est la mesure dans laquelle le législatif demande à l'exécutif de rendre des comptes. Dans seulement cinq pays sur vingt-sept, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que le législatif est toujours ou presque toujours efficace pour ce qui est de demander des comptes à l'exécutif (tableau 2.3). Dans onze pays, 25 à 50% des experts interrogés ont donné la même réponse, contre moins de 25% dans les onze pays restants.

Tableau 2.3 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle le législatif est à même d'assurer la redevabilité de l'exécutif

Part des experts qui ont indiqué que «le législatif est toujours ou presque toujours efficace pour ce qui est de demander des comptes à l'exécutif»

Plus de 50% des experts interrogés	25–50% des experts interrogés	10–25% des experts interrogés	Moins de 10% des experts interrogés
Afrique du Sud, Bénin, Ghana, Maurice et Namibie	Botswana, Gabon, Gambie, Lesotho, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Sénégal et Tanzanie	Burkina Faso, Cameroun, Egypte, Malawi, Ouganda, Swaziland, Tchad, Zambie et Zimbabwe	Ethiopie et Kenya

Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Compte tenu de la tendance qu'à l'exécutif à dominer le législatif dans les pays africains, les actions engagées par l'exécutif, notamment pour donner suite à des recommandations de poursuites pénales à l'encontre d'individus haut placés, ont été peu fréquentes. Le principal problème semble tenir à l'exécutif et à son manque d'engagement à l'égard de la transparence des finances publiques et de la redevabilité. Cela fait partie intégrante de la problématique plus large de la représentation politique, des contre-pouvoirs institutionnels, de l'état de droit et de la mise en œuvre des lois examinée plus loin dans le présent rapport.

Plus grande intégrité des systèmes monétaires et financiers

L'importance de l'intégrité des systèmes monétaires et financiers, d'un environnement favorable à une croissance économique induite par le secteur privé et d'un fonctionnement efficace de l'économie de marché ne saurait être trop soulignée. À l'ère de la mondialisation, l'intégrité des systèmes monétaires et financiers est devenue une préoccupation internationale. De nombreuses mesures ont donc été prises au niveau international pour préserver l'intégrité de ces systèmes et renforcer l'efficacité des organes de réglementation.

Un élément essentiel de la transparence est la disponibilité en temps voulu d'informations exactes, complètes et détaillées sur les responsables des décisions, la façon dont les décisions sont prises, les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les modalités selon lesquelles les structures sont constituées, fonctionnent et interagissent les unes avec les autres.

Une initiative internationale importante visant à assurer la transparence du système monétaire et financier mondial, est le Forum sur la stabilité financière, qui rassemble régulièrement les gouverneurs des banques centrales, les ministres des finances et les responsables d'autres organismes de réglementation financière afin d'échanger des informations et des idées sur les moyens d'améliorer la stabilité financière internationale. Le forum a adopté des normes fondamentales pour assurer la saine gestion des systèmes financiers, qui sont désormais universellement acceptées et jugées indispensables à une bonne pratique.

En outre, plusieurs donateurs internationaux, notamment le FMI et la Banque mondiale, ont fourni une aide aux pays en vue du renforcement de leurs systèmes monétaires et financiers. En avril 2002, un groupe de donateurs, composé du FMI, de la Banque mondiale, du Department for International Development du Royaume-Uni, de l'Agence canadienne de développement international et du Secrétariat d'État suisse aux affaires économiques, a établi l'Initiative de renforcement et de réforme du secteur financier pour fournir une aide financière et technique aux pays en développement et leur permettre ainsi d'engager des réformes institutionnelles d'ensemble propres à renforcer et améliorer sensiblement leurs systèmes monétaires et financiers.

Un élément essentiel de la transparence est la disponibilité en temps voulu d'informations exactes, complètes et détaillées sur les responsables des décisions, la façon dont les décisions sont prises, les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les modalités selon lesquelles les structures sont constituées, fonctionnent et interagissent les unes avec les autres

Renforcement de la transparence

Plusieurs pays africains ont amélioré la transparence de leurs systèmes monétaires et financiers. Cependant, alors que la plupart des banques centrales en Afrique sont indépendantes et autonomes sur le papier, dans la pratique leur indépendance est fortement réduite. Cette situation et la faible capacité des institutions de réglementation et de surveillance ont limité l'efficacité des institutions en question.

La Banque de Maurice assure la transparence de sa politique monétaire en informant le public des objectifs et des instruments d'action et de toute modification des modalités de la politique monétaire

La Banque du Botswana assure la transparence au moyen de la publication annuelle d'une déclaration de politique monétaire, qui expose les objectifs et les cibles de ses politiques monétaires et de lutte contre l'inflation. Les ajustements du taux directeur sont publiquement annoncés, expliqués et justifiés. La politique de taux de change est aussi pleinement expliquée et justifiée et des informations sont fournies sur le panier de monnaies utilisées pour calculer le taux de change, sans que la pondération exacte de chacune d'entre elles soit spécifiée. La Banque du Botswana exige des banques commerciales et des institutions de crédit qu'elles lui fournissent, et divulguent au public, les détails de toutes les charges payables pour la gestion des comptes et les autres services rendus.

La responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire au Lesotho incombe à la Banque centrale du Lesotho. En 1998, le Comité technique de la politique de change a été établi pour réaliser des analyses techniques et recommander à la banque centrale les politiques monétaires et de change appropriées. Ce comité prend aussi l'initiative de la mise en œuvre de toutes les décisions de politique monétaire et de change du conseil de la banque. La banque consulte le Ministère des finances et délibère avec lui afin d'assurer la transparence et la redevabilité. Elle publie aussi des indicateurs économiques journaliers et hebdomadaires ainsi que des rapports trimestriels et annuels qui sont largement diffusés dans le public et qui contiennent des informations sur ses activités et la performance de divers secteurs de l'économie.

La Banque de Maurice assure la transparence de sa politique monétaire en informant le public des objectifs et des instruments d'action et de toute modification des modalités de la politique monétaire. Le cadre juridique, institutionnel et politique de la banque, les objectifs et les raisons d'être des politiques ainsi que des données et des informations sur les politiques monétaires et financières sont divulgués au public sous une forme compréhensible et accessible et en temps voulu, notamment sur le site web de la banque. Les états financiers de celle-ci contiennent de nombreux détails sur ses opérations financières, alors que des informations sur le fonctionnement des banques commerciales, des banques offshore et des institutions financières non bancaires acceptant des dépôts sont régulièrement publiées. Enfin, la Banque centrale participe au Système général de diffusion des données du FMI.

La Namibie a cherché à encourager la transparence de ses systèmes monétaires et financiers en adhérant et en mettant pleinement en œuvre le Code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques. La Banque de Namibie a constitué un comité pour déterminer la conformité de ses pratiques

avec les dispositions du code. Ce comité a conclu que la Namibie se conformait déjà à nombre de ces dispositions et a recommandé plusieurs mesures pour les points non conformes qui ont été adoptées ultérieurement, notamment la divulgation d'informations sur les conseils de toutes les organisations auxquels siègent le gouverneur, le gouverneur adjoint et plusieurs responsables de la banque, la mise en ligne sur son site web des caractéristiques de sa politique d'appel d'offres ainsi que du mandat de la facilité de crédit au jour le jour, et la publication d'informations mensuelles sur les réserves de change, les passifs et les engagements de la banque. Il a aussi signé un mémorandum d'accord sur un cadre consultatif avec l'Autorité des institutions financières de la Namibie et a rendu compte dans son rapport annuel des diverses doléances et plaintes adressées à la banque concernant des pratiques bancaires inéquitable ainsi que des mesures prises à cet égard.

Le *South African Reserve Board* annonce son objectif d'inflation ainsi que le calendrier de sa réalisation et est tenu pour responsable si l'objectif n'est pas réalisé. Il publie une déclaration de politique monétaire après chaque réunion du comité de politique monétaire, tient un forum de politique monétaire pour toutes les parties intéressées et toutes les parties prenantes afin qu'elles puissent exprimer leurs vues sur la politique monétaire, publie tous les semestres le *Monetary Policy Review*, qui rend compte de ses actions ainsi que des évolutions monétaires dans le pays et au niveau international pouvant influencer sur l'inflation, et les explique, et établit des rapports réguliers au parlement sur ses politiques monétaires et ses activités.

Dans la plupart des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, la politique monétaire relève de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest et la Banque des États d'Afrique centrale, qui font partie intégrante de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest, comprenant le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, et de l'Union monétaire centrafricaine, comprenant le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République du Congo et le Tchad. Ces deux banques centrales et unions monétaires datent de la période coloniale et de la zone franc. Le taux de change entre le franc français et les monnaies des deux unions monétaires était fixe et la France garantissait la libre convertibilité. La France déterminait pour l'essentiel les politiques monétaires de ces deux unions et banques centrales, dispositif qui a doté ces systèmes monétaires d'un degré important d'intégrité et de stabilité. Depuis 1999, les monnaies des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sont rattachées à l'euro et la France joue toujours un rôle dominant dans les politiques monétaires du fait de sa participation au conseil d'administration des deux banques centrales.

En Ethiopie, en revanche, le système monétaire manque de manière générale de transparence et les politiques monétaires ne sont ni communiquées ni expliquées ni justifiées au public. Les politiques financières de la Banque nationale d'Ethiopie ne sont connues ni des autres institutions financières ni du public en général. En outre, le système de crédit des banques commerciales n'est pas très clair. Des

Les banques centrales et les autres organismes qui contrôlent les politiques monétaires, réglementent et supervisent les banques et les autres institutions financières doivent jouir d'une grande indépendance et d'une grande autonomie à l'égard de l'exécutif

efforts ont été faits pour réformer le secteur financier depuis 1992/93 dans le cadre de mesures visant à créer une économie de marché, y compris les décrets 84/1994 et 86/1994, qui contenaient des dispositions relatives à l'agrément et au contrôle des banques et des compagnies d'assurance, définissaient le rôle de la banque centrale dans la surveillance et la réglementation du système financier et autorisaient l'activité de banques et autres institutions financières privées pour la première fois depuis les années 80.

Indépendance de la banque centrale

Dans nombre de pays, le montant excessif des emprunts de l'État et l'intervention dans la conduite des politiques monétaires et financières pour des raisons politiques ou pour d'autres raisons à court terme font peser des risques majeurs sur la stabilité monétaire et l'intégrité globale des systèmes monétaires et financiers. Pour contrer ces risques, les banques centrales et les autres organismes qui contrôlent les politiques monétaires et réglementent et supervisent les banques et les autres institutions financières doivent jouir d'une grande indépendance et d'une grande autonomie à l'égard de l'exécutif.

La plupart des pays africains ont adopté des dispositions soit dans leur constitution ou dans leur législation soit dans les différents textes créant leur banque centrale qui accordent à celle-ci autonomie et indépendance. En réalité, toutefois, nombre de banques centrales jouissent d'une moins grande autonomie et indépendance que celles prévues dans les documents constitutifs. Il arrive que certaines attributions soient réservées au gouvernement, que les banques centrales doivent consulter le gouvernement sur certaines questions, que l'État exerce un ascendant financier sur les banques, que le montant des emprunts de l'État ne soient pas effectivement plafonnés et, surtout, que le président, les responsables et les membres du conseil des banques centrales soient nommés par le gouvernement. Cela soulève des questions fondamentales mettant en cause les contrepouvoirs institutionnels, le rôle et la fiabilité de l'exécutif et le respect de l'état de droit.

La situation au Botswana n'est pas claire, même si la banque centrale semble prendre des décisions de façon indépendante dans les domaines relevant de sa compétence. Le gouverneur de la banque est nommé par le président et la banque est sous la tutelle du Ministère des finances et de la planification du développement, qui nomme les membres du conseil. En outre, d'après la loi de 1986 sur la Banque du Botswana, certains pouvoirs sont réservés, comme le pouvoir du président de déterminer la parité de la monnaie nationale sur l'avis du ministre et en consultation avec la banque. Dans la pratique, toutefois, le président a toujours accepté l'avis de la banque.

La Banque centrale d'Égypte est habilitée de par la loi à gérer de façon autonome ses affaires et à contrôler, réglementer et mettre en oeuvre les politiques monétaires et de crédit en toute indépendance. Cette mission est confiée au conseil d'administration de la Banque. Cependant, le gouverneur de la banque et les gouverneurs adjoints sont nommés pour des mandats de quatre ans renouvelables par décret présidentiel, sur l'avis du premier ministre, qui détermine

aussi leur rémunération. Siègent au conseil des représentants du Ministère de l'économie, des finances et de la planification, deux présidents de banques et deux représentants du secteur privé, entre autres membres. La banque centrale souffre d'un manque de clarté en ce qui concerne le rôle et les responsabilités du président du conseil, qui est le gouverneur de la banque, et ceux des autres membres du conseil, qui représente d'autres institutions.

Le document établissant la Banque nationale d'Éthiopie la décrit comme une institution autonome, mais les ministres des finances, de l'économie et du développement ainsi que d'autres membres nommés par le gouvernement siègent à son conseil d'administration. Dans ces conditions, il est difficile de voir comment la banque pourrait jouir d'une autonomie et d'une indépendance quelconque à l'égard du gouvernement. On notera ainsi que, si la loi de 1994 sur les opérations monétaires et bancaires plafonne le niveau des emprunts de l'État, il peut néanmoins être demandé à la banque de financer le déficit au-delà de la limite fixée.

Les instruments statutaires établissant la Banque du Ghana contiennent suffisamment de dispositions pour assurer son indépendance. La réalité toutefois est différente. Il faudrait que la banque ait des objectifs macroéconomiques plus étroits afin de pouvoir mieux cibler son action, que sa capitalisation soit adéquate afin de réduire sa dépendance à l'égard du Trésor ou du Ministère des finances pour ce qui est des fonds de fonctionnement, que le mandat du gouverneur, des adjoints et des membres du conseil d'administration soit plus long et que la mesure dans laquelle la banque peut financer le budget de l'État soit limitée par la loi.

La Banque centrale du Kenya jouit de peu d'autonomie et d'indépendance car le gouverneur est nommé et peut être limogé par le gouvernement. Un cas patent d'intervention du gouvernement dans les activités de la banque est survenu lorsque la banque a été contrainte d'imprimer davantage de billets à l'occasion des élections générales de 1992.

La Banque centrale du Lesotho est un organe indépendant qui travaille en étroite collaboration avec l'exécutif. Elle doit consulter le Ministère des finances ou avoir des discussions avec celui-ci pour assurer la transparence et la redevabilité. En outre, le secrétaire permanent du ministère participe à toutes les réunions de la banque. Cet échange crée très probablement de la confusion et des doutes quand au degré effectif d'indépendance de la banque.

À Maurice, le gouverneur et le directeur général de la Banque de Maurice sont nommés par le premier ministre, qui nomme aussi les autres administrateurs sur la recommandation du ministre des finances. Le président ou le premier ministre peut limoger l'un ou l'autre de ces responsables en cas d'insolvabilité, de conduite fautive ou d'autres infractions ou erreurs. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'amélioration et est sur le point de modifier la loi sur la Banque de Maurice de façon à donner à celle-ci une plus grande indépendance dans la formulation et la mise en œuvre des politiques monétaires.

*La plupart des pays africains
ont adopté des dispositions
soit dans leur législation soit
dans les différents textes
créant leur banque centrale
qui accordent à celle-ci
autonomie et indépendance*

Le problème ne tient pas tant à la formulation et à l'adoption de principes, règles, procédures, codes et normes de bonne conduite internationalement acceptés, mais plutôt à la façon de les appliquer au niveau national

La Banque de Namibie a été établie aux termes de la constitution et d'une loi de 1990. Aucun de ces documents ne mentionne expressément l'indépendance de la banque, bien que dans la pratique celle-ci soit indépendante pour les questions administratives et financières. Le président nommant le gouverneur et le gouverneur adjoint, sur l'avis du ministre des finances, l'indépendance générale de la banque est jugée modérée.

L'indépendance de la Banque centrale du Swaziland est compromise dans une certaine mesure par le fait que le gouverneur est nommé par le roi, qui joue un rôle important dans la vie politique du pays. Il n'est donc pas surprenant que des rapports soulignent que la banque centrale est soumise à des influences politiques et commerciales.

Organes de réglementation et de contrôle

La réglementation et le contrôle efficaces des banques et des autres institutions financières sont indispensables à la stabilité et à la crédibilité du système financier. Les principaux objectifs de la réglementation et de la surveillance des banques et des autres institutions financières sont une évaluation adéquate des actifs, une promptre reconnaissance des pertes et l'adoption sans tarder de mesures correctrices pour éviter l'insolvabilité et pour faire face aux défaillances. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a identifié les conditions préalables à un contrôle bancaire efficace dans ses Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.¹ Comme cela est souvent le cas, le problème ne tient pas tant à la formulation et à l'adoption de principes, règles, procédures, codes et normes de bonne conduite internationalement acceptés, mais plutôt à la façon de les appliquer au niveau national.

Plusieurs pays africains ont amélioré leurs organes de réglementation et de contrôle, mais l'insuffisance de la capacité institutionnelle a été un obstacle majeur à davantage de progrès. Au Botswana, les dispositifs de réglementation et de contrôle des banques et des autres institutions financières sont encore en évolution, plusieurs organes du gouvernement, la banque centrale et d'autres organismes partageant les mêmes responsabilités et intérêts dans ce domaine. Par exemple, si la Banque du Botswana réglemente et supervise les institutions financières à qui elle accorde un agrément, essentiellement les banques commerciales, le Ministère des finances et de la planification du développement est responsable des institutions de financement du développement, des compagnies d'assurance et des fonds de retraite, alors qu'un organisme distinct est chargé de la bourse. Certaines de ces autorités réglementaires, comme la Banque du Botswana, jouissent d'une certaine indépendance et crédibilité, mais d'autres, comme celles responsables des institutions financières non bancaires, n'ont guère d'autonomie. Dans l'ensemble, les banques sont bien réglementées et contrôlées et l'efficacité du système bancaire s'est améliorée entre 1997 et 2001.

L'Éthiopie a essayé de reformer son secteur financier depuis 1992/93 en améliorant son cadre juridique, institutionnel et réglementaire. Les principales mesures adoptées dans ce sens ont été les décrets 84/1994 et 86/1994, qui contenaient

des dispositions relatives à l'agrément et au contrôle des banques et des compagnies d'assurance, autorisaient les entités privées sur le marché financier et définissaient le rôle de réglementation et de surveillance de la Banque nationale d'Éthiopie. Le décret 40/1996 concernait l'agrément et le contrôle des institutions de micro-financement et établissait le cadre juridique de leurs opérations. La Banque nationale d'Éthiopie est habilitée à agréer et à contrôler les banques, les compagnies d'assurance et les autres institutions financières et à publier des directives sur les opérations de crédit. Pour permettre à la banque de s'acquitter efficacement de ses tâches, le Département de la surveillance a été créé dans les années 90, mais il souffre d'une forte pénurie de personnel spécialisé. La réglementation et le contrôle du secteur financier ne sont donc pas encore efficaces.

La Banque du Ghana a progressé dans l'exécution de ses fonctions et la prolifération de nouvelles banques et institutions financières a conduit à une plus grande concurrence, à une amélioration de l'efficacité et à l'introduction de produits financiers nouveaux et de meilleure qualité. Cependant, le système financier est encore faible en raison de l'intervention d'opérateurs de change non agréés et de l'accumulation et de la conservation d'actifs en devises du fait du manque de confiance dans la stabilité monétaire, que la banque n'a pas été en mesure de maîtriser.

Au Kenya, plusieurs organismes sont responsables de la réglementation et de la surveillance du secteur financier: la Banque centrale du Kenya, l'Autorité des marchés des capitaux, la Commission des assurances et l'Autorité des pensions de retraite. Toutes ces institutions rendent compte au Trésor. La Banque centrale du Kenya a dans l'ensemble réussi à réglementer et contrôler le système bancaire, mais elle n'a pas été efficace dans le contrôle des prêts non performants des banques commerciales ni dans le soutien des petites banques instables qui ont menacé récemment le système bancaire. L'Autorité des marchés des capitaux a réussi, toutefois, à mobiliser des capitaux nationaux et étrangers pour la réalisation d'investissements, à réorganiser le cadre juridique et à participer à la création d'un Marché intégré des capitaux de l'Afrique de l'Est. De même, la Commission des assurances a efficacement contrôlé le secteur. On craint toutefois que l'existence de plusieurs mécanismes de réglementation du secteur financier ne conduise à des chevauchements des responsabilités et à des obligations réglementaires conflictuelles et entraînent ainsi des inefficiences dans le système de réglementation et de contrôle.

La Banque du Maroc, la Banque *al Maghrib*, souffre de plusieurs déficiences qui limitent son aptitude à jouer un rôle efficace de réglementation et de surveillance. Des tentatives ont donc été faites pour réviser ses statuts. Parmi les objectifs figurent l'adaptation du cadre juridique des interventions et de la mission de la banque face à l'évolution du système financier ainsi que l'intégration des normes de transparence des politiques monétaires dans ses règles de fonctionnement. Un autre objectif important est l'établissement de nouvelles règles pour régir les relations entre la banque et le Trésor, notamment en ce qui concerne les prêts de la banque au Trésor.

*Au Ghana la prolifération
de nouvelles banques et
institutions financières
a conduit à une plus
grande concurrence, à une
amélioration de l'efficacité et
à l'introduction de produits
financiers nouveaux et de
meilleure qualité*

Parmi les obstacles à la réglementation et au contrôle efficaces du système financier en Afrique, on peut citer la multiplicité des organes de réglementation et de contrôle ayant des mandats se chevauchant mais sans partage des responsabilités ni mécanismes efficaces de coordination

La réglementation et le contrôle du secteur financier en Afrique du Sud sont jugés assez satisfaisants. De plus en plus, la Banque de réserve semble se concentrer moins sur le contrôle micro-prudentiel ou au jour le jour des opérations des banques pour s'attacher davantage au contrôle macro-prudentiel du secteur financier dans son ensemble. Comme dans d'autres pays, la Banque de réserve s'acquitte de ses fonctions de surveillance au moyen d'inspections externes et internes. Les banques sud-africaines sont généralement bien gérées, avec des systèmes élaborés de gestion des risques et de gouvernance. Cependant, on observe des faiblesses parmi les petites banques, comme en témoigne la faillite récente de deux d'entre elles, qui ont été acquises par des banques plus grandes. Certaines institutions de micro-crédit ont aussi fait faillite en raison de leur impuissance à analyser de façon complète l'exposition au crédit des emprunteurs, y compris les passifs à l'égard des magasins de détail.

Le réglementation et le contrôle du secteur bancaire dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale ont été assez laxistes dans les années 70 et 80. Les exemples d'interventions de l'État dans l'octroi de prêts et de nominations politiques dans le système bancaire ont été nombreux. Les banques de développement appartenant à l'État ont particulièrement souffert de ces défaillances. Au début des années 90, des mesures ont été prises pour faire face à ces problèmes. La plupart des banques de développement appartenant à l'État ont été fermées ou privatisées, le gouvernement a cédé ses participations dans les autres banques et des mesures ont été prises pour récupérer les prêts non performants. Ces mesures ont bénéficié de l'appui des donateurs, en particulier la France. Une Commission bancaire a été créée pour l'Afrique de l'Ouest en 1990 et une autre pour l'Afrique centrale en 1993, qui avaient toutes deux davantage de pouvoirs de réglementation et de surveillance. Ces mesures ont beaucoup contribué à améliorer la qualité de la réglementation et de la supervision du système financier dans ces régions.

Globalement, si certains pays africains ont obtenu de bons résultats dans la réglementation et le contrôle de leur secteur financier, la situation pourrait être considérablement améliorée dans plusieurs cas. Parmi les obstacles à la réglementation et au contrôle efficaces du système financier en Afrique, on peut citer la multiplicité des organes de réglementation et de contrôle ayant des mandats se chevauchant mais sans partage des responsabilités ni mécanismes efficaces de coordination, l'impuissance à mettre en oeuvre les règles et réglementations en vigueur en raison de l'ingérence politique ou du manque de capacités, les lacunes du cadre réglementaire et des procédures de mise en oeuvre et les défaillances dans le cadre macroéconomique global et dans le système de gouvernance et de redevabilité.

Faire face à ces déficiences exige une approche multiforme et le soutien actif de la communauté internationale. Plusieurs pays africains prennent des mesures – fournissant une formation supplémentaire au personnel en place pour améliorer ses compétences et améliorer la productivité, modernisant les équipements et les systèmes d'information, embauchant de nouveaux agents, en particulier dans le domaine des technologies de l'information, adoptant de nouvelles législations

pour donner aux organes de réglementation et de contrôle la possibilité de s'acquitter de leur mandat et impliquant la société civile dans le processus de sensibilisation et d'éducation des parties prenantes quant au rôle des organismes de réglementation dans le système financier.

Pour réaliser ces objectifs, les autorités de réglementation et de contrôle doivent être habilitées à s'occuper de façon décisive et opportune des institutions financières en difficulté. Plus précisément, elles doivent pouvoir adopter des réglementations et les faire appliquer. Elles doivent aussi avoir accès à tous les relevés, comptes et données bancaires, pouvoir examiner de façon indépendante les prêts, les investissements et les autres politiques et procédures financières et faire en sorte que les mécanismes de contrôle interne et d'audit soient adéquats. Le soutien des institutions internationales, en particulier la Banque mondiale et le FMI, est aussi activement recherché pour réaliser ces buts et objectifs. Si ces efforts sont activement poursuivis, ils contribueront dans une large mesure à améliorer l'efficacité des institutions de réglementation et de contrôle.

Conclusions

Des progrès ont été réalisés dans plusieurs pays africains sur le plan de la gouvernance économique, de la gestion des finances publiques et de la transparence et de l'intégrité des systèmes monétaires et financiers. La situation en Afrique s'est donc améliorée par rapport à il y a une dizaine d'années. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire.

Ces défaillances s'expliquent de nombreuses manières. La question de l'exercice des responsabilités et de la mesure dans laquelle les dirigeants sont déterminés à assurer une saine gestion des finances publiques et la transparence et l'intégrité du système monétaire et financier joue un rôle déterminant 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. À cet égard, le rôle du parlement et des autres organisations de la société civile est déterminant. L'autonomie et la capacité d'action de ces institutions doivent être renforcées de façon qu'elles puissent devenir des interlocuteurs et des partenaires à part entière de l'exécutif. La domination de l'exécutif sur le législatif et le judiciaire doit être fortement réduite et un véritable système de contre-pouvoirs doit être établi entre les trois branches du gouvernement.

En outre, les organisations de la société civile doivent être consolidées et leur indépendance à l'égard du gouvernement de même que leur aptitude à jouer un rôle plus important et plus efficace dans l'élaboration des politiques économiques et leur mise en oeuvre doivent être fortement renforcées. Beaucoup de ces organisations n'ont simplement ni la capacité ni l'expérience voulue pour jouer un rôle efficace dans la gouvernance économique et la gestion des finances publiques.

Une autre déficience tout aussi importante à laquelle il faut remédier est l'absence des capacités nécessaires dans nombre de pays africains pour mettre en oeuvre

les programmes et les mesures de réformes bien intentionnées. Les pays africains se voient dans l'obligation d'engager des réformes de grande ampleur simultanément dans plusieurs domaines et dans un bref laps de temps – alors que ces réformes ont pris des décennies, voire des siècles, dans d'autres régions. La plupart d'entre eux n'ont tout simplement pas les moyens d'introduire tous ces changements dans le délai escompté.

Compte tenu de l'ampleur des enjeux et des tâches auxquels sont confrontés les pays africains, les gouvernements de ces pays et les autres parties prenantes, en particulier la communauté internationale, doivent non seulement s'employer à concevoir des systèmes, des politiques et des programmes et à adopter des règles, réglementations et codes de bonnes pratiques internationalement acceptés, mais s'attacher aussi à faire en sorte que la capacité de mettre en œuvre ces réformes biens conçues existe. Une approche holistique sera nécessaire face aux problèmes de la gouvernance et à la nécessité de progresser simultanément sur tous ces fronts, aussi difficile cela soit-il. Le calendrier et l'échelonnement de ces réformes doivent aussi être soigneusement étudiés afin d'éviter de surcharger la capacité des pays et de détourner l'attention et les ressources limitées disponibles vers des domaines d'importance secondaire.

Notes

1 Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a été établi en 1974 par les gouverneurs des banques centrales du Groupe des dix (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse) en 1974. Il a identifié les conditions préalables ci-après à un contrôle bancaire efficace dans ses Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace.

Elles sont:

- Un cadre efficace constitué de politiques macroéconomiques saines et soutenables.
- Une infrastructure publique bien développée.
- Une discipline de marché efficace.
- Des procédures pour résoudre de manière efficiente et équitable les problèmes des banques et un niveau approprié de protection systémique.
- Des responsabilités et des objectifs bien définis pour chaque organisme de contrôle.
- L'indépendance opérationnelle et des ressources adéquates pour chaque organisme.
- Un cadre juridique adapté au contrôle bancaire.
- Des mécanismes appropriés de partage d'informations entre les organismes de contrôle.

Références

BAfD (Banque africaine de développement), 2003. Rapport sur le développement en Afrique, Abidjan.

BAfD (Banque africaine de développement) et OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques), Centre de développement, 2003. Perspectives économiques de l'Afrique 2002/2003, Paris.

Banque mondiale, 2004. Banque de données sur les indicateurs mondiaux de développement. Mars, [www.worldbank.org/data]

CEA (Commission économique pour l'Afrique), 2004. «Déclaration de consensus de l'ADF IV», Addis-Abeba.

Développement du secteur privé et gouvernement d'entreprise

3

Le chapitre précédent a mis en évidence la détermination croissante et les progrès observés dans les pays africains en matière de gestion des finances publiques et de recevabilité et d'intégrité des systèmes monétaires et financiers. Il a conclu que si les avancées ont été inégales dans les différents pays, la tendance globale est néanmoins positive et l'optimisme est de mise. Le présent chapitre examine les efforts faits par les pays africains pour encourager le développement du secteur privé et promouvoir un bon gouvernement d'entreprise.

Depuis le milieu des années 80, la stratégie de croissance et de développement induite par le secteur privé est fondée sur la prise de conscience du fait que les gouvernements africains n'ont pas eux-mêmes les moyens de mobiliser les énormes ressources requises pour le développement économique et la réduction de la pauvreté et que le secteur privé, en particulier les investisseurs étrangers, ont un rôle important, voire essentiel, à jouer. En outre, les pays africains reconnaissent désormais que le marché est plus efficace que le gouvernement dans l'allocation des ressources et la gestion de l'économie. Ils se sont employés à établir des conditions propices à l'investissement national et à l'investissement étranger, ce qui les a conduit à offrir un large éventail d'incitations et à renforcer la coopération entre les secteurs public et privé.

Les données rassemblées jusqu'ici donnent à penser que, malgré les nouvelles incitations, mesures et institutions en place, seuls quelque pays africains ont été en mesure d'attirer un volume important d'investissements directs étrangers (IDE) en particulier, et d'investissements privés en général. En outre, l'attractivité des pays en question semble être due davantage à leurs dotations en ressources qu'aux incitations et autres mesures qu'ils ont introduites. Si les pays qui ont offert diverses incitations et autres installations n'ont pas réussi à attirer les investisseurs, c'est également parce que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont encore déficients, les droits de propriété ne sont pas efficacement protégés, le gouvernement d'entreprise doit être renforcé et l'environnement général des entreprises doit être amélioré.

Les pays africains ont aussi pris des mesures pour protéger les droits de propriété, renforcer la concurrence et améliorer le gouvernement d'entreprise. D'après les *Directives pour l'amélioration de la gouvernance de l'économie et de l'entreprise en Afrique*, de la Commission économique pour l'Afrique (2002), on entend par gouvernement d'entreprise les mécanismes par lesquels

Malgré les nouvelles incitations, seuls quelque pays africains ont été en mesure d'attirer un volume important d'investissements directs étrangers (IDE) en particulier, et d'investissements privés en général

Les pays africains ont adopté une large palette de mesures pour attirer l'investissement privé, offrant des incitations fiscales, du capital, de la formation et des informations sur le marché aux fins du développement du secteur informel, développant l'infrastructure

les entreprises privées, les entreprises cotées et les entreprises d'État sont gérées et gouvernées, un bon gouvernement d'entreprise supposant «la poursuite par le conseil d'administration et la direction d'objectifs qui servent les intérêts d'une entreprise et de ses actionnaires, notamment grâce au suivi et à l'utilisation efficaces de ses ressources» (p. 5). Parmi les avantages associés à un bon gouvernement d'entreprise figurent son incidence positive sur l'investissement privé national et étranger, la mobilisation et l'allocation efficaces du capital, le suivi efficace des actifs sociaux, l'efficacité de la performance globale et l'amélioration de la performance économique nationale.

Développement du secteur privé

Les pays africains ont adopté une large palette de mesures pour attirer l'investissement privé, offrant aux investisseurs des incitations fiscales et autres avantages, fournissant du capital, de la formation et des informations sur le marché aux fins du développement du secteur informel, créant des institutions ayant pour seule tâche de faciliter l'établissement et l'exploitation d'entreprises privées et développant l'infrastructure pour accroître les possibilités d'investissements privés rentables.

Avantages fiscaux

Les avantages fiscaux offerts par les pays africains pour attirer l'investissement, à la fois local et étranger, sont impressionnants. Si les modalités précises varient d'un pays à l'autre, la nature de ces incitations est plus ou moins identique: il s'agit d'abattements, d'exemptions et d'exonérations temporaires d'impôts, d'exemptions des droits de douane, de détaxes à l'exportation, de possibilités d'amortissement accéléré, de déductions pour investissement et de réductions d'impôts au titre de la formation. Ces incitations visent non seulement à stimuler les flux d'investissement, mais aussi à encourager les exportations, à créer des emplois, à renforcer les compétences de la main-d'œuvre et le progrès technologique et à développer les régions défavorisées du pays.

Le Bénin accorde des réductions d'impôts sur les bénéfices aux industries pendant cinq ans et réduit de 48 à 38% les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux. L'Éthiopie accorde une exemption fiscale de 1 à 5 ans, en fonction du secteur de l'investissement et de sa localisation, alors que le Ghana applique un taux d'imposition de 8% sur les sociétés réalisant des exportations non traditionnelles et offre une exemption fiscale de 10 ans aux entreprises situées dans les zones franches ainsi qu'une incitation de 25 à 30% sous la forme d'alégement d'impôts pour inciter les entreprises à s'implanter dans ces zones. Les sociétés situées dans les zones franches pour l'industrie d'exportation du Malawi et celles des secteurs prioritaires bénéficient d'une exonération fiscale pendant dix années; après quoi leur taux d'imposition est de 15%.

Le Kenya accorde aux investisseurs dans les zones franches pour l'industrie d'exportation (*economic processing zones*) une exonération fiscale de 25 ans et applique un taux d'imposition de 25% pendant les dix années suivantes.

Des abattements de l'impôt sur les sociétés sont aussi accordés pour les investissements dans les domaines prioritaires, comme l'élevage, l'agriculture, la transformation des produits de la mer, l'industrie laitière et les huiles alimentaires. Ces abattements varient en fonction du nombre de salariés afin d'encourager les technologies à forte intensité de main-d'œuvre. En outre, les entreprises qui investissent dans la recherche-développement au Kenya sont exemptées du paiement des droits à l'importation, de l'impôt sur le revenu et de la taxe à la valeur ajoutée.

Maurice applique un impôt sur les sociétés de 15% sur les secteurs couverts par le Régime du statut pionnier et le Plan stratégique pour les entreprises locales. Les entreprises relevant du premier régime utilisent des technologies ou des compétences qui permettent d'améliorer le développement industriel ou technologique du pays. Les entreprises relevant du plan stratégique produisent pour le marché local, servent l'intérêt national et facilitent le développement économique, industriel et technologique. En outre, Maurice accorde un crédit d'impôt de 10% sur tous les investissements supérieurs à 3,33 millions de dollars É.-U.

L'Afrique du Sud accorde des incitations fiscales pour encourager l'investissement dans des secteurs clairement identifiés. Le Plan stratégique pour les projets industriels offre un ensemble d'incitations pour attirer l'investissement local et étranger vers des projets industriels clefs. En outre, l'Initiative en faveur du développement géofigure soutient l'investissement dans les régions où les conditions socio-économiques sont médiocres, mais où le potentiel de développement est satisfaisant.

Les exonérations et réductions des droits d'accise et des droits de douane figurent parmi les autres incitations accordées aux investisseurs par certains pays africains, notamment l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Malawi, Maurice et le Sénégal. Les exonérations couvrent généralement les importations de matières premières et de matériels. Au Kenya, ce privilège est aussi accordé aux poids lourds destinés aux entrepôts sous douane et aux entreprises réalisant des activités de recherche-développement.

Plusieurs pays africains accordent des incitations à l'exportation aux investisseurs privés dans l'espoir de stimuler les exportations, de diversifier la production, de surmonter les contraintes au développement de marchés nationaux étroits et de créer des emplois. Le Bénin a réduit les droits de douane sur les exportations vers les pays qui sont membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest et accorde une exonération de 100% pour certains produits industriels exportés vers ces pays.

Par ailleurs, l'Éthiopie exempte de taxes toutes les exportations, à l'exception du café, alors que le Malawi accorde un abattement de 12% pour toutes les exportations et un abattement supplémentaire de 25% sur toutes les dépenses de transport international liées aux exportations. Dans le cadre du Plan pour les entreprises exportatrices, qui couvre les entreprises produisant uniquement pour l'exportation, Maurice ne prélève aucun impôt sur les sociétés ni aucun impôt sur

*Plusieurs pays africains
accordent des incitations
à l'exportation aux
investisseurs privés dans
l'espoir de stimuler les
exportations, de diversifier
la production, de surmonter
les contraintes au
développement de marchés
nationaux étroits et de
créer des emplois*

les dividendes payés aux actionnaires et accorde une exemption des droits de douane et des taxes sur les ventes pour les matières premières et les matériels répertoriés.

Une pratique utilisée dans nombre de pays en développement, y compris plusieurs pays africains, pour encourager les exportations est la création de zones franches pour l'industrie d'exportation. Les pays africains qui ont établi ces zones sont notamment le Ghana, le Kenya, le Malawi, Maurice et le Maroc. Il n'existe toutefois guère de données prouvant que la création de zones franches pour l'industrie d'exportation a accru l'investissement et les exportations ou a servi de catalyseur pour l'économie dans son ensemble. En fait, certaines données montrent que, dans les pays en développement, les entreprises tendent à s'implanter dans ces zones pour bénéficier des incitations sans apporter rien de nouveau à l'économie (Banque mondiale 2003).

Malgré les nombreuses incitations accordées par les pays africains pour attirer les investissements privés, la vaste majorité des experts interrogés ne pensent pas qu'elles aient été efficaces, en particulier pour l'investissement local

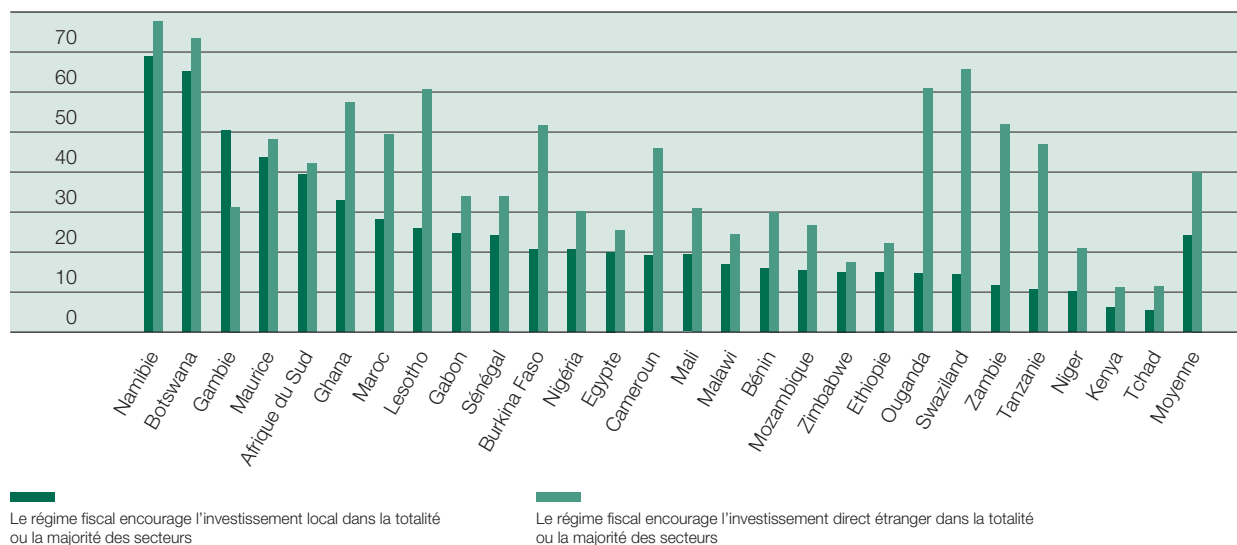
L'amortissement accéléré et l'abattement pour investissement sont d'autres incitations fournies par nombre de pays africains aux investisseurs locaux et étrangers, mais les éléments couverts varient suivant les pays. Le Kenya offre un amortissement accéléré pour les bâtiments industriels, les hôtels, certains types de matériels agricoles et de construction, les aéronefs, les navires et les ordinateurs et matériels de bureau. Le Kenya accorde aussi un abattement pour investissement de 100% sur les usines, machines, matériels, matières premières et autres facteurs de production, un abattement pour investissement de 60% pour les entreprises à Nairobi et à Mombassa et un abattement pour investissement de 100% pour les entreprises implantées ailleurs dans le pays.

Certains pays africains accordent de généreuses déductions d'impôts pour encourager les investisseurs à assurer une formation à leurs ressortissants et à investir dans les infrastructures des zones défavorisées. Le Malawi offre une déduction représentant 50% du coût de la formation de ses ressortissants au niveau du certificat, du titre ou du diplôme. Le Kenya autorise les investisseurs à déduire les dépenses au titre de l'infrastructure, des routes, de l'électricité, des téléphones et de l'eau dans l'espoir d'encourager les investissements dans les régions sous-développées du pays où ces infrastructures font défaut.

Le bien-fondé de l'octroi d'un large éventail d'incitations aux investisseurs peut être mis en doute. Si aussi bien les pays développés que les pays en développement ont utilisé ces mesures, les seconds tendent à les utiliser plus que les premiers (Banque mondiale, 2003). D'après la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 1996), les incitations peuvent avoir un effet positif en suscitant une augmentation marginale de l'investissement direct étranger (IDE). Mais d'autres études concluent que les incitations sont généralement inefficaces lorsque les déterminants fondamentaux de l'IDE sont absents, que les incitations ne compensent que rarement les déficiences de l'environnement économique global du pays d'accueil et qu'elles ne génèrent pas les externalités souhaitées. Malgré les nombreuses incitations accordées par les pays africains pour attirer les investissements privés, la vaste majorité des

Figure 3.1 Opinion des experts sur l'influence du régime fiscal sur l'investissement local et étranger

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

experts interrogés ne pensent pas qu'elles aient été efficaces, en particulier pour l'investissement local.

Il ressort de l'enquête auprès des experts que les régimes fiscaux de nombre de pays africains n'ont pas attiré l'investissement privé. Globalement, seule une moyenne de 24% des experts interrogés ont indiqué que le régime d'imposition encourage l'investissement local dans la totalité ou la majorité des secteurs, contre 40% qui ont signalé que le régime encourage l'IDE dans la totalité ou la majorité des secteurs (figure 3.1).

En outre, en Namibie, au Botswana et en Gambie, si plus d'une moitié des experts interrogés ont indiqué que le régime d'imposition encourage l'investissement local dans la totalité ou la majorité des secteurs, le pourcentage des experts interrogés qui ont fait la même réponse pour l'IDE varie entre 31% et 74%. Dans huit pays, plus d'une moitié des experts interrogés ont signalé que le régime d'imposition encourage l'IDE dans la totalité ou la majorité des secteurs, alors que dans trois pays, plus d'une moitié a signalé que le régime d'imposition encourage l'investissement local. C'est seulement en Gambie que davantage d'experts interrogés ont considéré que le régime d'imposition encourage l'investissement local plus que l'investissement étranger.

S'agissant de la question plus large de l'influence positive du régime fiscal sur les entreprises, plus de 50% des experts interrogés au Botswana et en Namibie

La part moyenne des experts interrogés qui ont indiqué que le régime fiscal fournit toujours ou la plupart du temps des incitations aux entreprises était de 26%, contre 37% qui ont considéré que ce n'était jamais ou que rarement le cas

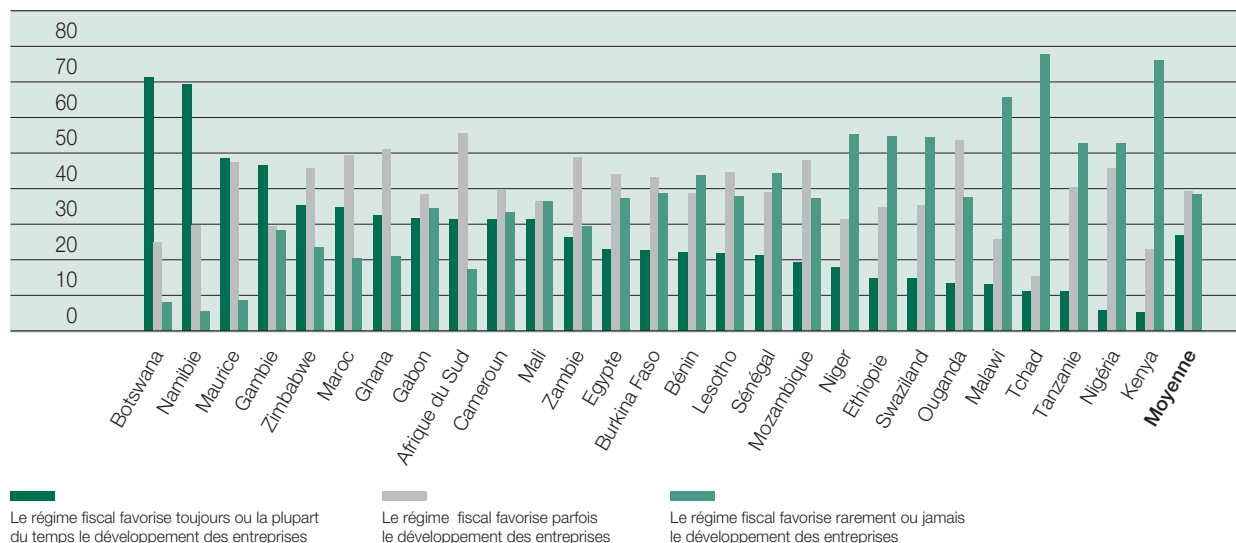
ont indiqué que le régime fiscal a une influence positive toujours ou la plupart du temps, alors que le pourcentage des experts interrogés à avoir donné cette réponse à Maurice, en Gambie, au Zimbabwe, au Maroc, au Ghana, au Gabon, en Afrique du Sud, au Cameroun et au Mali varie entre 25% et 50% (figure 3.2). Dans les 16 pays restants, moins de 25% des experts interrogés ont exprimé cette opinion. Dans huit pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que le régime fiscal ne fournit jamais ou que rarement des incitations aux entreprises. La part moyenne des experts interrogés qui ont indiqué que le régime fiscal fournit toujours ou la plupart du temps des incitations aux entreprises était de 26%, contre 37% qui ont considéré que ce n'était jamais ou que rarement le cas.

Deux points ressortent des résultats de ces deux questions posées dans le cadre de l'enquête. Premièrement, plusieurs pays ayant accordé des incitations fiscales aux investisseurs ne se voient pas accorder une note très élevée par les experts interrogés pour ce qui est de la mesure dans laquelle le régime fiscal encourage l'investissement local ou étranger et favorise le développement des entreprises. En revanche, le Botswana et la Namibie sont très bien placés dans les trois cas. Les autres pays qui obtiennent des résultats assez satisfaisants sur ces points sont l'Afrique du Sud, le Gabon, la Gambie, le Ghana, le Mali, le Maroc et Maurice.

Deuxièmement, les pays qui obtiennent un avis très favorable des experts interrogés pour ce qui est des incitations n'ont pas nécessairement bien réussi à attirer les investissements, en particulier l'IDE. Cela tend à corroborer la conclusion de la Banque mondiale selon laquelle les incitations fiscales peuvent en elles-mêmes

Figure 3.2 Opinion des experts sur l'influence du régime fiscal sur le développement des entreprises

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

être coûteuses et peu performantes pour attirer l'investissement. Cette analyse devrait à son tour conduire les pays africains à reconsidérer le recours à ces mesures et l'importance qu'ils leur ont accordée.

Autres avantages et aides consentis aux investisseurs

Les pays africains ont utilisé d'autres mesures pour attirer l'investissement, intervenant notamment pour faciliter l'accès à la terre, à la main-d'œuvre et à l'infrastructure, réservant certains secteurs de l'économie aux ressortissants pour encourager leur développement et apportant une aide à la formation, à la gestion, à l'information et à la commercialisation. Sauf dans quelques cas, l'incidence de ces mesures a été négligeable.

Le Maroc a essayé de stimuler aussi bien l'investissement national que l'investissement étranger en créant un marché des capitaux après l'introduction de réformes financières dans les années 90, en éliminant les aides de l'État aux entreprises semi-publiques afin d'accroître l'offre de crédit pour le secteur privé et en renforçant la transparence des opérations boursières pour encourager la confiance des investisseurs. Afin de faciliter le développement des petites et moyennes entreprises, une agence nationale a été créée en même temps que des centres d'investissement dans les grandes villes et des structures spéciales ont été mises en place dans les organismes publics pour simplifier les procédures administratives.

L'Afrique du Sud fournit des infrastructures au secteur privé dans le cadre du Programme des infrastructures critiques et octroie des prêts aux investisseurs à des taux inférieurs à ceux du marché dans certaines circonstances. Le Kenya offre aux investisseurs la possibilité de faire appel à une main-d'œuvre expatriée qualifiée en accordant automatiquement des permis d'entrée, renouvelables tous les deux ans, au personnel d'encadrement et au personnel technique. Au Bénin, les expatriés et les membres de leur famille ont le droit d'entrer dans le pays, d'y faire des affaires et de s'y déplacer.

De nombreux pays africains hésitent à ouvrir leur économie car ils craignent de finir par être dominés par les investisseurs étrangers, avec toutes les implications que cela peut avoir pour la souveraineté nationale. Certains d'entre eux ont ainsi pris des mesures pour réserver l'investissement dans certains secteurs à leurs ressortissants et ont cherché à remédier à la confusion et aux ambiguïtés passées en précisant clairement les secteurs dans lesquels les investisseurs étrangers sont les bienvenus.

On citera notamment le cas de la Tanzanie, où le commerce de détail et le commerce de gros, le négoce de produits, la représentation des sociétés étrangères et les salons de coiffure et d'esthétique sont réservés aux nationaux, alors que l'investissement étranger est plus particulièrement sollicité dans l'agriculture et l'élevage, le tourisme, les ressources naturelles, le secteur manufacturier, la construction, les transports, le commerce de transit et les technologies de l'information et des communications. Ces secteurs sont aussi ouverts aux investisseurs

*Le Maroc a essayé de
stimuler aussi bien
l'investissement national
que l'investissement
étranger en créant un
marché des capitaux en
éliminant les aides de
l'État aux entreprises semi-
publiques en renforçant
la transparence des
opérations boursières*

nationaux et les partenariats entre nationaux et étrangers y sont particulièrement encouragés. Le processus d'enregistrement est le même, ce qui supprime tout risque de distorsion à l'encontre des investisseurs étrangers.

En Ethiopie, en revanche, la banque et l'assurance, la production électrique à grande échelle, les télécommunications, les autres services d'utilité publique et les petits services personnels sont des secteurs fermés aux investisseurs étrangers. En outre, des partenariats avec des investisseurs nationaux sont requis pour l'investissement dans l'ingénierie, la métallurgie, les produits pharmaceutiques, les produits chimiques de base, les produits pétrochimiques et les engrais.

Le Mali assure une aide à la formation, à la gestion, à l'information et à la commercialisation pour permettre aux investisseurs de procéder à des études diagnostic et à des restructurations, de concevoir des manuels de procédure et des plans comptables, d'établir des systèmes d'information à la gestion et de réaliser des études de faisabilité. Des installations ont été mises en place pour assurer une formation professionnelle initiale et une formation en cours d'emploi dans les entreprises et trois agences ont été créées pour fournir les informations nécessaires aux entrepreneurs pour prendre des décisions en matière d'investissement et de gestion. Un grand nombre de ces programmes, notamment ceux destinés à soutenir la gestion et à assurer une formation, bénéficient d'un soutien important des donateurs.

En Afrique du Sud, le Programme d'appui à l'acquisition de compétences fournit des subventions en espèces pouvant représenter jusqu'à 50% du coût de la formation du personnel pour une nouvelle activité ou l'expansion d'une activité existante. Au Sénégal, le Centre de gestion agréé fournit une aide aux entreprises en matière de fiscalité et offre des services de surveillance ainsi que des services organisationnels et de consultation à la formation.

Ces mesures sont particulièrement importantes pour les investisseurs locaux, en particulier les micro-entreprises ou les petites entreprises.

Capital, formation, information et autres formes d'aide

Le secteur informel joue un rôle important dans l'économie de plusieurs pays africains en tant que source d'emplois et contribue dans une large mesure à la lutte contre la pauvreté. D'après une étude (Charmes 1999), il représente 27% du PIB de l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne et environ 20% de l'emploi total. Les activités informelles sont particulièrement présentes dans le secteur non agricole, où elles représentent près de 41% du PIB et 77% de l'emploi. Près de 59% du PIB non agricole au Niger et près de 93% de l'emploi non agricole au Bénin se situent dans le secteur informel. Ce n'est qu'en Afrique du Sud que le secteur informel joue un rôle moins important dans l'économie.

D'après des données récentes concernant quelques pays, le secteur informel se développe rapidement. Au Burkina Faso, il entre pour 31% dans le PIB et pour 20% dans l'emploi total. Au Maroc, on compte plus de 1,2 million d'entreprises dans ce secteur, qui représentent 17% du PIB et 20% de l'emploi.

En Afrique du Sud, le Programme d'appui à l'acquisition de compétences fournit des subventions en espèces pouvant représenter jusqu'à 50% du coût de la formation du personnel pour une nouvelle activité ou l'expansion d'une activité existante

Plusieurs pays ont adopté des politiques et programmes intégrés visant expressément à encourager le développement du secteur informel, le Bénin, le Botswana, le Kenya et le Sénégal montrant la voie. Ces efforts ont pour objectif d'assurer l'enregistrement et une meilleure réglementation des entreprises du secteur informel, en particulier pour ce qui est des conditions d'hygiène et de salubrité et du respect de la législation concernant le travail des enfants, le salaire minimum et la sécurité. Il s'agit aussi de développer l'origine et la taille de leurs capitaux et de leurs effectifs, d'accroître le volume de leurs opérations, d'encourager le recours à des technologies et des méthodes de gestion plus avancées et de permettre une implantation plus permanente dans des lieux dotés des meilleures infrastructures et des meilleurs services. Le but ultime est la transformation des micro entreprises et des très petites entreprises en entreprises petites et moyennes mieux à même de contribuer à l'économie, notamment aux recettes fiscales.

Une moyenne de 56% des experts interrogés ont considéré que le gouvernement reconnaît toujours ou généralement l'importance du secteur informel dans l'économie et encourage activement son développement vers le secteur formel, 31% indiquant que le gouvernement reconnaît parfois l'importance du secteur mais n'encourage pas son développement et 13% que le gouvernement reconnaît rarement voire jamais l'importance du secteur informel dans l'économie (figure 3.3).

En outre, dans 20 pays, plus d'une moitié des experts interrogés ont reconnu que le gouvernement reconnaît toujours ou généralement l'importance du secteur informel et encourage activement son développement vers le secteur formel et c'est seulement dans quatre pays que plus d'un quart ont indiqué que le gouvernement ne reconnaît que rarement, voire jamais, l'importance de ce secteur. Cette analyse est corroborée par les efforts faits par un grand nombre de gouvernements et par la diversité des institutions qu'ils ont établies dans ce domaine.

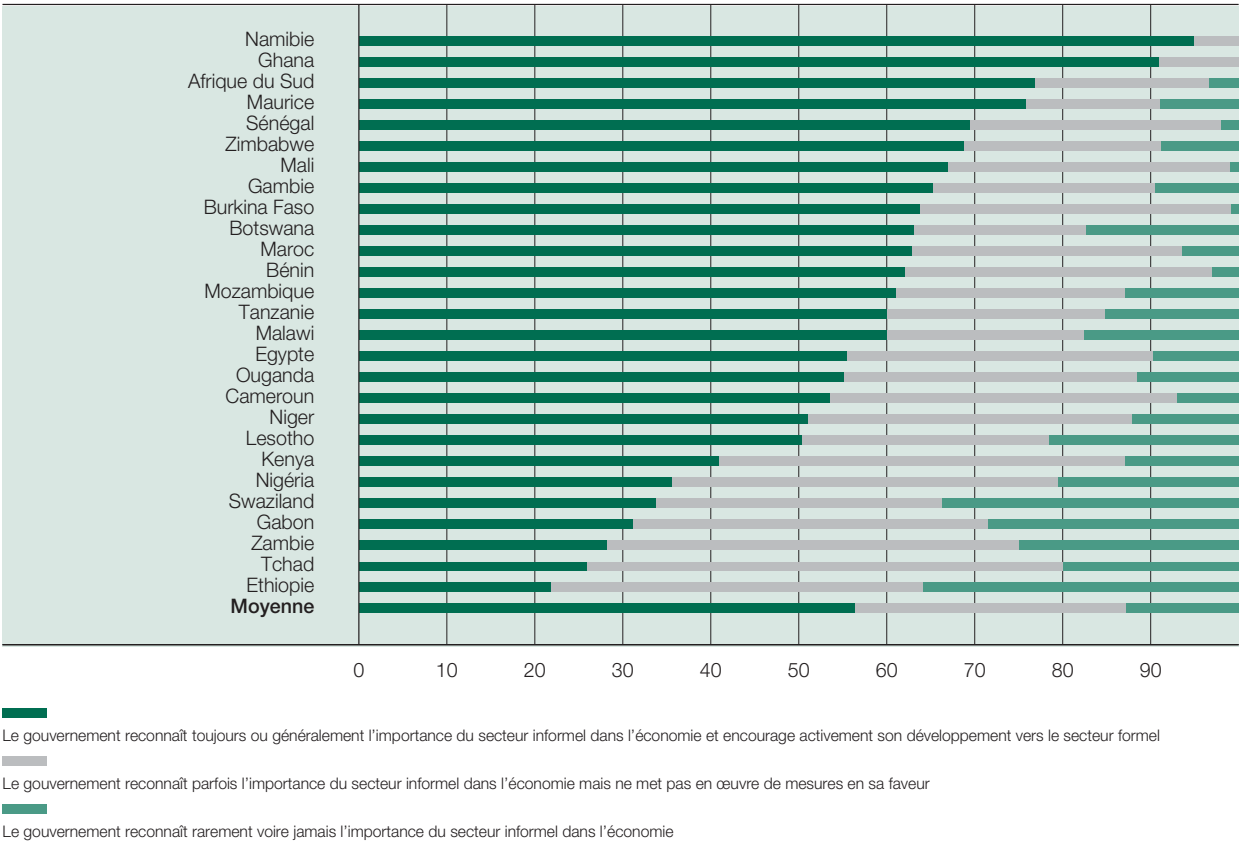
La Namibie a pris des mesures significatives pour soutenir le secteur informel dans le cadre de son aide globale au secteur privé. Il s'agit notamment de renforcer le Dispositif de crédit pour les petites entreprises et de mobiliser des ressources supplémentaires pour ce dispositif auprès de sources internes et externes, de créer des parcs industriels avec davantage de sites de commercialisation mieux équipés pour les détaillants, d'introduire un système d'achats groupés pour faciliter l'achat en gros des produits et le partage des coûts de transport et d'établir l'Institut de gestion et de formation à l'exercice de responsabilités afin de former des entrepreneurs.

Au Sénégal, un ministère est dédié à la promotion des petites et moyennes entreprises. En plus de divers encouragements fiscaux, ce pays a adopté une série de mesures visant à accélérer et simplifier la création d'entreprises de ce type, a établi des centres de gestion pour les aider dans les domaines de la comptabilité, de la gestion et de la fiscalité et a mis en place l'Agence de promotion des investissements et l'Agence des petites entreprises artisanales, avec des financements de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

*Une moyenne de 56%
des experts interrogés
ont considéré que le
gouvernement reconnaît
toujours ou généralement
l'importance du secteur
informel dans l'économie*

Figure 3.3 Opinion des experts sur la reconnaissance par les gouvernements de l'importance du secteur informel dans l'économie

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

et du Programme des Nations Unies pour le développement. Le gouvernement a établi des chambres régionales pour les artisans, qui sont coordonnées au niveau national. Enfin, en vue de favoriser les consultations, la coordination et des actions conjointes avec le secteur formel, le gouvernement a établi en 1996 la Coordination patronale du Sénégal.

Le problème de l'accès au crédit constitue l'un des principaux obstacles au développement du secteur informel en Afrique. Nombre de pays ont établi des systèmes et des mécanismes spéciaux pour y remédier. Au Sénégal, des lignes de crédit bancaires sont ouvertes aux artisans grâce au Fonds de développement économique et à la Banque de développement de l'Afrique de l'Ouest. Ces lignes de crédit, qui sont financées par les bailleurs de fonds au travers des banques et parmi lesquelles on peut citer la ligne APEX établie en 1988, n'ont eu qu'une incidence limitée, conduisant au développement rapide de structures financières décentralisées, comme les institutions mutualistes.

Au Gabon, le secteur informel est de relativement petite taille et les ressortissants de pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale y exercent un rôle dominant. Le gouvernement ne lui a, de ce fait, pas accordé l'importance qu'il mérite. Cependant, le Fonds pour l'expansion et le développement des petites et moyennes entreprises et industries a fourni des crédits aux micro-entreprises. Sur les 779 entreprises auxquelles le Fonds a octroyé des crédits en 1993–2000, 531 étaient des micro-entreprises. Grâce à cette action, 5 000 emplois ont été créés au cours de cette période. Le Fonds s'intéresse encore plus aux micro-entreprises depuis 2002.

Le Swaziland a aussi commencé à fournir des crédits au secteur informel dans les années 90, grâce au Dispositif de garantie des prêts aux petites entreprises et au Dispositif de garantie des crédits à l'exportation. L'octroi de crédits par ces mécanismes étant soumis à des conditions strictes, particulièrement en ce qui concerne les garanties à fournir, l'accès au crédit par leur intermédiaire n'a guère été favorisé et les ressources financières disponibles ont été sous-utilisées.

En dépit de cette multiplicité des efforts, le secteur informel reste faible en Afrique. Plusieurs goulets d'étranglement freinent son développement, notamment l'insuffisance des infrastructures, des services et des technologies modernes et l'inadéquation des compétences en matière de gestion. Un autre élément crucial pour le développement de ce secteur est l'accès au crédit. La vaste majorité des ménages interrogés a indiqué que l'accès au crédit pour les activités agricoles n'était pas facile (figure 3.4). Une moyenne de seulement 14% a déclaré que cet accès était facile. Les pays obtenant le meilleur score sont l'Éthiopie et le Lesotho, où 31% des ménages ont indiqué qu'il était facile d'obtenir un crédit.

La principale raison des résultats médiocres obtenus pour ce qui est du développement du secteur informel est l'absence de ressources et de capacités institutionnelles. Compte tenu de l'importance de ce secteur, son développement mérite que les pays africains lui apportent un soutien continu, énergique et de longue durée et que les donateurs externes le soutiennent énergiquement.

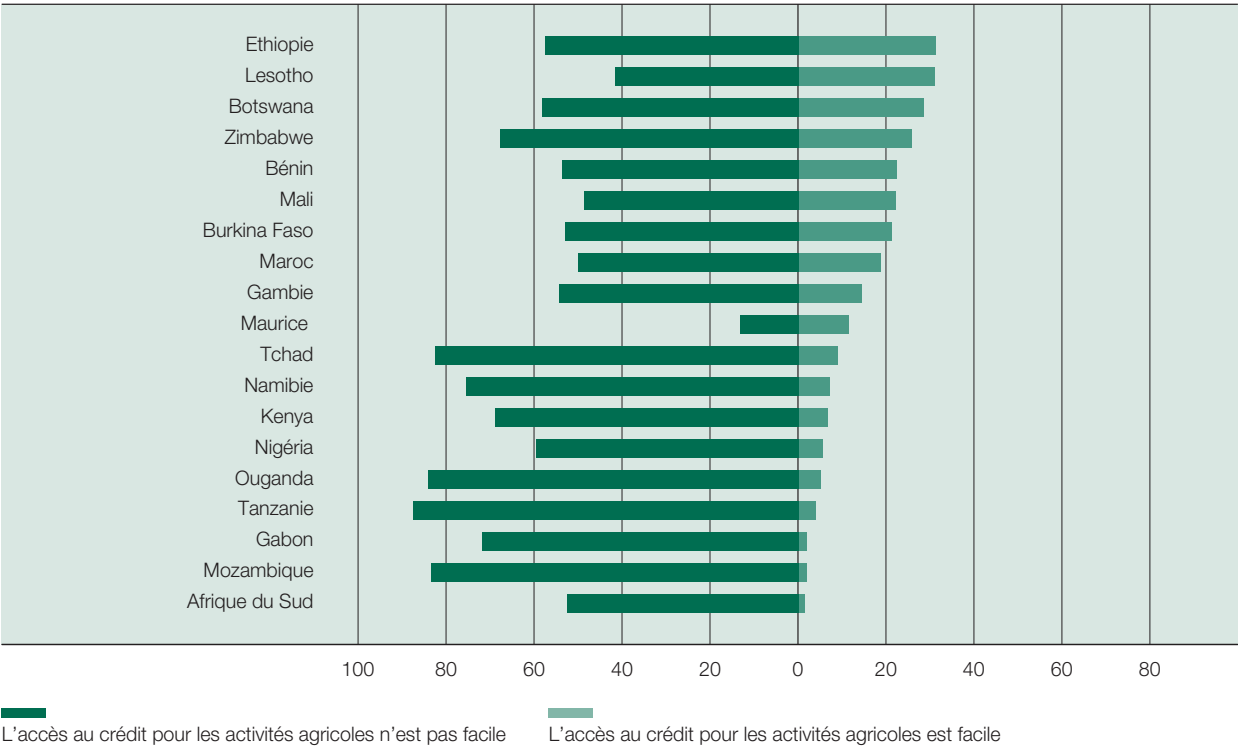
Institutions visant à simplifier les procédures et à réduire les coûts

Les pays africains se sont rendus compte que des procédures longues et très coûteuses pour créer et faire fonctionner une entreprise peuvent conduire les investisseurs à s'installer ailleurs. Certains d'entre eux ont donc créé des institutions afin de réduire les coûts et simplifier les procédures bureaucratiques.

Le Ghana a créé en 2000 le Ministère du développement du secteur privé afin d'ouvrir un «âge d'or pour les entreprises», en facilitant la croissance et le développement d'un secteur privé compétitif et dynamique. Ce Ministère est chargé en particulier de coordonner les efforts de renforcement du secteur privé, de favoriser les attitudes positives à l'égard de ce secteur, de créer un environnement propice à son développement et d'éliminer les restrictions et obstacles bureaucratiques pesant sur l'investissement privé.

*La principale raison
des résultats médiocres
obtenus pour ce qui est du
développement du secteur
informel est l'absence de
ressources et de capacités
institutionnelles. Son
développement mérite
que les pays africains lui
apportent un soutien continu,
énergique et de longue
durée et que les donateurs
externes le soutiennent
énergiquement*

Figure 3.4 Opinion des ménages sur la facilité d'accès au crédit pour les activités agricoles
 Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Note: Les totaux ne correspondent pas à 100% car il n'y a pas eu d'ajustement pour l'absence de réponse.
Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Le principal établissement chargé de faciliter l'investissement privé à Maurice est le Conseil pour l'investissement, qui aide les investisseurs, depuis le premier contact jusqu'à l'achèvement du projet. Un lien en réseau avec les collectivités locales et les autres organismes publics permet aux investisseurs de demander en ligne des permis et des agréments et de suivre le progrès de leurs dossiers. Cette mesure a simplifié et accéléré le processus d'approbation des investissements.

Le Centre d'investissement de la Tanzanie, créé en vertu de la loi sur l'investissement de 1990 telle que révisée en 1997, est un guichet unique pour les investisseurs. Il a réussi à réduire le délai requis pour approuver un nouvel investissement, qui a été ramené de 100 jours en 1997 à 14 jours en 2000.

Les efforts faits par les pays africains pour réduire les obstacles administratifs et les coûts de l'établissement et de l'exploitation d'entreprises n'ont été que partiellement couronnés de succès. Une étude des obstacles administratifs à l'investissement étranger dans 32 pays en développement, dont 20 pays africains,

montre que le nombre moyen de procédures, les délais et les coûts requis pour les autorisations d'entrée, l'accès à des terrains, l'aménagement des sites et les activités opérationnelles sont assez comparables à ceux observés dans les autres pays en développement (tableau 3.1).

Tableau 3.1 Importance des obstacles administratifs à l'investissement étranger dans certains pays africains

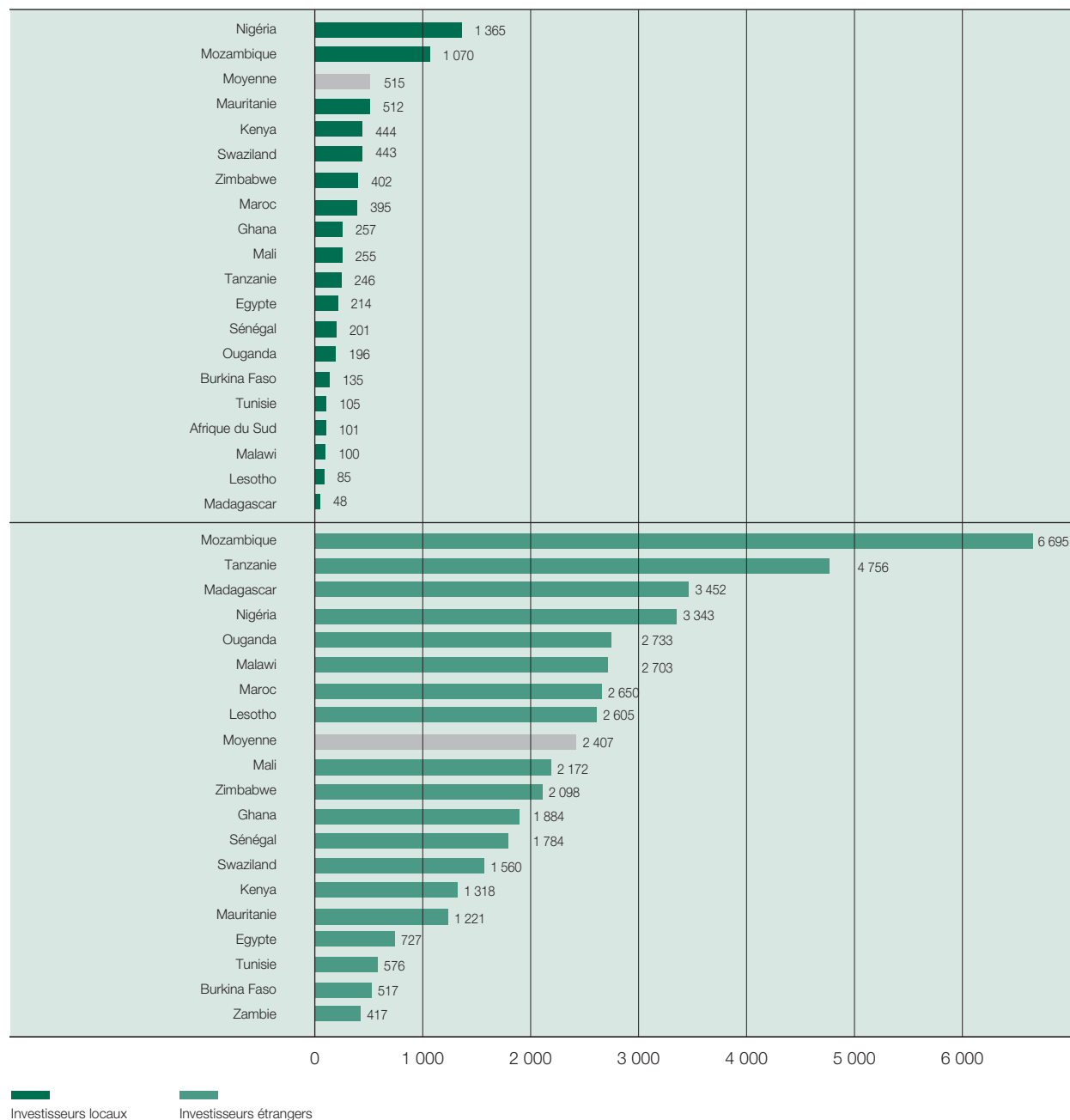
Pays	Nombre de procédures			Délais (jours ouvrés)			Coûts (dollars É.-U.)		
	Entrée	Accès à des terrains et aménagement des sites	Activités opérationnelles	Entrée	Accès à des terrains et aménagement des sites	Activités opérationnelles	Entrée	Accès à des terrains et aménagement des sites	Activités opérationnelles
Burkina Faso	14	—	—	29	—	—	655	—	—
Egypte	10	—	—	52	—	—	943	—	—
Ghana	8	19	12	34	255	30	338	2 940	202
Kenya	10	22	10	51	70	39	397	3 975	2 282
Lesotho	2	19	8	61	341	122	120	154	—
Madagascar	11	15	—	171	375	8	80	47	—
Malawi	10	30	2	46	413	20	470	562	10
Mali	9	27	13	79	170	—	154	2 696	250
Mauritanie	11	—	10	54	—	—	328	—	3 186
Maroc	12	16	5	91	278	63	255	1 149	1 981
Mozambique	8	34	13	106	625	—	143	11 045	—
Nigéria	8	23	26	18	210	30	176	13 750	809
Sénégal	11	25	10	96	228	40	801	1 847	51
Afrique du Sud	6	—	—	23	—	—	158	—	—
Swaziland	10	13	8	53	117	20	391	4 006	200
Tanzanie	19	25	18	187	795	45	3 040	508	12
Tunisie	7	—	—	39	—	—	286	—	—
Ouganda	9	24	14	69	495	70	607	1 520	—
Zambie	6	—	—	29	—	—	124	—	—
Zimbabwe	6	21	10	85	90	30	352	4 379	13
Moyenne	9	22	11	69	319	43	491	3 470	817
32 pays en développement									
Moyenne	11	31	11	69	334	41	504	4 723	756
Minimum	2	13	2	18	70	8	80	47	10
Maximum	29	125	26	187	795	122	3 040	22 523	3 186

— non disponible

Source: Morisset et Neso, 2002

Figure 3.5 Investissement privé en Afrique: coût élevé de chaque procédure

Coût par procédure, par type d'investisseur type et par pays, en dollars É.-U.



Note: Les coûts totaux correspondent aux retards (exprimés en coûts monétaires) plus les coûts directs associés aux procédures administratives dans chaque pays. Les retards ont été convertis en coûts monétaires, en partant de l'hypothèse que les coûts d'opportunité pour les investisseurs locaux sont égaux au nombre de jours multiplié par le PIB journalier par habitant dans le pays. Moyenne de 31 pays en développement.

Source: Morisset et Neso 2002

Seuls le Burkina Faso, le Maroc et la Tanzanie exigeaient plus de procédures que la moyenne de onze procédures requises pour l'entrée; et seul le Mozambique avait davantage de procédures que le nombre moyen de trente et une nécessaires pour l'accès à des terrains et l'aménagement des sites. Le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Nigéria, l'Ouganda et la Tanzanie, pour leur part, avaient un nombre de procédures supérieur au nombre moyen de 11 procédures requises pour les activités opérationnelles et sept pays africains dépassaient le nombre moyen de jours ouvrés requis pour les autorisations d'entrée. Dans six pays africains, le nombre moyen de journées requises pour l'accès à des terrains et l'aménagement des sites était supérieur à la moyenne, alors que dans seulement quatre le nombre moyen de journées requises était supérieur à la moyenne. En comparaison, seules deux procédures et deux journées ouvrées sont requises pour établir une nouvelle entreprise au Canada.

Le coût moyen des procédures d'investissement pour tous les 32 pays en développement couverts par l'étude est de 515 dollars É.-U. pour les investisseurs locaux et de 2 407 dollars É.-U. pour les investisseurs étrangers (figure 3.5). Le Mozambique et le Nigéria enregistraient des coûts supérieurs à la moyenne pour les investisseurs locaux, alors qu'au Lesotho, au Maroc, au Malawi, en Ouganda, au Nigéria, à Madagascar, en Tanzanie et au Mozambique, les coûts pour les investisseurs étrangers étaient supérieurs à la moyenne.

En résumé, lorsqu'on fait des comparaisons avec les autres pays en développement, les pays africains n'ont pas obtenu de résultats suffisants dans la réduction du nombre de restrictions et des coûts qu'elles représentent pour les investisseurs. Cette situation décourage l'investissement privé et le passage du secteur informel au secteur formel. La corruption est aussi favorisée. La Banque mondiale (2003) a conclu que le niveau élevé des coûts, qu'il soit dû à la complexité des procédures ou à l'accès aux ressources, freine l'entrée dans le secteur formel, réduisant ainsi potentiellement la concurrence. En outre, dans nombre de pays africains, le caractère restrictif des réglementations et des pratiques vise souvent à générer des rentes pour les fonctionnaires et à favoriser des agents ou groupes privés, ce qui pèse sur l'activité d'entreprise aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie.

Conditions propices au développement du secteur privé

Les experts conviennent généralement qu'il existe un environnement propice au secteur privé dans nombre de pays africains. Plus d'une moitié des experts interrogés dans 11 pays ont indiqué que le développement du secteur privé est toujours ou généralement favorisé par les politiques publiques qui assurent l'établissement de conditions propices (figure 3.6). C'est seulement en Ethiopie, au Kenya et au Tchad que moins de 25% des experts signalent que les politiques gouvernementales établissent toujours ou généralement des conditions propices au développement du secteur privé.

Pourtant, certains pays ont relativement réussi à encourager l'investissement et le développement du secteur privé.

En résumé, lorsqu'on fait des comparaisons avec les autres pays en développement, les pays africains n'ont pas obtenu de résultats suffisants dans la réduction du nombre de restrictions et des coûts qu'elles représentent pour les investisseurs

Figure 3.6 Opinion des experts selon laquelle le développement du secteur privé est toujours ou généralement encouragé par les politiques gouvernementales établissant des conditions propices

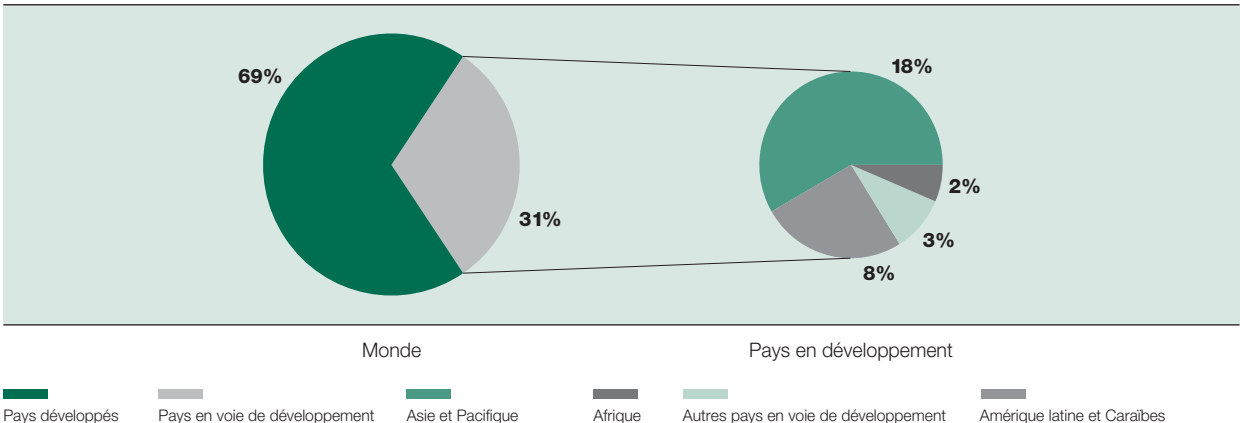
Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA enquête auprès des experts sur la gouvernance

Figure 3.7 Stocks d'investissement direct étranger dans les pays en développement, 2002

Par région (%)



Source: CNUCED 2004

Par exemple, le Centre tanzanien pour l'investissement a approuvé 1 624 projets d'investissement d'une valeur de près de 5 milliards de shillings (environ 4,4 millions de dollars É.-U.) entre septembre 1990 et décembre 2000. Ces projets ont créé 24 000 emplois. L'IDE en Tanzanie a progressé plus rapidement après 1996, passant de 150,86 millions de dollars É.-U. en 1995 à 192,8 millions de dollars É.-U. en 2000. L'Autorité ougandaise pour l'investissement a délivré des agréments pour 1 754 projets entre 1992 et 1999. Sur les 1 457 entreprises couvertes, 68,2% étaient opérationnelles, 7,2% étaient en cours d'établissement et 17,2% avaient été abandonnées. Les autres projets n'avaient toujours pas été réalisés, avaient été temporairement stoppés ou étaient dans un état d'avancement indéterminé. Les Ougandais possédaient en propre 39,1% des projets, alors que 24% étaient des co-entreprises et 36,2% étant des entreprises étrangères.

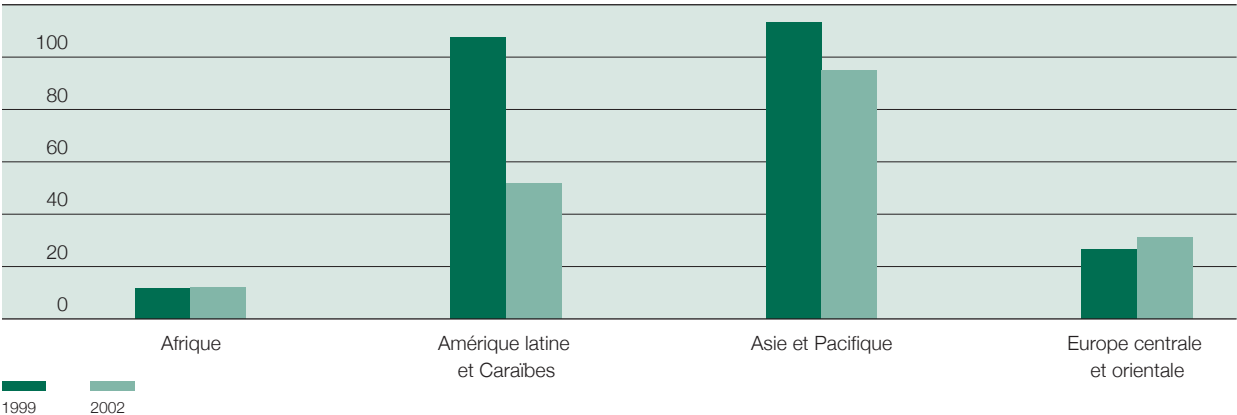
Les flux d'IDE vers l'Afrique se concentrent dans une poignée de pays, pour la plupart des pays riches en pétrole

Sur les 31% des stocks d'IDE recensés dans les pays en développement en 2002, seuls 2% se trouvaient en Afrique (figure 3.7). Entre 1999 et 2002 les apports d'IDE à l'Afrique sont restés à peu stables, alors que les flux vers l'Amérique latine et les Caraïbes ainsi que vers l'Asie et le Pacifique ont diminué et que les flux vers l'Europe centrale et orientale ont légèrement augmenté (figure 3.8). De façon surprenante, on notera que ces deux années, les flux d'investissement vers l'Afrique étaient bien moindres que les flux vers les autres régions.

Les flux d'IDE vers l'Afrique se concentrent dans une poignée de pays. Les trois quarts des investissements étrangers directs sont allés en 2002 à 10 pays, pour la plupart des pays riches en ressources, essentiellement des pays producteurs de pétrole comme l'Angola, le Nigéria, le Tchad et l'Algérie (tableau 3.2). Les flux d'investissement direct étranger vers l'Afrique dans son ensemble et vers les 10 pays de tête ont fluctué entre 1992 et 2002. Compte tenu de ce que l'on sait sur

Figure 3.8 Entrées d'investissements directs étrangers dans les pays en développement, 1999 et 2002

Par région (milliards de dollars É.-U.)



Source: CNUCED 2004

Tableau 3.2 Niveaux des entrées d'investissement direct étranger par pays, 1992-2002 (millions de dollars É.-U.)

Pays	1992-97	2000	2001	2002
Angola	304	879	2 146	1 643
Nigéria	1 402	930	1 104	1 281
Tchad	27	116	453	1 030
Algérie	93	438	1 196	1 065
Tunisie	457	779	486	821
Afrique du Sud	1 045	888	6 789	757
Soudan	35	392	574	713
Egypte	820	1 235	510	647
Maroc	551	215	2 825	481
Botswana	-10	57	31	405
Reste de l'Afrique	1 212	2 799	3 502	2 937
Total Afrique	5 936	8 728	19 616	11 780

Source: CNUCED 2004

l'investissement dans le secteur pétrolier et dans d'autres secteurs miniers, ces investissements pourraient ne pas être bons pour les économies à long terme. D'abondantes données montrent qu'une dépendance excessive des pays en développement à l'égard des ressources extractives et non renouvelables retarde souvent un développement véritable, durable et large, évince l'industrie et l'agriculture locales et se traduit par une forte incidence des pratiques de corruption, un surendettement, une faible productivité du capital, la négligence du capital humain et des systèmes financiers peu développés, autant de facteurs qui conduisent à leur tour à des faibles taux de croissance et des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité économique (Soderling 2002).

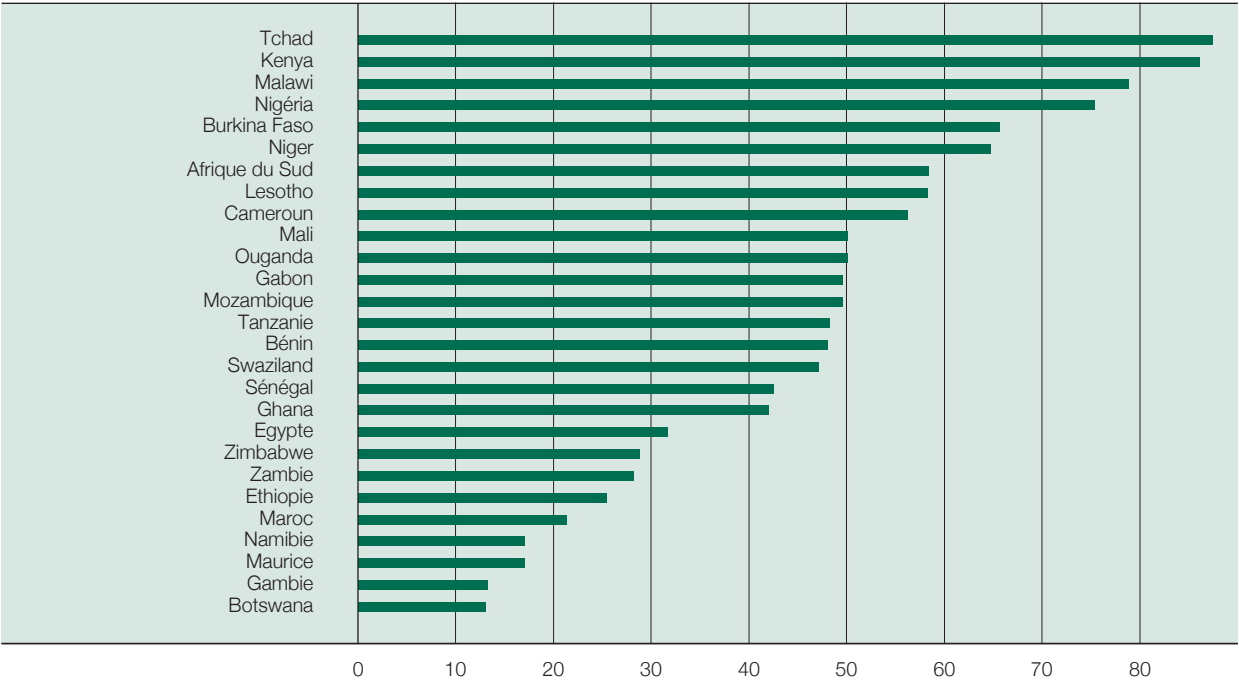
L'absence d'un environnement propice au développement du secteur privé est un des facteurs qui explique le succès limité rencontré par les pays africains pour attirer l'IDE. En outre, des facteurs spécifiques à chaque pays freinent la croissance du secteur privé. Les obstacles observés en Ethiopie sont notamment la concurrence déloyale exercée par les entreprises liées au parti au pouvoir, le coût élevé des terrains et la longueur des procédures bureaucratiques pour l'acquisition de biens fonciers. Au Kenya, malgré l'intention déclarée du gouvernement d'encourager des politiques favorables à l'investissement, peu de choses ont été faites dans la pratique pour favoriser le secteur privé et la nature de la gouvernance n'est pas très favorable au secteur privé. Parmi les problèmes spécifiques, on peut citer le mauvais état et le coût élevé de l'infrastructure physique, la médiocrité de la gestion économique, la lourdeur des impôts, les pratiques de corruption des fonctionnaires publics, l'absence d'informations adéquates et pertinentes pour les investisseurs et un pouvoir judiciaire inefficace, qui souffre de la corruption, des pressions exercées par l'exécutif et d'une accumulation importante de dossiers en attente devant les tribunaux.

L'insécurité a souvent été mentionnée parmi les obstacles les plus notables à l'investissement et à la croissance privée en Afrique. C'est seulement au Botswana, en Gambie et en Zambie que plus de 50% des experts interrogés ont affirmé que la criminalité et l'insécurité ne sont jamais ou que rarement des obstacles à l'activité d'entreprise. En Ethiopie, au Gabon, à Maurice, au Maroc, en Namibie, au Zimbabwe et au Sénégal, 25–50% des experts interrogés ont donné la même réponse, alors que moins de 25% l'ont fait dans les pays restants. La criminalité et l'insécurité semblent être des problèmes majeurs au Cameroun, au Lesotho, en Afrique du Sud, au Niger, au Burkina Faso, au Nigéria, au Malawi, au Kenya et au Tchad, où plus de 50% des experts interrogés ont signalé que la criminalité et l'insécurité sont souvent ou toujours des obstacles à l'activité d'entreprise (figure 3.9).

Le problème de la criminalité et de l'insécurité fait partie du problème plus large de l'instabilité politique auquel doivent faire face nombre de pays africains. L'efficacité limitée du gouvernement et la faible capacité réglementaire sont des caractéristiques de beaucoup de ces pays, constituant des entraves supplémentaires au développement du secteur privé.

Figure 3.9 Opinion des experts selon laquelle la criminalité et l'insécurité sont souvent ou toujours des obstacles à l'activité d'entreprise

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

La conclusion générale qui ressort de cette analyse est qu'un grand nombre de pays africains ont déployé des efforts non négligeables pour renforcer leur secteur privé en fournissant des incitations fiscales et d'autres formes de soutien, en créant des institutions spéciales pour la promotion des investissements privés, en adoptant des mesures pour encourager le développement du secteur informel, en favorisant l'investissement privé dans le secteur informel et en s'efforçant de créer des conditions propices au développement du secteur privé. Les résultats en termes de flux d'investissement, en particulier d'IDE, ont été peu marqués, sauf pour les pays producteurs de pétrole et les pays d'Afrique du Nord.

Partenariats publics et privés

Ni le secteur public ni le secteur privé ne peut seul faire face efficacement aux problèmes du développement économique et de la bonne gestion de l'économie et des entreprises auxquels sont confrontés les pays africains. Une étroite collaboration entre les deux secteurs est donc indispensable pour créer des conditions propices. Outre les mesures directes visant à soutenir le secteur privé, les pays africains ont cherché à faciliter la croissance de ce secteur en privatisant les entreprises publiques. Plus généralement, ils ont encouragé un sentiment de partenariat entre les deux secteurs et se sont efforcés d'associer le secteur privé à la prise de décisions économiques, en particulier les décisions les concernant. La privatisation a été lente dans certains pays, mais des progrès ont été réalisés dans l'ensemble. Le secteur privé est de plus en plus considéré comme un partenaire du secteur public, mais les institutions et les mécanismes de ce partenariat sont déficients.

Le secteur privé est de plus en plus considéré comme un partenaire du secteur public, mais les institutions et les mécanismes de ce partenariat sont déficients

Efforts pour développer l'infrastructure

L'importance d'infrastructures bien développées, fiables et peu coûteuses pour favoriser le développement économique en général et pour attirer les investisseurs privés en particulier ne saurait être trop soulignée. En fait, l'une des différences cruciales entre pays développés et pays en développement est la disponibilité d'infrastructures physiques. Les pays en développement ont reconnu ce fait depuis longtemps et ont pris des mesures pour combler l'écart avec les pays développés. Jusque dans les années 80, ces mesures ont été considérées essentiellement comme du domaine de l'État, mais avec le passage à des économies orientées vers le marché, nombre de pays en développement se sont efforcés d'encourager le secteur privé à prendre une part plus active, soit seul soit en partenariat avec les gouvernements. Les pays africains ont pris des mesures pour améliorer leurs infrastructures grâce à des investissements publics et privés, une meilleure maintenance des installations existantes et la suppression des réglementations et autres contraintes, de façon à améliorer l'efficacité et la qualité des services dans le secteur. Des progrès ont été réalisés, mais l'Afrique est encore à la traîne par rapport à d'autres régions pour ce qui est de la disponibilité et de la qualité des infrastructures.

L'Éthiopie a sensiblement accru ses allocations budgétaires aux infrastructures, en particulier la part des crédits destinés aux réseaux routiers, qui est passée

de 1,5% en 1991/92 à 9% en 1995/95, avant de tomber à 4,9% en 1999/2000 en raison d'une augmentation des dépenses au titre de la défense. Les dépenses publiques pour les réseaux routiers et les travaux publics en Ouganda sont passées de 8,3% en 1999/2000 à 8,9% en 2001/02 et la part des dépenses publiques consacrées à l'eau s'est accrue de 1,5% en 1999/2000 à 2,8% en 2001/02. Les autres pays qui ont fortement soutenu le développement de leurs infrastructures sont le Bénin, le Kenya, le Malawi, la Namibie, le Sénégal et le Swaziland.

Les pays africains ont libéralisé et encouragé la participation du secteur privé aux infrastructures, en particulier l'énergie et les télécommunications. Depuis 1997, le Kenya favorise la participation du secteur privé à la production d'électricité. On compte désormais cinq producteurs indépendants d'électricité dans le pays. De plus, en 1993, le gouvernement a transféré au secteur privé les fonctions non stratégiques de la *Kenya Railways Corporation* et a passé des contrats d'exploitation et de gestion avec des entités privées. Ces mesures ont réduit le temps de transit et ont accru la fiabilité des services. Le gouvernement prévoit de suivre une stratégie du même type dans le transport maritime.

Le Sénégal a continué de libéraliser et de privatiser ses sous-secteurs de l'électricité et des télécommunications, alors que l'Éthiopie a supprimé les restrictions à la participation privée dans la production d'énergie, a éliminé le monopole d'État dans les télécommunications en vue d'une privatisation, a accru la participation du secteur privé aux transports et a privatisé les entreprises de transport d'État. Plusieurs pays africains ont aussi libéralisé les tarifs de transport pour attirer l'investissement privé.

Malgré ces efforts, les pays africains n'ont pas attiré autant d'investissements privés dans les infrastructures que les autres régions en développement. Les investissements privés dans les infrastructures des pays en développement sont passés de 14 milliards de dollars É.-U. en 1990 à 117 milliards de dollars É.-U. en 1997, avant de tomber à 89 milliards de dollars É.-U. en 2000 du fait de la réduction de la demande de services d'infrastructure qui a suivi les crises économiques en Argentine, au Brésil et en Asie de l'Est. Entre 1990 et 2000, seuls 2% des investissements privés totaux dans l'infrastructure des pays en développement sont allés à l'Afrique subsaharienne, alors que 49% sont allés à l'Amérique latine et aux Caraïbes, 29% à l'Asie de l'Est et au Pacifique, 11% à l'Europe et à l'Asie centrale, 6% à l'Asie du Sud et 3% au Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord (Banque mondiale 2003). Le climat global de l'investissement en Afrique et la faiblesse relative de la demande effective d'infrastructures rendent les investissements dans ce secteur moins rentables que les investissements du même type dans les autres régions en développement.

Privatisation des entreprises d'État

La mutation peut être la plus importante de la politique économique de l'Afrique depuis les années 60 a été le passage du rôle dominant, voire exclusif, de l'État dans le développement économique à une acceptation croissante de l'importance du secteur privé dans ce processus. Cette évolution a été favorisée

Les pays africains ont pris des mesures pour améliorer leurs infrastructures grâce à des investissements publics et privés, une meilleure maintenance des installations existantes et la suppression des réglementations et autres contraintes, l'Afrique malgré les progrès qui ont été réalisés, est encore à la traîne par rapport à d'autres régions pour ce qui est de la disponibilité et de la qualité des infrastructures

par la crise économique que les pays africains traversent depuis les années 80. Cette crise a été attribuée dans une large mesure aux graves déficiences de la gestion macroéconomique et à l'impuissance à mettre en œuvre des réformes structurelles et à créer un environnement propice à une croissance économique induite par le secteur privé. L'effondrement de l'Union soviétique et l'introduction de réformes de grande ampleur dans le sens de la libéralisation et de l'orientation par le marché en Europe de l'Est, en Asie centrale et en Chine, ainsi que les réalisations économiques remarquables des économies d'Asie de l'Est, ont persuadé les pays africains qu'ils devaient eux aussi opter pour des stratégies économiques fondées sur la libéralisation et des réformes visant à favoriser le jeu des mécanismes du marché. Les instruments de cette nouvelle stratégie ont été les programmes de stabilisation et les programmes d'ajustement structurel que la plupart des pays africains ont engagés avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans les années 80 et 90. Un aspect central de ces programmes a été la privatisation des entreprises publiques et une forte réduction du rôle de l'État dans la fourniture directe de biens et services économiques et sociaux.

À la fin de 2000, les pays africains avaient lancé 3 796 opérations de privatisation pour un montant de 7 950 millions de dollars É.-U. Sur le total de ces opérations, 31% concernaient le secteur manufacturier, 23% les services, 21% l'agriculture, 11% le commerce, 5% les services financiers et 9% les autres secteurs. Les résultats ont varié considérablement suivant les pays. L'Afrique du Sud est entrée pour 31% dans la valeur totale des opérations de privatisation, la Zambie pour 11%, la Côte d'Ivoire pour 10%, le Ghana pour 8%, le Sénégal pour 5%, l'Égypte pour 4% et l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc, le Nigéria et la Tanzanie pour 3% environ chacun (Banque mondiale 2002).

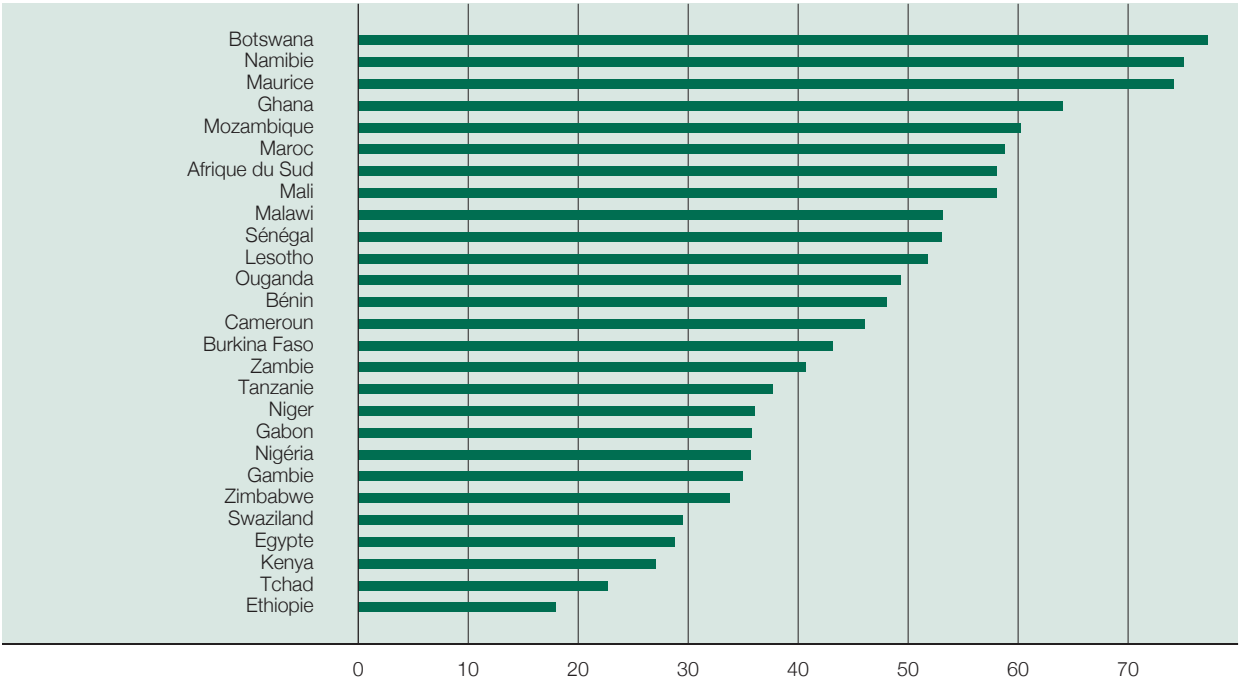
Des différences ont aussi été observées entre les pays africains au niveau des modalités mises en œuvre pour privatiser leur économie, des institutions qu'ils ont créées pour la privatisation et des résultats qu'ils ont obtenus.

Après la promulgation, en 1988, du Décret 25 relatif à la privatisation et à la commercialisation, le Nigéria a lancé un programme de privatisation partielle ou totale ou de cession des entreprises publiques. Le Malawi a engagé une politique de déréglementation générale en 1998 et la Tanzanie a lancé un programme de réforme pour les entreprises d'État en 1992, qui a été accéléré en 2000. Le Bénin, le Ghana et l'Afrique du Sud ont aussi entrepris de larges programmes de privatisation et de cession.

Dans plusieurs pays africains, des institutions spéciales ont été créées, par exemple la Commission de privatisation au Malawi. Au Ghana, c'est une unité spéciale du Ministère du développement du secteur privé qui est chargée de la promotion des partenariats public-privé pour le développement des infrastructures publiques, des services communautaires et des installations connexes. Cette unité contribue à l'évaluation des propositions, à la négociation des contrats et à la mise en œuvre des projets entre le secteur privé et les autorités centrales ou locales.

Figure 3.10 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les secteurs public et privé sont des partenaires performants en matière de développement, avec des mécanismes de collaboration efficaces ou quelque peu efficaces

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, Enquête auprès des experts sur la gouvernance

Le succès des pays africains dans la privatisation varie. Le Malawi avait privatisé 45 sociétés pour une valeur de 270 millions de dollars É.-U. à la fin de 2001, alors que la Tanzanie avait privatisé 84% des entreprises d’État existantes en décembre 2000.

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. La capacité de nombre de ces pays de mener efficacement à bien un programme de privatisation, y compris la restructuration des entreprises, la vérification de leurs comptes et de leurs actifs et la négociation de leurs conditions de cession, est aussi limitée. Enfin, dans plusieurs cas, les travailleurs, les dirigeants et les consommateurs se sont fortement opposés à la privatisation des entreprises d’État car ils craignaient de perdre leur emploi et d’autres avantages, comme l’accès à des marchandises subventionnées.

Mécanismes visant à favoriser la concurrence entre entreprises

En général, les pays africains ont été lents à adopter des politiques et à mettre en place des institutions pour assurer la concurrence entre entreprises. Parmi ceux

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

qui ont institué ce type de politiques ou sont en train de les instituer, figurent le Botswana, l’Égypte et le Sénégal.

Le Botswana a mis en œuvre une politique de la concurrence dont l’objectif est de créer un environnement propice à la concurrence au sein du secteur privé. La politique de privatisation adoptée par le gouvernement en 1998 visait essentiellement à créer un marché concurrentiel et à améliorer la performance des organisations publiques et d’État. L’Agence d’évaluation et de privatisation des entreprises publiques a été établie pour mettre en œuvre cette politique.

L’Égypte est en train d’élaborer une loi à part entière sur la concurrence qui contient des dispositions sur les pratiques monopolistiques absolues, les accords monopolistiques relatifs, les fusions et acquisitions, les pratiques restrictives des entreprises et les activités publiques anticoncurrentielles. Mais le projet de loi ne couvre pas certains secteurs, comme les services d’utilité publique, l’eau, le gaz, l’essence, l’électricité et les syndicats ouvriers, les syndicats des professions libérales et les associations d’exportation dont les membres se sont réunis volontairement pour exporter ou promouvoir les exportations. La législation établira aussi une Commission de la concurrence indépendante, qui sera habilitée à imposer des pénalités et autres sanctions légales.

Le Sénégal a aussi adopté une législation sur la fixation des prix, la concurrence et les différends. En outre, il dispose de structures pour combattre les pratiques anticoncurrentielles et renforcer et surveiller le fonctionnement des marchés. L’Éthiopie, en revanche, a mis en place des mesures pour créer un environnement facilitant la concurrence, mais elle n’a pas de cadre réglementaire qui permettrait d’assurer la protection contre l’émergence ou l’exercice d’un pouvoir de monopole.

Au Kenya, on craint que la libéralisation économique n’encourage le secteur public à utiliser sa nouvelle marge de manœuvre au détriment des citoyens. Les entreprises privées auraient importé des marchandises périmées et de qualité médiocre et imposé des prix de vente au public excessifs. Le sentiment est à peu près le même en Zambie, où on estime que la libéralisation économique n’a pas conduit à un environnement totalement concurrentiel entre les entreprises.

Évolution des partenariats

Bien que les partenariats public-privé soient reconnus comme indispensables, ils ne sont pas aussi efficaces qu’ils le devraient en raison de l’absence des institutions et mécanismes nécessaires. Dans 11 pays, plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que les secteurs public et privé sont des partenaires performants pour ce qui est du développement de mécanismes de collaboration efficaces ou quelque peu efficaces (figure 3.10). Dans 14 pays, 25-50% des experts ont exprimé la même opinion. C’est seulement au Tchad et en Éthiopie que moins d’un quart des experts ont souscrit à cet avis. Et plus de 60% des experts de ces deux pays ont estimé que les secteurs public et privé se considèrent eux-mêmes comme des partenaires en matière de développement mais collaborent rarement

Le Bénin, l’Éthiopie et le Mali, où l’État a dominé le développement économique, ont pris des mesures positives pour créer des institutions qui facilitent une véritable collaboration entre les secteurs public et privé

ou bien qu'ils ne se considèrent pas du tout comme des partenaires en matière de développement.

Les relations entre secteur public et secteur privé en Afrique devraient être examinées en tenant compte du fait que nombre de pays africains ne sont passés que récemment d'un régime de contrôle de l'économie par l'État à des stratégies d'économie de marché et induites par le secteur privé en matière de développement économique. Il faudra un certain temps pour changer les attitudes et les pratiques du passé. Il est aussi évident qu'un obstacle majeur à la promotion des partenariats entre le secteur public et le secteur privé en Afrique est l'absence de mécanismes efficaces permettant d'assurer leur efficacité. La mise en place de tels mécanismes prendra aussi du temps et constitue un aspect de la problématique plus large du renforcement des institutions et du développement à laquelle sont confrontés les pays africains. Le Bénin, l'Éthiopie et le Mali, où l'État a dominé le développement économique, ont pris des mesures positives pour créer des institutions qui facilitent une véritable collaboration entre les secteurs public et privé.

Au Bénin, plusieurs institutions favorisent un dialogue entre le secteur public et le secteur privé, notamment la Chambre de commerce et d'industrie, l'Association pour le développement des exportations, l'Association gouvernement/secteur privé et une composante du Projet de développement du secteur privé.

En Éthiopie, le gouvernement a récemment créé le Forum consultatif public-privé pour encourager un dialogue entre les deux secteurs. Le secteur privé éthiopien considère que cela est un pas dans la bonne direction, mais appelle de ses vœux des mesures supplémentaires pour faciliter le dialogue avec le secteur public. Il a été répondu positivement à la demande de réunions au moins une fois tous les six mois entre le secteur privé et le premier ministre.

En 1977, le Mali a établi deux comités consultatifs: le Comité national pour la coordination économique, qui est présidé par le premier ministre et réunit des membres du cabinet et des hauts responsables du secteur privé, alors que le Comité pour le développement du secteur privé est présidé par le Ministre de l'industrie et du commerce et regroupe des représentants des ministères concernés par le secteur privé et des représentants de ce secteur. Le modérateur de la coopération au niveau de l'État a été établi en 1999 en tant qu'organe exécutif de ces deux comités consultatifs, qui n'ont pas pu fonctionner de façon adéquate car les décrets définissant leurs modalités de fonctionnement n'ont pas été adoptés. En revanche, le bureau du modérateur a été plus actif et a organisé plusieurs réunions et consultations entre le gouvernement et le secteur privé.

Un aspect important des partenariats entre le secteur public et le secteur privé est la participation de ce dernier à la prise de décisions économiques, en particulier les décisions qui l'intéressent. Des progrès appréciables ont été réalisés par les pays africains dans ce domaine, surtout si l'on tient compte du fait que c'est seulement dans les années 80 que nombre d'entre eux ont commencé à

reconnaître le rôle positif joué par le secteur privé dans la promotion d'un développement économique durable.

*À mesure que les pays
africains passent à une
économie de marché ayant
pour moteur le secteur
privé, un bon gouvernement
d'entreprise devient de
plus en plus important
pour pouvoir attirer des
investissements privés
locaux et étrangers*

Plus d'une moitié des experts interrogés en Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, au Ghana, à Maurice, au Maroc et en Namibie ont indiqué que le gouvernement implique toujours ou généralement le secteur privé dans la prise de décisions intéressant le développement du secteur: 25-49% des experts ont exprimé la même opinion au Burkina Faso, au Cameroun, en Egypte, au Gabon, en Gambie, au Malawi, au Lesotho, au Mali, en Mozambique, au Niger, en Ouganda, au Sénégal, au Swaziland et au Zimbabwe, contre moins de 25% au Tchad, en Ethiopie, au Kenya, au Nigéria, en Tanzanie et en Zambie. C'est seulement en Ethiopie et au Kenya que plus de la moitié ont déclaré que le gouvernement implique rarement voire jamais le secteur privé dans la prise de décisions intéressant son développement.

Il ressort nettement des données que les partenariats entre secteur public et secteur privé ne sont pas aussi solides qu'ils devraient l'être dans les pays en développement. Cette situation s'explique notamment par le sentiment de méfiance et d'hostilité qu'inspire toujours le secteur privé, par la faiblesse des institutions et des mécanismes qui permettraient de rendre les partenariats efficaces et par le fait que le secteur privé dans la plupart des pays africains, en particulier au niveau des communautés autochtones, est encore déficient et n'a ni la capacité, ni l'expérience, ni les compétences analytiques requises pour devenir un partenaire efficace du secteur public. En outre, des changements sont nécessaires dans les attitudes et les perspectives des entrepreneurs autochtones, qui devraient commencer de se hisser au-dessus de leurs intérêts étroits et rechercher ce qui est bon pour l'économie dans son ensemble. Le développement institutionnel et le renforcement des capacités dans le secteur privé sont aussi indispensables pour favoriser l'unité entre les entrepreneurs et leur permettre d'entreprendre les travaux analytiques requis pour engager un dialogue intéressant avec le secteur public.

Protection des droits de propriété et amélioration du gouvernement d'entreprise

À mesure que les pays africains passent à une économie de marché ayant pour moteur le secteur privé, un bon gouvernement d'entreprise devient de plus en plus important pour pouvoir attirer des investissements privés locaux et étrangers. Les pays africains ont progressé dans ces domaines en protégeant tous les types de droits de propriété, en améliorant l'accès à la terre, au travail et au capital, en sauvegardant les intérêts des actionnaires, en demandant aux conseils d'administration et aux dirigeants des entreprises privées de rendre compte de leur gestion et en faisant en sorte que le secteur privé accepte les normes et pratiques internationalement acceptées en matière de comptabilité et d'audit.

Si des politiques, règles, réglementations et institutions existent pour traiter de ces questions, les faiblesses du système judiciaire, les obstacles politiques, so-

ciaux et culturels et l'insuffisance de la capacité institutionnelle ont limité les progrès dans ces domaines. Il faudra un certain temps avant que les pays africains puissent bien connaître les divers et subtils éléments nécessaires pour protéger efficacement les droits de propriété, encourager une bonne gouvernance d'entreprise, établir les institutions, règles, politiques et procédures voulues et faire en sorte que les responsables de la protection de ces droits et obligations comprennent parfaitement les normes et valeurs sous-jacentes, y souscrivent et soient déterminés à les faire respecter.

Droits fonciers, droits de propriété et mobilité de la main-d'œuvre

Le libre accès à la terre et les droits de propriété sont reconnus dans la constitution et les lois fondamentales de presque tous les pays africains. L'expropriation par l'État dans l'intérêt public est autorisée dans des conditions clairement stipulées, le gouvernement devant verser une compensation adéquate et juste. La difficulté tient au fait qu'il faut s'assurer que le gouvernement respecte ces obligations. La plupart des Africains sont illettrés et ne connaissent pas bien leurs droits. En outre, s'attaquer au gouvernement peut être un processus très long et coûteux pour la plupart des Africains, sans garantie de succès en raison des défaillances du système judiciaire et de la toute puissance de l'exécutif contre l'individu. Face à ces obstacles, les dispositions des constitutions et des lois des pays africains concernant la protection des droits de propriété ne fournissent pas des garanties crédibles contre l'État.

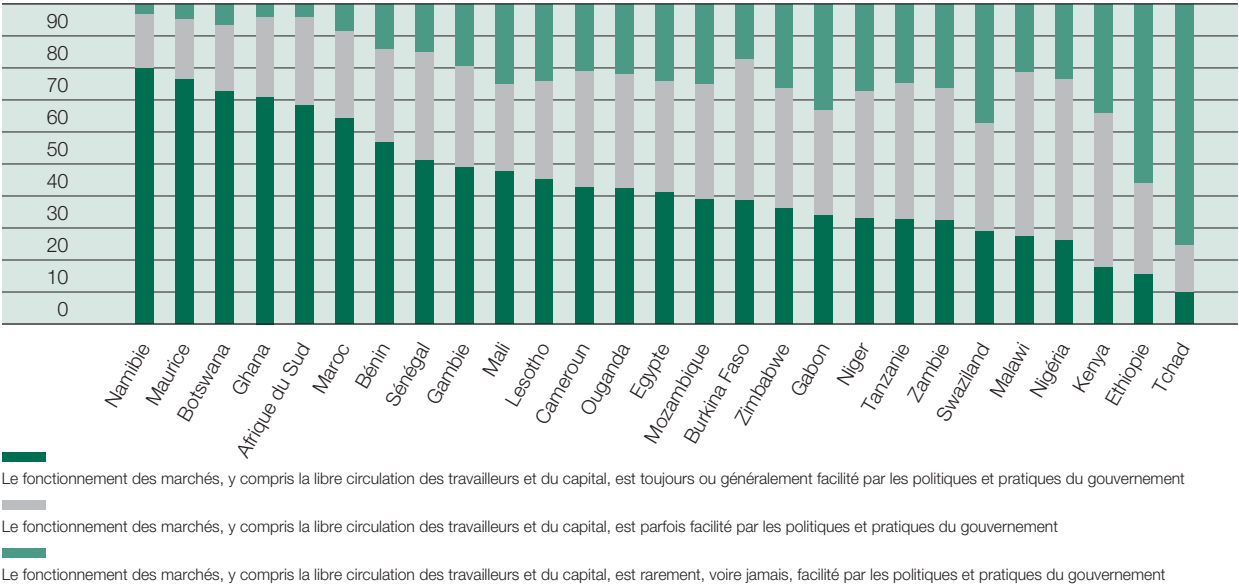
Maurice est dotée des dispositions parmi les plus solides concernant le droit de posséder des biens immeubles en Afrique. Fondé sur la loi et la jurisprudence françaises, le code civil accorde le droit absolu de jouir de la propriété et d'en disposer. Il contient des règles strictes sur l'occupation illégale des biens immeubles, y compris l'usurpation, l'occupation illégale ou les pratiques abusives en matière de contrats de location. Il prévoit en outre le «droit de prescription», en vertu duquel toute personne qui a occupé de façon continue et incontestée un bien pendant au moins 20 ans peut demander au tribunal d'en être déclarée son propriétaire légal.

En général, cependant, la propriété foncière est un sujet sensible et plusieurs pays africains ont pris des mesures pour la réduire, en particulier lorsqu'il s'agit d'étrangers. En outre, quelles que soient les dispositions constitutionnelles et légales, même les nationaux se heurtent parfois à de graves obstacles pour avoir accès à la terre dans plusieurs pays africains.

Le parlement du Malawi est en train d'examiner un projet de loi qui limite la propriété des terres, y compris les terres commerciales, aux ressortissants du Malawi afin de promouvoir la redistribution des terres et d'encourager la croissance de l'entrepreneuriat parmi les Malawiens. Le projet de loi a inquiété les Asiatiques, dont beaucoup sont des résidents étrangers détenteurs de passeports britanniques, et les européens, qui avancent qu'une telle mesure découragera les investissements étrangers, compte tenu en particulier des évolutions récentes au Zimbabwe concernant les terres appartenant aux Blancs. Dans la capitale com-

La propriété foncière est un sujet sensible et plusieurs pays africains ont pris des mesures pour la réduire, en particulier lorsqu'il s'agit d'étrangers.

Figure 3.11 Opinion des experts sur la contribution des politiques et pratiques publiques au fonctionnement des marchés dans toutes les régions du pays
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Note: a. Y compris la libre circulation des travailleurs et du capital
Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

merciale du Nigéria, Lagos, les étrangers ne peuvent que louer les terres pour 25 ans au maximum. Des limites du même type sont appliquées aux étrangers possédant et louant des terres dans grand nombre de pays africains, vraisemblablement pour empêcher que les nationaux ne soient privés de biens.

Les clivages ethniques, religieux et autres à l'intérieur des pays africains empêchent aussi également la possession de terre en dehors de son lieu d'origine. Cela est particulièrement vrai au Nigéria, où les habitants d'une partie du pays sont menacés par des groupes sociaux et des groupes d'autodéfense lorsqu'ils veulent posséder des terres, gérer des entreprises et travailler dans d'autre zones du pays, malgré le droit prévu par la loi pour tous les Nigériens de commercer et d'investir dans l'ensemble du pays. De même, en Ethiopie, qui est une fédération organisée sur la base de lignes ethniques, il est parfois difficile pour les investisseurs d'agir librement en dehors de leur région.

Une moyenne de 49% des ménages interrogés ont indiqué qu'ils ont facilement accès à la terre, alors que 36% ont considéré que ce n'est pas le cas et 15% n'ont pas répondu. Dans 13 des 19 pays, plus de 50% des ménages ont signalé qu'ils ont facilement accès à la terre, alors que dans trois pays plus de 50% des ménages interrogés ont indiqué que cela n'est pas le cas. C'est seulement au Burkina Faso, au Tchad et en Tanzanie que plus des deux tiers des ménages ont indiqué avoir facilement accès à la terre.

Des problèmes légaux et sociaux entravent l'accès au travail. Dans nombre de pays africains, certains emplois sont réservés aux nationaux. Mais les investisseurs étrangers exigent souvent des dirigeants et des techniciens étrangers, ce qui pousse un grand nombre de pays africains à prendre des mesures semblables à celles prises par le Bénin et le Kenya pour attirer l'investissement de l'extérieur. Mais des obstacles demeurent pour ce qui est de l'accès à la main-d'œuvre semi-qualifiée et non qualifiée, qui vient généralement des pays africains voisins, alors que des problèmes de sécurité limitent souvent la libre circulation des travailleurs d'une partie du pays à une autre en raison de conflits ethniques, religieux ou d'autres conflits sociaux. La solution de ces problèmes dépend du succès de l'intégration économique, sociale et politique au niveau régional entre les pays africains.

La question de l'accès à la terre dans toutes les régions du pays, de la libre circulation de la main-d'œuvre et de la capacité des entrepreneurs de faire des affaires dans l'ensemble du pays amène à s'interroger sur la mesure dans laquelle les gouvernements facilitent le fonctionnement des marchés dans toutes les parties du pays pour créer une économie nationale véritablement intégrée. Cet aspect est indispensable au développement du secteur privé.

Les pays africains ont beaucoup de chemin à faire pour faciliter le fonctionnement des marchés dans toutes les parties du pays. Le pourcentage moyen des experts interrogés qui ont signalé que les politiques et pratiques de l'État facilitent toujours ou généralement le fonctionnement du marché, y compris la libre circulation de la main-d'œuvre et du capital dans toutes les parties du pays n'est que de 44%, contre 33% qui ont indiqué que les politiques et pratiques du gouvernement n'ont que parfois cet objectif et 23% qui ont signalé que les politiques et pratiques n'ont que rarement, voire jamais, cet objectif. Dans huit pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que les politiques et procédures du gouvernement facilitent toujours ou généralement le fonctionnement des marchés (figure 3.11). C'est seulement en Ethiopie et au Tchad que plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que le fonctionnement des marchés est rarement, voire jamais, facilité par les politiques et pratiques de l'État.

Accès au crédit

La libéralisation du système financier occupe une place importante dans les programmes d'ajustement structurel que nombre de pays africains ont mis en œuvre depuis le début des années 80 et, dans beaucoup de cas, des progrès ont été enregistrés. Dans plusieurs pays, le secteur financier, en particulier le secteur bancaire, a été ouvert aux intérêts étrangers, les banques d'État ont été privatisées et le secteur financier a été déréglementé et incité à opérer sur la base des forces du marché et de saines pratiques bancaires. Ces réformes devaient renforcer le secteur financier et améliorer l'accès au capital, mais les résultats ont été décevants.

Plusieurs pays africains ont créé des institutions spéciales pour fournir des crédits aux micro-entreprises, très petites entreprises et petites entreprises dans le cadre de leurs efforts de développement du secteur informel. Plusieurs de ces

*C'est seulement en
Ethiopie et au Tchad que
plus de 50% des experts
interrogés ont indiqué que le
fonctionnement des marchés
est rarement, voire jamais,
facilité par les politiques et
pratiques de l'État*

L'opinion répandue dans les pays africains est que les grandes banques, qui sont souvent des filiales de banques étrangères, font de la discrimination à l'égard des nationaux lorsqu'elles accordent des prêts

institutions de microcrédit, comme celles de l'Afrique du Sud, n'ont pas survécu, alors que, dans nombre d'autres pays africains, l'inadéquation des ressources financières, le manque de capacités institutionnelles et les ingérences extérieures, politiques et autres, les ont rendues inefficaces. Les seules exceptions sont les institutions financées par les donateurs extérieurs.

Plus généralement, les banques souffrent en Afrique de plusieurs faiblesses internes. Dans l'ensemble, elles tendent à être très prudentes et à éviter la prise de risques. Elles préfèrent éviter les prêts à long terme et se concentrer plutôt sur des prêts à court terme de caractère commercial. Ce conservatisme inhérent est favorisé par de nombreuses créances douteuses et des cas de corruption, imputables à une mauvaise gestion des risques, à l'absence de contrôles internes, à des technologies informatiques dépassées, à des coûts de fonctionnement élevés, à des taux d'intérêt pénalisants et à des services à la clientèle déficients.

Outre ces faiblesses internes, les modalités opérationnelles des banques en Afrique souffrent de plusieurs distorsions. L'opinion répandue dans les pays africains est que les grandes banques, qui sont souvent des filiales de banques étrangères, font de la discrimination à l'égard des nationaux lorsqu'elles accordent des prêts. En particulier les femmes ont des difficultés pour accéder au crédit pour des raisons sociales et culturelles et souvent parce qu'elles ne possèdent pas de biens, en particulier de terres, pouvant servir de sûretés. Les zones rurales expérimentent des problèmes pour l'accès au crédit, car peu de succursales bancaires y sont établies.

Du fait des difficultés d'accès aux crédits des institutions financières formelles, toute une variété d'intermédiaires financiers informels sont apparus pour répondre aux besoins en capital des petites entreprises et des micro-entreprises, mais leurs conditions et tarifs sont souvent exorbitants. Un problème plus sérieux tient au fait que l'absence de crédit des institutions financières formelles constitue un obstacle au développement du secteur informel et à sa transformation en secteur formel.

Brevets et droits de propriété intellectuelle

Les brevets et les droits de propriété intellectuelle sont des composants importants des droits de propriété et plusieurs initiatives ont été prises au niveau international pour garantir leur protection. Les gouvernements africains ont aussi pris des mesures pour les protéger au niveau national et ont signé des accords internationaux et adhéré à des institutions internationales visant à les protéger. Mais d'importants progrès peuvent être faits pour ce qui est de la mise en œuvre des droits de propriété.

L'Afrique du Sud et Maurice disposent de plusieurs lois et institutions protégeant les brevets et les droits de propriété intellectuelle et industrielle, qui visent toutes en outre à combattre la contrefaçon et à protéger les droits des marques. Le Bénin, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Sénégal et le Swaziland ont également adopté des législations et établi des institutions de ce type. Au Malawi, le Bureau des brevets, établi dans le cadre du Registre des brevets, est chargé de

l'enregistrement et de la protection des brevets, tandis que la Société des droits d'auteur du Malawi, établie sous l'égide du Ministre des sports et de la culture, protège les travaux littéraires et artistiques. Des dispositifs du même genre existent au Bénin, au Ghana, au Kenya et au Sénégal. Au Ghana, la protection des droits réservés, qui ne concernait au départ que les œuvres littéraires, a été graduellement étendue aux enregistrements sonores, aux phonogrammes, aux travaux cinématographiques et aux travaux chorégraphiques. Le Ghana a aussi commencé à traiter les expressions du folklore comme des œuvres protégées appartenant à l'État et il prévoit d'étendre l'application de la législation sur les droits réservés aux systèmes par câble et aux programmes informatiques.

La Namibie est à la traîne par rapport aux autres pays africains pour ce qui est de l'adoption de législations et de la création d'institutions visant à protéger les droits de propriété industrielle et intellectuelle. Mais le Ministère du commerce et de l'industrie est en train de préparer une législation sur ce sujet. Il a également commandé une étude de faisabilité pour la création d'un Conseil national des normes. L'Éthiopie ne dispose pas d'une législation complète sur la protection de la propriété intellectuelle, mais certaines dispositions légales protègent les œuvres littéraires et artistiques, les inventions, le dessin industriel et les marques.

Ces lois et institutions sur la protection des brevets et de la propriété intellectuelle en Afrique se fondent sur plusieurs accords internationaux auxquels ont souscrit les pays africains, notamment la Convention universelle sur le droit d'auteur, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, qui fait partie intégrante de l'Organisation mondiale du commerce. Les autres mécanismes importants du point de vue de la protection juridique qu'ils confèrent sont le Protocole d'Harare de 1982 sur les brevets et l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, créée en 1977.

Malgré ces dispositions juridiques et arrangements institutionnels aux niveaux national, régional et mondial, la protection des droits de propriété intellectuelle n'est pas très efficace dans nombre de pays africains. Un obstacle important est la longueur des formalités bureaucratiques à accomplir pour les demandes de brevets et de droits d'auteur, qui en découragent beaucoup, en particulier au niveau local. Toute aussi importante est la faible sensibilisation de l'opinion publique à l'importance des droits de propriété industrielle et intellectuelle. Nombre d'Africains ne connaissent tout simplement pas ces droits, même ceux qui pourraient en tirer parti. Ceux qui les connaissent considèrent qu'il s'agit d'aspects purement juridiques et techniques, sans importance pour eux ou l'économie dans son ensemble, alors que d'autres n'ont simplement pas les ressources nécessaires pour les faire respecter. Enfin, dans plusieurs pays, il n'existe pas d'organisme pour assurer la mise en œuvre de ces droits et, lorsque ces organismes existent, ils n'ont pas les capacités voulues pour être efficaces.

Droits des actionnaires

Protéger les droits des actionnaires et faire en sorte que les administrateurs des sociétés aient à rendre compte de leur gestion sont des éléments essentiels du

*Malgré ces dispositions
juridiques et arrangements
institutionnels aux niveaux
national, régional et mondial,
la protection des droits de
propriété intellectuelle n'est
pas très efficace dans nombre
de pays africains*

gouvernement d'entreprise, indispensables à la création d'un climat de confiance propre à encourager les individus à investir dans les entreprises. Cet aspect du gouvernement d'entreprise est donc particulièrement important dans les pays qui cherchent à renforcer le secteur privé. Les principaux droits des actionnaires concernent l'accès à l'information, la participation à la prise de décisions, le partage équitable des bénéfices de l'entreprise, la protection des droits des actionnaires minoritaires et le droit de demander des comptes à la direction lorsqu'elle a abusé de son pouvoir. Ces droits sont définis soit dans l'acte constitutif et les statuts de la société soit dans divers textes juridiques.

En vertu de la loi du Kenya, les actionnaires ont le droit de participer par le vote aux décisions concernant les modifications fondamentales de l'entreprise et d'en être informées

En Egypte, la loi sur le marché des capitaux et la loi sur les sociétés contiennent plusieurs dispositions visant à protéger les actionnaires minoritaires contre la majorité et la direction des sociétés, notamment en leur donnant le droit de faire appel en vue de la suspension de résolutions de l'assemblée générale des actionnaires en faveur d'un groupe spécifique, de déposer plainte auprès de l'autorité chargée des sociétés et de lui demander d'inspecter toute société et d'examiner les allégations touchant les administrateurs ou les auditeurs. Toute résolution de l'assemblée générale des actionnaires qui est contraire à la loi peut aussi être annulée. L'autorité chargée des sociétés est une institution importante pour la protection des droits des actionnaires et pour assurer l'obligation redditionnelle des administrateurs. Avec l'approbation des détenteurs de 50% du capital d'une société, elle peut faire partir les administrateurs d'une entreprise et engager des poursuites judiciaires contre eux. Les membres du conseil d'administration ne sont pas exemptés de responsabilité civile en vertu de résolutions des assemblées générales des actionnaires et ceux-ci peuvent demander des dommages intérêts aux administrateurs pour les préjudices encourus.

En vertu de la loi du Kenya, les actionnaires ont le droit de participer par le vote aux décisions concernant les modifications fondamentales de l'entreprise et d'en être informées. Trois institutions ont été établies pour assurer des fonctions consultatives et de surveillance et garantir le respect des droits des actionnaires et la gestion adéquate des organes de l'entreprise: le Trust sur la gouvernance du secteur privé, l'Association des actionnaires du Kenya et le Centre du gouvernement d'entreprise.

L'Afrique du Sud, le Ghana, le Malawi, Maurice, le Maroc et le Sénégal protègent aussi de façon précise les droits des actionnaires dans divers textes juridiques. Ces textes soulignent le droit à l'information et le droit de surveillance, notamment le droit de recevoir toutes les informations pertinentes sur une société, le droit d'être informés des réunions des actionnaires, d'y participer et d'y voter, le droit d'être traités équitablement par la direction de la société et le droit de faire appel devant les tribunaux d'une décision de la direction ou d'une majorité des actionnaires de la société. Cependant, la protection de ces droits est limitée par plusieurs facteurs.

L'une des difficultés rencontrées pour transformer les droits prévus dans la législation en réalité concrète tient à la nécessité d'assurer que les personnes touchées sont suffisamment motivées et ont les ressources nécessaires pour

défendre leurs intérêts. Maurice, où les petits actionnaires ont longtemps été considérés comme dormants, a fait des progrès dans ce domaine. Après des modifications de la législation en faveur des petits actionnaires et la constitution de plusieurs associations, la situation s'est améliorée et les assemblées générales ne sont plus une formalité dominée par les administrateurs. Cependant, des obstacles majeurs empêchent toujours les petits actionnaires d'exercer une grande influence sur leur société. L'un de ces obstacles est que, même s'ils détiennent 49% des actions d'une société, ils n'ont pas leur mot à dire dans le choix des administrateurs car chaque actionnaire n'a qu'une voix. En outre, il n'y a pas de séparation entre le droit de voter pour les administrateurs et le droit de voter pour les auditeurs, ce qui rend possible des collusions entre les deux. Enfin, les petits actionnaires sont confrontés au problème d'accès aux tribunaux car, même s'ils l'emportent et si la société est condamnée par le tribunal à payer les frais juridiques, ceux-ci ne peuvent dépasser 10 000 roupies (environ 210 dollars É.-U.) par avocat, une brouille par rapport aux montants payés pour ces services par la société, les administrateurs ou les actionnaires. Cette situation a dissuadé nombre d'associations de petits actionnaires d'aller devant les tribunaux.

Lois sur les contrats d'affaires

Les lois et dispositifs visant à assurer l'exécution des contrats d'affaires en Afrique font partie du droit des contrats en vigueur dans les pays africains. Compte tenu du passé colonial, ces lois sont dérivées de la *common law* britannique, de la jurisprudence française ou du droit romano-germanique. Un élément commun à toutes est la disposition visant à faire exécuter les contrats d'affaires, sauf s'ils sont illégaux, immoraux ou impossibles à mettre en œuvre. En outre, elles contiennent des dispositions sur le recouvrement des créances en cas de rupture de contrat, y compris le pouvoir statutaire de vendre les biens donnés en garantie ou hypothéqués et la nomination d'administrateurs judiciaires ou de gérants à la place des débiteurs.

Nombre des lois visant à assurer l'exécution des contrats d'affaires n'ont pas été modifiées pour tenir compte des changements apportés par les anciennes puissances coloniales, et encore moins des nouvelles réalités et des nouveaux besoins du pays. C'est le cas au Kenya, où les lois sur les contrats héritées de la Grande-Bretagne ont depuis été annulées ou modifiées. En outre, il y a de nombreuses lacunes dans ces lois car les nouvelles évolutions dans le monde des entreprises n'ont pas été prises en considération. Ainsi, nombre d'entre elles ne fournissent pas des orientations suffisantes aux juges, qui sont donc obligés de dépendre dans une large mesure de la jurisprudence, en particulier celle des autres pays du Commonwealth, lorsque la loi ne leur apporte pas de réponse. Pour remédier à cette situation, la Commission kenyane de réforme, qui est rattachée au Ministère de la justice, a lancé une refonte de certaines de ces lois en vue de les adapter.

Le régime de droit commercial en Egypte est lent et lourd à gérer, comme le prouve le fait qu'au milieu des années 90 le taux de résolution des différends commerciaux se situait à seulement 36%, selon les estimations, contre 80-100% dans la plupart des pays développés. Un problème essentiel rencontré par le

Le régime de droit commercial en Egypte est lent et lourd à gérer, comme le prouve le fait qu'au milieu des années 90 le taux de résolution des différends commerciaux se situait à seulement 36%

passé pour le recouvrement de la dette est l'absence d'enregistrement des hypothèques immobilières. Ce problème a été traité dans la loi sur le financement immobilier de 2001, alors qu'une nouvelle loi de 2002 a simplifié le processus d'enregistrement pour les biens immobiliers, les hypothèques et les autres biens. Cependant, les étapes à franchir pour obtenir et faire appliquer les décisions des tribunaux nécessaires pour prendre possession des biens donnés en garantie sont longues et peuvent être très coûteuses pour les plaignants, même si le jugement est rendu en leur faveur. Le processus manque aussi de clarté car la mise en œuvre effective des décisions de justice concernant les dettes garanties par des biens immobiliers et des hypothèques est très rare. En outre, l'arbitrage ne semble pas inspirer davantage confiance que les procédures contentieuses.

À Maurice, les entrepreneurs peuvent saisir les tribunaux en cas de violation d'un contrat, mais beaucoup considèrent que cette option est longue, fastidieuse, coûteuse et incertaine et préfèrent recourir à l'arbitrage. Une autre option consiste à demander des réparations en vertu de la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, à laquelle Maurice est partie depuis 1931.

Pour progresser dans le domaine de l'exécution des contrats d'affaires, les lois doivent être actualisées et adaptées aux besoins et réalités actuels des pays africains et les retards, coûts et incertitudes caractérisant le recours aux tribunaux pour assurer la protection de ces contrats doivent être réduits

Pour progresser dans le domaine de l'exécution des contrats d'affaires en Afrique, plusieurs actions sont nécessaires. Les lois doivent être actualisées et adaptées aux besoins et réalités actuels des pays africains et les retards, coûts et incertitudes caractérisant le recours aux tribunaux pour assurer la protection de ces contrats doivent être réduits grâce à une refonte des systèmes judiciaires visant à les rendre plus efficaces et transparents et à assurer le respect de la règle de droit (voir chapitre 6).

Normes et pratiques de comptabilité et d'audit

Des normes et pratiques saines en matière de comptabilité et d'audit sont indispensables à un bon gouvernement d'entreprise et jouent un rôle important pour soutenir la croissance et le développement induits par le secteur privé. Les avantages de l'application de normes et pratiques internationalement acceptées sont nombreux. On citera notamment l'établissement de rapports financiers normalisés, facilitant les comparaisons à la fois au sein des pays et entre ceux-ci, la promotion d'un certain niveau de diffusion des informations importantes afin d'améliorer la confiance des investisseurs dans la santé des entreprises, le renforcement de la transparence, la réduction de la probabilité de mauvaises affectations et la simplification du processus de recouvrement de l'impôt.

Pour concrétiser ces avantages, nombre de pays africains, y compris le Ghana et le Malawi, ont pris des mesures visant l'élaboration de règles et réglementations nationales en matière de comptabilité et d'audit, sur la base des normes et pratiques internationales; la fourniture d'une formation internationalement reconnue dans le domaine de la comptabilité et de l'audit; la création d'organisations professionnelles pour faire en sorte que les comptables et les auditeurs se conforment aux normes et pratiques internationalement reconnues et leur affiliation à des organisations internationales se consacrant à la réglementation et à l'établissement de bonnes pratiques et normes pour les comptables et auditeurs.

En outre, en Afrique du Sud, la loi sur la gestion des finances publiques de 1999 a créé le Conseil des normes comptables, qui a été chargé de définir des normes sur la base des meilleures pratiques locales et internationales en vue de la préparation des états financiers annuels de tous les ministères et institutions publiques. Avant que les sociétés sud-africaines ne puissent être cotées à la bourse de Johannesburg, elles doivent établir leurs états financiers conformément aux principes comptables généralement acceptés de l'Afrique du Sud, qui sont fondés sur les normes établies par la Fédération internationale des experts comptables et le Conseil international des normes comptables, dont l'Afrique du Sud est membre.

Les normes et pratiques de comptabilité et d'audit du Burkina Faso sont fondées sur celles en vigueur dans l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMAO), qui a adopté plusieurs textes et a établi plusieurs structures pour réglementer les pratiques de comptabilité et d'audit de ses pays membres: le Code comptable de l'UEMAO, le Conseil permanent de la profession comptable, l'Ordre national des experts-comptables et des comptables agréés dans les États de l'UEMAO, le Conseil national de la comptabilité dans les États membres de l'UEMAO et les Centres de gestion agréés dans les États de l'UEMAO.

Les mécanismes juridiques et institutionnels permettant d'assurer que les pratiques de comptabilité et d'audit sont conformes aux normes et pratiques internationalement acceptées comportent des lacunes dans plusieurs pays africains. Dans certains cas, il s'agit de lacunes juridiques. Un autre problème est l'absence d'accords formalisés et de voies de communication avec les organismes professionnels en dehors de l'Afrique. À Maurice, par exemple, la profession d'audit n'est pratiquement pas réglementée au niveau national. En fait, le pays s'appuie sur des organismes professionnels du Royaume-Uni ou de l'Inde pour réglementer et faire en sorte que les comptables et les auditeurs respectent les codes et normes des organisations professionnelles auxquels ils appartiennent. Cependant, lorsqu'il y a des violations des règles et des directives en matière d'éthique de ces organisations, elles ne sont généralement pas signalées à l'organisation professionnelle, ou bien l'organisation n'est pas prête à sanctionner un membre étranger sans un canal de notification formel.

Pour faire face à ces déficiences, la CEA (2002) a recommandé que sur les 70 codes et normes concernant la gouvernance économique et le gouvernement d'entreprise, les pays africains s'efforcent dans toute la mesure du possible de respecter au moins sept codes et normes fondamentaux aux niveaux international, régional et national. Quatre d'entre eux concernent le gouvernement d'entreprise en général, y compris la comptabilité et l'audit. Il s'agit des Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise, des Normes comptables internationales du Conseil international des normes comptables, des Normes internationales d'audit de la Fédération internationale des experts-comptables et des Principes de base d'un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Le respect de ces normes et codes représenterait un progrès majeur vers des pratiques internationalement acceptées en matière de comptabilité et d'audit dans la région.

Pour concrétiser ces avantages, nombre de pays africains ont pris des mesures visant l'élaboration de règles et réglementations nationales en matière de comptabilité et d'audit, sur la base des normes et pratiques internationales

Conclusions

Il faut porter au crédit des pays africains les efforts qu'ils ont faits pour encourager la croissance et le développement du secteur privé, entre autres en accordant diverses incitations fiscales aux investisseurs, en établissant des institutions spéciales pour faciliter et encourager l'investissement privé, en particulier l'IDE, et en soutenant le secteur privé en général, notamment en incitant le secteur informel à rejoindre le secteur formel. Ces mesures et d'autres montrent que, d'une manière générale, les hauts responsables des gouvernements africains sont désormais davantage disposés à traiter le secteur privé comme un partenaire légitime et fiable dans le développement économique et qu'ils prennent des mesures pour renforcer leur partenariat avec lui et l'associer aux décisions intéressant son développement. En outre, les gouvernements africains ont poursuivi leurs efforts pour étendre et développer les infrastructures physiques de façon à attirer l'investissement privé et à le rendre plus rentable et efficient. À cet égard, des mesures ont été prises pour privatiser les infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer pourquoi il n'a pas été possible d'attirer davantage d'IDE, notamment les obstacles financiers et administratifs élevés entravant l'investissement, l'absence des capacités voulues pour traduire des politiques saines en actions, les divergences entre les déclarations politiques et la façon dont les politiques sont mises en œuvre, les difficultés rencontrées par les entrepreneurs nationaux pour avoir accès au crédit, l'instabilité politique et la forte incidence de la criminalité. La protection inadéquate des droits de propriété, y compris les brevets, des droits de propriété intellectuelle et des droits des actionnaires, les difficultés rencontrées pour assurer l'exécution des contrats d'affaires par le biais des tribunaux et l'impuissance d'un grand nombre de pays africains à assurer la libre circulation de la main-d'œuvre, l'accès à la terre et la possibilité pour les entrepreneurs de s'installer librement dans toutes les parties du pays sont autant d'obstacles supplémentaires à la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé.

Cette analyse amène à penser que les incitations et stimulants en faveur des investisseurs privés ne sont pas suffisants et pourraient en fait ne pas être les mesures les plus appropriées. Il faut s'attaquer aux problèmes généraux liés à la gouvernance économique et à la gouvernance globale, comme la saine gestion de l'économie et des finances publiques et l'intégrité des systèmes monétaires et financiers, ainsi qu'aux problèmes intéressant le gouvernement d'entreprise. Si les pays africains adhèrent de plus en plus aux normes et pratiques de comptabilité et d'audit internationalement acceptées, davantage d'efforts sont requis. Des améliorations sont aussi nécessaires en matière de contrôle et d'audit internes, afin de renforcer l'interdépendance des vérificateurs des comptes et des auditeurs généraux et d'assurer que les organes législatifs surveillent efficacement les activités de l'exécutif et donnent suite aux rapports comptables.

Des réformes partielles, peu enthousiastes et limitées n'ont guère de chances de réussir. L'effort de réforme doit être global et tous les aspects de la gouvernance,

y compris les aspects politiques, institutionnels et juridiques, doivent être pris en compte simultanément. C'est là une tâche longue et difficile qui demande beaucoup de persévérance et de sacrifice de la part des pays africains et appellent l'appui sans réserve de la communauté internationale.

Références

Banque mondiale, 2002. *Rapport sur le développement dans le monde 2002: Des institutions pour le marché.* New York: Oxford University Press.

— — —, **2003.** *Les Perspectives économiques mondiales et les pays en développement.* Washington.

Charmes, J, 1999. Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence. «Document de synthèse pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*». Banque mondiale, Washington.

CEA (Commission économique pour l'Afrique), 2002. *Guidelines for Enhancing Good Economic and Corporate Governance in Africa.* Addis-Abeba.

— — —, **2004.** «Déclaration consensuelle FDA IV» établie pour le quatrième Forum pour le développement de l'Afrique, 11-15 octobre, Addis-Abeba.

CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), 1996. *Rapport sur l'investissement dans le monde: L'investissement, le commerce et les instruments internationaux.* Genève.

— — —, **2003.** *Rapport sur l'investissement dans le monde: Les politiques d'investissement étranger et le développement: Perspectives nationales et internationales.* Genève.

— — —, **2004.** *Rapport sur l'investissement dans le monde: La montée en puissance du secteur des services.* Genève.

Morisset, Jacques et Olivier Lumenga Neso, 2002. «Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries». Policy Research Working Paper 2848. Banque mondiale et Service consultatif de la Société financière internationale, Washington.

Soderling, Ludvig, 2002. «Escaping the Curse of Oil? The Case of Gabon». Working Paper WP/02/93. Fonds monétaire international, Washington.

Contre-pouvoirs institutionnels

4

En Afrique, l'exécutif est depuis toujours l'institution de gouvernance la plus puissante. La tendance de l'exécutif à monopoliser le pouvoir et à abuser de son autorité discrétionnaire a été observée partout et à toutes les époques. Et il en va de même pour les autres institutions de gouvernance, sous des formes et à des degrés divers. Les raisons pour lesquelles l'exécutif tend à monopoliser le pouvoir et l'autorité discrétionnaire sont multiples. Il a l'initiative de l'adoption des lois, règles et réglementations et assure leur mise en œuvre. Il contrôle l'administration du pays et, avec l'aide de la fonction publique, est le principal prestataire de biens et de services publics, notamment la sécurité et la défense. Il est aussi garant de la loi et l'ordre. Il formule et met en œuvre les politiques nationales et contrôle les principales ressources matérielles et financières, mobilisant la population et assurant l'emploi. De toute évidence, l'exécutif détient des pouvoirs et une autorité discrétionnaire considérables.

Pour assurer la redevabilité et empêcher les abus, cependant, ses pouvoirs doivent être limités par des contrôles et contrepoids, c'est-à-dire essentiellement des mesures et des mécanismes conçus pour contrer la tendance à l'utilisation excessive du pouvoir et réglementer l'exercice de l'autorité discrétionnaire des institutions de gouvernance, eu égard aux dispositions constitutionnelles et à la culture politique du pays. Les contre-pouvoirs visent en outre à empêcher la domination d'une institution, l'exécutif en particulier, sur les autres institutions et agents de gouvernance. Dans une démocratie, la bonne gouvernance appelle la mise en place de contre-pouvoirs durables et dynamiques entre toutes les principales institutions du gouvernement et leurs organismes respectifs.

Les rapports nationaux mettent en évidence un déclin relatif 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 revendications et pressions constitutionnelles et politiques des organisations de la société civile et des médias. Nombre de pays africains ont adopté des mesures constitutionnelles et mis en place des mécanismes administratifs pour renforcer les contre-pouvoirs lorsque ceux-ci sont faibles ou absents.

Certaines de ces mesures émanent de l'exécutif lui-même, qui s'emploie ainsi à répondre aux critiques d'abus de pouvoir proférées par les organisations de la société civile et les médias ainsi qu'aux appels en faveur d'une plus grande redevabilité et transparence. Ce faisant, il reconnaît aussi l'importance des mécanismes en question. Le présent chapitre cherche essentiellement à montrer

*Il existe un déclin relatif
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
revendications et pressions
constitutionnelles et
politiques des organisations
de la société civile
et des médias*

dans quelle mesure un contrôle suffisant et efficace a pu être exercé sur l'exécutif grâce à ses propres initiatives, à l'action des autres branches du gouvernement et à celle des organisations de la société civile et des médias.

La séparation des pouvoirs permet des contrôles

L'un des principaux défis que doit surmonter l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance tient à la nécessité de trouver les moyens de limiter efficacement le pouvoir de l'exécutif et d'équilibrer de façon créative 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 façon efficiente et efficace

Comme on l'a vu dans le premier chapitre, la répartition du pouvoir politique dans un état démocratique est déterminée par la constitution, principalement par la doctrine de la séparation des pouvoirs. La façon dont les pouvoirs politiques sont utilisés et l'objectif dans lequel ils sont utilisés, sont le produit d'interactions dynamiques entre les dispositifs constitutionnels et les aptitudes et prédispositions politiques des détenteurs du pouvoir. Cela est particulièrement vrai pour l'exécutif.

Une grande majorité des constitutions adoptées après l'indépendance incorporent le principe de la séparation des pouvoirs. La majeure partie des rapports nationaux constate que la constitution a servi de fondement et de base à l'institutionnalisation de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Par exemple, les constitutions du Malawi et de l'Ouganda définissent les fonctions de chaque institution et prévoient un fonctionnement indépendant du parlement, de l'exécutif et des tribunaux. De même, la constitution du Mali de 1991 institue la séparation des pouvoirs entre les principales institutions de gouvernance, avec un système de contrôle mutuel et réciproque entre le législatif et l'exécutif, qui renforce encore les contre-pouvoirs dans les processus de gouvernance.

Cependant, au fil du temps, ces dispositions constitutionnelles - et les structures de gouvernance - ont été systématiquement affaiblies, révisées, suspendues ou remplacées par d'autres concentrant les pouvoirs au sein de l'exécutif. Les administrations locales ont été supprimées en Tanzanie et sensiblement affaiblies au Kenya. Dans beaucoup des pays étudiés, l'exécutif a systématiquement érodé les dispositions constitutionnelles assurant des contre-pouvoirs, en promulguant divers amendements ou en suspendant la constitution elle-même (comme en Gambie en juillet 1994). Dans d'autres cas, au Kenya par exemple, des modifications constitutionnelles initiées par l'exécutif ont donné trop de pouvoir et d'autorité discrétionnaire à cette branche de l'État dans la nomination des membres du parlement, du président et des juges de la Cour suprême et des membres de certaines organisations de surveillance. La concentration du pouvoir aux mains de quelques individus ou, dans quelques cas, aux mains d'un seul individu, est contraire au principe de séparation des pouvoirs. En outre, dans un grand nombre des pays étudiés, du fait de la relation de pouvoir existant entre l'exécutif et les partis dirigeants, et du rôle subalterne joué dans la plupart des cas par le parlement, le législatif est incapable de s'acquitter de sa fonction de surveillance. En Egypte et au Kenya, par exemple, le président peut, en tant que chef de l'exécutif, prendre l'initiative de lois.

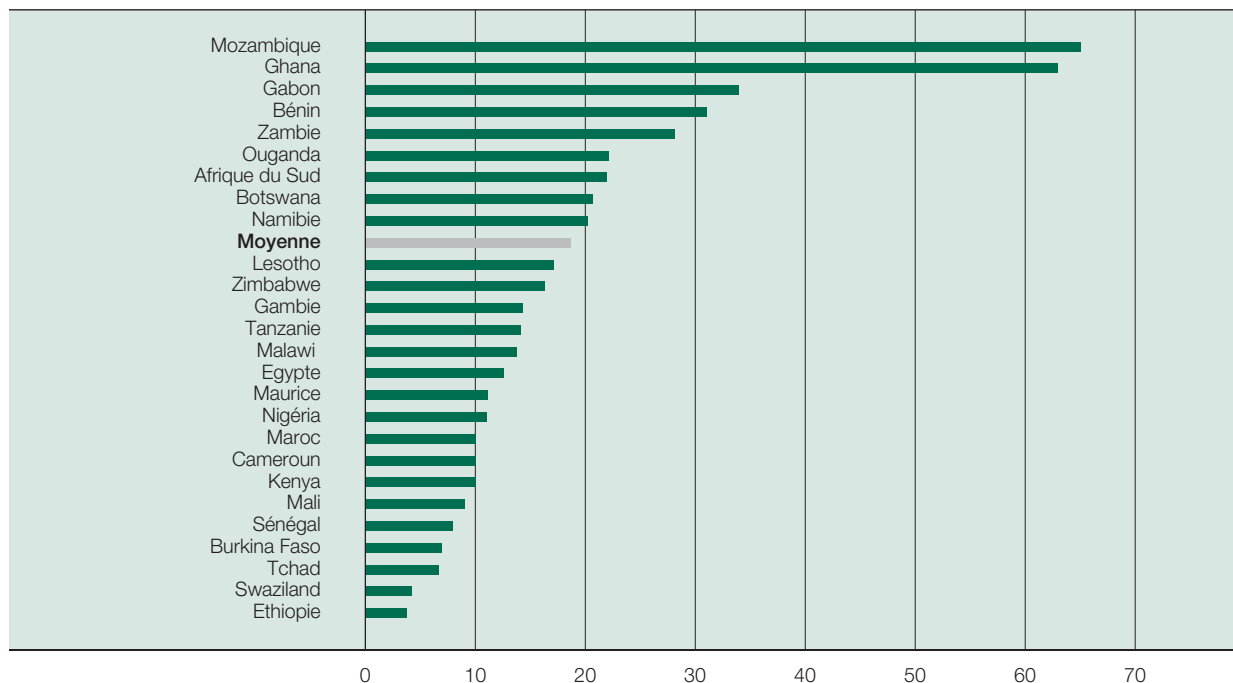
L'un des principaux défis que doit surmonter l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance tient à la nécessité de trouver les moyens de limiter efficacement le pouvoir de l'exécutif et d'équilibrer de façon créative son autorité discrétionnaire, sans nuire à son aptitude à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles et de son mandat politique et à mener à bien sa mission de façon efficiente et efficace.

Par exemple, après l'inauguration du multipartisme en Tanzanie en 1992, une série de réformes constitutionnelles ont été engagées pour favoriser la bonne gouvernance. La Tanzanie était restée un État à un seul parti avec un exécutif dominant pendant plus de deux décennies. Durant cette période, le parti politique au pouvoir était l'acteur suprême en matière de gouvernance. Le législatif ne servait quasiment qu'à entériner les décisions de l'exécutif, sans indépendance réelle. Les réformes ont garanti l'indépendance du législatif et renforcé ses pouvoirs: il doit désormais approuver les deux principales nominations présidentielles (le vice-président et le premier ministre), peut destituer le président et le vice-président pour des violations de la constitution, de l'éthique et d'autres violations et est habilité à débattre des traités et accords auxquels la Tanzanie est partie et à les ratifier. L'article 100 de la constitution a consacré le principe de la liberté d'expression et d'opinion et a habilité le législatif à débattre de ses modalités de fonctionnement et à les organiser: «L'Assemblée nationale jouit de la liberté d'opinion, de débat et de procédure et cette liberté ne peut être ni entravée ni remise en cause par un organe de la République quel qu'il soit, par un tribunal ou par toute autre entité en dehors de l'Assemblée». La création d'une Commission du service parlementaire en 1997 a aussi renforcé la capacité institutionnelle du législatif et a amélioré son indépendance constitutionnelle.

Avec la liberté constitutionnelle de s'organiser et d'entrer en concurrence pour accéder au pouvoir politique, plusieurs partis politiques se sont constitués et sont désormais représentés dans le législatif, où ils renforcent le système de contre-pouvoirs. Les partis d'opposition sont maintenant des acteurs légitimes sur la scène politique et on attend d'eux qu'ils remettent en cause les décisions du gouvernement dans divers domaines d'activité et de responsabilité et également qu'ils contestent ses approches de la gouvernance et sa façon de répondre aux impératifs de redevabilité et de transparence. Les partis d'opposition contribueront aussi vraisemblablement à la représentation populaire du législatif, qui reflètera mieux la diversité et les points de vue de la société et verra son autorité renforcée tout comme la légitimité de son pouvoir de contrôle de l'exécutif. Cependant, une moyenne de moins de 20% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les partis d'opposition au parlement ont une forte influence sur les politiques, programmes et législations (figure 4.1). Le Ghana et le Mozambique sont des exceptions notables. La mesure dans laquelle les partis d'opposition peuvent influencer sur la politique gouvernementale et contrôler l'exécutif dépend de leurs capacités, de leur aptitude à fonctionner sans obstacle ni intimidation, de la taille du parti au pouvoir et de l'opinion prévalente quant au rôle des partis politiques et à la façon dont ils opèrent.

Les partis d'opposition sont maintenant des acteurs légitimes sur la scène politique. Une moyenne de moins de 20% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les partis d'opposition au parlement ont une forte influence sur les politiques, programmes et législations

Figure 4.1 Opinion des experts sur l'influence (forte ou modérément forte) exercée par l'opposition au Parlement sur les politiques et programmes gouvernementaux et la législation
Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA enquête auprès des experts sur la gouvernance

Le récent mouvement de démocratisation a fait apparaître la nécessité de modifier les constitutions et d'enraciner les principes démocratiques. Cela a notamment été le cas en Afrique du Sud, au Mali, en Ouganda et en Tanzanie. D'autres pays ont engagé des réformes constitutionnelles sur la base de formules d'amendement visant à rendre le processus plus ouvert et participatif et à créer un sentiment d'appropriation pour les citoyens. Ainsi, les pays adoptent des typologies des amendements constitutionnels allant de flexibles à très rigides et associant un ensemble de procédures, notamment l'organisation de conférences constitutionnelles, la mise en place d'organes dotés d'un mandat légal et la tenue de débats publics. Dans certains cas, le processus de révision constitutionnelle est fermement contrôlé par l'élite politique au pouvoir, alors que, dans d'autres, il cherche à refléter un plus large éventail d'opinions.

L'exécutif cesse peu à peu d'être dominant

Un déclin graduel de la domination de l'exécutif en Afrique a été observé au début des années 90, suite à l'éveil spontané des organisations de la société civile, aux protestations des médias africains contre l'autoritarisme, l'abus de pouvoir et la corruption et aux revendications en faveur de la liberté individuelle, des droits de

l'homme et du droit à participer efficacement aux processus de développement et de démocratisation du pays. Un nouvel espace politique dynamique a été créé, qui a facilité l'échange d'idées et de données d'expérience sur un large éventail de questions liées aux conditions d'existence en Afrique. Depuis les années 90, une forme républicaine de gouvernement a de plus en plus caractérisé les régimes de gouvernance politique, avec des systèmes fonctionnels de redevabilité verticale et horizontale. Au début de cette décennie, les pays africains ont commencé d'accepter de recourir à des élections, en tant qu'unique processus légitime pour assumer le pouvoir et fondement de la redevabilité (tableau 4.1).

Tableau 4.1 Formation de l'exécutif dans les pays africains

Pays	Processus électoral totalement compétitif	Élection au sein d'un Parlement avec un parti domi- nant	Nomination par un monarque après consultations	Nomination par un monarque ou un dirigeant	Révolution ou coup d'état
Bénin	✓				
Burkina Faso	✓				
Botswana	✓				
Cameroun	✓				
Tchad	✓				
Egypte		✓			
Ethiopie		✓			
Gabon	✓				
Gambie	✓				
Ghana	✓				
Kenya	✓				
Lesotho	✓				
Malawi	✓				
Mali	✓				
Maurice	✓				
Maroc	✓				
Mozambique	✓				
Namibie	✓				
Niger	✓				
Nigéria	✓				
Sénégal	✓				
Afrique du Sud	✓				
Swaziland			✓		
Tanzanie	✓				
Ouganda		✓			
Zambie	✓				
Zimbabwe	✓				
Total	23	3	1	0	0

Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Aujourd'hui, un grand nombre de pays africains sont classés parmi les démocraties qui fonctionnent ou sont considérés comme tels. Il y a quelques démocraties «dysfonctionnelles», dans lesquelles la première génération de dirigeants autoritaires refusent d'accorder à la génération suivante de citoyens ses libertés et droits fondamentaux et ignorent les limites imposées par la constitution à leur pouvoir et à leur autorité discrétionnaire, ce qui conduit à de graves crises socio-économiques (PNUD 2002). L'expérience des différents pays aussi mêle du bon et du mauvais.

Par exemple, du côté positif, on trouve le Ghana, pays qui a vécu pendant plusieurs années sous un régime civil autoritaire ou des régimes militaires et où la population estime que l'administration actuelle a obtenu des bons résultats, 62% des ménages interrogés considérant sa performance comme très bonne ou bonne et seulement une petite minorité de 12% la jugeant médiocre ou très médiocre. Un large optimisme prévaut dans l'opinion publique quant aux perspectives démocratiques du pays. L'avis majoritaire - aussi bien des experts que des citoyens ordinaires - est qu'une démocratie multipartite stable est en place. Les partis politiques sont raisonnablement forts et le système électoral est compétitif, générant des résultats crédibles. Cependant, des préoccupations demeurent quant à l'inégalité de l'accès aux ressources électorales et à la surexploitation de leur situation par les actuels détenteurs de mandats. La Commission électorale jouit d'une grande crédibilité, bien qu'on considère que ses capacités sont insuffisantes pour obliger les partis politiques à respecter les règles électorales et qu'elle manque d'un mécanisme efficace pour résoudre la résolution des conflits électoraux.

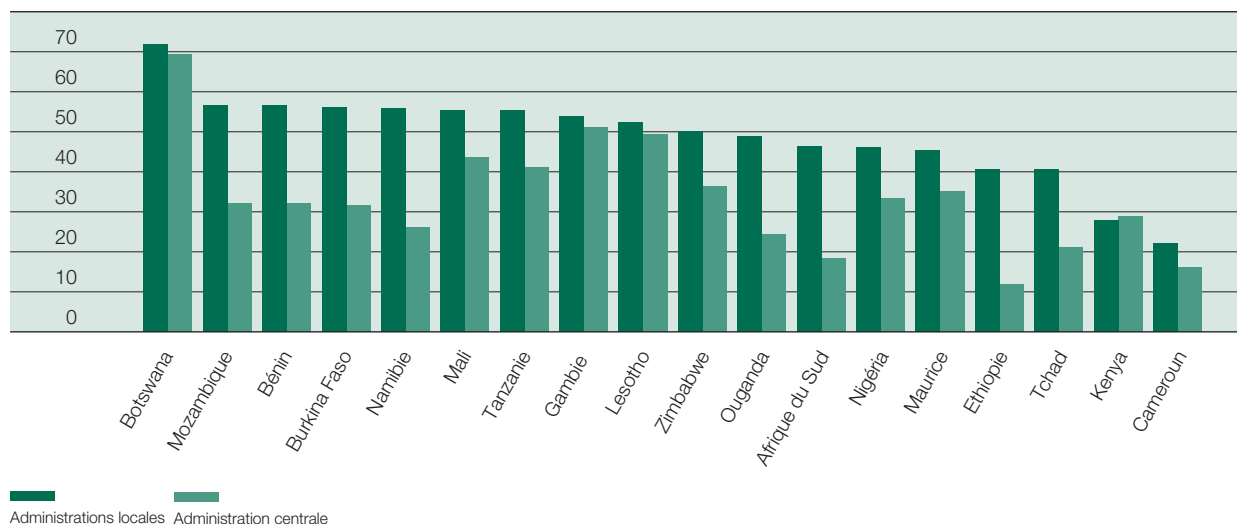
Vers davantage de contrôles de l'exécutif

Diverses mesures de réforme ont été prises pour renforcer les contre-pouvoirs horizontaux et verticaux à l'exécutif, notamment des réformes constitutionnelles, législatives et judiciaires. En outre, nombre de pays africains ont introduit des réformes visant la décentralisation et le renforcement des collectivités locales ainsi que l'autonomisation des organisations de la société civile et des médias. Ces organismes, qui s'expriment au nom du peuple, consolident les contre-pouvoirs à l'exécutif et à ses diverses institutions. Par exemple, les ménages de tous les pays interrogés ont indiqué que les associations locales ont été consultées plus fréquemment par les collectivités locales que par l'administration centrale (figure 4.2). Cela est peut-être dû aux réformes en faveur de la gouvernance et à l'efficacité de la décentralisation dans le renforcement de l'autonomisation et de l'appropriation locale.

Les variations d'un pays à l'autre pour ce qui est de l'importance des consultations et de la participation publique autorisées par le système politique en général sont aussi largement reflétées dans l'opinion des experts interrogés. Lorsque des mécanismes de participation authentiques et accessibles sont en place, les consultations sont généralement étendues et efficaces. Des consultations en

Figure 4.2 Opinion des ménages sur la consultation des associations locales par les administrations locales et l'administration centrale

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

bonne et due forme constituent une forme d'autonomisation, facilitant la participation publique. Certains gouvernements, jugeant cette participation utile pour l'examen des politiques à suivre, la redevabilité et la transparence, établissent des partenariats solides, productifs et durables avec les organisations de la société civile et le secteur privé.

L'exécutif a entrepris des réformes majeures dans certains pays, par exemple en Afrique du Sud, au Ghana, au Mali et en Tanzanie, et a pris des mesures pour renforcer les contre-pouvoirs horizontaux et verticaux dans le système de gouvernance. Le législatif, également, a fait l'objet de réformes profondes pour améliorer son aptitude à contrôler l'exécutif et à assurer le respect des principes de redevabilité et de transparence par le gouvernement et ses organismes dans l'exécution de leurs tâches et responsabilités. De même, certains pays africains ont mis en place des mesures de réforme appropriées pour renforcer la capacité du judiciaire de contrôler le pouvoir et l'autorité discrétionnaire de l'exécutif ainsi que pour améliorer son efficacité et son intégrité dans l'exécution de ses tâches et responsabilités, garantissant le respect de la constitution, de la primauté du droit et des procédures.

Nouveaux mécanismes et institutions

La répartition du pouvoir entre les différents organismes de l'État est le fruit à la fois des garanties constitutionnelles et des politiques définissant expressément les règles et les normes dans le secteur public. Comme l'a montré l'expérience de pays comme l'Afrique du Sud ou la Namibie qui ont bâti une nation sur la

Des consultations en bonne et due forme constituent une forme d'autonomisation, facilitant la participation publique

base de la constitution, la formulation de règles et de normes pour améliorer la prestation de services par le secteur public aura vraisemblablement ses hauts et ses bas.

L'exécutif a mis en place plusieurs mesures pour garantir des contre-pouvoirs à la fois dans ses propres institutions et dans l'ensemble du système de gouvernance. La création dans la plupart des pays africains d'institutions de surveillance, comme le médiateur, la commission des droits de l'homme, le vérificateur général des comptes, l'inspecteur de la gouvernance ou le ministre de la bonne gouvernance, constitue peut-être l'exemple le plus significatif de ces initiatives (tableau 4.2). Il importe toutefois de s'assurer que ces nouveaux organismes et mécanismes

Tableau 4.2 Gouvernements où existent des organes constitutionnels ou officiels chargés d'assurer la transparence

Pays	Médiateur	Commission des droits de l'homme	Commission anti-corruption	Commission anti-fraude ou anti-blanchiment de capitaux	Auditeur général ou Cours ou Chambres des comptes
Bénin		✓	✓		✓
Botswana		✓	✓		✓
Burkina Faso	✓				✓
Cameroun		✓			
Tchad	✓		✓		
Egypte	✓				✓
Ethiopie		✓			✓
Gambie	✓		✓		✓
Ghana	✓	✓			✓
Kenya		✓	✓		✓
Lesotho	✓	✓	✓		✓
Malawi	✓	✓	✓		✓
Mali	✓				✓
Maurice	✓	✓	✓	✓	✓
Mozambique	✓		✓		✓
Namibie	✓		✓		✓
Niger		✓			
Nigéria	✓		✓	✓	✓
Sénégal	✓		✓		✓
Afrique du Sud	✓	✓		✓	✓
Swaziland					
Tanzanie	✓	✓	✓		✓
Tchad	✓		✓		
Ouganda	✓	✓	✓		✓
Zambie		✓	✓		✓

Source: Rapports de pays.

sont suffisamment dotés en ressources, bien gérés et dirigés par des personnes ayant l'expertise, l'expérience et l'intégrité voulues (voir également le chapitre 5).

Le Bénin, le Nigéria, l'Ouganda, la Tanzanie et plusieurs autres pays s'efforcent de mettre en place des commissions anti-corruption efficaces. Ils sont confrontés à l'enjeu de la promotion de la bonne gouvernance par la création de mécanismes et de processus qui facilitent et renforcent la redevabilité horizontale et verticale. La redevabilité verticale signifie que les organismes doivent rendre compte aux autres organismes dans la même hiérarchie, ainsi qu'aux électeurs. Pour ce qui est de la redevabilité verticale, les organismes doivent rendre compte à des organismes d'État en dehors de leur propre hiérarchie, ainsi qu'à la société civile et aux médias. D'aucuns estiment que l'Afrique du Sud, le Botswana, et la Namibie sont les pays qui sont allés le plus loin dans l'établissement d'un mécanisme interdépendant de redevabilité horizontale dans leurs nombreux organismes de surveillance.

Au Niger, la Direction du Contentieux de l'État a été établie au niveau du cabinet et un comité sera mis en place sous l'autorité du premier ministre pour étudier les stratégies de lutte contre la corruption. Au Maroc, les structures et institutions de lutte contre la corruption sont notamment la Cour suprême de justice, le comité d'audit et les différentes commissions ou services rattachés à certains ministères. Le Mali a établi une unité de contrôle des structures administratives rattachée au bureau du Président afin de renforcer la lutte contre la corruption. Le pouvoir judiciaire et d'autres bureaux ministériels sont aussi impliqués. Au Tchad, l'Auditeur général des finances, la Haute Cour de justice et différentes dispositions législatives sont autant d'instruments de lutte contre la corruption.

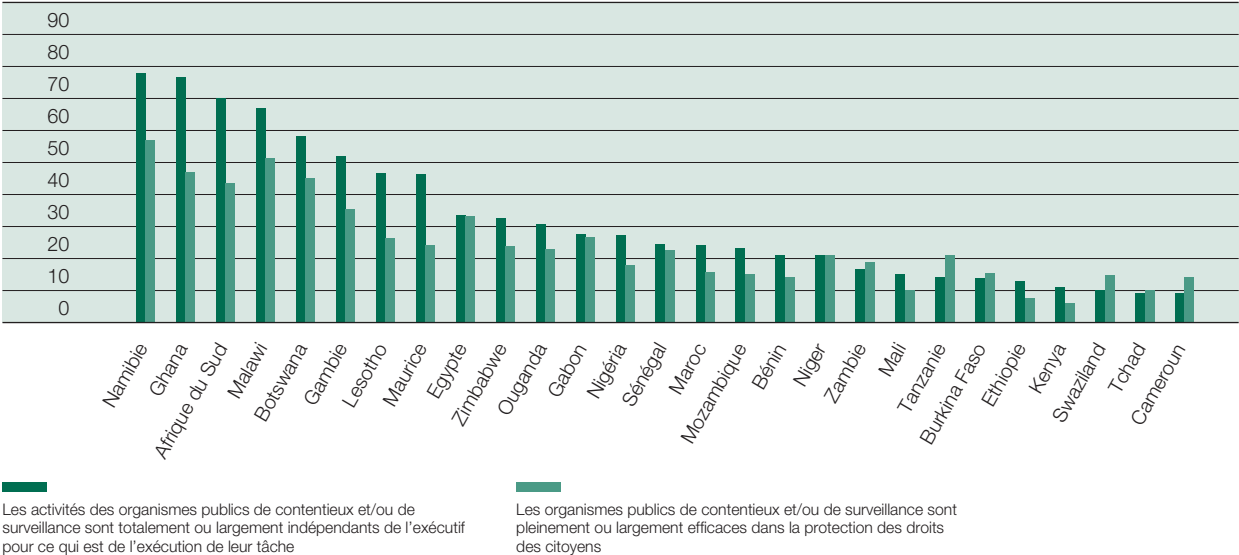
Néanmoins, dans nombre de pays africains, l'absence d'indépendance par rapport à l'exécutif a réduit l'efficacité des organismes de surveillance et de sensibilisation dans l'exécution de leurs tâches. Bien que leur nombre augmente lentement, très peu d'organisations africaines de la société civile, y compris dans les médias et le secteur privé, jouissent d'une indépendance à l'égard de l'exécutif à la hauteur de leurs buts et objectifs. La figure 4.3 indique la mesure dans laquelle ces organisations sont indépendantes et efficaces, sur la base des opinions des experts nationaux. C'est seulement en Namibie, au Ghana, en Afrique du Sud, au Malawi, au Botswana et en Gambie que plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que les organisations de surveillance jouissent d'une grande indépendance par rapport à l'exécutif et, parmi ces pays, c'est seulement en Namibie et au Malawi que plus de la moitié des experts interrogés ont estimé que ces organisations sont efficaces.

*Dans nombre de pays
africains, l'absence
d'indépendance par
rapport à l'exécutif a
réduit l'efficacité des
organismes de surveillance
et de sensibilisation dans
l'exécution de leurs tâches*

Efficacité du pouvoir législatif

Pour évaluer le rôle du législatif en tant que contre-pouvoir à l'exécutif, une distinction doit être faite entre les dispositions constitutionnelles et les réalités politiques. Si la constitution peut imposer la séparation des pouvoirs, répartissant fonctionnellement les pouvoirs entre les trois branches du gouvernement,

Figure 4.3 Opinion des experts sur l'indépendance des organismes de surveillance à l'égard de l'exécutif et sur leur efficacité dans la promotion de la protection des droits des citoyens
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

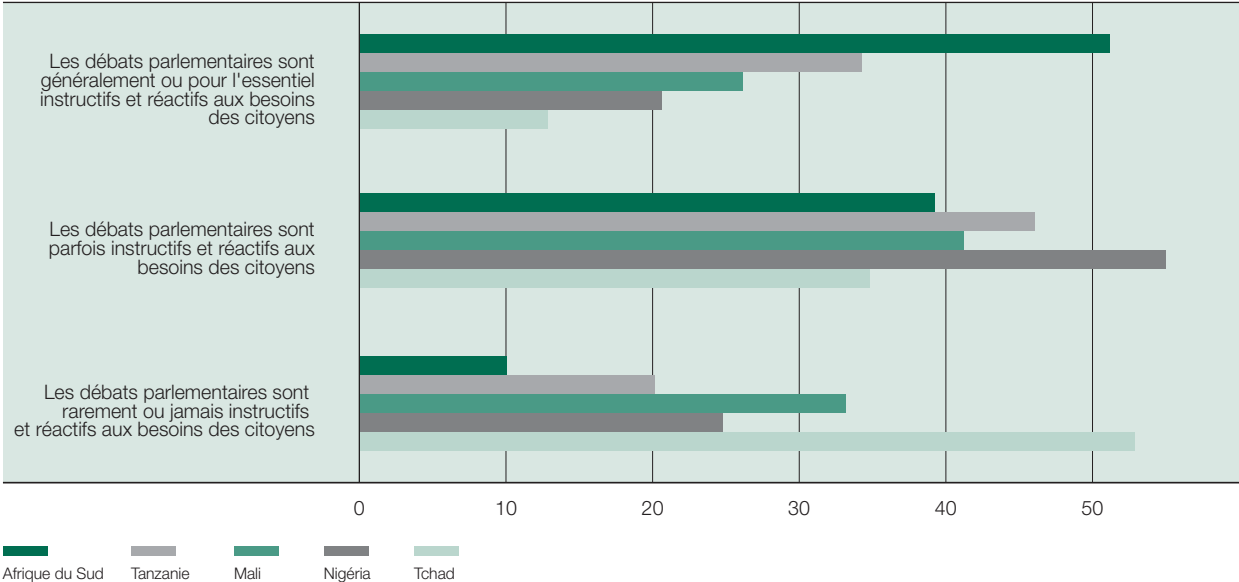
Si la constitution peut imposer la séparation des pouvoirs, répartissant fonctionnellement les pouvoirs entre les trois branches du gouvernement, les réalités politiques sur le terrain peuvent miner ou détruire l'indépendance du législatif

les réalités politiques sur le terrain peuvent miner ou détruire l'indépendance du législatif. C'est notamment le cas lorsque le même parti politique contrôle la présidence et a une majorité à l'assemblée. La constitution peut aussi donner au président le pouvoir de dissoudre l'assemblée législative, ce qui constitue une menace permanente pour les législateurs et mine ainsi leur indépendance. Dans ces conditions, il est très difficile pour le législatif d'équilibrer ou de réglementer l'autorité discrétionnaire de l'exécutif, sans parler de contrôler ou de censurer son mode d'exercice du pouvoir.

Le législatif a plusieurs fonctions importantes. Il adopte les lois, les règles et règlements et affecte les recettes, alloue les ressources et contrôle les dépenses publiques. Le législatif est soutenu par un système de commissions permanentes et ad hoc. Par le biais de ses commissions des finances et du budget (ou des voies et moyens dans certains pays), il s'assure que les allocations budgétaires ont été utilisées en fonction des procédures établies, pour les objectifs visés et de la manière la plus efficace par rapport aux coûts et la plus transparente. Le législatif s'appuie sur d'autres commissions - permanentes et ad hoc - pour débattre de questions spécifiques concernant la situation économique, sociale et politique et d'autres questions d'intérêt national. C'est donc dans ces commissions qu'il exerce la plupart de ses contre-pouvoirs.

Une autre fonction essentielle du législatif est de servir de forum pour les représentants de la population afin de leur permettre de faire connaître les besoins et les aspirations de leurs administrés, de faire part de leurs plaintes et de leurs

Figure 4.4 Opinion des experts sur la pertinence des débats parlementaires en Afrique du Sud en Tanzanie, au Mali, au Nigéria et au Tchad



Source: CEA enquête auprès des experts sur la gouvernance

préoccupations, de demander que les erreurs commises par l'exécutif soient rectifiées, d'engager des débats publics sur les différentes options et de prendre des décisions dans l'intérêt et pour le bien-être de l'ensemble de la population du pays. La grande majorité des parlements dans les pays couverts par l'étude sont le fruit d'un processus électoral totalement compétitif (tableau 4.3). De ce fait, ils sont vraisemblablement à même d'engager des débats sérieux sur les questions de fond et d'aboutir à des décisions qui servent les intérêts de la population et contribuent à son bien-être. Dans le régime parlementaire, les «séances de questions» constituent la principale possibilité qu'ont les législateurs de se confronter à l'exécutif et de lui poser un large éventail de questions concernant l'exercice du pouvoir et son autorité discrétionnaire. La pertinence du débat parlementaire en Afrique du Sud, au Mali, au Nigéria, au Tchad et en Tanzanie laisse encore parfois à désirer, mais les résultats sont encourageants (figure 4.4). Compte tenu de l'ouverture progressive de l'espace politique et du renforcement de la capacité du législatif, la pertinence du débat parlementaire devrait s'améliorer.

Pour faire efficacement contre-pouvoir à l'exécutif, le législatif doit avoir les capacités, les compétences et l'indépendance nécessaires. Sans les capacités et les compétences, le législatif risque de devenir dépendant de l'exécutif

Comme on le verra dans le chapitre 7, pour faire efficacement contre-pouvoir à l'exécutif, le législatif doit avoir les capacités, les compétences et l'indépendance nécessaires. Pour ce qui est des capacités, les installations de recherche jouent un grand rôle en aidant les législateurs à mieux comprendre les problèmes dont ils ont à débattre. Les compétences s'acquièrent sur la base des informations, des connaissances et des données d'expérience. Sans les capacités et les compétences, le législatif risque de devenir dépendant de l'exécutif. Or, nombre de

Tableau 4.3 Opinion des experts sur le mode d’élection parlementaire

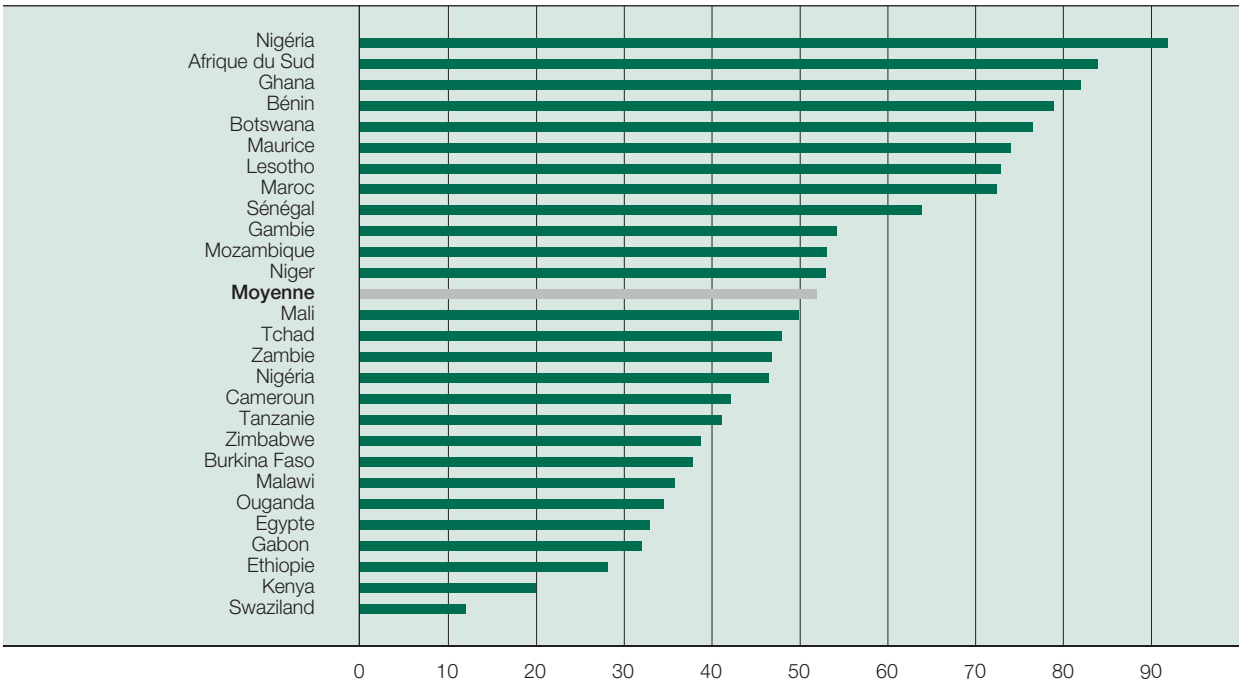
Pays	Processus électoral totalement compétitif	Nomination d'une minorité, élection libre pour la majorité	Système électoral à parti unique	Système à parti unique avec des candi- dats du parti dirigeant	Nomination par le Chef de l'État
Bénin	🕒				
Burkina Faso	🕒				
Botswana	🕒				
Cameroun	🕒				
Tchad	🕒				
Egypte				🕒	
Ethiopie				🕒	
Gabon	🕒				
Gambie	🕒				
Ghana	🕒				
Kenya	🕒				
Lesotho	🕒				
Malawi	🕒				
Mali	🕒				
Maurice	🕒				
Maroc	🕒				
Mozambique	🕒				
Namibie	🕒				
Niger	🕒				
Nigéria	🕒				
Sénégal	🕒				
Afrique du Sud	🕒				
Swaziland				🕒	
Tanzanie	🕒				
Ouganda			🕒		
Zambie	🕒				
Zimbabwe		🕒			
Total	22	1	1	3	0

Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

législatifs en Afrique n’ont pas les capacités voulues - ils manquent de membres bien informés et en mesure de présenter des questions intéressant les besoins et les aspirations de leurs administrés ou du pays.

L’indépendance du législatif implique que celui-ci n’est pas soumis - et est considéré comme n’étant pas soumis - à l’ingérence de l’exécutif, à des influences de la société civile ou du secteur privé, exercées notamment par le biais de groupes religieux organisés, d’organisations ethniques et de grandes entreprises, ou à des forces en dehors du pays. Un législatif indépendant est en mesure de débattre des lois et de les adopter et d’approuver les programmes qu’il juge utiles pour l’ensemble du pays. Lorsque le législatif manque d’indépendance, sa capacité de

Figure 4.5 Opinion des experts selon laquelle le pouvoir législatif n'est pas subordonné à des organismes externes dans la plupart, voire la totalité, des domaines de la législation
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



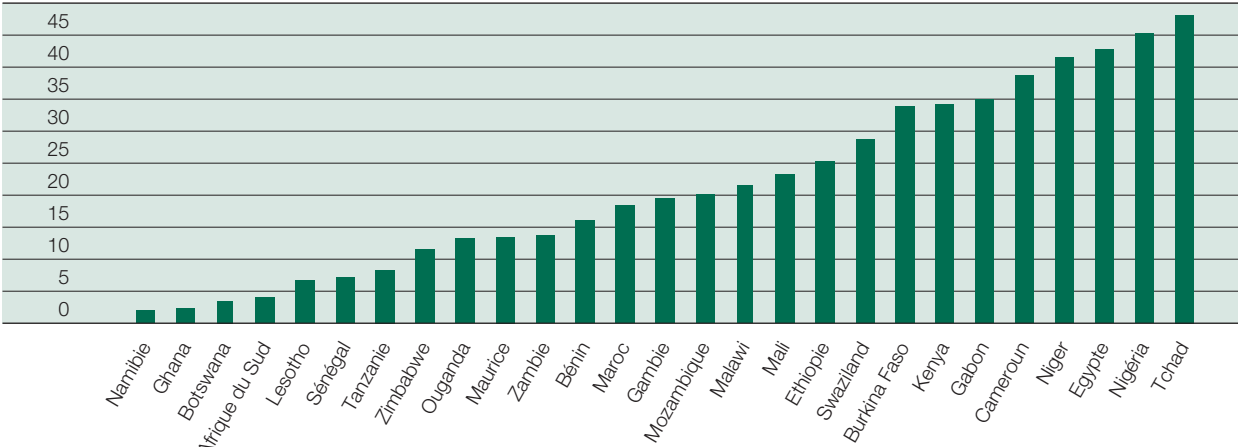
Source: CEA enquête auprès des experts sur la gouvernance

contrôler l'exécutif est compromise et son aptitude à représenter efficacement la population est réduite. Par exemple, la constitution kenyane permet au président de rappeler ou de dissoudre le parlement, ce qui rend ce dernier tributaire de l'aval du président et l'assujettit par conséquent à l'exécutif. On observe une situation analogue au Burkina Faso.

Il ressort de l'enquête auprès des experts qu'environ un tiers des législatifs sont perçus comme largement libres de toute subordination à des organismes extérieurs dans les grands domaines de la législation. La Namibie, l'Afrique du Sud et le Ghana obtiennent les notes les plus satisfaisantes (figure 4.5). Un autre tiers des législatifs étudiés ont été considérés comme essentiellement libres de toute subordination. Il s'agit des législatifs du Sénégal, du Mozambique et de la Gambie. Les législatifs restants ont été considérés comme diversement subordonnés – depuis légèrement subordonnés jusqu'à quasi totalement subordonnés – à des organismes extérieurs dans tous les grands domaines de la législation. Le Swaziland, le Kenya et l'Ethiopie ont obtenu les plus mauvais scores. Globalement, plus de la moitié des législatifs en Afrique sont subordonnés à des degrés divers à des organismes extérieurs dans tous les grands domaines de la législation.

Lorsque le législatif manque d'indépendance, sa capacité de contrôler l'exécutif est compromise et son aptitude à représenter efficacement la population est réduite

Figure 4.6 Opinion des experts sur la question de savoir si le pouvoir législatif est largement ou totalement corrompu
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

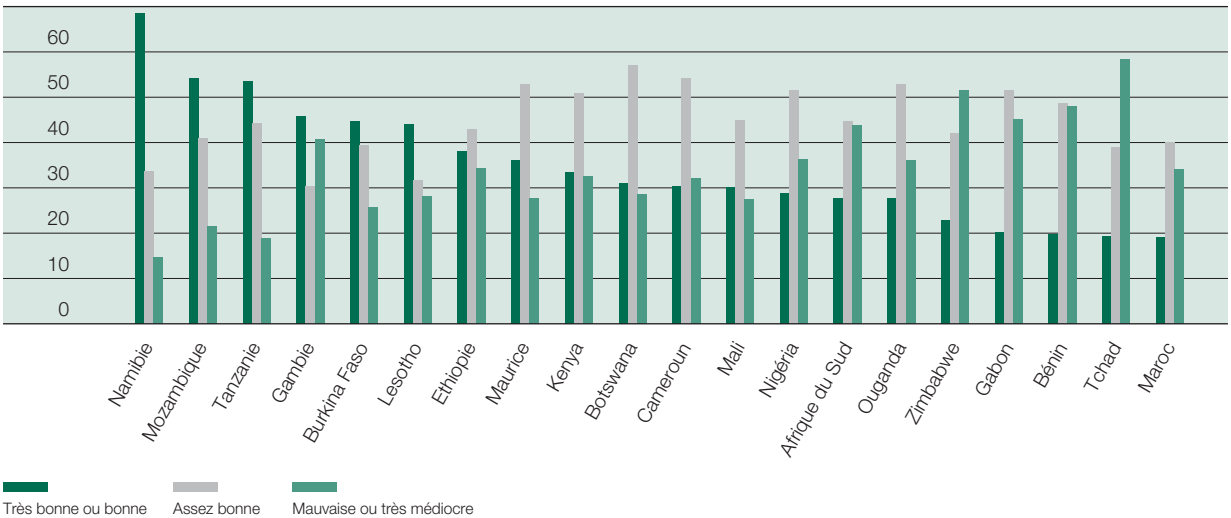
*Plus de la moitié des
 législatifs en Afrique sont
 subordonnés à des degrés
 divers à des organismes
 extérieurs dans tous les
 grands domaines de la
 législation*

En outre, les problèmes d’intégrité et de corruption doivent être résolus pour renforcer l’autorité morale et la crédibilité. L’intégrité du législatif est indispensable pour garantir sa propre légitimité et s’assurer le respect des citoyens. Par exemple, le vote à l’unanimité par les législateurs kenyans de larges augmentations de leur rémunération et de leurs avantages, dans un mépris total de la situation économique du pays et des intérêts des autres secteurs de la société, a nui à la respectabilité du législatif.

On peut noter que très peu de législatifs ont été considérés par les experts comme largement étrangers à la corruption. La Namibie, suivie du Ghana, du Botswana et de l’Afrique du Sud sont les pays où l’incidence de la corruption a été jugée la moins importante, alors que les législatifs du Tchad, du Nigéria, de l’Egypte et du Niger ont été considérés comme les plus corrompus. Dans le reste des pays, les experts ont estimé que le législatif souffrait de la corruption à des degrés divers (figure 4.6).

Dans de nombreux parlements africains, il est rare que des tâches et obligations comme l’adoption des lois, l’examen des problèmes nationaux, le contrôle des activités du gouvernement et, de manière générale, la promotion du bien-être de la population soient exécutées de manière efficiente et efficace. D’après l’enquête auprès des ménages, la performance du législatif dans beaucoup de pays n’est pas très bonne, bien que les raisons invoquées soient diverses. Par ordre décroissant, la Namibie, le Mozambique et la Tanzanie font largement exception (figure 4.7).

Figure 4.7 Opinion des ménages sur la performance de l'Assemblée nationale ou du parlement
 Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

D'après les experts interrogés, les débats parlementaires sont rarement instructifs et réactifs aux besoins de la population. Cette faiblesse relative peut être attribuée à un pouvoir exécutif fort. Dans une démocratie parlementaire relativement solide, comme le Sénégal, par exemple, l'exécutif présente encore presque toutes les propositions sur lesquelles l'Assemblée doit débattre et légiférer. Mais au Bénin, à Maurice et dans certains autres pays, qui ont adopté un grand nombre des institutions caractéristiques d'une république démocratique, les parlements ont fait montre d'une responsabilité et d'une efficacité de plus en plus grandes dans leur recherche d'une amélioration des normes de transparence et de responsabilité.

Efficacité du pouvoir judiciaire

Le judiciaire, en tant qu'organe chargé de l'interprétation des lois, joue aussi un rôle important dans le système de contre-pouvoirs. Comme pour les autres institutions de gouvernance, son efficacité dépend en fin de compte de ses capacités, qui sont tributaires à leur tour de la vigueur relative des différents éléments contributifs, ainsi que de l'environnement dans lequel l'institution fonctionne. Son rôle n'est pas encore bien défini dans nombre de pays africains, les gouvernements de ces pays cherchant et expérimentant les meilleurs moyens de renforcer son indépendance. Au Bénin, par exemple, la décision de mettre en œuvre la pratique de l'examen judiciaire durant la bataille budgétaire de 1994 a encouragé et renforcé le progrès du pays vers l'établissement de l'état de droit.

Le judiciaire joue un rôle critique dans la surveillance des finances publiques, dans la lutte contre les pratiques abusives de l'administration par l'intermédiaire d'un

Malgré les garanties constitutionnelles, toutefois, le sentiment le plus répandu dans la plupart des pays africains est que le judiciaire n'est que partiellement indépendant

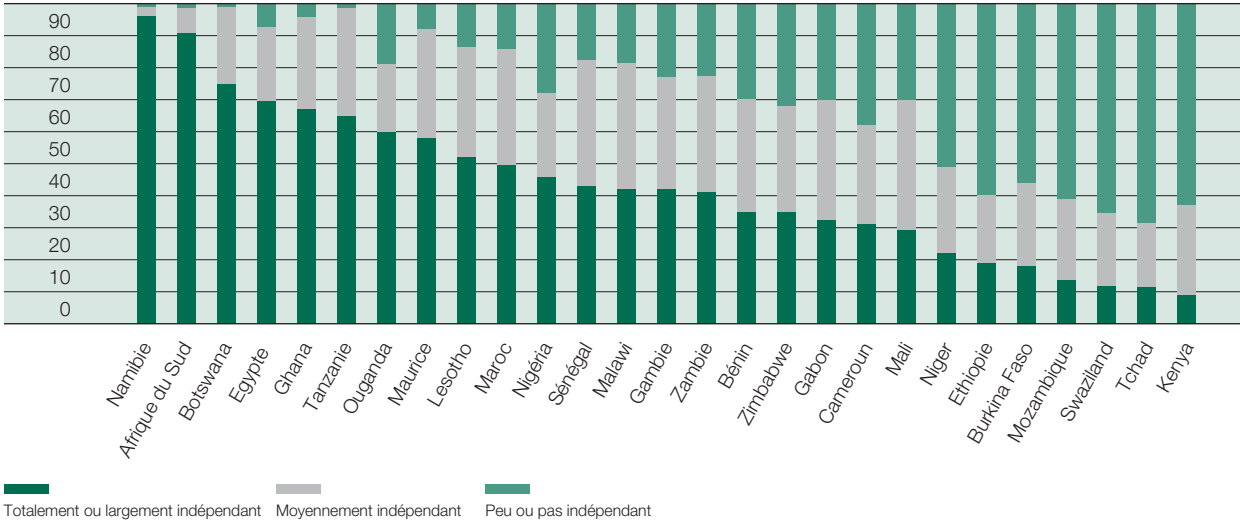
médiateur efficace, dans la prévention de la corruption et dans la protection de la population contre les violations des droits de l'homme. Si pratiquement chaque constitution africaine prévoit un vérificateur général des comptes ou des *cours des comptes*, rares sont ces organismes qui sont autonomes et encore plus rares sont ceux qui soumettent des rapports réguliers au législatif. Par ailleurs, seul un très petit nombre de pays ont soumis des cas de corruption supposée aux procureurs de l'État.

La perception de l'impartialité du magistrat ou du juge prenant les décisions est aussi importante que le processus d'adjudication

L'indépendance du judiciaire implique que les juges et les magistrats sont assurés de pouvoir rendre la justice sans interruption ou ingérence et qu'ils ne peuvent être ni révoqués ni menacés pour s'être prononcés contre l'exécutif ou avoir pris des décisions pouvant avoir une incidence négative sur celui-ci. S'il n'est pas indépendant, le judiciaire est soumis aux caprices des responsables politiques et à leurs priorités changeantes. L'indépendance du judiciaire a généralement ses racines dans la constitution. Malgré les garanties constitutionnelles, toutefois, le sentiment le plus répandu dans la plupart des pays africains est que le judiciaire n'est que partiellement indépendant. La Namibie, l'Afrique du Sud et le Botswana sont les mieux placés parmi les pays africains, 75% ou plus des experts interrogés indiquant que le judiciaire est totalement ou largement indépendant des autres branches du gouvernement (figure 4.8). La perception de l'impartialité du magistrat ou du juge prenant les décisions est aussi importante que le processus d'adjudication. La justice ne doit pas seulement être impartiale, elle doit aussi être considérée comme impartiale. Dans un nombre de plus en plus important de

Figure 4.8 Opinion des experts sur l'indépendance du judiciaire à l'égard des autres branches du gouvernement

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

pays africains, l'indépendance du judiciaire devient la norme, cette branche de l'État revoyant les lois et les actions de l'exécutif et du législatif pour déterminer leur légalité.

La capacité du judiciaire de déterminer la constitutionnalité des lois constitue un contre-pouvoir essentiel à l'exécutif. En Afrique, cette capacité varie largement en fonction du niveau de compétence du judiciaire et du degré d'indépendance par rapport à l'exécutif, comme on le verra dans le chapitre 7. Le principal facteur pesant sur cette capacité est l'insuffisance des ressources. Dans la plupart des cas, le judiciaire n'a pas les moyens financiers suffisants pour affecter du personnel à la recherche, à la documentation et à l'analyse des dossiers, autant d'éléments qui permettent pourtant aux juges de mieux comprendre le développement et le rôle changeant du droit sur un continent en rapide évolution. Au Malawi, la pénurie de fonds est un obstacle à l'aptitude du judiciaire à opérer efficacement. La pénurie de ressources est aussi un problème important au Mali, où les détenus de droit commun doivent souvent attendre de longues périodes avant que les greffiers des tribunaux ne retranscrivent les décisions rendues par les juges. Au Kenya, une structure plus insidieuse se rencontre parfois, dans le cadre de laquelle l'exécutif a mis en place un système permettant de rémunérer directement les juges. Compte tenu de l'évolution des normes et des interactions sociales qui déterminent les pratiques judiciaires, la modification des institutions kenyanes prendra des années. Le problème le plus important au Bénin est l'impossibilité d'accéder aux tribunaux et le recours, en conséquence, à la justice populaire, appelée familièrement «vindicta populaire».

Le Botswana se heurte au problème de la surcharge des tribunaux, qui a conduit à transférer des affaires aux tribunaux coutumiers, qui traitent actuellement plus de 80% des dossiers du pays

L'Afrique du Sud est parmi les pays qui ont mis en place des capacités pour examiner la constitutionnalité des lois et assurer des contre-pouvoirs effectifs à l'exécutif. Ce système constitué de cinq sous-programmes, dans lesquels les affaires sont entendues, permet un accès effectif aux tribunaux et à la justice. Les seuls problèmes majeurs cités sont notamment le manque de motivation des procureurs et l'exode des cerveaux, les juristes les plus talentueux allant vers le secteur privé.

Le Botswana se heurte au problème de la surcharge des tribunaux, qui a conduit à transférer des affaires aux tribunaux coutumiers, qui traitent actuellement plus de 80% des dossiers du pays. Au Ghana, les citoyens ont également de plus en plus de mal à accéder aux tribunaux compétents et la médiation des conflits est souvent confiée à la justice locale et traditionnelle. Le droit coutumier a le même statut que le droit jurisprudentiel et le droit législatif. En fait, dans la hiérarchie des tribunaux, les tribunaux coutumiers sont considérés comme faisant parti des différents tribunaux du pays. Les structures du droit coutumier contribuent aussi à la résolution des différends. Le règlement alternatif des différends - qui peut inclure la négociation, la médiation, la conciliation et l'arbitrage et un mélange de ces processus - a généralement été la norme dans l'Afrique précoloniale. Des efforts sont aujourd'hui faits pour institutionnaliser le règlement alternatif des différends dans le système juridique du Ghana.

Le recours aux tribunaux coutumiers est de plus en plus populaire, car ces tribunaux sont gratuits, les langues locales y sont utilisées et la population comprend les procédures qui sont fondées sur la culture locale. Ainsi, c'est au travers de ces tribunaux qu'il est possible d'examiner la constitutionnalité des lois et de les appliquer de façon cohérente dans l'ensemble du pays. Ces exemples montrent comment certains États africains ont pu faire face avec succès à l'insuffisance des capacités, malgré une forte demande.

Par exemple, l'absence de ressources au Malawi a sérieusement surchargé les tribunaux. De ce fait, un tiers de la population des prisons est en détention préventive. Au Kenya, un juge peut se voir assigner pas moins de 43 affaires par jour - dont 23 audiences. Dans ces conditions, les coûts d'une procédure en contentieux sont excessivement élevés. La corruption sera donc vraisemblablement endémique et le système judiciaire inefficace. Ces exemples illustrent les problèmes que posent sur le continent les retards dans les procédures judiciaires, gênant l'administration de la justice (l'accès aux tribunaux et la corruption du judiciaire sont examinés plus avant dans le chapitre 6).

Plusieurs déficiences institutionnelles et d'autres facteurs ont limité l'efficacité du judiciaire:

- Peu de pays ont mis en place des commissions indépendantes d'examen des lois et ceux qui l'ont fait n'ont pas été en mesure d'améliorer les lois, règles et règlements face aux évolutions socio-économiques et aux enjeux de la mondialisation. Dans nombre de pays africains, la plupart des lois sont archaïques, datant de la période coloniale et reflétant les objectifs autoritaires coloniaux. Elles doivent être revues et supprimées ou amendées pour tenir compte des besoins actuels.
- L'existence de juges «acquis à l'exécutif» a aussi nuit à l'efficacité du judiciaire. Compte tenu des considérations politiques intervenant dans leurs nominations, ces juges tendent à être sensibles aux intérêts de l'exécutif et ne sont donc pas totalement impartiaux dans leurs délibérations et décisions.
- L'utilisation de langues étrangères dans les procédures judiciaires et dans d'autres transactions légales ont eu tendance à restreindre l'accès à la justice des pauvres et des illettrés, pour qui le droit et les moyens par lesquels il est transmis sont incompréhensibles.
- Bien que des Commissions du service judiciaire existent dans plusieurs pays africains, elles tendent à être inefficaces car elles ont essentiellement une fonction d'exhortation. Elles sont rarement en mesure de sanctionner les juges qui sont corrompus ou qui émettent régulièrement des jugements peu rationnels ou de qualité médiocre.

De toute évidence, des efforts sérieux ont été faits et des mesures ont été prises pour améliorer la capacité du judiciaire, renforcer son indépendance et améliorer son efficacité. On s'est notamment efforcé, d'une part, d'assurer l'application des normes pertinentes en matière de qualifications, d'expérience et d'éthique professionnelle pour le recrutement, la nomination et la promotion des juges et,

de l'autre, d'apporter des améliorations à la rémunération et aux conditions de vie et de travail des juges et magistrats.

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. Quelques pays sont notablement bien placés, avec une efficacité du judiciaire pouvant être caractérisée de très élevée, alors que quelques pays se trouvent très distinctement au bas de l'échelle avec un judiciaire quasiment inefficace. Cependant, la majorité des pays, bien qu'à un rythme différent, sont sur la voie de l'amélioration de l'efficacité de leur pouvoir judiciaire.

Efficacité des acteurs non étatiques

L'indépendance à l'égard de l'État des organisations de la société civile est indispensable pour permettre à ces organisations de fonctionner de façon autonome, de mettre en évidence les abus de pouvoir et de contribuer au renforcement de la transparence de l'État. La multiplication des organisations de la société civile en Afrique donne à penser que la balance des relations entre l'État et ses citoyens a fini peut être par pencher du côté de la bonne gouvernance axée sur les besoins de la population, au détriment de l'État hypertrophié et centralisé (Mohiddin 1997; Bierschenk et Olivier de Sardan 1998). Cependant, il est difficile de généraliser car les différents pays ont mis en œuvre des stratégies diverses en réaction au nombre croissant d'organisations de sensibilisation, de défense des droits de l'homme et de lutte contre la corruption.

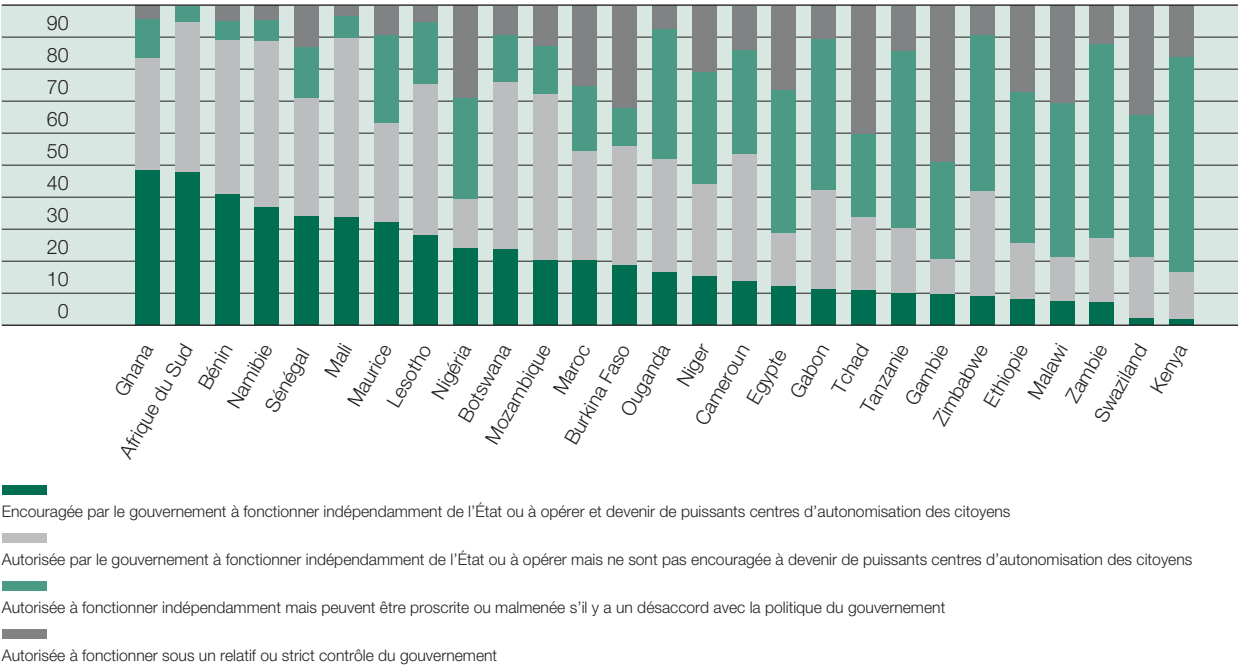
Certains pays, comme l'Afrique du Sud, le Bénin et le Nigéria ont laissé une autonomie considérable aux organisations de la société civile dans la réalisation de leurs objectifs, dans les limites imposées par la loi. Les relations avec les organisations de la société civile ont été confiées à certains ministères et l'on considère généralement que les activités de ces organisations contribuent au processus de développement. D'autres pays regroupent les organisations de la société civile au sein de dispositifs corporatistes où les principales associations représentent les intérêts des acteurs non étatiques en consultation et en collaboration avec l'État et d'autres groupes. Le Conseil consultatif de haut niveau du Botswana est le meilleur exemple de cette stratégie particulière. Enfin, un petit groupe de pays africains restreignent considérablement les activités des organisations de la société civile au moyen d'un contrôle de l'État, associé à des lois strictes qui limitent la liberté d'association ou à une répression pure et simple.

Les organisations de surveillance ont proliféré partout sur le continent et, dans l'ensemble, les rapports nationaux constatent que ces organisations ont été efficaces dans la protection des droits des citoyens. Le Ghana, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Botswana ont reçu les notes les plus favorables des experts interrogés sur le degré d'indépendance de la société civile par rapport à l'État; le Kenya, l'Égypte et le Tchad ont reçu les notes les moins favorables (figure 4.9).

L'indépendance à l'égard de l'État des organisations de la société civile est indispensable pour permettre à ces organisations de fonctionner de façon autonome, de mettre en évidence les abus de pouvoir et de contribuer au renforcement de la transparence de l'État

Figure 4.9 Opinion des experts sur le degré d'indépendance de la société civile à l'égard du gouvernement

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, Enquête auprès des experts sur la gouvernance

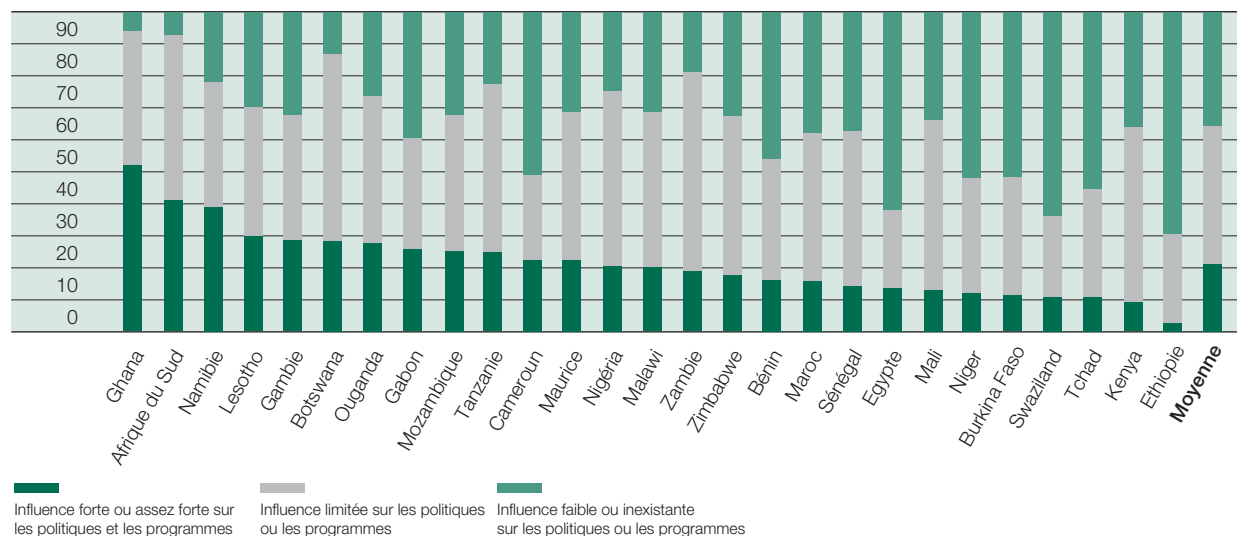
Influence des organisations de la société civile sur les politiques et les programmes

L'influence des organisations de la société civile sur la formulation des politiques et leur mise en œuvre varie en fonction des lois et des pratiques d'un pays donné. Comme on l'a noté, les attitudes des gouvernements diffèrent largement, tout comme la marge de manœuvre laissée aux organisations de la société civile et le type d'environnement dans lequel elles sont autorisées, et parfois encouragées, à opérer et à se développer pour devenir de puissants centres d'autonomisation des citoyens. La capacité d'influer sur la politique dépend donc du degré d'indépendance dont jouissent les organisations de la société civile et de la volonté de l'exécutif de permettre à des acteurs non étatiques d'avoir leur mot à dire dans la formulation des politiques. Bratton et van de Walle (1997) ont constaté une corrélation étroite entre les niveaux élevés de participation à des associations et la démocratisation en Afrique.

Pour les pays couverts par le projet, une moyenne de 21% des experts ont considéré que les organisations de la société civile avaient une influence forte ou assez forte sur les politiques et les programmes de l'État, alors que 43% ont estimé que cette influence était satisfaisante et que 36% ont jugé qu'elle était faible ou non existante. Au Ghana et en Afrique du Sud, toutefois, plus de 40% des experts in-

Figure 4.10 Opinion des experts sur l'influence des organisations de la société civile sur les politiques et programmes du gouvernement

Pourcentage des experts interrogés par pays



Source: Morisset et Neso 2002

terrogés ont indiqué que ces organisations exercent une influence forte ou assez forte, ce qui implique qu'elles ont un rôle crucial dans la dénonciation des abus de pouvoir et la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance (figure 4.10). En revanche, en Ethiopie, au Tchad et en Egypte, plus de 60% des experts interrogés ont indiqué que les organisations de la société civile avaient une faible influence ou pas d'influence du tout sur les politiques et les programmes.

Il y a en Afrique un grand nombre d'organisations de la société civile qui sont actives dans les domaines de la sensibilisation, de la surveillance et de la promotion de la redevabilité et de la transparence et dont les contributions sont reconnues et appréciées. Certaines de ces organisations ont établi des liens ou des partenariats avec des organisations non gouvernementales internationales et ont les mêmes buts et objectifs. *Transparency International* a des chapitres partout en Afrique et ses membres réclament souvent la transparence et la redevabilité avec plus ou moins de succès. Au Bénin, le Front des organisations nationales anti-corruption (FONAC) fonctionne comme un organisme de surveillance. Au Sénégal, un forum de la société civile du même type est relié à *Transparency International* et réclame la transparence dans les affaires publiques. En Afrique du Sud, un éventail d'organismes semi-publics encourage la transparence et la redevabilité par le biais d'unités d'enquête spéciales.

Efficacité des médias

Comme on l'a vu dans le premier chapitre, le développement de la société civile et des médias s'explique en partie par l'ouverture des espaces politiques et par

Le développement de la société civile et des médias s'explique en partie par l'ouverture des espaces politiques et par des initiatives indépendantes visant à tirer parti des nouvelles possibilités et en partie par les initiatives prises par certains gouvernements africains pour reconnaître la fonction de ces groupes

des initiatives indépendantes visant à tirer parti des nouvelles possibilités et en partie par les initiatives prises par certains gouvernements africains pour reconnaître la fonction de ces groupes et répondre positivement à leur demande de jouer un rôle efficace dans le développement et la démocratisation.

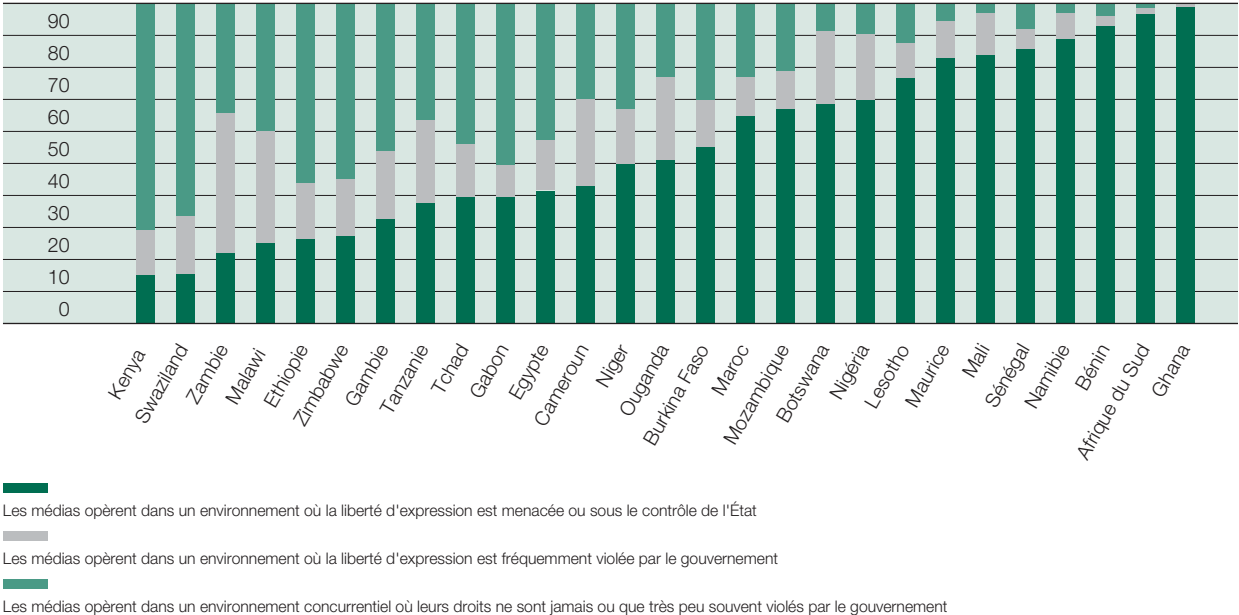
La disponibilité de mécanismes et de processus permettant à la population d'échanger ses vues et ses expériences et de faire connaître et de faire avancer ses intérêts constitue un aspect important de la bonne gouvernance

Des médias indépendants contribuent à une société civile autonome et active, alors que des associations dynamiques permettent de contrôler également les médias. Les médias informent et éduquent le public et offrent aux acteurs non étatiques la possibilité de formuler publiquement des critiques ou des objections à l'encontre des politiques ou actions gouvernementales, deux éléments indispensables à une démocratie qui fonctionne. Les médias renforcent la redevabilité et la transparence. La disponibilité de mécanismes et de processus permettant à la population d'échanger ses vues et ses expériences et de faire connaître et de faire avancer ses intérêts constitue un aspect important de la bonne gouvernance.

À partir des années 90, l'indépendance des médias est devenue de plus en plus la règle dans la majeure partie des pays de l'Afrique. On a en fait assisté à une explosion du nombre et de l'activité des médias en Afrique. Beaucoup de gouvernements africains deviennent de plus en plus tolérants à la critique. Rares sont les pays où les médias sont strictement contrôlés par l'État ou sous l'influence du parti au pouvoir. Mais il y a des exceptions. Au Kenya et au Swaziland, 85% des experts interrogés ont indiqué que les médias opèrent dans un environnement où la liberté d'expression est menacée ou sous le contrôle de l'État et où les droits sont fréquemment violés (figure 4.11). Le Ghana offre un contraste frappant. La

Figure 4.11 Opinion des experts sur l'indépendance des médias

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

constitution de 1992 protège la liberté et l'indépendance des médias et déclare expressément que la presse et les médias ne doivent être assujettis ni à des contrôles ni à des ingérences de l'exécutif. Cette disposition constitutionnelle a donné l'impression d'une presse libre, reflétée dans les résultats de l'enquête auprès des experts, où 99% des personnes interrogées ont indiqué que les médias opèrent dans un environnement libre et compétitif.

La propriété et le fonctionnement des médias ont aussi généré beaucoup d'intérêt. Dans la plupart des pays d'Afrique, l'État possède au moins quelques-uns des journaux publiés dans le pays. Mais la propriété privée des médias est indispensable car elle facilite la diffusion des informations et l'expression des points de vue et des opinions et permet à la population de dénoncer les abus de pouvoir et d'insister sur la redevabilité et la transparence du gouvernement. En Namibie, tous les journaux sont privés, ce qui renforce considérablement leur indépendance et leur aptitude à faire contrepoids à l'exécutif et à exposer les abus de pouvoir et les pratiques de corruption dans le pays. Comme dans tous les pays ayant une presse libre, les médias rendent compte parfois des excès de l'État, ce qui conduit à des tensions avec celui-ci. Si la majeure partie de la population à Maurice considère que la presse est libre, la loi de 2000 sur l'Autorité indépendante de radiodiffusion impose des restrictions formelles en matière de propriété des journaux et de contenu des articles.

Dans une société démocratique, les médias ont toujours des relations peu faciles et parfois conflictuelles avec le gouvernement. Ces tensions sont imputables dans une large mesure au fait que, parfois, les médias publient et diffusent des informations que le gouvernement préférerait interdire, restreindre ou contrôler. Néanmoins, à mesure que les médias en Afrique gagnent en influence et sont soumis à moins de restrictions, elles pourraient bien être dues à un plus grand professionnalisme des journalistes et à une plus grande exactitude des articles.

En Ethiopie, la question du contrôle de la liberté d'expression continue de préoccuper les organisations de la société civile. Les gouvernements du Bénin, du Botswana, du Mali, du Nigéria et du Sénégal sont aussi aux prises avec les concepts de diffamation qui sont pertinents dans leurs circonstances particulières. Par exemple, le gouvernement du Botswana a tenté de rédiger le projet de loi sur les communications par les médias malgré les objections de nombreux journalistes qui ont considéré qu'il s'agissait d'une atteinte à la liberté de parole. Ces tensions entre la liberté d'écrire son opinion et la protection des droits des citoyens contre les rumeurs et la calomnie ne sont pas particulières à l'Afrique.

Conclusions

Un grand nombre de pays africains ont pris des mesures appropriées pour instituer des contre-pouvoirs lorsqu'il n'en existe pas et pour les renforcer lorsqu'ils sont déficients. Ces mesures ont supposé d'importantes réformes constitutionnelles, l'élaboration de nouvelles constitutions et la création de nouveaux mécanismes, institutions et processus, pour renforcer les contre-pouvoirs. Certaines

La propriété privée des médias est indispensable car elle facilite la diffusion des informations et l'expression des points de vue et des opinions et permet à la population de dénoncer les abus de pouvoir et d'insister sur la redevabilité et la transparence du gouvernement

Une caractéristique majeure de l'Afrique au début du XXI^e siècle, par rapport à la situation observée au milieu du siècle précédent, est l'existence de sociétés civiles dynamiques et de médias attentifs et actifs

d'entre elles ont été prises à l'initiative de l'exécutif lui-même, qui a reconnu leur importance dans le renforcement des capacités institutionnelles, et d'autres par les autres branches du gouvernement. Il s'agit notamment de la décentralisation et de la réforme des collectivités locales, qui ont réparti plus largement les pouvoirs et renforcé la gouvernance locale afin d'autonomiser la population au niveau communautaire.

Les organisations de la société civile aussi ont été vigilantes et actives dans la dénonciation des abus de pouvoir et de l'autorité discrétionnaire, réclamant au gouvernement redevabilité et transparence. Une caractéristique majeure de l'Afrique au début du XXI^e siècle, par rapport à la situation observée au milieu du siècle précédent, est l'existence de sociétés civiles dynamiques et de médias attentifs et actifs.

Les données figurant dans les rapports nationaux - de pays aussi variés que le Bénin, le Kenya, le Mali, le Nigéria, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Tanzanie et la Zambie - amènent à penser que lorsque les organisations de la société civile sont fortes, bien organisées et dotées de suffisamment de ressources et lorsque les médias sont indépendants et attentifs, le secteur public rend des comptes et est transparent et les contre-pouvoirs à l'exécutif ont l'impact requis. De même, lorsque les assemblées législatives sont fortes et indépendantes, les législateurs sont en mesure de remettre en cause les décisions de l'exécutif, de lui demander des comptes et d'imposer des contre-pouvoirs à son autorité discrétionnaire. Il faut maintenant s'efforcer de faire en sorte que les progrès accomplis jusqu'ici ne soient pas perdus, qu'ils soient même renforcés, et également explorer les autres possibilités d'encourager la bonne gouvernance dans un contexte de mondialisation rapide.

Références

Bierschenk et Oliver de Sarda (eds), 1998. «Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois», dans *Les Pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Kathala.

Bratton, Michael et Nicolas van de Walle, 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York, NY, Cambridge University Press.

Efficacité institutionnelle et responsabilité de l'exécutif

5

L'exécutif occupe une position stratégique dans l'étude sur la gouvernance car il est le pivot du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques. En outre, il joue un rôle capital dans le décaissement des ressources économiques affectées par le législatif et, à ce titre, il est le centre névralgique de la prestation de services à la population et la principale voie par laquelle les dividendes de la démocratie peuvent se concrétiser. Mais la performance de l'exécutif en ce qui concerne les services publics dépend dans une large mesure de sa capacité institutionnelle, de son efficacité et de son assimilation des valeurs de responsabilité publique. Lorsque cette branche de l'État est faible, avec une capacité institutionnelle et une responsabilisation insuffisantes, la performance de la puissance publique tend à être médiocre, en particulier dans la fourniture des biens publics de base.

Le présent chapitre est axé sur six aspects essentiels de l'efficacité institutionnelle et de la responsabilité de l'exécutif: la capacité institutionnelle, la transparence et l'obligation redditionnelle, la corruption, la cohérence des politiques, la prestation de services du point de vue de l'accessibilité, du coût et de la qualité des services publics assurés par l'exécutif et l'action engagée pour répondre à la crise provoquée par le VIH/sida et aux enjeux auxquels elle confronte le gouvernement. Tous ces éléments sont liés entre eux et se renforcent mutuellement. Il ne saurait y avoir d'efficacité institutionnelle lorsque la capacité est déficiente. Et il ne peut y avoir de prestation de services efficace lorsqu'il n'y a ni capacité institutionnelle ni obligation redditionnelle.

La capacité institutionnelle de l'exécutif est indispensable à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'État et à la prise en compte de l'ensemble des intérêts généraux de la population

Capacité institutionnelle

La capacité institutionnelle de l'exécutif est indispensable à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'État et à la prise en compte de l'ensemble des intérêts généraux de la population. La capacité institutionnelle dépend de la qualité, de la stature et de la légitimité de l'exécutif élu et du cabinet (ministres, commissaires, etc.) ainsi que de la nature et de la qualité de l'administration, fruit de l'élaboration des politiques et de la mémoire institutionnelle. Une administration bien structurée et développée peut soutenir et renforcer une autorité politique élue faible. Mais une administration déficiente nuira vraisemblablement aux nobles objectifs de bons dirigeants politiques. La capacité de l'État et son développement dépendent de quatre facteurs essentiels. Le premier est la qualité de ses dirigeants et le professionnalisme de sa fonction publique. Le deuxième

est le degré de légitimité populaire, qui dépend à son tour de la représentativité du système. Le troisième concerne la nature de la rémunération et de la formation dans la fonction publique ou le secteur public. Des personnels mal rémunérés sont vraisemblablement moins motivés. Le quatrième facteur a trait aux relations de pouvoir entre le centre et les collectivités locales, dont l'objectif est de faciliter la participation locale et la constitution de réseaux avec les organes de la société civile pour l'élaboration des décisions et leur mise en œuvre efficace et la fourniture de services à la population.

On s'intéressera surtout ici à la capacité institutionnelle de l'administration ou du secteur public et à la mesure dans laquelle elle affecte la performance de l'exécutif.

La procédure de sélection doit être fondée sur les critères de mérite et d'intérêt public et non sur l'influence politique, le parrainage ou le népotisme

Qualité de l'exécutif et de la fonction publique

L'exécutif arrive généralement au pouvoir à l'issue d'un processus politique, qui dépend de la nature du régime gouvernemental. Dans un régime présidentiel, le président est directement élu par le peuple, tout comme les gouverneurs au niveau régional ou des États. Dans un régime parlementaire, le président ou le premier ministre est élu ou nommé par le parlement et rend des comptes à celui-ci. La qualité du leadership politique dépend beaucoup des caractéristiques de l'élite politique, du système de partis, des modalités de recrutement et de choix des dirigeants au sein des partis, de l'ensemble des règles minimales applicables aux fonctions de direction électives, de l'éthique et des valeurs morales admises dans la société et de l'adhésion par les responsables aux règles et procédures organisationnelles.

La nature du secteur public a de profondes implications pour la performance des dirigeants politiques et de l'exécutif. Le professionnalisme, la discipline et les compétences techniques sont des aspects centraux de la compétence et de la capacité administratives. Rien ne revêt une plus grande importance pour l'efficacité de l'appareil gouvernemental et des différents agents de la fonction publique que les aspects intéressant les nominations, les promotions et la discipline. Le mécanisme établi par le gouvernement pour réglementer les nominations, les promotions et la discipline devrait donc permettre d'attirer et de garder les meilleurs et de maintenir le moral des fonctionnaires. Ainsi, la procédure de sélection à l'entrée dans la fonction publique et la procédure d'avancement au sein de cette fonction non seulement doivent être impartiales mais doivent aussi le paraître. Elles doivent être fondées sur les critères de mérite et d'intérêt public et non sur l'influence politique, le parrainage ou le népotisme. Des considérations du même ordre devraient s'appliquer pour les questions disciplinaires.

Dans presque tous les pays, le mérite est le critère prévu pour la sélection et la promotion. De fait, un grand nombre de pays ont mis en place une commission de la fonction publique ou civile, qui réglemente les nominations, les promotions et la discipline pour le personnel de la fonction publique. La loi éthiopienne sur la fonction publique, par exemple, interdit la discrimination entre les candidats sur la base de l'ethnie, du sexe, de la religion et de la tendance ou de l'appartenance politique. Les postes vacants sont pourvus essentiellement sur la base des quali-

fications et des résultats à des concours. En outre, la loi exige que les promotions soient accordées en fonction de la qualité des performances, de l'aptitude à exercer les nouvelles fonctions et du niveau d'ancienneté. Bien que ces principes soient généralement appliqués dans un grand nombre de pays, la pratique s'en écarte souvent.

À l'exception de quelques pays, comme le Ghana, la Namibie et le Botswana, l'opinion répandue est que la méritocratie dans les nominations et les promotions est dans une large mesure compromise. Des considérations politiques et des liens sociaux entre des groupes ethniques, religieux ou familiaux influent souvent sur le recrutement dans la fonction publique. Dans des pays comme le Mali, le Niger et la Zambie, par exemple, il est assez rare pour un membre d'un parti politique autre que le parti au pouvoir d'être nommé à un poste de haut niveau dans la fonction publique. En Ouganda, en Tanzanie, au Sénégal, en Afrique du Sud et au Maroc, par exemple, on considère que le mérite joue un rôle essentiel dans la nomination dans la fonction publique, mais d'autres facteurs comme la nécessité d'avoir une fonction publique représentative, efficiente et responsable entrent aussi en jeu.

Figure 5.1 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les nominations, les promotions et le développement professionnel des agents de la fonction publique sont strictement ou largement fondés sur le mérite

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Plus on monte dans la hiérarchie plus la représentation des femmes dans la fonction publique diminue

En outre, dans presque tous les pays, la population est sceptique quant à la mesure dans laquelle les principes du mérite déterminent effectivement les nominations, promotions et le développement professionnel dans la fonction publique. Dans aucun des pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que les principes du mérite étaient totalement appliqués (figure 5.1). La moyenne pour l'ensemble des pays couverts par le projet était d'environ 17%.

Légitimité populaire du secteur public

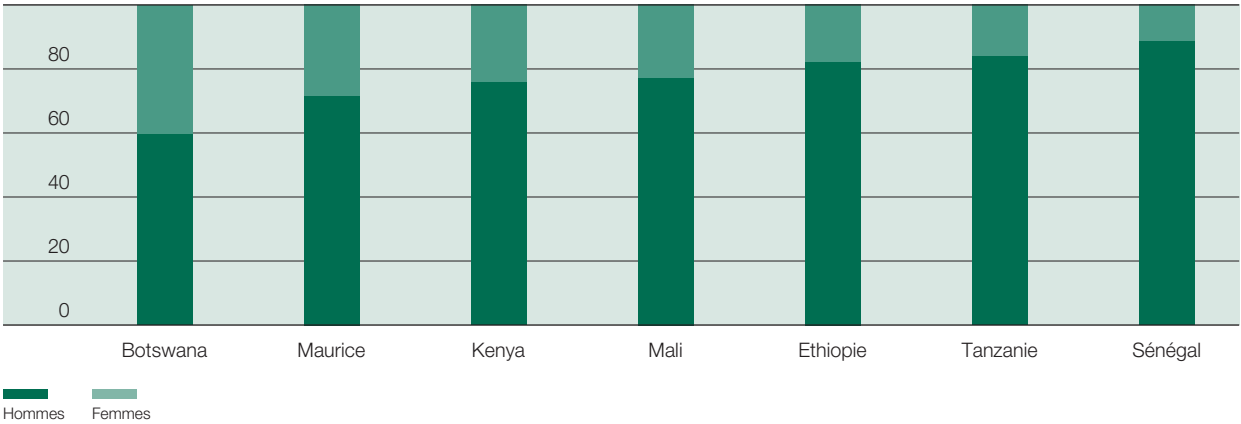
La légitimité et la crédibilité du secteur public dépendent pour partie de sa composition équilibrée en termes de représentation ethnique, régionale et sexospécifique, bien que la recherche de l'équilibre délicat entre le mérite et la représentation des groupes puisse être un problème (comme on l'a vu au chapitre 1). On s'en rend mieux compte dans des sociétés plurielles et diverses comme le Nigéria et l'Afrique du Sud. Dans un grand nombre de pays, la question de la composition équilibrée des effectifs de la fonction publique est acceptée par convention mais n'est pas formalisée dans une loi. Cependant, dans les pays fédéraux comme l'Éthiopie et le Nigéria, la représentation des différents groupes dans la fonction publique est prévue dans la constitution en vue d'encourager l'unité et l'intégration nationales et de réduire les risques de domination par un groupe. Pour les pays moins divers sociologiquement, comme le Lesotho, la représentation des groupes n'est pas aussi sensible politiquement et ne se voit pas accorder une priorité élevée dans la formation de la fonction publique de ces pays. Au Lesotho, les handicapés sont représentés à des postes de haut niveau de la fonction publique. Bien que cette représentation ne soit pas exigée par la constitution, elle est désormais considérée comme la norme.

La mesure dans laquelle les effectifs de la haute fonction publique reflètent une section transversale de la société varie suivant les pays. En Afrique du Sud et en Tanzanie, il est considéré que c'est totalement ou largement le cas, contrairement au Cameroun, au Malawi et au Mozambique. En moyenne dans les différents pays couverts par le projet, 30% des experts ont indiqué que la composition de la fonction publique reflétait totalement ou largement la société, alors que 36% ont estimé le contraire.

La représentation des femmes dans l'administration publique est un domaine où nombre de pays africains obtiennent de mauvais résultats. Les femmes sont sous-représentées dans la fonction publique, en particulier au niveau des cadres supérieurs (figure 5.2). La représentation des femmes dans la fonction publique diminue plus on monte dans la hiérarchie. Au Malawi, par exemple, le pourcentage de femmes aux différents niveaux de la fonction publique est le suivant: 13,1% des secrétaires principaux, 11,5% des secrétaires adjoints de haut niveau, 9,6% des directeurs adjoints et 11,1% des directeurs adjoints de haut niveau des ministères. Mais 58,8% des postes les plus bas sont occupés par des femmes. Au Mali, les femmes représentent 51,1% de la population, mais elles n'occupent que 23% des postes de haut niveau et 5% seulement des postes de cadre supérieur dans les forces de police. Au Ghana, les femmes représentent seulement un tiers environ des effectifs de la fonction publique, mais elles entrent pour 45% dans la population active du Ministère de la justice. La représentation des fem-

Figure 5.2 Représentation des hommes et des femmes parmi les cadres supérieurs de la fonction publique dans quelques pays

Pourcentage des femmes dans les effectifs, par pays



Source: CEA, recherches documentaires pour le projet sur la gouvernance

mes dans les forces de sécurité y est également très faible (9% seulement). En Ethiopie, la sous-représentation des femmes n'est pas seulement quantitative; elles sont aussi moins représentées dans les professions qui exigent plus de formation et de qualifications professionnelles. En 1999, seulement 18% environ des législateurs, responsables de haut niveau et directeurs, ainsi que 17% de l'encadrement professionnel, étaient des femmes.

Des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice et la Namibie ont considérablement progressé dans l'intégration des femmes dans les principaux processus décisionnels de la fonction publique (encadré 5.1). L'Ethiopie, le Sénégal et la Tanzanie se situent encore très à la traîne pour ce qui est de la représentation des femmes dans la fonction publique, avec moins de 20%.

Le bas niveau de la représentation féminine dans la fonction publique et l'économie formelle dans son ensemble, observé dans un grand nombre de pays, est

Encadré 5.1 Voix et pouvoir des femmes au Botswana

Le Botswana est l'un des rares pays dans lesquels la participation des femmes au processus d'élaboration des politiques, en particulier dans le secteur public, est relativement importante. On compte 1 236 femmes dans les postes décisionnels de haut niveau de l'administration centrale, soit 40% des effectifs. Ces chiffres sont dus dans une large mesure à des politiques délibérées de promotion de la femme, le gouvernement ayant modifié sept lois au cours de la période 1995-2000 pour éliminer différentes formes de discrimination à l'égard des femmes.

Source: Rapport de pays du Botswana

lié en partie à la faible priorité souvent accordée à l'éducation des femmes et à la distorsion culturelle à l'encontre du travail des femmes dans le secteur formel de l'économie.

Rémunération, formation et moyens matériels dans la fonction publique

Les trois facteurs interdépendants de la rémunération - salaires, traitements et prestations connexes - ainsi que la formation et les matériels sont les principaux déterminants de la motivation, de la compétence et de la capacité institutionnelle d'une organisation. La rémunération a des répercussions directes et indirectes sur les capacités administratives et techniques de l'État. Les conséquences directes concernent l'aptitude à attirer et à garder du personnel formé et expérimenté. Indirectement, une rémunération relativement satisfaisante conduit à des pratiques et une éthique normatives de bonne qualité empêchant des conduites bureaucratiques abusives, comme la corruption, le travail parallèle et les absences, qui sont autant de moyens de voler le gouvernement et de faire baisser la qualité de la performance et la qualité du service.

En Ethiopie, près de 71% des agents de la fonction publique gagnent moins que 500 birr (61 dollars É.-U.) par mois, ce qui est peu par rapport au coût de la vie

Entre les années 60 et la fin des années 80, la rémunération dans la fonction publique était relativement satisfaisante, même si elle était plus faible que dans le secteur privé. Mais les évolutions récentes, en particulier le ralentissement économique et la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel, ont eu des effets dévastateurs sur la rémunération dans la fonction publique. La dégradation des finances publiques a nui à la capacité de l'État de verser des salaires assurant un niveau de vie raisonnable, alors que l'inflation s'est envolée sous l'effet des pressions des dévaluations monétaires et que des gels des salaires ont été imposés pour maîtriser les dépenses publiques. Dans ces conditions, les salaires réels n'ont pas augmenté et les salaires dans le secteur public, en particulier dans la fonction publique, sont restés excessivement à la traîne. Un très grand nombre de travailleurs compétents et très qualifiés sont passés du secteur public au secteur privé ou sont partis à l'étranger. Il y a eu de nombreux licenciements dans la fonction publique dans beaucoup de pays africains.

En Ethiopie, près de 71% des agents de la fonction publique gagnent moins que 500 birr (61 dollars É.-U.) par mois, ce qui est peu par rapport au coût de la vie. Le rapport de la rémunération dans la fonction publique à la rémunération dans le secteur privé y est de 1:2,13 pour les cadres de direction et administratifs, de 1:2,07 pour les cadres professionnels et scientifiques, de 1:1,34 pour les cadres techniques et de 1:1,65 pour les employés de bureau. Environ la moitié des agents titulaires d'un doctorat ont quitté la fonction publique entre 1995 et 1999 en raison des conditions de travail défavorables, notamment la rémunération (Ayenew et Chanie 2000). Comme dans de nombreux pays, la faiblesse des salaires au Malawi fait qu'il est de plus en plus difficile d'attirer des diplômés dans la fonction publique, car la plupart d'entre eux sont incités à aller vers le secteur privé où les rémunérations sont meilleures. Certains travailleurs cherchent à compléter leur revenu salarial en travaillant parallèlement à titre privé. D'autres utilisent leur temps de travail ou les ressources de leur service pour mener des affaires privées. Cela nuit à leur détermination et à l'efficacité et à la capacité des départements

et ministères de l'État. Au Kenya, la mise en place de programmes d'ajustement structurel a conduit à une rationalisation de la fonction publique pour laquelle plusieurs politiques ont été mises en œuvre, notamment la réduction des effectifs, les départs en retraite volontaires, l'élimination des travailleurs «fantômes» et un embargo sur les nouvelles embauches. Lors de la première opération de départs à la retraite, les agents professionnels et techniques ont souhaité partir parce qu'ils n'avaient pas, ou peu, de mal à trouver un autre emploi, ce qui a érodé encore la capacité du secteur public de fournir des services efficaces.

La formation est l'un des principaux moyens d'améliorer la capacité, la qualité et l'efficacité de la fonction publique. Un grand nombre de pays africains ont mis en place des programmes de formation pour leurs fonctionnaires, en particulier les cadres de direction, et ont établi des centres de formation du personnel, comme l'*Administrative Staff College* et le *Centre for Management Development*, au Nigéria, et l'*Institute of Management and Public administration*, au Ghana. Dans d'autres pays, les programmes sont décentralisés (avec un budget réservé) dans les ministères, qui doivent trouver des moyens efficaces d'assurer une formation, y compris l'externalisation à des organismes privés. Ces deux approches sont actuellement soumises à rude épreuve dans nombre de pays. Une contraction des financements disponibles a diminué les ressources affectées à la formation, ce qui a limité la capacité des centres de gouvernement d'assurer des services efficaces et modernes. Sans une formation adéquate et continue, la capacité des agents, même des plus qualifiés, sera vraisemblablement réduite et l'efficacité institutionnelle diminuera.

Pour ce qui est des moyens matériels, beaucoup de pays africains n'ont pas été en mesure, pour partie en raison de contraintes de ressources et de l'absence d'une planification stratégique, de fournir à leur fonction publique des équipements modernes, en particulier des technologies et du matériel d'information, qui lui auraient permis de fonctionner adéquatement. Dans ces pays, l'information est enregistrée et publiée dans une large mesure de façon manuelle, ce qui prend du temps et réduit l'efficacité et la qualité des services. De fait, les moyens matériels de base, comme le papier à lettre, manquent dans la fonction publique de certains pays africains. Mais des pays comme l'Afrique du Sud, le Botswana et Maurice ont beaucoup progressé dans la modernisation des équipements et des infrastructures de leur secteur public (encadré 5.2).

Beaucoup de pays africains n'ont pas été en mesure, pour partie en raison de contraintes de ressources et de l'absence d'une planification stratégique, de fournir à leur fonction publique des équipements modernes, en particulier des technologies et du matériel d'information, qui lui auraient permis de fonctionner adéquatement

Encadré 5.2 Formation et renforcement des capacités dans la fonction publique de Maurice

Grâce à une fonction publique bien dotée en personnel qualifié aux niveaux d'encadrement moyen et supérieur, le Gouvernement de Maurice a accéléré la fourniture de services de formation et a considérablement investi dans ce domaine, encourageant activement l'utilisation des technologies de l'information. En outre, des mesures sont prises pour éliminer les formalités administratives et les goulots d'étranglement administratifs dans la fonction publique. L'objectif est de réduire les délais et les coûts dans la fourniture de services aux clients du secteur public, encourageant ainsi l'efficacité.

Source: Rapport de pays de Maurice

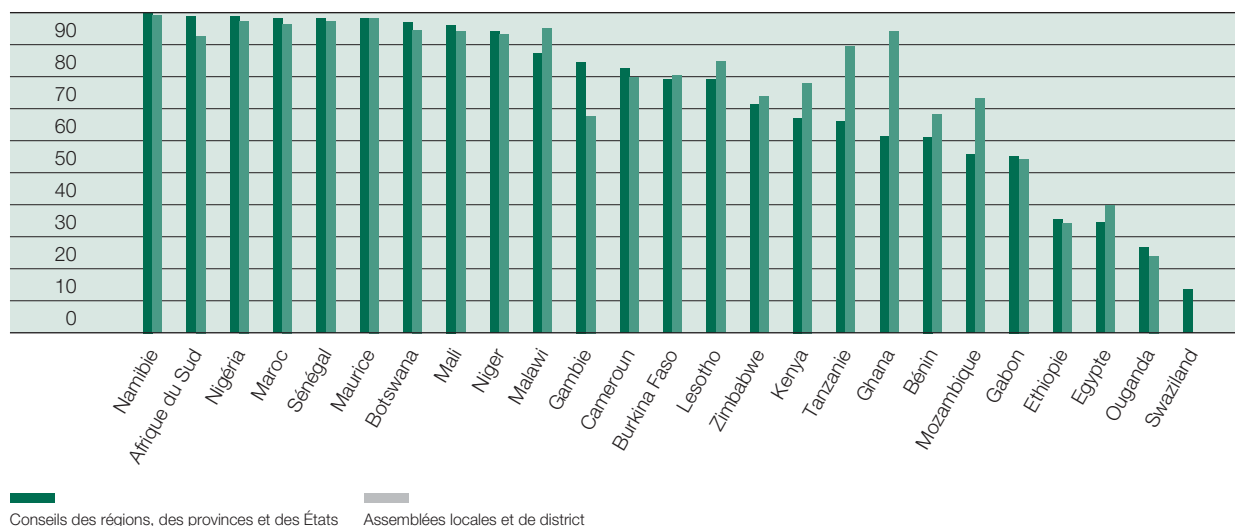
Capacité des administrations locales

Différentes formes de programmes de décentralisation ont accompagné les réformes politiques et la démocratisation dans nombre de pays africains. Les gouvernements de ces pays ont engagé des initiatives hardies de décentralisation pour revitaliser le transfert de responsabilités nécessaire à la démocratisation et à l'autonomisation des collectivités locales (cela a été le cas en Afrique du Sud, en Ouganda et, dans une certaine mesure, au Nigéria) ou ont essayé d'institutionnaliser un système à part entière de collectivités locales au côté de représentants locaux des ministères fonctionnels et techniques de l'administration centrale et sous l'égide d'un système relativement décentralisé aux niveaux des États et des régions. Dans l'ensemble du continent, on se rend compte que les administrations locales constituent un instrument puissant de participation politique communautaire et qu'elles permettent de fournir des services sociaux aux communautés locales et aux ménages démunis.

Dans les pays couverts par le projet, la plupart des conseils locaux sont élus et constitués de manière compétitive. De fait, les assemblées locales de certains pays ont un caractère plus démocratique que les conseils régionaux, provinciaux ou des États. Au Malawi, au Lesotho, au Kenya, en Tanzanie, au Ghana, au Bénin et au Mozambique, une majorité des experts interrogés ont indiqué que les conseils locaux sont constitués sur une base plus compétitive que les conseils régionaux, provinciaux ou des États (figure 5.3). Dans ces conditions, la plupart des autorités locales revêtent désormais un caractère démocratique.

Figure 5.3 Opinion des experts à propos de la constitution sur une base compétitive des conseils des régions, des provinces et des États et des assemblées locales et de district

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

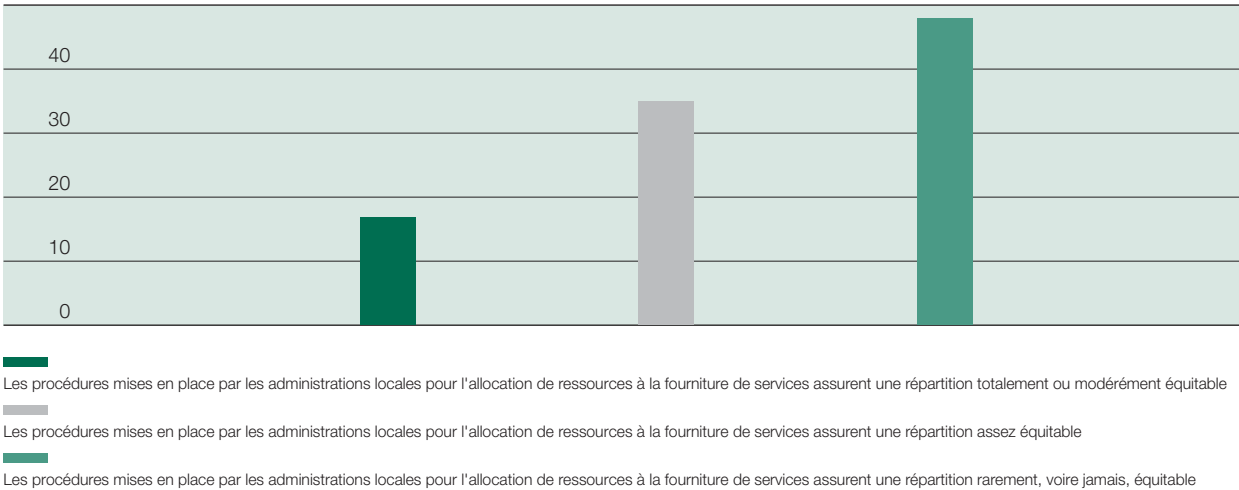
L'efficacité des administrations locales dans la fourniture de services dépend de plusieurs facteurs, notamment leurs ressources humaines et matérielles, la mesure dans laquelle la population participe sur le terrain aux processus décisionnels et contribue aux politiques, leur réactivité aux besoins et revendications communautaires et leur niveau de responsabilité. Certains pays ont un système d'administrations locales à plusieurs niveaux (par exemple l'Éthiopie et le Mali) et d'autres un système à un seul niveau (par exemple le Nigéria). Mais, pour la quasi-totalité d'entre eux, la performance est médiocre. Les gouvernements locaux d'un grand nombre de pays souffrent d'importants déficits de capacité, avec des représentants élus peu instruits, des effectifs inadaptés et une base financière déficiente entraînant une grande dépendance à l'égard de l'administration centrale pour ce qui est des financements. Au Kenya et en Tanzanie, l'opinion publique estime que les communautés locales ne sont guère consultées et contribuent peu au processus décisionnel et aux affaires locales. Les administrations locales doivent rendre davantage de compte à l'administration centrale qu'à l'électorat. Près de 50% des experts interrogés en moyenne dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les mécanismes des administrations locales visant à assurer l'équité dans la fourniture de services sociaux sont inadéquats (figure 5.4). De même, environ la moitié des experts sont convenus que les institutions de prestation de services ne disposaient pas de mécanismes adéquats, voire de pas de mécanismes du tout, pour assurer la participation communautaire. Cela explique en partie la qualité médiocre des services fournis par les administrations locales aux communautés qu'elles desservent.

Près de 50% des experts interrogés en moyenne dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les mécanismes des administrations locales visant à assurer l'équité dans la fourniture de services sociaux sont inadéquats

Si un grand nombre de pays ont revitalisé leur système d'administrations locales, celui-ci manque encore beaucoup d'autonomie. Beaucoup d'administrations locales ont une base financière déficiente car elles s'appuient sur des subventions

Figure 5.4 Opinion des experts sur les procédures appliquées par les administrations locales pour l'allocation des ressources à la prestation de services

Pourcentage des experts interrogés, moyenne sur l'ensemble des pays considérés



*Face à des administrations
locales si peu à l'écoute des
communautés, le public
incrimine la corruption*

très insuffisantes de l'administration centrale. La part du budget annuel allouée aux collectivités locales représente souvent moins de 10% dans nombre de pays africains. En 2001, elle a été de 2% au Malawi et de 0,5% au Bénin. Au Botswana, où une moyenne de 8,72% du budget national ont été alloués en 1999-2002 aux collectivités locales, celles-ci dépendent fortement des conseils, orientations, financements et effectifs fournis par le centre. Face à des administrations locales si peu à l'écoute des communautés, le public incrimine la corruption. Au Kenya et au Nigéria, par exemple, un grand nombre d'administrations locales n'ont pas encore la capacité voulue pour assurer la gestion financière et sont insolvables et incapables de faire face aux responsabilités de base.

Globalement, une moyenne de seulement 12% des experts dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont estimé que l'administration répond totalement ou dans une certaine mesure aux besoins fondamentaux des communautés d'une manière efficiente, alors que près de la moitié ont répondu qu'elle n'y répond que rarement, voire jamais.

Du fait de leur faible base de ressources, des rares contributions de la communauté et du contrôle excessif exercé par les administrations centrales et régionales, les administrations locales ne sont souvent guère aptes à gérer des fonctions décentralisées. Ainsi, dans nombre de pays africains, les notes obtenues par ces administrations dans la gestion des affaires locales ou la prestation de services locaux sont médiocres (comme on l'a vu dans le premier chapitre). Dans 12 des 26 pays étudiés, 50% ou plus des experts interrogés ont indiqué que les administrations locales n'avaient qu'une capacité médiocre, voire pas de capacité, alors qu'au Mali, en Ethiopie et au Niger plus de 70% ont exprimé la même opinion. En revanche, la plupart des experts interrogés au Botswana, au Ghana, à Maurice et en Namibie ont estimé que les administrations locales ont au moins une capacité limitée de gérer les fonctions décentralisées.

Malgré la situation décourageante des administrations locales dans nombre de pays africains, certains pays recherchent de nouveaux moyens d'encourager l'innovation et de revitaliser le système. À Maurice, les collectivités locales sont tenues par la loi de maintenir un niveau raisonnable d'efficience et de progrès si elles veulent recevoir des transferts budgétaires de l'administration centrale. En outre, leurs comptes sont examinés de près par le directeur de l'audit, les responsables du Ministère des collectivités locales et des membres du public dans les conseils locaux.

La question de la capacité et l'autonomie des administrations locales doit se voir accorder toute l'attention voulue dans les débats des pays africains sur la gouvernance, car il s'agit de l'échelon de l'administration qui est le plus proche des zones rurales et des communautés locales, où vivent plus de 80% de la population. Il ne saurait y avoir d'autonomisation locale et de réduction de la pauvreté si le système d'administrations locales est faible, corrompu et dépendant.

Transparence et redevabilité

La transparence et la redevabilité sont des valeurs essentielles de la bonne gouvernance. Par transparence, on entend la gestion ouverte des affaires publiques - c'est-à-dire le droit des citoyens d'avoir accès aux documents et aux informations publiques, de poser des questions et d'engager des actions administratives et légales dans les cas de fautes professionnelles des agents publics. La redevabilité, qui est indissociable de la transparence, est l'obligation de répondre de l'exécution des tâches et responsabilités assignées et acceptées dans le cadre du mandat et des ressources fournies.

Dans nombre de pays, le code de la fonction publique ou la constitution contiennent des dispositions spécifiques relatives à la transparence et à la redevabilité (comme on l'a vu dans le chapitre 4). Cependant, dans nombre de pays africains, la transparence n'est guère de mise dans la conduite des affaires publiques. Les informations publiques sont souvent soit non disponibles soit difficilement accessibles. En outre, lorsque les informations sont fournies, elles le sont souvent dans un langage technique incompréhensible pour les décideurs et le public. Dans un tel système, le gouvernement ne peut tirer parti d'échanges actifs sur ses politiques entre les acteurs. Les affaires publiques tombent souvent sous le coup

Figure 5.5 Indice de gouvernance concernant la transparence et la redevabilité de la fonction publique

Indice (0 = pire, 100 = meilleur)



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Le sous-développement de certains médias et les actions radicales des pouvoirs publics à l'encontre de certains journalistes et médias dans nombre de pays érodent encore plus la transparence dans les affaires publiques

du secret d'État, la loi sur le secret d'État permettant dans de nombreux pays de protéger les actions de l'exécutif du contrôle public. L'indice de gouvernance concernant la transparence et la redevabilité de la fonction publique dans les pays couverts par le projet se situe en moyenne à moins de 50 sur une échelle allant de 1 à 100 (figure 5.5). Ce résultat donne nettement à penser que la plupart des personnes interrogées ne considèrent toujours pas que la fonction publique est transparente et redevable, en particulier en Ethiopie, au Swaziland, au Tchad et au Kenya.

Le sous-développement de certains médias et les actions radicales des pouvoirs publics à l'encontre de certains journalistes et médias dans nombre de pays érodent encore plus la transparence dans les affaires publiques. Maurice a essayé d'adapter les technologies de l'information pour faciliter l'accès aux informations publiques. Les informations concernant les activités gouvernementales sont maintenant disponibles en ligne, y compris les décisions du cabinet, les projets de lois parlementaires, les actions et procédures, les questions et les réponses, les rapports sectoriels et les rapports des divers ministères et entreprises d'État. En outre, le gouvernement cherche à encourager une culture de la consultation avec les différents acteurs sociaux et les différentes parties prenantes au processus budgétaire, y compris les salariés et les employeurs, les syndicats et le public dans son ensemble, avant la préparation du budget. Le Conseil central des appels d'offres assure aussi un niveau élevé de transparence dans l'adjudication des marchés publics.

En Afrique du Sud, la constitution exige de l'État qu'il agisse de manière responsable et transparente. Ces dispositions ont été précisées par des législations clés qui ont révolutionné l'administration publique en relevant le seuil de responsabilité et de transparence. La loi sur la justice administrative exige des fonctionnaires publics qu'ils appliquent des procédures justes et impartiales et qu'ils expliquent leurs décisions. La loi sur l'accès à l'information assure au public un accès facile aux informations des services et des organismes publics, selon des règles et des procédures déterminées.

Homme fort ou dirigeant démocratique?

Comme on l'a vu dans le premier chapitre, l'exercice de larges pouvoirs discrétionnaires par l'exécutif, en particulier le président ou le chef de l'État, a été une caractéristique essentielle des gouvernements autoritaires en Afrique. Des chefs despotiques se sont appropriés de larges pouvoirs politiques, ont dominé l'administration et ont déterminé unilatéralement les politiques de l'État. La fonction publique fonctionnait davantage comme une machine politique personnelle, car elle était souvent contrôlée par la famille, les aides et les amis des dirigeants. Ceux-ci n'avaient donc à rendre compte qu'à eux-mêmes (Good 1997), ce qui a considérablement contribué à des politiques médiocrement conçues et choisies et aux crises économiques qu'ont connu nombre de pays africains. La vague récente de démocratisation qui a balayé le continent a ouvert non seulement les espaces politiques et le marché mais aussi les domaines de l'action des pouvoirs publics et a conduit à la réforme de l'administration dans nombre de pays.

Dans l'ensemble des pays du continent, la société civile contribue aujourd'hui davantage à l'élaboration des politiques, ce qui améliore la qualité des politiques publiques et des services rendus par l'État à la population. Davantage de citoyens et d'associations de citoyens sont progressivement associés aux processus décisionnels de l'État. La Tanzanie, le Mozambique et l'Ethiopie obtiennent les meilleures notes parmi les ménages interrogés auxquels il était demandé si leurs opinions étaient prises en compte dans les décisions communautaires. Le Gabon, le Tchad et le Maroc sont les moins bien placés à cet égard. En moyenne, dans les pays couverts par le projet, près de 48% des ménages ont considéré que le gouvernement ne tient que rarement, voire jamais, compte des suggestions des citoyens.

En outre au Ghana, la loi sur la diffamation, qui était une contrainte pour les médias, a été rejetée en 2001. Au Bénin, le gouvernement a trouvé les moyens d'intégrer les organisations de la société civile dans l'élaboration des décisions, compte tenu de leur proximité avec la population et de leur connaissance de domaines particuliers. Au Kenya, malgré le cadre institutionnel élaboré, le président, en tant que chef de l'exécutif, pouvait dominer la procédure et minimiser le rôle des autres acteurs intérieurs du fait de l'absence d'une procédure ouverte et systématique de consultation publique sur la politique gouvernementale et la législation (Hyden 1992; Barkan 1992). Cette pratique a aujourd'hui disparu avec la victoire des partis d'opposition conduits par le Président Kibaki.

Un renforcement du dialogue démocratique et des consultations et un moindre recours aux pouvoirs discrétionnaires par l'autorité politique sont nécessaires dans le processus décisionnel de nombre de pays africains.

Un renforcement du dialogue démocratique et des consultations et un moindre recours aux pouvoirs discrétionnaires par l'autorité politique sont nécessaires dans le processus décisionnel de nombre de pays africains

Corruption

L'intégrité de l'exécutif est directement liée à l'ampleur de la corruption et aux abus de pouvoir qu'elle génère. Un exécutif ou un gouvernement corrompu aura vraisemblablement peu de légitimité et de crédibilité et ne sera guère suivi. La corruption est un phénomène mondial qui affecte presque tous les pays, mais elle a atteint des proportions endémiques en Afrique, alors que ce continent ne peut guère se le permettre compte tenu de son niveau affligeant de pauvreté. Les notes données par *Transparency International* (2004) pour ce qui est des perceptions de la corruption dans tous les pays africains, à l'exception du Botswana, étaient de 5 ou de moins de 5 sur une échelle de 10. Le Botswana, qui s'est classé au 31^{ème} rang avec un score de 6,0, était le pays le mieux placé en Afrique. L'Angola, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Tchad et le Nigéria figuraient parmi les 14 pays où la corruption est considérée comme la plus généralisée - leurs scores étaient de 2 ou de moins de 2.

D'aucuns craignent que la croissance qui pointe dans certains pays ne s'inverse et que les perspectives de développement économique durable ne soient blo-

quées dans d'autres du fait de la corruption généralisée et institutionnalisée qui règne en Afrique (Rasheed 1995; Olowu 1999). L'aggravation de la corruption est due à trois facteurs principaux. Le premier est la faiblesse institutionnelle qui caractérise de nombreux pays africains et qui permet à des responsables politiques et à des agents de la fonction publique de détourner des ressources nationales et d'abuser de leurs pouvoirs sans être contrôlés. Le deuxième est la détérioration des ressources économiques et des conditions de vie des fonctionnaires de nombreux pays, pour lesquels la corruption est un bon moyen de maintenir leur niveau social. Le troisième tient au rôle des acteurs extérieurs. Les sociétés étrangères et les intérêts privés profitent souvent de la faiblesse des mécanismes institutionnels et de la gravité de la pauvreté en Afrique pour corrompre des agents publics afin d'obtenir des avantages injustifiés ou de s'assurer des privilèges dans les politiques de l'État.

*Dans beaucoup de pays
africains, la corruption
figure parmi les trois
problèmes les plus
importants, après la
pauvreté et le chômage*

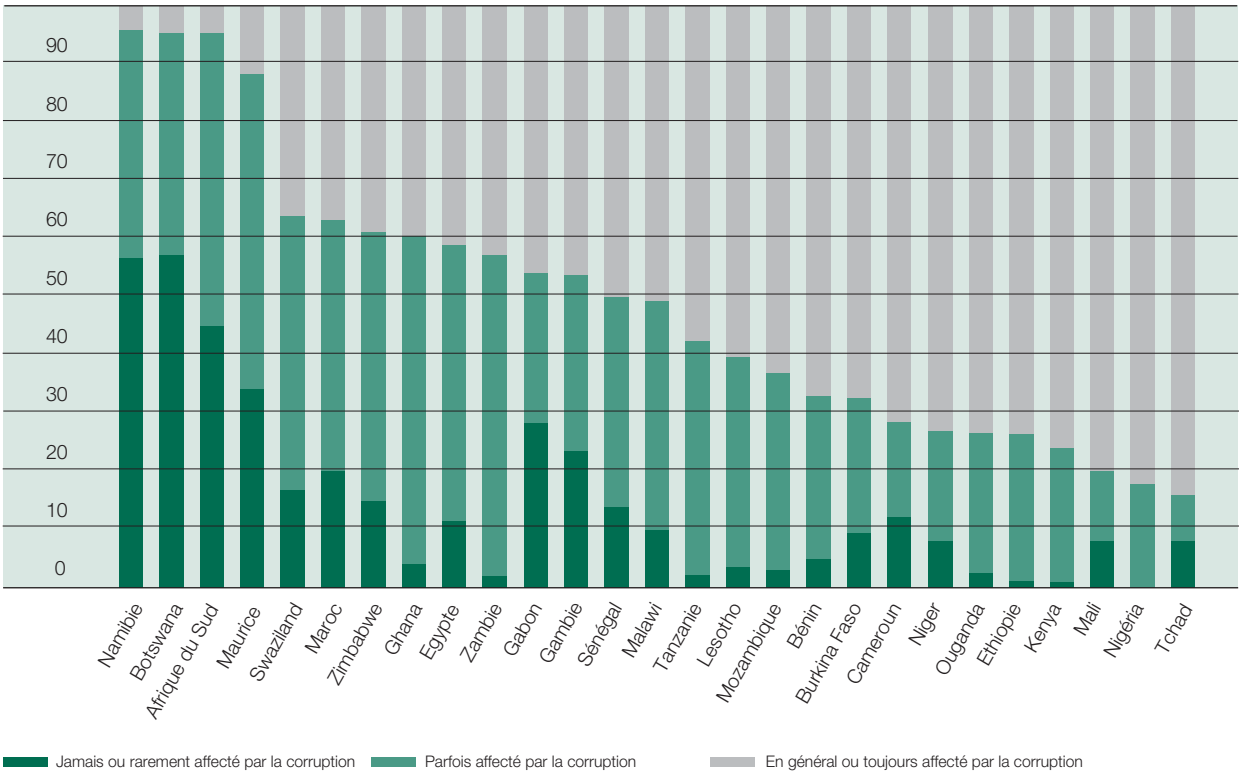
Dans nombre de pays africains, la corruption constitue l'un des problèmes les plus graves. Une étude réalisée récemment en Ethiopie sous l'égide de la Banque mondiale a montré qu'il s'agissait du problème le plus important auquel étaient confrontés les ménages après la pauvreté (IER 2002). La situation est similaire dans beaucoup de pays africains, où la corruption figure parmi les trois problèmes les plus importants, après la pauvreté et le chômage. Au Cameroun, au Maroc, au Nigéria et en Tanzanie plus de 25% des ménages ont indiqué que la corruption était un problème sérieux.

Le versement de pots-de-vin est une manifestation de la corruption dans la fonction publique. L'opinion générale parmi les Kenyans est que la fonction publique est non seulement corrompue mais qu'elle est aussi inefficente. De nombreux fonctionnaires publics et ministres ont été impliqués dans des affaires de corruption, comme le favoritisme dans l'octroi de bourses, de postes et de contrats, ce qui érode la confiance du public dans les institutions de l'État. Au Malawi, l'opinion publique porte un jugement très négatif sur l'intégrité de la fonction publique et de l'exécutif, le sentiment général étant que la corruption est un phénomène profondément ancré dans le secteur public. Au Nigéria, la corruption est considérée comme un mal national qui fait que les citoyens ordinaires ont peu confiance dans l'État.

Au Ghana, la corruption est généralement perçue comme un phénomène répandu dans l'administration publique. Une enquête sur la corruption et la gouvernance effectuée en 1999 par le *Centre for Democratic Development* a estimé que 62-87% des ménages avaient payé des pots-de-vin à des organismes étatiques, et notamment à l'Unité des automobiles, des transports et du trafic, au Service des douanes, des droits d'accise et de la prévention, aux forces de polices régulières et au service de l'immigration. Dans l'enquête, 44% des hommes d'affaires privés ont déclaré qu'ils avaient versé des sommes non déclarées à des fonctionnaires publics, pour certains fréquemment ou dans tous les cas (CDD 1999).

Dans nombre de pays africains, la corruption est devenue un fléau généralisé qui se répand dans l'ensemble du secteur public. Les domaines où la corruption se manifeste sont notamment la gestion des ressources humaines, notamment au

Figure 5.6 Opinion des experts sur la corruption dans le système de recouvrement des impôts
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

niveau des recrutements et des promotions, la fourniture de services publics et la gestion des ressources publiques, en particulier au niveau du recouvrement des impôts et de la gestion des dépenses.

Il semble aussi que la perception de l'ampleur de la corruption varie suivant les régions en Afrique. L'intégrité du gouvernement et le niveau de corruption sont jugés plus mauvais en Afrique de l'Ouest et de l'Est qu'en Afrique australe. Au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, au Niger, en Ouganda, en Ethiopie, au Kenya, au Mali, au Nigéria et au Tchad, on estime qu'il y a un niveau élevé de corruption dans le système de recouvrement des impôts, alors qu'en Namibie, au Botswana, en Afrique du Sud et à Maurice on estime qu'il y a peu de corruption. En fait, en Namibie, au Botswana et en Afrique du Sud, plus de 95% des experts ont déclaré que le système de recouvrement des impôts est en grande partie épargné par la corruption (tableau 5.6).

En outre, la réglementation déficiente du processus de privatisation dans beaucoup de pays africains a donné lieu à un vaste réseau de corruption au sein de l'exécutif, de l'administration et du milieu des affaires local et étranger. Clientélisme,

Encadré 5.3 Les pays développés doivent combattre la corruption dans les pays pauvres

“Les gouvernements des pays occidentaux doivent aussi montrer qu’ils sont déterminés à contrôler leurs propres entreprises qui versent des pots-de-vin à l’étranger. La Convention contre la corruption de l’OCDE, qui interdit de verser des pots de vins à des agents publics étrangers, est entrée en vigueur en 1999, mais il n’y a toujours pas eu de poursuites judiciaires dans les 35 pays signataires. Les gouvernements de ces pays ont une obligation envers les pays en développement d’enquêter sur les entreprises relevant de leur juridiction qui recourent à des pratiques de corruption et de les poursuivre. Les pots-de-vin qu’elles versent et les mesures qu’elles mettent en œuvre pour inciter à la corruption d’agents publics et d’hommes politiques étrangers sapent les perspectives d’un développement durable dans les pays pauvres”.

-Peter Eigen, Président de *Transparency International*-

Source: Eigen 2003

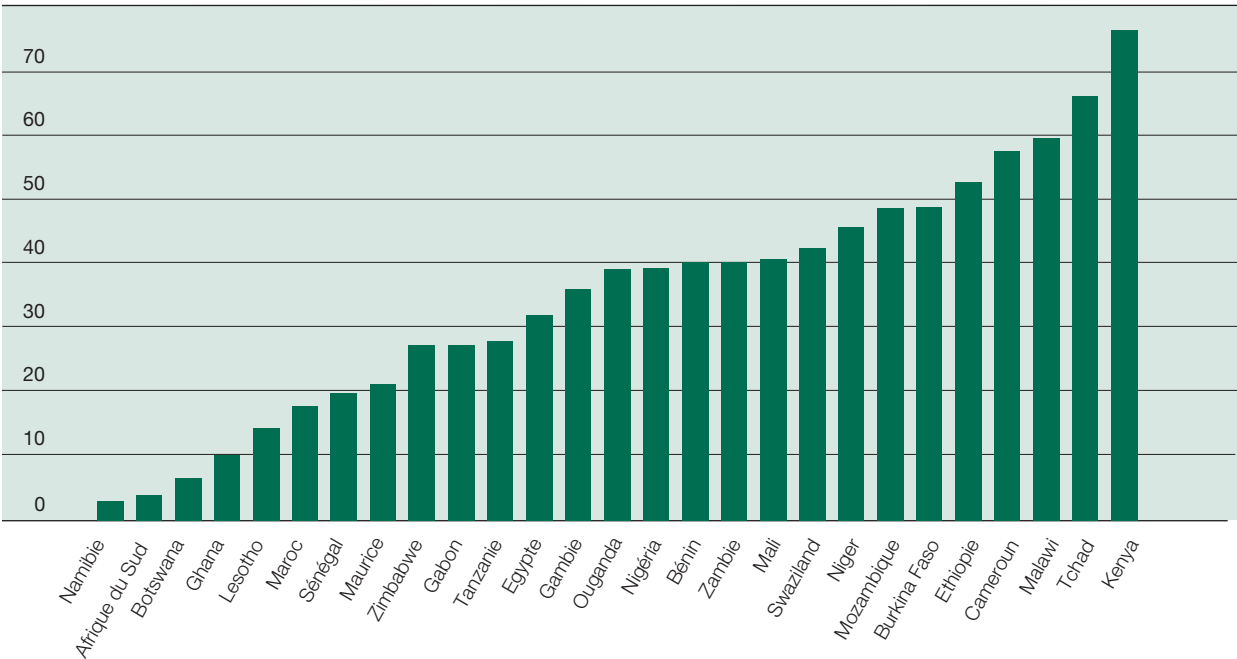
Bien que le niveau de corruption soit toujours élevé, de nombreux pays africains font des efforts importants pour remédier à ce problème

copinage et parrainage sont omniprésents dans nombre de pays, conduisant à une sous-évaluation délibérée des biens de l’État, à la cession d’actifs publics à des amis et alliés politiques, à la communication d’informations confidentielles à des candidats potentiels à l’achat d’actifs publics et au versement de pots-de-vin à des responsables gouvernementaux. Dans 12 des 27 pays, 40% ou plus des experts ont indiqué que les dirigeants étaient largement ou totalement corrompus (figure 5.7). Il ne s’agit pas de s’interroger sur le point de savoir si la privatisation est une bonne chose ou si elle doit être ou non effectuée, mais d’assurer que le processus pour la mener à bien soit méthodique et bien organisé dans un cadre institutionnel solide. Dans cette optique, il y a donc une obligation externe de freiner la corruption en Afrique (encadré 5.3).

Bien que le niveau de corruption soit toujours élevé, de nombreux pays africains font des efforts importants pour remédier à ce problème. Le Président Mwanawasa de la Zambie, pays qui se situe au 106^{ème} rang sur les 146 pays examinés par *Transparency International* en 2004, a montré que ce sujet n’était pas tabou et a nettement amélioré l’image publique du gouvernement. Les efforts faits l’administration Kufuor au Ghana et l’administration Museveni en Ouganda sont en train de modifier la perception par le public de l’intégrité du gouvernement. En Tanzanie, les pouvoirs publics ont réactivé leur institution chargée de lutter contre la corruption, le Bureau de prévention de la corruption, en renforçant ses effectifs grâce à l’embauche d’enquêteurs bien formés et en lui fournissant de plus gros moyens matériels. En 2002, le bureau a reçu 1 461 plaintes- 1 311 impliquant des responsables publics, 88 des personnes privées et 62 des partis politiques. Au moins vingt responsables publics de haut niveau ont démissionné et un ministre a été jugé pour corruption présumée.

Au Mali et au Bénin, en plus des efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption, la société civile a activement mené campagne contre ces pratiques. Au Mali, quatre groupes de la société civile ont été établis à cette fin: l’Observatoire national de la lutte contre la corruption, le Centre d’études, de réflexions et de sensibilisation sur la corruption et la pauvreté, l’Alliance pour la transparence

Figure 5.7 Opinion des experts sur la question de savoir si l'exécutif est largement ou totalement corrompu
 Pourcentage d'experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

(branche malienne de *Transparency International*) et le Réseau malien des journalistes pour la lutte contre la corruption et la pauvreté. Au Bénin, l'Unité de moralisation publique du Bureau du Président a expressément encouragé l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption. Cette action a permis l'établissement du Front des organisations nationales anti-corruption (FONAC), association qui coordonne, inspire et soutient les initiatives anticorruption en partenariat avec les institutions publiques du pays. Cette association est très active dans la dénonciation de scandales et elle pousse les autorités à éliminer la corruption. De plus, elle fournit des informations et assure une éducation sur la corruption dans le pays.

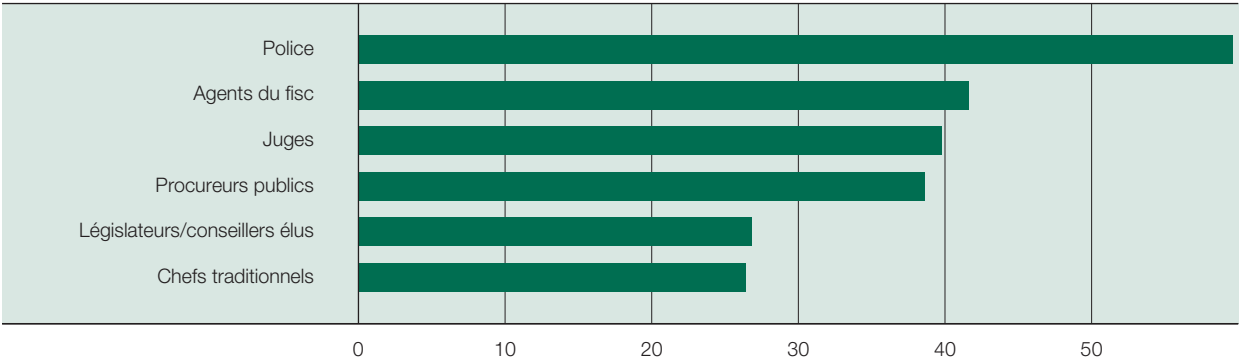
Intégrité des institutions publiques

Plusieurs institutions et mécanismes de réglementation publique et de surveillance visent à endiguer la corruption et les abus de pouvoir et à promouvoir la redevabilité de l'exécutif et de l'administration, parmi lesquels on peut citer les pouvoirs législatif et judiciaire, les forces de police, les services d'audit, les médiateurs et la société civile. La corruption se répand car la plupart de ces institutions sont faibles, corrompues ou non autonomes. Les commissions législatives, qui d'ordinaire surveillent les ministères et les entreprises d'État, disposent rarement des compétences professionnelles requises, ou bien sont également corrompues.

Plusieurs institutions et mécanismes de réglementation publique et de surveillance visent à endiguer la corruption et les abus de pouvoir et à promouvoir la redevabilité de l'exécutif et de l'administration.

Figure 5.8 Opinion des ménages sur la corruption des fonctionnaires publics

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne dans tous les pays couverts par l'étude



Note: Le total des chiffres n'aboutit pas à 100% car les personnes interrogées pouvaient choisir plus d'une réponse

Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Par exemple, l'enquête auprès des experts a indiqué qu'au Tchad, en Egypte et au Nigéria, le législatif est considéré comme largement corrompu, alors qu'au Burkina Faso, au Cameroun et en Zambie, il est vu comme dans une certaine mesure corrompu. Un législatif corrompu ne peut remplir de façon crédible son rôle de surveillance.

Les services chargés des audits de nombreux pays africains sont également mal dotés en effectifs, manquent de ressources ou d'autonomie et sont parties prenantes à la corruption. Même lorsque les auditeurs généraux décèlent des pratiques de corruption dans les services publics, comme cela a été le cas au Nigéria sous l'administration civile Obasanjo, leurs avis sont ignorés, voire critiqués pour jeter des doutes sur l'intégrité du régime. Au Malawi, par exemple, la corruption persiste car les contrôles internes dans les ministères, en particulier les systèmes d'audit, sont très inefficaces.

De nombreuses institutions publiques sont considérées comme très corrompues. Par exemple, dans les enquêtes auprès des ménages, les forces de police viennent en tête à cet égard dans nombre de pays, suivies des agents du fisc et du judiciaire (tableau 5.8). Au Zimbabwe, toutefois, ce sont les chefs traditionnels qui seraient le groupe de responsables publics le plus corrompu.

Processus décisionnels et cohérence

Les acteurs intervenant dans l'élaboration des politiques du secteur public sont nombreux. C'est le cas du législatif, de l'exécutif et du judiciaire mais aussi de l'administration, des médias, des organisations de la société civile, du secteur privé et des pays et organismes donateurs. Une plus grande participation aux processus décisionnels des acteurs nationaux enrichit la politique publique et accroît le sentiment d'appropriation nationale des résultats, mais un aussi grand

nombre de participants complexifie la sphère politique avec des intérêts et des attentes opposées qui s'expriment et doivent être prises en compte globalement pour satisfaire l'intérêt public. Bien que le législatif soit responsable de l'adoption des lois et des grandes lignes directrices des politiques publiques, ce sont l'exécutif et l'administration qui sont chargés d'élaborer les grandes orientations et de mettre en œuvre les politiques.

Au niveau de l'exécutif, des différences existent entre les pays pour ce qui est du principal acteur en matière de conception des politiques. Dans certains pays, l'administration est la cheville ouvrière du processus de décisions, car elle est le dépositaire de l'information et du pouvoir gouvernemental, l'exécutif ne faisant que lui fournir des orientations et l'investir de l'autorité politique, ce dont bénéficient surtout les principaux responsables. Il en est ainsi au Botswana, où les principaux responsables de l'administration dirigent le processus d'élaboration des politiques depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre et au contrôle du budget annuel. Cela contribue à une atmosphère de professionnalisme et empêche l'ingérence politique dans le processus décisionnel. L'exécutif ne joue pas un moins grand rôle - il approuve toujours les politiques et les fait accepter par la population. En revanche, dans certains pays, comme le Kenya, l'exécutif exerce un pouvoir énorme dans le processus de définition des politiques. La force et la crédibilité de la fonction publique dans l'élaboration des politiques ont souffert des déclarations et des actions de l'exécutif qui se superposent à la politique officielle.

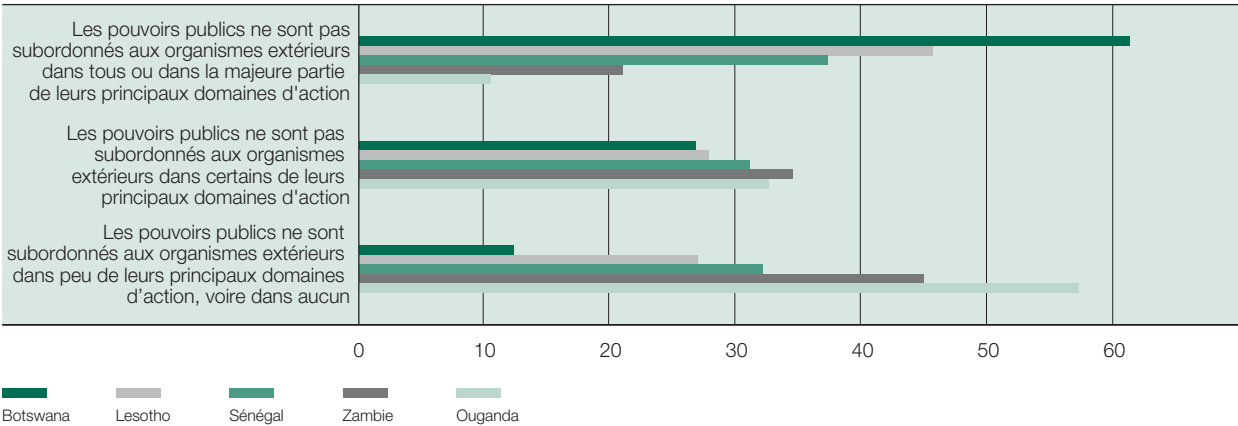
Les partenaires de l'Afrique en matière de développement jouent un rôle de plus en plus important dans le processus d'élaboration des politiques dans nombre de pays africains. La dépendance à l'égard de l'aide, le surendettement, les ravages de la pauvreté et la réalité du déclin économique ont forcé beaucoup de pays à accepter à la fois l'aide financière et les choix de politiques des organismes donateurs. Dans nombre de pays, la communauté des donateurs finance les réformes économiques; étant donné que les donateurs paient, ils déterminent aussi l'ensemble des réformes et suivent leur mise en œuvre. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les principaux membres du G-8 sont ainsi devenus des parties prenantes et des acteurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques en Afrique, en particulier en ce qui concerne l'adoption et l'application de politiques néolibérales de réforme structurelle.

Les pressions exercées par les donateurs sur l'exécutif, notamment pour ce qui est des politiques à privilégier, sont tout à fait évidentes dans beaucoup de pays africains, bien que ceux-ci n'y succombent pas tous au même degré. Dans certains d'entre eux, la perception générale est que la forte dépendance à l'égard de l'aide des donateurs pour le financement du développement entraîne une certaine subordination de l'exécutif, alors que, dans d'autres, les contre-pressions des forces nationales compensent parfois cette influence. Au Botswana et au Lesotho, la plupart des experts ont indiqué que les pouvoirs publics étaient largement ou en grande partie non subordonnés à l'extérieur pour ce qui est du choix des principales politiques (figure 5.9). Au Sénégal, les choses sont moins nettes

La contribution des organismes extérieurs ou des donateurs à l'élaboration des politiques en Afrique ne peut être rejetée, mais lorsqu'elle prévaut sur l'initiative et le contrôle au niveau local, elle nuit aux capacités sur le terrain et fait obstacle à l'appropriation et au soutien nationaux

Figure 5.9 Opinion des experts sur la non subordination des pouvoirs publics aux organismes extérieurs dans les principaux domaines d'action

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Le niveau de cohérence des politiques est peu satisfaisant dans nombre de pays africains, mais au Botswana, le processus de planification du développement suppose des consultations locales et nationales intensives dans le cadre de différentes phases de planification depuis les villages jusqu'aux districts et au centre

et en Zambie et en Ouganda la plupart des experts ont déclaré que leurs gouvernements ne sont pas très libres dans l’élaboration des politiques nationales.

La contribution des organismes extérieurs ou des donateurs à l’élaboration des politiques en Afrique ne peut être rejetée, mais lorsqu’elle prévaut sur l’initiative et le contrôle au niveau local, elle nuit aux capacités sur le terrain et fait obstacle à l’appropriation et au soutien nationaux, essentiels pour une articulation et une mise en oeuvre efficaces des politiques et des résultats satisfaisants.

Niveaux de coordination et de cohérence

La cohérence dans l’élaboration des décisions est cruciale pour déterminer l’articulation des politiques publiques et la façon dont les organes et ministères de l’État interagissent dans la coordination et la mise en œuvre des politiques. La coordination et la cohérence sont essentielles à l’élaboration et la mise en œuvre de bonnes politiques. Elles exigent des interactions constantes et des synergies entre les institutions et organes durant le processus décisionnel.

On distingue trois formes de cohérence des politiques dans le secteur public. Premièrement, la cohérence à l’intérieur des institutions, qui exige des différents niveaux d’une institution qu’ils interagissent et coopèrent dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques de façon que la hiérarchie et les différents ministères restent bien connectés. Deuxièmement, la cohérence horizontale, qui appelle la coopération entre les départements et les ministères dans le processus politique. Dans nombre de cas, les différents services gouvernementaux ne coopèrent pas et ne partagent pas les informations entre eux, ce qui conduit souvent à des chevauchements des efforts et à des politiques mal conçues. Troisièmement, la cohérence intergouvernementale, qui suppose des administrations centrales, régionales et des États, comme des administrations locales, qu’elles coopèrent

en vue de la création d'un cadre national permettant d'harmoniser efficacement les politiques malgré l'autonomie de chaque niveau d'administration. Cela est indispensable pour rationaliser les ressources, encourager une planification efficace et assurer une prestation efficiente des services.

Le niveau de cohérence des politiques est peu satisfaisant dans nombre de pays africains, mais certains pays, comme l'Afrique du Sud, le Botswana et Maurice, renforcent leur coordination. Par exemple, au Botswana, le processus de planification du développement suppose des consultations locales et nationales intensives dans le cadre de différentes phases de planification depuis les villages jusqu'aux districts et au centre. Cependant, la direction et la coordination centrales dominent encore, les hauts responsables de l'administration jouant un rôle prédominant dans l'élaboration des politiques. Aucun projet d'investissement - qu'il soit financé par des donateurs ou par le gouvernement - n'est approuvé si le gouvernement ne peut pas financer les coûts récurrents. Ainsi, la planification est très étroitement liée au processus annuel de budgétisation des dépenses courantes et des dépenses de développement, de façon que les objectifs qualitatifs puissent être revus et actualisés chaque année, en plus des examens à mi-parcours des plans nationaux, ce qui permet d'établir des liens exploitables entre la planification et l'élaboration des décisions à moyen terme. Les liens entre l'élaboration des politiques aux différents niveaux de l'administration au Botswana peuvent être décrits comme une forme de décentralisation au sein d'un régime centralisé ou comme un mélange de déconcentration et de transfert des pouvoirs de planification, laissant au centre le soin de prendre les décisions finales en matière d'allocation.

Dans nombre de pays africains, l'introduction du cadre de dépenses à moyen terme, qui doit beaucoup aux incitations extérieures, a amélioré le niveau de coordination des politiques entre les services gouvernementaux, du moins en matière de budgétisation. Cependant, il reste mal connu dans la pratique et n'est que partiellement appliqué dans nombre de pays.

Prestation de services

La prestation efficiente, abordable et efficace de services publics est une raison d'être essentielle de la puissance publique et une responsabilité centrale de l'exécutif. L'opinion qui prévaut en Afrique est que l'amélioration des services sociaux devrait être l'un des principaux dividendes de la démocratie et de la bonne gouvernance. Des services sociaux de qualité et une bonne infrastructure sont directement corrélés avec l'atténuation de la pauvreté, car ils réduisent la vulnérabilité et autonomisent la population. Une démocratie qui ne produit pas de biens publics tangibles sous la forme de services sociaux accessibles et efficaces à moyen et à long termes entraînera vraisemblablement des frustrations et des ressentiments de la part de la population - et en fin de compte un sentiment de déception quant au processus démocratique.

L'opinion qui prévaut en Afrique est que l'amélioration des services sociaux devrait être l'un des principaux dividendes de la démocratie et de la bonne gouvernance

Il n'est pas surprenant que la pauvreté ait été classée comme l'un des principaux problèmes nationaux dans les enquêtes auprès des ménages réalisées dans 18 pays. À la question de savoir quel était le problème le plus grave, 28% des ménages ont cité la pauvreté

Les services sociaux en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté

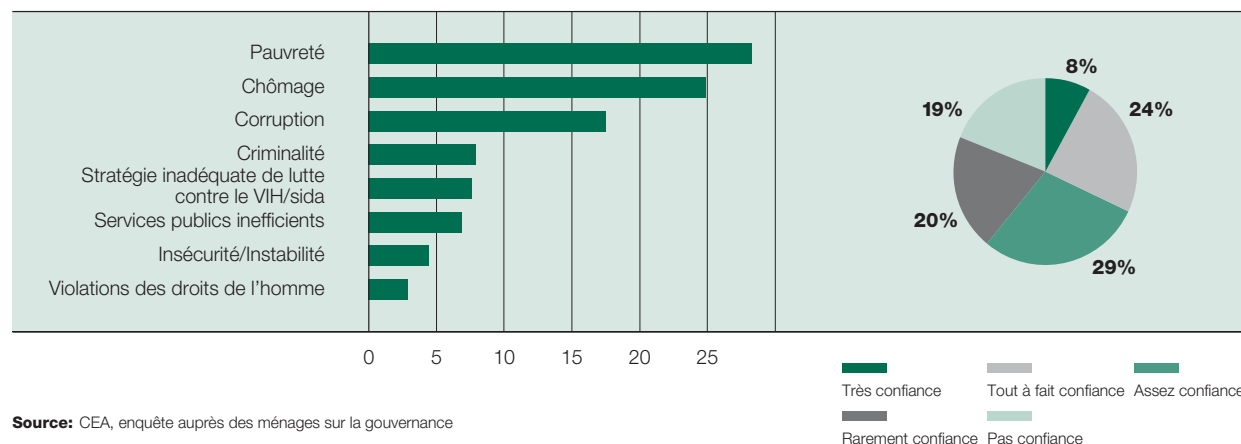
La plupart des pays africains souffrent de pauvreté absolue et de pauvreté relative et enregistrent de fortes inégalités économiques. Au cours des deux dernières décennies, nombre d'entre eux ont axé leur politique de développement économique moins sur la croissance et davantage sur la réduction de la pauvreté et des inégalités économiques, avec l'encouragement et l'appui de la communauté internationale. Plusieurs ont ainsi réussi à réduire la pauvreté dans les années 90.

Une étude récente (Christiaensen, Demery et Paternostro 2002) sur la pauvreté dans 14 pays africains dans les années 90 a conclu que le niveau de pauvreté a diminué en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Mali, au Niger, au Nigéria, au Sénégal, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, alors qu'il a augmenté au Burkina Faso et au Zimbabwe. Malgré les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté, celle-ci reste forte: plus de la moitié des pays couverts dans l'étude ont des taux de pauvreté de 50% ou plus.

Il n'est donc pas surprenant que la pauvreté ait été classée comme l'un des principaux problèmes nationaux dans les enquêtes auprès des ménages réalisées dans 18 pays. À la question de savoir quel était le problème le plus grave, 28% des ménages ont cité la pauvreté (figure 5.10), 25% le chômage, 18% la corruption, 8% le VIH/sida et 8% également la criminalité, 7% l'inefficacité des services publics, 4% l'insécurité et l'instabilité et 3% les violations des droits de l'homme. Si l'on associe les réponses pour la pauvreté et le chômage (qui tendent à aller de pair), la pauvreté obtient un pourcentage de réponse beaucoup plus forte que celui de toutes les autres questions conjuguées. Les pays ayant des notes supérieures à la moyenne pour la gravité de la pauvreté sont la Gambie, le Cameroun, le Bénin, le Mali, le Zimbabwe, la Tanzanie, le Kenya, le Mozambique et le Tchad.

Figure 5.10 Opinion des ménages sur les problèmes nationaux les plus graves et sur la mesure dans laquelle ils font confiance à l'État pour y faire face

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne pour l'ensemble des pays couverts par le projet



Les quatre pays ayant des notes inférieures à la moyenne à cet égard étaient Maurice, l'Afrique du Sud, la Namibie et l'Ouganda.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) témoignent d'un consensus croissant au sein de la communauté internationale sur la nécessité d'une action collective, des nations pauvres et riches, pour éliminer le problème mondial qu'est la pauvreté. Les OMD accordent une priorité urgente à des services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'alimentation en eau, l'assainissement et le logement dans les pays en développement. Ces services doivent atteindre les pauvres pour réaliser l'objectif d'une réduction de moitié de la pauvreté et de la famine d'ici à 2015. En Afrique, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a fait de l'élimination de la pauvreté sur le continent un objectif majeur, avec pour stratégie centrale la fourniture de services sociaux de base. Le programme de travail des OMD et du NEPAD sur la réduction de la pauvreté en Afrique est appuyé par l'adoption des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) soutenus par les donateurs. Dans les DSRP, les services sociaux de base constituent le fondement de la réduction de la pauvreté en Afrique.

Les services sociaux de base se complètent les uns les autres et sont reliés de façon organique. Par exemple, l'éducation influe sur tous les types de développement humain, car elle encourage une amélioration de l'hygiène et permet une plus grande utilisation des services de santé. L'accès à de l'eau potable et à un assainissement suffisant influe aussi sur les résultats de santé: en réduisant les maladies infectieuses, il améliore l'état nutritionnel des enfants et accroît leur aptitude à apprendre. Mais l'Afrique se situe très à la traîne pour ce qui est de la fourniture de ces services. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud abritent les plus fortes concentrations de populations sous-alimentées. Entre 1980 et 1995, la production alimentaire par habitant en Afrique a diminué de 8%. Bien que la scolarisation nette dans le primaire se soit accrue de 3% dans les années 90 en Afrique subsaharienne, les taux de scolarisation sont lamentablement faibles en Afrique: 57% (PNUD 2003).

En Afrique subsaharienne, seulement 57% de la population ont accès à de l'eau potable et la situation en matière d'assainissement n'est guère meilleure. La fourniture de soins de santé de base en Afrique est aussi dans un état déplorable. L'Afrique subsaharienne représente la moitié des décès maternels enregistrés dans le monde, une naissance sur 100 entraînant le décès de la mère. De même, la mortalité infantile est beaucoup trop élevée, 17% des enfants nés n'atteignant pas l'âge de 5 ans. Face à cette situation très sombre, le Programme des Nations Unies pour le développement (2003) a conclu qu'aux taux actuels, l'Afrique n'atteindra probablement pas les Objectifs du Millénaire concernant la mortalité infantile avant au moins 150 ans.

Les dépenses dans le secteur social sont particulièrement importantes en tant que moyen de lutter contre la pauvreté et des progrès ont été faits dans ce domaine. La plupart des pays africains acheminent une plus grande partie de leur PIB à l'éducation et à la santé qu'aux dépenses militaires. Les exceptions

sont l'Égypte, l'Éthiopie, le Nigéria et l'Ouganda. Les données tirées des études par pays montrent aussi que le Gabon et le Swaziland ont également alloué une part disproportionnée des dépenses aux activités militaires au détriment des secteurs sociaux. Dans aucun des 25 pays pour lesquels on dispose de données, le gouvernement n'affecte plus de 20% des dépenses publiques à la santé. Les dépenses de santé vont de 4% au Maroc à 17% au Zimbabwe. Dans 14 pays, le secteur de la santé reçoit moins de 10% des dépenses publiques (BAfD et OCDE 2003).

Approches et voies institutionnelles pour la prestation de services

La fourniture de services sociaux a toujours été considérée comme un bien public majeur en Afrique. Immédiatement après la fin de l'ère coloniale, la plupart des pays africains ont réalisé des investissements énormes dans la fourniture de services d'éducation, de santé, d'alimentation en eau, de logement et d'assainissement. Dans la plupart des cas, c'est le gouvernement qui a offert directement ces services, soit gratuitement, soit à un prix que la majeure partie des segments de la société pouvait acquitter. La gouvernance a été portée par un élan humaniste, la plupart des gouvernements axant leur attention sur le développement du capital humain et la situation sociale de la population.

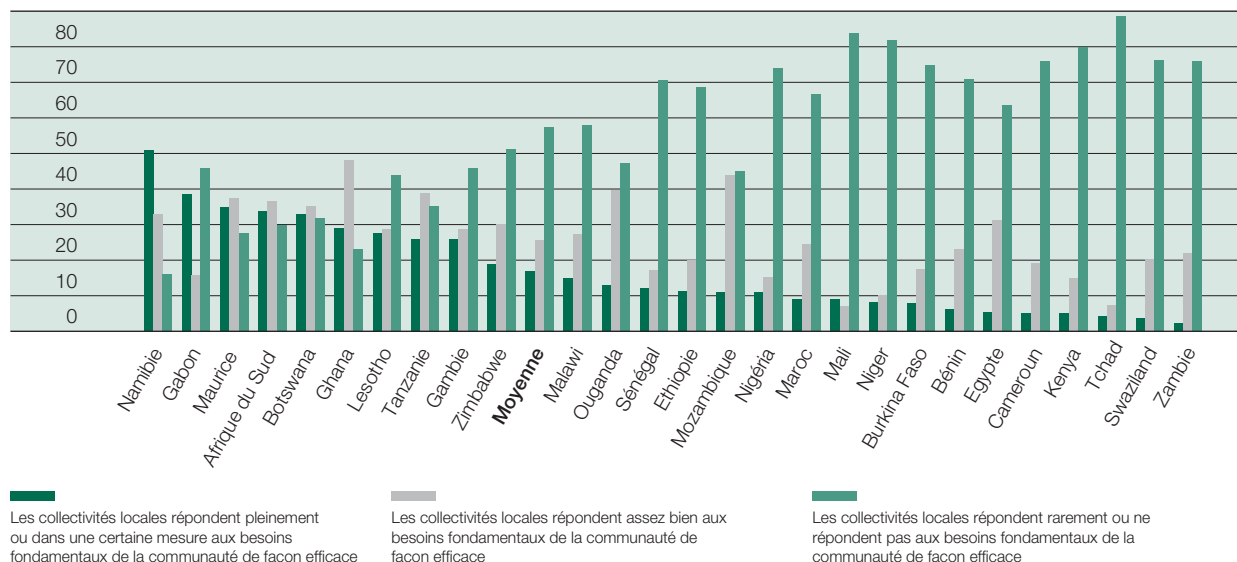
La crise économique qui a débuté dans les années 70 et la montée de l'idéologie économique néolibérale ont modifié la conception philosophique de la fourniture de services publics. Des services, qui étaient jusque-là essentiellement conçus comme des biens publics à fournir par l'État, ont été définis comme des biens de caractère privé pour l'essentiel, dont le coût doit être supporté par les consommateurs. L'implication de l'État dans la fourniture de la plupart des services a été jugée inutile et inefficace, outre qu'elle servait de terreau de la corruption. Il a donc été conclu que de nouvelles formules devaient être trouvées pour faire participer le secteur privé à la fourniture de ces services. Des programmes de cession et de privatisation totales ou partielles ont été engagés dans le secteur social, la récupération des coûts étant une considération majeure dans la prestation de services sociaux. Cette nouvelle approche a exigé une restructuration du secteur pour se conformer aux principes du marché. Parmi les méthodes adoptées figurent la déréglementation du secteur par la promotion de l'initiative privée, la gestion des marchés, la cession (partielle ou totale) des actifs et investissements publics dans le secteur et la fixation d'objectifs de performance pour les sociétés et organismes publics exploités selon des principes commerciaux.

Les services sont fournis par trois voies institutionnelles essentielles : l'État, le secteur privé et la société civile. Dans la société civile entrent les efforts d'autosuffisance et de développement communautaire, qui se retrouvent dans beaucoup de sociétés africaines. Il importe aussi de faire une distinction entre l'État en tant que prestataire et en tant que producteur de services publics. Il peut en effet externaliser ou subventionner la fourniture d'un service social au secteur privé ou à la société civile. Dans ce cas, il est le prestataire mais pas le producteur du service. L'objectif est généralement d'encourager la qualité et l'efficacité dans la prestation de ces services.

*La plupart des pays africains
acheminent une plus
grande partie de leur PIB
à l'éducation et à la santé
qu'aux dépenses militaires*

Figure 5.11 Opinion des experts sur la question de savoir si les services publics répondent aux besoins des pauvres

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Accès, coût et qualité des services publics

Les pays africains ont mis en œuvre plusieurs initiatives et programmes pour répondre aux besoins des pauvres. Cependant, la plupart des experts interrogés ne considèrent pas que les pouvoirs publics ont été performants (figure 5.11). C'est seulement en Namibie que plus de 50% des experts indiquent que l'État répond pleinement ou dans une certaine mesure aux besoins des pauvres. Dans 16 des 27 pays, plus d'une moitié des experts ont indiqué que les services publics répondent mal ou ne répondent pas aux besoins des pauvres. Le pourcentage moyen des experts interrogés qui ont considéré que les services publics répondent pleinement ou dans une certaine mesure aux besoins des pauvres pour les 27 pays était de 17%; la moyenne ayant indiqué qu'ils répondent mal ou ne répondent pas aux besoins des pauvres était de 58%.

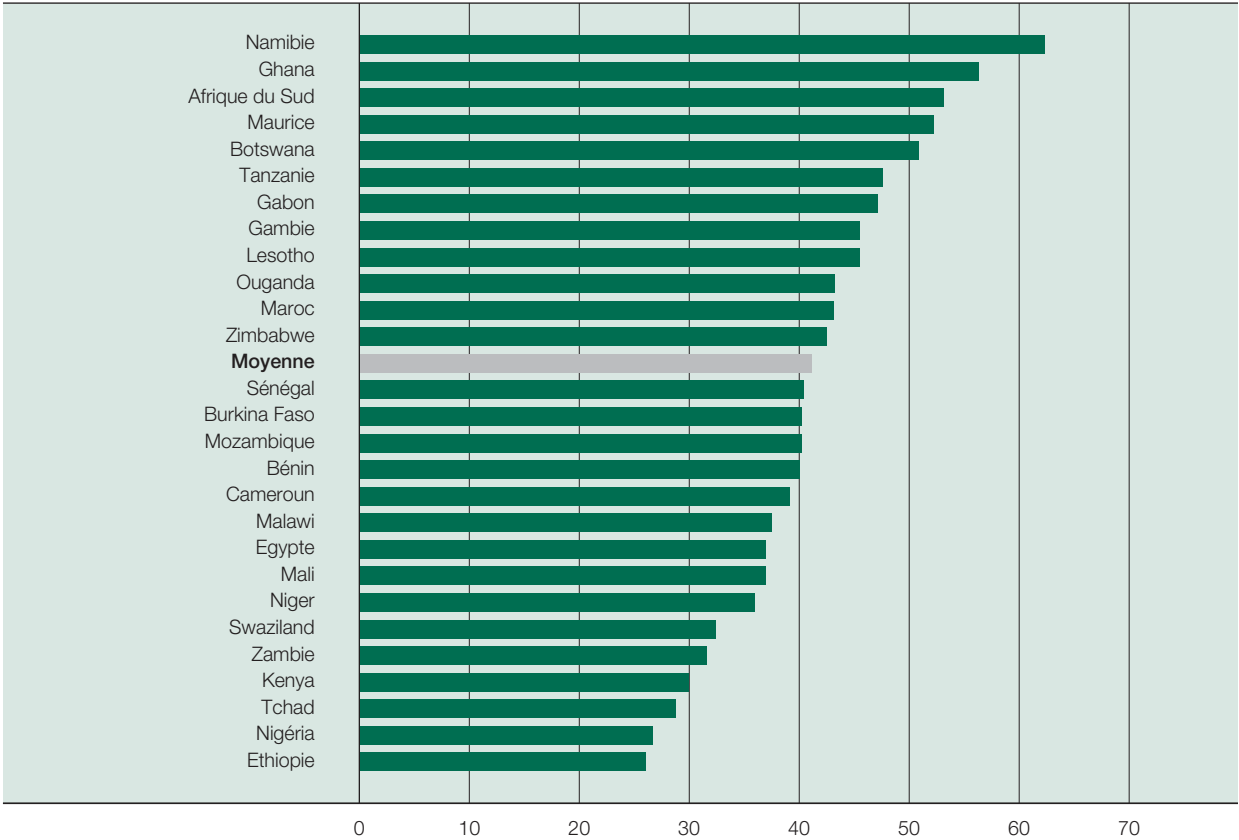
L'indice de gouvernance fondé sur les réponses des experts interrogés sur l'efficacité des services publics reflète dans une large mesure le résultat observé dans l'enquête auprès des ménages (figure 5.12). La moyenne pour les pays couverts par le projet en ce qui concerne l'efficacité des services publics est d'environ 42 sur une échelle de 100. Cependant, on observe de larges variations entre les pays pour ce qui est de la façon dont la population perçoit la prestation de services publics.

La gravité de la situation est reflétée dans la confiance qu'ont les ménages interrogés dans la capacité de leur gouvernement de faire face aux problèmes identifiés.

Les services sont fournis par trois voies institutionnelles essentielles: l'État, le secteur privé et la société civile

Figure 5.12 Indice de gouvernance concernant l'efficacité des services publics

Indice (0 = pire, 100 = meilleur)



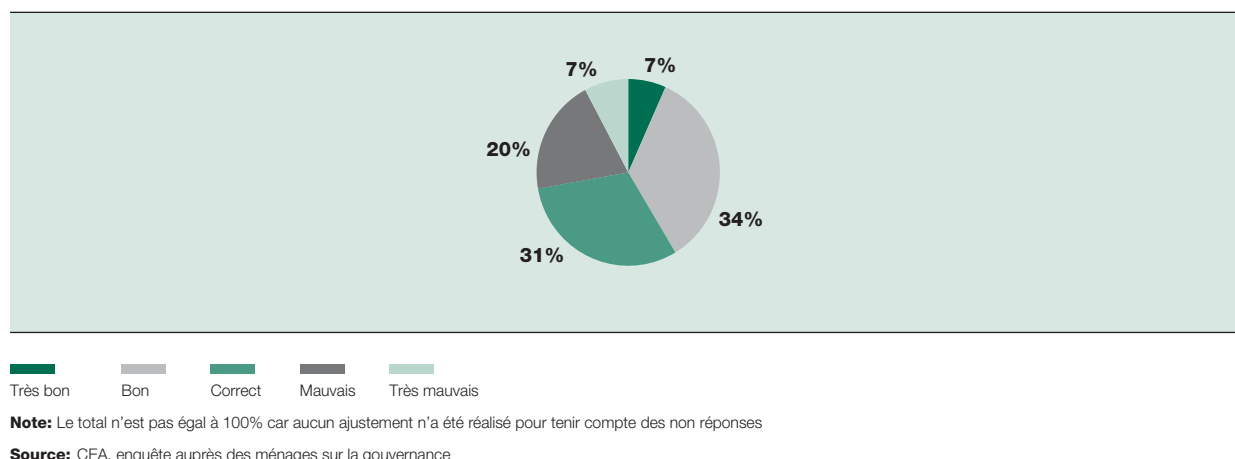
Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Seulement un tiers d'entre eux sont très ou tout à fait confiants dans l'aptitude de leur gouvernement à traiter promptement et efficacement le problème auquel ils sont confrontés, contre 38% qui n'ont pas vraiment confiance dans la performance de leur gouvernement (voir figure 5.10). Au Lesotho, au Mali, en Namibie et au Nigéria, plus de 40% des ménages interrogés sont très confiants ou tout à fait confiants dans l'aptitude de leur gouvernement à traiter promptement et efficacement ces problèmes, mais en Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, au Tchad, au Gabon, au Kenya et au Zimbabwe, plus de 40% n'étaient pas confiants ou rarement confiants quant à la performance de leur gouvernement.

La situation globale concernant l'accès aux services publics n'est pas très encourageante. Le pourcentage moyen des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ayant indiqué que les citoyens ont un accès facile ou assez facile aux services est d'environ 30%, mais il varie de près de 80% en Namibie à moins de 10% au Kenya.

Figure 5.13 Opinion des ménages sur la qualité des services publics de santé et leur équité

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne pour l'ensemble des pays couverts par le projet



Les notes découlant des enquêtes auprès des ménages et auprès des experts sur la performance des services spécifiques différents en fonction du service et du pays. En moyenne, 42% des ménages interrogés ont décrit les services de santé comme très bons ou bons, contre seulement 27% qui les ont décrits comme très mauvais ou mauvais (figure 5.13). Au Burkina Faso, au Mali, à Maurice, au Mozambique et au Nigéria, plus de 50% des ménages interrogés ont estimé que les services de santé publics dans leur localité sont très bons ou bons et c'est seulement en Ouganda que plus de 50% d'entre eux ont décrit ces services comme mauvais ou très mauvais.

Les résultats de l'enquête auprès des ménages sur l'adéquation des services d'éducation permettent de penser qu'il existe une certaine satisfaction chez les personnes interrogées. Quelque 50% des ménages interrogés ont indiqué que l'adéquation des bâtiments était très bonne ou bonne, 55% que la formation des enseignants était très bonne ou bonne et 37% que les matériels étaient très bons ou bons (figure 5.14). Les enquêtes indiquent qu'en Afrique du Sud, au Burkina Faso, en Ethiopie, en Gambie, au Lesotho, à Maurice, en Mozambique, en Namibie et en Tanzanie, la population considère que l'éducation est de bonne qualité. Ce n'est pas le cas au Tchad et en Ouganda.

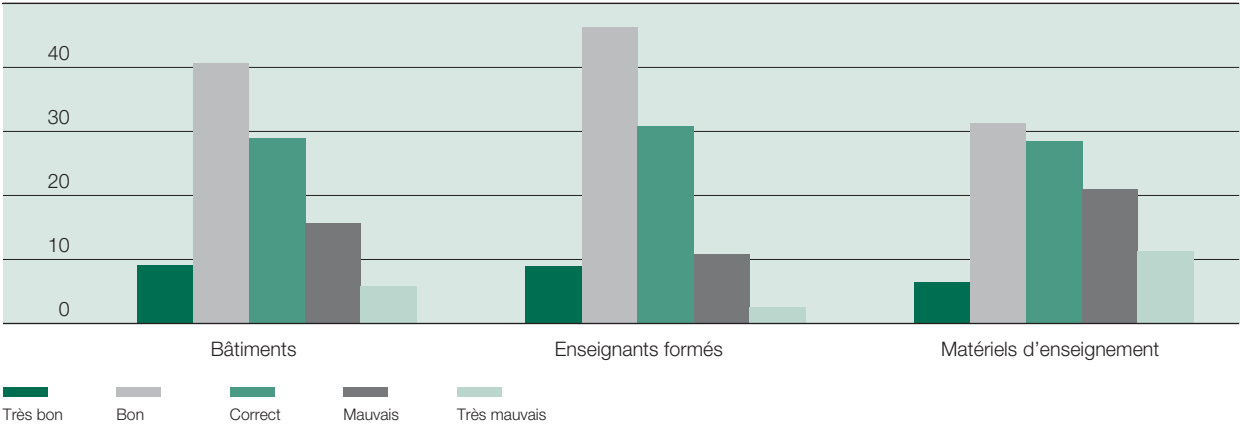
Pour ce qui est de l'accès aux services de santé de base (du point de vue de la distance entre le domicile et le centre de santé ou le dispensaire public le plus proche), l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Mali, Maurice, le Nigéria et la Tanzanie obtiennent des notes satisfaisantes, plus de 60% des ménages interrogés considérant que les services de santé sont accessibles.

Presque tous les pays couverts dans l'enquête auprès des ménages ont obtenu des notes très élevées pour ce qui est de l'accès des enfants aux établissements

Le pourcentage moyen des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ayant indiqué que les citoyens ont un accès facile ou assez facile aux services est d'environ 30%, mais il varie entre près de 80% en Namibie à moins de 10% au Kenya

Figure 5.14 Opinion des ménages sur la qualité des services d'éducation dans la communauté

Pourcentage des ménages interrogés, moyenne dans tous les pays couverts par le projet



Note: Le total n'est pas égal à 100% car aucun ajustement n'a été opéré pour les non réponses
Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Au Burkina Faso, en Ethiopie, en Namibie, au Nigéria et au Ouganda, par exemple, peu de ménages ont indiqué qu'ils avaient un accès facile à l'enseignement secondaire

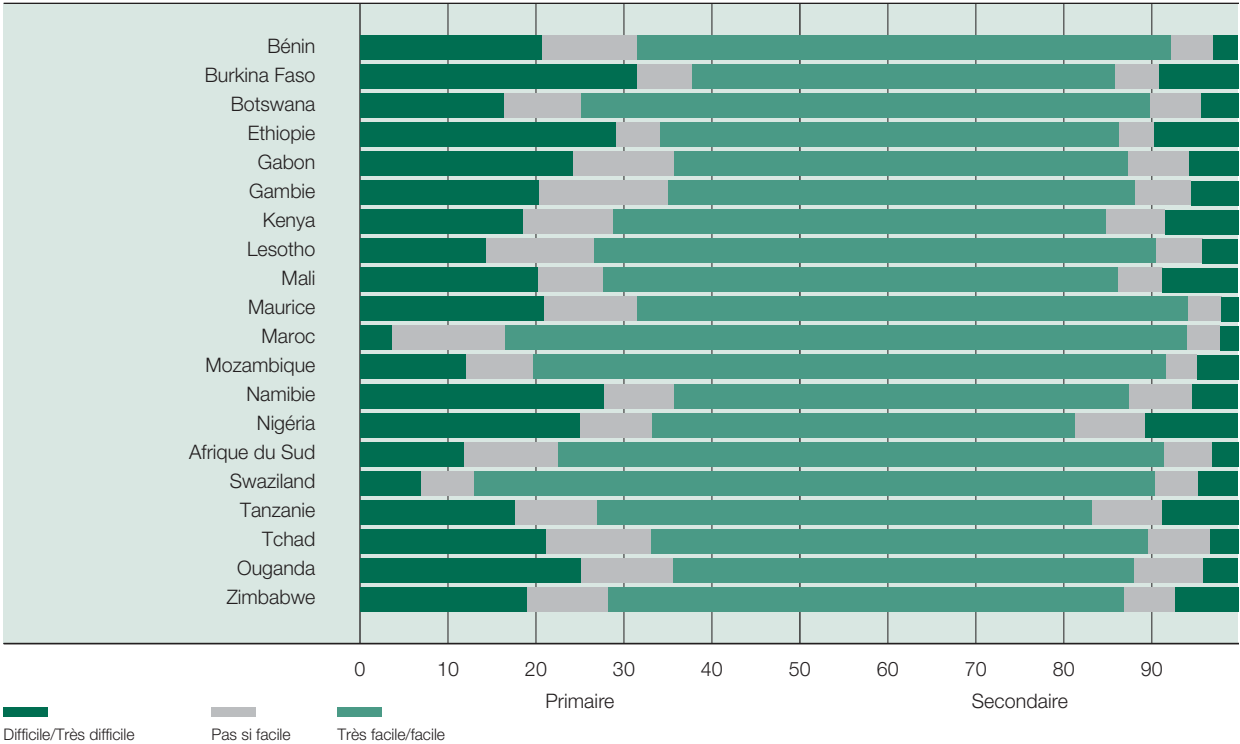
primaires, avec une moyenne de plus de 70%. Cependant, il existe des variations considérables entre les pays pour ce qui est de l'accès aux établissements d'enseignement secondaire. Au Burkina Faso, en Ethiopie, en Namibie, au Nigéria et au Ouganda, par exemple, peu de ménages ont indiqué qu'ils avaient un accès facile à l'enseignement secondaire (figure 5.15).

Les enquêtes aboutissent à des notes élevées pour ce qui est de l'accès à de l'eau potable en Afrique du Sud, au Botswana, à Maurice, au Maroc, en Namibie et au Zimbabwe. Le Nigéria, le Tchad et l'Ethiopie ont des notes de seulement 30% ou moins. Pour ce qui est de l'accès à l'électricité, à l'exception de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Gabon, de Maurice et du Maroc, où au moins 60% des résidents ont indiqué avoir un accès fiable, la plupart des pays obtiennent de mauvais résultats, avec une moyenne de seulement 33% des ménages interrogés disant qu'ils ont un accès fiable. Pour ce qui est de l'élimination des déchets, un grand nombre de pays ont obtenu des résultats médiocres dans l'enquête auprès des ménages, à l'exception de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Kenya, de Maurice et du Maroc, où 60% ou plus des personnes interrogées ont indiqué qu'elles ont accès à des systèmes sûrs.

S'agissant de l'accès à un emploi rémunéré, pratiquement tous les pays ont obtenus de mauvais résultats dans l'enquête auprès des ménages. Une moyenne de 68% a indiqué qu'ils n'avaient pas accès à un emploi de ce type.

Pour ce qui est du coût de l'éducation, il existe de considérables variations régionales, mais la majorité des ménages interrogés ont indiqué qu'on ne leur avait jamais refusé l'accès à l'école en raison de l'impossibilité de payer. S'agissant du coût des services médicaux dans les dispensaires publics et les structures médicales publiques, une moyenne de 43,8% des ménages ont fait savoir que l'accès

Figure 5.15 Opinion des ménages sur l'accès aux établissements publics d'enseignement primaire et secondaire les plus proches
 Pourcentage des ménages interrogés, par pays



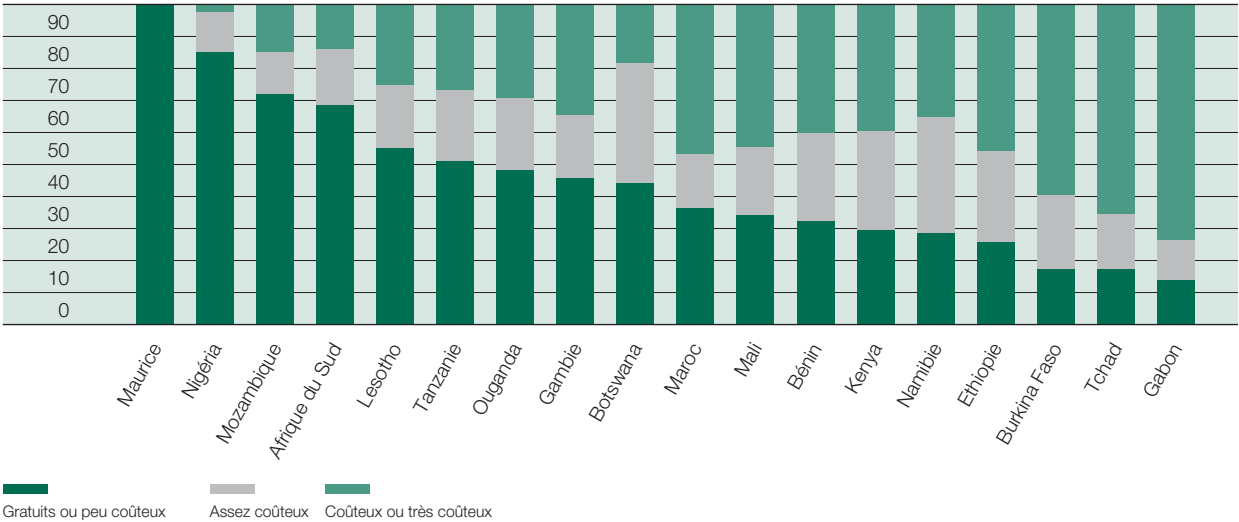
Note: Le total n'est pas égal à 100% car aucun ajustement n'a été opéré pour les non réponses
Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

à des services médicaux leur a été refusé en raison de l'impossibilité de payer. Le coût des installations médicales publiques est jugé très élevé au Gabon, au Tchad et au Burkina Faso, où plus de 50% des ménages interrogés ont indiqué que les services sont coûteux ou très coûteux (figure 5.16). En revanche, le coût des services médicaux a été généralement perçu comme non coûteux ou nul en Afrique du Sud, à Maurice, au Nigéria et au Mozambique.

Le pourcentage moyen des ménages sur l'ensemble des pays couverts par le projet ayant indiqué qu'ils ont un accès à un logement d'un coût abordable était de 47,1%, le Burkina Faso, le Nigéria et Maurice se trouvant en tête (figure 5.17).

Figure 5.16 Opinion des ménages sur le coût des services obtenus auprès des installations médicales de l'État

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

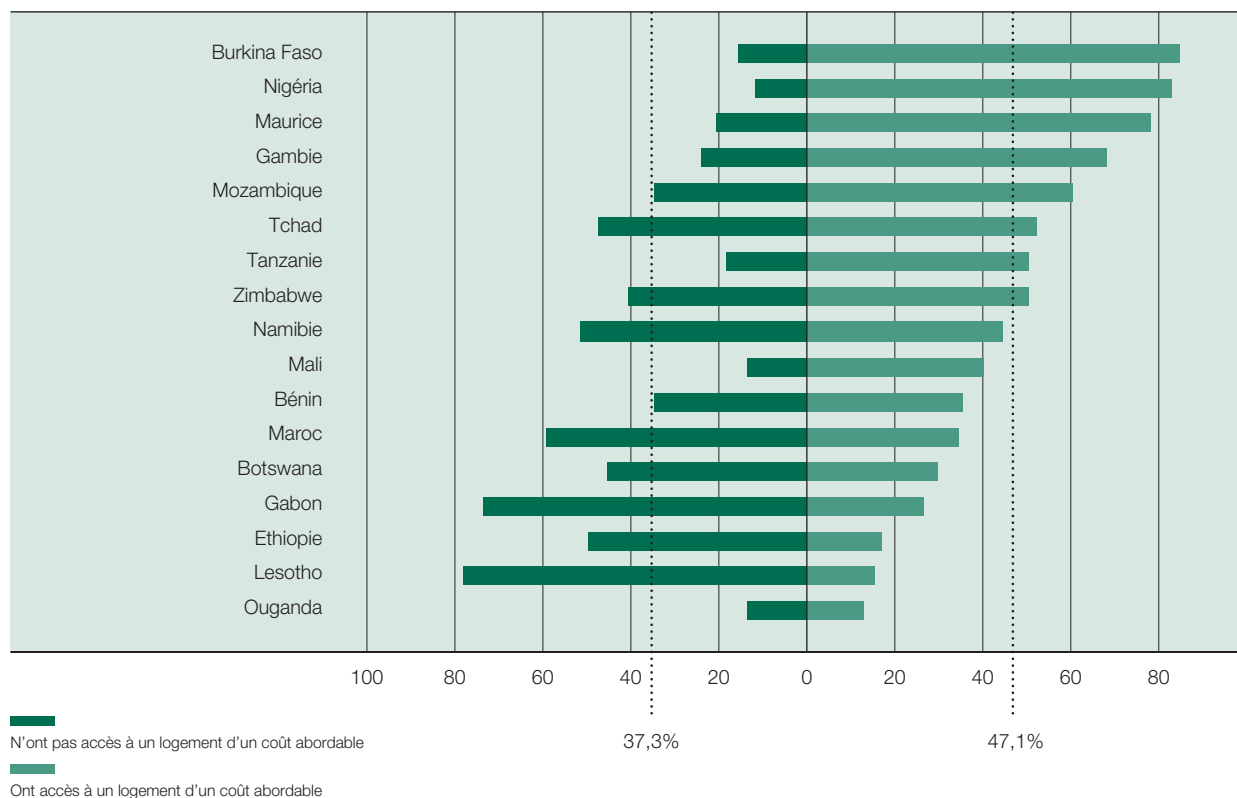
En outre, les experts de la plupart des pays couverts par le projet ont constaté que les services publics ne répondent ni adéquatement ni pleinement aux besoins particuliers des femmes. En fait, dans 12 des 27 pays étudiés, plus de la moitié des experts ont indiqué que les services soit répondent mal soit ne répondent pas du tout aux besoins des femmes. Même dans les pays qui tiennent le plus compte des besoins des femmes dans la prestation de services, la majorité des experts conviennent encore que beaucoup plus doit être fait (voir figure 1.9).

Pour ce qui est des services économiques, dans les 19 pays étudiés pour les questions agricoles, 51% des personnes interrogées ont indiqué qu'elles n'avaient pas accès à des services de vulgarisation, 61% qu'elles manquaient de crédits publics pour l'agriculture et 57% qu'elles n'avaient pas accès à des installations d'irrigation. Même la disponibilité de terres pour l'agriculture semble poser problème, 36% des ménages interrogés indiquant qu'ils n'ont pas accès à des terres pour l'agriculture. Étant donné que la grande majorité des Africains travaillent dans l'agriculture et qu'un nombre disproportionné des agriculteurs sont pauvres, pour réussir à réduire et à supprimer la pauvreté, il faut que les pays africains redoublent d'efforts pour fournir des services de vulgarisation, des crédits publics et des installations d'irrigation.

Enfin, les gouvernements africains ont pris des mesures pour développer des infrastructures physiques efficaces. Mais le peu de progrès enregistrés jusqu'ici se reflète dans les résultats des enquêtes auprès des ménages sur le degré de satisfaction quant à l'adéquation des transports, en particulier des routes. Une moyenne de seulement 7% des ménages ont signalé que le système de transport

Figure 5.17 Opinion des ménages sur l'accès à un logement d'un coût abordable

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

dans leur pays est très bon, 24% estimant qu'il est bon, 25% qu'il est correct, 28% qu'il est mauvais et 17% qu'il est très mauvais. Dans seulement trois des 19 pays (Afrique du Sud, Maurice et Botswana), plus de 50% des ménages ont indiqué que le système de transport est très bon ou bon, alors que dans sept pays (Tchad, Zimbabwe, Ouganda, Burkina Faso, Ethiopie, Gabon et Lesotho), plus de 50% des ménages interrogés ont considéré que le système de transport est mauvais ou très mauvais.

Le niveau d'insatisfaction concernant le réseau routier est encore plus grand que celui pour l'ensemble des transports. Une moyenne de seulement 4% des ménages ont estimé que les routes sont très bonnes, 18% qu'elles sont bonnes, 22% qu'elles sont correctes, 36% qu'elles sont mauvaises et 20% qu'elles sont très mauvaises. C'est seulement à Maurice que plus d'une moitié des ménages interrogés ont indiqué que les routes sont très bonnes ou bonnes. En revanche, dans 14 pays, plus d'une moitié des ménages ont indiqué qu'elles sont mauvaises ou très mauvaises.

Réponse à la pandémie de VIH/sida en Afrique

Le VIH/sida met aussi gravement en péril la gouvernance sur l'ensemble du continent, en entraînant des pertes de capacités humaines, affaiblissant les droits de l'homme et compromettant le développement humain et la sécurité

Au cours des deux dernières décennies, la pandémie de VIH/sida s'est révélée particulièrement dévastatrice dans les pays en développement, remettant gravement en cause leur progrès. L'Afrique est le continent le plus gravement touché: les conditions de vie des communautés se dégradent, les capacités de réalisation personnelle et sociale sont entamées et les gains sociaux et économiques des décennies passées sont annulés. Cette pandémie met aussi gravement en péril la gouvernance sur l'ensemble du continent, en entraînant des pertes de capacités humaines, affaiblissant les droits de l'homme et compromettant le développement humain et la sécurité. Tous les aspects de la vie sociale et économique, y compris l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, les transports, les communications, les entreprises et l'économie, sont menacés. De plus, il y a inévitablement un risque d'effondrement des structures de prestation de services, pourtant fondamentales dans la lutte à grande échelle contre le VIH/sida.

Les statistiques concernant le nombre de décès dus à la pandémie en Afrique sont déjà assez sinistres, mais plus alarmantes encore sont les conséquences prévues sur la société, les communautés et l'État à moyen et à long terme. Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA 2002) estime que quelque 20 millions de personnes ont trouvé la mort depuis l'apparition des premiers cas en 1981. Trente autres millions sont contaminées et la plupart d'entre elles mourront dans les dix prochaines années. Les tendances démographiques de la prévalence du VIH/sida en Afrique varient entre les pays et les régions, mais il est clair que l'épidémie fait payer un lourd tribut aux membres les plus productifs de la société et ceux les plus à même de se reproduire, c'est-à-dire le groupe des 15 à 45 ans. En outre, la prévalence de la contamination au VIH progresse parmi les femmes et jeunes filles, qui tendent à avoir les responsabilités les plus importantes au sein des ménages, y compris les soins à la famille. Dans les pays les plus touchés, le taux de prévalence parmi les 15 à 24 ans est jusqu'à six fois plus important pour les femmes que pour les hommes. Ainsi, le VIH/sida ébranle systématiquement chacune des trois composantes de l'indice de développement humain: la longévité, l'éducation et le niveau de vie. L'espérance de vie a ainsi diminué de façon spectaculaire en Afrique subsaharienne, alors que dans onze pays d'Afrique australe, l'espérance de vie au cours de la prochaine décennie ne devrait atteindre que trente ans environ en l'absence de traitements anti-rétroviraux (OMS 2000).

Les plus forts taux de prévalence du VIH/sida sont observés en Afrique de l'Est et en Afrique australe - en Afrique du Sud, au Botswana et au Kenya. Au Kenya, le taux de contamination est passé de 4,8% en 1990 à près de 13,5% en 2000 et à 15% en 2002. ONUSIDA (2002) a estimé que le taux de contamination des adultes en 2002 variait de 15% au Malawi à pas moins de 39% au Botswana. L'Afrique du Sud, pays où la maladie est de loin la plus répandue, a un taux de contamination chez les adultes de 20% (soit 4,7 millions de personnes vivant avec le VIH/sida), ce qui est le taux le plus élevé du monde. Le taux de contamination en Ethiopie est relativement faible (6,6%), mais c'est l'un de ceux qui

progressent le plus rapidement en Afrique, un adulte sur six en zones urbaines étant porteur du virus (Ministère fédéral de la santé, Éthiopie). Les taux de prévalence en Afrique de l’Ouest et en Afrique centrale sont relativement plus faibles, bien que certains pays enregistrent des taux suffisamment élevés pour appeler une action urgente: Cameroun (12%), Burkina Faso (7,5%) et Nigéria (6%) (voir aussi le tableau 5.1).

Un défi pour la gouvernance

La pandémie de VIH/sida entraîne d’importants problèmes de gouvernance dans les pays africains, notamment:

- L’affaiblissement de la capacité institutionnelle des États africains, car les effectifs sont décimés par la maladie.

De plus, il y a inévitablement un risque d’effondrement des structures de prestation de services, pourtant fondamentales dans la lutte à grande échelle contre le VIH/sida

Tableau 5.1 Prévalence du VIH/sida dans certains pays africains

	Personnes contaminées par le VIH/sida (milliers))	2001 prévalence du VIH/sida chez les adultes (%)	Nombre total d’orphelins du Sida (milliers)
Afrique du Sud	4 700		19,9
Bénin	110	3,8	34
Botswana	300	39,4	69
Burkina Faso	380	7,5	69
Égypte	—	0,0	—
Éthiopie	1 900	6,6	990
Ghana	330	3,4	200
Gambie	8	1,2	5
Kenya	2 300	15,0	890
Lesotho	330	33,5	73
Malawi	780	15,2	470
Mali	100	2,0	70
Maurice	1	0,1	—
Namibie	200	24,4	47
Nigéria	3 200	6,0	1 000
Sénégal	24	0,5	15
Swaziland	150	33,3	35
Tanzanie	1 300		7,8
Ouganda	510	5,0	880
Zambie	1 000		21,1
Zimbabwe	2 000	33,5	780

—non disponible

Source: OCDE et BafD 2003

- Le détournement de ressources rares pour traiter le VIH/sida au détriment des autres besoins fondamentaux de la société.
- La diminution de la formation de capital et de la croissance économique du fait du déclin du capital humain et de la productivité.
- L'aggravation des crises sociales due au démantèlement des familles sous l'effet des décès liés au VIH/sida.
- Les menaces pesant sur la sécurité nationale en raison des taux élevés de contamination dans le personnel militaire.

Certains pays, comme le Sénégal et l'Ouganda, ont engagé des initiatives politiques hardies pour faire face au VIH/sida. L'approche du Sénégal face à ce fléau a été plus préventive et le taux de prévalence dans ce pays est, à 0,5%, un des plus faibles du continent. Le Ministère de la santé a formé avec succès un partenariat avec le Conseil national pour la campagne contre le VIH/sida. Les responsables du gouvernement, de la société civile, des entreprises, des arts et des médias ont récemment lancé de nouvelles actions visant à renforcer l'efficacité du pays dans l'endiguement de la maladie. L'objectif est de maintenir le taux de contamination des adultes à moins de 3%, d'améliorer la qualité de vie des personnes vivant avec le VIH/sida, de réduire l'incidence socio-économique de l'épidémie et d'assurer la disponibilité des traitements anti-rétroviraux et des médicaments contre les infections opportunistes.

*Certains pays, comme le
Sénégal et l'Ouganda, ont
engagé des initiatives
politiques hardies pour faire
face au VIH/sida*

En Ouganda, la détermination dont a fait preuve le gouvernement dans la lutte contre ce problème a conduit à une diminution du taux de contamination. S'étant rendu compte tôt que le VIH/sida est un problème multisectoriel qui ne saurait relever que du Ministère de la santé mais qui doit être pris en charge par les Ministères des finances, de l'éducation, de la planification et de l'agriculture, le gouvernement a lancé des campagnes d'information intensives et massives dans les médias électroniques et la presse imprimée, a établi des agences et organisations d'intervention pour assurer des soins locaux et mener une action de sensibilisation et d'éducation, et a créé en 1991 une Commission ougandaise sur le Sida afin de faciliter et de coordonner les activités sur le Sida dans une perspective multisectorielle (Armstrong 1995). Depuis 1991, la Commission ougandaise sur le sida met en œuvre une stratégie multisectorielle ayant donné des résultats positifs:

- La politique nationale sur le VIH/sida a été formulée et mise en œuvre avec succès.
- Le cadre national de recherche au niveau multisectoriel a été renforcé.
- La capacité des secteurs et des districts de faire face à l'épidémie a été améliorée.
- Des interactions étroites ont été établies aux niveaux global, régional, sectoriel, et des districts pour la réalisation de travaux sur le VIH/sida.
- Les activités de sensibilisation en faveur du programme national contre le VIH/sida ont été intensifiées.
- Les systèmes de collecte et de partage des informations ont été renforcés.

Les pays africains devront faire des choix politiques et stratégiques difficiles pour lutter contre le VIH/sida de la manière la moins coûteuse mais la plus efficiente possible. Accroître les dépenses publiques au titre des traitements et des mesures d'endiguement, décentraliser la solution des problèmes aux niveaux local et communautaire, faire participer un large groupe de parties prenantes (société civile, secteur privé, médias, chefs traditionnels et communauté internationale) aux efforts de lutte contre le Sida et fournir des informations et une éducation adéquates sur le problème, en veillant à maintenir une détermination politique soutenue, sont autant de mesures nécessaires. La communauté internationale a un rôle clef à jouer dans la lutte contre le VIH/sida en Afrique. En plus de l'aide bilatérale et multilatérale des pays développés dans la lutte contre la maladie, les dispositions de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce doivent être assouplies pour des médicaments pouvant sauver des vies comme les anti-rétroviraux afin que les personnes qui en ont besoin puissent y avoir accès plus facilement. Comme le note le PNUD (2003), «dans les pays pauvres, il est fondamentalement impossible de payer au prix international les médicaments qui permettraient de sauver des vies et il est également criminel d'attendre que les personnes pauvres le fassent» (page 8). Des substituts génériques doivent être produits pour des millions de personnes qui sont en train de mourir.

*Les pays africains devront
faire des choix politiques et
stratégiques difficiles pour
lutter contre le VIH/sida de
la manière la moins coûteuse
mais la plus efficiente
possible*

Conclusions

L'efficacité et la responsabilité institutionnelles de l'exécutif et sa performance dans la fourniture de services sociaux de base ont été assez inégales. Si certains pays ont légèrement progressé dans le renforcement des capacités de leur administration et ont ainsi pu améliorer le professionnalisme, l'éthique dans le travail, et l'équité des rémunérations, en évitant aussi l'ingérence politique, la fonction publique est en très mauvaise posture dans la plupart des pays africains. Il faudra que les pays du continent adhèrent davantage aux principes fondamentaux du mérite, de l'aptitude et de la performance pour les recrutements et l'avancement professionnel dans la fonction publique, car les recrutements fondés sur des critères autres que le mérite minent la capacité institutionnelle, contribuent à l'inefficacité, à la médiocrité de la prestation de services et à la corruption et compromettent l'intégrité du service public. En outre, l'exécutif et l'administration devraient coopérer et rechercher un équilibre dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

La remise en cause de l'intégrité d'un grand nombre d'institutions publiques en Afrique complique le problème de la corruption et les efforts visant à l'éliminer. Des mesures à court et à long terme doivent être prises pour encourager davantage de transparence et s'attaquer au problème de la corruption à tous les niveaux de la société. Pour réduire leur vulnérabilité, l'option immédiate consiste à accorder aux institutions une autonomie relative afin de leur permettre de se libérer d'une ingérence politique indue et à améliorer le traitement des agents de la fonction publique. Le recours aux technologies de l'information dans l'administration publique (c'est-à-dire la cybergouvernance) peut aussi jouer un rôle majeur dans

*Les services publics
fournis dans les secteurs
de l'éducation, de la
santé, de l'assainissement,
de l'alimentation en
eau, entre autres, sont
fondamentalement
inadéquats et de mauvaise
qualité dans nombre de pays
africains*

la réduction du pouvoir discrétionnaire de ces agents, en contribuant à limiter le nombre d'étapes administratives nécessaires à tout processus de prestation de service ou de gestion, tout en améliorant simultanément la transparence.

Aux niveaux les plus élevés de l'autorité, les responsables devraient servir de modèle dans la lutte contre la corruption en déclarant les actifs qu'ils possèdent au moment de leur entrée en fonction, en parlant ouvertement et publiquement de la corruption et en imposant de lourdes sanctions aux agents des institutions publiques de réglementation qui se livrent à des pratiques de corruption. Une alliance solide est aussi nécessaire entre le judiciaire, le législatif et les acteurs non étatiques - y compris la société civile, les médias, les partis politiques et le secteur privé - pour surveiller et dénoncer les pratiques de corruption, informer les citoyens de leurs droits et devoirs et encourager les valeurs d'intégrité, de responsabilité et d'honnêteté dans la société. Enfin, les sociétés multinationales et transnationales doivent être davantage sensibilisées et impliquées dans la lutte contre la corruption, veillant à ce que les mécanismes voulus d'obligation redditionnelle soient en place. Les institutions régionales et internationales doivent aussi encourager la mise en œuvre des lois et échanger les meilleures pratiques dans la lutte contre la corruption.

Les services publics fournis dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'assainissement, de l'alimentation en eau, entre autres, sont fondamentalement inadéquats et de mauvaise qualité dans nombre de pays africains. Les gouvernements de ces pays devront consacrer davantage de ressources aux besoins fondamentaux, qu'il est indispensable de satisfaire pour assurer le développement national au sens large. Les partenariats public-privé constituent la nouvelle stratégie pour la fourniture de services dans un grand nombre de pays africains, mais le secteur public a un rôle important à jouer dans la réglementation de la qualité et de l'accessibilité de ces services. L'accès des faibles et des vulnérables doit être garanti, même s'ils ne peuvent pas payer. L'intérêt public doit donc aller de pair avec les considérations de marché lors de la prise de décisions sur la prestation de services en Afrique. En outre, la lutte contre le VIH/sida exige de l'autorité politique qu'elle se rende compte que cette maladie n'est pas un simple problème de santé, mais un problème multidisciplinaire qui peut annuler les modestes progrès réalisés sur la voie du développement national. Ce problème doit se voir accorder une priorité politique urgente et être combattu avec toute la détermination voulue par tous les secteurs de l'administration.

Références

Armstrong, J., 1995. *Uganda's AIDS Crisis: Its Implications for Development*, Discussion Paper 298. Banque mondiale, Washington.

Ayenew, Meheret et Paulos Chanie, 2000. «The Contribution of the Civil Service to Good Governance in Ethiopia: Challenges and Prospects», allocution prononcée à la Conférence régionale de l'Organisation pour la recherche en sciences sociales de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (OSSREA) sur la *Promotion*

de la bonne gouvernance et de la participation plus large de la société civile en Afrique de l'Est et en Afrique australe, du 6 au 8 novembre 2000 à Addis-Abeba.

Banque africaine de développement (BAfD), 2003. *Rapport sur le développement de l'Afrique 2003: Mondialisation et développement de l'Afrique*. Oxford, R.-U.: Oxford University Press.

Barkan, J., 1992. «The Rise and Fall of a Governance Realm in Kenya» dans Goran Hyden et Michael Bratton (Eds.), *Governance and Politics in Africa*.

Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Centre pour le développement démocratique (CDD), 1999. «Ghana Governance and Corruption Survey; Evidence from Households, Enterprises and Officials», Accra.

Christiaensen, Luc, Lionel Demery, et Stefano Paternostro, 2002. «Growth, Distribution and Poverty in Africa: Messages from the 1990s.» Policy Research Working Paper 2810, Banque mondiale, Washington.

Eigen, Peter, 2003. «Nine out of ten developing countries urgently need practical support to fight corruption, highlights new index,» lors du lancement de *Transparency International Corruption Perceptions Index 2003*, Foreign Press Association, 7 octobre, Londres.

Good, Kenneth, 1997. «Accountable to Themselves: Predominance in Southern Africa.» *Journal of Modern African Studies* 35(4): 547–73.

Hyden, Goran, 1992. «Governance and the Study of Politics», dans Goran Hyden et Michael Bratton (Eds.), *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Institute of Educational Research (IER), 2002. Corruption Survey in Ethiopia, Addis-Abeba.

Ministère fédéral de la santé, Gouvernement d'Ethiopie, 2002. *AIDS in Ethiopia*, 4^{ème} édition, octobre, Addis-Abeba.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et BAfD (Banque africaine de développement), 2003. *Perspectives économiques de l'Afrique 2002/2003*. Paris.

Olowu, Dele B., 1999. «Combating Corruption in Economic Crime in Africa: An Evaluation of the Botswana Directorate of Corruption and Economic Crime,» *The International Journal of Public Sector Management*. Londres. Vol. 12, n°. 6 & 7.

Organisation mondiale de la santé (OMS), 2000. "Classement selon l'espérance de vie" Washington et Genève, Suisse.

Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), 2002. *Rapport sur l'épidémie mondiale de Sida*, Genève.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2003. *Rapport sur le développement humain 2003: Les Objectifs du Millénaire pour le développement : Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. New York: Oxford University Press.

Rasheed, Sadig, 1995. "Promoting Ethics and Accountability in African Public Services," dans Sadig Rasheed et David F. Luke (Eds.), *Development Management in Africa*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Transparency International, 2004. *Transparency International Corruption Perceptions Index 2004*, Londres.

Droits de l'homme et État de droit

6

Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit est l'un des principaux indicateurs de la bonne gouvernance. De même, les principes et institutions de base d'une société démocratique - responsabilité, transparence, concertation, égalité, justice, etc - sont indispensables à la garantie des droits de l'homme. Les règles des droits de l'homme, surtout telles qu'elles ont évolué ces soixante dernières années, définissent les valeurs et normes acceptées pour le traitement des individus et des groupes et fixent par conséquent des limites au pouvoir de l'État au niveau national. De même, l'État de droit concerne l'exercice adéquat de l'autorité et du pouvoir par la puissance publique. Il définit les valeurs et les principes fondamentaux de la gouvernance (comme la transparence et la redevabilité) et impose des obligations pour limiter l'usage arbitraire du pouvoir.

Le rôle central des droits de l'homme et de l'État de droit dans la bonne gouvernance et la création d'une société fonctionnelle et démocratique a conduit à l'évolution des normes et règles universellement acceptées pour la mise en pratique de ces droits. Des législations, conventions et accords internationaux sur les droits de l'homme ont été adoptés et transposés dans les lois nationales. Les constitutions et institutions nationales de nombreux pays ont été développées pour protéger et promouvoir les droits de l'homme et l'État de droit. Le statut de l'individu et des groupes, les limites d'une conduite acceptable de l'État et du gouvernement, la protection internationale des segments vulnérables et marginalisés de la société et l'interdiction de certains crimes particulièrement ignobles sont autant d'aspects indissociables des droits de l'homme.

L'ensemble des droits de l'homme témoigne de l'interdépendance cruciale des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques. La plupart des pays africains ont signé ou ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ou y ont adhéré, et ont consacré ces droits et la primauté du droit dans leur constitution et leurs autres législations en tant que principes essentiels de l'organisation de leur société. Par le biais de l'Union africaine et d'autres instruments et initiatives au niveau régional, les pays africains ont aussi affirmé la pertinence de ces deux concepts et se sont engagés à maintenir l'État de droit, à protéger et à encourager les droits humains fondamentaux contenus dans les traités et leur constitution nationale et à appliquer les principes de bonne gouvernance.

La bonne gouvernance exige le respect des droits de l'homme, l'application des règles et normes acceptées, comme la présentation de rapports, l'établissement

*Le non respect des droits de
l'homme et de la primauté
du droit nuit à la bonne
gouvernance et entraîne
des risques de conflit, de
désordre et d'anarchie*

Si les pays africains ont souscrit dans une très large majorité à la plupart des normes et règles internationales et régionales dans le domaine des droits de l'homme, ont ratifié bon nombre de traités importants et ont consacré ces normes et principes dans leur constitution et leur législation nationales, un retard important demeure pour ce qui est de la mise en œuvre de ces droits

des institutions requises (tribunaux et commissions des droits de l'homme) et la continuité de la mise en œuvre. Le non respect des droits de l'homme et de la primauté du droit nuit à la bonne gouvernance et entraîne des risques de conflit, de désordre et d'anarchie.

Le présent chapitre examine la situation en matière de droits de l'homme et d'État de droit en Afrique, en s'appuyant dans une large mesure sur les résultats des études réalisées dans les pays couverts par le projet. La première section décrit les cadres internationaux et régionaux des droits de l'homme dans le contexte africain et passe en revue les engagements et les obligations normatives auxquels les pays ont souscrit. La deuxième examine la situation des droits de l'homme sur le continent et s'efforce de mettre en évidence et d'analyser les principaux problèmes rencontrés. La troisième propose des stratégies pour améliorer cette situation au moyen d'actions simples que les pays peuvent prendre, individuellement ou collectivement, pour établir un régime plus favorable au respect des droits de l'homme et des normes établies à cet égard dans tous les segments de la société.

Le cadre des droits de l'homme en Afrique

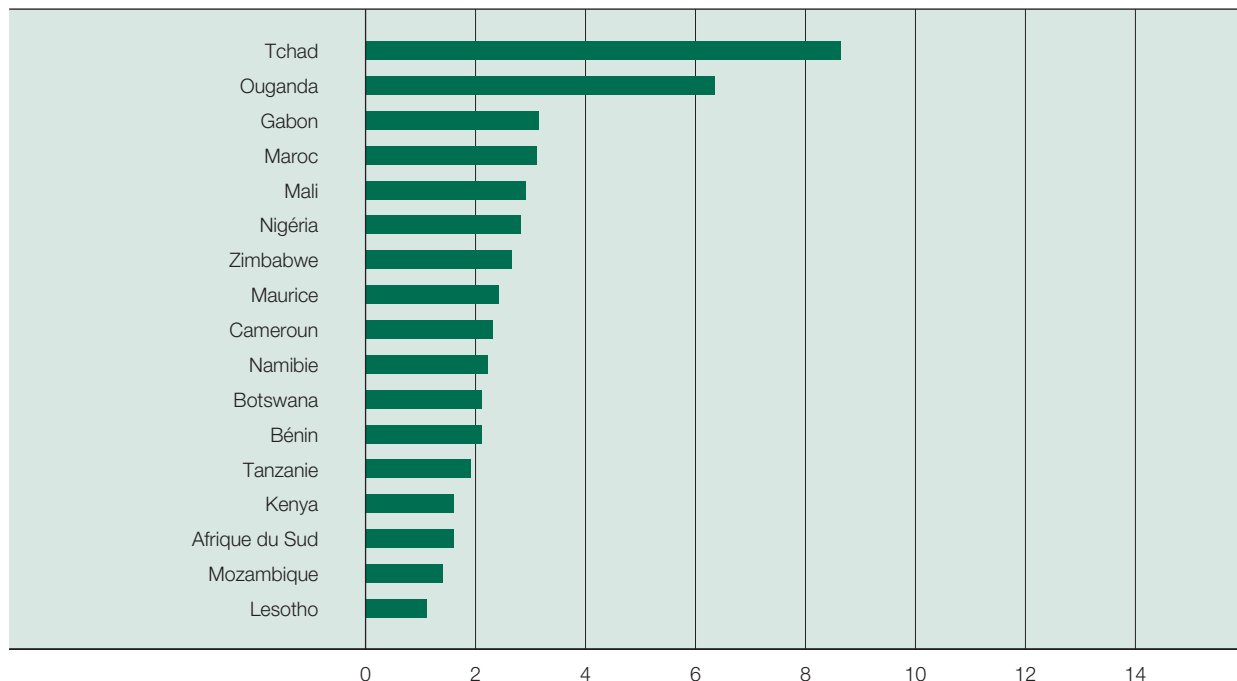
Les règles des droits de l'homme sont de mieux en mieux définies et leur portée a été élargie aux domaines économiques, sociaux, politiques, civils et culturels. Elles reposent aussi sur la reconnaissance internationale des exigences minimales d'une vie dans la dignité. Les droits de l'homme visent à assurer l'égalité fondamentale de tous et contribuent à identifier les personnes et les institutions ayant une responsabilité particulière à cet égard.

Si les pays africains ont souscrit dans une très large majorité à la plupart des normes et règles internationales et régionales dans le domaine des droits de l'homme, ont ratifié bon nombre de traités importants et ont consacré ces normes et principes dans leur constitution et leur législation nationales, un retard important demeure pour ce qui est de la mise en œuvre de ces droits. Des progrès ont été faits, mais l'application des règles des droits de l'homme reste à la traîne par rapport à l'effort important consenti pour ratifier les traités et les conventions ainsi qu'aux déclarations publiques et à la rhétorique des dirigeants africains dans ce domaine. Il s'agit donc de combler cet écart et de faire des droits de l'homme une réalité dans tous les domaines de la vie, en particulier pour les groupes les plus vulnérables de la société.

La majorité des ménages interrogés ont estimé que les droits de l'homme ne constituent pas un problème national grave par rapport à la pauvreté, au chômage et à la corruption, par exemple. Une moyenne de seulement 3% environ des ménages dans l'ensemble des pays a indiqué que c'était le problème le plus grave, avant la pauvreté, le chômage et la corruption. En termes relatifs, toutefois, l'Ouganda et le Tchad sont les pays où le plus fort pourcentage de ménages interrogés a considéré que les violations des droits de l'homme constituent le problème le plus grave du pays (figure 6.1). De manière générale, les violations

Figure 6.1 Ménages estimant que les violations des droits de l'homme sont le problème national le plus grave

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Note: Les autres options étaient la corruption, l'inefficacité des services publics, le chômage, la pauvreté, le VIH/sida, la criminalité et le manque de sécurité.

Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

des droits de l'homme ont été classées au-dessous des autres options, avec toutefois des variations régionales (voir aussi la figure 5.10).

Les dirigeants africains ont réaffirmé leur attachement aux droits de l'homme et à l'État de droit dans l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA), la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et le gouvernement d'entreprise du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le mémorandum d'accord sur le Mécanisme africain d'examen par les pairs, entre autres. L'engagement des dirigeants africains à l'égard des droits de l'homme est mis en évidence dans la Déclaration adoptée lors de la trente-huitième session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement, qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud), le 8 juillet 2002 (encadré 6.1). L'Acte constitutif de l'UA déclare que l'un des objectifs de l'Union est de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et à d'autres instruments internationaux pertinents. Parmi les Principes directeurs de l'UA figurent le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'État de droit et d'une bonne gouvernance.

Encadré 6.1 Le NEPAD réaffirme le respect des droits de l'homme en Afrique

«Eu égard à l'histoire récente de l'Afrique, la garantie des droits de l'homme doit se voir accorder toute l'urgence qu'elle mérite. L'un des critères sur la base desquels on juge de la qualité d'une démocratie est la protection accordée à chaque citoyen et aux groupes vulnérables et défavorisés. Les minorités ethniques, les femmes et les enfants sont les premières victimes des conflits qui font rage sur le continent aujourd'hui. Nous nous engageons à faire davantage pour promouvoir la cause des droits de l'homme en Afrique de manière générale et, plus précisément, pour mettre fin à l'infamie que représente le sort réservé aux femmes, aux enfants, aux handicapés et aux minorités ethniques dans les situations de conflit».

Source: NEPAD 2002

Si la Déclaration du Millénaire, le NEPAD, la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique et d'autres initiatives sont techniquement, mais pas légalement, contraignantes, il s'agit d'engagements politiques importants qui témoignent d'une plus grande prise de conscience de la nécessité impérieuse de respecter les droits de l'homme pour surmonter les défis socioéconomiques et politiques. Le cadre relatif aux droits de l'homme reflète l'interdépendance cruciale des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques.

Le cadre des droits de l'homme en Afrique trouve son origine dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui s'inspire dans une large mesure des autres instruments internationaux sur les droits de l'homme. La Charte est différente des autres instruments internationaux et régionaux en ce sens qu'elle ne fait pas de distinction entre droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels. Elle introduit aussi le concept de droits et de devoirs des peuples. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui a été adoptée en juillet 2003 en tant que premier instrument de l'UA sur les droits de l'homme, et le Protocole à la Charte africaine relatif aux droits des femmes en Afrique, qui est entré en vigueur en novembre 1999, complètent le cadre des droits de l'homme en Afrique.

Deux documents essentiels, la Déclaration et le Plan d'action de Grand Bay (1999) et la Déclaration de Kigali sur les droits de l'homme en Afrique (2003) marquent des étapes essentielles dans la définition du programme de l'UA dans ce domaine, définissant les principaux enjeux auxquels le continent est confronté en matière de droits de l'homme et proposant des actions concrètes. Les autres traités et décisions des chefs d'État et de gouvernement africains aux niveaux continental et régional pouvant être inclus dans l'ensemble des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme sont notamment la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, la Convention de l'UA sur la corruption et la Convention d'Alger sur le terrorisme.

Alors que les instruments relatifs aux droits de l'homme se multiplient, les mécanismes régionaux visant à promouvoir et à mettre en œuvre ces droits restent

déficients. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, organisme indépendant chargé de surveiller l'application des dispositions de la Charte africaine, n'est toujours pas à même de s'acquitter pleinement de ses fonctions en raison de plusieurs facteurs.

Le Comité africain d'experts indépendants sur les droits et le bien-être de l'enfant a été créé dans le cadre de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, mais l'insuffisance de ses ressources ne lui a permis jusqu'ici que de réaliser des opérations limitées, malgré la situation alarmante des enfants en Afrique. Une Cour des droits de l'homme et des peuples fondamentaux est mise en place pour lutter contre l'impunité et offrir aux victimes des violations des droits de l'homme les recours que leur refusent les autorités judiciaires nationales mal équipées ou réticentes. La Charte établissant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est en cours de ratification par le nombre requis de membres de l'UA et les modalités d'établissement de cette instance sont actuellement à l'étude¹.

*Alors que les instruments
relatifs aux droits de
l'homme se multiplient, les
mécanismes régionaux visant
à promouvoir et à mettre
en œuvre ces droits restent
déficients*

Situation des droits de l'homme et État de droit

En général, les études et analyses font apparaître une situation complexe. De toute évidence, des progrès importants ont été réalisés ces 40 à 50 dernières années dans l'acceptation des droits de l'homme en Afrique. Les pays africains ont ratifié presque tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et ont affirmé leur attachement aux droits de l'homme internationaux dans divers forums, mais d'importants problèmes demeurent au niveau de la mise en œuvre. L'universalité des droits de l'homme reste un concept formel, sans application concrète. Les inégalités et les injustices à l'encontre des femmes et des enfants sont généralisées, tout comme le racisme et la discrimination ethnique.

Acceptation des droits de l'homme et de la primauté du droit

Le principe de la primauté du droit est généralement respecté dans la plupart des pays, où il existe aussi un assez grand attachement à la garantie des droits de l'homme. Par exemple, en Namibie, au Botswana, en Afrique du Sud, au Ghana, à Maurice, au Lesotho et au Sénégal, l'adhésion à l'État de droit est très forte, alors qu'en Zambie, en Ouganda, au Mali, au Nigéria, au Burkina Faso et au Malawi, les experts se sont interrogés sur la volonté des organismes gouvernementaux de respecter la primauté du droit. Dans l'ensemble, les gouvernements africains ne violent pas systématiquement les libertés fondamentales de la population comme cela est arrivé par le passé; la plupart des violations sont plutôt le résultat d'un dysfonctionnement administratif impliquant une négligence ou un silence coupable.

Il est aussi très rare que quelqu'un conteste la pertinence des droits de l'homme. La rhétorique politique des dirigeants africains sur les droits de l'homme le confirme clairement. Au niveau politique, des progrès significatifs ont été faits concernant les problèmes relatifs à ces droits. L'incorporation des droits de l'homme dans l'Acte constitutif de l'UA constitue une affirmation sans équivoque de leur importance dans le programme d'action régional. Cette importance a aussi été

reconnue par le NEPAD et la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique.

Constitutions et législations nationales

Les principes de base de la Déclaration universelle des droits de l'homme sont réaffirmés dans la plupart des constitutions nationales et incorporés dans les législations nationales. Les dispositions détaillées sur les droits de l'homme contenues dans les constitutions africaines représentent l'expression nationale des droits contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Assemblée générale de l'ONU 1966a, 1966b). Les constitutions de tous les pays africains garantissent les droits civils et politiques de tous les citoyens ainsi que les valeurs démocratiques de dignité humaine, égalité et liberté. Pour ce qui est des droits fondamentaux, elles garantissent sans réserve le droit à l'égalité devant la loi, à la dignité humaine et à l'inviolabilité de l'individu. Elles interdisent toutes les formes de traitement et d'exploitation abusifs, notamment l'esclavage, la torture et les punitions dégradantes. En outre, elles garantissent le droit à un procès équitable, y compris le droit d'être entendu, d'interjeter appel, d'être présumé innocent, d'être défendu par un avocat de son choix et d'être jugé dans un délai raisonnable par un tribunal impartial. Dans la pratique, toutefois, l'équilibre des pouvoirs tend à être faussé en faveur de l'État.

Les constitutions africaines reconnaissent souvent que les droits et libertés fondamentaux de l'individu sont inhérents et ne sont pas accordés par l'État. Elles considèrent que ces droits doivent être respectés, défendus et garantis par tous les organes et organismes gouvernementaux et par tous les individus. La liberté est ainsi protégée en tant que principe général recouvrant tous les droits et intérêts de l'homme et de la femme dans une société libre et démocratique. Certaines constitutions nationales, comme celle de l'Afrique du Sud, vont plus loin et incluent les droits socioéconomiques parmi les droits pouvant donner lieu à un recours judiciaire.

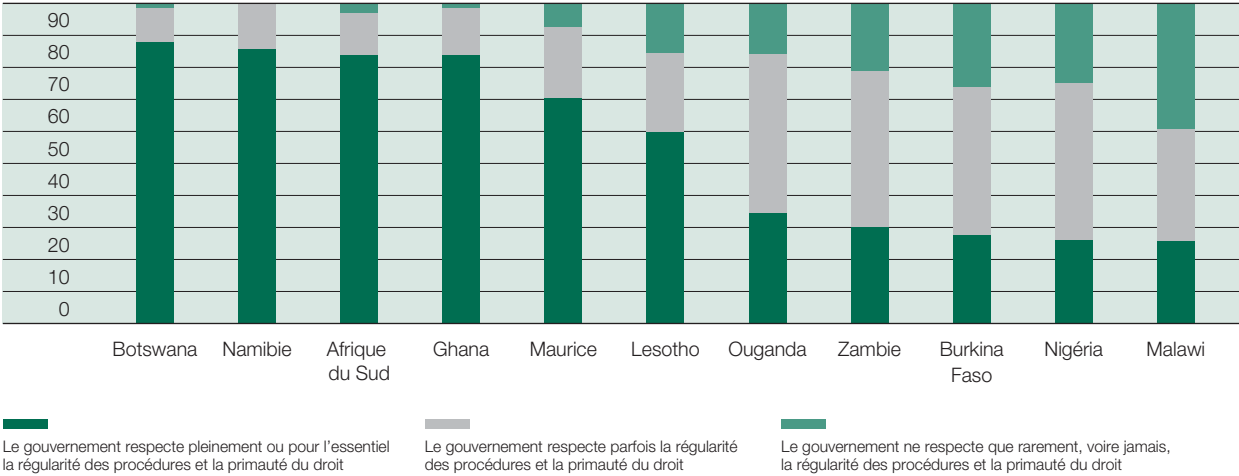
Les constitutions nationales assurent également l'égalité de tous devant et en vertu de la loi dans les domaines politique, économique, sociale et culturel ainsi qu'une protection égale de la loi pour tous les citoyens. Par exemple, la Constitution tanzanienne était jugée déficiente en termes d'égalité devant la loi car elle n'interdisait pas la discrimination sur la base du sexe dans l'application du droit coutumier. Cette déficience a été corrigée par un amendement constitutionnel en 2000.

Un aspect problématique est qu'un grand nombre de constitutions africaines contiennent une disposition prévoyant qu'un droit est reconnu dans la mesure de la conformité à la loi («*law-back clause*»), ce qui limite les droits de l'homme puisque certains droits ne sont pas garantis dans certaines situations, par exemple lorsqu'il en va de la sécurité nationale. Ce type de disposition fait généralement l'objet d'une utilisation abusive.

Dans l'ensemble, les gouvernements africains ne violent pas systématiquement les libertés fondamentales de la population comme cela est arrivé par le passé; la plupart des violations sont plutôt le résultat d'un dysfonctionnement administratif impliquant une négligence ou un silence coupable

Figure 6.2 Opinion des experts sur le respect par le gouvernement de la régularité des procédures et de la primauté du droit

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Points de vue de la population

La plupart des rapports nationaux donnent à penser que la population des pays africains est satisfaite de la façon dont les constitutions nationales établissent les paramètres du pouvoir de l'État, la portée des droits des citoyens et les contre-pouvoirs. Cependant, on peut s'interroger sur la mesure dans laquelle les droits prévus dans la Constitution sont respectés par les dirigeants et protégés par les organismes gouvernementaux, en particulier les tribunaux et les organismes chargées de faire appliquer la loi.

D'après l'enquête auprès des experts, le respect par les dirigeants de la régularité des procédures et de la primauté du droit est relativement satisfaisant. Au Botswana, en Namibie, en Afrique du Sud, au Ghana, à Maurice et au Lesotho, au moins la moitié des experts interrogés ont indiqué que les dirigeants respectent totalement ou essentiellement la primauté du droit et la régularité des procédures; la majorité a indiqué que le gouvernement respecte parfois la primauté du droit et la régularité des procédures en Ouganda, en Zambie, au Burkina Faso et au Nigéria, alors que 40% des personnes interrogées au Malawi ont considéré que les dirigeants respectent rarement ces deux éléments (figure 6.2). En moyenne dans l'ensemble des pays couverts par le projet, près de 30% ont indiqué que le gouvernement respecte pleinement ou pour l'essentiel la loi, alors que 46% ont estimé qu'il le fait parfois et quelque 24% ont indiqué qu'il le fait rarement, voire jamais.

Un grand nombre de dirigeants violent encore la constitution, ordonnent la détention de citoyens et d'opposants politiques sans procès, interdisent les démon-

D'après l'enquête auprès des experts, le respect par les dirigeants de la régularité des procédures et de la primauté du droit est relativement satisfaisant

L'efficacité dans la lutte contre les violations des droits de l'homme peut être évaluée à l'aune du respect des droits civils et politiques par les organismes chargés de faire appliquer la loi et par les institutions de surveillance

trations et manifestations légales de la population et s'opposent aux rassemblements des citoyens en invoquant des raisons de sécurité futiles ou en insistant pour qu'une autorisation soit demandée, qui ne sera peut-être pas accordée. Toutes ces actions portent atteinte aux droits civils et politiques fondamentaux.

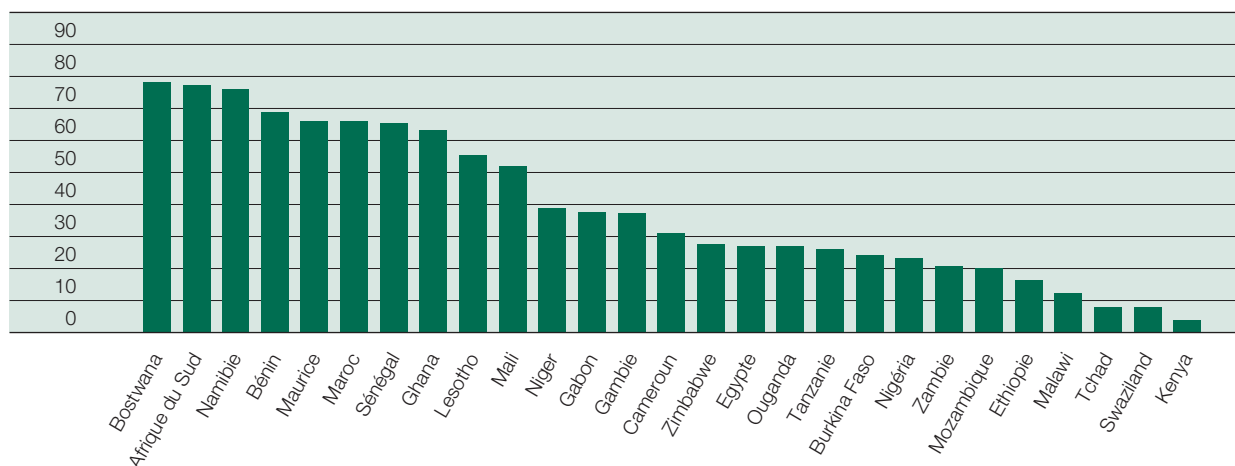
Si le Kenya, le Swaziland, le Tchad, le Malawi, l'Éthiopie, le Mozambique, la Zambie, le Nigéria, le Burkina Faso, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe ont des dispositions constitutionnelles élaborées et plusieurs institutions pour protéger les droits de l'homme, moins de 30% des experts interrogés ont indiqué que ces droits sont toujours ou généralement respectés (figure 6.3). En Égypte, par ailleurs, le cadre juridique pour la protection des droits de l'homme est encore très déficient, avec des cas signalés de violation de ces droits.

Violations commises par les organismes chargés de faire appliquer la loi

L'efficacité dans la lutte contre les violations des droits de l'homme peut être évaluée à l'aune du respect des droits civils et politiques par les organismes chargés de faire appliquer la loi et par les institutions de surveillance. Dans nombre de pays africains, très peu d'informations transpirent sur les violations des droits de l'homme commises dans les prisons, par exemple, ce qui témoigne d'une surveillance médiocre de la conduite des directeurs de prison et des conditions de vie des prisonniers. Les prisons sont souvent surpeuplées et n'ont que des systèmes d'évacuation des eaux usées défectueux, d'où la prolifération de maladies comme la typhoïde, la dysenterie et la tuberculose. D'après le rapport de pays, les prisons au Sénégal sont mal équipées et obsolètes, la plupart datant de l'époque coloniale. Elles sont aussi surpeuplées. La prison Liberté IV à Dakar, par exemple, abrite 700 détenus dans des installations conçues pour en ac-

Figure 6.3 Experts estimant que les droits civils et politiques prévus dans la constitution sont toujours ou généralement respectés

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

cueillir 100. Au Mali, la Maison centrale d'arrêt de Bamako, construite dans les années 30 pour accueillir 400 à 450 détenus, en abrite quelque 1 400 détenus, dont 1 100 prévenus attendent d'être jugés et 270 environ sont condamnés. Outre le surpeuplement, les installations médicales sont souvent inadéquates et l'approvisionnement alimentaire limité.

En Afrique du Sud, le rapport de la Direction indépendante des plaintes de 2001 notait que la torture et le mauvais traitement des suspects par la police constituaient toujours un problème grave. Il signalait 650 décès en détention comme suite à des actions de la police en 2001. Dans certains des pays couverts par l'enquête, la torture reste systématique et généralisée dans l'ensemble des centres de détention, les autorités ne procédant pas à des enquêtes rapides et approfondies. Les méthodes les plus couramment utilisées seraient les décharges électriques, les coups, la suspension par les poignets ou les chevilles et diverses formes de torture psychologique, notamment les menaces de mort, de viol ou d'abus sexuel. Les victimes de tortures viennent de tous les milieux et on trouve parmi elles des activistes politiques et des personnes faisant l'objet d'une enquête pénale.

Le non respect des droits de l'homme par les forces de sécurité est généralement attribué à l'insuffisance de la formation et à la méconnaissance des règles des droits de l'homme aux niveaux national et international. En fait, 32,5% des experts dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont signalé qu'à leur avis la police n'était pas suffisamment formée, alors que 26% ont estimé qu'elle l'était. C'est seulement au Sénégal qu'une majorité des experts interrogés ont indiqué que les agents de police sont adéquatement formés pour s'acquitter de manière efficiente de leurs tâches. Le Tchad, l'Éthiopie et le Nigéria ont reçu des notes peu satisfaisantes dans l'enquête des experts sur la nature et la qualité de la formation donnée aux agents de police pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leur mission dans ces pays.

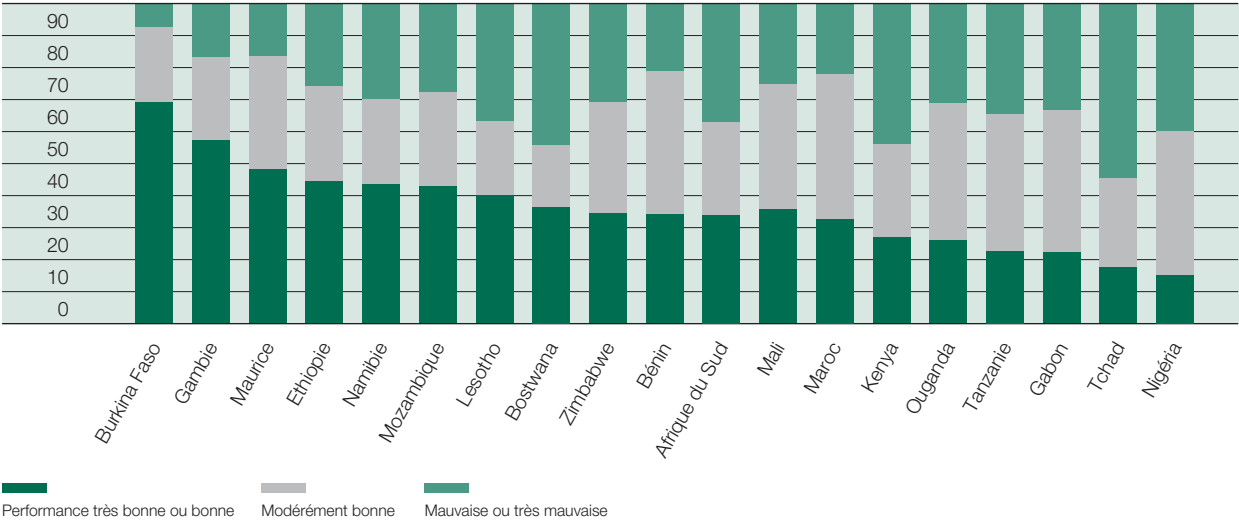
Les études réalisées ont aussi permis de constater que les institutions chargées de protéger les droits et les libertés n'ont pas répondu aux attentes des citoyens. De ce fait, dans certains pays, le public a perdu confiance dans ces institutions et ne considère pas qu'elles ont beaucoup de crédibilité et d'intégrité. La performance de la police dans les pays étudiés est généralement mauvaise. Si au Burkina Faso, en Gambie et à Maurice, elle est considérée comme assez bonne, au Nigéria, au Tchad, au Gabon, en Tanzanie, en Ouganda et au Kenya, les ménages interrogés ont considéré que la performance de la police était médiocre ou lamentable (figure 6.4).

En fait, nombre de rapports de pays constatent qu'un grand nombre de citoyens signalent les infractions aux groupes communautaires et non à la police car ils pensent que ces groupes sont mieux à même de résoudre leurs problèmes. Entre 38% et 71% des ménages interrogés en Tanzanie, au Mozambique, au Lesotho et en Ouganda ont préféré signaler leurs problèmes ou faire part de leurs plaintes aux chefs communautaires plutôt qu'à la police (figure 6.5). L'inefficacité de la police est démontrée par le point de vue du public sur les aspects suivants: la crimi-

Dans l'ensemble des pays couverts par le projet, 32,5% des experts ont signalé qu'à leur avis la police n'était pas suffisamment formée, alors que 26% ont estimé qu'elle l'était

Figure 6.4 Opinion des ménages sur la performance de la police

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



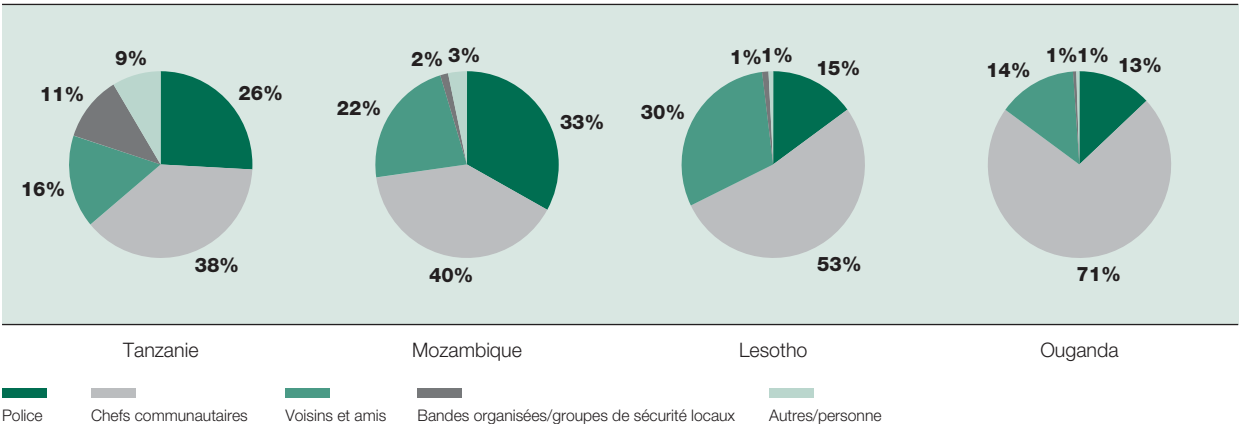
Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

nalité en tant que problème national, la représentativité de la police, la médiocrité de la formation et des équipements de la police et le niveau de corruption.

Dans nombre de pays, la population considère encore la criminalité comme un problème national grave, après la pauvreté, le chômage et la corruption (voir aussi figure 2.7). Au Botswana, à Maurice et en Afrique du Sud, plus de 10% des

Figure 6.5 Opinion des ménages sur les personnes à contacter pour demander de l'aide en cas d'infraction en Tanzanie, au Mozambique, au Lesotho et en Ouganda

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Encadré 6.2 Des groupes de vigiles civils remplacent la police dans la lutte contre la criminalité dans certains pays

Dans nombre de pays africains, les citoyens ont perdu confiance dans la police et les autres organismes de sécurité pour assurer leur protection adéquate contre la criminalité et les autres violations des droits de l'homme. Cette situation a conduit à la constitution de groupes de vigiles. Au Nigéria, en Afrique du Sud et en Tanzanie, ces groupes sont devenus très populaires pour assurer la sécurité dans les quartiers, remplaçant pratiquement la police dans sa fonction de sécurité publique. Malheureusement, la violence, la brutalité et la violation des droits fondamentaux caractérisent les activités de certains groupes de ce type, qui dispensent souvent une «justice» brutale et instantanée aux suspects.

Source: Rapports nationaux

experts interrogés ont estimé que la criminalité était le problème national le plus grave, contre 3% ou moins au Cameroun et au Gabon. Comme pour les autres institutions publiques, une force de police qui n'est pas représentative du pays se trouve en porte-à-faux par rapport à certains segments de la population, ce qui peut nuire à la performance. Au Cameroun, en Zambie, au Nigéria et en Afrique du Sud, la composition de la police est considérée comme représentative du pays, alors qu'au Tchad elle ne l'est pas. Pour ce qui est des équipements, une moyenne de 57% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les agents de police ne sont pas adéquatement équipés pour s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace; seulement 17% ont considéré qu'ils sont adéquatement ou raisonnablement bien équipés. Dans certains pays, cette situation a conduit à l'apparition de groupes de vigiles civils qui assurent sécurité et protection à ceux qui ont perdu confiance dans la police (encadré 6.2).

Les études réalisées ont aussi permis de constater que les institutions chargées de protéger les droits et les libertés n'ont pas répondu aux attentes des citoyens

Le pouvoir donné aux agents de police de fouiller, arrêter et détenir des suspects découle généralement de la législation nationale et ne peut être exercé que dans des circonstances limitées et précisément définies. La police peut interroger les suspects avant et après leur arrestation, mais, dans la plupart des pays, elle a tendance à arrêter d'abord et à enquêter après. L'extorsion d'aveux est aussi souvent fortement privilégiée au détriment d'une enquête en bonne et due forme, la police utilisant fréquemment pour ce faire des méthodes illégales, y compris des sévices physiques.

Dans nombre de pays africains, les services de police ont des ressources très insuffisantes en termes d'effectifs, d'installations de formation et de logistique. En fait, dans les pays couverts par le projet, seulement 8,5% des experts ont signalé que la police était adéquatement équipée pour s'acquitter de ses fonctions de façon efficace, alors que la grande majorité (72%) ont estimé qu'elle était mal équipée ou pas équipée du tout. Au Sénégal, par exemple, on compte un agent de police pour 3 500 habitants et au Ghana un officier de police pour 1 218 ha-

bitants. Ces rapports sont encore loin de la norme fixée par l'Organisation des Nations Unies de un agent de police pour 500 habitants. Le Botswana, toutefois, a un rapport police-population encourageant, d'un agent pour 277 habitants.

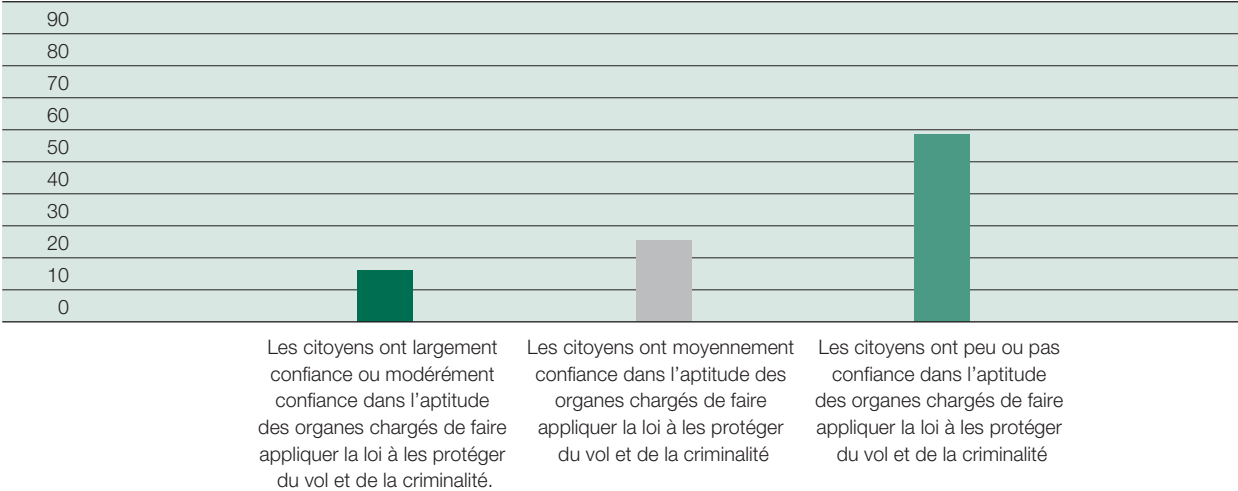
En fait, près de 60% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les citoyens n'ont que peu confiance ou n'ont aucune confiance dans les organismes chargés de faire appliquer la loi

Comme suite à la recrudescence de la criminalité violente dans nombre de pays, les rapports faisant état de pratiques de harcèlement par la police, du recours excessif à la force, de détentions illégales et de corruption sont devenus courants. La police - et les autres organismes chargés de faire appliquer les lois - respectent rarement les droits civils et politiques, d'où le peu de confiance qu'ils inspirent. En fait, près de 60% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les citoyens n'ont que peu confiance ou n'ont aucune confiance dans les organismes chargés de faire appliquer la loi (figure 6.6).

Les exemples d'abus des droits par les organismes chargés de faire appliquer la loi sont nombreux. Par exemple, en 2001, la police kenyane a procédé à l'exécution extrajudiciaire de sept suspects, de sang froid et en public, après les avoir poussés hors d'un bus à Nairobi. Au Nigéria, les membres des forces de sécurité se sont rendus coupables de nombreuses exécutions extrajudiciaires, notamment une série de massacres par les militaires dans l'État de Benue. Au Burkina Faso, près de 100 allégations de meurtres extrajudiciaires de criminels suspects ont été présentées en 2002, ce qui a conduit *Amnesty International* à demander une enquête. Au Botswana, dans le cadre de l'effort fait pour combattre l'aggravation de la criminalité, la police a adopté des réformes pour remédier à ce problème (encadré 6.3).

Figure 6.6 Opinion des experts sur la confiance des citoyens dans les organes chargés de faire appliquer la loi pour les protéger contre le vol et la criminalité

Pourcentage des experts interrogés, moyenne dans les pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance.

Encadré 6.3 La protection des droits de l'homme est renforcée au Botswana grâce à des réformes de la police

Le service de police du Botswana est plus accessible que jamais maintenant que des réformes fondamentales ont été réalisées pour améliorer son efficacité et son champ d'action:

Son nom a été changé de «Force de police du Botswana» en «Service de police du Botswana».

- Les postes de police ne s'appellent plus «Bureaux des inculpations» mais «Centres de services communautaires».
- Des techniques d'efficacité institutionnelle, comme des examens de l'organisation et de la gestion, la constitution d'équipes d'amélioration des tâches et des systèmes de gestion des performances pour gérer le service, ont été mises en place.
- Un poste de coordonnateur de l'amélioration de la performance, qui sera confié à un officier de police senior ayant le rang de commissaire de police assistant, a été créé.
- Une déclaration de mission a été établie pour le service de police, qui prévoit notamment un service de qualité, la réduction de l'incidence et de la crainte de la criminalité, la promotion de la paix, de la sécurité et de la sûreté et l'établissement de partenariats avec la communauté.

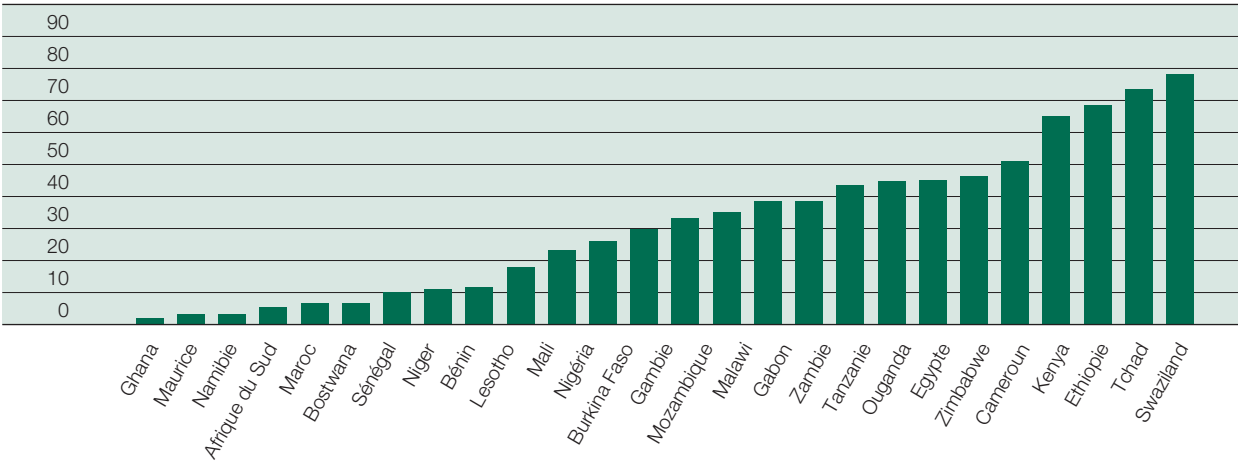
Source: Rapport de pays du Botswana

Droits civils et politiques

La protection des droits politiques reste aussi un problème conflictuel dans les pays africains. Nombre de pays ne respectent pas toujours les droits et les libertés civiles qui sont clairement définis par la constitution, en particulier dans les situations politiques difficiles. Plusieurs pays africains ont tenu des élections présidentielles ou parlementaires au cours de la dernière décennie, qui ont pour la plupart été caractérisées par des pratiques d'intimidation et un truquage des votes flagrant et généralisé. Des pratiques d'intimidation ont aussi été alléguées lors des élections au Bénin et au Tchad, alors que les élections générales de 2003 au Nigéria ont donné lieu à un contentieux. Les élus en place sont souvent accusés d'utiliser leur pouvoir existant pour gagner des voix. Le harcèlement des journalistes et des rédacteurs en chef, l'autocensure et l'inégalité dans l'accès aux médias s'intensifient toujours à mesure que la date des élections approche. Les partisans des candidats de l'opposition sont souvent menacés et harcelés.

Dans beaucoup de pays, les mécanismes qui permettraient de protéger efficacement les droits des citoyens dans le processus électoral soit ne sont pas en place soit ne sont pas garantis. Bien que des progrès modestes aient été faits dans nombre de pays, la population doute encore de la crédibilité et de l'intégrité de l'autorité électorale et de son aptitude à procéder à des élections libres, justes et transparentes, ce qui pourrait mettre ses droits en péril. Par exemple, au Cameroun et au Kenya (avant 2002), en Ethiopie, au Tchad et au Swaziland, plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que l'autorité électorale est rarement, voire jamais, impartiale et transparente dans ses activités ou est contrôlée et utilisée par l'administration en place (figure 6.7).

Figure 6.7 Experts estimant que l'autorité électorale est rarement, voire jamais, impartiale et transparente
 Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Les violations les plus graves des droits de l'homme en Afrique tendent à être liées à l'exercice des droits politiques, en particulier le droit d'opposition et la liberté d'association

Les violations les plus graves des droits de l'homme en Afrique tendent à être liées à l'exercice des droits politiques, en particulier le droit d'opposition et la liberté d'association. Les critiques des actions et des politiques du gouvernement sont souvent considérées comme un défi à l'autorité existante. Un désaccord ouvert avec le gouvernement sur les problèmes clefs de gouvernance est considéré comme non patriotique et est souvent violemment réprimé. D'après le rapport national du Mali, les violations les plus graves des droits fondamentaux par les organismes gouvernementaux sont notamment l'emprisonnement illégal et le refus de se faire assister par un avocat. Dans certains pays, le gouvernement continue d'utiliser des tribunaux militaires, des lois répressives et des arrestations et persécutions arbitraires pour limiter la liberté politique.

La déclaration de l'état d'urgence dans un pays permet l'arrestation de suspects, de membres de leur famille et de connaissances parce qu'ils sont soupçonnés de présenter un risque pour la sécurité ou d'avoir commis un délit politique. Ils peuvent être maintenus en détention préventive pendant une longue période. En outre, la guerre contre le terrorisme a conduit nombre de pays africains à passer des lois antiterroristes. Si ces dispositions sont louables dans la lutte contre le terrorisme, qui exige un effort collectif, elles ont donné dans certains cas de nouveaux instruments pour pourchasser les opposants politiques et limiter les libertés civiles. Il suffit au gouvernement de décréter qu'un groupe ou un membre de l'opposition est affilié à une organisation terroriste pour pouvoir détenir, torturer ou exécuter sans procès des individus.

Les opposants politiques continuent d'être arrêtés dans plusieurs pays africains bien que la liberté de constituer des partis politiques soit inscrite dans la constitution. Les organisations de défense des droits de l'homme restent l'un des

segments les plus dynamiques de la société civile en Afrique, mais elles sont constamment limitées dans leur action par les organismes publics de sécurité.

Dans de nombreux pays africains, les dispositions constitutionnelles pour la protection des droits et des libertés politiques et civils sont adéquates, mais les gouvernements les violent régulièrement. Les gouvernements en question ne témoignent ni de la volonté ni de la détermination nécessaires au respect de ces droits et libertés. Des cas d'exécution extrajudiciaire et de dissolution des rassemblements politiques ont été signalés dans plusieurs pays. Dans certains d'entre eux, les personnes interrogées dans le cadre des enquêtes ont été unanimes à considérer que le système juridique n'est pas efficace dans la protection des droits humains et politiques et qu'il ne garantit pas les droits et liberté des citoyens de manière égale. Un nombre comparable de personnes interrogées ont aussi indiqué que la violence à l'égard des femmes ne donne que parfois lieu à des mesures de suivi rapides (comme on le verra ci-après).

Droits économiques, sociaux et culturels

Conformément aux tendances observées ailleurs, peu d'attention a été accordée aux droits économiques, sociaux et culturels. C'est peut-être là un domaine où un débat se poursuit quant à la pertinence des droits fondamentaux. Cependant, dans certains pays, les droits culturels et sociaux peuvent s'exprimer. En Afrique du Sud, par exemple, la constitution encourage et protège les droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques. On compte ainsi environ onze langues locales reconnues par la constitution sud-africaine, qui peuvent être utilisées dans les fonctions officielles. En Éthiopie, des droits culturels et linguistiques sont conférés aux unités de la Fédération, les États régionaux, sur la base du principe du «fédéralisme ethnique» appliqué par le pays.

Pour ce qui est des droits sociaux, les droits des groupes marginalisés comme les enfants et les personnes handicapées sont de plus en plus reconnus et assurés. La constitution de l'Ouganda prévoit la représentation des personnes handicapées au parlement. En Egypte, le gouvernement s'efforce aussi de répondre aux problèmes et de protéger les droits des handicapés (encadré 6.4).

S'agissant des droits économiques, sociaux et matériels, nombre de pays africains ont fait des droits à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé, au logement et à l'alimentation des droits non susceptibles de recours judiciaire. Ces droits doivent servir de principes directeurs de la politique publique et les pouvoirs publics s'efforceront de les garantir eu égard aux ressources disponibles. Mais leur mise en œuvre ne peut être contrainte et le gouvernement ne peut pas être poursuivi s'ils ne sont pas réalisés, de sorte qu'il s'agit de droits n'ayant pas force exécutoire.

Égalité d'accès à la justice

Dans presque chaque pays africain, l'accès à la justice de manière rapide et efficace est problématique. Le système judiciaire est lent et coûteux et l'accès à ce système est souvent déterminé par le statut social de la personne concernée. Au Kenya, le temps moyen d'attente pour un jugement devant les tribunaux est de

S'agissant des droits économiques, sociaux et matériels, nombre de pays africains ont fait des droits à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé, au logement et à l'alimentation des droits non susceptibles de recours judiciaire. Les pouvoirs publics s'efforceront de les garantir eu égard aux ressources disponibles.

Encadré 6.4 L’Egypte fait des efforts notables pour améliorer l’autonomie des handicapés

En Egypte, en compte environ 5,7 millions d’handicapés – dont 1,5 million sont gravement handicapés. De par la loi, toutes les entreprises doivent réserver 5% de leurs emplois aux personnes handicapées, qui n’ont pas à répondre aux exigences normales en matière d’alphabétisme. Bien qu’il n’y ait pas de législation rendant obligatoire l’accès aux logements et aux transports publics, les personnes handicapées peuvent emprunter les bus de transit publics gratuitement, se voient accorder des priorités dans l’attribution de lignes téléphoniques et bénéficient d’une réduction des droits de douane sur les automobiles à usage privé. Plusieurs organisations non gouvernementales s’emploient aussi activement à former et à aider les personnes handicapées.

Source: Département d’État des États-Unis, 2001

trois ans. À Maurice, il faut en général un an pour que les affaires pénales arrivent devant les tribunaux de district et les tribunaux intermédiaires pour la première fois et de deux à trois ans pour aller jusqu’au procès; les affaires relevant de la cour suprême prennent généralement trois à quatre ans avant d’être jugées. Au Nigéria, l’accès à la justice est notoirement gêné par les retards des procédures devant les cours et tribunaux, avec un temps d’attente moyen de cinq ans pour les affaires traduites en justice, en particulier les affaires pénales.

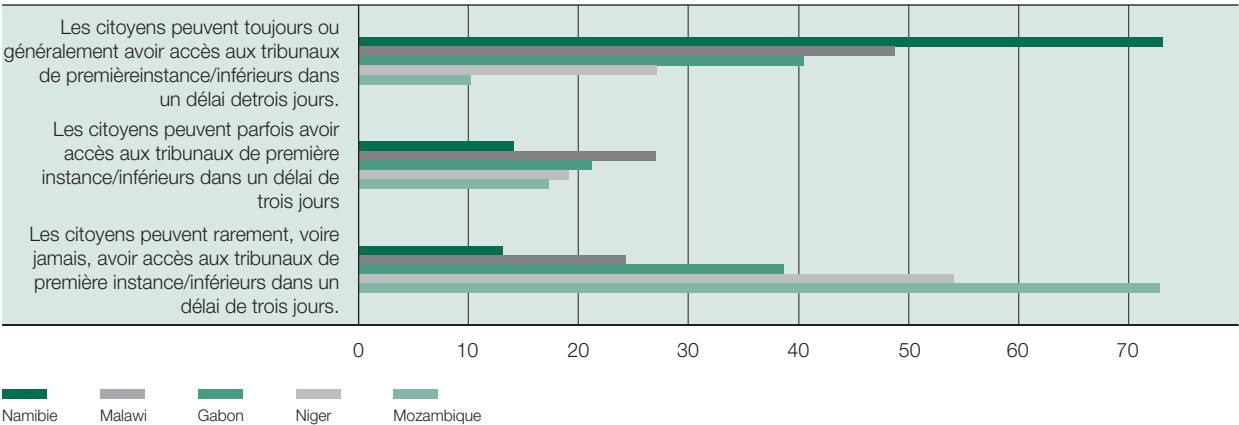
Les tribunaux sont souvent considérés comme trop coûteux et inaccessibles pour la majeure partie de la population. Pour nombre des experts interrogés, les juridictions inférieures sont toujours, généralement ou parfois accessibles dans un délai de trois jours en Namibie, au Malawi et au Gabon, mais pas au Niger ni au Mozambique (figure 6.8). Dans les pays couverts par le projet, 58% des experts ont signalé que les tribunaux sont toujours ou généralement accessibles, alors que 42% ont indiqué que ce n’est que parfois le cas.

Les programmes d’assistance judiciaire qui sont censés fournir des services abordables aux pauvres et des services gratuits à ceux qui ne peuvent pas payer sont pour l’essentiel sous-financés, manquent d’effectifs et, dans certains cas, souffrent de corruption. Le Ghana, le Nigéria, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie ont des systèmes d’assistance judiciaire établis par l’État mais qui sont largement inefficaces et ne fournissent pas l’aide requise aux pauvres ayant besoin de ces services.

En Zambie, l’accès limité à la justice est dû à l’inefficacité et à la capacité médiocre du bureau du procureur général, qui est sous-financé et insuffisamment doté en personnel et qui manquent de locaux adaptés, notamment du matériel de bureau modernes et des équipements informatiques. Il ne peut faire face à sa charge de travail, ce qui entraîne de lourds retards dans la poursuite des délinquants présumés. Le bureau doit parfois faire appel aux juges de première instance et aux procureurs de police, qui pour beaucoup ne sont pas des juristes formés, pour donner engager ces poursuites, ce qui nuit à la qualité des services.

Figure 6.8 Opinion des experts sur l'accès des citoyens aux tribunaux de première instance ou aux tribunaux inférieurs dans un délai de trois jours en Namibie, au Malawi, au Gabon, au Niger et au Mozambique

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

On observe des différences entre les pays pour ce qui est de la mesure dans laquelle le statut social influe sur l'accès à la justice et à son administration. Dans 11 des 27 pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que les citoyens ont toujours ou généralement plein accès à la justice, quel que soit leur statut économique ou social (figure 6.9), mais au Kenya et au Mozambique, plus de la moitié des experts interrogés ont indiqué que les citoyens n'ont que rarement, voire jamais, plein accès à la justice quel que soit leur statut économique ou social).

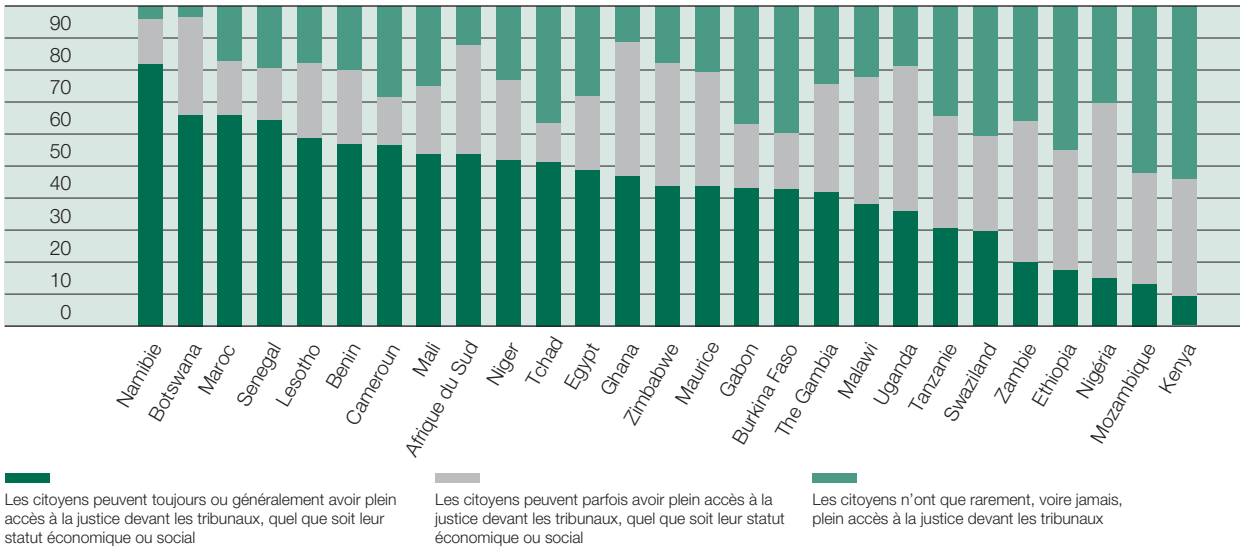
Égalité entre les sexes et droits des femmes

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la plupart des pays africains conviennent que beaucoup reste à faire pour améliorer la situation des femmes. Un très fort degré de discrimination s'exerce encore hélas à leur encontre dans les pays africains. En outre, les violations des droits des femmes donnent rarement lieu à une action de suivi, et parfois elles ne sont même pas signalées (figure 6.10). Le problème est surtout prononcé en Egypte, au Kenya, au Nigéria et au Swaziland, où la majorité des experts interrogés ont indiqué que les violations des droits des femmes ne sont jamais ou presque jamais signalées au public ou suivies rapidement de mesures appropriée. Presque toutes les constitutions africaines interdisent la discrimination fondée sur le sexe et certaines, comme celle du Sénégal, vont encore plus loin en assurant que les femmes peuvent posséder des terres, recevoir un héritage personnel, gérer leurs propres biens, avoir accès à de meilleures conditions de vie (particulièrement dans les zones rurales), être libres de consentir ou de refuser un mariage et exercer pleinement leurs droits civiques. La mise en œuvre de ces droits constitutionnels reste toutefois un problème majeur.

Dans 11 des 27 pays, plus de 50% des experts interrogés ont indiqué que les citoyens ont toujours ou généralement plein accès à la justice, quel que soit leur statut économique ou social

Figure 6.9 Opinion des experts sur l'accès des citoyens à la justice devant les tribunaux, quel que soit leur statut économique ou social

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

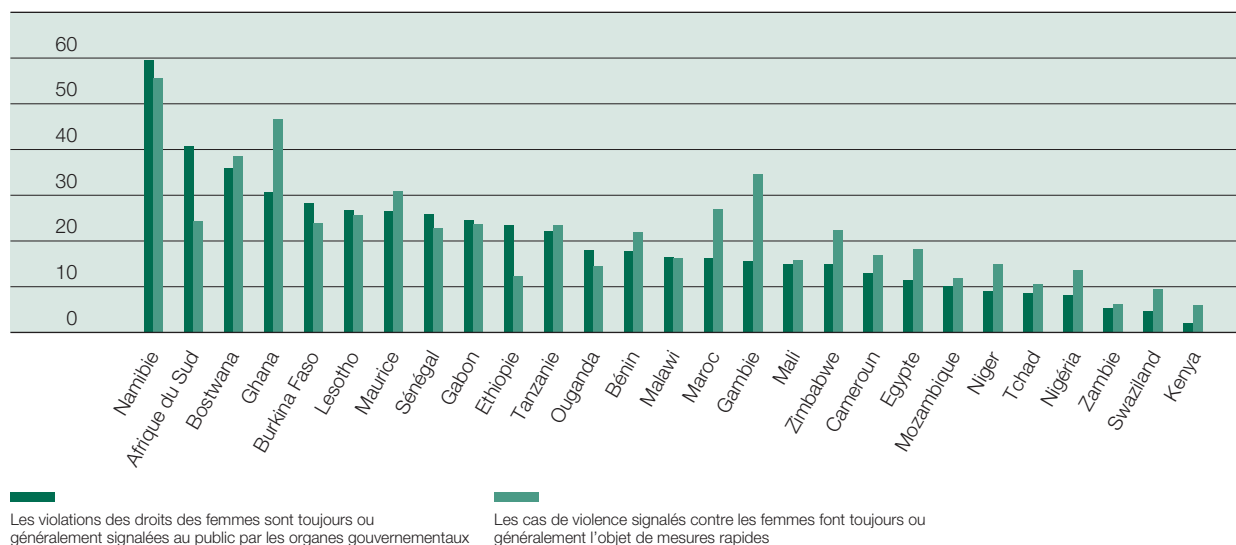
Un très fort degré de discrimination s'exerce encore hélas à l'encontre des femmes dans les pays africains. En outre, les violations des droits des femmes donnent rarement lieu à une action de suivi, et parfois elles ne sont même pas signalées

Il n'y a pas d'obstacles législatifs à la participation des femmes à l'économie, mais la discrimination dont elles font l'objet dans nombre de segments des sociétés africaines ressort clairement d'un examen attentif des processus de production, de la propriété des moyens de production et de l'échange et de la distribution des produits du travail. Les hommes ont une maîtrise presque totale des ressources économiques. Un rapport d'ensemble de 1997 sur la situation des femmes au Malawi a constaté qu'on attend souvent des femmes qu'elles accordent des faveurs sexuelles pour garder leur emploi, que le viol et les autres délits sexuels sont courants et que les femmes sont souvent les victimes de violences familiales (Mvula, Kakhongwe et Cammack, 1997). Dans nombre de pays africains, les femmes sont victimes de viols, de meurtres, de violences familiales et d'autres formes d'abus de leurs droits fondamentaux.

Généralement, les femmes qui font l'objet d'une discrimination sexiste peuvent engager une action en justice ou déposer plainte devant une commission des droits de l'homme. Dans certains pays, des institutions spécifiques ont été créées pour faire face aux problèmes liés à l'égalité entre les sexes et aux droits des femmes. Par exemple, en Afrique du Sud, le Bureau de la condition de la femme du Cabinet du Président a pour mandat de coordonner les actions des services d'égalité entre les sexes de chaque ministère. Cependant, un grand nombre de ces services ont dû lutter pour obtenir l'appui du gouvernement dans leur action et, de ce fait, leur visibilité et leur rôle de sensibilisation sont faibles.

Figure 6.10 Opinion des experts sur la mesure dans laquelle les violations des droits des femmes sont signalées et donnent lieu à des mesures

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Dans la plupart des pays africains, les droits sexospécifiques relèvent de la commission des droits de l'homme. En Afrique du Sud, la Commission pour l'égalité des sexes a été créée afin de protéger et de promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes et est habilitée, en vertu de la législation nationale, à engager un suivi, des enquêtes, des recherches et des actions d'éducation, de sensibilisation et de conseil et à présenter des rapports sur les questions concernant l'égalité entre les sexes. Le rapport de pays de l'Afrique du Sud constate que la commission a été efficace dans la promotion des droits des femmes.

Pour certains pays, les rapports nationaux ont relevé des cas de trafic de femmes et de filles aux fins de la prostitution vers d'autres pays africains et vers l'Europe. Ces violations des droits des femmes ne sont généralement pas bien signalées, sauf dans les cas très visibles. C'est aussi lorsque l'opinion est alertée que des mesures sont prises pour sanctionner ces violations.

Une myriade de traditions, pratiques et normes sociales empêche aussi les femmes d'exercer leurs droits légaux et constitutionnels. Un cadre légal a souvent été mis en place pour assurer la protection de la population féminine et, dans la plupart des cas, ce cadre a été de plus en plus réactif aux problèmes rencontrés par les femmes. Cependant, il faut s'attacher tout particulièrement à assurer le respect des dispositions prévues.

Un grand nombre de constitutions déclarent illégale la discrimination fondée sur le sexe, mais permettent une exception pour les questions relatives au droit cou-

Un grand nombre de constitutions déclarent illégale la discrimination fondée sur le sexe, mais permettent une exception pour les questions relatives au droit coutumier

*Le comité de l'Afrique
du Sud a aussi travaillé
avec la société civile pour
mettre au point l'initiative
budgétaire des femmes,
qui cherche depuis 1995 à
surmonter trois obstacles
à un développement
socioéconomique équitable*

tumier. Ce type de disposition n'envoie pas un message clair et cohérent sur l'importance de l'égalité entre les sexes et ne sert qu'à perpétuer la discrimination sexiste. La constitution namibienne applique une approche louable, déclarant expressément que le droit coutumier ne doit pas se traduire par une discrimination fondée sur le sexe, quelle qu'elle soit. La constitution de l'Ouganda déclare également que les lois, cultures, coutumes ou traditions qui compromettent la dignité, le bien-être ou l'intérêt des femmes ou qui nuisent à leur statut sont interdites.

Au niveau parlementaire, au Malawi et en Afrique du Sud, un comité permanent sur la qualité de vie et la situation des femmes a réalisé un travail important pour promouvoir l'adoption d'une législation et influencer sur l'action des pouvoirs publics en vue d'améliorer les conditions de vie des femmes. Le comité de l'Afrique du Sud a aussi travaillé avec la société civile pour mettre au point l'initiative budgétaire des femmes, qui cherche depuis 1995 à surmonter trois obstacles à un développement socioéconomique équitable: pauvreté et égalité entre les sexes, liens entre la politique et le budget et compétences en matière budgétaire et de sensibilisation.

Mécanismes institutionnels pour la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme

Mécanismes nationaux de mise en œuvre des droits de l'homme

Une protection nationale efficace des droits de l'homme exige un réseau de normes et de mécanismes complémentaires, et notamment:

- Une stricte adhésion de l'État aux traités en matière de droits de l'homme.
- La mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le droit national, par des lois de fond et de procédure sur les droits de l'homme.
- Des institutions d'État efficaces et accessibles, auprès desquelles les individus peuvent obtenir réparation en cas de violations des droits de l'homme.
- Une communauté active d'organisations non gouvernementales dans le domaine des droits de l'homme.
- Une population ayant développé une forte culture des droits de l'homme.

Traditionnellement, le pouvoir judiciaire est, compte tenu de la constitution et de la nature de ses fonctions, le principal organisme public devant intervenir pour protéger les droits de l'homme et faire progresser l'État de droit, la redevabilité et la transparence au niveau du gouvernement. Il dispose de deux instruments fondamentaux pour empêcher ou punir les violations de la liberté de l'individu: l'habeas corpus et l'imposition de sanctions aux coupables. Ces instruments sont indispensables du point de vue préventif et sont utilisés partout dans le monde pour faire progresser la cause des droits de l'homme et de l'État de droit. Cependant, beaucoup d'États se sont rendu compte que la protection des droits de l'homme et la promotion de la redevabilité en matière de gouvernance et de primauté du droit ne peuvent être laissées aux seuls tribunaux mais doivent im-

pliquer d'autres institutions démocratiques conçues expressément pour assurer une telle protection.

Comme on l'a vu dans le chapitre 4, les institutions de surveillance qui contrôlent l'exécutif sont notamment les commissions des droits de l'homme, les procureurs publics, les auditeurs généraux, les inspecteurs généraux, les médiateurs, les commissions électorales et les commissions anticorruption. Elles ont généralement plusieurs fonctions : encourager l'adhésion à l'État de droit et aux principes de la justice naturelle dans l'administration, éliminer la corruption et les abus de pouvoir et d'autorité, encourager une gouvernance équitable, efficiente et juste dans les charges publiques et promouvoir le constitutionnalisme et la redevabilité en matière de gouvernance.

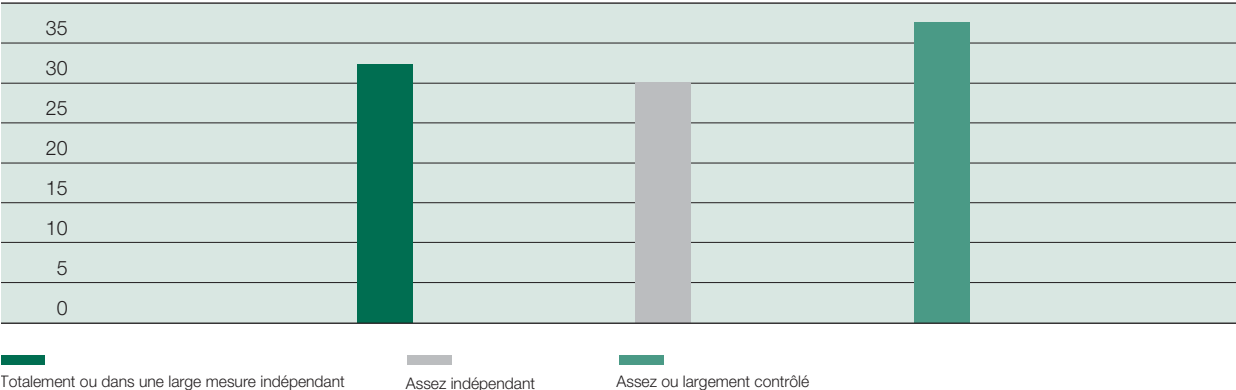
Un élément central du fonctionnement efficace des institutions de surveillance est leur indépendance par rapport aux autres branches de l'État, en particulier l'exécutif

Un élément central du fonctionnement efficace des institutions de surveillance est leur indépendance par rapport aux autres branches de l'État, en particulier l'exécutif. L'indépendance d'une institution dépend de questions comme les procédures de nomination et de promotion et la protection de la durée du mandat. Une moyenne de 37% des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les institutions de surveillance sont assez ou largement contrôlées par l'exécutif (figure 6.11). Ce contrôle est renforcé par la dépendance financière des institutions de surveillance à l'égard de l'exécutif.

En outre, d'après les rapports de pays, le mérite est souvent relégué en seconde position pour ce qui est de la nomination des responsables des organisations de surveillance, alors que l'ethnicité et la loyauté individuelle à l'égard de l'autorité compétente sont privilégiées, ce qui peut nuire à l'efficacité. Dans la pratique, la plupart des États africains prévoient l'implication de l'exécutif dans le processus de nomination. La nomination de l'inspecteur général en Ouganda et des commissaires de la Commission permanente d'enquête en Tanzanie reste de

Figure 6.11 Opinion des experts sur l'indépendance à l'égard de l'exécutif du fonctionnement des organisations publiques de surveillance et d'examen des plaintes

Pourcentage des experts interrogés, moyenne dans l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Parmi les aspects que la commission parlementaire peut suivre figure l'efficacité des commissions des droits de l'homme et des autres organisations de surveillance qui protègent et encouragent ces droits

la seule responsabilité du Chef de l'État, alors qu'en Namibie, en Zambie et au Zimbabwe, le Président ne doit que consulter la Commission du service judiciaire ou agir sur la base de ses recommandations (Hatchard, 1998). C'est un Comité de nomination multipartite qui nomme le médiateur au Malawi.

Le choix de la participation de l'exécutif à la nomination des responsables des organisations de surveillance est surprenant, eu égard aux recommandations des Principes de Paris selon lesquelles la procédure de désignation doit permettre d'assurer «la représentation pluraliste des forces sociales concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment des représentants des organisations non gouvernementales, des universités et du parlement» (Assemblée générale de l'ONU, 1993). Cela est particulièrement important car les organisations non gouvernementales jouent un rôle de plus en plus vital dans la protection et la promotion des droits de l'homme. Cependant, dans des pays comme le Malawi et l'Afrique du Sud, la loi prévoit effectivement l'implication de la société civile dans le processus de désignation.

Certains pays ont établi des commissions législatives, composées généralement de membres du parlement, en tant que mécanisme national supplémentaire pour encourager l'État de droit et protéger les droits de l'homme. Au Kenya, la Commission permanente des droits de l'homme, créée en 1996, a étudié la situation dans les prisons et a constaté de larges violations des droits des détenus, y compris l'assassinat de six condamnés à la peine capitale par des gardiens de prison en 2001. La Commission a ensuite exercé des pressions sur le gouvernement pour qu'il procède à une réforme des prisons et de la police, condamnant la torture et recommandant l'organisation d'une formation obligatoire sur les droits de l'homme aux agents de police. La commission a aussi enquêté sur des fonctionnaires de police impliqués dans des fusillades contre des civils non armés et les tentatives de camouflage qui ont suivi. Au Mali, c'est l'Assemblée nationale - et non une commission législative - qui exerce les fonctions de surveillance. Elle peut établir des commissions spéciales d'enquête qui collectent des informations et rendent compte aux membres du parlement, qui peuvent débattre du rapport et adopter une résolution adressée au gouvernement.

Le système de commissions parlementaires fait partie intégrante du processus parlementaire en Afrique du Sud. Ces commissions ont de larges pouvoirs législatifs pour faire progresser la protection des droits de l'homme et l'État de droit, y compris l'aptitude à suivre, enquêter et examiner les programmes, budgets, structures organisationnelles, politiques ou tous les autres éléments relevant des ministères de l'État. Parmi les aspects que la commission parlementaire peut suivre figure l'efficacité des commissions des droits de l'homme et des autres organisations de surveillance qui protègent et encouragent ces droits.

Le problème avec les commissions de surveillance parlementaire est qu'elles tendent à agir au cas par cas et sont mieux armées pour enquêter sur des situations que pour donner suite aux plaintes individuelles. En outre, leurs membres peuvent changer plus souvent que dans une commission des droits de l'homme ordinaire.

Rôle des organisations de la société civile

Des efforts ont été faits pour durcir le régime réglementaire applicable aux organisations non gouvernementales et limiter leurs opérations dans plusieurs pays africains, y compris l’Éthiopie, l’Ouganda et la Zambie. Par exemple, en Ouganda, jusqu’à récemment, les organisations non gouvernementales opéraient généralement assez librement et critiquaient haut et fort les pratiques des gouvernements en matière de droits de l’homme. Mais une nouvelle loi, la loi de réforme des organisations non gouvernementales, exige qu’elles obtiennent un permis spécial du bureau d’enregistrement avant de pouvoir entreprendre des activités. La loi habilite ce bureau à rejeter ou à annuler l’enregistrement d’un groupe ou à imposer des sanctions s’il fonctionne sans approbation préalable, ce qui dans une certaine mesure pénalise le fonctionnement des organisations non gouvernementales légitimes.

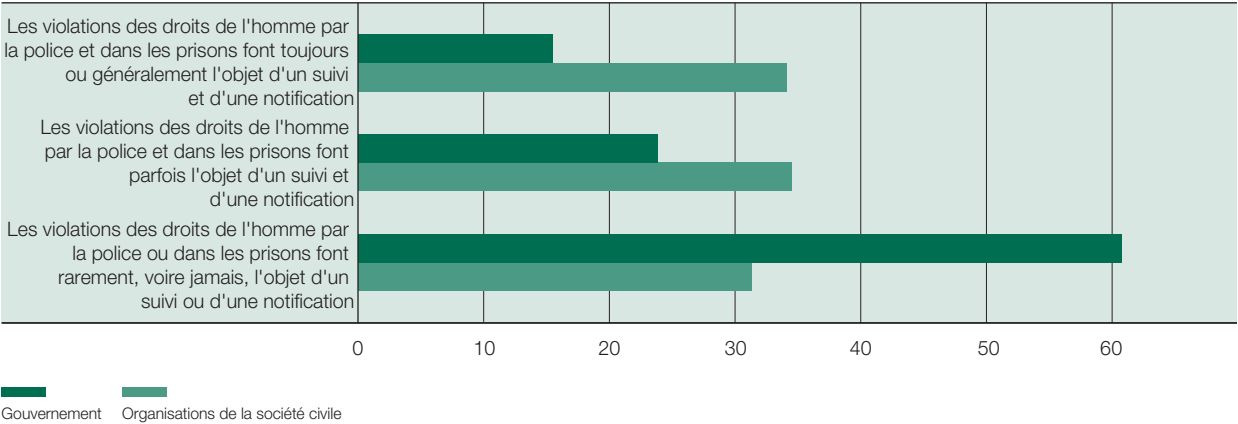
La marge de manœuvre dont disposent les organisations de la société civile varie suivant les pays. Souvent les organisations de développement humanitaire sont beaucoup plus acceptées que celles s’occupant de la sensibilisation à des problèmes critiques. Au Ghana et en Namibie, la société civile est dans une large mesure encouragée à fonctionner indépendamment de l’État et du parti au pouvoir et à donner naissance à des possibilités nouvelles de débat et d’habilitation; au Bénin, au Mali, à Maurice et au Nigéria, la société civile est autorisée à fonctionner de manière indépendante de l’État, mais elle n’est pas encouragée à créer des pôles alternatifs d’autonomisation populaire; au Swaziland et en Ouganda, en revanche, la société civile est considérée comme assujettie au pouvoir de l’État.

D’après les rapports nationaux, les organisations non gouvernementales de certains pays ont indiqué qu’elles se sentent obligées de pratiquer une autocensure importante afin d’éviter des confrontations avec le gouvernement. C’est là une tendance malheureuse, car on attend des organisations non gouvernementales qu’elles contribuent efficacement à la promotion de la responsabilité et de la redevabilité des gouvernements africains. La contribution de la société civile est indispensable à l’établissement et au maintien d’une bonne culture des droits de l’homme et de respect de l’État de droit.

On estime généralement que la société civile et les médias contribuent à la redevabilité en matière de droits de l’homme et de bonne gouvernance dans nombre de pays. La société civile est souvent censée être plus indépendante que les organismes publics pour surveiller les violations des droits de l’homme. Les résultats de l’enquête auprès des experts montrent que les organisations de la société civile sont généralement plus efficaces lorsqu’il s’agit de suivre et de signaler les violations des droits de l’homme par la police et dans les prisons. Plus de 30% des experts ont indiqué que les organisations de la société civile surveillent toujours ou généralement les violations des droits de l’homme par la police et dans les prisons, et en rendent compte, contre 15% qui ont indiqué que ce sont les organismes de l’État qui signalent et donnent suite à ces violations (figure 6.12).

*On estime généralement que
la société civile et les médias
contribuent à la redevabilité
en matière de droits de
l’homme et de bonne
gouvernance dans nombre
de pays*

Figure 6.12 Opinion des experts sur la notification et le suivi par le gouvernement et la société civile des violations des droits de l'homme par la police et dans les prisons
 Pourcentage des experts interrogés, moyenne sur l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Cependant, l’efficacité des groupes de la société civile est gênée par l’insuffisance des données qu’ils peuvent collecter, la faiblesse de leurs capacités analytiques et le peu de ressources dont ils disposent. Ainsi, la plupart des activités de la société civile sont concentrées dans les zones urbaines et ont peu d’incidence sur les zones rurales. La fragmentation de la société civile empêche aussi le partage de l’expertise et de l’information. L’inadéquation des financements et les autres formes de manque de ressources nuisent à l’efficacité de la plupart des organisations de gouvernance, y compris celles dont l’indépendance est prévue par la constitution.

Commissions des droits de l'homme

L’Afrique a enregistré une augmentation rapide du nombre de commissions des droits de l’homme, notamment des commissions de défense de l’égalité des sexes (Reif, 2000). Près de 30 pays africains ont prévu dans leur loi d’établir une commission des droits de l’homme d’un type ou d’un autre (*Human Rights Watch*, 2001 et voir également le tableau 4.2 pour les études de pays). Les commissions des droits de l’homme constituent aussi un autre moyen de contrôler la conduite de l’État. Généralement, elles sont chargées d’entendre les plaintes concernant des violations des droits; d’encourager une culture de respect des droits; de protéger, suivre, développer et préserver les droits de l’homme; et d’assurer la mise en œuvre de mesures correctrices appropriées lorsque des droits de l’homme sont violés. Dans les démocraties établies, les institutions des droits de l’homme exercent généralement leurs fonctions dans le cadre d’un dispositif intérieur plus large, constitué notamment des cours et des tribunaux spécialisés.

Au Malawi, par exemple, la commission des droits de l’homme veille à que ces droits soient respectés dans la pratique dans l’ensemble du pays. La constitution du Malawi accorde à la commission «les pouvoirs d’enquête et de recommanda-

tion qui sont raisonnablement nécessaires pour une promotion efficace des droits de l'homme». En Ouganda, la Commission des droits de l'homme est chargée d'enquêter de sa propre initiative ou suite à une plainte sur toute violation des droits de l'homme, de se rendre dans les prisons et les lieux de détention pour déterminer les conditions de vie des détenus, de recommander au parlement des mesures efficaces pour encourager les droits de l'homme, y compris en attribuant un dédommagement aux victimes des violations, de suivre le respect par le gouvernement des obligations qui ont été contractées au titre des traités et conventions internationales relatives aux droits de l'homme et d'étudier et d'établir un programme d'éducation et d'information pour améliorer le respect des droits de l'homme et éduquer le public dans ce domaine.

À la question de savoir si les violations des droits de l'homme sont signalées au public par les organes gouvernementaux, les experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont été unanimes à répondre qu'il fallait faire beaucoup plus. Une moyenne de 55% a indiqué que les violations des droits de l'homme sont rarement, voire jamais, signalées au public par les organes gouvernementaux. Seulement 18% environ ont considéré que ces violations sont toujours ou généralement signalées. Dans ces conditions, peu ou pas de mesures sont prises dans nombre de pays contre les violations des droits de l'homme, parce que ce que l'on ne connaît pas ne peut faire l'objet ni d'une enquête ni de sanctions.

Efficacité du pouvoir judiciaire

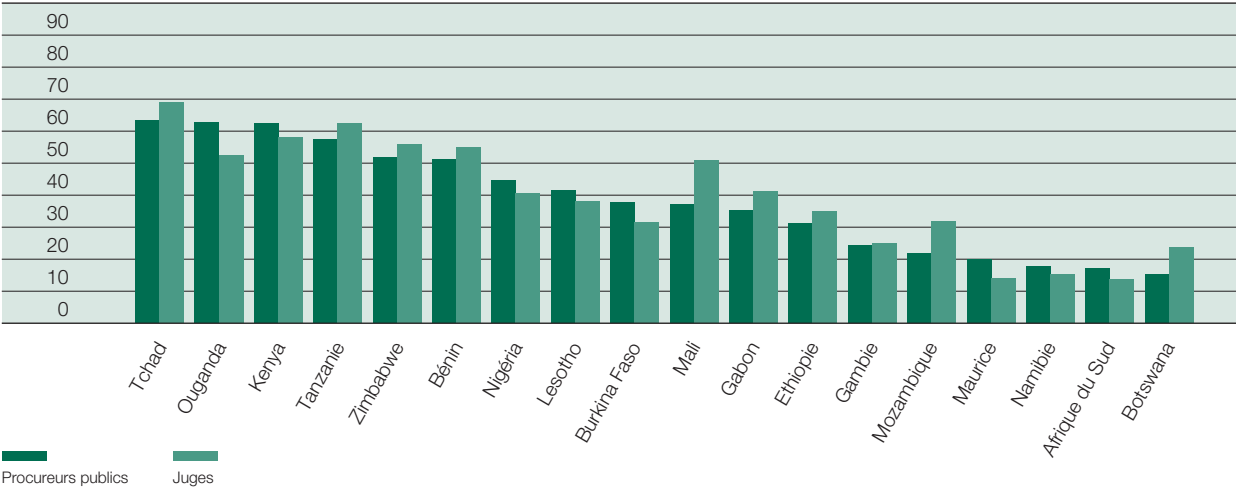
Le pouvoir judiciaire est l'un des paramètres essentiels de l'évaluation de la réalité de l'État de droit dans un pays. Les gouvernements respectent de plus en plus les décisions des tribunaux et les individus sont prêts à utiliser la voie judiciaire pour faire appliquer leurs droits, mais nombre de rapports de pays constatent que la capacité judiciaire dans le domaine de la protection des droits de l'homme est encore très faible.

Dans beaucoup de pays africains, les procédures judiciaires sont lentes et coûteuses. Le système manque des infrastructures et des équipements opérationnels de base, comme les salles d'audience, les véhicules, les ordinateurs et les appareils de dactylographie et d'enregistrement. Il est aussi gêné par l'insuffisance des financements et des conditions de service. En outre, dans certains États, on considère que la judiciaire est sous l'emprise de l'exécutif, qu'il est difficile d'accès et qu'il met du temps à traiter les affaires. Même au Botswana, où le pouvoir judiciaire est respecté et jouit d'une indépendance relative, ces problèmes existent. Les tribunaux du pays sont surchargés, avec une très longue période d'attente avant les procès.

Au Mali, les détenus, qui doivent souvent attendre plusieurs années avant d'être jugés compte tenu de la lenteur du système judiciaire, sont parfois libérés ou acquittés à la fin de leur procès car leur période de détention a été plus longue que la période maximale d'emprisonnement prévue pour leur infraction. La détention préventive pour des infractions simples peut, dans certains cas, durer de un à

Pour 55% des experts, les violations des droits de l'homme sont rarement, voire jamais, signalées au public par les organes gouvernementaux. Seulement 18% environ des experts ont considéré que ces violations sont toujours ou généralement signalées

Figure 6.13 Ménages s’attendant à ce que les procureurs publics et les juges demandent des pots-de-vin
 Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

Dans beaucoup de pays africains, les procédures judiciaires sont lentes et coûteuses. Le système manque des infrastructures et des équipements opérationnels de base

cinq ans. De toute évidence il conviendrait de beaucoup faciliter le processus judiciaire afin de garantir une administration de la justice prompte et adéquate.

Pour ce qui est de l’indépendance du pouvoir judiciaire, plusieurs pays se sont efforcés de maintenir l’autonomie du système. En Afrique du Sud, par exemple, les tribunaux ont fait montre d’une assez grande capacité de résistance et d’indépendance, qui a garanti l’efficacité de l’État de droit. Quelque 75% des experts interrogés dans l’ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les juges sont parfois ou généralement nommés et promus au mérite, ce qui renforce le niveau d’indépendance judiciaire dans ces pays. C’est seulement au Burkina Faso, au Tchad, en Ethiopie, au Kenya et au Swaziland qu’une majorité des personnes interrogées ont indiqué que les nominations dans le judiciaire sont rarement fondées sur le mérite.

Malgré les efforts réalisés pour maintenir l’indépendance du système judiciaire, des problèmes de corruption demeurent. Plus de la moitié des ménages interrogés au Tchad, en Ouganda, au Kenya, en Tanzanie, au Zimbabwe et au Bénin s’attendent à ce que les procureurs publics et les juges demandent des pots-de-vin pour services rendus (figure 6.13). Dans l’ensemble des pays couverts par le projet, une moyenne de 40% environ des ménages interrogés a signalé une situation identique.

Surveillance des droits de l'homme

Contrairement au bilan généralement positif en matière de ratification des traités relatifs aux droits de l'homme, les pays africains ne respectent pas toujours les obligations qu'ils ont contractées en vertu de ces traités. L'impuissance, d'une part, à rendre opérationnelles les institutions nationales des droits de l'homme et à intégrer ces droits dans les cadres et politiques juridiques nationaux et, de l'autre, à rendre compte des violations et à coopérer avec les institutions de surveillance constitue un problème grave. En fait, en moyenne dans les pays couverts par le projet, 42% des experts ont estimé que les gouvernements font rarement, voire jamais, preuve d'efficacité dans la notification des violations des droits de l'homme, alors que seulement quelque 16% ont considéré qu'ils sont toujours ou généralement efficaces à cet égard. Par exemple, le bilan pour ce qui est des notifications aux mécanismes des droits de l'homme de l'ONU est plus que négatif. Les pays africains tendent aussi à se montrer réticents à coopérer avec les rapporteurs, experts et autres mécanismes importants de l'ONU pour la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national.

*L'impuissance à rendre
opérationnelles les
institutions nationales
des droits de l'homme et
à intégrer ces droits dans
les cadres et politiques
juridiques nationaux
constitue un problème grave*

La situation est encore pire pour ce qui est des mécanismes des droits de l'homme au niveau du continent. Au cours de ses 20 années d'existence, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples n'a reçu qu'une petite fraction des rapports demandés sur la situation des droits de l'homme dans les pays membres.

Conclusions

On ne saurait trop souligner l'importance des droits de l'homme pour la bonne gouvernance, le développement durable, la paix et la sécurité et l'action requise face aux défis socioéconomiques. Les dirigeants africains l'ont reconnu et admis dans diverses initiatives et déclarations examinées dans le présent chapitre. L'enjeu aujourd'hui consiste à créer les conditions nécessaires pour préserver et renforcer quelques-uns des progrès et réalisations importantes signalées dans les études et analyses et pour assurer les réformes requises dans les domaines où peu a été fait.

Compte tenu de l'ampleur des enjeux, une stratégie visant l'amélioration de la situation des droits de l'homme en Afrique exige une approche sur plusieurs fronts. Parmi les plus graves menaces pesant sur ces droits figurent toujours les incertitudes et les turbulences liées aux conflits qui font rage dans nombre de régions africaines. L'un des principaux impératifs consiste donc à appuyer et à consolider la tendance à la paix, à la stabilité et à la démocratisation au niveau des pays.

En tant que mécanisme destiné à assurer la redevabilité, une institution nationale des droits de l'homme aura beaucoup de mal à fonctionner dans un pays qui manque d'un système démocratique de contre-pouvoirs, où l'indépendance réelle par rapport aux pouvoirs dominants est impossible et où les droits de l'homme ne sont respectés ni dans la loi ni dans la pratique. En revanche, la

Les organisations non gouvernementales travaillent en coordination avec les tribunaux et les commissions des droits de l'homme et d'autres institutions de surveillance pour mettre au point des programmes d'alphabétisation et de sensibilisation aux droits de l'homme pour les jeunes et les groupes vulnérables de la société

gouvernance démocratique dans un État se consolide et s'améliore lorsque les institutions nationales des droits de l'homme qui y sont établies sont renforcées et peuvent fonctionner. Il est de toute évidence nécessaire d'améliorer l'efficacité des mécanismes de lutte contre les violations des droits de l'homme.

L'aspect positif de la situation est que les gouvernements et dirigeants africains se montrent unanimement disposés à prendre en charge les mesures nécessaires pour remédier à une situation de leur avis même très grave. Des actions solides ont été engagées ces quelques dernières années à l'échelon national et régional. À l'échelon régional, l'accent mis sur la bonne gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme, parmi d'autres valeurs de l'Acte constitutif de l'UA et du NEPAD, en particulier du Mécanisme d'examen par les pairs, a permis l'établissement de conditions propices au déploiement d'efforts concertés en faveur de l'amélioration de la situation des droits de l'homme et de l'institutionnalisation de l'État de droit en Afrique. Les progrès accomplis dans plusieurs pays en vue de la création de processus et institutions transparents, redevables et démocratiques sont tout à fait bienvenus et devront être soutenus et reproduits.

Sensibiliser aux droits de l'homme

Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les obligations contenues dans les législations relatives aux droits de l'homme soient largement connues et respectées. Pour remédier à l'ignorance de ceux dont les droits sont violés, il faut que les organisations non gouvernementales travaillent en coordination avec les tribunaux et les commissions des droits de l'homme et d'autres institutions de surveillance pour mettre au point des programmes d'alphabétisation et de sensibilisation aux droits de l'homme pour les jeunes et les groupes vulnérables de la société. Le Sénégal, par exemple, a veillé à la mise en oeuvre de programmes de sensibilisation aux droits de l'homme dans des centres de réadaptation sociale destinés aux jeunes et aux pauvres.

Dans toutes les structures de gouvernance, la représentation féminine s'améliore en Afrique grâce à la nomination de plus de femmes, mais la société, patriarcale pour l'essentiel, doit être sensibilisée aux problèmes qui nuisent à l'égalité entre hommes et femmes. En outre, il importe d'assurer que les dispositifs judiciaires nationaux donnent aux femmes des moyens accessibles et adaptés de faire valoir leurs droits et que les institutions nationales répondent à leurs besoins, préoccupations et expériences, y compris au moyen de mesures spéciales pour la protection des victimes et des témoins, en particulier dans le cas de crimes et de violences sexuelles. Il faut également s'occuper des aspects des coutumes et du droit coutumier qui affectent les droits des femmes.

Les gouvernements africains devraient aussi mettre au point des mécanismes qui facilitent l'accessibilité des organismes de contrôle. L'absence de personnel et de ressources complique les choses, mais les institutions nationales peuvent utiliser plusieurs stratégies utiles pour améliorer l'accessibilité. L'une d'entre elles consiste à parcourir régulièrement le pays pour contribuer à sensibiliser davantage l'ensemble de la population à l'existence des institutions et pour favoriser l'établissement de liens positifs avec les responsables locaux. De même, les

campagnes de publicité et la couverture par les médias des activités de la commission des droits de l'homme permettent d'améliorer la visibilité de l'institution.

Encourager une culture de protection des droits

Entre autres actions spécifiques figure la nécessité d'encourager une culture de protection des droits fondamentaux en organisant des cours formels et des ateliers pour les magistrats, les procureurs, les policiers, les interprètes des tribunaux et tous ceux qui participent à la mise en œuvre des lois sur les droits fondamentaux, comme l'a fait le Ministère de la justice de la Namibie. Une surveillance plus efficace du bilan de la police en matière de droits de l'homme est nécessaire, ainsi que des sanctions efficaces en cas d'action fautive. Dans un grand nombre de pays, les violations des droits de l'homme par la police sont rarement sanctionnées, que ce soit par la police ou par l'État. Les agents des services de police et des autres organismes chargés de la mise en œuvre des lois doivent aussi être convenablement rémunérés, car lorsqu'ils sont mal payés et formés ils sont davantage enclins à se laisser corrompre et à monter de l'hostilité à l'égard des citoyens.

Des réformes des prisons sont aussi nécessaires dans beaucoup de pays africains pour réduire leur surpeuplement et préserver les droits des détenus à une alimentation adéquate, des soins médicaux de qualité et des installations d'assainissement correctes. Ce sont là aussi des conditions indispensables pour faire des prisons des lieux permettant véritablement de corriger les comportements.

Une des indications du sérieux et de la détermination d'un État à l'égard du respect des droits de l'homme est le nombre de mécanismes de mise en œuvre de ces droits qui ont été établis. Il n'existe toutefois pas de critère objectif pour déterminer quels sont les mécanismes qui entrent dans cette catégorie et l'on manque d'informations sur les personnes mises en cause dans des affaires judiciaires. Il faut aussi diffuser aussi largement que possible dans le public des informations sur les procédures de réparation.

Établir et soutenir des institutions indépendantes et fortes

Parfois, les lacunes institutionnelles et le manque de capacité se révèlent être des obstacles majeurs au développement de la bonne gouvernance. Les ministères et organismes gouvernementaux souffrent non seulement de l'inadéquation des budgets, mais aussi de goulots d'étranglement administratifs, du manque de clarté des politiques, parfois de l'incompétence et de la corruption des fonctionnaires et de la mauvaise conception des institutions nécessaires.

D'avantages d'efforts sont requis pour créer et soutenir les institutions qui améliorent la démocratie ainsi que les droits de l'homme. Les rapports nationaux soulignent l'importance des tribunaux, dont l'autonomie et l'indépendance doivent être sauvegardées. Un dialogue régional sur le rôle des tribunaux dans le soutien de la démocratie et des droits de l'homme serait aussi souhaitable - pour dresser un bilan des bonnes pratiques et servir de forum pour préserver l'indépendance des juges.

Les gouvernements ont l'obligation de fournir à leur commission des droits de l'homme les ressources financières qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions

À quelques exceptions près, la situation en matière de financement est décrite comme peu satisfaisante dans la plupart des pays. Les gouvernements ont l'obligation de fournir à leur commission des droits de l'homme les ressources financières qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions. Le volume des ressources mises à la disposition de ce mécanisme pour mener à bien ses tâches est un bon indicateur de l'engagement du gouvernement à son égard. Les institutions nationales doivent jouir d'une indépendance opérationnelle grâce à des financements adéquats et sûrs, leur permettant de maintenir des niveaux d'effectifs appropriés ainsi que des infrastructures et des ressources suffisantes. Une autre approche structurée consiste à décentraliser certains bureaux.

Au niveau régional, l'UA a beaucoup progressé dans l'établissement d'institutions comme la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Parlement panafricain et le Conseil économique et social. Ces institutions doivent continuer à recevoir un appui. La Commission de l'UA doit aussi être bien plus largement soutenue afin de pouvoir institutionnaliser ses activités dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratie. Une attention politique insuffisante a jusqu'ici été accordée à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et les rapports de cette commission ont rarement donné lieu à des débats de fond au niveau des chefs d'État. La commission ne dispose pas non plus des ressources humaines, matérielles ou financières voulues pour lutter efficacement contre les nombreux écueils auxquels se heurtent les droits de l'homme dans un nombre croissant de pays du continent.

Notes

1 Le protocole établissant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est entré en vigueur le 25 janvier 2004.

Références

Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, 1966a. "Pacte international relatif aux droits civils et politiques", résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale. A/6316.

— — —, 1966b. "Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels", résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale. A/6316.

— — —, 1993. "Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme", résolution 134 de l'Assemblée générale, 48ème session, A/RES/48/134.

Département d'État des États-Unis, 2001. "Country Reports on Human Rights Practices 2000: Egypt." Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Washington, [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/nea/784.htm]

Hatchard, J., 1998. National Human Rights Institutions in the Commonwealth: Directory. 3ème ed. Londres: Secrétariat du Commonwealth.

Human Rights Watch, 2001. "Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa." New York.

Mvula, P., P. Kakhongwe et D. Cammack, 1997. "Beyond Inequalities: Women in Malawi." Southern African Research and Documentation Centre, the University of Malawi Centre for Social Research.

NEPAD (Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique), 2002. "Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique et économique et le gouvernement d'entreprise", adoptée à la 38ème session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement, tenue le 8 juillet à Durban.

Reif, L. C., 2000. "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection." Harvard Human Rights Journal 13: 1–70.

Renforcement des capacités institutionnelles pour une bonne gouvernance

7

L'insuffisance des capacités a été identifiée comme l'un des principaux écueils sur la voie du développement et de la démocratisation en Afrique. Du point de vue de la gouvernance, une institution – du législatif, de l'exécutif, du judiciaire, de la société civile ou du secteur privé – doit avoir les capacités voulues pour pouvoir s'acquitter de manière efficiente et efficace des fonctions ou des missions qui lui ont été confiées constitutionnellement ou politiquement.

Ce problème est pris très au sérieux par les dirigeants africains ainsi que par les partenaires de l'Afrique en matière de développement, mais la question cruciale et pratique qui se pose concerne l'usage qui doit être fait de ces capacités. Dans le contexte africain, les capacités sont indispensables au développement, à la promotion de la gouvernance démocratique, à l'amélioration des structures et des institutions d'élaboration des politiques économiques, au renforcement de l'aptitude de la société civile à contribuer au développement national et à la création des conditions d'une autonomisation sociale permettant à la population de contribuer utilement aux décisions qui influent sur sa vie quotidienne et le processus de développement.

Il faut que soient disponibles dans cette optique les ressources humaines, matérielles et financières essentielles à l'administration efficiente des institutions et à l'identification et au recrutement du personnel de direction ayant les connaissances, l'expertise, l'expérience, les compétences et le sens des responsabilités requis. Fondamentalement, il s'agit de libérer les énergies créatrices, de doper ces énergies et d'établir le contexte juridique, institutionnel et matériel dans lequel elles peuvent s'épanouir.

Le renforcement des capacités est indispensable à la promotion de la bonne gouvernance en Afrique. La bonne gouvernance joue un rôle capital dans la création d'un environnement de paix, de stabilité et sécurité, dans lequel diverses activités productives et créatrices peuvent être réalisées, créant des richesses et des emplois et favorisant ainsi le développement humain et l'atténuation de la pauvreté. Mais la bonne gouvernance est le produit de politiques délibérées. Elle exige de toutes les institutions qu'elles respectent les dispositions constitutionnelles d'un pays concernant l'État de droit, la régularité des procédures, les cultures et les traditions. En outre, pour que les institutions de gouvernance puissent s'acquitter efficacement et de manière efficiente de leurs tâches, elles doivent être dotées des capacités voulues. La bonne gouvernance est un problème de développement, indissociable à maints égards du renforcement des capacités.

*La bonne gouvernance
est le produit de
politiques délibérées.
Elle exige de toutes les
institutions qu'elles
respectent les dispositions
constitutionnelles d'un pays
concernant l'État de droit, la
régularité des procédures, les
cultures et les traditions*

Le présent chapitre est axé sur le renforcement des capacités institutionnelles dans le contexte de la gouvernance en Afrique. Il examine les déficits de capacité sur le continent, met en évidence les déficiences dans les institutions et les secteurs assurant la gouvernance et formule des recommandations pour y remédier, sur la base des expériences et des suggestions contenues dans les rapports nationaux.

Analyse générale et problèmes expliquant les déficits de capacité

L'émergence de dictatures militaires dans nombre de pays africains a eu une incidence extrêmement dommageable sur la capacité des institutions de gouvernance en Afrique

Les capacités disponibles et leur renforcement constituent des problèmes critiques en Afrique depuis l'indépendance. Le régime colonial a légué à la plupart des États africains des institutions faibles et inefficaces, qui servaient surtout les intérêts d'un groupe minoritaire - les colonisateurs et une petite élite africaine urbaine - et non ceux de l'ensemble de la population. Dans nombre de pays africains, l'éducation, l'infrastructure sociale et la formation ont connu une expansion rapide, l'aide, les conseils et l'expertise extérieurs contribuant à améliorer les capacités techniques de certains ministères. Avec l'appui d'experts étrangers, beaucoup de pays africains ont mis au point des plans de développement, ont lancé des politiques d'indigénisation à la fois de l'économie et de la fonction publique et ont adopté des stratégies d'industrialisation fondée sur la substitution aux importations.

La plupart des politiques de développement n'ont pas eu une grande incidence sur le renforcement des capacités car, pour l'essentiel, elles étaient tributaires de l'extérieur et orientées par l'extérieur. De plus, la forte centralisation de la stratégie de développement a plus étouffé que soutenu les capacités. Dans leur effort de constitution de la nation et de développement économique, la première génération de dirigeants africains a considéré comme déterminants la centralisation du pouvoir et de l'autorité politiques, le contrôle des ressources matérielles et la mobilisation de la population. La constitution de la nation a supposé le rapprochement dans un ensemble cohérent des divers groupes ethniques, culturels, raciaux, religieux et traditionnels. Au niveau économique, cet objectif a impliqué des politiques économiques autoritaires imposées par le haut, ne reflétant pas les souhaits de la population et ne contribuant pas à l'autonomiser.

Au niveau politique, la logique de la centralisation, entre autres facteurs, a conduit à la consolidation du pouvoir du parti politique et des dirigeants. Le parti politique dominant a ainsi contrôlé et manipulé le législatif de façon à s'assurer qu'il prenne des décisions conformes aux vœux de ses dirigeants, compromettant progressivement son indépendance et sa capacité de fonctionner en tant qu'institution de gouvernance autonome. Cherchant à mobiliser la population, les régimes autoritaires ont fait obstacle à la croissance et au développement des groupes politiques organisés de façon indépendante, des partis d'opposition naissants et des autres éléments critiques dans la société civile. Ils se sont employés à coopter les organisations de la société civile encore mal établies, à marginaliser celles qui ne coopéraient pas et à détruire celles qui leur paraissaient hostiles.

ou opposées. Dans une telle situation, le renforcement des capacités institutionnelles a été négligé et les institutions restant de l'époque coloniale ont été encore davantage affaiblies et, parfois, notamment dans le cas des assemblées législatives, condamnées à dépérir.

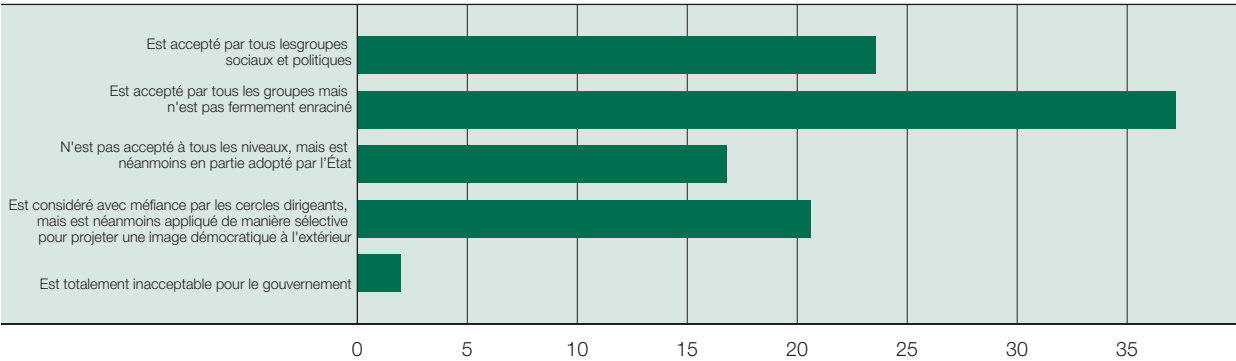
L'émergence de dictatures militaires dans nombre de pays africains a eu une incidence extrêmement dommageable sur la capacité des institutions de gouvernance en Afrique. On peut en déduire que le pouvoir militaire n'est pas compatible avec la bonne gouvernance. Excessivement préoccupé par la sécurité et le contrôle, il a restreint les activités politiques, marginalisé les organisations de la société civile, suspendu les constitutions existantes qui étaient les bases de la bonne gouvernance et de la démocratie, interdit les partis politiques, affaibli le pouvoir judiciaire, menacé les médias, bloqué l'initiative privée et créé une atmosphère de peur et de soumission.

Dans les années 80 et 90, les programmes d'ajustement structurel initiés par les institutions de Bretton Woods et soutenus par la communauté du développement international et des donateurs ont sapé radicalement les capacités d'un grand nombre d'institutions publiques sur l'ensemble du continent, y compris les institutions dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la fonction publique et diverses entreprises d'État. La réduction du secteur public à une taille minimale, prônée et voulue par les institutions internationales de développement, s'est traduite par des coupes dans les effectifs de la fonction publique et par la diminution de la capacité des institutions publiques de s'acquitter de leurs tâches de façon efficiente et efficace. Si la libéralisation de l'économie a beaucoup contribué à l'autonomisation et à la participation des citoyens, elle s'est faite au détriment de la capacité institutionnelle nécessaire aux pays pour produire et fournir des biens et des services publics essentiels dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Aucune mesure n'a été prise pour renforcer la capacité des institutions existantes et les conséquences éventuelles de ces politiques sur les principales entités de gouvernance n'ont pas été étudiées sérieusement.

Ces deux dernières décennies, les bouleversements qu'ont représentés la démocratie participative et la promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance en Afrique, et l'émergence parallèle de régimes démocratiques, ont sonné le glas des régimes dictatoriaux et militaires et ont confronté les pays considérés à d'importants enjeux, notamment sur le plan du renforcement des capacités. En effet, sans la fourniture des biens et services publics escomptés, un régime démocratique risque d'être discrédité et finalement de ne pas pouvoir résister. Bien que seulement 23,5% des experts interrogés dans les pays couverts par le projet aient estimé que le cadre démocratique a été accepté par tous les groupes sociaux et politiques comme base de l'action politique, un bien plus grand pourcentage (37%) ont indiqué que s'ils ont accepté le cadre démocratique, ils ne sont pas encore sûrs de son enracinement dans les systèmes de gouvernance de leurs pays respectifs (figure 7.1). Globalement, il s'agit cependant de tendances encourageantes.

*Les programmes
d'ajustement structurel
initiés par les institutions du
développement international
se sont traduits par des
coupes dans les effectifs de
la fonction publique et par
la diminution de la capacité
des institutions publiques de
s'acquitter de leurs tâches de
façon efficiente et efficace*

Figure 7.1 Opinion des experts sur l'acceptation du cadre démocratique
 Pourcentage des experts interrogés, moyenne sur l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Les conditions dans lesquelles le renforcement des capacités intervient sont très importantes. La paix et la stabilité doivent régner ainsi qu'une atmosphère politique ouverte et libre

Mais pour faire face aux principaux enjeux du renforcement des capacités en Afrique, deux éléments sont indispensables. Premièrement, il faut s’assurer que les dirigeants politiques ont conscience de la nécessité d’un renforcement continu des capacités institutionnelles pour la bonne gouvernance et le développement humain durable. Deuxièmement, il faut autonomiser la population de façon qu’elle aussi soit consciente de l’importance des déficits de capacité, qu’elle y soit attentive et qu’elle les fasse connaître, en insistant sur un renforcement continu des capacités institutionnelles.

Contexte du renforcement des capacités

Le développement des capacités est un processus permanent, exigeant des apports constants de ressources légales, institutionnelles, humaines et matérielles et un environnement opérationnel propice. Un large éventail de segments de la société, y compris le secteur privé, les organisations de la société civile, les écoles, les universités, les groupes de réflexion et les instituts de recherche, contribuent à maintenir et à renforcer les capacités. Ces ressources doivent être mobilisées et gérées de manière efficiente pour assurer le développement des capacités institutionnelles. Dans cette optique, les individus jouent un rôle essentiel: ils doivent être formés, adéquatement équipés, suffisamment rémunérés et bien préparés à l'utilisation et à la gestion efficiente des ressources.

Les plans doivent répondre aux évolutions, aux besoins et aux aspirations de la population et s’adapter aux changements scientifiques et technologiques, aux nouvelles idées sur la gouvernance et les principes et expériences d’organisation et de gestion pour favoriser la productivité ainsi qu’aux meilleures pratiques pertinentes, et se les approprier. Des instruments et des incitations doivent être trouvés pour freiner l’exode des cerveaux, créer des conditions propres à inspirer patriotisme et engagement chez plusieurs générations d’Africains. Ce qu’il faut c’est créer un environnement qui facilite et encourage la préservation des res-

sources intellectuelles, des compétences, des talents et des expériences propres à l'Afrique et incite ceux qui sont partis à revenir dans leur pays d'origine.

Cependant, des contraintes internes et externes peuvent peser sur la capacité d'une institution. Au niveau interne, par exemple, les législateurs peuvent être perçus comme honorables, compétents et intègres, alors que, sous l'effet d'autres facteurs - absence d'une infrastructure adéquate, de personnel de soutien ou de financement, etc. - le législatif dans son ensemble peut être considéré comme inefficace et incapable de s'acquitter de ses fonctions. Inversement, le législatif peut disposer des infrastructures et des ressources nécessaires, mais les législateurs, jugés corrompus, inefficaces et incompétents, peuvent nuire à l'intégrité de l'institution et à son efficacité. Le maintien et le renforcement des capacités doivent aussi être envisagés et évalués à la fois par rapport à l'institution visée elle-même et eu égard à l'environnement dans laquelle elle se situe.

Les conditions dans lesquelles le renforcement des capacités intervient sont très importantes. La paix et la stabilité doivent régner ainsi qu'une atmosphère politique ouverte et libre. C'est seulement dans un tel environnement que les individus seront libres et soucieux d'utiliser leurs talents, leurs compétences et leur capital pour des activités productives et créatrices et, partant, pour la création de richesses et d'emplois, de revenus personnels et de recettes fiscales, assurant ainsi la continuité des apports nécessaires au renforcement des capacités. Les pouvoirs publics doivent donc continuer à renforcer le processus de démocratisation, tout en améliorant la capacité des institutions responsables de la fourniture des biens et des services publics essentiels à la population, comme l'éducation, les soins de santé et la sécurité. En outre, les dirigeants politiques africains, les hauts fonctionnaires et les autres responsables de la gouvernance devraient avoir à rendre compte de leurs engagements et veiller à la transparence de leur action.

Le renforcement des capacités exige aussi une communauté de politique publique, où les principales parties prenantes - aux projets de gouvernance et de développement ou dans un secteur particulier - posent des questions, engagent des débats et sensibilisent l'opinion publique aux problèmes du secteur. Malheureusement, la communauté de politique publique est très faible ou quasiment inexistante dans nombre de pays africains, en particulier ceux qui vivaient encore il y a peu sous un régime militaire ou le pouvoir d'un parti unique. La formulation des politiques reste du ressort des dirigeants des partis politiques au pouvoir et des confidents qu'ils se sont choisis, soutenus par des bureaucrates privilégiés et de confiance. En outre, même dans ces cercles décisionnels étroits, les politiques sont formulées sans tenir beaucoup compte des informations ou des données pertinentes et sans consulter ceux qu'elles risquent d'affecter. Parce qu'ils fournissent une aide pour le renforcement des capacités, des financements et une assistance technique, les donateurs et les organismes internationaux de développement exercent une influence énorme dans la formulation des politiques de renforcement des capacités de nombre de pays africains.

Le renforcement des capacités exige aussi une communauté de politique publique qui est très faible ou quasiment inexistante dans nombre de pays africains

Les divers acteurs de la gouvernance dans les pays africains peuvent généralement s'appuyer sur deux types de structures de recherche et de développement des capacités humaines:

- Structures nationales, y compris celles établies dans les ministères et départements gouvernementaux à des fins internes et gérées et dirigées par des fonctionnaires publics, des groupes de réflexion et des instituts de recherche gérés et dirigés par des chercheurs indépendants et des universités dirigées, coordonnées et gérées par une communauté de chercheurs et d'universitaires
- Structures privées, y compris celles établies par les chambres de commerce et d'industrie, les associations professionnelles et les syndicats.

Beaucoup de législateurs africains manquent de l'éducation, des connaissances, de l'information, de la liberté et l'indépendance requises pour s'acquitter de manière efficiente et efficace de leurs missions

De graves problèmes handicapent, toutefois, les structures de renforcement des capacités en Afrique. Les structures des ministères ou départements gouvernementaux ne sont ni aussi efficientes ni aussi efficaces qu'elles devraient l'être car elles manquent des apports de ressources nécessaires. Elles souffrent aussi probablement de l'ingérence politique car les objectifs de la recherche sont souvent motivés par des considérations politiques; ils arrivent aussi que leurs résultats soient passés sous silence s'ils sont embarrassants politiquement. Les principes de productivité ne sont pas toujours respectés ou strictement appliqués et les principes de gouvernance sont invariablement ignorés ou systématiquement sapés au bénéfice de l'opportunité politique. Même lorsque les instituts de recherche sont soutenus par le gouvernement, comme au Kenya, les rapports ne sont pas considérés comme des contributions sérieuses aux processus de politique publique.

Déficits de capacité des acteurs publics

Les rapports nationaux mettent en évidence plusieurs déficits de capacité dans diverses institutions publiques et non publiques. Ces déficits ont nui à l'efficacité de ces institutions et continueront de le faire tant qu'il n'y sera pas remédié par des mesures d'intervention ciblées. Nombre d'entre eux ont été examinés également dans le chapitre 4. Il ne s'agit donc pas ici de dresser une liste exhaustive des déficits de capacité en Afrique.

Le pouvoir législatif

En général, beaucoup de législateurs africains manquent de l'éducation, des connaissances, de l'information, de la liberté et l'indépendance requises pour s'acquitter de manière efficiente et efficace des missions qui leur ont été confiées par la constitution. L'absence de bibliothèques bien garnies, de matériels électroniques, de services de documentation et de professionnels pénalise souvent beaucoup d'appareils législatifs en Afrique.

Dans nombre de pays africains, l'exécutif domine encore largement le législatif. La machine du parti permet fréquemment au parti au pouvoir de contrôler et de dominer le législatif, en particulier lorsqu'il a une majorité écrasante au parlement. En outre, l'exécutif peut utiliser diverses méthodes, y compris l'intimidation, la

contrainte financière et le clientélisme pour soumettre le législatif. Ces pratiques ont nui à la liberté et à l'indépendance du législatif dans nombre de pays africains. En Ouganda, par exemple, comme dans beaucoup de pays, le parlement ne peut s'occuper de certaines questions financières importantes que si l'exécutif introduit un projet de loi ou une motion. En Gambie, le pouvoir législatif dépend de l'exécutif pour ce qui est du recrutement et de la rémunération de son personnel de soutien.

Dans des pays comme la Gambie, le Lesotho, le Malawi, le Mali, le Nigéria et la Zambie, les législateurs n'ont que des bureaux mal installés ou pas de bureau du tout et manquent d'équipements de base comme les ordinateurs, l'accès à l'Internet, les téléphones et les télécopieurs, qui pourraient faciliter leur travail et renforcer leur efficacité. L'impossibilité de connaître les évolutions législatives intervenant dans le monde et d'avoir des contacts réguliers avec leurs circonscriptions par des méthodes modernes de communication réduit sensiblement la capacité et la performance des législateurs.

Le manque de ressources financières pose un problème pour un grand nombre de parlements également. Par exemple, au Malawi, le parlement ne se réunit que huit à dix semaines par an en raison de contraintes financières. Les législateurs de nombreux pays ne peuvent guère se permettre de participer à des conférences ou réunions à l'étranger sans l'appui des donateurs ou des institutions internationales. Ces problèmes financiers peuvent être dus à de véritables contraintes de ressources ou au refus par l'exécutif de fournir des fonds suffisants aux législateurs.

Parmi les autres lacunes de capacité observées au niveau du législatif dans nombre de pays africains figure l'absence de professionnels pour collecter, analyser et convertir les données en informations pertinentes que les législateurs peuvent utiliser dans les débats ou les réunions de comités sur des problèmes techniques. Ce problème est mis en évidence dans les études réalisées dans plusieurs pays, y compris l'Égypte, le Mali, le Nigéria, le Sénégal et la Zambie. Nombre d'assemblées législatives ne disposent pas non plus des professionnels ou du personnel d'appui qualifié pour réaliser les tâches administratives et organiser les réunions, entretiens et consultations. L'assemblée législative malienne est un bon exemple à cet égard: on compte six assistants parlementaires pour onze commissions de travail et seulement cinq agents législatifs. En Égypte, les législateurs ne sont pas suffisamment informés du contexte politique, social et économique de la législation. Au Nigéria, les législateurs n'étant pas en mesure de mettre en évidence les besoins de leurs circonscriptions ne présentent guère de projet de loi au parlement, de sorte que 70% des projets émanent de l'exécutif.

Le niveau de formation des législateurs dans nombre de pays africains est en général peu élevé par rapport aux fonctions qu'ils sont censés remplir. La plupart ne comprennent pas correctement le rôle du parlement dans le système de gouvernance, ni ses procédures de travail, ses règles, ses réglementations, ses normes et ses conventions et sont donc dans l'incapacité d'être efficaces. Les exigences en matière de formation pour devenir parlementaire sont toujours très

Il faut aussi noter les consultations très limitées entre les législateurs, les ministères et les organismes de l'État et les entreprises publiques, alors même que le parlement devrait avoir un pouvoir de surveillance sur les autres organes

faibles dans la majeure partie des pays. Au Kenya, par exemple, un candidat à un poste au parlement doit présenter un certificat de connaissance de l'anglais ou du kiswahili à la commission électorale. Et au Lesotho, la qualification minimale pour être élu à la chambre basse est d'être capable de lire et d'écrire soit en sesotho soit en anglais, les deux langues officielles du pays.

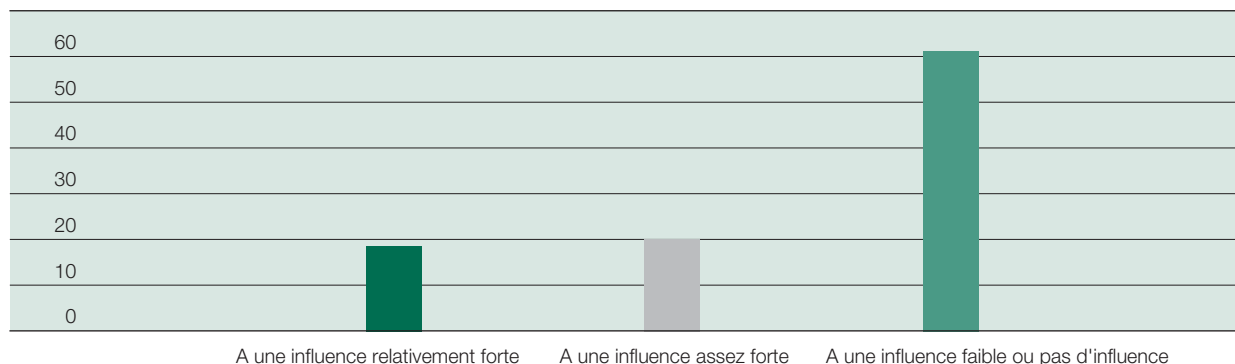
Dans beaucoup de pays, les commissions législatives souffrent également beaucoup du faible niveau de formation de leurs membres, de l'absence d'une équipe de professionnels pour les aider et du fait que le clientélisme politique est souvent le facteur déterminant pour décider qui peut devenir membre d'une commission et dans quelle capacité. Il en résulte que les commissions législatives ne sont pas capables de remplir leur rôle d'enquête et de surveillance.

L'absence de consultations régulières et fiables avec la société civile, le secteur privé, les universités, les groupes de réflexion ou la communauté rurale – autant de sources utiles d'information et de connaissances pour les questions politiques ou législatives – est devenue un obstacle sérieux à l'efficacité de la plupart des appareils législatifs en Afrique. Il faut aussi noter les consultations très limitées entre les législateurs, les ministères et les organismes de l'État et les entreprises publiques, alors même que le parlement devrait avoir un pouvoir de surveillance sur les autres organes. Ce problème est dû à l'insuffisance des ressources parlementaires ou à l'incompétence ou à la négligence de l'organe législatif.

Dans nombre de pays africains, les partis d'opposition sont très faibles et ne peuvent quasiment pas débattre sérieusement avec le gouvernement des questions essentielles de gouvernance et des options politiques. Les membres des partis d'opposition au parlement sont généralement cooptés par le parti dominant ou dirigeant pour leur participation aux débats législatifs, ce qui affaiblit les délibé-

Figure 7.2 Opinion des experts sur l'influence des partis d'opposition au parlement sur les politiques et programmes gouvernementaux et la législation

Pourcentage des experts interrogés, moyenne sur l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

rations parlementaires et la capacité des membres du parlement de représenter efficacement les intérêts divers des populations qu'ils représentent.

Le parti majoritaire au parlement a souvent une influence disproportionnée sur les membres des partis d'opposition et utilise ce moyen de pression pour les principales nominations, y compris celles de président de l'assemblée ou du sénat et de président ou de membre des commissions stratégiques. Cette pratique nuit aussi à la capacité des partis d'opposition et limite sensiblement leur participation aux débats parlementaires.

En conséquence, à l'exception notable du Ghana et du Mozambique (voir figure 4.1), la grande majorité des experts interrogés dans l'ensemble des pays couverts par le projet ont indiqué que les partis d'opposition exerçaient une influence faible ou pas d'influence du tout sur les politiques et les programmes gouvernementaux et la législation (figure 7.2).

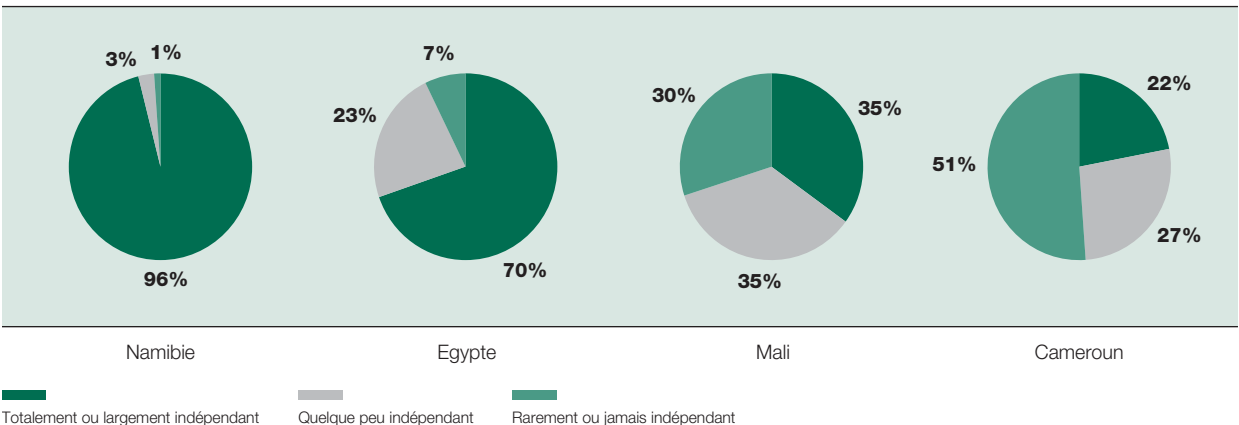
Le pouvoir judiciaire

Dans nombre de pays, le pouvoir judiciaire ne jouit pas d'une indépendance opérationnelle car c'est l'exécutif qui détermine la nomination, la promotion et la rémunération des juges. Les perspectives d'avancement professionnel des juges dépendent donc dans une large mesure de leur aptitude à s'assurer les grâces de l'exécutif. Dans la plupart des cas, le budget et les financements du judiciaire sont contrôlés par le ministère de la justice (bras exécutif du gouvernement), ce qui introduit des procédures bureaucratiques dans les questions financières et donne la possibilité d'exercer une discrimination en matière de financement à l'encontre des tribunaux récalcitrants.

En Zambie, par exemple, les fonctionnaires du ministère des finances et de la planification nationale déterminent le financement du judiciaire, qui est tributaire

Figure 7.3 Opinion des experts sur l'indépendance du judiciaire en Namibie, en Egypte, au Mali et au Cameroun

Pourcentage des experts interrogés par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

*Dans nombre de pays
d'Afrique, le judiciaire
manque d'une main-d'œuvre
qualifiée et professionnelle*

dans une large mesure des frais de justice pour financer son fonctionnement car les budgets approuvés sont rarement entièrement décaissés. Au Swaziland, la performance du judiciaire est fortement gênée par l'absence d'autonomie financière. Le budget et le financement des tribunaux sont directement contrôlés par le ministère de la justice. Les experts interrogés ont majoritairement reconnu que le judiciaire en Namibie est indépendant et ont convenus pour la plupart que c'était également le cas en Egypte (figure 7.3). Les opinions concernant le judiciaire au Mali et au Cameroun étaient partagées. Pour ce qui de la notation de l'intégrité, en moyenne sur l'ensemble des pays couverts par le projet, les résultats ont été aussi partagés: 30% des experts ont considéré que l'ordre judiciaire était exempt ou largement exempt de corruption, alors que 35% ont indiqué qu'il était assez ou totalement corrompu (voir aussi figure 4.8).

Dans nombre de pays d'Afrique, le judiciaire manque d'une main-d'œuvre qualifiée et professionnelle. La Gambie a fortement recours à des juges étrangers travaillant sous contrat. Sur les sept juges à la Cour suprême, seulement deux sont Gambiens, alors que deux relèvent de l'assistance technique, un est un juge étranger sous contrat et deux sièges sont vacants. Le système judiciaire ougandais est extrêmement lent en raison du nombre insuffisant de juges. Au Swaziland, les tribunaux de première instance, les hautes cours et les cours d'appel disposent d'un personnel très qualifié, mais peu nombreux, ce qui nuit à l'efficacité du système. Entre avril 2002 et mars 2003, sur les 3 430 affaires enregistrées dans les cinq tribunaux de première instance les plus chargés du pays, 1 480 affaires étaient encore en attente. À la cour suprême de Maurice, il faut parfois attendre trois à quatre ans après l'introduction d'une demande pour qu'une affaire soit jugée. Le nombre insuffisant de juges et d'autres magistrats limite aussi la capacité du judiciaire du Burkina Faso. Ce dernier pays ne compte que 300 juges pour 12 millions d'habitants.

Dans nombre de pays, les juges sont mal formés et ne sont donc pas capables de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficiente et efficace. Ce problème est particulièrement prononcé dans les tribunaux inférieurs. Au Lesotho, les tribunaux centraux et locaux sont présidés par des personnes n'ayant aucune formation juridique formelle. Le niveau minimal de qualifications exigé des candidats à la présidence des tribunaux est un diplôme de fin d'études secondaires, plus quelques années d'expérience en tant que greffier dans un tribunal local ou central. Les magistrats ne reçoivent pas de formation dans un établissement d'études judiciaires spécialisé, mais sont recrutés directement après l'université. La seule qualification minimale exigée pour devenir magistrat est une licence en droit.

Dans plusieurs pays africains, il n'y a pas de commission d'étude du droit siégeant régulièrement. Les principales études sont réalisées selon que de besoin par l'assemblée nationale. À Maurice, le ministre de la justice doit souvent avoir recours à des experts étrangers pour examiner le code civil et celui du commerce. Lorsque des commissions sont en place, leur performance a été moins que satisfaisante. En Tanzanie, la commission de la réforme du droit, dont l'objectif est d'assurer que les lois en vigueur sont revues régulièrement et modifiées si nécessaire, est

située au sein du ministère de la justice et des affaires constitutionnelles, mais elle souffre de graves problèmes financiers.

Les pénuries de matériels et d'installations sont souvent citées comme un problème majeur, empêchant un bon fonctionnement du judiciaire. En Tanzanie, le manque d'articles de papeterie est frappant pour ceux qui vont dans les tribunaux pour suivre les progrès de leur affaire. Dans un district, un tribunal à court de classeurs a continué d'ouvrir de nouveaux dossiers et de confectionner des chemises improvisées dans des sacs de ciment vides (en papier) ramassés dans des chantiers de construction proches. La situation serait encore plus grave dans certaines zones rurales. Les tribunaux de première instance à Dar es Salam et la cour suprême ont eux aussi connu des pénuries d'articles de papeterie. Il y a quelques années, les affaires civiles et pénales inscrites à l'ensemble des greffes de Dar es Salaam ne pouvaient être jugées en raison de l'absence de papier. En Zambie, les procédures judiciaires doivent souvent être ajournées en raison du manque d'articles de papeterie. Ces pénuries, associées à des bureaux et des logements de mauvaise qualité pour les juges ainsi qu'à le non accès aux technologies de l'information et au traitement électronique des dossiers, ont nui à l'efficacité et à la capacité des juges et ont compromis l'administration de la justice dans nombre de pays.

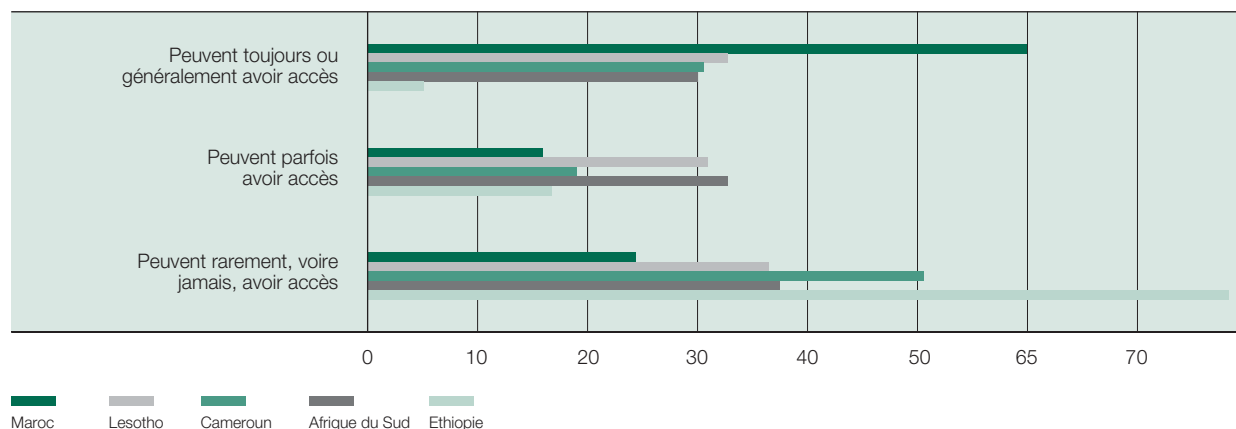
Dans beaucoup de pays, le système judiciaire dans son ensemble est mal financé et les fonctionnaires de justice sont peu rémunérés, ce qui est un facteur de démotivation, encourage la corruption et réduit la détermination

Dans beaucoup de pays, le système judiciaire dans son ensemble est mal financé et les fonctionnaires de justice sont peu rémunérés, ce qui est un facteur de démotivation, encourage la corruption et réduit la détermination. Cette insuffisance des financements explique aussi pourquoi les tribunaux ont des installations déplorables, les affaires sont retardées et l'accès à la justice est refusé à beaucoup. Au Malawi, par exemple, le judiciaire reste sous-financé malgré les ressources financières fournies récemment par l'Union européenne et l'Agency for International Development des États-Unis – ce qui a des conséquences négatives sur sa capacité institutionnelle. Parfois, plus d'un tiers de la population totale des prisons était en détention préventive. Ces chiffres amènent à penser que les tribunaux n'ont pas la capacité de faire face au volume des affaires dont ils sont saisis. En Tanzanie, la faiblesse des rémunérations oblige les juges à exercer des activités dans le secteur informel pour améliorer leur revenu.

Globalement, ces déficiences ont pour conséquence de restreindre l'accès à la justice d'un grand nombre de pauvres et de personnes marginalisées, comme en témoigne le pourcentage important d'experts interrogés au Lesotho, au Cameroun, en Afrique du Sud et en Ethiopie, qui ont indiqué que les citoyens ont rarement, voire jamais, accès aux tribunaux de première instance ou aux tribunaux inférieurs dans un délai de trois jours; l'exception étant le Maroc (figure 7.4). Sur l'ensemble des pays couverts par le projet, 42% des experts en moyenne ont convenu que les citoyens ont rarement, voire jamais, accès rapidement aux tribunaux (voir également figure 6.10). Les retards empêchent aussi le maintien de l'État de droit et le respect de la régularité des procédures.

Figure 7.4 Opinion des experts sur l'accès des citoyens aux tribunaux de première instance ou aux tribunaux inférieurs dans un délai de trois jours au Maroc, au Lesotho, au Cameroun, en Afrique du Sud et en Ethiopie

Pourcentage des experts interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

Le pouvoir exécutif

L'exécutif et le secteur public en général comprennent les divers échelons de l'administration (local, régional et national), la fonction publique et l'administration, les entreprises d'État et, dans la plupart des cas, l'autorité électorale. Les problèmes de capacité et de déficit identifiés touchent toutes les institutions à des degrés divers.

Plusieurs rapports de pays ont constaté que le trop faible niveau de formation avait une incidence négative sur les décisions d'action. En outre, la plupart des administrations locales manquent de ressources humaines qualifiées, en particulier au niveau de l'encadrement intermédiaire. Les besoins de formation du personnel ne sont pas non plus satisfaits et les processus de gestion et de fourniture des services ne sont pas équilibrés.

La médiocrité des installations, le budget limité, la mauvaise gestion et l'absence d'une politique de formation orientée de façon stratégique ont freiné le progrès et le développement des compétences des fonctionnaires publics dans nombre de pays. À titre d'exemple, au Lesotho, la fonction publique a beaucoup d'effectifs au bas de l'échelle des compétences et de moins en moins vers le haut. Seulement un quart environ des fonctionnaires publics ont des diplômes universitaires et un grand nombre des fonctionnaires très qualifiés ne restent dans la fonction publique que très brièvement avant de passer au secteur privé à l'intérieur du pays ou d'aller à l'étranger. Les facteurs jugés responsables de «cet exode des cerveaux» de la fonction publique sont notamment la faiblesse des rémunérations, qui ne peuvent rivaliser avec celles offertes par les entreprises privées ou d'État, et les mauvaises conditions de travail, qui freinent l'initiative individuelle et nuisent au moral.

Plusieurs rapports de pays établissent aussi un lien direct entre le bas niveau d'instruction et de rémunération et l'aggravation des pratiques de corruption et de détournement des fonds publics, qui ont bridé le développement national et affaibli les institutions publiques dans nombre de pays. Au Cameroun, au Tchad, en Ethiopie, au Kenya et au Malawi, plus de 50% des experts interrogés ont constaté que l'exécutif est largement ou totalement corrompu. Globalement, dans les pays couverts par le projet, 35% des experts ont fait la même observation pour ce qui est de l'exécutif.

Au Kenya, la corruption rampante dans la fonction publique peut être rattachée au rapport d'enquête de la commission Ndegwa de 1971, qui a permis aux fonctionnaires publics de poursuivre des activités à titre privé, ainsi qu'aux mauvaises conditions de travail. La corruption a influé sur la mobilisation des recettes et l'utilisation des ressources, conduisant, entre autres problèmes, à des déficits budgétaires persistants, à une baisse de la performance économique et à un délabrement des infrastructures, en raison de travaux de construction de mauvaise qualité imputables à la corruption dans le système d'appel d'offres. Par exemple, au Lesotho, de nombreux cas de vols de fonds ou de biens publics par des fonctionnaires sont signalés chaque année, mais les suites données à ces affaires prennent souvent trop longtemps.

L'inaptitude des institutions publiques à fournir suffisamment d'incitations, y compris des salaires, rémunérations et conditions de travail favorables, s'est traduite par l'émigration continue d'une population active compétente vers le secteur privé. Dans la plupart des pays, le très bas niveau des salaires a contraint nombre de fonctionnaires publics à prendre une retraite anticipée et à passer au secteur privé. Il s'est révélé aussi difficile d'attirer les nouveaux diplômés pour les mêmes raisons.

Certains pays ont attribué la baisse de performance de l'exécutif aux programmes de réforme en cours de la fonction publique, qui visaient à réduire la taille des effectifs mais qui ont eu pour effet imprévu de permettre à un grand nombre de professionnels qualifiés de partir avec des indemnités de licenciement confortables, sans attirer les individus que l'on aurait souhaité pour les remplacer. En outre, les économies au titre des réductions d'effectifs n'ont pas été nécessairement réinvesties dans la fonction publique comme on le prévoyait initialement. Par exemple, au Kenya, on manque de personnel qualifié pour rédiger les projets de loi au ministère de la justice et de géomètres au ministère des affaires foncières, alors que le rapport police/population est inférieur de moitié à celui recommandé par l'Organisation des Nations Unies de un agent pour chaque 500 habitants. La police manque aussi des compétences essentielles, en particulier pour enquêter sur les crimes et pour les questions de sécurité. Ces facteurs ont tous contribué à l'aggravation régulière de l'insécurité et de la criminalité.

L'absence de ressources matérielles et administratives appropriées constitue un obstacle majeur à la performance de l'exécutif. Dans la plupart des pays, plusieurs institutions de l'exécutif n'ont pas suffisamment d'ordinateurs, de véhicules ou d'articles de papeterie et la paperasserie administrative contribue à la

*L'inaptitude des institutions
publiques à fournir
suffisamment d'incitations,
y compris des salaires,
rémunérations et conditions
de travail favorables, s'est
traduite par l'émigration
continue d'une population
active compétente vers le
secteur privé*

Dans le cadre de l'effort de constitution d'une nation, d'intégration et de développement économique, les collectivités locales ont été soit abolies soit systématiquement entravées après l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays africains

lenteur et à l'inefficience de la plupart des ministères et organismes publics. La commission des comptes publics et la commission du budget et des finances du Malawi ont critiqué l'utilisation par les ministères des ressources et ont mis en évidence des inefficiences dans la comptabilité.

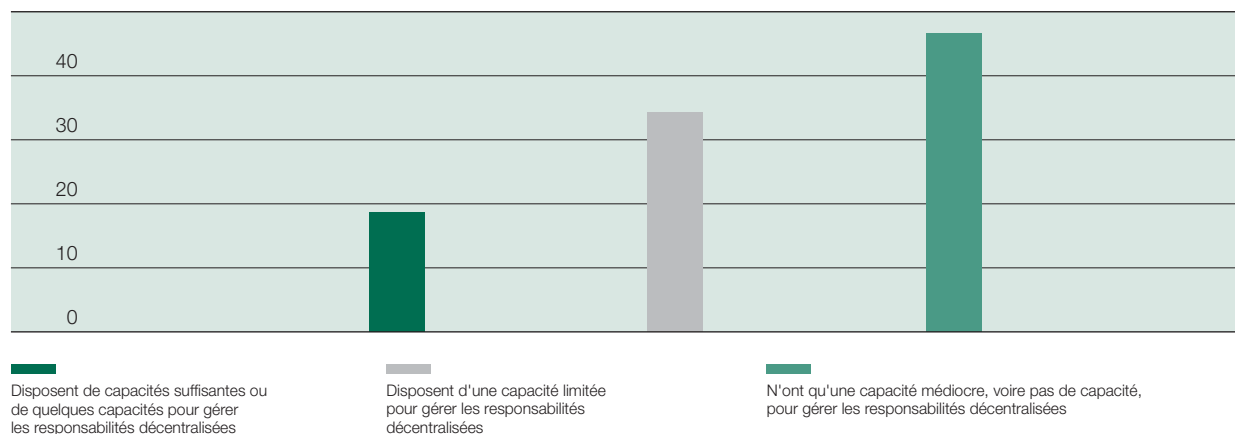
Collectivités locales

Dans le cadre de l'effort de constitution d'une nation, d'intégration et de développement économique, les collectivités locales ont été soit abolies soit systématiquement entravées après l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays africains. Au Swaziland, par exemple, l'administration centrale s'est attachée à contrôler, et pas seulement à réguler, les collectivités locales en recrutant les agents et en contrôlant le budget et les finances des conseils municipaux. Les exemples d'ingérence de l'administration centrale dans les activités de collectivités locales sont aussi généralisés. En Zambie, les cadres du parti au pouvoir ont attribué des parcelles dans des lotissements illégaux avec une impunité apparente, alors qu'ils n'avaient pas l'autorisation de le faire, et les efforts déployés par certains conseils pour démolir ces structures se sont heurtés à une résistance féroce de la part de politiciens, qui trouvent un appui politique et des militants auprès des personnes installées illégalement et des cadres du parti.

Les collectivités locales dépendent fortement des fonds de l'administration centrale. Elles tendent aussi à ne pas avoir des compétences suffisantes en matière de gestion financière et d'organisation. Au Botswana, elles ont une indépendance limitée dans la collecte de recettes mais plus de flexibilité dans les dépenses, sauf dans leurs principaux domaines de dépenses, à savoir, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement - qui sont directement contrôlés par le ministère des collectivités locales. Durant le régime militaire, l'administration fédérale du Nigéria a repris à son compte des fonctions et des ressources publiques importantes qui

Figure 7.5 Opinion des experts sur la capacité des collectivités et des administrations locales

Pourcentage des experts interrogés, ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

relevaient auparavant des administrations régionales. Le niveau de la dépendance financière des collectivités locales à l'égard de l'administration centrale est aussi important en Ethiopie. Au Nigéria et en Zambie, l'insuffisance des ressources humaines et financières constitue une contrainte majeure pour les collectivités locales, dont la majorité ne sont pas en mesure de verser les rémunérations sans des subventions de l'administration centrale ou n'ont pas versé les salaires depuis plusieurs mois.

Ces déficiences ont une incidence négative évidente sur la capacité des institutions de gouvernance locale et sur le moral des agents des collectivités locales. La plupart des experts interrogés dans les pays couverts par le projet ont indiqué que les collectivités locales et les administrations manquaient gravement des capacités nécessaires pour gérer efficacement leurs responsabilités (figure 7.5).

Les ménages étaient plus divisés sur la question de savoir si les administrations locales répondaient aux plaintes qui leur étaient adressées. Quelque 58% ont indiqué que les plaintes donnaient toujours, généralement ou parfois lieu à une suite satisfaisante; 41% ont indiqué que c'était rarement, voire jamais, le cas (figure 7.6).

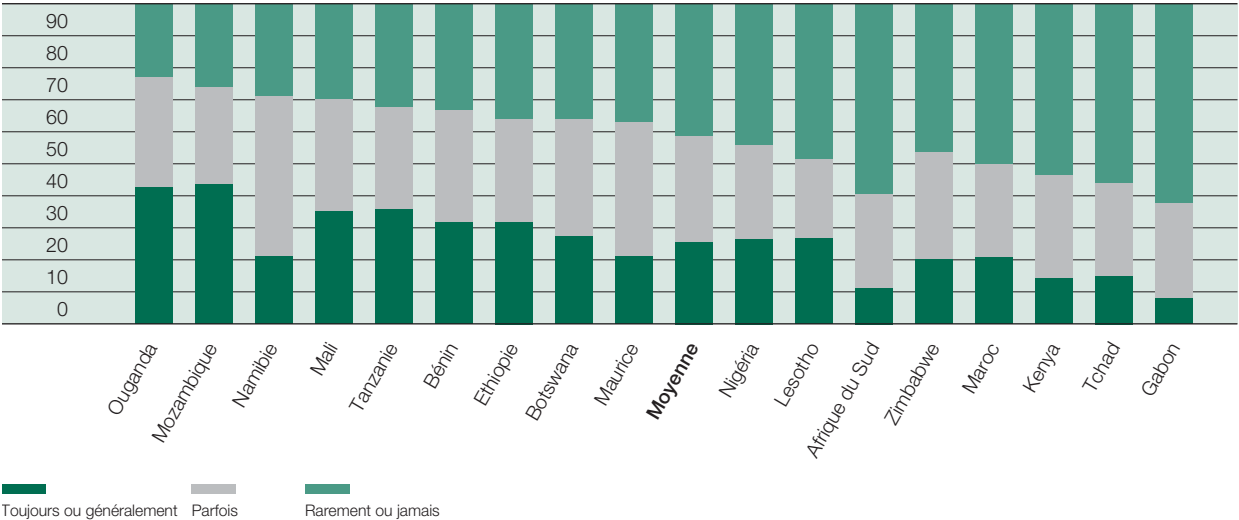
Les ménages étaient plus divisés sur la question de savoir si les administrations locales répondaient aux plaintes qui leur étaient adressées. Quelque 58% ont indiqué que les plaintes donnaient toujours, généralement ou parfois lieu à une suite satisfaisante; 41% ont indiqué que c'était rarement, voire jamais, le cas

Déficits de capacité des acteurs non étatiques

Comme on l'a vu dans les autres chapitres, des réseaux et des organisations non étatiques solides exercent une influence déterminante sur la gouvernance

Figure 7.6 Opinion des ménages sur la question de savoir si une suite satisfaisante est donnée aux plaintes pour déficiences dans les services fournis par les administrations locales

Pourcentage des ménages interrogés, par pays



Source: CEA, enquête auprès des ménages sur la gouvernance

et l'élaboration des politiques. Il est souhaitable que les acteurs non étatiques jouent un rôle plus large dans la gouvernance afin d'accroître l'espace politique de la participation de la société civile. Une véritable démocratie exige des citoyens conscients politiquement, qui participent au processus politique au-delà du scrutin électoral.

Les organisations de la société civile peuvent aider les communautés à formuler leurs besoins et leurs demandes efficacement, en particulier en renforçant les réseaux et les partenariats entre elles. Le rôle de ces organisations va, toutefois, au-delà de la sensibilisation des communautés qu'elles représentent et de l'action de surveillance qu'elles exercent en leur nom; elles fournissent aussi des services aux populations pauvres et marginalisées.

Organisations de la société civile

Dans la plupart des pays, les organisations de la société civile souffrent de faiblesses organisationnelles internes, d'un manque de compétences et de formation en matière d'organisation, de ressources financières très limitées et d'un environnement extérieur contraignant. Ces déficits de capacité institutionnelle ont nui à l'efficacité et à la viabilité de leurs initiatives et de leurs opérations, avec un effet négatif sur leur aptitude à fournir des services. Au Bénin, au Burkina Faso et en Ethiopie, comme dans la plupart des pays africains, on observe chez un grand nombre d'acteurs non étatiques l'absence d'une culture démocratique et, en particulier, un manque de tolérance et de dialogue constructif entre eux et avec l'État.

Dans beaucoup de pays africains, les organisations non gouvernementales sont concentrées dans les zones urbaines, ce qui limite le champ de leur action dans les zones rurales et réduit ainsi leur incidence sur les bénéficiaires potentiels. En Ethiopie, par exemple, les organisations non gouvernementales n'atteignent que 15% de la population, laissant à l'écart des millions de personnes.

L'une des principales contraintes auxquelles se heurtent les acteurs non étatiques est une pénurie de fonds et de ressources humaines formées disposant de suffisamment d'expérience en matière de gestion. Le manque d'agents compétents pour exercer des pressions, influencer sur la prise de décisions politiques et institutionnaliser les relations en réseaux entre les acteurs non étatiques est aussi une contrainte majeure qui pèse sur la performance. L'absence de financements adéquats a aussi contribué à l'incohérence dans la mise en œuvre des programmes ainsi qu'à l'impossibilité d'attirer et de garder des personnels expérimentés et très qualifiés. Le manque de ressources financières, humaines et logistiques dans des pays comme le Gabon et le Mali limite la participation effective des acteurs non gouvernementaux à la vie politique, économique et administrative quotidienne. En outre, dans des pays comme le Botswana, l'Egypte, l'Ethiopie, le Gabon, le Lesotho, le Malawi, le Mali, Maurice, le Sénégal et la Zambie, les acteurs non étatiques souffrent d'importants déficits de capacité au niveau de la formation générale de leurs membres, de l'amélioration de l'exercice des responsabilités, du soutien et de la formation pour l'élaboration d'objectifs et de

plans stratégiques, de la réalisation de recherches, de la documentation et des technologies de l'information.

Pour encourager un développement durable, il faut mobiliser les ressources humaines et matérielles et établir des partenariats entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé aux niveaux national et international. Pour être efficaces et durables, ces partenariats doivent être établis à tous les niveaux des processus de décision, de mise en œuvre et de suivi des projets de développement.

Les acteurs non étatiques ont un rôle important à jouer en complétant les efforts faits par les pouvoirs publics pour encourager le développement économique et social. Cependant, dans la plupart des pays africains, ils ne sont pas totalement reconnus comme des instruments essentiels du processus démocratique. Les gouvernements réduisent parfois à néant les efforts faits par les organisations de la société civile pour être efficaces en leur imposant des modalités d'enregistrement et de fonctionnement pesantes. Une culture du secret de l'information prévaut en Éthiopie, au Kenya, au Malawi et en Zambie, par exemple. Les membres du parlement et les ministres sont pour l'essentiel peu enclins à partager des informations avec les journalistes et les organisations de la société civile, alors que les organisations de la société civile travaillant dans le même domaine sont réticentes à partager des informations les unes avec les autres. Une grande partie de ce climat de secret est attribué à des pratiques et à des traditions tenaces datant des régimes antérieurs.

Partis politiques

Dans une démocratie, les partis politiques mobilisent et rassemblent l'opinion publique, faisant beaucoup de promesses (programme du parti) sur ce qu'ils feront s'ils sont élus. Si la constitution prévoit le libre fonctionnement des partis politiques dans tous les pays africains, en réalité leurs activités sont limitées dans nombre de cas par des règles administratives et des dispositions juridiques restrictives. Ils sont relativement libres de fonctionner au Bénin, au Ghana, à Maurice, au Nigéria, au Sénégal et en Afrique du Sud, mais plus contraints en Éthiopie, au Malawi, en Tanzanie et en Ouganda.

Beaucoup de partis politiques en Afrique ne sont guère en mesure de définir efficacement les problèmes, d'engager des débats, de promouvoir leurs principes politiques et leurs visions de la société ou de défendre les intérêts ou droits de leurs partisans. Ils sont parfois désorganisés et désorientés parce qu'ils n'ont pas de dirigeants compétents et engagés, qu'ils disposent de peu de personnel professionnel et que leurs structures d'organisation interne sont déficientes. Le résultat est que les partis politiques en Afrique sont rarement différents les uns des autres. Ils ne proposent pas des visions originales de la société et ni ne captent ni ne représentent les souhaits de la population. Par exemple, au Nigéria, le parti démocratique populaire, qui s'enorgueillit d'être le plus grand parti politique d'Afrique, n'a ni vision ni programme de développement clair pour la société nigériane. Il en va de même d'un grand nombre de partis d'opposition dans les autres pays africains.

Les acteurs non étatiques ont un rôle important à jouer en complétant les efforts faits par les pouvoirs publics pour encourager le développement économique et social. Cependant, dans la plupart des pays africains, ils ne sont pas totalement reconnus comme des instruments essentiels du processus démocratique

Beaucoup de partis politiques en Afrique ne sont guère en mesure de définir efficacement les problèmes, d'engager des débats, de promouvoir leurs principes politiques et leurs visions de la société ou de défendre les intérêts ou droits de leurs partisans

La plupart des partis politiques en Afrique ne sont pas organisés de façon professionnelle et n'ont pas de structures démocratiques internes adaptées. Les règles et réglementations qu'ils ont établies sont rarement mises en œuvre – et en général seulement pour sanctionner ou exclure des membres dont on ne veut plus. Un grand nombre des partis politiques existants sont juste une émanation récente du parti au pouvoir dans un État à parti unique, régime politique encore généralisé dans nombre de pays africains. Ainsi, les partis politiques restent faibles et incapables de promouvoir les valeurs démocratiques au sein de la société, car ils ne les pratiquent guère au niveau interne.

L'insuffisance des financements est un problème commun à beaucoup de partis politiques africains. Même si dans certains par pays (par exemple, le Bénin, le Malawi, le Mali, le Nigéria et la Tanzanie), l'État fournit des financements, la plupart des partis politiques dépendent de quelques personnes fortunées, ce qui crée des problèmes de redevabilité démocratique interne et de médiocrité du leadership. Au Kenya, l'absence de ressources financières et matérielles a nui à la démocratie interne dans les partis politiques qui ont surgi lorsque le système multipartite a été mis en place. La majorité de ces partis s'organisent autour d'une personne et sont gérés plus ou moins comme des entreprises privées. Par exemple, la capacité d'organisation interne des deux partis d'opposition au Malawi, à savoir le *Malawi Congress Party* et l'*Alliance for Democracy*, a été sensiblement affaiblie par des divisions internes.

Les pratiques de harcèlement et d'intimidation du gouvernement et les difficultés qu'il dresse au niveau de l'enregistrement et du fonctionnement sont des caractéristiques communes qui limitent la capacité des partis politiques dans nombre de pays africains. Des exemples fréquents d'abus et d'intimidation ont été signalés en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi et en Tanzanie. Dans certains pays, le gouvernement aurait utilisé la force pour disperser des rassemblements politiques des partis d'opposition et les partisans des partis d'opposition sont régulièrement harcelés. En Égypte, par exemple, les partis politiques d'opposition n'ont guère de marge de manœuvre politique.

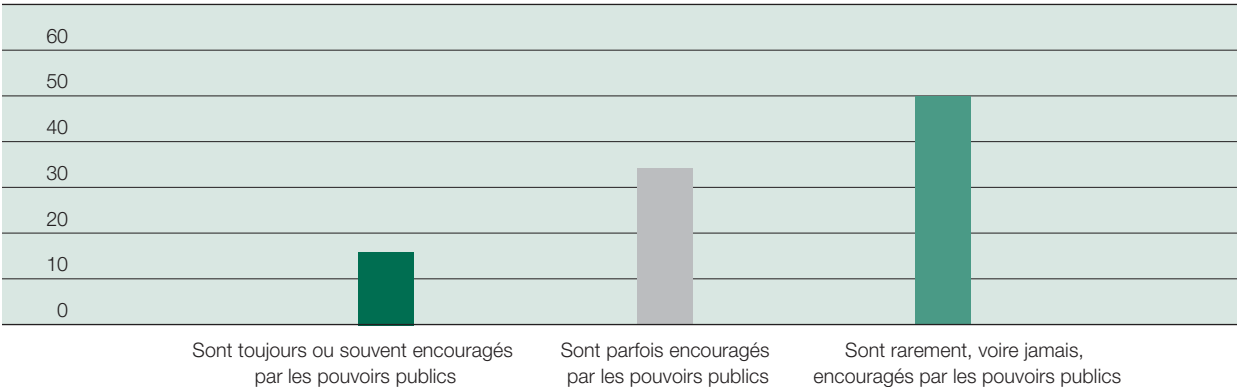
Secteur privé

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics ont réussi à mettre en place une politique macroéconomique et un environnement juridique et réglementaire plus favorables à l'investissement local et étranger que lorsque l'État possédait et gérait l'économie. La libéralisation des marchés et l'accent mis sur le développement du secteur privé, par exemple, ont sensiblement amélioré les possibilités d'initiatives du secteur privé. Mais il faut faire beaucoup plus pour renforcer les capacités de ce secteur et le rendre plus compétitif, notamment grâce à des mesures que les gouvernements devraient prendre pour assurer la diffusion des informations, l'exécution des contrats et la mise en œuvre du droit des faillites, en s'engageant eux-mêmes à respecter la concurrence et à s'abstenir de dresser des obstacles artificiels.

Globalement, les gouvernements africains ont amélioré les conditions de fonctionnement du secteur privé, près de la moitié des experts interrogés dans l'en-

Figure 7.7 Opinion des experts sur les mesures prises par l'État pour encourager le fonctionnement et la participation efficaces du secteur privé

Pourcentage des experts interrogés, moyenne sur l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

semble des pays couverts par le projet indiquant que le fonctionnement et la participation efficaces du secteur privé sont toujours ou souvent encouragés par les pouvoirs publics et un autre tiers indiquant que c'est au moins parfois le cas (figure 7.7).

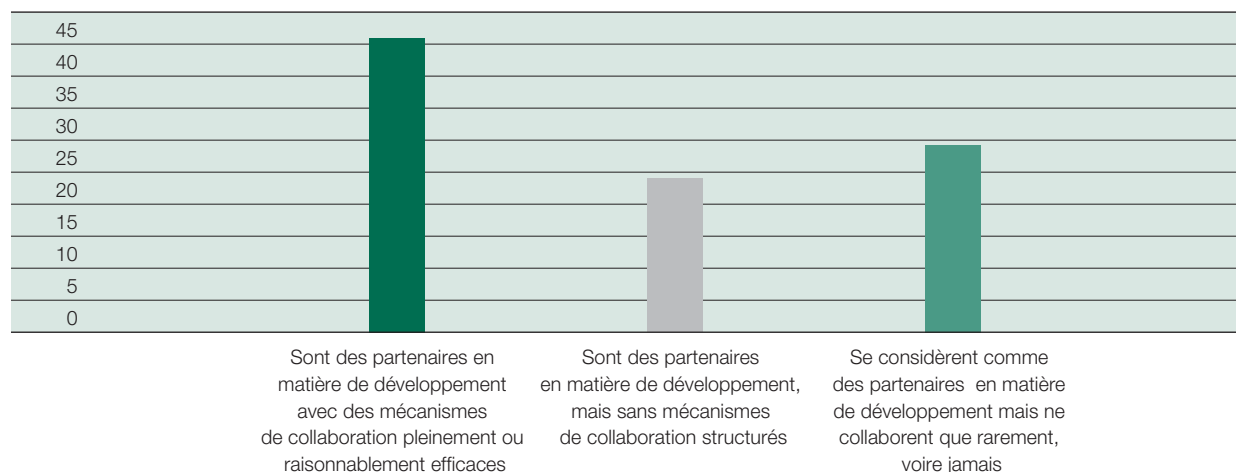
L'imprévisibilité dans la mise en œuvre des réglementations, l'instabilité des cadres d'action et la déficience de la capacité publique de réglementation nuisent à la croissance et au développement du secteur privé. L'un des problèmes majeurs mentionnés est l'exécution des contrats. De longues procédures devant les tribunaux sont requises pour assurer cette exécution, ce qui se traduit par des coûts de transaction excessifs. C'est notamment le cas en Ethiopie et au Lesotho. En général, les gouvernements doivent établir un cadre réglementaire, juridique et politique efficient et efficace et un environnement macroéconomique réactif afin de garantir l'État de droit et l'efficacité opérationnelle des institutions.

Les résultats de l'enquête auprès des experts montrent que le secteur privé et le secteur public ne sont pas toujours véritablement des partenaires. Il y a peu de mécanismes de collaboration structurés en place et, lorsque ces mécanismes existent, la collaboration opérationnelle n'est guère efficace. Un pourcentage important des experts interrogés dans l'ensemble des pays ont indiqué que les secteurs privé et public se considèrent eux-mêmes comme des partenaires en matière de développement, mais ne collaborent que rarement, voire jamais. Cela montre clairement que l'intérêt des partenariats public-privé en matière de développement n'est pas conceptuellement bien défini ou compris par les deux parties. Il est encourageant, toutefois, de noter que plus de 45% des experts interrogés ont indiqué que les secteurs privé et public ont des mécanismes de

L'un des problèmes majeurs mentionnés est l'exécution des contrats. Des longues procédures devant les tribunaux sont requises pour assurer cette exécution, ce qui se traduit par des coûts de transaction excessifs

Figure 7.8 Opinion des experts sur la question de savoir si le secteur privé et le secteur public sont des partenaires en matière de développement

Pourcentage des experts interrogés, moyenne dans l'ensemble des pays couverts par le projet



Source: CEA, enquête auprès des experts sur la gouvernance

collaboration qui fonctionnent de façon pleinement ou raisonnablement efficace (figure 7.8).

Des institutions efficaces sont des conditions indispensables à l'établissement et à la consolidation d'une culture de la redevabilité et de la transparence

En général, très peu de pays mettent en œuvre une politique à l'égard du secteur informel, malgré la croissance rapide de ce secteur. Dans nombre de pays, ce secteur est toléré, mais il faut plus pour le rendre plus compétitif et viable. Un problème majeur souvent cité par les participants au secteur informel est la difficulté d'obtenir des crédits des institutions de financement officielles.

Vers un développement plus efficace des capacités

La relation entre la solidité des institutions et la bonne gouvernance est manifestement reconnue par la plupart des pays africains. Il est bien compris que des institutions efficaces sont des conditions indispensables à l'établissement et à la consolidation d'une culture de la redevabilité et de la transparence dans la gestion des affaires nationales. L'enquête auprès des experts a constaté que les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif manquent de la capacité nécessaire pour assurer la performance, la qualité, l'équité et l'efficacité en raison de faiblesses institutionnelles, ce qui a à son tour conduit à des pratiques de corruption fréquentes et à des performances médiocres. Les acteurs non étatiques souffrent de déficits de capacité du même type.

Les études ont clairement montré que les pays africains se trouvent à des stades différents de développement pour ce qui est de la capacité des institutions de

gouvernance ainsi que des initiatives et processus de renforcement de ces capacités. Il faut donc de la flexibilité et une appropriation locale considérable dans l'identification et la fixation des priorités concernant les initiatives et les besoins en matière de renforcement des capacités.

La présente section définit les approches qui devraient permettre une amélioration des capacités des gouvernements africains et des acteurs non gouvernementaux, dont beaucoup ont déjà été examinées dans les chapitres précédents. Les autorités sont de plus en plus déterminées à renforcer les capacités et à assurer la bonne gouvernance, beaucoup étant fait pour répondre aux besoins de capacité des institutions de gouvernance. Il faut redoubler d'efforts pour que le continent puisse progresser sensiblement sur la voie de la consolidation de la démocratie et de la promotion d'un développement social et économique durable.

Le pouvoir législatif

Un grand nombre de parlements et d'assemblées africains manquant encore de législateurs bien formés et bien informés et n'ayant pas les ressources matérielles ou humaines nécessaires, comme les bibliothèques, les ordinateurs et les chercheurs, pour analyser efficacement les projets de loi ou les budgets dont ils sont saisis, ils continuent de subir la domination de l'exécutif, ce qui nuit à leur efficacité. Les changements recommandés pour renforcer la capacité du législatif sont notamment les suivants.

Renforcement des organes parlementaires et des organes affiliés

Les parlements doivent être habilités à contrôler et à organiser leur propre emploi du temps, indépendamment de l'exécutif ou en consultation avec celui-ci sur un pied d'égalité. Une commission commune, où les deux branches de l'État pourraient interagir, échanger des vues et des priorités et arriver à un accord, pourrait faciliter les choses. Elle permettrait aussi d'encourager la coopération et de bonnes relations de travail lorsque les deux branches sont contrôlées par des partis politiques différents.

Une commission indépendante du service parlementaire est requise, avec le pouvoir et les ressources financières voulues pour recruter, embaucher, licencier et sanctionner le personnel et avec l'infrastructure et les installations nécessaires pour former et faire progresser les agents. Le rôle des législateurs devrait être renforcé, en fournissant à chacun un secrétaire et du personnel professionnel ou en créant une équipe commune de chercheurs sous le contrôle de la commission du service parlementaire.

Les commissions législatives devraient pouvoir accéder aux documents pertinents au niveau de l'exécutif, demander le témoignage de personnes au sein du gouvernement ou à l'extérieur, assurer un examen adéquat des recommandations de l'exécutif et recruter et garder des agents administratifs et professionnels d'appui appropriés. Leur budget devrait être accru pour leur permettre d'étudier dûment les dossiers et les problèmes. En outre, la charge de travail du législatif devrait être répartie en tâches gérables de façon à lui permettre d'examiner plus

*Une commission
indépendante du service
parlementaire est requise,
avec le pouvoir et les
ressources financières
voulues pour recruter,
embaucher, licencier et
sanctionner le personnel*

d'une question à la fois, de consacrer plus de temps aux problèmes complexes et d'examiner les projets de loi clause par clause.

L'expertise doit être renforcée sur les questions relevant de la compétence des commissions parlementaires, afin de permettre aux membres d'être mieux à même d'initier eux-mêmes des projets de loi ou des amendements reflétant leurs préférences politiques

L'expertise doit être renforcée sur les questions relevant de la compétence des commissions parlementaires, afin de permettre aux membres d'être mieux à même d'initier eux-mêmes des projets de loi ou des amendements reflétant leurs préférences politiques. Le législatif ne devrait ménager aussi aucun effort pour assurer une représentation équitable des minorités ou des groupes défavorisés, notamment les femmes. Dans le cadre de budgets bien déterminés et justifiables, le législateur ou la commission devrait être autorisé à sous-traiter des projets de recherche aux universités, groupes de réflexion ou instituts de recherche au niveau national.

Un centre de documentation doté de bibliothèques bien garnies devrait être établi et géré par des bibliothécaires professionnels avec des informations et des traductions à jour, des possibilités de publication informatique et des équipements électroniques et bureautiques. L'aptitude des législateurs à contribuer efficacement au travail de l'appareil législatif est grandement affectée par l'absence de bureaux, de véhicules, d'ordinateurs, d'accès à l'Internet et de téléphones. Un minimum de ces éléments doit être fourni pour une bonne performance. Le Botswana a beaucoup progressé vers l'amélioration des ressources matérielles du législatif (encadré 7.1).

Amélioration des compétences professionnelles et de communication

Les membres du parlement doivent améliorer en permanence leurs compétences dans le domaine des procédures parlementaires et des relations avec leurs mandants. Pour remédier à leurs carences dans la réalisation des tâches propres au législatif, il pourrait s'avérer nécessaire d'exiger des candidats à des fonctions parlementaires une formation suffisante pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Encadré 7.1 Botswana: amélioration de la capacité législative

Le Botswana a pris des mesures importantes pour améliorer la capacité de son législatif et l'élaboration des lois dans le pays, parmi lesquelles on peut citer les suivantes:

- Établissement au sein du parlement de la Division de la recherche, de l'information et des relations publiques, afin de renforcer la capacité des parlementaires et de leur fournir des informations leur permettant de participer efficacement aux débats.
- Ouverture d'une nouvelle salle de réunion pour l'assemblée en 1995 afin d'améliorer l'infrastructure physique du parlement.
- Fourniture d'ordinateurs et d'un accès à l'Internet aux législateurs et mise en réseau des bureaux parlementaires.
- Planification d'un réseau étendu entre la division de la recherche et les bureaux des circonscriptions afin d'améliorer l'efficacité des communications.
- Amélioration des conditions de travail des législateurs, notamment en mettant à leur disposition des logements gratuits afin d'attirer davantage de personnes qualifiées dans la politique.

Source: Rapport de pays du Botswana

Des installations indépendantes seraient aussi utiles pour familiariser les législateurs nouvellement élus avec le rôle du législatif dans les processus de gouvernance du pays, les procédures et les conventions de l'institution et son environnement de travail général. Des parlements en miniature et un concours parlementaire interécoles seraient aussi des moyens de sensibiliser les générations successives à la gouvernance démocratique.

Dans la plupart des pays africains, les législateurs n'ont guère montré d'intérêt pour les interactions avec leurs mandants. De toute évidence, cette attitude limite leur connaissance et leur compréhension des problèmes et des souhaits de la population, et, en conséquence, leur aptitude à représenter et à défendre ses intérêts. Il est donc impératif qu'ils revoient leur façon de procéder et que les moyens leur soient donnés d'améliorer leurs interactions avec la société civile et leurs diverses circonscriptions, le parlement devant également réexaminer le mécanisme de consultation publique dans le cadre du processus d'élaboration des lois. Le Ghana est parvenu avec succès à améliorer ses capacités de consultation (encadré 7.2).

Les commissions parlementaires sont aussi une voie essentielle de communication entre le parlement et les organisations de la société civile, qui, dans la

Encadré 7.2 Le Ghana: l'organisation de la société civile contribue à renforcer la capacité du Parlement

En 2002, le Centre pour le développement démocratique au Ghana a introduit un grand projet appelé «Renforcement de la capacité du parlement ghanéen d'améliorer la redevabilité et la participation civique». Les objectifs de ce programme étaient les suivants:

- Renforcer la base technocratique de cinq commissions parlementaires clés, s'occupant respectivement du judiciaire, des affaires constitutionnelles et juridiques, de la législation subsidiaire, des assurances publiques et des administrations locales et de la décentralisation.
- Renforcer la capacité administrative et de gestion de l'institution parlementaire.
- Encourager le développement d'un parlement ouvert et d'interactions élargies entre le parlement et la société civile ainsi que la contribution de la société civile au processus législatif.
- Assurer la conformité des règles et procédures du parlement avec la constitution de 1992 et les aspirations démocratiques du Ghana.

Le Centre pour le développement démocratique a pris plusieurs mesures pour réaliser ces objectifs, notamment:

- Formation pendant trois mois des chercheurs de la nouvelle Unité de recherche.
- Introduction d'audiences publiques par les commissions parlementaires, une nouveauté dans l'histoire législative du pays.
- Organisation d'ateliers sur le renforcement des capacités à l'intention des commissions parlementaires.
- Organisation d'un atelier sur la fusion exécutif-législatif afin d'améliorer la compréhension entre les deux branches de l'Etat.

Source: Rapport de pays du Ghana

plupart des démocraties, utilisent ces commissions pour essayer d'influer sur le processus législatif. Cette possibilité de communication doit être adéquatement développée. En outre, les comptes rendus législatifs et les principaux rapports doivent être traduits dans les langues locales et distribués aux écoles et aux organisations de la société civile, de façon que les citoyens soient suffisamment informés des activités législatives.

Renforcement des processus parlementaires

Les lois qui sont incompatibles avec les dispositions constitutionnelles visant à renforcer les principes du constitutionnalisme au sein du législatif doivent être totalement révisées. Le législatif doit aussi mettre au point des règles ainsi que des codes d'éthique et des normes de conduite pour ses membres et faire en sorte qu'ils soient respectés. Une fois instaurée la probité dans ses rangs, le législatif sera en mesure de renforcer son rôle dans la lutte contre la corruption, en particulier au sein de l'exécutif. Les appareils législatifs devraient établir un bureau du médiateur et une commission des droits de l'homme et veiller à ce que ces organes aient des ressources suffisantes et soient suffisamment équipés.

Le législatif doit aussi mettre au point des règles ainsi que des codes d'éthique et des normes de conduite pour ses membres et faire en sorte qu'ils soient respectés

Les partis d'opposition doivent être en mesure de s'acquitter de manière efficace des fonctions législatives qui sont les leurs, sans être harcelés par le parti au pouvoir. Il faut leur fournir des moyens d'action appropriés, notamment les informations pertinentes qu'ils sont en droit d'attendre de l'exécutif et la possibilité d'accéder aux ministres et aux fonctionnaires, afin qu'ils puissent s'acquitter de leur mission critique en tant que représentant de la population et d'éventuel successeur au gouvernement en place. Ils devraient aussi être consultés sur les grands problèmes nationaux, comme la sécurité nationale et l'épidémie de VIH/sida.

Le pouvoir judiciaire

La capacité institutionnelle du judiciaire, de la police et des autres institutions chargées de faire appliquer la loi souffre de plusieurs lacunes, notamment l'insuffisance des allocations budgétaires, l'accessibilité limitée à la justice, la médiocrité des rémunérations, le manque de juges et de magistrats et la déficience des procédures en matière de recrutement et de promotion, en particulier pour la police. Tous ces éléments contribuent à des pratiques de corruption, une redevabilité insuffisante et la faiblesse du système judiciaire. Les mesures visant à remédier aux lacunes en question sont présentées ci-après.

Professionnalisation du judiciaire

L'assujettissement du judiciaire à l'exécutif est un problème notable dans nombre de pays africains, qui doit être résolu afin d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Une commission indépendante du service judiciaire devrait être chargée de la nomination et de la promotion des juges, alors que la rémunération de ces derniers devrait être déterminée par le parlement et imputée à un fonds consolidé.

Le retard dans le traitement des dossiers est dû au nombre insuffisant de juges et à une logistique inadéquate pour assurer la diffusion rapide des informations à

tous les organismes impliqués dans l'administration de la justice. Les effectifs de fonctionnaires judiciaires, y compris les juges, devraient être augmentés et une formation professionnelle continue devrait être offerte aux juges, aux greffiers, aux secrétaires et aux agents s'occupant du suivi des dossiers et du téléchargement des informations relatives aux différentes affaires. Les bureaux devraient améliorer la communication interne en mettant en œuvre un système efficient et efficace de gestion des affaires permettant de pallier aux problèmes inhérents au système manuel. En outre, il faut mettre en place un programme de compagnonnage qui permette aux jeunes juristes prometteurs d'être en contact avec des juges et des magistrats de renom. Le programme de bonne gouvernance du Sénégal a amélioré la performance judiciaire, tout en assurant la transparence et le redevabilité (encadré 7.3).

Les opérations doivent être rationalisées et les installations doivent être améliorées, en s'attachant à titre tout à fait prioritaire à moderniser les technologies de l'information. Des installations de recherche devraient être établies pour identifier, sélectionner et améliorer les lois et pour intégrer les lois traditionnelles et les conventions. Les facultés universitaires existantes pourraient être utilisées pour mener des recherches, rassembler des données, rechercher des documents et tenir le pouvoir judiciaire au courant des derniers problèmes et meilleures pratiques dans le domaine juridique.

Le système judiciaire devrait être axé sur la réhabilitation, le maintien et la promotion de communautés plus soudées, plus sûres et pacifiques et sur leur intégration dans les nouveaux contextes sociaux, politiques et économiques, plutôt que sur des mesures punitives.

Le retard dans le traitement des dossiers est dû au nombre insuffisant de juges et à une logistique inadéquate pour assurer la diffusion rapide des informations à tous les organismes impliqués dans l'administration de la justice

Encadré 7.3 Le Sénégal met en place un programme pour améliorer la performance du judiciaire

Le programme de bonne gouvernance du Sénégal définit des objectifs et des mesures pour améliorer la performance du judiciaire, notamment la mise en place d'un système judiciaire proche de la population favorisant une justice rapide et équitable et améliorant l'intégrité du judiciaire. Les mesures à prendre sont notamment les suivantes:

- Amélioration de la formation des magistrats et des auxiliaires de justice en introduisant et en encourageant de nouvelles technologies de l'information et des communications.
- Renforcement de la spécialisation des magistrats et des greffiers.
- Promotion d'une plus grande indépendance des juges et des magistrats en rehaussant leur statut et en leur donnant plus de garanties légales ; parallèlement, des mesures anti-corruption doivent être adoptées.

Source: Rapport de pays du Sénégal

Soutenir l'amélioration des organes judiciaires

Il n'existe que peu de mécanismes permettant aux utilisateurs des services judiciaires de déposer des plaintes contre les fonctionnaires de justice; une commission indépendante de recours judiciaire devrait être établie pour connaître des plaintes crédibles déposées contre tout auxiliaire de justice et y donner suite rapidement.

Pour faire face à la corruption et aux autres problèmes connexes de caractère éthique et normatif dans le judiciaire, un code de déontologie applicable aux membres du judiciaire devrait être introduit pour définir les comportements attendus et les comportements interdits ainsi que les sanctions en cas de violations. En outre, les pouvoirs publics devraient établir un tribunal indépendant pour surveiller les pratiques des fonctionnaires judiciaires et en rendre compte lorsque des plaintes précises de corruption ont été déposées. Tous les fonctionnaires de justice travaillant dans les organismes d'administration de la justice qui se rendent coupables de corruption doivent être immédiatement licenciés et poursuivis, si possible.

Les agents de police doivent être mieux préparés aux relations communautaires afin d'assurer un service convivial

Les commissions du service judiciaire doivent être renforcées en les dotant de pouvoirs indépendants pour définir des codes transparents et applicables à l'intention des responsables de haut niveau et pour enquêter sur les juges, les magistrats et les personnels d'appui, déceler les problèmes et appliquer des sanctions. Les ressources matérielles et humaines du département de l'exécution des décisions devraient aussi être renforcées. En outre, il faudrait assurer une rémunération adéquate aux juges et aux agents des organismes de mise en œuvre des lois, comme la police et les services des prisons.

Un bureau de la défense des droits des citoyens devrait être établi et doté des installations, matériels, budgets et effectifs nécessaires. Par ailleurs, les pouvoirs publics devraient mettre en place des programmes d'assistance judiciaire qui seraient gérés par le ministère de la justice et des représentants de la société civile et seraient facilement accessibles aux parties à un litige manquant de ressources.

Favoriser l'application du droit

La capacité de l'État d'assurer la sécurité et la protection des droits individuels des résidents dans toutes les parties du pays et de garantir adéquatement les droits de propriété doit être améliorée. Les pouvoirs publics devraient recruter davantage de professionnels et agents de police pour satisfaire à la recommandation de l'ONU, à savoir un policier pour 500 habitants. Les services de police et des prisons doivent aussi recevoir une formation et des équipements suffisants pour pouvoir remplir leurs tâches efficacement et dans le respect des droits de l'homme. Les agents de police doivent être mieux préparés aux relations communautaires afin d'assurer un service convivial. Ils doivent être aussi sensibilisés aux principes et problèmes de gouvernance concernant leurs pays respectifs. En outre, il faudrait les doter des financements et des ressources nécessaires, notamment les véhicules et les moyens de communication, pour pouvoir assurer un service de sécurité efficace.

Les violations des droits de l'homme participent au non respect de l'État de droit. La promotion et la protection de ces droits n'ayant pas fait l'objet d'une priorité explicite suffisante dans le développement national, les pouvoirs publics devraient rapidement mettre au point un plan d'action national limité dans le temps pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et éliminer la culture d'impunité, en faisant en sorte que tous ceux qui violent ces droits soient sanctionnés, quel que soit leur statut dans la société. Étant donné que les violations des droits de l'homme sont particulièrement répandues dans les forces de police et les prisons, les pouvoirs publics devraient aussi établir une équipe de travail composée du chef de la police, du directeur des prisons, de membres de la société civile et de fonctionnaires judiciaires pour enquêter et recommander des mesures appropriées pour faire en sorte que la police et les prisons soient efficaces, efficientes et redevables.

Le pouvoir exécutif

L'exécutif n'a pas généralement de capacités suffisantes pour mettre en œuvre et gérer la politique de développement. L'absence d'effectifs qualifiés est l'un des problèmes clés auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. Un autre est la médiocrité de la prestation de services, qui exige un renforcement institutionnel au niveau gouvernemental et des entreprises d'État. Les autres faiblesses concernent la décentralisation limitée des pouvoirs et de la prise de décisions au niveau des autorités locales. On trouvera ci-après les recommandations spécifiques pour répondre aux besoins en matière de capacités de l'exécutif.

Relever les exigences de performance

Le professionnalisme dans le secteur public s'est sensiblement dégradé ces deux dernières décennies. Un grand nombre de fonctionnaires sont démoralisés par leurs mauvaises conditions de travail. Pour rétablir le professionnalisme, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures appropriées visant à encourager un système de nomination et de promotion au mérite et à mettre fin aux pratiques non éthiques, à la partialité et au népotisme, à la nomination de fonctionnaires autres que des fonctionnaires de carrière à des postes non mérités et aux abus de fonctions. Pour améliorer encore l'intégrité de la fonction publique et de l'exécutif, les fonctionnaires doivent être bien rémunérés. C'est là une condition nécessaire si l'on veut contrôler et éliminer les pratiques de corruption et les pratiques non professionnelles, comme le travail au noir.

Les pouvoirs publics devraient aussi améliorer rapidement les conditions d'emploi des fonctionnaires publics en instaurant des systèmes plus solides de formation et de reconnaissance. Une telle mesure améliorera la mise en œuvre des politiques, généralement médiocre, et permettra ainsi de renforcer la légitimité du gouvernement. Des administrateurs et d'autres agents qualifiés doivent être recrutés pour le cabinet, afin d'approfondir et d'élargir la base de compétences requises pour l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. La représentation ethnique et féminine dans l'ensemble du gouvernement et aux échelons supérieurs de la fonction publique devrait être encouragée afin de favoriser une meilleure prise en compte des points de vue de la société et sa contribution plus large à la politique publique.

Pour rétablir le professionnalisme, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures appropriées visant à encourager un système de nomination et de promotion au mérite et à mettre fin aux pratiques non éthiques, à la partialité et au népotisme, à la nomination de fonctionnaires autres que des fonctionnaires de carrière à des postes non mérités

Le niveau de formation exigé pour occuper des fonctions publiques de haut niveau devrait être relevé afin d'assurer une compréhension de base minimum des problèmes et de la gestion. Face à la mondialisation rapide, les connaissances et la formation sont indispensables aux activités entrepreneuriales et les législateurs comme les décideurs doivent aussi avoir les compétences voulues.

Les rôles et les fonctions de l'État doivent être redéfinis afin de ramener l'échelle des opérations à des niveaux gérables. Les principes de la prestation de services, notamment la consultation publique, le respect de la qualité, l'information, l'ouverture et la transparence, le suivi et l'évaluation, la réparation, etc. devraient être définis. Des réformes de la fonction publique devraient aussi viser à améliorer le capital humain, la déontologie, l'affectation, l'avancement et les promotions, les incitations pour les fonctionnaires performants, la formation et la discipline, la gestion et l'exercice de responsabilités. Les pouvoirs publics devraient aussi mettre régulièrement à jour les codes et réglementations, les rendre accessibles à tous les fonctionnaires publics et assurer leurs diffusion et mise en œuvre efficaces. Le Lesotho offre un bon exemple de réformes réussies dans le secteur public (encadré 7.4).

Encourager une plus grande participation et décentralisation

Il faut mettre fin au climat d'incompréhension et de méfiance entre les pouvoirs publics et la société civile et engager un dialogue mutuellement utile sur les be-

Encadré 7.4 Le Lesotho: des réformes du secteur public sont engagées pour renforcer la capacité de l'exécutif

Dans le cadre des efforts faits pour améliorer l'efficacité de l'exécutif au Lesotho, le gouvernement, avec l'aide des partenaires au développement, a adopté plusieurs stratégies pour rationaliser le recrutement, la formation et l'affectation du personnel aux différents niveaux. Des mesures importantes ont aussi été prises pour améliorer le fonctionnement de la fonction publique et renforcer ses capacités:

- Recrutement d'administrateurs et d'autres agents qualifiés au cabinet pour approfondir et élargir la base de compétences aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions.
- Elaboration d'une stratégie nationale (Vision 2020) devant servir de cadre d'action et de fondement à tous les programmes de l'Etat.
- Mise en place de divers forums nationaux pour examiner la mise en œuvre des politiques et la performance de l'Etat. Ces forums doivent permettre de réunir les contributions de toutes les parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre éventuelle des mesures et des activités de l'Etat.
- Restructuration de la fonction publique grâce à des réformes visant à rationaliser la prestation de services au sein des différents ministères et à la fourniture d'incitations aux agents performants.
- Transfert des responsabilités en matière de gouvernance au niveau communautaire en établissant des structures locales pour décentraliser le pouvoir et renforcer l'efficacité des structures locales dans la conception et la mise en œuvre de leurs propres programmes.

Source: Rapport de pays du Lesotho

soins et les souhaits de la population et les devoirs et responsabilités de l'État. Des forums nationaux devraient être organisés pour examiner la mise en œuvre des politiques et la performance du gouvernement avec diverses parties prenantes, comme les syndicats, la société civile, les universitaires, le secteur privé, etc. C'est là une condition indispensable pour encourager les partenariats et soutenir le processus d'élaboration des politiques. Les pouvoirs publics doivent aussi nouer des relations solides avec les médias de façon qu'il soit bien rendu compte de leurs activités et que des informations en retour puissent être obtenues.

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 adaptées aux besoins et conditions locaux - constituent des facteurs critiques pour la promotion de la bonne gouvernance. Le recrutement et la formation au niveau local de responsables politiques et de professionnels s'en trouvent aussi facilités. Un environnement porteur doit être établi pour encourager et renforcer les partenariats et la collaboration entre les groupes non gouvernementaux, les organisations communautaires et le secteur privé aux niveaux local et communautaire.

Compte tenu des réformes en cours, il est prioritaire de transférer les pouvoirs là où la population peut gérer efficacement et utilement ses propres affaires, afin de susciter un sentiment d'appropriation et de fierté au niveau local et d'améliorer la redevabilité, la transparence et les contre-pouvoirs. Une fois qu'existent les structures et les pouvoirs nécessaires pour collecter les recettes, une administration locale peut mettre moins à contribution l'administration centrale et en être moins dépendante, permettant à cette dernière de se concentrer sur les principaux problèmes nationaux.

Renforcer la redevabilité et la transparence

La redevabilité et la transparence sont des principes majeurs de la bonne gouvernance, qui renforcent la légitimité et l'autorité des institutions de gouvernance ainsi que leur efficience et leur efficacité. Plusieurs mécanismes visant à assurer la redevabilité et la transparence de l'État et de ses organismes devraient être mis en place.

Il faudrait faire en sorte que les comptes publics soient plus facilement accessibles aux citoyens. Les réunions et consultations publiques avec la société civile sont des moyens permettant aux responsables de la gouvernance d'interagir avec le public. En outre, un dispositif visant à assurer l'accès du public à des informations sur les activités et la performance de l'État devrait être adopté afin d'autonomiser la population et de formaliser l'engagement de l'État à l'égard de la redevabilité.

Une commission anti-corruption indépendante et dotée de ressources suffisantes devrait être établie avec le pouvoir de soumettre à des enquêtes et de poursuivre les fonctionnaires publics et les citoyens accusés d'abus de fonctions ou de fautes financières. D'autres organismes publics de contrôle, comme l'auditeur général, le médiateur, la commission des plaintes du public, etc., devraient être

La décentralisation et le transfert de pouvoirs et de responsabilités au niveau communautaire – constituent des facteurs critiques pour la promotion de la bonne gouvernance

dotés des ressources et du matériel appropriés pour fonctionner de manière efficace et efficiente.

Les dirigeants doivent être aidés dans leur tâche par un cabinet disposant des professionnels, de l'infrastructure, du matériel et des ressources financières voulus pour que l'exécutif puisse s'acquitter de ses fonctions de manière efficiente et efficace

Que le régime politique soit présidentiel ou parlementaire, la durée des mandats des dirigeants devrait être limitée afin d'assurer la vitalité et la crédibilité du processus démocratique. Le renouvellement des dirigeants contribue aussi à assurer une approche dynamique de la fonction et une attention prioritaire à la réalisation d'un programme dans un temps limité. Il rend en outre difficiles la personnalisation de la fonction, la politisation de l'institution et la corruption des autres organismes de gouvernance. Les dirigeants doivent être aidés dans leur tâche par un cabinet disposant des professionnels, de l'infrastructure, du matériel et des ressources financières voulus pour que l'exécutif puisse s'acquitter de ses fonctions de manière efficiente et efficace.

Les élections étant un maillon essentiel de la gouvernance démocratique, la capacité des organes de gestion électorale devrait être renforcée et les principes de liberté, équité et impartialité devraient guider le processus électoral. Un organe électoral indépendant et doté de ressources suffisantes doit être créé pour encourager une gestion indépendante des élections. Il ne doit pas être constitué uniquement de membres nommés par l'État, mais doit comprendre aussi des personnes venant de tous les secteurs de la société, y compris des représentants des intérêts organisés, comme les syndicats, la société civile ou le judiciaire. Les nominations devraient être confirmées par le parlement et les mandats devraient être bien définis. Le financement de l'organe devrait être approuvé par le parlement de façon qu'il ne dépende pas du bon vouloir de l'exécutif, ce qui pourrait se traduire par des pressions et des manipulations indues.

La loi électorale doit permettre à tous les partis et acteurs politiques de lutter à armes égales dans le cadre du processus électoral. En outre, la capacité des organes électoraux de résoudre les différents ou conflits engendrés par les élections devrait être améliorée. Il faut pour cela recruter du personnel hautement qualifié et compétent et assurer sa formation et son exposition continue aux questions et problèmes émergents.

Acteurs non étatiques

Il y a lieu d'adopter un ensemble concerté de mesures qui renforcent les capacités des acteurs non étatiques, car ceux-ci contribuent à améliorer la gouvernance, la démocratie et l'État de droit.

Organisations de la société civile

Les citoyens doivent être informés de ce que fait leur gouvernement, de ce qu'il est constitutionnellement obligé de faire et de ce qu'il n'est pas autorisé à faire. Il faut dans cette optique mettre en place de bons programmes d'éducation civique et renforcer la société civile, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs non étatiques - comme les médias, les universités et les instituts de recherche, de politique publique et d'enseignement supérieur - de façon que chacun puisse s'acquitter efficacement de ses missions respectives en informant

et en éduquant la population, en prônant des réformes et en cernant et exposant les tendances pouvant conduire à des déficits de capacité institutionnelle.

Les institutions ont besoin de formation et de ressources pour consolider leur capacité de gestion et de collecte et de mobilisation des ressources, assurer une planification stratégique, développer le sens des responsabilités, réaliser des recherches et des activités de sensibilisation, concevoir et suivre des projets et des programmes, procéder à des analyses sexospécifiques, maintenir des relations avec les médias et assurer la communication, entre autres. Les pouvoirs publics devraient financer et encourager ces programmes de formation ou fournir des avantages fiscaux aux groupes qui les réalisent. L'État devrait aussi contribuer à mobiliser à la fois des financements intérieurs et des financements extérieurs à ces fins. Par ailleurs, la réalisation de programmes communs de formation du personnel par la société civile et le secteur public pourrait être encouragée afin de renforcer leur partenariat et leur collaboration.

Les gouvernements devraient aussi s'employer à favoriser chez les individus et les groupes une culture de l'engagement participatif aux affaires publiques, en donnant aux citoyens les moyens d'avoir accès à leurs responsables, de les interpeller et de leur demander de rendre compte de leurs actions ou de leur inaction. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté de l'Éthiopie ont constitué une bonne occasion pour les organisations de la société civile d'apporter ainsi leur contribution (encadré 7.5).

En général, les gouvernements devraient faire en sorte que les procédures de création et d'enregistrement des organisations non gouvernementales et communautaires soient aussi souples que possible, alors que le contexte dans lequel ces organisations opèrent devrait être libéralisé afin d'améliorer leur capacité et leur performance. Un réseau de communications, d'interactions et de partenariats devrait être établi entre ces organisations, y compris les syndicats, les organisations d'étudiants et les associations professionnelles. Ce réseau devrait

Les gouvernements devraient aussi s'employer à favoriser chez les individus et les groupes une culture de l'engagement participatif aux affaires publiques, en donnant aux citoyens les moyens d'avoir accès à leurs responsables, de les interpeller et de leur demander de rendre compte de leurs actions ou de leur inaction

Encadré 7.5 La société civile participe à l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté en Éthiopie

Le processus d'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté a fourni aux acteurs non étatiques la possibilité d'influer sur la gouvernance et la prise de décisions concernant la politique publique en Éthiopie. Certaines organisations non gouvernementales et organisations de la société civile, y compris le Forum pour les études sociales et l'Association économique éthiopienne, ont constitué une équipe de travail sous l'égide de l'Association chrétienne de secours et de développement, afin de contribuer à l'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté, qui a ainsi été généré par les diverses parties prenantes concernées par les politiques. Le principal objectif de l'exercice était d'influer sur l'action des pouvoirs publics et leurs priorités, telles que définies dans le document stratégique.

Source: Rapport de pays de l'Éthiopie

améliorer les possibilités de soutien institutionnel réciproque et de renforcement des capacités.

Pour stimuler la création en fonction de la demande des organisations non gouvernementales et communautaires, en faciliter le contrôle par les parties prenantes et réduire ainsi leur dépendance à l'égard du financement et de l'influence extérieurs, les gouvernements devraient fournir des fonds de démarrage, en imposant comme obligation aux organisations qui en bénéficient le respect, au niveau interne, des principes de la gouvernance démocratique.

Les organisations de la société civile devraient aussi établir leurs propres codes de conduite pour réglementer le comportement de leurs membres. Ces codes de conduite devraient permettre d'assurer une bonne gouvernance démocratique au niveau interne ainsi que la redevabilité et la transparence dans la gestion des affaires et des ressources des organisations.

Les organisations de la société civile devraient aussi établir leurs propres codes de conduite pour réglementer le comportement de leurs membres. Ces codes de conduite devraient permettre d'assurer une bonne gouvernance démocratique au niveau interne ainsi que la redevabilité et la transparence dans la gestion des affaires et des ressources des organisations. Celles-ci devraient aussi formuler des directives pour coordonner la collecte de fonds et la mobilisation des ressources ainsi que la constitution de réseaux, la coordination, la coopération et la communication. Les organisations non gouvernementales devraient aussi être tenues de publier tous les ans leurs comptes vérifiés, en indiquant les sources de financement et les programmes et activités réalisés.

S'agissant des médias, la participation et l'investissement du secteur privé sont nécessaires pour promouvoir l'appropriation locale, tout comme des structures de formation pour les journalistes professionnels. Une aide devrait aussi être fournie pour la publication de journaux et de magazines en langues locales, qui contribue à l'autonomisation des populations et encourage la participation populaire aux affaires publiques. Une meilleure compréhension entre le gouvernement et les médias, avec une clarification de leurs rôles respectifs, encouragera aussi une bonne gouvernance et le renforcement du développement humain. En outre, la responsabilisation professionnelle et le comportement éthique des praticiens des médias devraient être assurés au moyen d'un code de déontologie mis au point et appliqué par le secteur des médias lui-même.

Partis politiques

L'enregistrement des partis politiques doit être simplifié et normalisé et les règles et réglementations régissant leur activité doivent être harmonisées de façon à rendre leur application et leur mise en œuvre plus transparentes. Le financement par l'État des partis politiques, sur la base d'une formule mutuellement convenue (par exemple le pourcentage des votes lors des élections ou des sièges au parlement, comme au Malawi, au Mali, au Nigéria et en Tanzanie) devrait être envisagé, car il permettrait d'éliminer l'influence extérieure exercée par ce biais, de minimiser le contrôle par des personnalités locales riches et puissantes et de surmonter les obstacles financiers à la création de partis politiques indépendants.

Le professionnalisme est nécessaire dans l'organisation et la gestion des partis, ce qui suppose notamment la création d'unités de recherche et l'élaboration des politiques du parti sur la base des informations et des connaissances. En outre, l'organisation du parti sur la base de principes démocratiques peut améliorer la

participation populaire, accroître la transparence et renforcer la redevabilité des dirigeants à l'égard des membres. C'est là une condition indispensable pour améliorer la légitimité et l'autorité des partis politiques. Promouvoir le dialogue et un débat vigoureux entre le parti politique au pouvoir et les partis d'opposition est un moyen de minimiser les incompréhensions et les frictions, d'améliorer les relations de confiance et de consolider le consensus sur les problèmes nationaux, comme l'impérieuse nécessité d'un renforcement des capacités institutionnelles.

Le secteur privé

Les conditions générales de fonctionnement des entreprises doivent être améliorées en Afrique, grâce à des politiques macroéconomiques prévisibles qui encouragent la stabilité et un régime fiscal crédible, propre à attirer les investissements étrangers directs et à encourager l'entrepreneuriat. Les gouvernements devraient aussi établir les infrastructures de base pour optimiser la performance du secteur privé, notamment en assurant un approvisionnement fiable et ininterrompu en électricité et en eau, un bon système routier, des télécommunications efficaces par rapport au coût et efficaces et la sécurité.

Des efforts délibérés et concertés doivent être faits pour encourager et promouvoir le secteur informel de l'économie. Dans nombre de pays africains, ce secteur emploie un pourcentage important de la population active, ce qui fait de lui un créateur important de richesses. Parmi les politiques de soutien à ce secteur, on peut citer l'octroi de crédits à faible taux d'intérêt pour les petits entrepreneurs, une plus grande facilité d'accès à la terre et à d'autres installations de production pour améliorer les capacités et la possibilité d'utiliser les biens comme garantie à des fins de crédit.

Au final, le renforcement des capacités tient à des choix humains délibérés. Il s'agit d'un problème politique, qui a pu être surmonté en Asie, en Europe et en Amérique du Nord et dans certains pays africains. Il faut des dirigeants qui comprennent l'importance du renforcement des capacités, en soient convaincus et aient le courage et la volonté politiques de prendre les mesures appropriées. Un autre impératif est une bonne information et une autonomisation suffisante des citoyens, qui doivent faire preuve d'un vif intérêt pour les affaires publiques et les problèmes de gouvernance. La population doit aussi être prête à adhérer au changement et à l'exigence de productivité au travail, à respecter les codes d'éthiques et les autres règles et à se montrer tolérante et capable d'ajustement.

Il faut espérer qu'à terme l'Afrique sera en mesure de mieux tirer parti de ses atouts et de ses propres talents. L'appui de la communauté internationale est également indispensable pour renforcer les capacités du continent, mais toutes les activités devraient être menées à l'initiative de l'Afrique, conçues par elle et placées sous sa responsabilité. Les initiatives externes concernant la capacité ne sont pas viables et pourraient aller à l'encontre du but recherché, car elles sont dictées par l'offre et non par la demande. La prise en main par l'Afrique est essentielle pour assurer la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et la viabilité à long terme du renforcement de ses capacités institutionnelles.

Il faut des dirigeants qui comprennent l'importance du renforcement des capacités, en soient convaincus et aient le courage et la volonté politiques de prendre les mesures appropriées

Annexe 1

Déclaration consensuelle du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique

Préambule

1. Tout le monde s'accorde à penser que la bonne gouvernance et le développement durable sont deux aspects d'une même question. La bonne gouvernance est la condition sine qua non du développement de l'Afrique. Elle suppose la mise en place d'institutions efficaces et responsables, qu'elles soient politiques, judiciaires, administratives, économiques ou privées, et de règles solidement établies qui favorisent le développement, protègent les droits de l'homme, respectent l'état de droit et garantissent que les populations sont libres de participer à la prise de décisions qui ont des incidences sur leur vie et d'exprimer leur opinion. Par-dessus tout, la bonne gouvernance est une question d'intelligence politique, qui consiste à ce que des responsabilités soient exercées de façon effective, transparente et responsable dans le cadre d'États compétents.
2. Le principal défi de l'Afrique est de créer des États forts, compétents et tournés vers le développement - des États dans lesquels la paix et la sécurité sont garantis; des États qui créent un environnement favorable à une répartition équitable des fruits de la croissance économique et assurent la promotion de l'éducation, de la santé et des services sociaux; des États qui encouragent la liberté d'expression et des échanges de vues vigoureux par l'intermédiaire de médias libres et dynamiques; des États qui assurent une gestion macroéconomique saine, procèdent à des réformes institutionnelles et à des investissements pour valoriser les ressources humaines, y compris dans le domaine crucial de l'égalité des sexes; des États qui luttent efficacement et promptement contre la corruption; des États qui créent un environnement favorable au développement du secteur privé afin de générer croissance économique, emplois et revenus. L'État compétent se caractérise principalement par la continuité politique et la prévisibilité de ses stratégies ainsi que par l'application juste et systématique des principes de l'état de droit.
3. Mieux que tout autre initiative, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), cadre d'orientation ayant pour objectif de donner une nouvelle impulsion aux efforts en vue du développement du continent, exprime très clairement le consensus sur la nécessité de créer des États compétents. Le Mécanisme d'évaluation intra-africaine du NEPAD utilise un certain nombre d'indicateurs novateurs pour évaluer et suivre les progrès accomplis par les pays africains en vue d'atteindre les objectifs que sont la bonne gouvernance

et le développement durable. Jusqu'ici, 23 pays - représentant près des trois quarts de la population d'Afrique subsaharienne - ont souscrit au processus d'évaluation intra-africaine, permettant ainsi l'examen de leurs politiques et pratiques, sur la base de codes et normes de gouvernance politique, économique et des entreprises. Le Parlement panafricain, créé dans le cadre de l'Union africaine (UA), est une autre institution importante sur le continent pour assurer l'obligation redditionnelle et le contrôle, qui offre un cadre essentiel pour l'exercice de la bonne gouvernance en Afrique.

4. Si les principes de la démocratie sont universels, la forme qu'elle peut revêtir est spécifique au contexte. Aussi, les Africains doivent-ils définir un programme de bonne gouvernance propre à l'Afrique, fondé sur les réalités et les contextes locaux et dont les populations prendrait connaissance dans leur propre langue. Il faut s'appuyer sur des institutions et des pratiques viables héritées du passé pour bâtir l'avenir. Dans le contexte actuel, marqué par la mondialisation et le déséquilibre des relations entre l'Afrique et ses partenaires de développement, en particulier dans les domaines de la gouvernance économique et du commerce, il importe au plus haut point que l'Afrique élabore son propre modèle de bonne gouvernance pour mieux prendre en main son processus de développement. À cet égard, il faut éviter de penser que les modèles empruntés aux pays occidentaux industrialisés représentent la meilleure, voire la seule voie, vers le progrès.
5. Si certains peuvent penser que les modèles traditionnels de gouvernance sont archaïques et dépassés, il est de plus en plus évident que ces systèmes et réseaux sont importants pour faciliter la coexistence entre traditions et modernité, une dualité qui caractérise la société africaine. Ainsi, les modèles traditionnels de gouvernance pourraient être très utiles pour renforcer l'efficacité des prestations de service et garantir que les communautés, en particulier dans les zones rurales, ne soient pas laissées pour compte du développement. En outre, les modèles traditionnels de règlement des conflits se sont avérés adaptés et efficaces pour régler certains des plus longs conflits que l'Afrique ait connus. Aussi le principal défi que doit relever l'État compétent moderne consiste-t-il à savoir exploiter les possibilités offertes par les institutions traditionnelles de gouvernance.

Principaux problèmes qui se posent en matière de bonne gouvernance en Afrique

6. Dans la première étude du genre destinée à évaluer et à suivre les progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique, la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en collaboration avec la Banque africaine de développement (BAfD), a noté quatre tendances encourageantes: la consolidation progressive de la démocratie, une plus grande ouverture politique, la possibilité donnée aux populations de se faire entendre et l'obligation de rendre des comptes, et l'amélioration de la gestion économique. Toutefois,

pour créer des États compétents, l'Afrique doit relever un certain nombre de défis parmi lesquels on citera:

7. Premièrement, l'absence de contre-pouvoirs efficaces dans certains pays africains, qui ne favorise pas la bonne gouvernance. Cela s'applique aux trois pouvoirs de l'État, qui devraient être nettement séparés et fonctionner de façon indépendante, mais en coordination. Les partis politiques, la société civile et les médias sont également d'importants contre-pouvoirs. Les problèmes sont particulièrement évidents en ce qui concerne l'exécutif, notamment dans les pays qui sortent d'un régime totalitaire, dans lesquels les parlements ont tendance à édicter des lois qui servent les intérêts étroits de petits groupes et non le bien commun. Si les parlements élus ont en général pour mission d'assurer la surveillance, de proposer et d'approuver des législations, d'encourager et de protéger le gouvernement, ainsi que de renforcer ses institutions, dans certains cas, les parlements soit ne sont pas élus, soit ils le sont sans mandat clairement défini. Par ailleurs, de nombreux parlements n'ont pas l'autonomie voulue et ne sont pas financièrement indépendants de l'exécutif. Les ressources humaines insuffisantes, les questions de légitimité et d'autres contraintes empêchent de nombreux parlementaires de remplir les fonctions de base de leur charge, comme remettre en question le budget de l'État.
8. L'indépendance du judiciaire est indispensable pour l'administration d'une justice équitable dans une société démocratique. Toutefois, elle est souvent plus théorique que réelle. Dans certains cas, des partis pris structurels ayant pour origine diverses circonstances portent atteinte à la crédibilité du système judiciaire. Les commissions de justice n'ont souvent qu'un rôle de conseiller de l'exécutif et n'ont pas la capacité d'influer directement sur les décisions. Il arrive que l'exécutif nomme directement les membres des commissions de justice. Les processus de recrutement ne sont pas toujours fondés sur les mérites dans le domaine du judiciaire. Le plus souvent, l'exécutif contrôle le processus de nomination, la durée des mandats et les budgets. À cela s'ajoute le fait que les langues et le coût restent des obstacles pour l'accès à la justice, en particulier pour les femmes et les pauvres qui souvent connaissent mal leurs droits. Il existe également des disparités entre les systèmes judiciaires des pays francophones et des pays anglophones, ce qui ne favorise pas les objectifs régionaux.
9. Les partis politiques jouent un rôle de plus en plus important dans la consolidation de la démocratie en Afrique. Il reste encore à les réformer pour garantir que leurs structures internes soient démocratiques. Les partis servent souvent les intérêts de personnes et non ceux de la population. Le manque de programme politique cohérent et des pratiques comme l'achat de voix en est autant de preuves. Le financement des partis politiques demeure un problème majeur. Nombre d'entre eux dépendent de groupements privés pour financer les campagnes électorales, en particulier dans les pays où le parti au pouvoir refuse d'institutionnaliser le financement pour les partis d'opposition. Cela ne va pas dans le sens d'une représentation politique équilibrée dans les parlements. Souvent, les mécanismes de responsabilisation et les codes de bonne

conduite nécessaires pour les élections n'existent pas et les électeurs ne sont pas préparés alors que les commissions électorales sont souvent tout sauf indépendantes. De nombreux partis, davantage préoccupés par les intérêts des riches bailleurs de fonds, n'ont pas assuré leur rôle d'éducateur auprès du public. Il est également nécessaire d'instaurer une complémentarité entre les partis politiques et les organisations non gouvernementales de sorte que les deux institutions puissent jouer un rôle important dans la société.

10. La société civile et les organisations non gouvernementales donnent aux citoyens les moyens d'exprimer leurs opinions et de jouer le rôle de censeur en matière de responsabilisation politique. Toutefois, de nombreuses organisations de la société civile sont souvent considérées comme des adversaires et non comme des alliés des gouvernements. Les critiques de la société civile à l'égard des politiques gouvernementales peuvent parfois compromettre des réalisations légitimes qui sont en cours. Un grand nombre d'organisations de la société civile ont exclusivement un rôle de prestataires de service, laissant de côté l'important rôle de sensibilisation à la politique. En outre, il faut faire une différence entre les organisations de la société civile sur la base de leur transparence et leur crédibilité étant donné que ce ne sont pas toutes des organisations de surveillance indépendantes et qu'elles peuvent être opportunistes et partisans. Les organisations de la société civile tout comme les personnes pâtissent également des lois qui restreignent leurs activités et enfreignent leurs droits. Les gouvernements remettent également en question la légitimité des associations de défense des droits de l'homme, sapant ainsi leur rôle de surveillance.
11. Les médias également ont un rôle important de censeur à jouer - en dénonçant la corruption, les abus de pouvoir et des droits de l'homme et en faisant la lumière sur les processus électoraux, les affaires courantes des gouvernements et la prestation de services. Les organisations de médias doivent être libres de toutes ingérences, manipulations ou pressions de façon à pouvoir réaliser leur travail avec efficacité et garantir l'indépendance de leurs activités pour l'utilisateur. Les gouvernements et les politiciens ont donc l'obligation particulière de respecter les questions posées par les médias et de leur fournir des réponses franches et honnêtes, de favoriser un environnement diversifié et prospère pour les médias privés et publics et de respecter les libertés et les droits de ceux qui travaillent dans cette profession. Pourtant, seul un secteur des médias sain peut remplir ses obligations. Si les journalistes et les organismes de radiodiffusion des secteurs publics et privés n'ont pas les ressources financières et la sécurité nécessaires, s'ils ne font pas respecter les règles de la profession et s'ils font appel à des reporters et à des rédacteurs qui ne sont pas suffisamment bien formés ou n'ont pas une expérience adéquate, ils ne seront pas à la hauteur des standards qui sont à la base de la confiance de la population.
12. Deuxièmement, des institutions faibles créées dans le cadre de processus politiques et non normatifs ont des incidences négatives sur la gouvernance nationale et locale, ainsi que sur la participation et la prestation de services.

Traditionnellement, le service public a eu tendance à dépendre de l'offre plutôt que de la demande et à ne pas se préoccuper du produit final, des résultats et de l'impact, ce qui a pour effet que les fonctionnaires ne comprennent pas très bien l'orientation des services à rendre et le sens de leur mission. Ils peuvent également manquer de compétences ou ne pas être suffisamment bien formés pour s'acquitter de la tâche qui leur est confiée. La fourniture efficace de services est souvent compromise par le manque de participation en amont des parties prenantes, ainsi que par les conditions imposées par les bailleurs de fonds quant au choix des contractants et aux grands objectifs des programmes. L'absence d'une analyse sexospécifique appropriée est une lacune manifeste qui ne va pas dans le sens d'une approche efficace. En outre, la pauvreté croissante dans les villes, associée à une demande en hausse de services dans les taudis urbains, constitue un nouveau défi en matière de prestations de services.

13. La faiblesse des institutions, judiciaires et législatives notamment, s'explique également par l'insuffisance des ressources opérationnelles, financières en particulier, qui affecte les prestations de services. Le manque de ressources humaines réduit la capacité des institutions à influencer la gouvernance. La médiocrité des compétences techniques affecte également la qualité d'exécution des programmes. En outre, le manque d'indépendance des institutions de gouvernance nuit à leur capacité de fonctionner efficacement et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation.
14. Le manque de participation à tous les niveaux constitue la grande faiblesse de la gouvernance et marginalise les acteurs du développement, notamment les jeunes, les femmes et l'ensemble de la société civile. Au niveau local, les institutions de gouvernance et de développement participatif demeurent faibles, ce qui explique en partie les mauvais chiffres enregistrés en matière de prestation de services dans l'étude sur la bonne gouvernance de la CEA. Les collectivités locales sont extrêmement importantes car elles sont un moyen d'émancipation, de participation des acteurs et de responsabilisation. Ce sont elles qui coordonnent principalement la prestation de services et les activités locales de développement entre institutions du secteur concerné, communautés, société civile, autorités traditionnelles et secteur privé. Une décentralisation effective s'impose aux États forts et compétents qui peuvent effectivement abandonner des pouvoirs aux collectivités locales et aux communautés. Si des initiatives de décentralisation et de développement local sont en cours dans la plupart des pays africains, le transfert des pouvoirs et des recettes fiscales reste lent. Bien souvent, la décentralisation consiste uniquement à transférer les institutions de l'administration centrale à l'administration locale, sans véritable délégation de pouvoirs et l'objectif visant à mobiliser toutes les capacités potentielles au niveau local et des provinces, en vue du développement n'est donc pas atteint.
15. Le transfert de pouvoirs au niveau local suppose l'intégration de trois processus: renforcement des collectivités locales, réforme des institutions sectorielles et autonomisation des communautés. Il doit être minutieusement conçu

et adapté à la situation de chaque pays. On risque en effet de créer trop de niveaux d'administrations décentralisées et trop de districts ou provinces, ce qui entraîne des charges financières excessives que les pays pauvres ne peuvent pas se permettre. Se pose également le problème de l'autonomisation excessive des élites locales, plutôt que de l'ensemble de la population, d'où la nécessité de prendre des mesures pour contrôler le pouvoir de ces élites et appliquer rapidement des mesures correctives. La diffusion à grande échelle de l'information et les activités de formation de grande envergure constituent une composante essentielle de la stratégie d'autonomisation des collectivités locales et le meilleur moyen d'assurer le respect de l'obligation redditionnelle et de limiter le pouvoir de l'élite.

16. Troisièmement, alors que l'on admet généralement que les systèmes traditionnels de gouvernance peuvent apporter une contribution importante, il faut encore trouver les moyens d'intégrer ces systèmes dans l'État moderne. Certes importante, la démocratisation a néanmoins failli à d'importantes responsabilités sociales et ne repose pas sur les valeurs de la société. On peut citer trois modèles de gouvernance traditionnelle: les monarchies très centralisées ou absolues; les royautes qui imposent des limites à l'exercice du pouvoir par le souverain; les systèmes consensuels de prise de décision dans lesquels les leaders traditionnels président les assemblées, mais où il n'y a pour ainsi dire pas de chef et pratiquement aucune séparation entre les décideurs et ceux qu'ils dirigent. Bien qu'il soit probablement très pertinent pour la démocratisation, le modèle consensuel n'a pas de partisans vigoureux dans le monde politique, lorsque l'on envisage l'édification d'institutions contemporaines. Il y a toujours très peu d'études de cas précises sur la façon dont les systèmes politiques modernes africains peuvent tirer parti de ce modèle traditionnel.
17. Dans l'État moderne, les élections ne reflètent pas nécessairement la volonté du peuple et ne portent pas non plus nécessairement «les meilleurs» au pouvoir. Il peut être difficile d'incorporer les mécanismes participatifs caractéristiques des systèmes traditionnels dans des structures de démocratie représentative et de concilier le système judiciaire consensuel de la gouvernance traditionnelle avec le système coercitif de l'État moderne, qui est dominé par ceux qui ont le pouvoir de juger. Des difficultés se posent également lorsque des chefs participent à la politique partisane de l'État, faisant bénéficier un parti de leur base d'appui traditionnel. L'impact de la mondialisation et des changements économiques sur les systèmes de gouvernance pose également un problème. En général, la mondialisation et le développement économique exigent que toutes les parties prenantes partagent la responsabilité d'une bonne gouvernance. Les systèmes de gouvernance traditionnels peuvent jouer un rôle vital dans le renforcement des sociétés pour les adapter à ces changements, comme cela s'est fait au Japon et en Corée du Sud.
18. Quatrièmement, la corruption continue de gangrener de nombreux pays africains, sapant totalement la légitimité de certaines institutions et gouvernements ainsi que la confiance des investisseurs, et privant les citoyens, les femmes et les pauvres en particulier, de services publics essentiels. En dépit

de la prolifération des commissions et bureaux de lutte contre la corruption sur le continent, beaucoup n'ont ni l'autonomie, ni les ressources et les pouvoirs requis pour rechercher et poursuivre en justice les individus corrompus à tous les niveaux de la société. En conséquence, l'efficacité de bon nombre de campagnes de lutte contre la corruption bien intentionnées tend à s'émousser avec le temps et la culture d'impunité, ainsi que le clientélisme, persistent alors qu'il faudrait une culture de performance, de méritocratie et de transparence. Le pouvoir judiciaire, en particulier, a un rôle clef à jouer dans la lutte contre la corruption mais, bien souvent, il n'a ni l'indépendance ni les capacités requises pour traiter rapidement et efficacement tous les cas dont il est saisi. Parmi d'autres facteurs qui contribuent à la corruption, on peut citer la rémunération insuffisante des fonctionnaires, les grandes disparités de revenus au sein des sociétés africaines, des facteurs externes tels que les pots-de-vin versés par les sociétés multinationales pour s'assurer des contrats lucratifs, la méconnaissance de la part des citoyens de leurs droits et l'érosion des valeurs éthiques et communautaires au profit du matérialisme et du désir de s'enrichir.

19. Cinquièmement si le secteur privé est reconnu comme le moteur de la croissance et du développement en Afrique, son potentiel reste largement inexploité. Réussir à créer les possibilités adéquates pour un emploi pleinement productif dépend avant tout de l'existence d'entreprises commerciales compétitives, rentables et viables. C'est dans ce contexte que la bonne gouvernance de l'entreprise commerciale - l'organe d'une société qui crée la richesse - devient indispensable aux stratégies de développement et de gouvernance du continent africain. Cependant, le secteur privé manque en général de ressources humaines et financières, de connaissances, de débouchés et de main-d'œuvre, ce qui a une incidence négative sur son efficacité à promouvoir la croissance et l'emploi en Afrique. De plus, il pâtit d'un manque de fiabilité et de prévisibilité dans la gestion des affaires de l'État - en particulier en ce qui concerne l'application équitable et cohérente de l'état de droit et de la protection des droits de propriété - qui sont plus indispensables à la croissance et à l'investissement que les exonérations fiscales temporaires, les incitations à l'investissement et les subventions. De nombreux gouvernements africains sont trop soucieux d'attirer des investissements étrangers directs au détriment de stratégies visant à soutenir les industries locales et à mobiliser les investissements intérieurs en vue d'un développement durable. Il existe aussi des écarts entre les intentions politiques et les déclarations faites par certains gouvernements et la réalité.

20. Sixièmement, l'incidence du VIH/sida n'est pas encore totalement comprise ou reconnue comme étant un problème de gouvernance. Le VIH/sida réduit le potentiel de croissance économique et les possibilités d'emploi du secteur privé, et il amoindrit l'assiette fiscale, ce qui a un effet négatif sur la mobilisation des ressources intérieures. Il a des incidences graves sur la capacité de prestation de services et détourne des ressources qui auraient pu être déployées autrement pour répondre à des besoins élémentaires et remplir des obligations liées à la gouvernance. Il réduit l'énergie dont ont besoin les

populations pour participer à la démocratie et obliger les structures de l'État à rendre des comptes, alors que les stigmates et la discrimination liés au VIH/sida altèrent la capacité de l'État de protéger les droits de l'homme. La vulnérabilité biologique et socio-économique spécifique des femmes face au VIH/sida n'est pas prise en compte comme il convient. La pandémie du VIH/sida souligne la gravité et l'urgence des problèmes de gouvernance qui se posent à la jeunesse africaine. Faire naître chez les jeunes Africains un espoir dans l'avenir est indispensable, non seulement pour la prévention de la maladie mais aussi pour jeter les bases sociales de la bonne gouvernance.

21. Septièmement, en dépit de la mobilisation des femmes africaines, de leur plaidoyer et de leur participation accrue à la gouvernance en Afrique, aux niveaux régional et national, les gains normatifs ne se traduisent pas encore par des changements substantiels dans leur vie. En fait, il y a plus de femmes vivant aujourd'hui dans un dénuement total ou relatif qu'il y a dix ans. Par ailleurs, même si le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique a été signé par trente et un pays et ratifié par quatre autres, des problèmes demeurent. Les femmes ont un accès limité au système judiciaire parce qu'elles ne connaissent pas leurs droits et manquent de ressources et que les organes chargés de l'application des lois font fi de l'égalité entre les sexes et sont de parti pris. Dans certains pays, elles se voient refuser le droit de propriété. L'incidence de la violence à l'égard des femmes, y compris le viol et la violence dans la famille, demeure stupéfiante.

Un programme d'action

22. Favoriser la bonne gouvernance en Afrique signifie avant tout construire un État démocratique compétent, doté d'institutions fortes qui défendent l'intérêt public et qui favorisent la participation de tous, en particulier des femmes et des jeunes. Il est urgent de prendre des mesures concertées pour combler les déficits de capacités dans des domaines clés.
23. **Améliorer l'équilibre des pouvoirs:** Il est urgent de renforcer les moyens dont disposent les parlements afin de leur permettre d'assurer leurs fonctions essentielles. Des mesures doivent être prises pour établir un indicateur parlementaire des principaux domaines d'intervention, afin d'identifier les déficits de moyens, renforcer l'autonomie et ancrer l'indépendance. Il faudrait des programmes de renforcement des capacités des parlementaires et du personnel des parlements dans les domaines de la finance, de la technologie, de la formulation des lois et de la communication, entre autres. Il faudrait également encourager la réforme interne des parlements, pour s'assurer que les parlementaires favoriseront et défendront la bonne gouvernance. Les initiatives déjà prises pour promouvoir la coopération interparlementaire doivent être renforcées.

24. Il faudrait également approfondir les réformes juridiques et judiciaires. Les gouvernements ont besoin de mettre en place des procédures transparentes de nomination et de révocation des juges. Ils doivent allouer des ressources pour renforcer les capacités des auxiliaires de justice et garantir une rémunération appropriée du personnel judiciaire de façon à décourager la corruption. Il faudrait des systèmes judiciaires ouverts et dynamiques permettant aux avocats et à leurs clients de pouvoir consulter facilement les dossiers. Grâce à un meilleur accès à la technologie, les citoyens informés peuvent faire des choix en connaissance de cause, en ce qui concerne l'exercice de leurs droits, y compris le droit à réparation. Le pouvoir judiciaire doit se rapprocher de la population, en utilisant des langues que celle-ci comprend, en donnant aux groupes les plus pauvres accès au système judiciaire et en amenant le public à prendre conscience des lois. Il faudrait à cet égard des mesures visant à appuyer et renforcer les systèmes judiciaires traditionnels, auquel le public a facilement accès. Une réforme importante des diverses institutions de justice s'impose. Il faudrait réunir les présidents de cour suprême de toute l'Afrique pour élaborer un plan d'harmonisation des politiques visant à consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les gouvernements africains doivent respecter les conventions internationales sur les droits de l'homme, qu'ils ont signées et ratifiées, y compris les instruments internationaux visant à protéger les enfants, à promouvoir la condition de la femme et à empêcher la discrimination à l'égard des personnes vivant avec le VIH/sida. Ils devraient également encourager le suivi autonome de l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme et démontrer aux citoyens qu'ils ont des droits et des libertés - en particulier le droit de choisir leurs dirigeants et d'exprimer leur opinion. L'Union africaine devrait reconsidérer sa décision de faire de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples un tribunal spécialisé relevant de la Cour africaine de justice et préférer qu'elle reste une cour distincte et indépendante. Il faut élaborer une Charte africaine des jeunes de façon à consacrer l'importance du rôle de la jeunesse pour la gouvernance et le développement.

25. Les partis politiques ont besoin que des mesures spécifiques soient prises pour développer leurs capacités s'ils veulent assumer avec efficacité un rôle déterminant au sein des régimes démocratiques dans l'optique d'une bonne gouvernance. Il faudrait, entre autres, les aider à mieux comprendre la constitution et la loi électorale. La question du financement des partis est d'une importance cruciale et il faut s'en occuper de façon à améliorer leur indépendance, leur sens des responsabilités et leur structure organisationnelle, réduire la tendance aux changements d'appartenance politique au parlement, limiter la corruption et aider les partis à mieux assumer la fonction qui leur revient en matière d'éducation civique. Le financement de commissions électorales indépendantes devrait également être renforcé de sorte qu'elles puissent aider les partis politiques à se conformer à leur code de conduite et avoir un rôle de surveillance. L'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies devraient collaborer étroitement pour promouvoir des élections libres et régulières en Afrique. Il est nécessaire d'examiner plus avant et de façon approfondie la question du renforcement des capacités des partis, notamment la définition

ou la redéfinition des règles du jeu applicables aux élections. Ce point devrait faire l'objet d'une conférence ou d'une initiative africaine distincte. Le rôle que les organisations de la société civile et autres organisations de surveillance jouent pour améliorer l'équilibre des pouvoirs, devrait être renforcé par une éducation civique qui les rende plus efficaces, en particulier pour faire prévaloir une plus grande redevabilité. Il faudrait prendre des mesures pour assurer une formation aux femmes et renforcer ainsi leur participation aux processus de prise de décisions politiques.

26. **Renforcer les médias africains:** Les États africains devraient accepter l'obligation d'être transparents et de rendre des comptes, en communiquant les informations demandées par les médias et en répondant au mieux aux questions relatives au fonctionnement de l'État. Ils devraient permettre aux médias tant publics que privés de fonctionner sans ingérence aucune, et respecter les libertés et les droits des professionnels des médias sans avoir recours à la violence, à l'intimidation ou à la détention pour limiter les activités des journalistes. Toutes lois et pratiques officielles qui entravent ou réduisent la liberté des médias devraient être repoussées ou abandonnées. Les agences de presse africaines doivent résoudre de toute urgence un certain nombre de problèmes si elles veulent satisfaire aux normes dictées par la bonne gouvernance. Les patrons d'organes de communication et les rédacteurs en chef doivent veiller à ce que les journalistes soient convenablement rémunérés, reçoivent une formation adéquate et bénéficient des nouvelles technologies, étant donné que la production éditoriale, la recherche et la communication sont très largement tributaires des ordinateurs et de l'Internet. En outre, les patrons et les professionnels des médias doivent s'efforcer de relever les normes de leur profession en créant et, le cas échéant, en appuyant des institutions indispensables comme des organes de contrôle des médias ou de recours, et des associations de journalistes. Les patrons d'organes de presse et les membres de la profession en Afrique ont l'obligation éthique et professionnelle de faire en sorte que les reportages soient précis, équitables et objectifs et de promouvoir une telle pratique. Il convient également d'élaborer une charte du journalisme africain et de la diffuser à grande échelle par le biais des réseaux et des associations de médias. Cette charte, une fois arrêtée, devrait être largement adoptée de façon que les médias eux-mêmes soient plus transparents en ce qui concerne leurs objectifs et puissent être jugés par rapport à ces derniers.

27. **Tirer parti des institutions traditionnelles de gouvernance:** Les structures et systèmes traditionnels de gouvernance doivent continuer à entériner la décentralisation du pouvoir, le dirigeant étant soumis à des lois et à des codes de conduite. Contrairement aux idées reçues, le choix des dirigeants n'est pas arbitraire mais le résultat de consultations. Il est toutefois nécessaire d'introduire davantage de transparence. Les dirigeants à vie doivent mériter de rester au pouvoir par leur bonne conduite ou risquer d'être évincés sur la base de mécanismes clairement définis. Par ailleurs, les structures de responsabilisation doivent être institutionnalisées dans le cadre de la pratique de l'État moderne, comme la création des conseils des chefs aux niveaux des

districts, des provinces et des pays. Il est également nécessaire d'étudier le rôle des systèmes traditionnels de gouvernance comme partenaires du développement socioéconomique des communautés. Le rôle des chefs à cet égard doit être renforcé à différents niveaux. Cela suppose notamment l'instauration de partenariats entre communautés, secteur public et secteur privé, la création de fonds d'affectation spéciale, le renforcement des systèmes de justice traditionnels et la lutte contre la pandémie du VIH/sida. Il convient aussi d'approfondir, lorsque la situation s'y prête, le rôle des autorités et institutions traditionnelles comme défenseurs des valeurs morales et sociales et d'assurer leur représentation officielle dans les organes de l'Union africaine et d'autres instances régionales de développement. Le projet d'établir la cartographie des systèmes traditionnels de gouvernance, notamment de leurs modèles de prise de décisions par consensus, doit être rapidement conceptualisé et mis en œuvre dans le cadre de l'effort général visant à mieux définir et défendre le rôle de ces systèmes pour la bonne gouvernance en Afrique.

28. Lutter contre la corruption: Des mesures à court et à long terme doivent être prises pour éliminer la corruption à tous les niveaux de la société. L'une des options immédiates pour réduire la vulnérabilité des fonctionnaires consiste à augmenter leurs traitements. L'utilisation des techniques de l'information dans l'administration publique (cybergouvernance) peut aussi nettement contribuer à réduire le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, en limitant le nombre de démarches nécessaires pour une procédure administrative ou la prestation d'un service, tout en améliorant la transparence. Aux niveaux plus élevés du pouvoir, les dirigeants doivent servir de modèle dans la lutte contre la corruption en déclarant leurs biens et leurs revenus au moment de leur entrée en fonctions, en parlant ouvertement et publiquement de la corruption, en veillant à ce que tous les budgets de l'administration soient publiés, compréhensibles et accessibles à tous les citoyens, et que les pratiques de passation de marchés des pouvoirs publics soient ouvertes à la concurrence et transparentes.

29. En parallèle aux gouvernements, le secteur privé, notamment les entreprises multinationales et transnationales, doit davantage se mobiliser et s'impliquer dans la lutte contre la corruption, en veillant à ce que les mécanismes de responsabilisation soient en place. Une alliance forte entre les organisations de la société civile, les médias, les partis politiques, le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif, les organisations confessionnelles, les institutions traditionnelles et les entreprises progressistes est nécessaire pour relever et dénoncer les pratiques de corruption, informer les citoyens de leurs droits et devoirs et promouvoir les valeurs d'intégrité, de responsabilité et d'honnêteté dans la société. Aux échelons régional et international, des institutions comme l'Union africaine et d'autres organisations internationales doivent encourager l'application des lois et échanger de bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption.

30. **Réformer le secteur public, les institutions locales de gouvernance et améliorer la prestation de services:** S'agissant des réformes du secteur public, les gouvernements doivent améliorer la qualité des informations mises à la disposition des citoyens, en tenant compte des taux d'illettrisme et des langues africaines. Les institutions doivent également s'efforcer de sensibiliser tous les employés à l'aspect service de leur emploi. Elles devraient œuvrer à simplifier les procédures permettant aux citoyens de se renseigner et d'avoir accès à des services publics. Les prestataires du secteur public doivent être soumis à des contrats régis par des critères de performance et ne voir leurs budgets augmentés que s'ils atteignent leurs objectifs. Des partenariats public-privé et des privatisations devraient également être envisagés, selon que de besoin.
31. Pour améliorer la prestation des services, ceux-ci devraient être davantage ciblés sur les bénéficiaires pour leur permettre de participer pleinement à la prise de décisions, les besoins spécifiques des femmes et des plus pauvres étant pris en compte. Là où la prestation de services par le secteur privé fonctionne, il faudrait soutenir l'initiative et l'entretenir, et associer les ONG au suivi et à l'évaluation des incidences. Lorsque des institutions traditionnelles existent et que leur apport est effectif, les administrations locales devraient leur déléguer des responsabilités. Il conviendrait de s'occuper sans tarder des nouveaux problèmes liés à la pauvreté urbaine afin d'anticiper la multitude de demandes et de besoins. La décentralisation institutionnelle devrait être adaptée aux conditions spécifiques et aux ressources humaines du pays. Elle devrait être soigneusement planifiée de façon à déléguer effectivement les pouvoirs, les ressources fiscales et l'autorité au niveau local. Les risques de coûts administratifs excessifs et de détournement par les élites doivent être atténués en faisant en sorte que les institutions locales rendent véritablement des comptes à la population et grâce à une large diffusion de l'information, à la formation et à un suivi et une évaluation soignés. Des mesures spécifiques doivent être mises en place pour garantir la participation des femmes, des jeunes, des minorités ethniques et des groupes vulnérables.
32. **Exploiter les techniques de l'information et de la communication (TIC):** La cybergouvernance, qui intègre les principes de l'administration électronique, est une importante innovation permettant d'améliorer la gouvernance et de renforcer le processus démocratique et pouvant aussi faciliter l'accès à l'information, la liberté d'expression, une plus grande équité, l'efficacité, l'accroissement de la productivité et l'intégration sociale. Des initiatives de cybergouvernance réussies peuvent avoir des effets tangibles en améliorant la participation des citoyens et leur qualité de vie, conséquence de partenariats efficaces entre différentes parties prenantes. Les gouvernements africains ont besoin de mettre en place des cadres d'orientation appropriés, s'appuyant sur une législation favorable à la gouvernance électronique, qui soient liés à des objectifs de développement stratégique; d'associer de hauts responsables politiques à la défense de la gouvernance en ligne; d'axer les efforts de sensibilisation, d'information et de formation sur les moins privilégiés parmi les utilisateurs ciblés, en particulier les femmes et les communautés rurales

délaissées; de soutenir les initiatives locales et la mise en valeur des langues locales. Les gouvernements doivent adopter des mesures législatives et réglementaires sur l'utilisation d'applications informatiques gratuites dans les administrations publiques africaines, afin de réduire la dépendance à l'égard de logiciels de marque restrictifs et coûteux. Ils doivent aussi soutenir les institutions et les organismes de recherche et de développement dans leurs activités de mise au point de systèmes et d'applications d'administration en ligne convenant à l'Afrique.

33. Améliorer la gouvernance en Afrique est en fin de compte un projet qui relève des pays. En tant que tel, un processus politique participatif qui permette le respect des droits de l'homme et de la liberté politique, le fonctionnement sans entrave des médias, la bonne marche de la société civile et la promotion du développement du secteur privé et du gouvernement en ligne, est déterminant. Dans le domaine des TIC par exemple, l'initiative «Société africaine à l'ère de l'information» préconise la mise en œuvre de projets d'infrastructures nationales de l'information et de la communication dans chaque pays et précise qu'il est nécessaire que les gouvernements encouragent le déploiement et l'utilisation des techniques de l'information et de la communication au sein de leurs structures administratives et qu'ils soutiennent notamment la gouvernance en ligne. En terme de partenariat, les parlements nationaux sont chargés d'édicter des législations visant à favoriser des environnements propices aux succès du gouvernement en ligne. En outre, les commissions économiques régionales devraient également encourager la mise en place de systèmes de gouvernement en ligne dans les États membres grâce à des environnements politiques et réglementaires appropriés. Les agences et les bailleurs de fonds internationaux, comme l'Organisation internationale de la francophonie, ainsi que d'autres entités devraient fournir davantage de ressources financières et favoriser le renforcement des capacités pour appuyer les initiatives de gouvernement en ligne à tous les niveaux dans toute l'Afrique. Il est nécessaire d'organiser diverses réunions pour sensibiliser davantage à l'utilité de la gouvernance en ligne pour le développement et d'établir un inventaire.

34. **Libérer le potentiel du secteur privé:** Cela exige de créer un environnement propice par le biais de partenariats effectifs entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile, afin d'encourager l'esprit de développement participatif et accroître l'engagement des citoyens à mettre en place un climat sûr et stable permettant aux sociétés de se développer et de prospérer. La promotion, comme le préconise le NEPAD, d'un dialogue et d'un partenariat public-privé pro-actifs dans des domaines tels que l'infrastructure et la gouvernance en ligne vient donc à point nommé. Toutefois, il faudra consentir de lourds investissements dans la main-d'œuvre à tous les échelons et instaurer des relations d'affaires mutuellement bénéfiques aux niveaux continental et international pour réaliser les objectifs suivants: créer, au sein du secteur privé africain, des associations fortes et ouvertes aux petites et moyennes entreprises étatiques et non étatiques; instaurer des partenariats mieux ciblés et plus intégrés entre le secteur public, le secteur privé et les organisations

de la société civile aux fins de la promotion de stratégies de développement nationales et régionales d'inspiration africaine; promouvoir des échanges d'informations et d'analyses fiables entre le secteur privé africain, les milieux d'affaires internationaux et le secrétariat du NEPAD; rassembler des informations récentes, crédibles, structurées, exhaustives et utiles sur les possibilités commerciales afin de faire avancer le développement du secteur privé; enfin, promouvoir des efforts d'intégration régionale davantage axés sur le renforcement des capacités de production, et moins sur le commerce. Etant donné que les petites et moyennes entreprises (PME) représentent près de 90 % des entreprises africaines, elles ont un rôle considérable à jouer dans la création d'emplois pour les jeunes du continent. Il est urgent d'organiser un forum à l'échelle africaine sur le rôle du secteur privé dans le développement, avec la participation des chambres de commerce, des bourses, des associations économiques et d'autres acteurs clés.

35. Les gouvernements peuvent surmonter les obstacles existants en favorisant la bonne gouvernance des entreprises, en instaurant de véritables partenariats avec le secteur privé - s'appuyant sur des stratégies visant à exploiter utilement les ressources considérables des femmes africaines - et en recourant à l'intégration régionale pour développer le commerce et l'accès aux marchés. Il faut mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et d'éducation pour promouvoir le secteur privé en tant que moteur de la croissance. Des équipes spéciales devraient être constituées à l'échelon des pays et chargées de transposer les normes de gouvernance des entreprises, notamment celles qui ont été définies par le secrétariat du NEPAD, l'*Africa Business Round Table*, l'OCDE et le Commonwealth. Les institutions régionales compétentes devraient dispenser aux petites et moyennes entreprises des secteurs formel et informel une formation en matière de gouvernance des entreprises et de responsabilité sociale; à cet égard, des pôles et des réseaux sous-régionaux devraient servir de relais pour l'échange des connaissances. Le consommateur devrait chercher à en avoir pour son argent ainsi qu'à obtenir des produits de la plus haute qualité et pouvoir compter sur l'entreprise pour la fourniture de biens ou de services dans les délais et au meilleur prix. Les investisseurs et les actionnaires devraient avoir l'assurance que leurs investissements sont protégés, productifs, viables et rentables, et que leurs droits sont pleinement garantis. Les fournisseurs, les entrepreneurs, les créanciers et les financiers devraient veiller à ce que leurs entreprises soient bien gérées et administrées, et qu'elles restent viables et solvables. Enfin, les employés devraient veiller à ce que les entreprises restent viables et qu'elles soient en mesure de garantir les emplois, les salaires et les retraites.

36. **La lutte contre le VIH/sida en tant qu'enjeu de la gouvernance:** La lutte contre le VIH/sida en Afrique exige que l'on reconnaisse de toute urgence son impact dévastateur sur la gouvernance et que l'on mène des actions concertées et coordonnées pour en atténuer les effets. Au cours des dix années à venir, l'Afrique pourrait perdre plus de 10 millions de ses travailleurs si des mesures ne sont pas prises en urgence. Les initiatives en cours, notamment la Commission du VIH/sida et de la gouvernance en Afrique (CVGA), devraient

être soutenues, tandis que les gouvernements devraient élaborer des stratégies pragmatiques mais efficaces pour combattre la maladie. Les organisations telles qu' ONUSIDA, la CVGA et l'OMS devraient mieux coordonner leurs actions et collaborer avec l'Union africaine, les organisations sous-régionales et les gouvernements à la mise au point d'une stratégie commune réaliste, pour freiner la propagation de la maladie et fournir un traitement approprié aux personnes vivant avec le sida.

37. Les mesures à prendre sont notamment les suivantes: instituer des programmes de prévention sur le lieu de travail ainsi que de nouvelles méthodes de planification sur le lieu de travail, y compris la création de conditions de travail plus favorables, assorties d'augmentations de salaire et d'autres mesures incitatives pour attirer et retenir les employés; identifier les acteurs les plus qualifiés disponibles et collaborer avec eux grâce à l'externalisation; déqualifier certaines fonctions, afin que davantage de personnes puissent fournir des services, par exemple dans le domaine de la santé; intégrer les interventions contre le VIH/sida dans les programmes de développement plus larges existants; enfin, réviser les lois générales relatives au bien-être et à la protection des personnes touchées par le VIH/sida, notamment les lois contre la discrimination et celles protégeant les droits de propriété. Les groupes vulnérables, les femmes et les jeunes devraient davantage participer à la planification des programmes à tous les niveaux, et tout particulièrement au niveau communautaire.

38. En ce qui concerne le traitement, les gouvernements devraient partir du principe de base que «le droit à la vie» est consacré dans la plupart, sinon la totalité, des constitutions et que tout citoyen a un droit d'accès libre au système de santé public. Le traitement doit aller de pair avec la prévention dans le cadre de la lutte contre le VIH/sida. Il importe que les gouvernements favorisent l'accès au traitement pour les personnes vivant avec le sida, en renforçant l'initiative 3x5 par des médicaments simplifiés basés sur des ressources locales. L'amélioration de l'accès au traitement nécessite la mobilisation de ressources intérieures et la fourniture d'une aide accrue, mieux ciblée, prévisible et, partant, facile à gérer par les gouvernements africains. Etant donné que les zones urbaines sont favorisées par rapport aux zones rurales pour ce qui est de l'accès aux traitements, il est donc essentiel d'améliorer l'infrastructure sanitaire pour mieux traiter les malades du sida et favoriser l'accès des ruraux au traitement. La stigmatisation et la dénégation de la réalité demeurent des obstacles de taille à une lutte efficace contre le VIH/sida. À la volonté politique, doivent s'ajouter des programmes visant à lutter contre ces deux problèmes, notamment en associant les personnes vivant avec le sida, en soulignant le rôle des dirigeants et en fournissant des informations cohérentes et exactes. Il convient également d'adapter la législation à l'impératif de la protection des droits des personnes vivant avec le sida.

39. **Intégrer les questions d'égalité entre les sexes:** Tous les organes politiques de gouvernance doivent institutionnaliser des politiques qui garantissent l'égalité des sexes. Le principe de la parité 50/50 de l'Union africaine doit être

répercuté et mis en œuvre à tous les niveaux de la gouvernance, à l'échelon national, régional et local. Il faudrait élaborer et appuyer des programmes de formation aux fonctions de direction, afin de préparer les femmes, en particulier les jeunes femmes, à exercer des responsabilités publiques, à se présenter à des élections ou à poser leur candidature à des postes. Il faudrait continuer d'encourager et d'appuyer des organisations indépendantes de femmes. Tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits fondamentaux doivent être appliqués au niveau national. Les pays qui ne l'ont pas encore fait doivent ratifier le Protocole à la Charte africaine des droits et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique. Il faut accorder la plus grande attention à la déclaration issue de l'examen Beijing+10, Afrique. En outre, la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation du processus des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et des cadres de dépense devront reposer sur une approche sexospécifique respectueuse des droits fondamentaux. Il faudrait développer les partenariats entre hommes et femmes pour lutter contre les pratiques qui ont un impact négatif sur l'égalité des sexes.

40. **Bâtir des partenariats forts et efficaces en Afrique:** Tout d'abord, et en vue de donner corps à l'aspiration partagée d'élaborer un agenda de bonne gouvernance d'inspiration africaine, il faudra renforcer les partenariats institutionnels régionaux existants. À cet égard, il convient de se féliciter de la création par le PNUD d'un Institut pour la gouvernance en Afrique. Ce dernier devrait coordonner le partage des connaissances ainsi que la mobilisation des ressources humaines et matérielles pour les organismes associés à des projets de gouvernance sur le continent, à savoir, notamment, les instituts de recherche et d'étude, ainsi que des organisations nationales, régionales et internationales. Des organisations telles que la Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine de développement, la Fondation africaine pour le renforcement des capacités, le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, le Forum pour la gestion des politiques de développement et l'Organisation pour la recherche en sciences sociales en Afrique orientale - qui mènent tous des travaux sur la gouvernance- devraient bénéficier des travaux de l'Institut, qui pourrait également lancer des initiatives novatrices sur la gouvernance en Afrique.
41. Il importe au plus haut point de suivre les progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique. À cet égard, tous les gouvernements et organisations du continent devraient appuyer activement le Mécanisme d'évaluation intra-africaine. Les institutions participant au processus technique et logistique de mise en œuvre du Mécanisme, telles que l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement (BAfD) devraient collaborer étroitement pour assurer sa bonne exécution. Les gouvernements africains devraient assurer l'appropriation et la participation nationales en impliquant activement la société civile et la population dans le processus national de mise en œuvre du Mécanisme. Le Mécanisme

d'évaluation intra-africaine et les dialogues nationaux menés dans le cadre du projet de la CEA sur la gouvernance constituent d'importantes innovations.

42. Le renforcement des capacités des institutions de gouvernance telles que le parlement, la fonction publique, l'appareil judiciaire, les partis politiques et la société civile est une mesure décisive pour l'amélioration de la gouvernance en Afrique. Les partenaires de développement internationaux de l'Afrique devraient soutenir généreusement la création d'un Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement des capacités en Afrique. Pour appuyer ce nouveau projet, il conviendrait de relancer l'initiative des gouverneurs africains de la Banque mondiale de créer un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique, qui date de 1998. Il appartient aux Africains de gérer ce Fonds et de fixer les priorités en matière de renforcement des capacités. L'ensemble des communautés économiques régionales du continent devrait être mieux intégrées au processus de renforcement des capacités, à l'amélioration de la gouvernance et à la mise en place d'États démocratiques compétents. Elles devraient fixer des normes de bonne gouvernance et de démocratie qui soient complémentaires à celles de l'UA, du NEPAD tout en collaborant étroitement avec la BAfD, la CEA, le PNUD, la BAfD et d'autres organisations compétentes au renforcement des capacités de leurs États membres en matière de gouvernance. Il convient de rationaliser les institutions régionales afin qu'elles puissent coordonner plus efficacement leur action en faveur de la bonne gouvernance sur le continent.

43. On peut également instaurer des partenariats avec les institutions et réseaux qui s'intéressent tout particulièrement aux piliers de la gouvernance, notamment l'Union parlementaire africaine, les Parlementaires africains contre la corruption, l'Association africaine des médiateurs, les forums parlementaires et les commissions électorales des communautés économiques régionales, l'Institut électoral d'Afrique australe, la Commission africaine des droits de l'homme, les associations régionales des collectivités locales, les Femmes parlementaires africaines et le Parlement des jeunes africains. La constitution d'alliances autour de ces institutions permettra de renforcer les principes et les normes de gouvernance ainsi que de forger un consensus sur les bonnes pratiques. Ces coalitions contribuent en outre à renforcer l'engagement et à encourager l'échange de données d'expérience. En s'appuyant sur des réseaux du secteur privé tels que la Chambre de commerce africaine, l'*African Business Round Table*, l'*African Capital Markets Forum* et l'*African Stock Exchange Association*, on pourrait promouvoir une culture de bonne gouvernance des entreprises et favoriser le développement des petites et moyennes entreprises, des marchés boursiers et du secteur informel. Les partenariats entre les groupes d'organisations de la société civile aux niveaux national, sous-régional et continental permettront également de renforcer leur influence collective sur la formulation des politiques et la prise de décisions. Établir un inventaire pour organiser les activités des partenaires de façon à harmoniser les programmes et à maximiser les ressources peut également renforcer les partenariats.

44. **Un partenariat international transformé:** La primauté du droit, la séparation des pouvoirs, le rôle de la société civile et la transparence sont d'une importance cruciale pour la bonne gouvernance en Afrique. Ce sont précisément le genre de questions que des initiatives internes au continent, comme le NEPAD et le Mécanisme d'évaluation intra-africaine, sont supposées traiter. Étant donné que le NEPAD est un contrat passé entre les dirigeants de l'Afrique et ses populations d'une part, et les partenaires du développement internationaux d'autre part, le principe de la responsabilisation mutuelle est fondamental pour structurer les relations internationales dans un monde qui se globalise où l'interdépendance est inévitable. La pandémie du VIH/sida, la dégradation de l'environnement, la corruption, le terrorisme international, entre autres, sont des problèmes communs qui nécessitent des solutions communes. En les résolvant, nos partenaires de développement doivent de toute évidence assumer leur part de responsabilité.
45. La responsabilisation mutuelle vise donc à suivre les progrès réalisés des deux côtés. Les partenaires du développement de l'Afrique devraient remplir les engagements qu'ils ont pris depuis longtemps de consentir un volume d'aide correspondant à l'objectif de 0,7%. Les flux de capitaux privés en direction de l'Afrique ont également été peu importants. De plus, l'essentiel des investissements étrangers directs qui arrivent sur le continent a été associé à des programmes de privatisation et n'a pas nécessairement donné lieu à une augmentation des investissements réels. Les politiques agricoles de l'Union européenne et des États-Unis ont été une grande déception pour les pays africains et une source de frustration constante. La faiblesse des cours des matières premières et les niveaux élevés du remboursement de la dette ont précipité de nombreux pays africains dans un cercle vicieux. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés n'a pas permis, contrairement aux attentes, d'aboutir à un allègement accéléré et plus prononcé de la dette; il faut donc étendre sa portée. Les donateurs doivent établir avec les États des partenariats à long terme - la très faible prévisibilité des flux d'aide empêche toute planification dans les ministères. Compte tenu de l'augmentation des flux d'aide attendue dans les années à venir, cette dernière question sera d'une importance cruciale dans un futur proche. Les partenaires du développement de l'Afrique devraient apporter un appui au développement du continent en offrant des termes de l'échange plus libres et plus équitables, un meilleur accès au marché et consentir un allègement de la dette.
46. Par ailleurs, l'Afrique doit mettre de l'ordre dans ses propres affaires. Il est crucial de créer des mécanismes permettant de vérifier le respect des engagements de part et d'autre. Il est nécessaire en particulier de créer des capacités de gestion des ressources publiques, grâce à des systèmes et structures de gestion efficaces. Le Mécanisme d'évaluation intra-africaine est fondamental à cet égard. Les pays africains sont en train de s'ouvrir comme jamais ils ne l'ont fait auparavant, libérant l'énergie de toute la société. La bonne gouvernance demande que cette énergie soit canalisée en vue de promouvoir un développement plus efficace et le bien-être commun. Cependant, le concept de bonne gouvernance ne saurait être limité à la scène nationale. En effet, nom-

bre d'améliorations que l'Afrique doit effectuer sont subordonnées à l'évolution de l'architecture financière et politique internationale. Dans des domaines comme le commerce ou les finances, la gouvernance internationale a besoin d'être améliorée. Il faut que l'Afrique participe davantage à des processus et des instances de prise de décisions mondiales comme la Banque mondiale ou le Conseil de sécurité de l'ONU. Le rôle de l'Union africaine a également besoin d'être renforcé. L'Union africaine est la concrétisation des ambitions des États africains de se présenter comme un seul acteur actif sur la scène mondiale et d'atteindre l'objectif de longue date qu'est l'intégration régionale. Cependant, les moyens, surtout financiers, font défaut. Il faut, de toute évidence, un appui extérieur pour y parvenir. Enfin, pour faciliter la renaissance de la société civile, politique et économique, les pays africains doivent faire fond sur des cultures et des religions traditionnelles, que la communauté des donateurs devrait accepter comme une alternative viable à leur propre forme de gouvernance.

Annexe 2

Projet de la CEA sur la bonne gouvernance

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a conçu ce projet à la fin des années 90 en réponse au consensus émergent sur le rôle central joué par la bonne gouvernance dans les activités de l'Afrique en faveur du développement et leur progrès, ainsi qu'à la nécessité croissante d'une amélioration soutenue de la situation de la gouvernance en Afrique.

Le projet a été mené en trois phases; à la fin de 2003, il couvrait 27 pays:

Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Egypte, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie et Zimbabwe.

Pour 2004–06, on prévoit d'ajouter à l'étude 12 pays supplémentaires.

Travaux préparatoires

Dans le cadre de la conception du projet, la CEA a organisé en 1999 une série d'ateliers visant à tirer parti de l'expertise disponible dans les pays africains et ailleurs et à mener de larges consultations avec les universités, instituts de recherche et organisations concernées, comme l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque africaine de développement (BAfD), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et beaucoup d'autres, en ayant à l'esprit les objectifs suivants:

- Convenir des éléments de la bonne gouvernance, dans toutes ses dimensions, en tenant compte des facteurs culturels, historiques et autres facteurs sociopolitiques disparates caractérisant le continent africain. Il est apparu nécessaire d'établir une liste d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour mesurer la gouvernance.
- Établir des critères pour mesurer et suivre la gouvernance, eu égard aux divergences historiques, sociopolitiques et économiques observées entre pays africains. La création d'un mécanisme dynamique permettant d'évaluer périodiquement la performance des différents États africains est ainsi devenue un élément central du progrès de la bonne gouvernance sur le continent.

- Identifier les moyens de générer et maintenir un sentiment d'appropriation chez les pays africains et leur détermination à mettre en œuvre les normes et pratiques d'une bonne gouvernance dans le contexte des réalités qui leur sont propres. La recherche d'un consensus entre les diverses parties prenantes, en particulier entre la société civile et l'État, a été jugée essentielle.
- Constituer des capacités de recherche dans le domaine de la gouvernance.

Méthodologie

Un instrument de recherche comportant trois volets a été mis au point pour obtenir des informations sur la situation de la gouvernance en Afrique, telle que reflétée dans les conditions politiques, économiques et sociales de chaque pays. Ces trois volets sont les suivants:

- Une enquête d'opinion réalisée auprès d'un panel d'experts nationaux comprenant de 70 à 150 experts originaires des pays couverts par le projet. Dans chacun des 27 pays considérés, les membres du panel d'experts ont été soigneusement sélectionnés pour assurer la représentation du point de vue de l'âge, du statut social, de l'éducation, du domaine de formation, de l'orientation politique, de l'origine ethnique, régionale et religieuse et du sexe, ainsi que pour assurer la représentation du secteur privé et des organisations de la société civile.

L'instrument de recherche, présenté sous une forme modulable, a été défini et précisé par des groupes d'éminents d'experts de l'Afrique lors de conférences tenues à la CEA en septembre 1999, mars 2000 et avril 2001, avant d'être soumis à un test préalable au Bénin et en Afrique du Sud en vue du lancement définitif du projet en octobre 2001. Les thèmes de recherche étaient les suivants : la représentation politique, à savoir le système politique, la distribution du pouvoir, la liberté et la sécurité des partis politiques et la crédibilité du processus électoral; l'efficacité et la redevabilité des institutions, c'est-à-dire l'efficacité des trois branches du gouvernement, notamment de l'exécutif; les droits de l'homme et la primauté du droit; les organisations de la société civile, notamment leur indépendance, leur environnement opérationnel et leur efficacité; et la gestion économique, thème qui a permis d'examiner les politiques d'investissement, le régime fiscal et l'impact de la corruption. Une fois collectées, les données recueillies auprès de chaque groupe d'experts ont été soumises à un contrôle strict de la qualité pour s'assurer de leur cohérence et de leur fiabilité.

- Une enquête nationale par sondage sur la base d'un échantillon de probabilité stratifié à deux niveaux composé de 1 300 à 3 000 ménages choisis dans l'ensemble de l'Afrique pour représenter une section transversale de la population (zones rurale et urbaine, pauvres et classes moyennes, population instruite et population analphabète). Il s'agissait de recueillir les points de vue sur les grands problèmes nationaux et l'accessibilité, l'adéquation et l'efficacité des services publics.

Le questionnaire pour les enquêtes nationales auprès des ménages était un questionnaire fermé mis au point conjointement par des experts de la CEA et par des partenaires extérieurs ayant une large expérience d'enquêtes du même type menées dans plusieurs pays. Cependant, la réalisation des enquêtes nationales auprès des ménages a été laissée entièrement aux chercheurs collaborant au projet dans chaque pays, même si la CEA a procédé à de stricts contrôles de qualité pour faire en sorte que toutes les enquêtes sur les ménages aient une couverture nationale et soient conçues et mises en œuvre sur une base scientifique.

L'enquête par sondage auprès des ménages dans chaque pays couvert par le projet a été réalisée en étroite collaboration soit avec le Bureau national de statistique soit avec les principaux experts de ce type d'enquête dans ledit bureau, afin de s'assurer qu'étaient utilisées dans le cadre du projet la base d'échantillonnage agréée, la stratification de l'échantillon agréée et une infrastructure globale de l'enquête agréée afin d'améliorer la crédibilité du résultat final de l'enquête par sondage dans tous les lieux et à tous les niveaux. Comme le veut la bonne pratique en matière d'enquêtes scientifiques, on trouvera dans les appendices de tous les rapports de pays des précisions sur la méthode de sondage et les mesures d'erreur, des exemplaires de tous les instruments de recherche et d'autres informations pertinentes.

- Des recherches in situ pour rassembler des informations factuelles et des données statistiques destinées à compléter les opinions des groupes d'experts et les enquêtes nationales auprès des ménages.

Calcul des indices

Les indices ne sont fondés que sur les données provenant de l'enquête auprès du panel d'experts, qui s'articulent autour de 83 indicateurs regroupés en fonction des thèmes définis par la CEA. Certains sous-indices se complètent les uns les autres.

L'indice global est calculé sur la base de l'ensemble des 83 indicateurs pour chaque pays couvert par le projet. L'indice global pour un pays déterminé n'est pas influencé par des données d'autres pays. Chaque indice reflète les points de vue des guides d'opinion dans chaque pays. Chaque indice de gouvernance est construit en utilisant les scores moyens, qui sont regroupés et ajustés de façon à correspondre à une fourchette commune allant de 0 à 100 en utilisant la méthode suivante:

Si

T_i = la somme des scores moyens des indicateurs dans le groupe i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$, où C est le nombre total de groupes dans l'étude.

K_i = le nombre d'indicateurs dans le groupe i , $i = 1, 2, \dots, C$

G_i = l'indice de gouvernance sur la base du groupe i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$.

Alors, G_i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$, l'indice de gouvernance pour le $i^{\text{ème}}$ groupe est le suivant:

$$G_i = \frac{T_i - K_i}{K_i (s - 1)} * 100 = \frac{T_i - K_i}{4 * K_i} * 100, \quad i = 0, 1, \dots, C$$

où $K_0 = 83$, T_0 , est le total des scores moyens pour tous les indicateurs dans l'étude

et s , égal à 5 dans le Projet sur la gouvernance en Afrique, est le score maximum possible pouvant être attribué à l'un quelconque des 83 indicateurs, de sorte que l'indice global correspondant de la gouvernance sera aussi donné par la formule suivante:

La formule moyenne pondérée n'est valable que si les groupes C sont stricte-

$$G_0 = 100 * \frac{T_0 - 83}{332} = 100 * \sum_{i=1}^C w_i G_i, \quad w_i = \frac{K_i}{\sum_{i=1}^C K_i}$$

ment indépendants et exhaustifs. Un indice proche de 100 est considéré comme représentant une bonne gouvernance; presque tous les indices dans le présent *Rapport sur la gouvernance en Afrique* concernent 2002.

Les données tirées de l'enquête auprès du panel d'experts sont utilisées pour construire 23 sous-indices de la gouvernance pour des groupes d'indicateurs. Chaque indice de gouvernance est construit sur la base des scores moyens, qui sont regroupés et ajustés pour correspondre chacun à une fourchette commune allant de 0 à 1000. La méthode de construction est simple et facile à comprendre. Un indice qui est proche de 100 représente une bonne gouvernance, telle que perçue par les différents guides d'opinion du pays concerné. Les comparaisons entre les pays doivent être évitées car leur validité est compromise par plusieurs facteurs importants.

Groupes pour la construction de l'indice

Représentation politique

Système politique Démocratie pluraliste, mode de formation de l'exécutif, mode d'élection parlementaire, mécanisme de participation décisionnelle, acceptation du cadre démocratique, crédibilité du système électoral.

Distribution des pouvoirs Mode d'élection parlementaire, membres des assemblées régionales, membres des assemblées locales, état des contre-pouvoirs constitutionnels, indépendance du législatif, contrôle du législatif, indépendance du judiciaire.

Liberté et sécurité des partis politiques Mode d'élection parlementaire, membres des assemblées régionales, membres des assemblées locales, mécanisme de participation aux décisions, acceptation d'un cadre démocratique, crédibilité du système électoral, légitimité de l'autorité électorale, sécurité des élections, accès aux médias.

Indépendance et crédibilité du processus électoral Crédibilité du système électoral, crédibilité de la loi électorale, légitimité de l'autorité électorale, équité de l'autorité électorale, sécurité des élections, accès aux médias, transparence des élections, contrôle des élections.

Efficacité et redevabilité institutionnelles

Efficacité du législatif État des contre-pouvoirs constitutionnels, indépendance du législatif, contrôle du législatif, pertinence du débat parlementaire, puissance de l'opposition parlementaire, état de la corruption au niveau du législatif, indépendance du judiciaire, indépendance de l'exécutif.

Efficacité du judiciaire Indépendance du législatif, indépendance du judiciaire, mode de nomination des juges, accès aux tribunaux, accès à la justice, état de la corruption du judiciaire, indépendance de l'exécutif.

Efficacité de l'exécutif

Gestion des structures de l'État Indépendance du législatif, indépendance du judiciaire, indépendance de l'exécutif, composition des nominations à haut niveau, état de la corruption de l'exécutif, redevabilité de la fonction publique, redevabilité du gouvernement, efficience des services publics, redevabilité des collectivités locales, allocation des ressources, capacité des collectivités locales, réactivité du gouvernement.

Transparence, redevabilité et accessibilité de la fonction publique Critères de gestion de la fonction publique, redevabilité de la fonction publique, perceptions de la fonction publique, redevabilité du gouvernement, transparence du gouvernement.

Efficience des services publics Efficience des services publics, accès aux services publics, pertinence des services pour les pauvres, pertinence des services pour les femmes, redevabilité des collectivités locales, allocation des ressources, réactivité du gouvernement.

Décentralisation des structures Redevabilité des collectivités locales, allocation des ressources, capacité des collectivités locales, participation communautaire et réactivité du gouvernement.

Droits de l'homme et État de droit

Respect des droits de l'homme Mécanisme de participation décisionnelle, acceptation du cadre démocratique, accès aux tribunaux, accès à la justice, respect des droits de l'homme, efficacité des rapports sur les droits de l'homme, rapports sur les violations des droits de l'homme, rapports sur les violations des droits fondamentaux de la femme, actions contre les violations des droits de l'homme, actions contre les violations des droits fondamentaux de la femme, efficacité des organisations de surveillance.

Respect de l'État de droit État des contre-pouvoirs constitutionnels, respect par les dirigeants de l'État de droit,, respect des droits de l'homme par la police, confiance des citoyens dans les organes chargés de faire respecter la loi, surveillance des violations par la police et dans les prisons, surveillance par les organisations de la société civile des violations par la police et dans les prisons, sanctions en cas de violation des droits de l'homme par la police, participation à la résolution des conflits, indépendance des organisations de surveillance à l'égard de l'exécutif, pratiques et politiques publiques habilitantes, équité du régime fiscal, influence du régime fiscal sur l'investissement local, influence du régime fiscal sur l'investissement étranger.

Organes chargés de faire appliquer la loi Critères de recrutement des agents chargés de faire appliquer la loi, composition des forces de police, formation de la police, équipement de la police, indépendance des organisations de surveillance à l'égard de l'exécutif, efficacité des organisations de surveillance.

Indépendance des organisations de la société civile et des médias

Indépendance des organisations de la société civile, rôle des organisations de la société civile dans la gestion des conflits, influence des organisations de la société civile sur les politiques et les programmes, rôle des organisations de la société civile dans la promotion de la redevabilité et de la transparence, indépendance des médias.

Gestion économique

Attrait des politiques en matière d'investissement Soutien au secteur privé, aide publique au secteur privé, environnement propice au secteur privé, participation du secteur privé à la prise de décisions, pratiques et politiques publiques en faveur du développement du secteur privé, effet de la criminalité sur l'activité commerciale et industrielle, partenariats entre secteur public et secteur privé

Politiques fiscales favorables à l'investissement Efficience des services publics, environnement propice au secteur privé, influence du régime fiscal sur l'investissement local, influence du régime fiscal sur l'investissement étranger, influence du régime fiscal sur l'activité commerciale et industrielle.

Efficience et corruption du régime fiscal Équité du régime fiscal, efficience du recouvrement des impôts, fraude fiscale, corruption en matière de recouvrement des impôts, transparence du régime fiscal.

Lutte contre la corruption

Situation de la corruption au niveau du législatif, accès à la justice, situation de la corruption au niveau du judiciaire, corruption de l'exécutif, efficience des services publics, accès aux services publics, corruption en matière de recouvrement des impôts.

Mise en œuvre du projet

Élaboration et vérification préalable des instruments de recherche

L'élaboration des instruments de recherche a été achevée au milieu de 2001. Les instruments ont ensuite fait l'objet d'une vérification préalable au Bénin en août 2001 et en Afrique du Sud en septembre 2001. À la suite de cet exercice, des

Pays	Institut de recherche
Afrique du Sud	<i>The Institute of Democracy in South Africa</i>
Bénin	Cellule d'analyse de politique économique
Botswana	<i>Botswana Institute for Development Policy Analysis</i>
Burkina Faso	Centre pour la gouvernance démocratique
Cameroun	Centre d'études et de recherche en économie gestion
Tchad	Recherche & Actions pour le Développement , société anonyme
Egypte	<i>Faculty of Economics and Political Science</i> , Université du Caire
Ethiopie	<i>Regional and Local Development Studies</i> , Université d'Addis-Abeba
Gabon	Institut sous-régional multisectoriel de technologie appliquée de planification et d'évaluation des projets
Gambie	<i>University of The Gambia</i>
Ghana	<i>Ghana Center for Democratic Development</i>
Kenya	<i>African Center for Economic Growth</i>
Lesotho	<i>Institute of Southern African Studies</i>
Mali	<i>Koni Expertise</i>
Malawi	<i>Center for Social Research</i>
Maurice	<i>Stra Consult</i>
Mozambique	<i>Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais do Instituto superior de Realções Internacionais Center for Strategic and International Studies</i>
Maroc	Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement
Namibie	<i>Multidisciplinary Research and Consultancy Center</i>
Nigéria	<i>Development Policy Center</i>
Niger	Cabinet d'études, de recherches, conseils, analyse et prospective
Ouganda	<i>Center for Basic Research</i>
Sénégal	Institut africain pour la démocratie
Swaziland	<i>Uniswa Consultancy and Training Centre</i>
Tanzanie	<i>Department of Political Science and Public Administration, University of Dar es Salaam</i>
Tchad	Recherche & Actions pour le Développement , société anonyme
Zambie	<i>Centre for Policy Research & Analysis</i>
Zimbabwe	<i>Southern African Political Economy Series Trust</i>

modifications mineures leur ont été apportées pour assurer leur fiabilité et leur solidité technique.

Sélection des instituts collaborant au projet

Seules des organisations nationales ont été envisagées pour réaliser les études. Des missions d'évaluation des capacités ont été entreprises pour identifier les instituts de recherche pouvant participer à un processus d'appel d'offres très compétitif, qui a abouti à la sélection d'un seul partenaire ou consortium collaborant par pays.

Ateliers préalables au lancement

Les instituts de recherche choisies ont été invités préalablement au lancement à un atelier de trois jours à la CEA en août 2002 et à un autre en mai 2003 afin de se familiariser avec la méthodologie, d'assurer la comparabilité entre les pays des modalités de réalisation des recherches et de convenir du plan de travail de chaque pays sur la base d'un plan cadre proposé par la CEA.

Ateliers de lancement au niveau national

Chaque pays a tenu un atelier de lancement au niveau national avec des représentants du gouvernement, de la société civile et d'autres groupes de parties prenantes, afin de présenter le projet, d'encourager un environnement favorable à sa mise en œuvre, d'assurer une meilleure appropriation nationale.

Rapports nationaux

Les instituts collaborant au projet ont collecté les données, les ont soumises à la CEA pour un contrôle de qualité, les ont analysées et ont établi un rapport national. La CEA a fourni un appui technique pour assurer la conformité avec ses instructions détaillées et les plans de travail et formats des rapports convenus et a examiné les résultats finals..

Ateliers nationaux des parties prenantes et ateliers sous-régionaux

Les rapports de pays ont été présentés aux Ateliers nationaux des parties prenantes qui ont eu lieu dans chaque pays puis à trois ateliers sous-régionaux (Afrique du Nord et Corne de l'Afrique, Afrique du Sud et de l'Est et Afrique de l'Ouest et Afrique centrale) en novembre et décembre 2003.

Instituts de recherche collaborant au projet

Il s'agit des partenaires institutionnels au niveau des pays qui ont réalisé les études nationales, établi les rapports sur la gouvernance par pays et facilité les consultations nationales entre parties prenantes dans les 27 pays couverts par le Projet de la CEA sur la mesure et le suivi des progrès accomplis dans la voie de la bonne gouvernance.

Annexe 3

Indicateurs de la gouvernance en Afrique

Figure 1 Afrique du Sud



Figure 2 Bénin

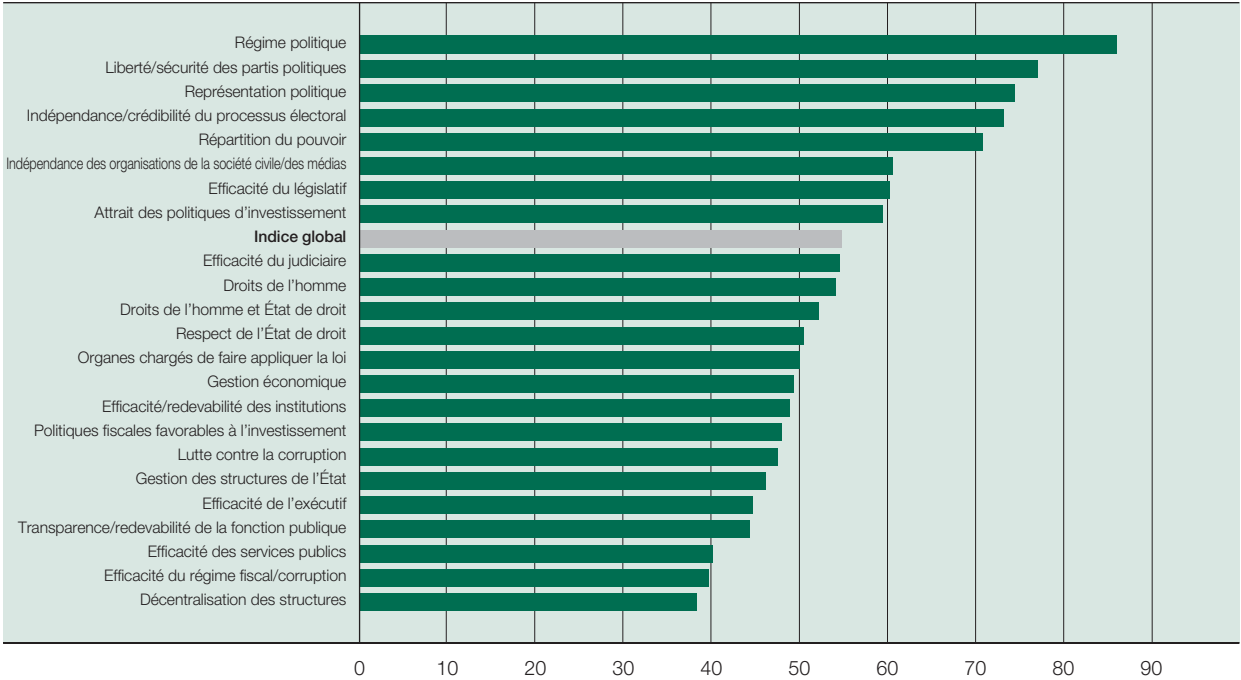


Figure 3 Botswana

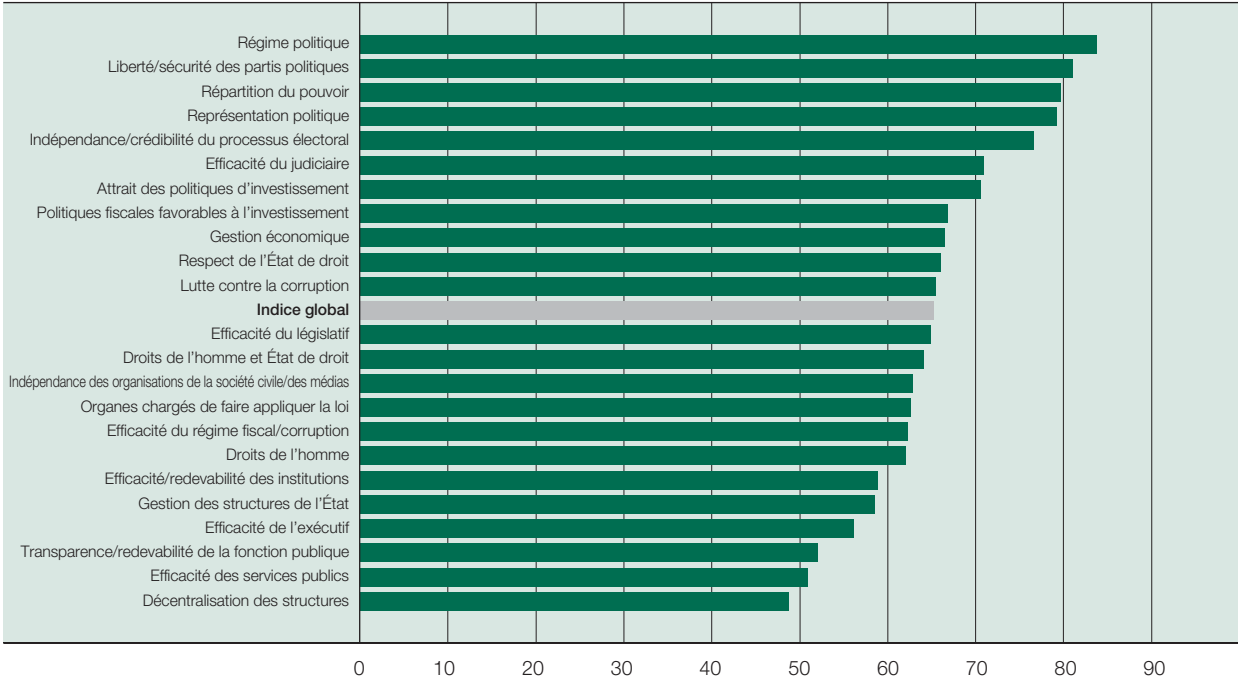


Figure 4 Burkina Faso

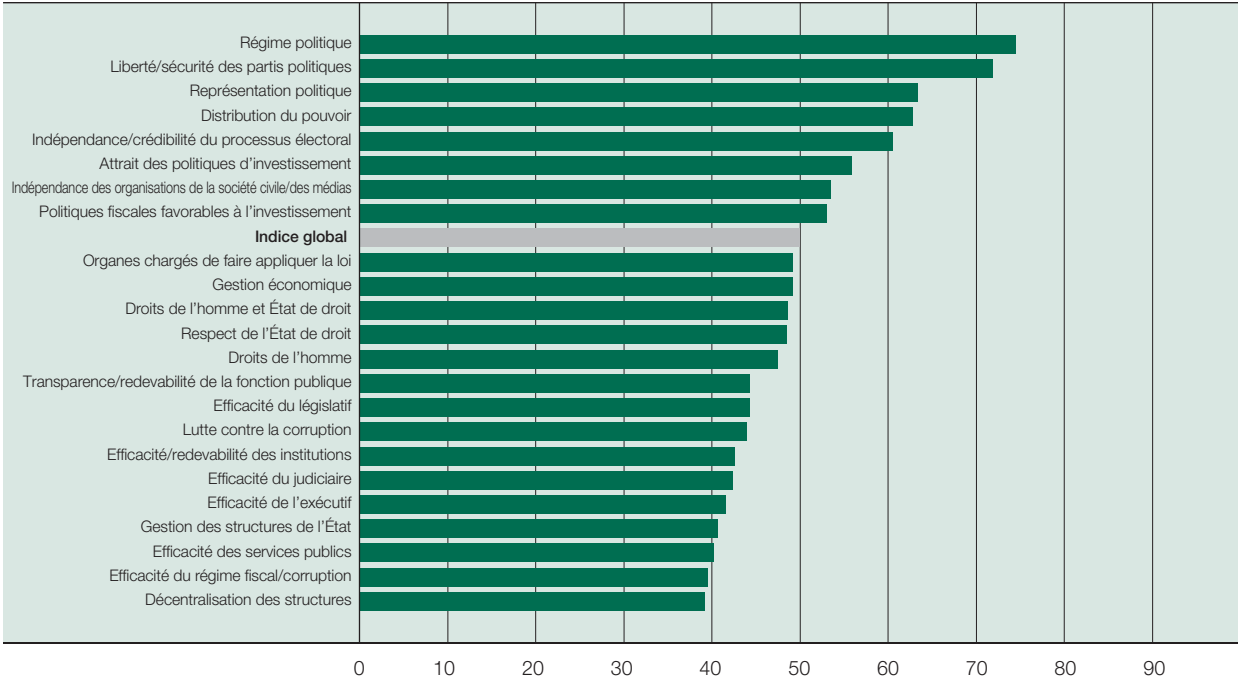


Figure 5 Cameroun

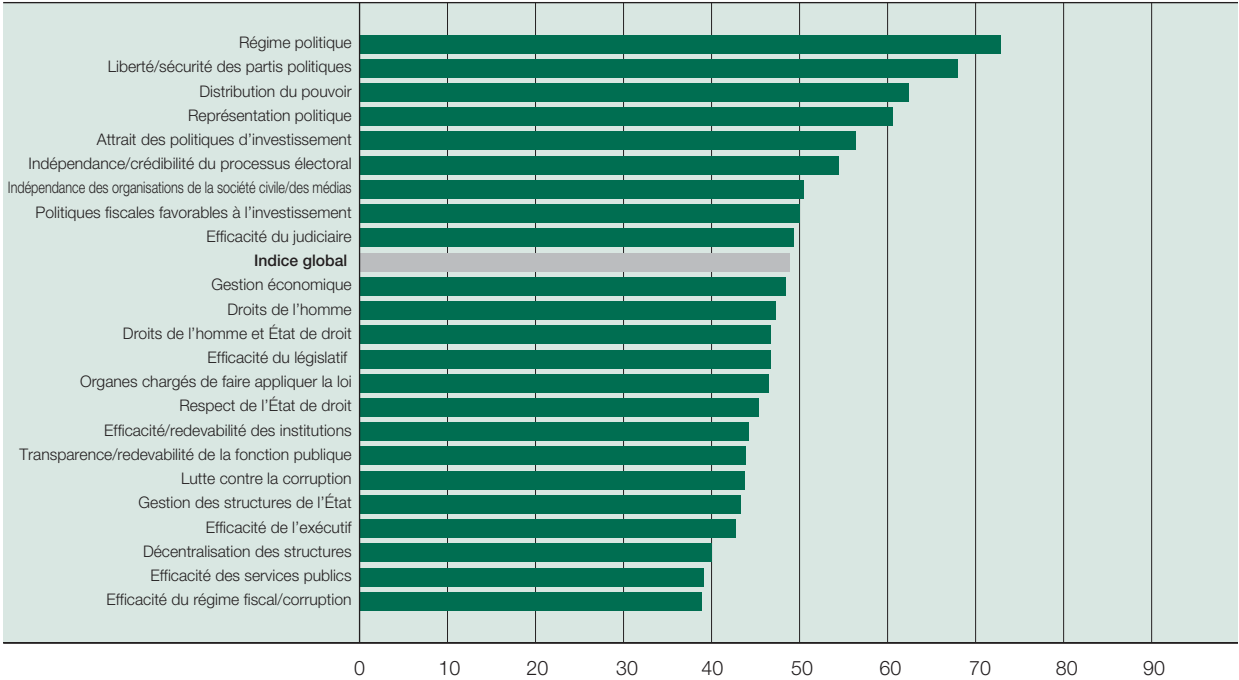


Figure 6 Egypte

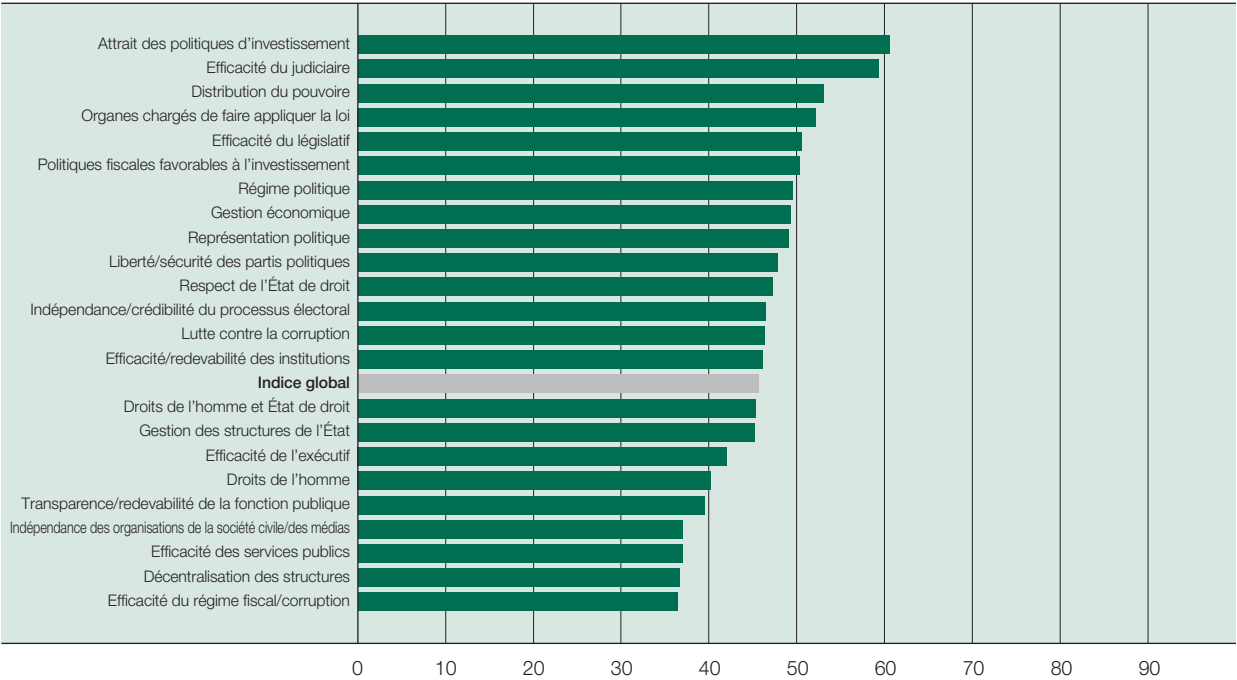


Figure 7 Éthiopie

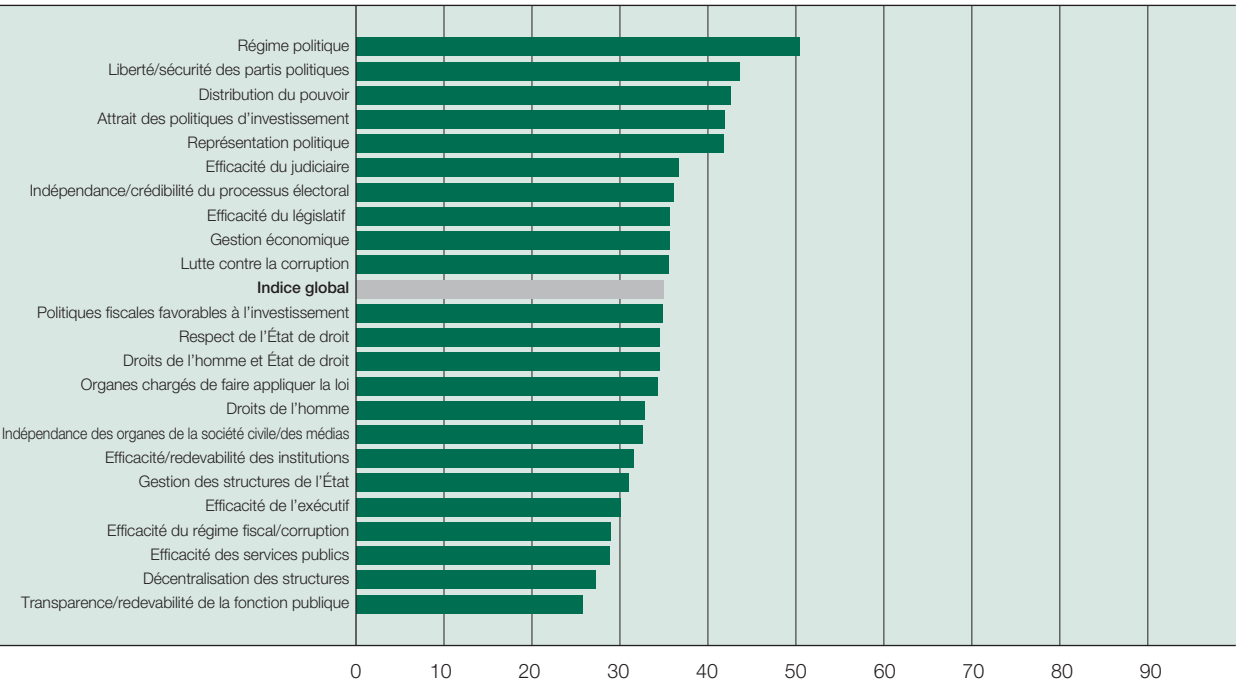


Figure 8 Gabon

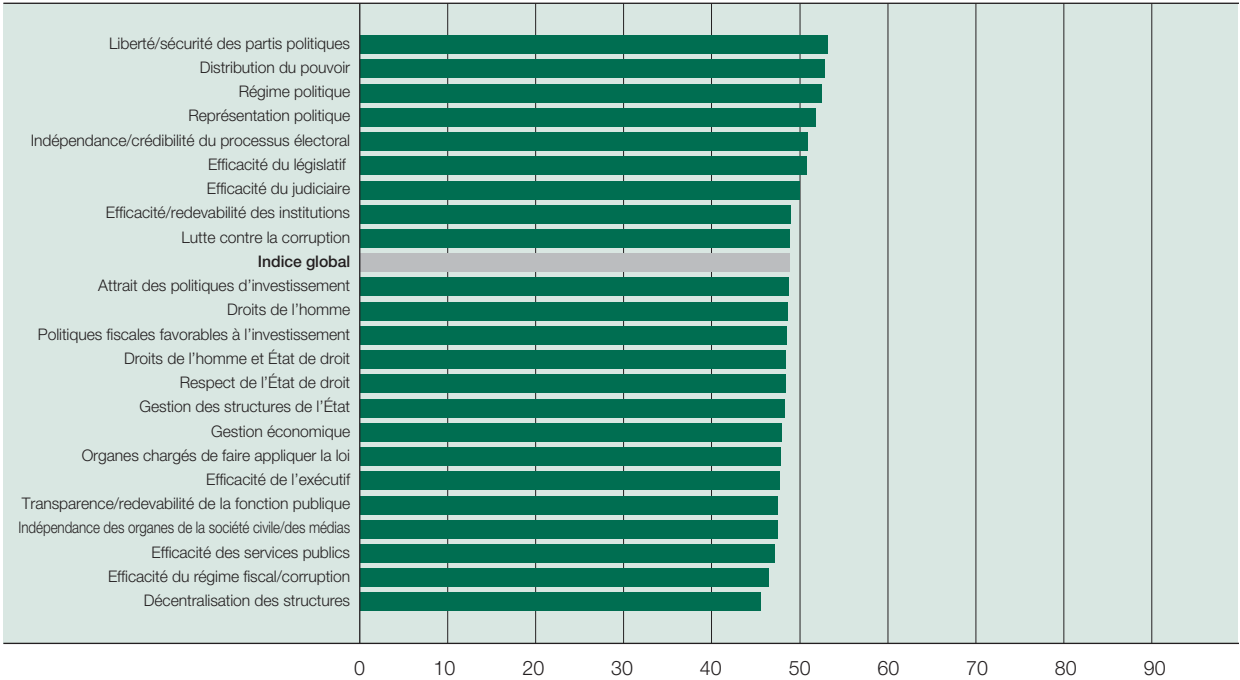


Figure 9 Gambie

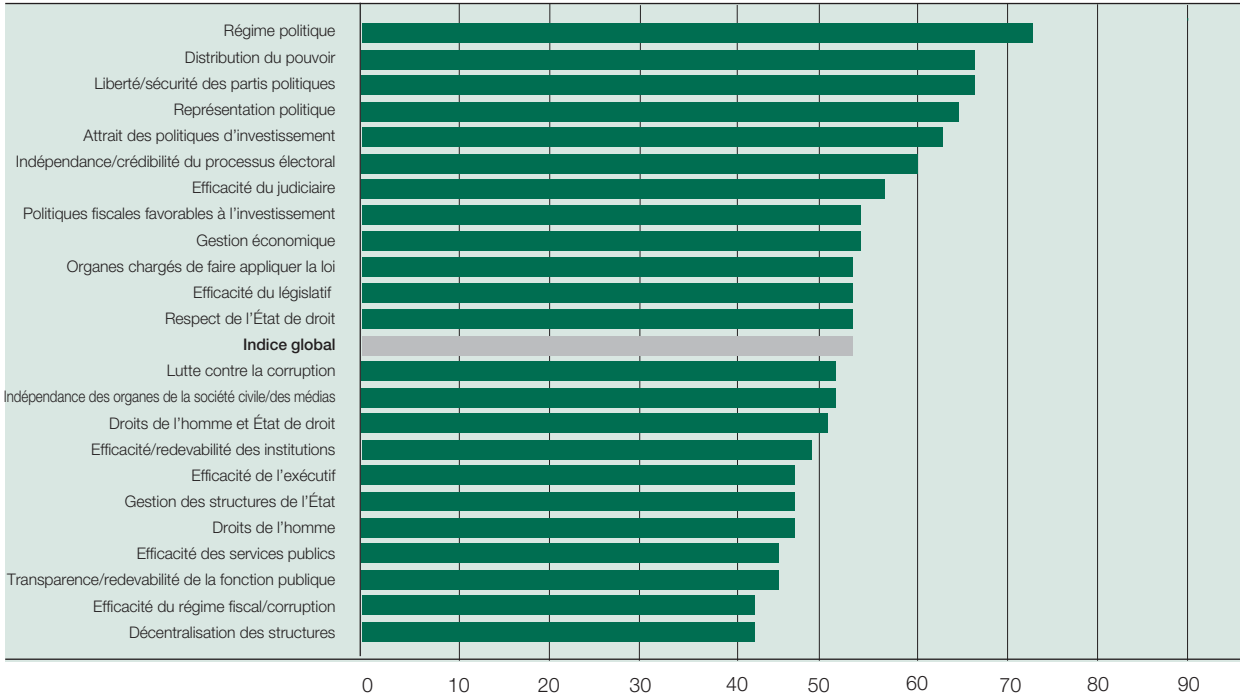


Figure 10 Ghana

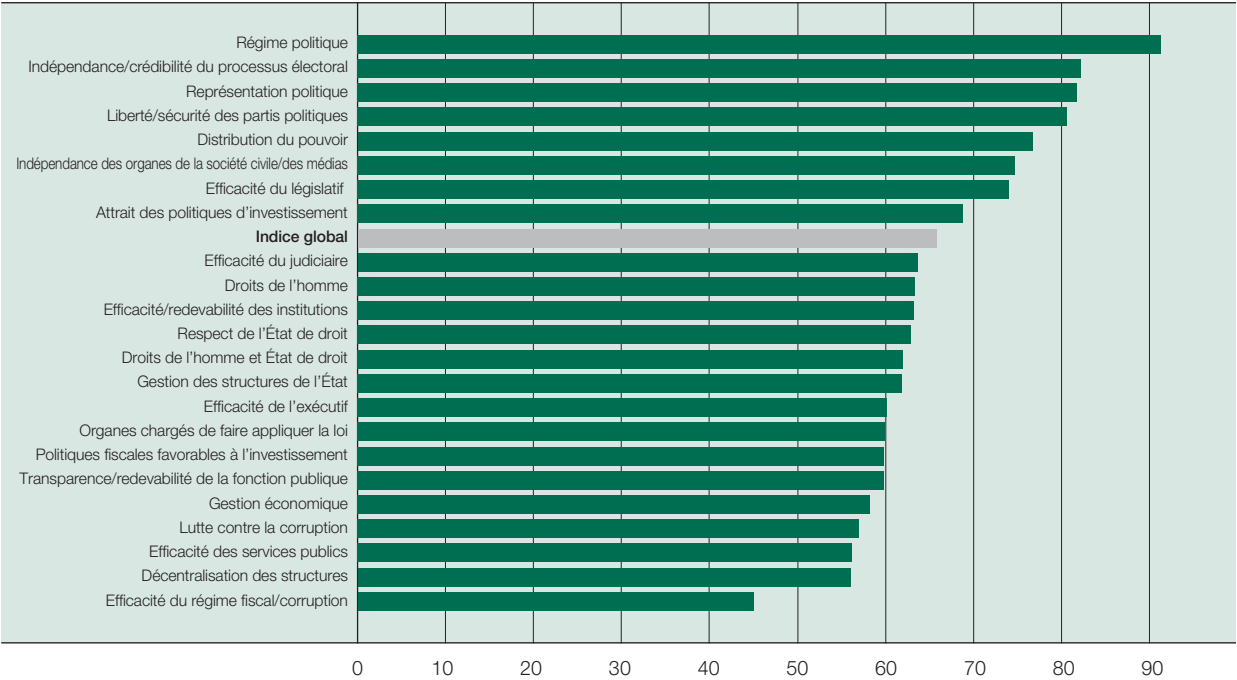


Figure 11 Kenya

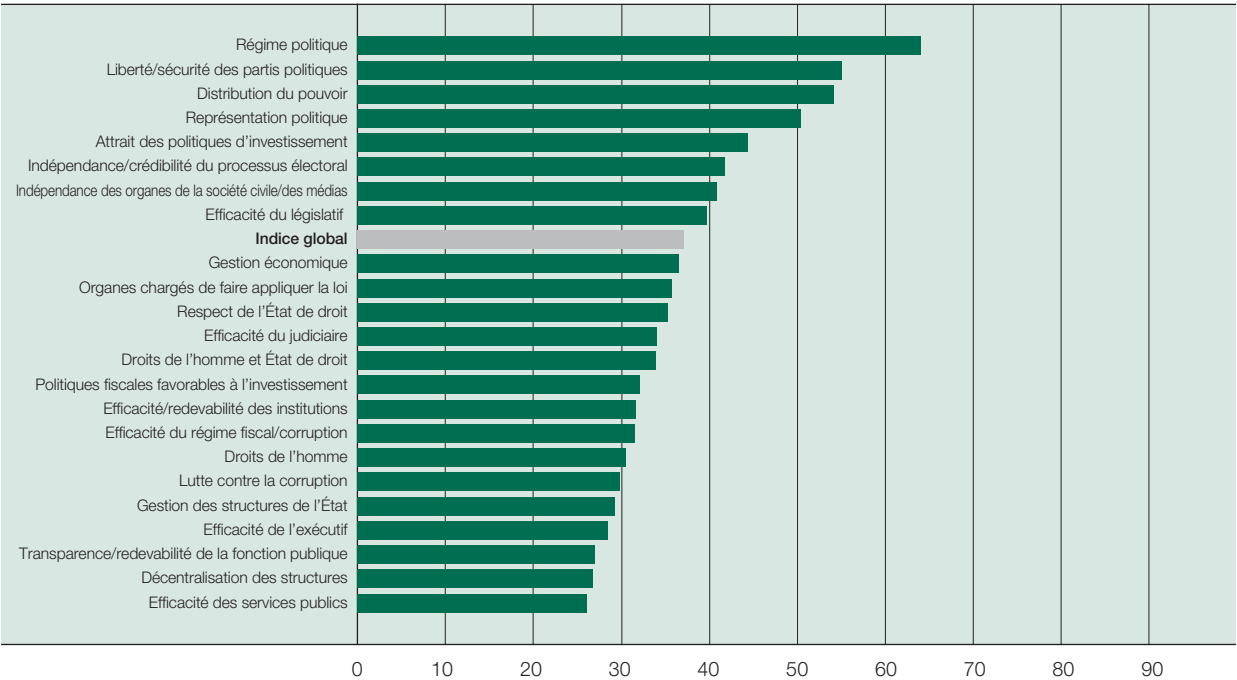


Figure 12 Lesotho

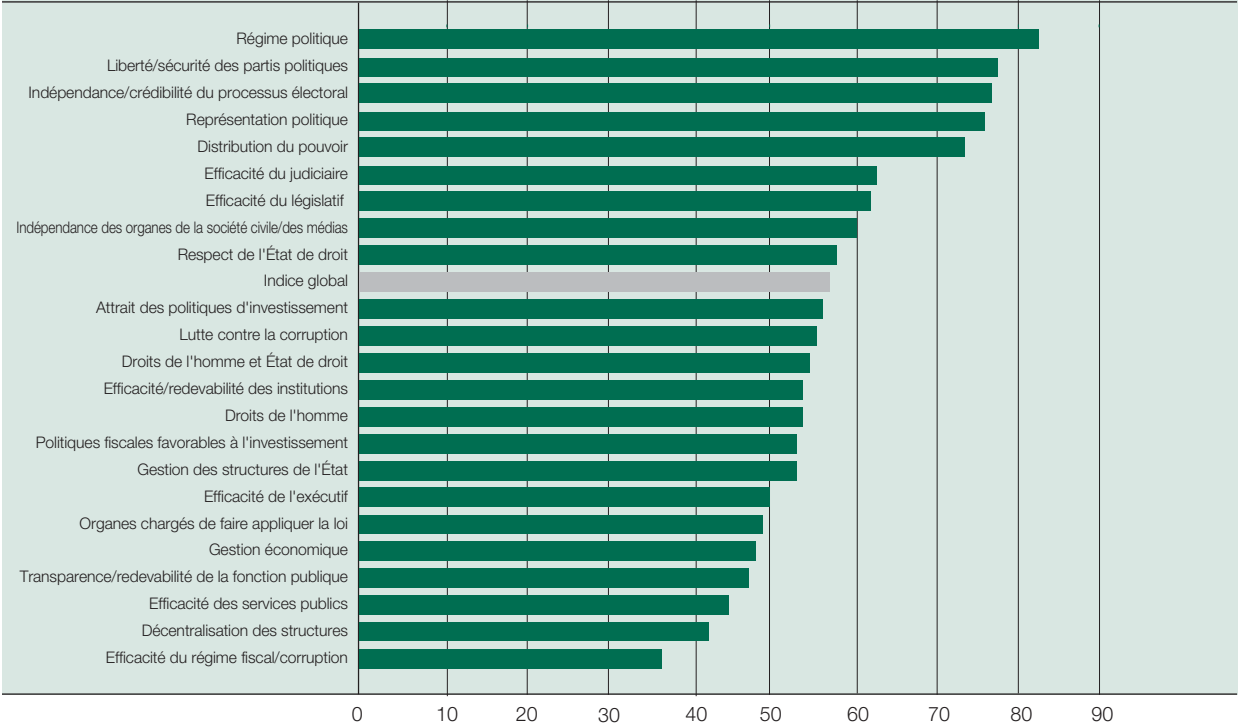


Figure 13 Malawi

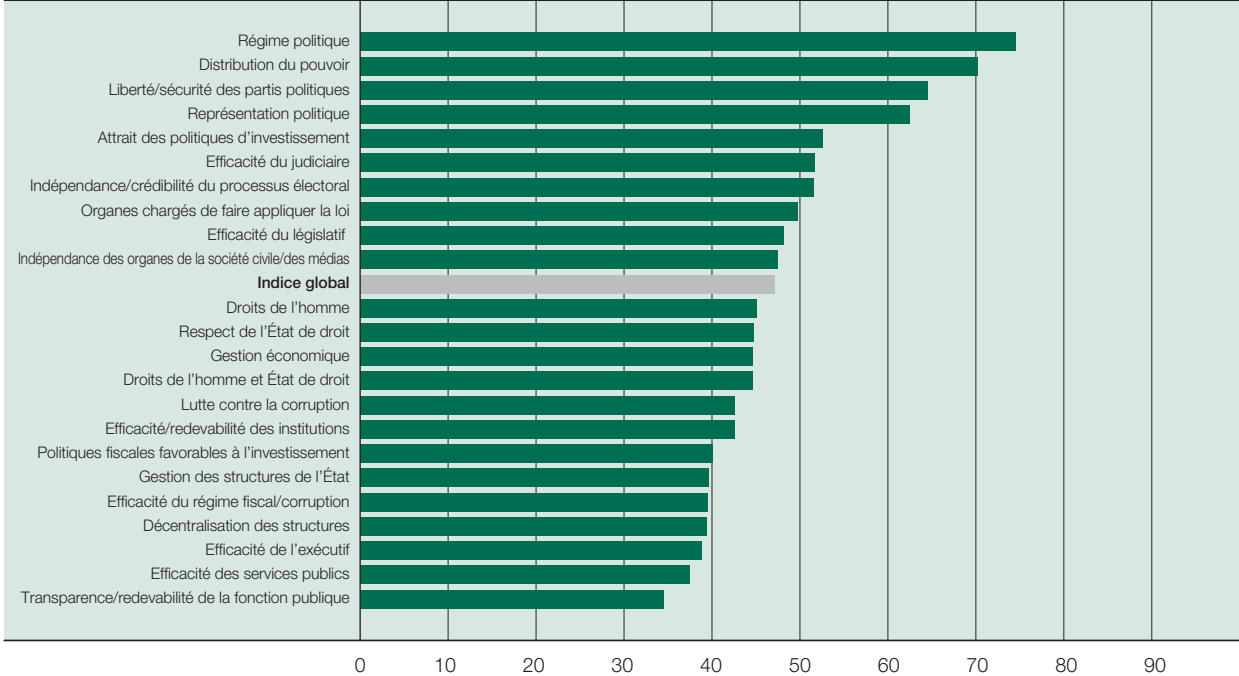


Figure 14 Mali

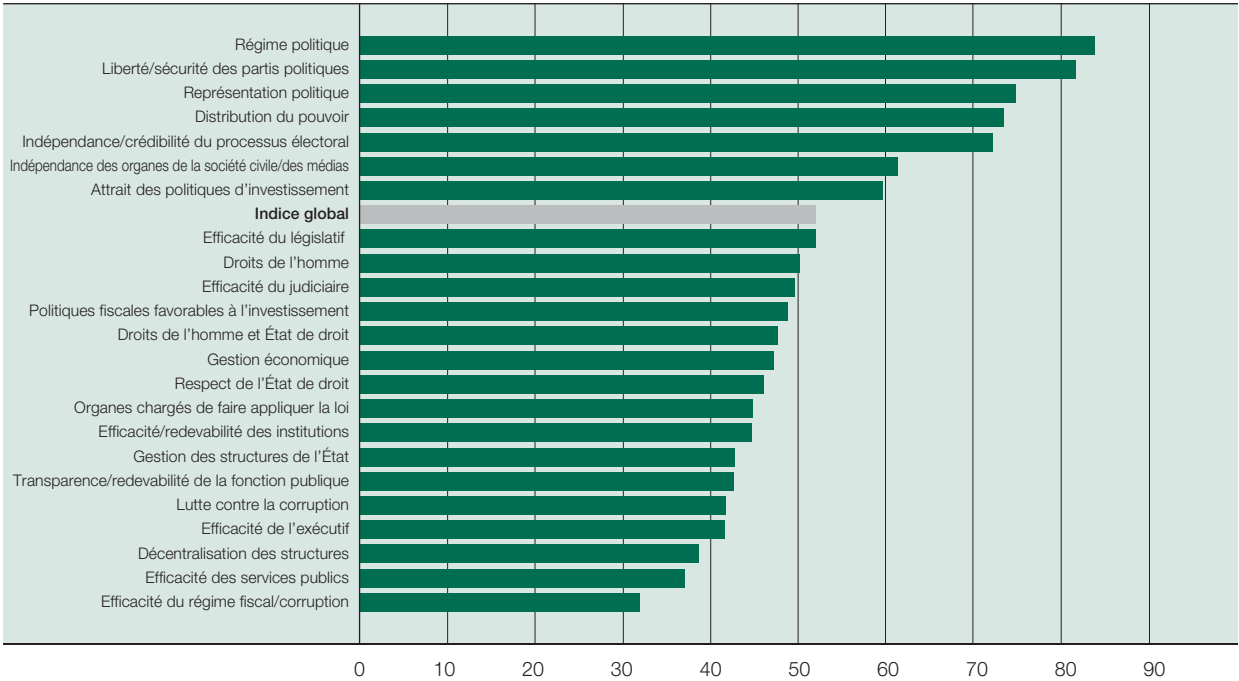


Figure 15 Maurice



Figure 16 Maroc

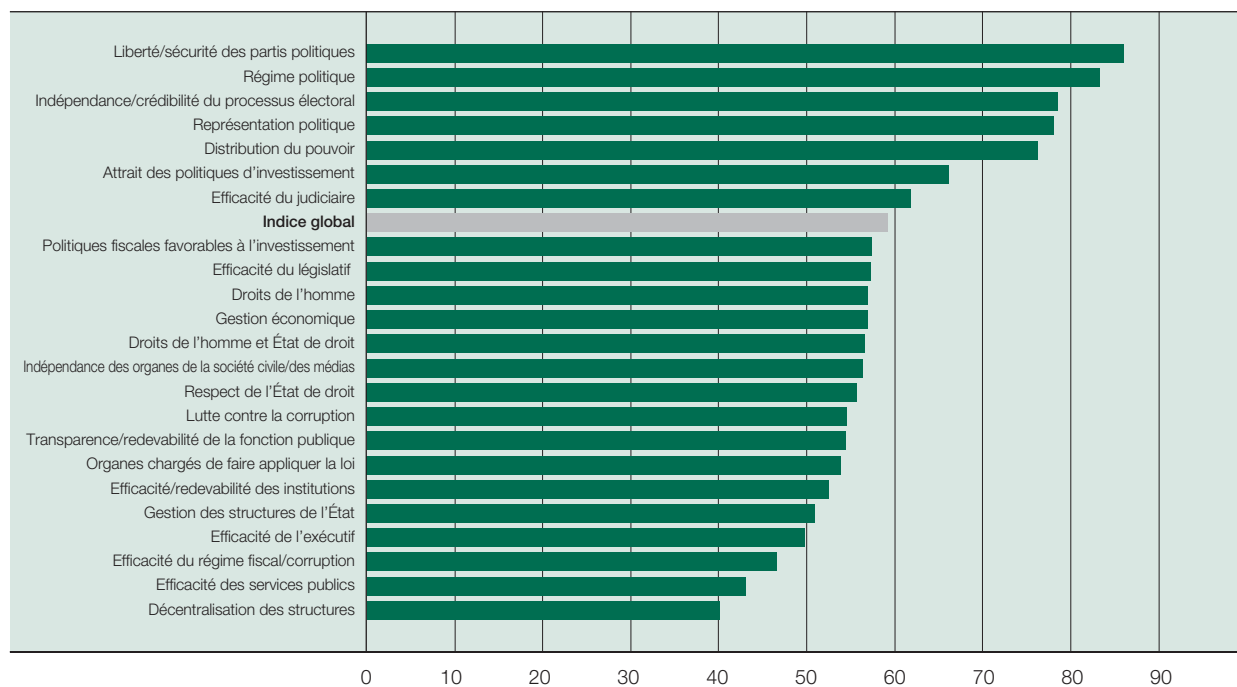


Figure 17 Mozambique

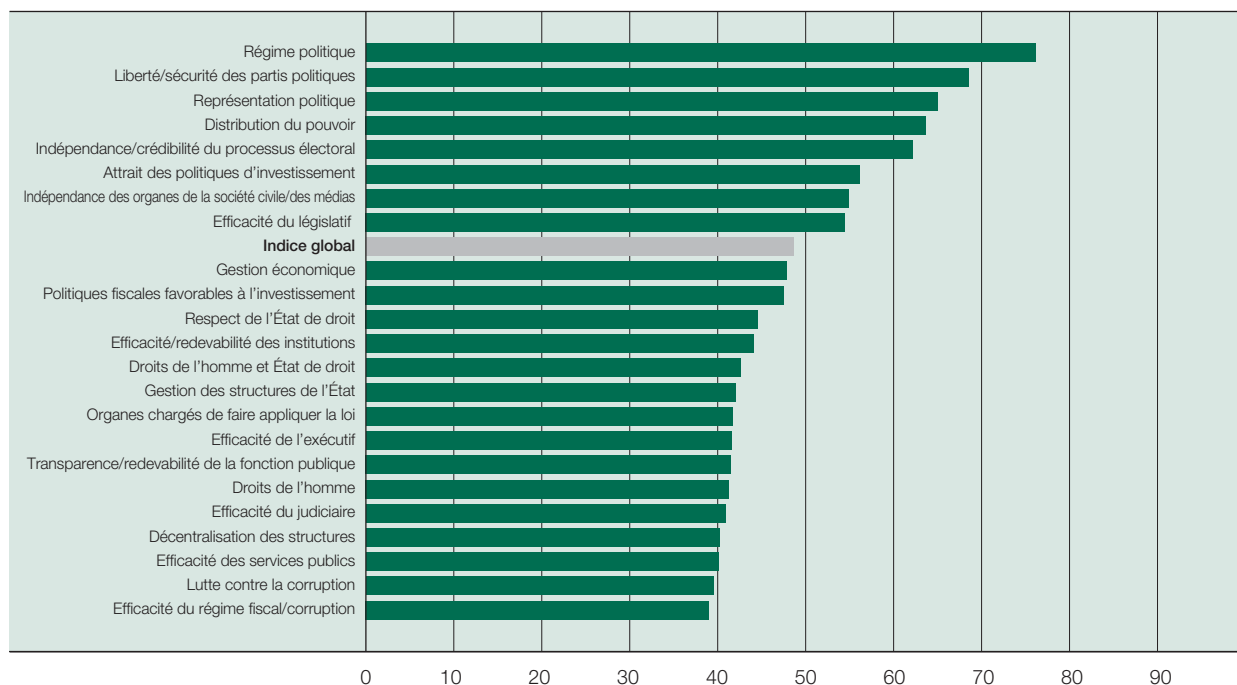


Figure 18 Namibie

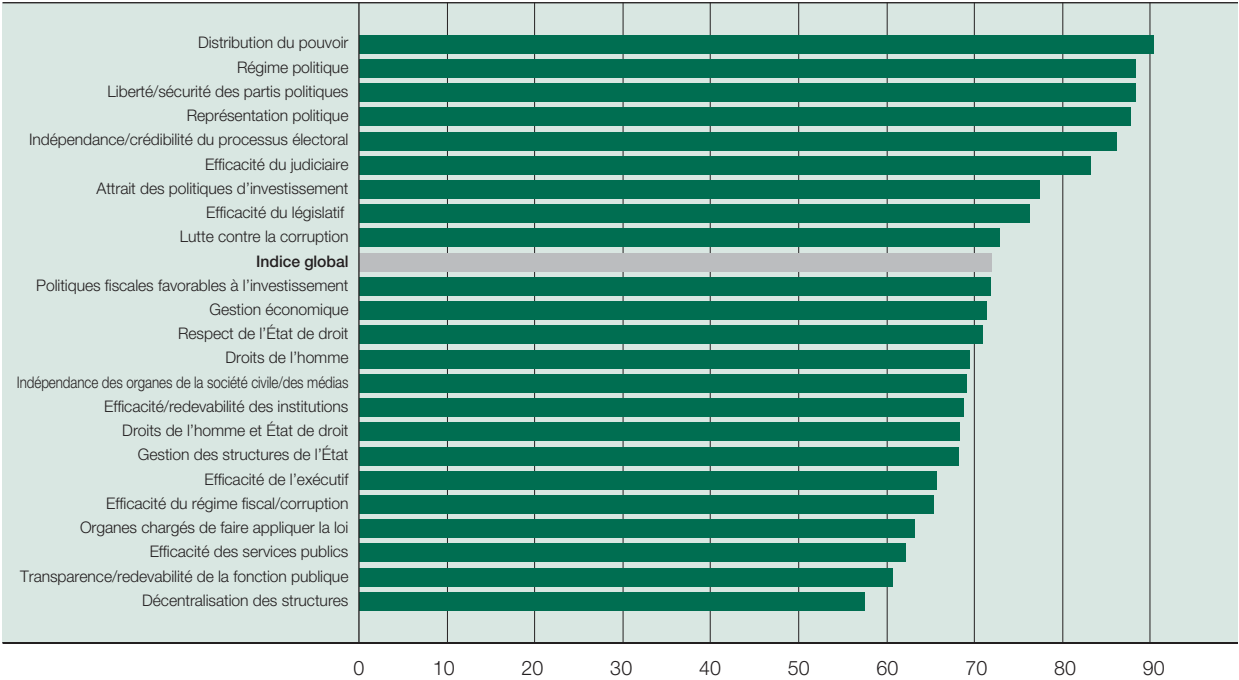


Figure 19 Niger

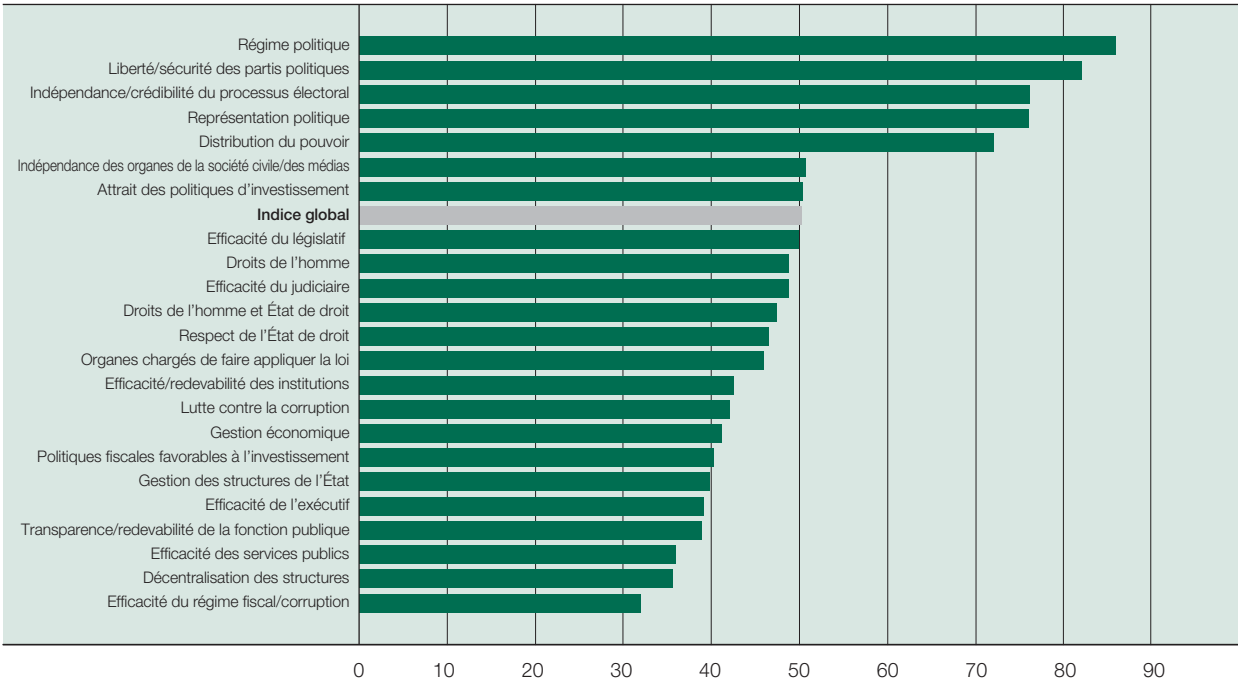


Figure 20 Nigéria

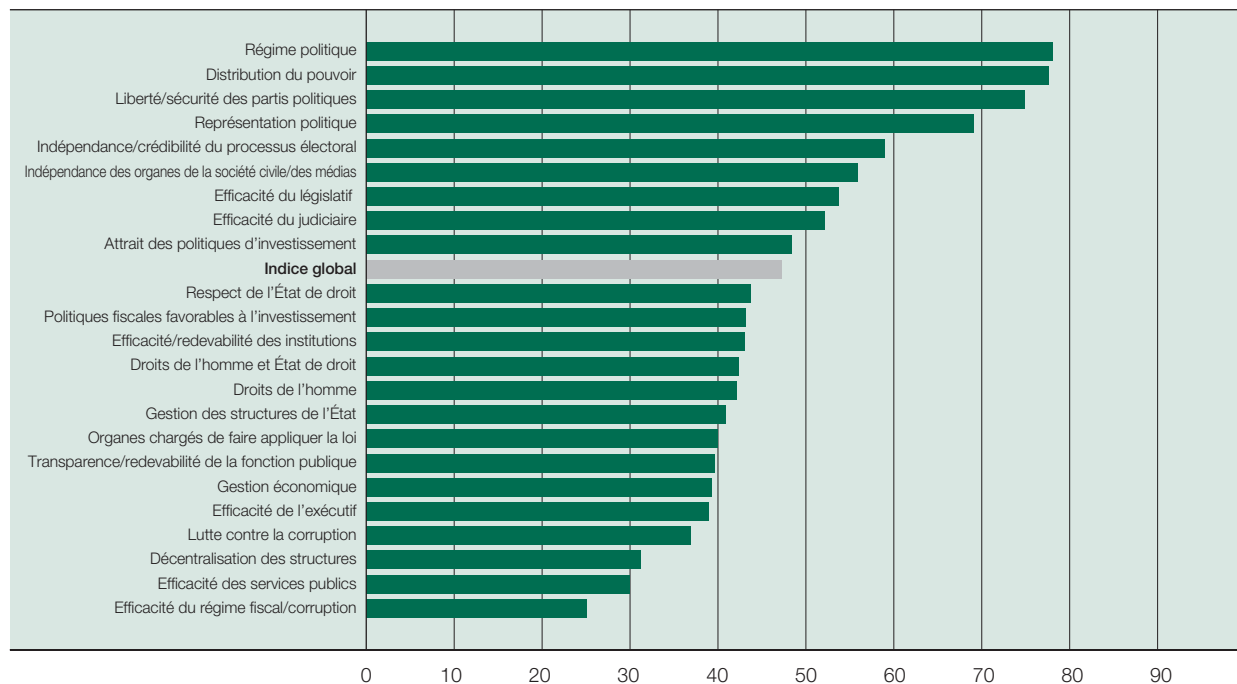


Figure 21 Ouganda

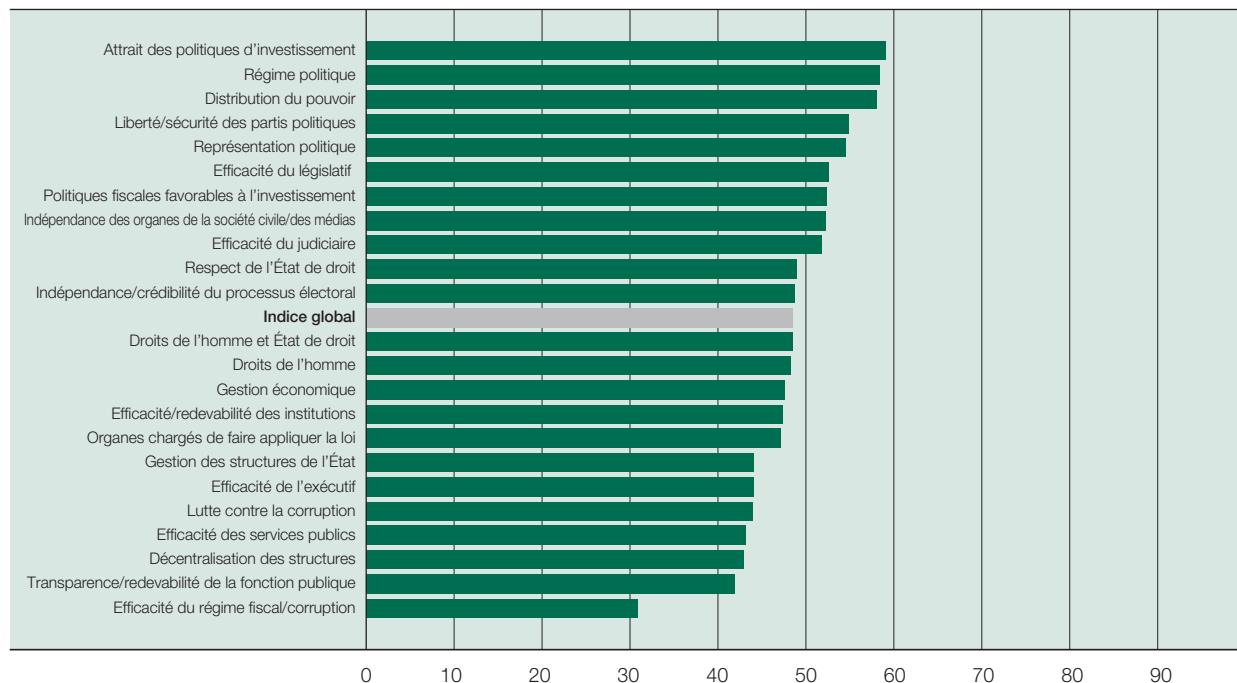


Figure 22 Sénégal

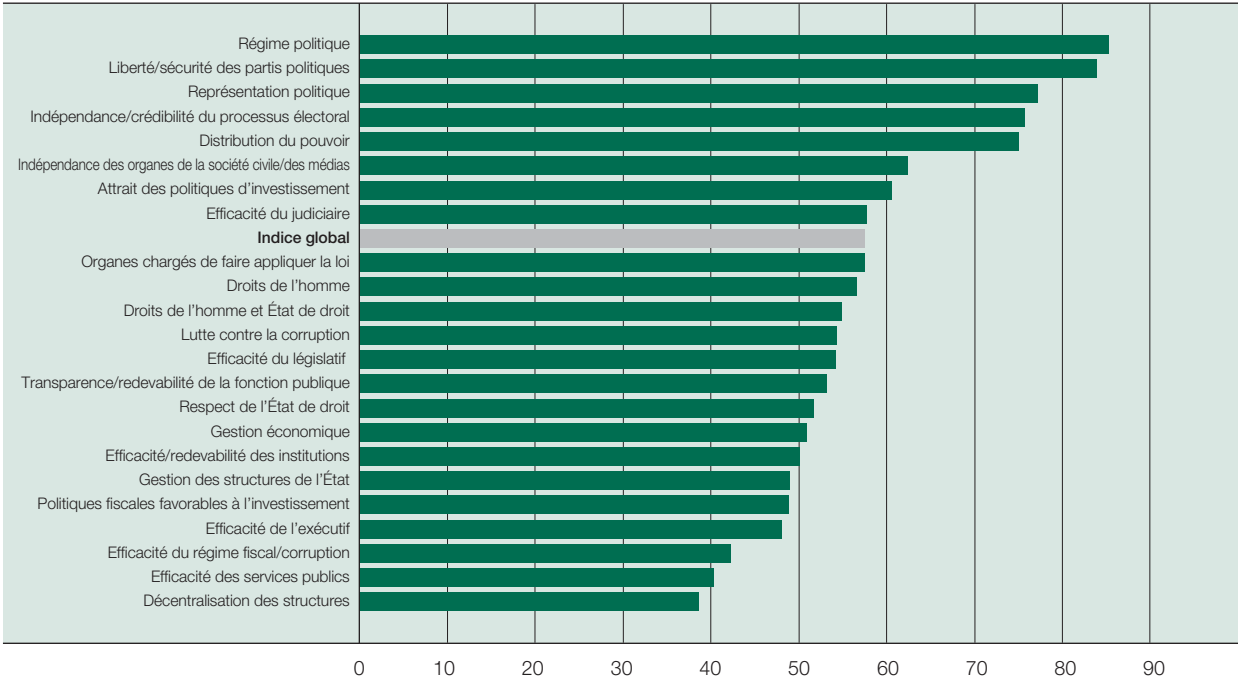


Figure 23 Swaziland

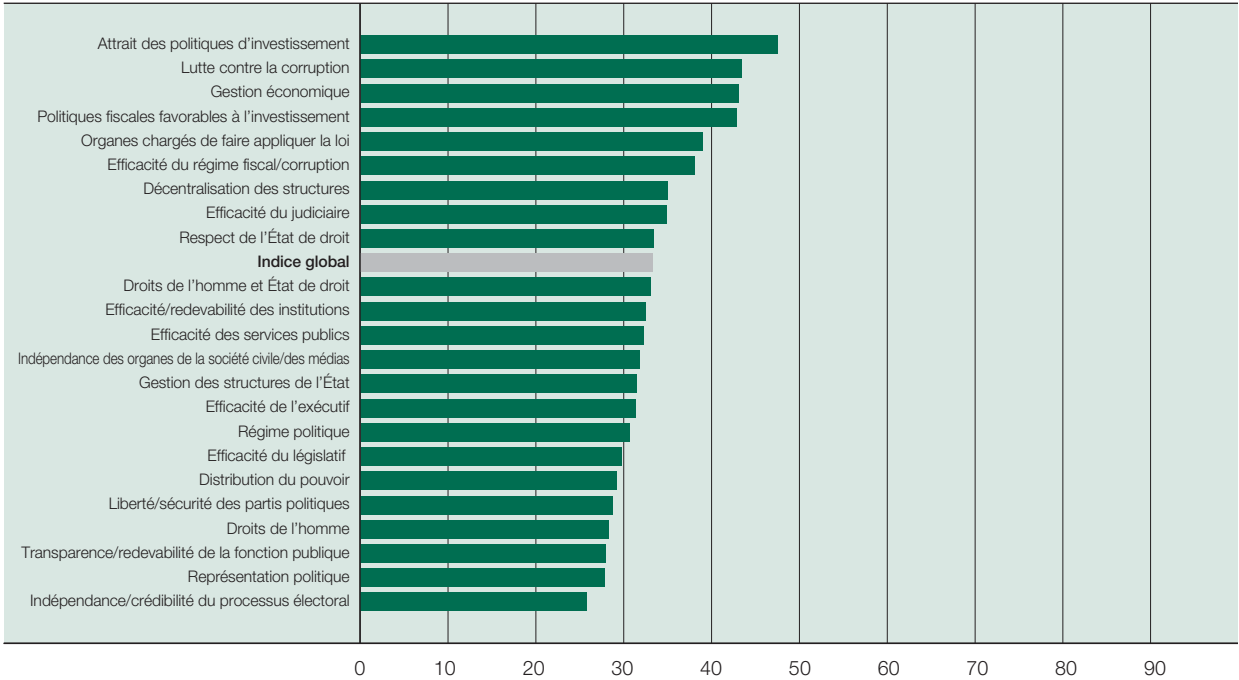


Figure 24 Tanzanie

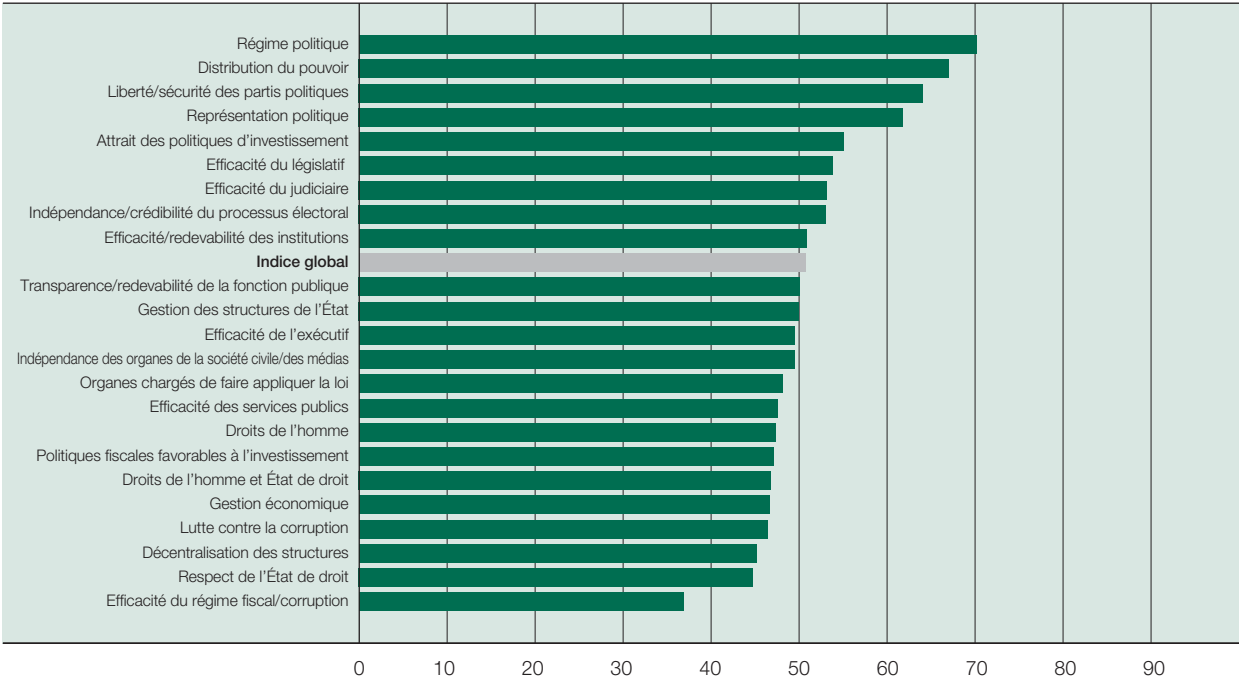


Figure 25 Tchad

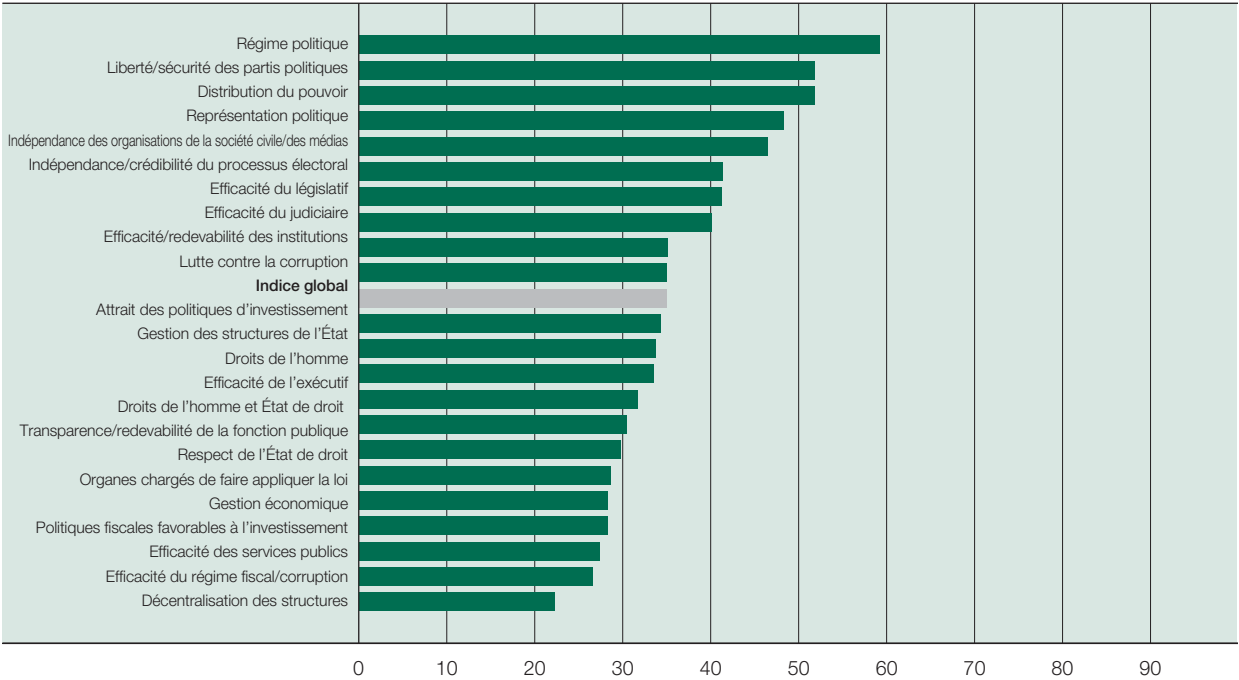


Figure 26 **Zambie**

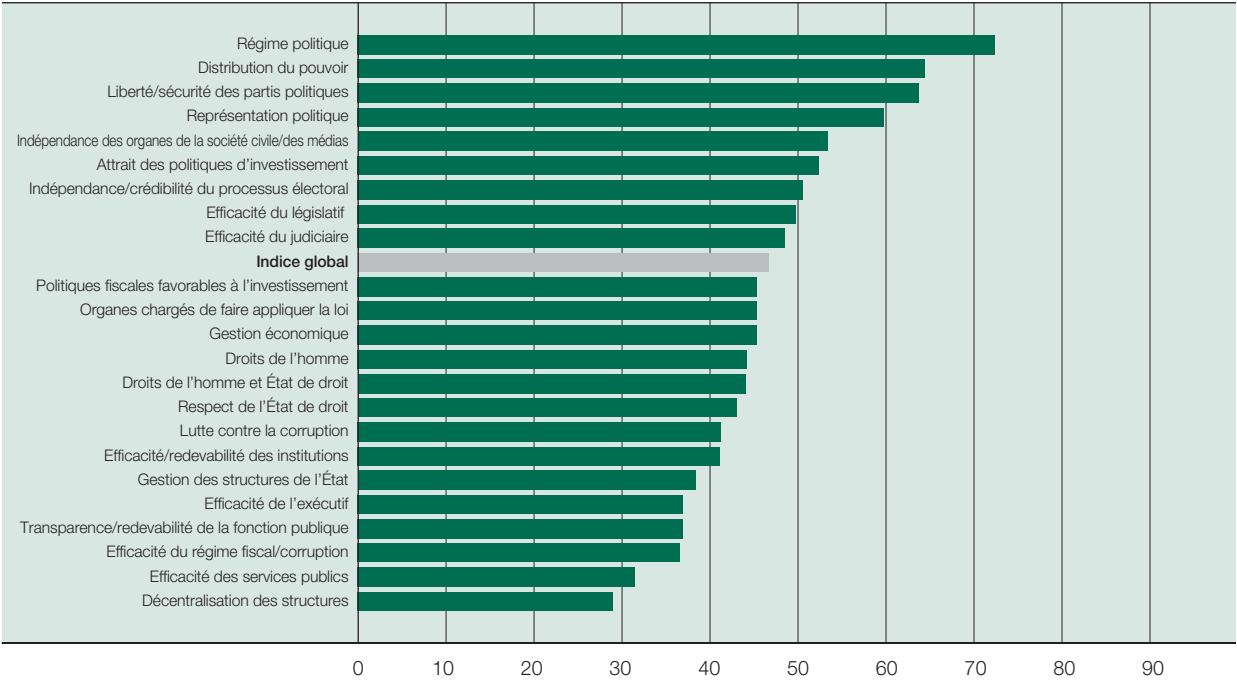
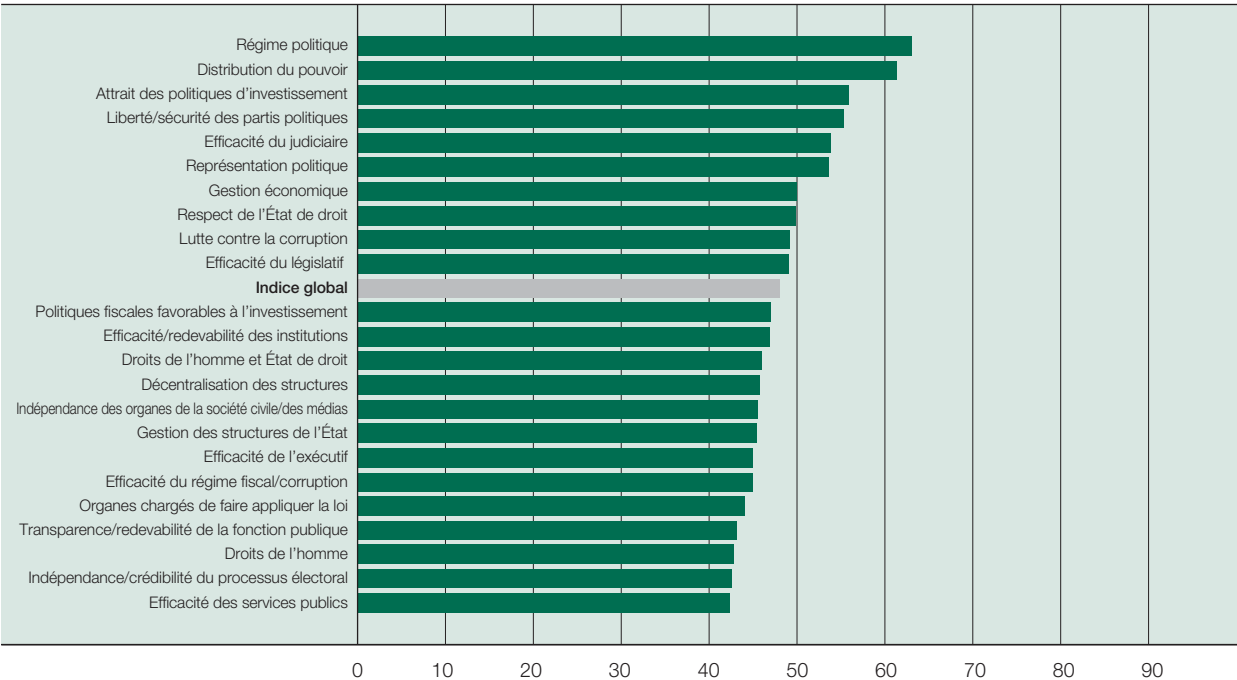


Figure 27 **Zimbabwe**



Annexe 4

Autres indicateurs sur la gouvernance

La Banque mondiale, outre qu'elle est sans doute l'un des plus gros utilisateurs d'indicateurs, procède à l'agrégation des données de diverses provenances pour construire des indices devant permettre des comparaisons internationales dans six groupes représentant différents aspects de la gouvernance: liberté d'expression et redevabilité, stabilité politique et absence de violence, efficacité de l'État, qualité de la réglementation, État de droit et lutte contre la corruption. Les données agrégées de la Banque mondiale les plus récentes datent de 2002 et ont été établies pour au plus 199 pays sur le thème liberté d'expression et redevabilité et pour au moins 186 pays pour les cinq autres thèmes.

L'Association internationale de développement (AID) a aussi utilisé des mesures de la performance établies dans le cadre du programme d'évaluation de la qualité institutionnelle et politiques (CPIA), qui attribue des notes sur une échelle de 1 à 6 pour 20 critères dans 4 domaines : gestion économique, politiques structurelles, politiques pour la réduction des inégalités et gestion et institutions du secteur public. Ce programme vise à enquêter sur les droits de propriété et la gouvernance fondée sur des règles, la qualité de la gestion budgétaire et financière, l'efficacité de la mobilisation des recettes, l'efficacité des dépenses publiques, la transparence, la redevabilité et la corruption.

Une autre série d'indicateurs établis sous l'égide de la Banque mondiale sont ceux utilisés pour son *Rapport sur le développement dans le monde 1997: L'État dans un monde en mutation*, qui présente notamment les résultats d'études réalisées dans 67 pays où seuls des investisseurs ont répondu aux questions. Le PNUD a aussi établi ses propres séries d'indicateurs et d'indices.

Les indicateurs du PNUD ont été utilisés dans sa publication annuelle : *Rapport sur le développement humain*. Ces indicateurs servent à la construction de l'indice de développement humain pour tous les pays, de l'indice de la pauvreté humaine pour les pays en développement, de l'indice de la pauvreté humaine pour certains pays de l'OCDE, de l'indice sexospécifique de développement et de l'indicateur du renforcement du pouvoir des femmes. Comme dans le cas du programme d'évaluation de l'AID, le PNUD n'utilise pas ces indicateurs pour mesurer ou suivre la gouvernance politique, bien qu'il souligne dans son rapport de 2002 l'importance de l'exercice du pouvoir politique par le peuple. En outre, la façon dont le PNUD a utilisé les indicateurs pour construire les indices a suscité un débat considérable parmi les diverses parties prenantes.

Au niveau gouvernemental, l'*Agency for International Development* des États-Unis (USAID) utilise des indicateurs sur la démocratie et la gouvernance, qui doivent permettre de mesurer la performance par pays et par programme. Les indicateurs de gouvernance ont été organisés en quatre rubriques: État de droit, élections et processus politiques, société civile et gouvernance. Les mesures utilisées par l'USAID paraissent avoir à peu près la même portée que celles de la CEA.

En novembre 2002, le Gouvernement des États-Unis a placé la bonne gouvernance au centre de l'attention en définissant des plans pour l'allocation de ressources du Millenium Challenge Account d'un montant de 5 milliards de dollars par an aux pays qui «gouvernent bien», «investissent dans la population» et «encouragent les libertés économiques». Ces trois groupes sont fondés sur 16 indicateurs de performance et les données viennent de la Banque mondiale, de sources nationales, du FMI, de *Freedom House* et du magazine *Institutional Investor*; la Banque mondiale et *Freedom House* ont fourni l'ensemble des données pour la rubrique «bon gouvernement».

Le crédit des nations a été et continue d'être mesuré par des agences de notation comme *Standard and Poor's*, *Moody's*, *International Country Risk Guide* et *Business Environmental Risk Intelligence*. Ces sources sont aussi utilisées par la Banque mondiale, entre autres, pour élaborer les indices de divers aspects de la gouvernance.

Depuis 1995, le Fonds monétaire international a aussi utilisé une série d'indicateurs dans ses Normes spéciales de diffusion des données pour suivre la notation internationale des pays membres en relation avec leur accès aux financements du FMI et aux marchés internationaux des capitaux. Ces indicateurs sont limités dans une large mesure aux entreprises des nations assez bien développées ou pleinement développées.

À la fin de 2000 et au début de 2001, l'Université des Nations Unies a réalisé l'Etude sur la gouvernance mondiale dans 22 pays, qui sont décrits comme des «sociétés en transition», y compris le Nigéria, la Tanzanie et le Togo pour ce qui est de l'Afrique. Les recherches ont couvert 6 rubriques relatives à la gouvernance et 30 indicateurs concernant la société politique, le judiciaire, l'exécutif, la bureaucratie, la société civile et la société économique.

Les autres organisations non gouvernementales bien connues qui utilisent des indicateurs sont en particulier *Freedom House*, qui s'occupe du suivi des progrès en matière de droits politiques et de libertés civiles, et, *Transparency International*, qui a mis au point un indice des perceptions de la corruption depuis 1995. L'indice de 1999 de *Transparency International* a utilisé des données de 14 sources et couvre 99 pays, par rapport à seulement 41 en 1995. Plusieurs autres organisations, essentiellement dans les pays développés, utilisent également des indicateurs à différentes fins.

En Afrique, l'Afrobaromètre a été mis en place en 1999 pour rendre compte des attitudes des citoyens à l'égard de la démocratie, des marchés et de la société civile en Afrique du Sud, au Botswana, au Ghana, au Lesotho, en Namibie, au Nigéria, au Malawi, au Mali, en Ouganda, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe. Ces 12 pays ont aussi été couverts dans le projet sur la gouvernance de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. L'Afrobaromètre est une des 25 sources utilisées par la Banque mondiale pour recueillir des données sur la liberté d'expression, la redevabilité, l'efficacité de l'État et la lutte contre la corruption en vue de ses estimations agrégées de 2002 sur la gouvernance.

Annexe 5

Comparer les indicateurs sur la gouvernance en Afrique avec d'autres indicateurs

Les indicateurs sur la gouvernance en Afrique sont construits à partir des données collectées dans l'enquête réalisée auprès du panel d'experts, qui porte sur 83 mesures des opinions de l'élite de la nation dans chacun des 27 pays couverts par l'étude, regroupées en 23 rubriques.

Les 24 indicateurs sur la gouvernance en Afrique (y compris la mesure globale) ont été comparés avec 10 indicateurs sur la gouvernance utilisés habituellement par la Banque mondiale: cinq indicateurs liés à la gouvernance extraits du programme d'évaluation de la CPIA, la moyenne de ces cinq indicateurs de gouvernance dans le CPIA et les quatre indicateurs mondiaux sur la gouvernance publiés par l'Institut de la Banque mondiale et couvrant l'État de droit, l'efficacité de l'État, la corruption et la possibilité d'expression et la redevabilité (voir annexe 4). Tous ces indicateurs ont été testés empiriquement et se sont révélés être de bonnes variables explicatives des différents aspects de la qualité de la gouvernance, aussi bien dans les régressions inter-pays que dans les analyses spécifiques par pays.

Sur les 27 pays pour lesquels ont été établis des indicateurs sur la gouvernance en Afrique, seulement 25 sont couverts par les indicateurs correspondants de la Banque mondiale: 23 pays d'Afrique subsaharienne et 2 pays d'Afrique du Nord.

La plupart des indicateurs sont raisonnablement bien corrélés (voir tableau A5.1). La plus forte corrélation globale est observée entre les indicateurs sur la gouvernance en Afrique et l'indicateur 16 du CPIA sur l'État de droit et les droits de propriété et l'indicateur sur la liberté d'expression et la redevabilité de l'Institut de la Banque mondiale, suivis de l'indicateur sur l'efficacité de l'État et l'État de droit de cet Institut. La corrélation la plus faible concernait les indicateurs 18 et 19 du CPIA, ce qui n'est pas surprenant car les indicateurs sur la gouvernance en Afrique ne couvrent pas les questions relatives à la mobilisation des recettes (CPIA 18) et ne couvrent qu'en partie les questions relatives à la gestion du secteur public et à la fonction publique (CPIA 19). Trois indicateurs se situent nettement en milieu de fourchette: CPIA 20 (sur la corruption), la moyenne des indicateurs 16-20 du CPIA et le score sur la corruption de l'Institut de la Banque mondiale.

Pour comparer les résultats au niveau des pays, chacun des indicateurs sur la gouvernance en Afrique a été estimé en utilisant comme variable explicative chacun des indicateurs du CPIA et de la Banque mondiale. Les analyses des résidus

standardisés (Pearson) montrent que plusieurs pays se situent en permanence à la marge (tableau A5.2). Le résidu standardisé ou de Pearson est calculé en faisant la différence entre la valeur effective et la valeur prédictive et en divisant le résultat obtenu par l'écart type du résidu. Avec les indicateurs sur la gouvernance en Afrique, l’Ethiopie, le Kenya, le Tchad, le Swaziland et, dans une moindre mesure, l’Egypte, sont sensiblement moins bien placés qu’avec les indicateurs du CPIA, alors que des pays comme le Ghana, la Namibie et, dans une moindre mesure, la Gambie et le Zimbabwe se trouvent dans une bien meilleure position. Les pays les moins bien placés ont un classement plus stable avec les différents indicateurs que ceux mieux placés.

Étant donné que les instruments d’enquête ont été appliqués par des groupes de recherche différents dans chaque pays, les résultats ne peuvent être comparés entre les pays. Il s’agit simplement d’indicateurs des perceptions dans un pays à un moment donné. Les indicateurs sur la gouvernance en Afrique sont donc essentiellement destinés à des analyses spécifiques aux pays.

Tableau A5.1 Niveau de corrélation entre plusieurs indicateurs de la Banque mondiale et les indicateurs sur la gouvernance en Afrique
Pourcentage par niveau

	Corrélations avec 24 indicateurs sur la gouvernance en Afrique pour chaque intervalle (pourcentage de corrélation)		
	Moins de 34%	34–66%	Plus de 66%
Note de l'Institut de la Banque mondiale pour l'État de droit	0	54	46
Note de l'Institut de la Banque mondiale pour l'efficacité de l'État	4	42	54
Note de l'institut de la Banque mondiale pour la lutte contre la corruption	13	83	4
Note de l'Institut de la Banque mondiale pour la liberté d'expression et la redevabilité	0	46	54
CPIA 16: Droits de propriété et gouvernance fondée sur des règles	0	29	71
CPIA 17: Qualité de la gestion budgétaire et financière	38	63	0
CPIA 18: Efficacité de la mobilisation des recettes	79	21	0
CPIA 19: Qualité de l'administration publique	83	17	0
CPIA 20: Transparence, redevabilité et corruption	4	96	0
Moyenne des indicateurs sur la gouvernance du CPIA	0	100	0

Tableau A5.2 Résidus standardisés (%)

	Part des résidus standardisés ayant une valeur absolue supérieure à 1 (%)	Part de l'ensemble des résidus standardisés négatifs (%)	Part de l'ensemble des résidus standardisés positifs (%)
Afrique du Sud	21	5	95
Bénin	4	28	72
Botswana	9	25	75
Burkina Faso	8	59	41
Egypte	34	83	17
Ethiopie	83	100	0
Gabon	13	52	48
Gambie	38	3	98
Ghana	70	2	98
Kenya	59	99	1
Lesotho	5	19	81
Malawi	6	75	25
Mali	16	50	50
Maurice	11	51	49
Maroc	18	13	87
Mozambique	5	58	42
Namibie	85	0	100
Nigéria	17	38	62
Ouganda	7	55	45
Sénégal	10	26	74
Swaziland	67	93	7
Tanzanie	5	58	42
Tchad	59	100	0
Zambie	7	77	23
Zimbabwe	36	21	79

